

# **Groruddalen; Oslos vakreste verkebyll?**

**– problemrepresentasjoner og  
stedsforståelser i  
Groruddalssatsingen**

© Guro Voss Gabrielsen, 2014

ISSN 1502-217x  
ISBN 978-82-547-0272-7

CON-TEXT  
Avhandling nr 70

Akademisk doktorgrads-  
avhandling avgitt ved  
Arkitektur- og  
designhøgskolen i Oslo

UTGIVER:  
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

FOTO OMSLAG:  
Guro Voss Gabrielsen

TRYKK:  
Akademika forlag

DESIGN AV BASISMAL:  
BMR



**GRORUDDALEN: OSLOS VAKRESTE VERKEBYLL?****- PROBLEMREPRESENTASJONER OG STEDSFORSTÅELSER I GRORUDDALSSATSINGEN**

<b>FIGURLISTE</b>	<b>7</b>
<b>FORORD</b>	<b>8</b>

**KAPITTEL 1****INNLEDNING**

<b>1.1 BAKGRUNN</b>	<b>9</b>
<b>1.2 OMRÅDESATSINGER – EN KORT INTRODUKSJON</b>	<b>11</b>
<b>1.3 PRESENTASJON AV FORSKNINGSSPØRSMÅL</b>	<b>13</b>
ORGANISERING OG IVERKSETTELSE	14
<b>1.4 GRORUDDALEN</b>	<b>15</b>
<b>1.5 AVHANDLINGENS OPPBYGGING</b>	<b>19</b>

**KAPITTEL 2****DISKURSER, RAMMER, STED OG OMRÅDESATSINGER**

<b>2.1 DISKURSIVE PERSPEKTIVER</b>	<b>23</b>
FOUCAULTS TVIL	23
NEUMANNS REPRESENTASJONER OG HANDLING	24
HVA ER DET SOM KAN STUDERES?	24
<b>2.2 RAMMER</b>	<b>27</b>
HVA ER PROBLEMET?	27
EN SERIE SPØRSMÅL	29
EFFEKTER	30
<b>2.3 STEDSBEGREPET</b>	<b>31</b>
FRA ABSTRAKT ROM TIL ET GJENKJENNELIG STED	32
STEDSBEGREPET I UTVIKLING	33
EN KONSTRUKTIVISTISK STEDSFORSTÅELSE	34
STED – DISKURSER - MAKT	35
DISKURS – RAMMER – STED - OMRÅDESATSINGER	37
<b>2.4 OMRÅDESATSINGER</b>	<b>38</b>
ET AVGRENSET OMRÅDE	39
Sektorovergripende	40
FORSKERE OM OMRÅDESATSINGER	41
Områdesatsinger som en ekstrainsats	43
Mindre effekter, men effekter	44

Ulike effekter	45
Populær politikk	45
Hvem eier problemet?	47
OMRÅDESATSINGER OG STEDSFORSTÅELSE	49

### **KAPITTEL 3**

---

#### **METODE, MATERIALE OG UTVALG**

---

<b>3.1 REFLEKTERENDE FORSKNING</b>	<b>53</b>
TOLKNING OG REFLEKSJON	53
REFLEKTERENDE FORSKNING: SYSTEMATISERING OG TEKNIKK	54
REFLEKTERENDE FORSKNING: TOLKNINGEN VESEN	55
REFLEKTERENDE FORSKNING: POLITISK OG IDEOLOGISK KARAKTER	55
REFLEKTERENDE FORSKNING: REPRESENTASJON OG AUTORITETSPROBLEM	56
En aktiv debatt	56
<b>3.2 EMPIRISK MATERIALE</b>	<b>57</b>
DOKUMENTANALYSE	57
Kognitive og normative dokumenter	59
Forskjellige dokumenttyper	60
KVALITATIVE INTERVJUER	62
Gangen i et intervju	63
Systematisering av det innkomne materialet	64
OPPSUMMERING	66

### **KAPITTEL 4**

---

#### **HISTORISKE DISKURSER OM GRORUDDALEN**

---

<b>4.1 BYPOLITIKK FOR GRORUDDALEN</b>	<b>68</b>
1950-TALLETS DRABANTBY: NABOLAGSENHETEN OG DEMOKRATIET	69
Lys, luft og mellomrom	70
Drabantbyen for alle	71
DET PLANLAGTE OG DET OPPLEVDE STEDET	71
Glede i hvert hus og hjem	73
...men bakom suser Trondheimsveien, vareutvalg og store barnekull	74
1960-TALLETS DRABANTBY: STORSKALA OG EKSPERTVELDE	78
Et nytt syn på planlegging	79
BETRAKTNINGER AV STEDET	80
Lokalisering	80

En stedsforståelse som muliggjør fremskrittet	80
<b>4.2 GRORUDDALEN SOM BOMILJØ</b>	<b>81</b>
DRABANTBYKRITIKK	82
Ungdommens råskap	84
BETRAKTNINGER AV STEDET	87
Fornemmelsen for stedet	88
1970-TALLETS DRABANTBY: NABOLAGETS TILBAKEKOMST	88
<b>4.3 GRORUDDALEN SOM PROBLEM</b>	<b>92</b>
BETRAKTNINGER AV STEDET	92
OPPTAKTEN TIL GRORUDDALSSATSINGEN	93
<b>4.4 OPPSUMMERING</b>	<b>95</b>

## **KAPITTEL 5**

### **GRORUDDALSSATSINGEN – OMRÅDEPOLITIKK FOR (BEDRE) BYUTVIKLING**

<b>5.1 NOEN NORSKE ERFARINGER</b>	<b>100</b>
ORGANISERING OG SAMARBEIDSFORMER	101
UTFORDRINGER	103
ANBEFALINGER	103
MYE SOM SKAL KLAFFE	105
BETYDNINGEN AV TID	105
<b>5.2 ARGUMENTER FOR IVERKSETTELSE AV GRORUDDALSSATSINGEN</b>	<b>106</b>
ØKT ULIKHET	107
DÅRLIGE LEVEKÅR	108
KLIMA OG MILJØ	109
HELHETLIG UTVIKLINGSPLAN	110
SÆRLIGE UTFORDRINGER OG SAMARBEID	111
Politisk misnøye	112
<b>5.3 GRORUDDALSSATSINGEN – ORGANISERING OG MÅLSETTINGER</b>	<b>113</b>
RAMMEVERK	113
Finansiering	114
Samarbeidsutvalget (SUG)	115
Bydelenes rolle	115
PROGRAMOMRÅDENES MÅL OG FOKUSOMRÅDER	116
Programområde 1: Miljøvennlig transport i Groruddalen	116
Programområde 2:	
Alnaelva, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø	117
Programområde 3: Bolig-, by og stedsutvikling	118

Programområde 4: Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter, inkludering	119
<b>5.4 OPPSUMMERING OG EN TODELING AV DISKURSEN OM GRORUDDALEN</b>	<b>120</b>
EN BYRÅKRATISK DISKURS OM GRORUDDALEN	122
Et spørsmål om prioriteringer	124
EN UBYRÅKRATISK DISKURS OM GRORUDDALEN	125
Hvilken retning i omdømmearbeidet?	127
VEIEN VIDERE	128

## **KAPITTEL 6**

### **EN INNRAMMING AV FIRE PROBLEMREPRESENTASJONER I GRORUDDALSSATSINGEN**

GEOGRAFI, ØKONOMI OG TID	131
<b>6.1 RAMME 1: INVESTERINGER FOR FREMTIDEN</b>	<b>132</b>
DRIFT, IGANGSETTING OG MOTIVASJON	133
Svarttjern	134
Ulik vektlegging av prosess og resultat	136
GRORUDDALEN ER IKKE SOM RESTEN AV BYEN	140
Groruddalen – et motsatt sted i byen	141
HVEM BESTEMMER?	144
Samarbeidsformer	145
Hvem sitt ansvar?	148
Ulike virkelighetsbilder	151
FLEKSIBILITET OG TILPASNINGSDYKTIGHET	151
PROBLEMREPRESENTASJONER OG STEDSDISKURSER	154
<b>6.2 FYSISKE VERSUS SOSIALE TILTAK</b>	<b>157</b>
SOSIALE PROSJEKTER KAN BIDRA TIL Å JEVNE UT LEVEKÅR	157
SAMMENHENGER MELLOM FYSISKE OG SOSIALE TILTAK	159
Enkeltpersoners betydning	162
FYSISKE TILTAK FÅR FORRANG?	163
Eksempelet parselhager: fysisk eller sosialt?	169
PROBLEMREPRESENTASJONER OG STEDSDISKURSER	171
En sektordelt forvaltning	173
<b>6.3 MÅLSETTING OM SAMARBEID</b>	<b>175</b>
ULIKE SAMARBEIDSFORMER	176
NYE ROLLER	179
Initiativ til planprosesser fra bydelene	182
STRUKTURERING AV SAMARBEIDET	186
PROBLEMREPRESENTASJONER OG STEDSDISKURSER	191

<b>6.4 STYRKE STEDSIDENTITET OG BEDRE OMDØMMET</b>	<b>193</b>
EN DRABANTBY FULL AV MØTEPLASSER	196
Å SKAPE NY IDENTITET	196
Hva er stedsidentitet?	198
Mer oppmerksomhet mot et sosialt møtested	205
IKKE ÉN, MEN MANGE IDENTITETER	206
Groruddalssatsingens paradokser	207
Sentrenes rolle som identitetsbærere	209
PROBLEMREPRESENTASJONER OG STEDSDISKURSER	212
Ulike tidsperspektiv	215
Ulikt eierskap	217
<b>6.5 OPPSUMMERING, PROBLEMREPRESENTASJONER OG DISKURSER OM GRORUDDALEN</b>	<b>220</b>
TO DISKURSER OM GRORUDDALEN	220
BETYDNINGEN AV TID, INTERESSER OG FORVALTNING	222
STEDETS IDENTITET OG STEDERS IDENTITET	225
Stedsidentitet og diskurser om Groruddalen	230

## **KAPITTEL 7**

### **GRORUDDALSSATSINGEN SOM BYPOLITISK VIRKEMIDDEL**

<b>7.1 GRORUDDALEN I GRORUDDALSSATSINGEN</b>	<b>233</b>
Motvilje og pragmatisme	235
<b>7.2 DISKURSER OG OMRÅDEPOLITIKK</b>	<b>238</b>
GRORUDDALEN SOM PROBLEMMRÅDE	239
Nytt innhold til etablerte kategorier	240
Mot en lokalt orientert områdeinnsats	241
Groruddalssatsingen bekrefter den eksisterende innrettingen av områdepolitikken	242
STEDSDISKURSER OG BYPOLITIKK	243
<b>7.3 FORSKNINGSPØRSMÅL OG SVAR</b>	<b>244</b>
MILJØ OG LEVEKÅR	244
TO KONKURRERENDE DISKURSER OM GRORUDDALEN	245
EN FYSISK ORIENTERT INNSATS – TROSS ALT	245

### **LITTERATURLISTE**

<b>VEDLEGG 1: DOKUMENTANALYSEN</b>	<b>265</b>
<b>VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE</b>	<b>270</b>
<b>VEDLEGG 3: LISTE OVER INFORMANTER</b>	<b>271</b>
<b>VEDLEGG 4: BREV TIL INFORMANTER</b>	<b>272</b>



<b>VEDLEGG 5: ORGANISASJONSKART</b>	
<b>VEDLEGG 6: KART OG FOTOGRAFIER</b>	

<b>273</b>
<b>274</b>

## FIGURLISTE

Figur 1 <i>Kilder i dokumentanalysen</i>	59
Figur 2 <i>Stedsidentitet og geografisk avgrensning</i>	226
Figur 3 <i>Stedsidentitet, geografisk avgrensning og Groruddalssatsingens aktører</i>	226
Figur 4 <i>Elementer i de to diskursene om Groruddalssatsingen</i>	233

## FORORD

Det er mye som kan sies om det å skrive en phd-avhandling. Mesteparten av det skal ikke sies her.

Jeg skylder en stor takk til alle informantene som stilte opp i lange intervjuer. Samtalene med dere lærte meg mye om offentlig forvaltning, tilskuddsordninger, rapporteringslinjer og prosjektgjennomføring. Men mest av alt viste dere meg hvilken utrolig innsatsvilje som mobiliseres på steder folk er knyttet til.

Takk til Edward Robbins ved Arkitektur- og designhøgskolen for veiledning gjennom de første årene. Det blir en kaffe snart.

En stor takk til hovedveileder Jonny Aspen ved Arkitektur- og designhøgskolen og biveileder Per Gunnar Røe ved Universitetet i Oslo, som tok over stafettpippen. Dere har levert kyndig veiledning, vanskelige spørsmål og betimelig oppmuntring. Uten dere ville dette aldri kommet i havn!

Inger Birkeland ved Høgskolen i Bø har lest avhandlingen som reader. Takk for et kritisk blikk, det kom godt med.

Noe mindre kritiske blikk har kommet fra et genialt kollegium av stipendiater som alle skrev avhandlinger om by. Dere var ikke mindre viktige, tro meg.

Takk også til mine arbeidsgivere, som har gitt skrivepermisjon i trengende stunder.

Venner og familie fortjener knefall for at dere har holdt ut med meg i disse årene. Takk for lån av skrivestuer, barnepass, korrekturlesing, oppmuntrende ord og for at dere, av og til, ikke spurte hvordan det gikk med oppgaven.

Og til minstemann...

Du har aldri kjent meg uten at jeg har skrevet på denne avhandlingen.

Spille fotball?

Oslo – juli 2014

# Kapittel 1

## Innledning

### 1. 1 BAKGRUNN

En fredagskveld i januar 2009 sto dette spørsmålet å lese på en blogg for vordende mødre:

Hvis du kunne velge eller kanskje bor et bra sted.  
Hvor ville du latt barna dine vokse opp i Oslo???

Innsenderen var på vei til byen med flyttelass og stor mage og lurte på hvor i byen det var fint å bo? Svarene kom i hopetall og var like springende som de var mange, men ingen anbefalte Groruddalens drabantbyer som et sted å bo. Enkelte kunne se for seg et liv i ”de eldre drabantene” som Lambertseter og Bøler, men ikke i Groruddalen.

Kommer jo selvfølgelig veldig an på hvordan DU definerer et godt oppvekstmiljø, men jeg kan jo gi deg min personlige mening:

Hvis du skal bo på vestkanten ville jeg valgt et sted preget av

kulturelite, og ikke finanselite. Jeg ville styrt unna Holmenkollåsen og heller satset på området rundt Sognsvann/Nordberg/Ullevål.

Personlig ville jeg foretrukket Østkanten, men styr unna Groruddalen (sorry, folkens, men jeg kjenner Oslo som min egen bukselomme, og selv om det sikkert finnes fine områder der, så er hovedinntrykket trist, grått og høy andel sosiale problemer, og for en innflytter vanskelig å finne de gode områdene). Østensjø bydel, Lambertseter osv. anbefales.

De sentrumsnære bydelene Grünerløkka, Majorstuen osv. er veldig koselige, men husk at det er mange utleieleiligheter og stor gjennomtrekk av beboere. Miljøet blir kanskje litt ustabil. Du bør nok være en urban type hvis du slår deg ned der med barn.

Velkommen til Norges beste by!  
Dunder<sup>1</sup>

Steder fremstilles på ulike måter, avhengig av hvem du spør. ”Dunders” behov for å legge til en parentes med ”sorry folkens”, kan ses på som en henvisning til de mange, potensielt motstridende, meningene det er om Groruddalen som et sted å la sine barn vokse opp.

I januar 2007 skrev daværende miljøvernminister og byrådslederen i Oslo, under en intensjonsavtale om en ekstrainsats for å bedre levekårene i denne delen av byen. Satsingen fikk navnet Groruddalssatsingen, og de to partene lovet hverandre en årlig investering på 50 millioner kroner hver, i ti år fremover. Midlene skulle gå til særlige tiltak for ”en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen” (Bjørnøy 2007). Investeringene ble lagt inn som et tillegg til ordinære overføringer. Groruddalssatsingen er ikke den første områdesatsingen i sitt slag i Norge eller Oslo, men den er den største og mest omfattende så langt. Planleggere og fagfolk hadde allerede før intensjonsavtalen ble underskrevet, påpekt at Groruddalen sto ovenfor noen særlige utfordringer (Oslo kommune 2000, Søholt 2001a), Brattbakk 2006). Men hva slags problemer er det egentlig snakk om i Groruddalen, og hva er det Groruddalssatsingen er satt til å gjøre?

<sup>1</sup> <http://www.barnimagen.com/forum/thread/139402549> (sist lest 11.09.2010)

I denne avhandlingen studeres Groruddalssatsingen som politikk, som et sett holdninger som kommer til uttrykk gjennom politiske vedtak og gjennomføringen av disse. Politikken defineres ikke gjennom en lovtekst, men gjennom prinsipper, regler, prosedyrer for organisering og forvaltningspraksis som veileder områdeinnsatsen mot de mål som er fastsatt. Groruddalssatsingen er en områderettet bypolitikk. Denne typen bypolitiske virkemidler kan sies å være spesialdesignet for å implementeres på et mindre område, i motsetning til universelt utformede tiltak som skal kunne virke overalt (Lupton 2004).

## 1.2 OMRÅDESATSINGER – EN KORT

### INTRODUKSJON

Områdesatsinger har en lang historie tilbake til 2.verdenskrig i vest-Europa og USA. Den første fasen var kjennetegnet av en områdebasert innsats rettet mot trangboddhet og dårlig hygiene i enkelte bymiljøer. Sanering av hele byområder, med påfølgende utflytting av innbyggerne til omkringliggende områder, var hovedessensen i datidens politikk. I Oslo vedtok bystyret å sanere Enerhaugen og en del av Grünerløkka i 1947 (Røsjø 1994). I 1955 la Finansrådmannen, i samarbeid med Byplankontoret, frem en oversikt over 17 saneringsmodne strøk i byen, mens det var først på 1960-tallet at Vestre Vika og Enerhaugen virkelig ble revet. Oslo byes vel lanserte en ”ny drabantby” på Grünerløkka med en arkitektkonkurranse i 1961, men planene ble aldri gjennomført (Røsjø 1994).

Senere områdesatsinger fremholdt fornyelse i større grad enn sanering. Særlig var det levekårsutsatte områder i indre by som fikk oppmerksomhet. Byfornyelsen i Oslo kan ses på som en del av 1970- og 1980-tallets områdestrategier. Byfornyelsen i Oslo er en områdeinnsats fra denne perioden der en særlig innsats ble rettet mot områder som Grünerløkka, Sagene, Gamlebyen og Grønland for å snu utviklingen. Områdestrategiene var fremdeles rettet mot fysiske forhold, men holdningen var at det nå var bedre å renovere det bestående fremfor å rive og bygge nytt.

Den neste fasen kjennetegnes av områdesatsinger som i større grad implementerer sosiale tiltak. Handlingsprogrammet Oslo indre øst og Miljøbyen Gamle Oslo er områdesatsinger fra denne perioden. De har noe ulike intensjoner og organiseres forskjellig, men kjennetegnes av et spleiselag mellom ulike nivå i forvaltningen. Målsettingen er fremdeles å snu utviklingen med tiltak som retter seg mot et geografisk avgrenset område.

Den siste tidens områdesatsinger er utformet på bakgrunn av tidligere erfaringer. Dagens politikk for utjevning av levekår i utvalgte byområder, retter seg mot både fysiske og sosiale forhold. De to mest omfattende områdesatsingene i Oslo er Groruddalssatsingen og Handlingsprogrammet Oslo sør. Begge peker ut innsatsområder som ligger litt utenfor bykjernen, og mye av Groruddalens bebyggelse stammer fra den tiden da sanering var et anerkjent områdepolitisk virkemiddel i sentrale bydeler. Groruddalssatsingen er berammet til å vare fra 2007 og ut 2016.

Denne avhandlingen søker ikke å besvare hvorvidt Groruddalssatsingen er en vellykket områdesatsing, men stiller spørsmålstegn ved *hvorfor* den iverksettes og *hvordan* det tenkes om denne delen av byen. Snarere enn å studere hvorvidt målene for innsatsen er oppnådd, studerer jeg hvilke oppfatninger av Groruddalen som ligger bakenfor målene, slik disse er formulert.

Utgangspunktet for valg av innsatsområde for en områdesatsing, er som oftest at det skiller seg fra andre områder med jevnt over lavere levekår. Levekår er sosialpolitikk og på det feltet har myndighetene flere tiltak som kan iverksettes for å redusere levekårsforskjeller mellom ulike grupper av befolkningen. Med henvisning til Terje Wessel deler Brofoss og Barstad tiltakene inn i tre hovedkategorier: i) arenapolitikk, ii) gruppepolitikk og iii) områdepolitikk (Brofoss 2006:5). Med arena menes de forskjellige områdene i samfunnet politikken kan rettes inn mot; arbeidsmarkedet, helsevesenet, utdanningssektoren eller liknende. Arenapolitikken er dermed delt etter tema for innsatsen. Den andre kategorien; gruppepolitikk, kjennetegnes av at det er mottakerne, som gruppe, som styrer tiltakene. Gruppene kan være ungdom, eldre, innvandrere, kvinner eller andre. Områdepolitikken derimot siktes inn mot et bestemt geografisk område og, i prinsippet, alle beboerne og alle aktuelle tema som måtte finnes her. Områdesatsinger skal derfor kunne adressere problemstillinger som går på tvers av tradisjonell gruppe og arenapolitikk.

Fra en politikk som skulle løse på sosiale utfordringer, og som i første rekke disponerte velferdstiltak som gruppe- eller arenapolitikk, har utviklingen i vest-Europa gått mot en er proaktiv politikk med økonomiske intensjoner (Andersen H.S 2001). Kombinert med en økende interurban konkurranse mener Andersen bypolitikken har beveget seg fra fokus på velferdsproduksjon for sine innbyggere til oppmerksomhet rundt arbeidsmarked og konkurransefortrinn. Denne dreiningen har foregått parallelt med en omstrukturering av det tradisjonelle byråkratiet og

styringsformer, som i David Harveys beskrivelse av veien fra ”managerialism til entrepreneurialism” (Andersen H.S 2001:238, Harvey 1989b)).

Politikkutforming sikter nå i større grad mot forankring av lokale nettverk og utvikling av lokale institusjoner. I motsetning til velferdspolitikkenes ovenfra-og-ned utforming, understrekes betydningen av å utvikle en politikk som kan hente kunnskapen nedenfra-og-opp. Andersen ser iverksettelsen av områdeprogrammer som et eksempel på en slik proaktiv politikk.

All bypolitikk representerer verdisyn. Områdesatsinger er uttrykk for en bypolitikk som skal endre av noe som vurderes være galt, en negativ utvikling, som kan gjøres bedre. Hva som er galt handler om hvilken mening som gis det aktuelle området. Diskurser, fortellinger og stedsmyter inngår i denne forståelsen, og en områdesatsingen representerer noen bestemte virkelighetsbilder. Disse avleires i ordvalg, problemstillinger, organisering og iverksettelse av innsatsen. Områdesatsingen blir til i et samspill mellom diskurser om innsatsområdet og de ulike aktørene som skal iverksette innsatsen, mellom fortellingen om stedet og ulike interessegrupperingers påvirkning av denne fortellingen (Cruickshank 2012). Diskurser om stedet preger politikkutforming, og politikken preger utviklingen av nye virkelighetsbilder om stedet. Dette samspillet mellom diskurs, sted og bypolitikk er rammen om denne studien av Groruddalssatsingen.

### 1.3 PRESENTASJON AV FORSKNINGSSPØRSMÅL

Hensikten med denne avhandlingen er å studere stedsforståelsens betydning for utforming av en områdepolitikk, og områdepolitikkenes betydning for stedsforståelsen. Avhandlingen er således en analyse av én av flere bestanddeler i dagens bypolitikk for Oslo; Groruddalssatsingen.

Analysen tar utgangspunkt i tre forskningsspørsmål<sup>2</sup>:

- 1) Hvilke problemstillinger preger Groruddalssatsingen?
- 2) Hvilke diskurser om Groruddalen kan de sies å representere?
- 3) Hvordan preger diskursene om Groruddalen Groruddalssatsingen som bypolitisk virkemiddel?

Diskurser handler om hvordan mening (om noe) dannes, og om hvordan distribusjonen av kunnskap, autoritet og sosiale relasjoner fordeler seg i dannelsesprosessen (Barth 1993 i Neumann 2001a):17). Diskurser omfatter

<sup>2</sup> Jeg har valgt å bruke betegnelsen ”forskningsspørsmål” da ”problemstillinger”, i denne sammenheng, skal referere til de som preger Groruddalssatsingen, ikke mitt forskningsarbeid. Forskningsspørsmål betegner dermed de spørsmålene jeg ønsker å få svar på i denne avhandlingen.

tale, handling og tanke, men også fysiske uttrykk som arkitektur og design. De skaper rammer om vår forståelse for rett og galt, og i politisk sammenheng handler det om hva som kan gjøres, hvilken type innsats som synes fornuftig eller rettmessig.

Diskursbegrepet gir en innfallsvinkel til å diskutere hvordan og hvorfor Groruddalssatsingen vinkles som den gjør. Kan man enkelt si at det er fordi politikerne vil det? Men hvilke stedsbilder baserer da politikerne seg på? Hvilke problemer er de opptatt av, og hvilke er de ikke opptatt av? Diskursen om stedet er ikke umiddelbart synlig, men befinner seg bakenfor de problemformuleringer som uttrykkes i intensjoner, mål og delmål. Avhandlingen ser først på de ulike problemformuleringene i Groruddalssatsingen, dernest på hvilke diskurser om Groruddalen som kan sies å ligge bakenfor disse.

Diskurser om steder er ikke noe entydig begrep. Det finnes diskurser om steder sett utenfra, og diskurser om stedet sett innenfra. Hvordan det snakkes eller skrives *om* et sted, eller hvordan det snakkes og skrives *fra* stedet, trenger ikke være det samme. Det kan dannes bilder av et sted innenfra, men som er ment å overbevise noen utenfra, og identifisering med et sted trenger ikke være det samme som stedets identitet (Dale 2013). I denne avhandlingen er det diskurser *om* stedet og hvordan de står i forhold til en bestemt politikkkutforming, som står sentralt.

Det teoretiske og metodiske hovedgrepet er inspirert av Neumanns diskursanalytiske perspektiv og Carol Bacchis operasjonelle og praktiske innfallsvinkel til en diskursivt anlagt rammeanalyse, det vil si en analyse av hvordan politikkenes innhold utformes (Neumann 2001a), Bacchi 2009). Groruddalssatsingen studeres som et uttrykk for, blant annet, diskurser om Groruddalen. Som et bypolitisk virkemiddel gir en områdesatsing ulike problemstillinger ulik prioritet, og er i sin tur med å prege den videre utviklingen av diskurser om Groruddalen.

### **Organisering og iverksettelse**

Hvordan Groruddalssatsingen organiseres og iverksettes er nøkler for analysen. *Organisering* forstås her som strukturer og modeller for å nå en målsetting. Organisering av en områdeinnsats består av prinsipper og retningslinjer som skal hjelpe aktørene frem mot det oppsatte målet. I avhandlingen studeres Groruddalssatsingen som et (by)politisk virkemiddel hvilket, i likhet med andre områdesatsinger, er orientert mot å løse bestemte



problemer stedet sies å inneha. Organiseringen er en konsekvens av det rådende problemfokuset, men legger også rammer for gjennomføringen.

En områdeinnsats er en ekstraordinær innsats. Den kommer i tillegg til iverksettelsen av den mer generelle bypolitikken, slik denne ligger innunder bolig- og bygningspolitikken, areal- og transportpolitikken, økonomisk fordelingspolitikk mellom bydelene og så videre. Samtidig med at det skal iverksettes en ekstraordinær innsats, må de som jobber med områdesatsingen forholde seg til eksisterende institusjoner, politiske føringer og organisering av den ordinære by- og sosialpolitiske agenda. Hvordan innsatsen organiseres er en del av det å utforme en områdepolitikk, og på forskningsfeltet diskuteres ulike organisasjonsformer og -modeller (Edmark 2002, van Kempen 2005). Men organiseringen i seg selv er ikke nok til å forstå hvordan politikken til syvende og sist blir gjennomført. For å få grep om det må man også se til iverksettelsen, og hvilke aktører som settes til å fylle ulike roller i organisasjonsmodellen.

*Iverksettelse* peker mot gjennomføringen av innsatsen, til virkeliggjøringen av målene gjennom den valgte organisasjonsformen. Ved iverksettelse blir det viktig hvordan de ulike partene i satsingen forholder seg til det stedet innsatsen rettes mot. Er det alltid samsvar mellom overordnet målsetting og hva de ulike ansatte oppfatter er Groruddalens egentlige problem? Områdepolitikken er en arena for meningsbryting. De formene som er valgt for organisering av Groruddalssatsingen påvirker hvordan det jobbes til daglig, men de er også gjenstand for diskusjon og moderasjon basert på erfaringer fra iverksettelsen. Hvem som besitter de ulike rollene i organisasjonen, den enkelte ansattes bakgrunn og erfaring har også betydning.

#### 1.4 GRORUDDALEN

Administrativt hører fire bydeler til Groruddalen. Disse er Alna, Stovner, Grorud og Bjerke, som til sammen huser om lag 130 000 av Oslos innbyggere. Det har vært bosetning her siden jernalderen, og det er drevet jordbruk her i tusen år eller mer. Dalen var en viktig ferdselsåre til og fra Oslo og for pilgrimsreisende til Nidaros. På folkemunne kom stedsnavnet Groruddalen først i 1960 etter initiativ fra lokalavisens daværende redaktør. Selv om Groruddalen etter hvert har blitt et innarbeidet begrep, så er det ikke et begrep med entydig innhold. I det følgende redegjøres imidlertid for noen av de egenskapene ved Groruddalen som alle de som jobber med Groruddalssatsingen kan enes om. Dernest presenteres noen andre kjennetegn som er med å danne grunnlaget for Groruddalssatsingen.

Det synes å være minst uenighet om Groruddalens yttergrenser mot nord, nordøst og nordvest, mens det er mindre entydig hvor Groruddalen begynner og slutter i sør, sørøst og sørvest. Innbyggere på Hellerud, Årvoll og Bryn vil ikke nødvendigvis være enig i at de bor i Groruddalen. Det kan ha å gjøre med endringer i bydelsgrensene (2004), men også med Groruddalens omdømme som innbyggerne ikke ønsker å assosieres med. Groruddalssatsingen opererer med en definisjon av Groruddalen som de fire bydelenes fulle geografiske utstrekning.

Groruddalen er en bred u-dal med slakt skrånende terreng mot en østlig og en vestlig åsrygg som grenser til Nordmarka og Østmarka med sine respektive byggeforbud og tilgjengelig naturområder. Det laveste punktet i dalbunnen er Breivoll, ikke langt fra Alna kjøpesenter. Langs dalbunnen renner Alnaelva og fem seks sidebekker tilslutter seg elveløpet. Samtlige av disse er lagt i rør. Også Alnaelva går i strekninger under bakken.

Landskapsmessig blir det trangere i dalbunnen ved Smalvoll som fungerer som en flaskehals. Med sydgående vindretning er det registrert byens høyeste luftforurensning i dette området. Det finnes noe bebyggelse i dalbunnen, men i all hovedsak er boligområdene lokalisert oppover i åssidene, mens næring og industri er lokalisert i den brede bunnen av dalen<sup>3</sup>. I første rekke er det arealintensiv næring med mye lagervirksomhet, noen store bilbaserte handlesentre og en stor andel logistikk.

Alnabruterminalen er et logistikk-senter av nasjonal karakter som ligger i dalbunnen. Herfra distribueres det meste av det som ankommer Oslo med fly, tog eller båt videre til resten av landet. En stor andel er godstransport, men mye er også bilbasert. Tre hovedveier skjærer gjennom Groruddalen fra nord til syd. Disse er blant de viktigste inn- og utfartsårer til Oslo sentrum. Trafikkbelastningen er til dels meget høy og et tema som opptar mange beboere i Groruddalen.

Groruddalen ble i det vesentligste bygget ut i tiårene etter 2. verdenskrig, og preges av en modernistisk byplantradisjon med tydelig adskilte områder for bolig, næring og rekreasjon. Boligområdene er lokalisert rundt holdeplassene til de to nord-sydgående T-banelinjene som gir god kollektivdekningen inn mot Oslo sentrum i tillegg til jernbanen i dalbunnen. Boligbebyggelsen er variert med høyblokker, lavblokker, rekkehus, atriumhus og villabebyggelse.

---

<sup>3</sup> Boligsameiet "Tittutgrenda" og noen enkeltstående villaer rundt Grorud stasjon er i første rekke den boligbebyggelsen som per i dag ligger i dalbunnen.

Det finnes et lite nærsenter på så godt som alle stasjonsområdene for T-banen. Det er imidlertid store forskjeller mellom sentrenes historie og bruken av dem, og i dag preges en del av dem av tomme lokaler og delvis forfall.

Sammenliknet med de fleste drabantbyområder i Europa er Groruddalens drabantbyer relativt småskalerte både når det gjelder høyde, omfang og antall enheter. De er for en stor del plassert på ulike nivåer i terrenget med høydeforskjeller innad i boligområdet. Mange har store åpne grøntområder mellom husene, og nesten alle ligger i direkte tilknytning (gangavstand) til skog og rekreasjonsområder. Boligene i Groruddalen er, som i resten av Norge, først og fremst eierboliger, enten gjennom selveier eller borettslagsmodellen.

Boligmassen i Groruddalen har gjennomgående høy standard. Boligene er jevnt fordelt hva gjelder sol, utsikt og tilgang til natur (Guttu 2008). Det er liten forskjell på blokkbebyggelse, atriumhus, terrasseblokker, høyhus eller eneboligområder hva gjelder ulemper som støy eller fordeler som nærhet til Marka. Materialkvaliteten er dessuten god, og boligene er gjennomgående godt vedlikeholdt. Til forskjell fra en del drabantbyområder utenfor byer som Stockholm, Göteborg, London eller København er ikke Groruddalens boligmasse preget av forfall. Den norske borettslagsmodellen tilskrives en del av forklaringen (Svendsen, 2004). Groruddalen kjennetegnes videre av en større andel barnefamilier og gjennomgående flere ektepar med barn enn tilfellet er for indre Oslo by. Det antas å ha sammenheng med andelen relativt store leiligheter, samt tilgangen på grøntområder og friarealer (Nadim 2008, Guttu 2008). I så måte skiller ikke Groruddalen seg nevneverdig fra andre drabantbyer i Oslo eller villaområder i ytre by.

For Groruddalen sett under ett gjelder at andelen fattige er høyere, og helsetilstanden for befolkningen dårligere, enn hva tilfellet er for resten av byen. Innad i Groruddalen er forskjellene imidlertid store med områder som tangerer Oslo ytre vest hva gjelder levekår (slik som Hellerud, Årvoll og Høybråten), men også områder som ligger langt ned på levekårsstatistikken (slik som Veitvet-Sletteløkka, Fossum, Haugenstua, Ammerud og Romsås).

Groruddalen har de siste tiår gjennomgått relativt raske demografiske endringer. Befolkningen er yngre og har flere med innvandrerbakgrunn enn resten av byen. Mens antall personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har økt i hele Oslo, så har andelen økt spesielt mye i drabantbyene, også i Groruddalen. Mens gentrifiseringsprosesser i indre by har gitt en beboermasse der færre har innvandrerbakgrunn og flere har høy utdanning,

ser det motsatte ut til å ha skjedd i drabantbyene (Hansen 2005:57-61). Hver tredje beboer i Groruddalen har bakgrunn fra et ikke-vestlig land, og det gjennomsnittlige utdanningsnivået er lavere enn for resten av byen.

Groruddalens fire bydeler har, sammen med Søndre Nordstrand, Oslo høyeste andel innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre, som også er høyeste i landet. I 2010 var andelen for bydel Stovner og bydel Alna begge 41 prosent, bydel Grorud 38 prosent og bydel Bjerke 34 prosent<sup>4</sup>. I disse bydelene bor også en av de høyeste andelene flyktninger i byen, en gruppe som møter andre utfordringer enn innvandrere som kommer på bakgrunn av arbeid eller familiegjenforening (Nadim 2008:17). Det er ingenting som tyder på at det er noen direkte sammenheng mellom andelen beboere med innvandrerbakgrunn og dårlige levekår (Nadim 2008). Groruddalen er i første rekke hjem for innvandrere med lang botid i Norge, og botid regnes som en viktig del av forklaringen på til dels store forskjeller i sysselsetting, utdanning og økonomi mellom ulike innvandrerminoriteter.

I Groruddalen har de ikke-vestlige innvandrerne bodd relativt mye lengre i landet enn hva gjelder for eksempel sentrumsområdene. Utviklingen kan forklares med den dominerende eierstrukturen for boliger, og at andelen kommunale boliger er høyere i indre øst enn i Groruddalen (Guttu 2008, Søholt 2010). Verdisettingen av leiligheter de siste tiår har dessuten medført en relativt sett sterkere vekst i boligprisene for indre by enn i Groruddalen, hvilket har gjort det mulig for flere innvandrere å selge boligen sin i sentrumsnære strøk og kjøpe noe større i Groruddalen.

Boligprisene i Oslo er, Groruddalen inkludert, landets høyeste. Det er store forskjeller mellom de innvandrerne som eier sin egen bolig, og således er med i den tradisjonelle sparingen for sine barns arv, og de som er henvist til leiemarkedet (Søholt 2010). Innvandrerne er heller ikke bosatt jevnt over dalen. Områder som Årvoll og Hellerudtoppen har en lavere andel ikke-vestlige innvandrere enn byen som helhet, mens på Rommen, Haugenstua og Furuset har mer enn halvparten av befolkningen ikke-vestlig bakgrunn.

Sett under ett har Groruddalen større innslag av barnefamilier blant innvandrerbefolkningen enn i befolkningen for øvrig, og gjennomsnittsalderen for den ikke-vestlige delen av innvandrerbefolkningen i Groruddalen er 15 år lavere enn for resten av befolkningen. Også her er det store forskjeller innad i dalen. På bakgrunn av tall for hvem som flytter inn og hvem som flytter ut, kan det synes som om de demografiske ulikhetene og

<sup>4</sup> Dersom ikke annet er oppgitt er tallene hentet fra 2010, Statistisk sentralbyrås hjemmesider [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

fordelingen av ikke-vestlige innvandrere for en stor del skyldes at etnisk norske enten dør av alderdom eller flytter ut, mens personer med ikke-vestlig opphav flytter inn. Therese Sundell finner at selv om beboere fra de østlige bydeler tenderer til å holde seg i øst når de skal skifte bolig, og tilsvarende gjelder for Oslo vest, så går andelen som flytter fra vest til øst ned. Det kan tyde på at ”norske husholdninger unngår områder med høy minoritetsandel” (Sundell 2008:65). Barnefamiliene dominerer blant de norske som flytter ut av Groruddalen, men også for de ikke-vestlige innvandrerne som flytter inn (Vassenden 2007). Vi ser med andre ord antydning til både lav tilflytning og høy utflytning av etniske nordmenn, da særlig med barn i skolealder<sup>5</sup>.

I undersøkelser av trivsel fremkommer at beboerne jevnt over trives godt (Brattbakk 2006, Hansen 2005). Tilbakemeldingene varierer noe fra sted til sted, men korresponderer ikke nødvendigvis med levekårsstatistikken.

#### 1.5 AVHANDLINGENS OPPBYGGING

I de forestående kapitlene redegjøres det for teoretisk og metodisk rammeverk. Kapittel 2 gjennomgår det overordnede analytiske rammeverket, der diskurs- og rammeanalyse, stedsteori og forskning på områdesatsinger er de viktigste pilarene. Kapittel 3 presenterer reflekterende forskning som det metodologiske utgangspunktet, samt viser hvordan det empiriske materialet er samlet inn og bearbeidet.

I kapittel 4 redegjør jeg for noen sentrale elementer i historiske diskurser om Groruddalen, og diskuterer hvordan de er med å prege Groruddalssatsingen. Både fysiske og sosiale forhold ved utbyggingen av Groruddalens drabantbyer tillegges betydning. Kapittelet er bygget opp kronologisk før kapittel 5 diskuterer Groruddalssatsingen som områdesatsing mer i detalj. Med utgangspunkt i norske erfaringer diskuterer ulike argumenter knyttet til organisering og iverksettelse av Groruddalssatsingen. Denne gjennomgangen leder frem til det jeg mener er en hensiktsmessig todeling av diskursen om Groruddalen i Groruddalssatsingen.

Kapittel 6 tar utgangspunkt i denne todelingen av diskursen om Groruddalen, og diskuterer hvordan det virker inn på fire problemrepresentasjoner, det vil si divergerende oppfatninger av hva som er problemet. De fire er utledet fra

<sup>5</sup> Sundell konkluderer med at så vel mekanismer som ”hvit flukt” og ”white avoidance” preger flyttemønsteret til norske husholdninger og dermed er virksomme i segregeringen av Osloskolen. ”Hvit flukt” og ”hvit unngåelse” handler begge (som navnene indikerer) om et aktivt handlingsrom fra de hvite husholdningenes side. De kan flykte fra områder der minoritetsandelen stiger, eller de kan unngå å flytte til områder der andelen allerede er høy. Begge mekanismer bidrar til segregasjon på boligmarkedet og preger, i følge Susanne Søholt, den skjeve befolkningsfordelingen i Oslo vel så mye som de ikke-vestlige innvandrernes valg på boligmarkedet (Søholt 2010)

det empiriske materialet, som knytter an til iverksettelse av innsatsen. I kapittel 7 diskuteres sentrale funn knyttet til avhandlingens tredje forskningsspørsmål om Goruddalssatsingen som bypolitisk virkemiddel.

## Kapittel 2

# Diskurser, rammer, sted og områdesatsinger

Dette kapittelet redegjør for de overgripende analytiske perspektivene som rammer inn avhandlingen. Det er inspirert av rammeanalyser og ”Hva er problemet?”-analyser, slik disse er utviklet av statsviteren Carol Bacchi. En rammeanalyse er en analyse av politikk, men da først og fremst utformingen av innholdet i politikken. På engelsk skiller man mellom begrepene policy (innholdsdimensjonen av politikken), politics (beslutningsprosessene) og polity (de politiske institusjonene). Rammeanalyser er en form for diskursiv analyse av innholdsdimensjonen i politikken, som egner seg for å belyse hvordan problemer konstrueres. Det vil si innholdet i (by)politikken, slik den kommer til uttrykk i Groruddalssatsingen, og hvilke effekter disse problemkonstruksjonene får.

I beskrivelsen av forholdet mellom politikk og sted er diskursbegrepet, slik det har utviklet seg i arven etter Michel Foucault og senere gjennom blant andre Iver Neumanns anvendelse, relevant. Diskurser og problemrepresentasjoner danner innfallsvinkelen i denne studien av Groruddalssatsingen.

Det teoretisk analytiske rammeverket har opprinnelse i forskjellige fagmiljø, filosofi, statsvitenskap og geografi. Likevel har de noen fellestrekk som gjør dem operasjonelle og anvendelige for denne studien av Groruddalssatsingen. Ved å introdusere diskursbegrepet som en analytisk innfallsvinkel til kunnskaps- og maktstudier har den franske filosof og idehistoriker Foucault blitt stående som den av poststrukturalistene med kanskje størst innflytelse på geografifaget<sup>6</sup>. Senere er bruk og anvendelse av diskursbegrepet tatt videre, hvorav Neumann knytter det til politikk. Carol Bacchi står også i arven fra Foucault og har vært opptatt av hvordan begripe, eller få begrep om, *meningen* som ligger innbakt i politiske diskurser og gir en metodisk overbygning mellom diskurser og praktisk politikktutforming. Hennes ”What’s the problem represented to be”-analyse, er en statsvitenskapelig metode for kritisk gjennomgang av offentlig politikk og retningslinjer (Bacchi 2009).

Det er gjennomført en rekke studier av pågående og avsluttede områdesatsinger. Som bypolitisk virkemiddel er det populært, og forskere finner ulik grad av suksess samt en del variabler som vurderes som en forutsetning for å lykkes. Litteraturen rundt områdesatsinger baserer seg på evalueringer, men også diskusjoner av særlige fenomen som lokale variasjoner, medvirkning, stigmatisering eller nabolagseffekter (Power 1995, Andersen H.S. 2001, Andersson 2001, Bauder 2002, Buck 2001, Friedrichs 2003).

Denne avhandlingens akademiske bidrag er i første rekke å diskutere forholdet mellom områdesatsinger som bypolitikk og betydningen av diskurser om det aktuelle innsatsområdet. Alle byer består av steder som hele tiden forandrer seg. Forståelsen for stedene i byen preger politikktutformingen, og politikkens ulike konsekvenser preger igjen forståelsen for stedene. De mange stedene som utgjør en by har ulik relasjon til hverandre, både historisk og geografisk. Det gjør byen både interessant og kompleks å studere.

I det følgende diskuteres først diskursbegrepets relevans for denne avhandlingen, dernest rammeanalyse og ”What’s the problem represented to be”. Videre følger en redegjørelse for bruk av stedsteori før områdesatsinger som bypolitisk virkemiddel diskuteres.

---

<sup>6</sup> Hansen 2004:88



## 2.1 DISKURSIVE PERSPEKTIVER

Diskursbegrepet brukes her som ”et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner” (Neumann 2001a):177).

Diskurser i samfunnsvitenskapen handler om vår måte å forstå verden på. En diskurs kan betegnes som en fastleggelse av betydning gjennom ideer, tankemønstre og begreper, som regnes som gyldige innen en kontekst eller domene (Jørgensen 1999). En diskurs kan således ses på som ”den mekanismen som betydning skapes gjennom” (Cruikshank 2008:29). I henhold til Neumann dreier diskurser seg om ”hvordan man går fra det ene til det andre for å danne mening” (Neumann 2001a):17). Diskurser dannes og omdannes fortløpende. De gir grunnlag for en forståelse av hvordan mening skapes gjennom (sosiale) prosesser, og at hva som regnes som sant, er omskiftelig.

Statsviteren og antropologen Iver Neumanns har utviklet sin metodologiske tilnærming til diskursbegrepet inspirert av Foucaults diskursbegrep (Neumann 2000, 2001a, 2001b)). Neumann er særlig opptatt av nytteverdien diskurser har for samfunnsvitenskapen. I det videre presenteres først deler av Foucaults opprinnelige forståelse for diskurser, og dernest en nærmere gjennomgang av Neumanns begrepsapparat.

### **Foucaults tvil**

Diskursanalyser, inspirert av Foucault, har siden opprinnelsen utviklet seg i ulike retninger (Barnes 1992, Fairclough 1992). For denne avhandlingens del er Foucault først og fremst interessant ved sin bruk av diskursbegrepet, og sin konstante tvil til det selvfølgelige. Ingenting er nødvendigvis slik de fremstår, hevder han og skriver: ”Jeg antar at diskursproduksjonen i ethvert samfunn på én og samme tid blir kontrollert, sortert, organisert og fordelt ved hjelp av en mengde prosedyrer som har som funksjon å avverge dens krefter og farer, beherske dens karakter av å være en tilfeldig begivenhet og omgå dens tunge og skremmende materialitet” (Foucault 1999:9). Neumann skriver om Foucault at ”det er mer enn en aning av koketteri å spore i Foucaults selvbeskrivelse. Et sentralt poeng ved hans arbeider er tross alt å demonstrere at tingenes orden lett kunne ha vært en helt annen” (Neumann 2001:37). I Foucaults diskursbegrep ligger at det er like viktig å få tak på selvfølgelighetene som kontroversene i det som studeres.

Foucault var opptatt av diskursenes dobbelthet, som både produsenter og produserte. Diskursene utgjorde, i følge ham, ikke bare selve kampen om herredømmet, men også det man kjempet om. Groruddalssatsingen kan sies å representere en slik dobbelthet ved at den iverksettes for å bedre levekårene i en bestemt del av byen, og samtidig legitimeres av nettopp de samme dårlige levekårene. For Foucault var diskurser noe som ble produsert ”kontrollert, sortert, organisert og fordelt” av en rekke ulike prosedyrer hvis mål er å få diskursene til å fremstå som sanne, universelle og virksomme (Foucault 1999:9).

### **Neumanns representasjoner og handling**

Når vi sanser verden omkring oss er vi avhengig av å kategorisere og systematisere erfaringene. Det finnes som regel ingen fasit for hvordan dette skal gjøres, men kategoriseringen virker gjerne selvforsterkende på den måten at vi ser (og hører) det vi forventer å høre, eller i det minste det som passer inn med hva vi allerede vet fra før. Neumann eksemplifiserer med et sosialt eksperiment der passasjerer på en togstasjon var vitne til en 60 år gammel mann som angrep to ungdommer. Til tross for at de to unge guttene gjorde som de var instruert og forholdt seg passive til overfallet, mente flertallet av øyenvitnene at det var ungdommene som hadde gått til angrep på den eldre mannen. De reisende så det de forventet å se fordi sansingen skjer gjennom representasjoner av verden (Neumann 2001a):33). Representasjoner er, i denne sammenheng, ting og fenomener (herunder også steder) slik de fremstår for oss etter at de har gått gjennom de verktøyene vi har for systematisering og kategorisering av verden omkring oss.

Neumann påpeker at det ikke nødvendigvis er noe ”en-til-en forhold mellom representasjoner og handlinger” (Neumann 2001a):51). En representasjon kan gi rom for flere forskjellige handlinger, og de som er bærere av representasjonen kan være seg det mer eller mindre bevisst. Hvordan diskursene materialiserer seg får dermed betydning. Det mest iøynefallende, eller det som får mest oppmerksomhet, er ikke nødvendigvis det stedet der alternative representasjoner målbindes. For å fange opp eventuelle motforestillinger eller alternative representasjoner, må det empiriske materialet utvides slik at analysen ikke bare refererer den dominerende diskursen. I likhet med Foucault gjør Neumann et poeng av at det som avviker fra de dominerende representasjonene kan ha stor analytisk verdi.

### **Hva er det som kan studeres?**

Neumann er opptatt av diskursenes systemiske karakter:

En *diskurs* er et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner (Neumann 2001a):177).

Institusjoner må forstås som et vitenssystem, altså ikke nødvendigvis en organisert institusjon i form av navn, logo, organisasjonsnummer og så videre. Institusjonalisering foregår i fagmiljøer, og problematiseres så vel hos Foucault som hos Neumann. For Foucault handlet det om ekspertenes praksis, som gjennom en faglig oppdeling av helheten i bestemte terminologier gjorde verden begripelig for de få (Foucault 1999:10). Opp gjennom Groruddalens historie har flere fagmiljø hatt sitt å si om utviklingen, og ulike faggrupper har ikke alltid vært enige. Ingen fagdiskurser forvalter nøytrale representasjoner, men fremstiller verden gjennom faglige teoremer og utelukkelse som definerer hva det kan snakkes om og hvordan. Verdensbildet avtegner seg i tekst, foto og arkitektur. Representasjonene er uttrykk for fagdiskursers utvikling og dominerende status til ulike tider.

Neumann understreker utfordringene ved diskursens rekkevidde, og spør hva som er forholdet mellom ”faktum” og ”representasjon” (Neumann 2001a):63). Neumann viser blant annet til statsviterne Ernesto Laclau og Chantal Mouffe, som opererer med et skille mellom diskurs og artikulering (Andersen N. 1999:87). Diskursen, hevder de, har ikke noe *selv*, og praksis er dermed heller ikke lokalisert i de enkelte diskurser, men inngår snarere i et diskursivt felt der ulike diskurser artikuleres. Laclau og Mouffes utgangspunkt er at virkeligheten konstrueres gjennom en kamp om å tillegge den mening (Rear 2013). Diskursanalysens oppgave kan da forstås som å kartlegge de prosesser der meningen synes frosset, eller selvfølgelig. Diskurser vil alltid ha en iboende trang til å etablere orden, til å få ro i det som flyter og til å finne kategorier som kan fryses for et stykke tid av gangen (Neumann 2001, Jørgensen 1999, Rear 2013). Laclau og Mouffe opererer med et begrepsapparat der diskurser orienterer seg rundt det de kaller nodalpunkter, eller et privilegert tegn som diskursene krystalliserer seg rundt (Laclau 2001). Ingen tegn har et innhold før de fylles med mening ved at de plasseres inn i en bestemt diskurs.

Jørgensen og Phillips bruker betegnelsen ”diskursorden” snarere enn diskursivt felt, og skriver at det fungerer som ”et reservoir av betydningstilskrivninger, som tegn har haft eller har i andre diskurser, men som ignoreres i den spesifikke diskurs for at skabe entydighed” (Jørgensen

1999:37). I politikken er det et mål å opprette en diskursiv stabilitet, en tilsynelatende orden som gjør at likt og ulikt ikke skaper kaos i våre etablerte systemer (tanke, tale, tekst). Fordi diskurser aldri kan avsluttes, men er å betrakte som en evig prosess som finner sted gjennom artikulasjon i en diskursorden, så tar politikken streben heller aldri slutt. Neumann understreker at det har en rekke konsekvenser, som blant annet at det ikke er noen grunn til å betrakte utopier som stabile strukturer, ”men snarere som innspill til prosesser” (Neumann 2001a):65). For Groruddalssatsingen gjelder at den skaper aksept for den retning områdesatsingen tar, og det mandat den er gitt. Opp gjennom historien har ulike fagmiljøer forsøkt å lukke diskursen om hva som var riktig utvikling av byen, og av Groruddalen. Arkitekter har hevdet sine idealer om sonedeling og bokvalitet, basert på modernistiske byplanidealene, mens samfunnsvitere har kritisert det de mente var inhumane konsekvenser av den samme planleggingen.

Laclau og Mouffe bruker videre et begrep om ”flytende betegner”, som viser til elementer som fremdeles er åpne for å tillegges ulik betydning, og som de ulike diskursene kjemper om å fylle med innhold som passer inn i den interne orden en diskurs søker opprette (Jørgensen 1999:39). Disse flytende betegnerne kan brukes for å avdekke pågående konflikter om dannelse av mening, og forstås ut fra to andre diskursteoretiske begreper; *elementer* og *momenter* (Laclau og Mouffe 2001). Alle tegn i en diskurs er momenter, og kan betraktes som knuter i et fiskegarn. Momentenes betydning holdes fast gjennom hvordan de står i forhold til hverandre (Jørgensen 1999:36). I det første tiåret etter krigen var for eksempel bolig et moment som ble satt i forbindelse med andre momenter som lys og luft (se kapittel 4). Nodalpunktet, eller et privilegert tegn i diskursen om Groruddalen på denne tiden, kan sies å være drabantbyen, og momentene gis mening ut i fra den dominerende forståelsen for drabantbyen (som på 1950-tallet fremdeles var positivt ladet). De betydninger som blir utelukket fra diskursen befinner seg i det Laclau og Mouffe kaller det diskursive feltet, eller diskursorden hos Jørgensen og Philips (Laclau 2001, Jørgensen 1999).

Tidligere tiders byplanleggingsidealene, slik som adskilte boligområder, nærsentre, langsgående transportårer og dalbunnens industripreg, preger diskursen om Groruddalen. Groruddalssatsingen forsøker i stor grad å skape nye stedsbilder av Groruddalen gjennom å gi de flytende betegnerne en ny mening.

## 2.2 RAMMER

Politikkutforming er i praksis inkorporering og omsetting av meningsbærende verdier og begreper. Neumanns diskursanalyse av norsk europapolitikk, er et eksempel på hvordan politikk, og politikkområder utgjør system for frembringelse av utsagn og praksiser som fremstår som sanne og naturlige, og som skaper orden i en tilsynelatende uoversiktlig verden (Neumann 2001b)). Selv om lover, retningslinjer eller politiske programområder som oftest er utformet i en operasjonell terminologi, så understøtter og viderefører de dominerende diskurser. For Carol Bacchi er en slik anerkjennelse av at all handling, alle objekter og praksiser er sosialt meningsfylte helt sentral for en analyse av politikkutforming. Mening tillegges ut fra sosiale og politiske vurderinger som fattes under bestemte sosio-historiske kontekster. Det eksisterer med andre ord verken nøytral politikk, eller nøytrale (politiske) dokumenter. Snarere bærer politikkutforming i seg diskurser som videreføres og utvikles.

Mens de fleste analyser av områdesatsinger har et rasjonelt sammenliknende (og evaluerende) utgangspunkt, gjør Bacchis modell det mulig å studere dem med et mer diskursivt fokus. Fremfor å se Groruddalssatsingen som et direkte svar på de problemer som beskrives, studeres den som et sett problemrepresentasjoner. På den måten blir det mulig å se på den som et bypolitisk virkemiddel i bevegelse, som et uttrykk for tolkning og refleksjon rundt verdisetting av forhold ved Groruddalen. De oppfatningene som eksisterer om stedet er med å forme politikkenes innhold (Bacchi, 1999:49).

### **Hva er problemet?**

Bacchis praktiske innfallsvinkel går et skritt til siden snarere enn rett frem i studiet av innholdet i politikken. I stedet for å registrere problemer og foreslå løsninger, nekter hun å godta premissene uten først å ha kastet lys over hvilke vurderinger som ligger bak. Denne gjentatte poengteringen av at problemer *skapes* utgjør en forskjell. Problemer oppheves som stedbundne naturgitte fenomener og blir et produkt av sosial handling. Problemene blir problemer fordi de gis mening som problemer. Dermed handler det både om å se etter problemene, samt å anerkjenne dem som konstituerende eller produserende i en diskursiv sammenheng. Bacchi byr på en anvendbar metode for å få øye på ulike problemrepresentasjoner i politikkutforming for Groruddalen.

To forutsetninger ligger til grunn for Bacchis resonnement. For det første at man, snarere enn å evaluere politikkenes evne til å løse problemer, må se på hvordan politikken *skaper* problemer. For det andre at essensen i det å styre (governing) er nettopp å problematisere (Bacchi 2009: ix-xviii). Så lenge

problemer skapes gjennom sosial praksis, så er det alltid en fare for at en del problemstillinger ikke blir hørt i offentligheten. Kampen om sentrale begreper i diskursen om et steds karakter vil understøtte, og basere seg på, særlige oppfatninger av hva som er problemet. Bacchi er opptatt av at selv om det offentlige ordskiftet, den politiske samfunnsdebatten, tilsynelatende drøfter flere problemstillinger, så er det mest sannsynlig enda flere som ikke kommer til uttrykk, og som dermed ikke blir en del av det allmenne virkelighetsbildet. Det gjelder med andre ord, som også Neumann er inne på, å utvikle metoder som kan fange opp både dominerende oppfatninger, motsetninger og avvik.

All politikktutforming stiller en form for diagnose ved at problemer beskrives i en kjede av ”thought/analysis/action” (Bletsas 2012:38). For Bacchi er ikke poenget at det finnes ulike oppfatninger av hva som er problemet, men snarere hva som ligger bak diagnosen. Overføringsverdien mellom diskurser og politikktutforming åpner for å se på produksjonen av et (politisk) rom, og ulike relasjoner partene i mellom. Diagnosen avhenger av hvem som ser og hvilke betoning av et fenomen som gis mest verdi. Det som bringer analysen videre fra et tilbakeskuende blikk for hvordan og hvorfor politikkens problemutforming har blitt som den har blitt, er at diagnosen i sin tur ligger til grunn for utpeking av nødvendige tiltak. I Bacchis terminologi kalles slike divergerende eller konkurrerende oppfatninger for problemrepresentasjoner (Bacchi 1999:1-2). Disse problemrepresentasjonene impliserer aktive aktører, for eksempel aktuelle myndigheter, som utformer politikken. Bestemte representasjoner muliggjør, eller umuliggjør, handling. En diskurs legger føringer for hva som kan sies å være problemet, et sett av problemer eller hovedproblemet. Diskursen avgrenser problemene og dermed også hva som ikke adresseres.

En kommentar, i Foucaultiansk forstand, til problemrepresentasjoner er at de implisitt vil være et nytt bidrag til en stedsdiskurs. For Bacchi er det sentralt å reflektere kritisk rundt måtene det problematiseres på, for dermed å redusere skjevfordeling og negative effekter for enkelte grupper (Bacchi 2009:15). Refleksjon rundt ulike problemstillinger kan avdekke eierskap både til premisene for politikktutforming og konsekvenser av den. Mens en tradisjonell forståelse for politikk i Bacchis terminologi er reaksjonær (reactive), i den forstand at politikk studeres som en måte å løse sanne og identifiserbare sosiale problemer på, så er Bacchis egen metode (What’s the problem (WTP)) fokusert på myndighetenes aktive rolle i å gi sosiale problemer en bestemt form (Bacchi 1999). Hun mener ikke at myndighetene (nødvendigvis) skaper problemene, men at de gir problemene form gjennom

hvordan de beskriver dem, hvilke de retter søkelys mot og hvilke forslag som fremmes for å adressere dem. Vinklingen, understrekingen og oppgraderingen av et utvalg problemer til en bypolitisk strategi, kan videreføre diskursen om stedet.

Bacchis tilnærming innebærer en analyse av problemrepresentasjon, problemdiagnose og effekter. Disse diskuteres og analyseres ved å stille spørsmål ved det åpenbare, og ikke godta en tradisjonell tilnærming til politikk som hvordan et samfunnsproblem finner en løsning.

### **En serie spørsmål**

Bacchis metode består av en serie spørsmål som bidrar til refleksjon, også rundt ens egen praksis som del av diskursproduksjonen. Ved å ta utgangspunkt i et dokument spørres det etter hva som egentlig er problemet. Og fordi de mest iøynefallende premissene ikke uten videre godtas, blir utfordringen å grave seg bakover i materialet og finne mer grunnleggende problemrepresentasjoner. Disse fremstår gjerne som ”naturlige” eller ”sanne”, og kan dermed være vanskelige å få øye på ettersom de sjelden er oppe til diskusjon.

”What’s the problem represented to be” (WTP) stiller analytisk opp en serie spørsmål som starter med hvilket problem et dokument beskriver (Bacchi 2010:7-8). Dernest må man finne ut av hvilke antakelser som går forut for problembeskrivelsen. Bacchi selv bruker pornografi som eksempel (Bacchi 1999:4). Spørsmålet er ikke hva som er problemet med pornografi, men derimot hvilket problem pornografi representerer i politikken. Svaret vil trolig variere mellom feminister, moralsk konservative og liberalere. For sistnevnte er pornografi kanskje ikke engang et problem. Poenget til Bacchi er at det er viktig å få belyst disse variasjonene. Mest sannsynlig vil utsagn fra den ene fløyen fremprovosere svar fra den andre og vice versa. Hensikten med å innlemme de ulike problemformuleringene er å skape et analytisk rom der det lar seg gjøre å vurdere konkurrerende konstruksjoner av et fenomen. Disse konstruksjonene fører til handling, men også til utelatelse av alternativer.

Bacchi stiller videre spørsmål ved hvilke *effekter* konstruksjonen av problemer har for individer, eller for hva som kan sies (og ikke sies). Fordi det som er mindre synlig ikke behøver være mindre viktig, rettes søkelyset også mot det som ikke problematiseres i politikken. En måte å finne ut av det på er å lytte til de delene av ordskiftet der det er stille, eller til det som ikke sies høyt.

Konsekvensene av å stille seg kritisk til det åpenbare er blant annet at det også blir mulig å spørre seg hva konsekvensene av en annen problemrepresentasjon ville vært? Gjennomgangen av historiske diskurser om Groruddalen viser at problemfokuset skifter. Fra det som (nok) var utenkelig på 1950-tallet til det som var en "selvfølge" (eller i det minste politisk korrekt) på 1970-tallet. I en slik prosess av re-problematisering, eller produksjon av alternative problemrepresentasjoner, ligger noe av kimen til dagens problemfokus. All politikk har, i følge Bacchi, blindvinkler (blind spots) der offentlighetens lys ikke når inn. Her finnes mindre åpenbare forutsetninger, skjulte agendaer eller motstridende interessefelt som like fullt kan begrense politikkkutforming eller effekten av den. Bacchis interessefelt er først og fremst kjønnspolitikk, og ved å undersøke både de iøynefallende og de implisitte forutsetningene som er innebygget i kjønnspolitikken synliggjør hun konsekvenser av kjønnsforståelse for hvilke tiltak som iverksettes (Bacchi 1999, 2009).

### Effekter

Bacchi opererer med tre kategorier effekter av politikkkutforming hvorpå den første er *materielle* effekter. Materielle effekter av en politikk kan for eksempel være en økning av økonomiske overføringer fra et administrativt nivå til et annet på bakgrunn av at vurderingen av hvem som bør motta overføringer eller økte tilskudd, har endret seg.

Materielle effekter av politikkkutforming i en områdesatsing kan blant annet være hvilke områder i satsingen som får mest økonomiske midler, hvilke grupper det satses mot og hvilke områder, grupper eller tema det satses mindre på.

Den andre kategorien effekter er *diskursive* effekter som peker tilbake på meningsproduksjonen og rammene for hvordan et fenomen oppfattes. Diskurser (re)produseres gjennom diskursive effekter fordi bestemte forståelsesmønstre etableres gjennom ulike type problemrepresentasjoner, mens andre igjen utelukkes. Enkelte forslag til innhold eller løsninger fremstår i sin tur som mer aktuelle gitt de diskursive effektene (Bacchi 2009:15-16).

Også litteraturen rundt områdesatsinger peker på at en slik politikk kan føre til ytterligere stigmatisering av innsatsområdet (Andersen H.S 2003). Diskursen om stedet som et område med store utfordringer styrkes dermed ved at det, gjennom områdesatsingen, blir synlig for alle at "her må det være



virkelig ille siden man trenger en ekstraordinær innsats”. Dersom problembeskrivelsen var en annen (slik som eksempelet ovenfor med Furuset) ville også diskursen om stedet kunne ha utviklet seg i en annen retning. Nettopp denne tilbakevirkende kraften, disse diskursive effektene av en politikk, er det Bacchi peker på at man (også) må være oppmerksom mot.

Den siste kategorien er *konstruksjon av subjekter* gjennom språkbruk og representasjoner i politikken. Bypolitikken etablerer og bekrefter subjekters posisjon i form av hvem som defineres som å ha problemer, og hvem som ikke har det. Subjektkonstruksjoner legger føringer for handlingsrom, legitimitet, status og liknende og er i sin tur en del av en fremtidig problemkonstruksjon.

Gjennomgangen av historiske diskurser om Groruddalen viser hvordan eierskapet til problemene har endret seg. Denne utviklingen er med å danne grunnlaget for utformingen av Groruddalssatsingen som, gjennom sine problemdefinisjoner, igjen er med på å styrke eller skifte fokus på for eksempel innbyggernes, og enkelte grupper av innbyggernes, eierskap til problemene. Gitt at det finnes ulike problemrepresentasjoner i Groruddalssatsingen kan det også finnes ulike Subjektkonstruksjoner. Gjennom intervjuer og dokumentanalyse studeres både dominerende og mindre dominerende problemrepresentasjoner i en bypolitikk av denne typen.

### 2.3 STEDSBEGREPET

To av geografis kjernebegreper ”space” og ”place” preger utviklingen av stedsbegrepet i litteraturen. Begge har lang historie og gjennom tidene har geografifagets oppmerksomhet mot sted og rom pendlet mellom et konkret og et abstrakt meningsinnhold. Fra regionalgeografis studier av unike steder og arealdifferensiering, via 1960- og 1970-tallets studier av romlige fordelinger frem til den humanistiske fremveksten på 1970-tallet som gjeninnførte sted som et sentralt analytisk begrep er forholdet mellom ulike geografiske nivå aktualisert (Fosso 2000:44).

Generelt benyttes gjerne *space* for å beskrive noe abstrakt, et system, relasjonen mellom flere systemer eller synergieffekten av mange mindre bestanddeler. *Place* derimot brukes oftere for å beskrive noe lokalt og personlig; ens egen plass i verden og et sted vi kanskje kan kalle et hjem (Massey 1994). Å finne norske ekvivalenter til ”space” og ”place”, er ikke umiddelbart enkelt. Begrepene *rom* og *sted* kan fungere, selv om det norske begrepet ”rom” oversettes bedre til det engelske ”room” enn til begrepet ”place” (Birkeland, 2000). Geografen Yi Fu Tuan beskriver ”space” som mer

abstrakt enn ”place”, en tolkning som har stått sentralt i ”space” – ”place” debatten (Taylor, 1999). ”Place” gis et konkret innhold i form av at ”an empty place is an eerie”, mens ”an empty space is merely geometrical” (Taylor 1999:10).

### **Fra abstrakt rom til et gjenkjennelig sted**

En konsekvens av en slik subtil tilnærming er at når det romlige blir familiært går det over fra å være rom til å være sted. Rommet intimiseres og gis (personlig) mening. I forlengelsen av en slik forståelse av rom og sted ligger at rom (space) er det som planlegges, mens sted (place) er det som oppleves. Når det gjelder byplanlegging, kan rom og sted illustrere forskjellen mellom planleggerens og beboerens perspektiv på problemstillinger og målsettinger som utgangspunkt for utformingen av innsatsen. Beboerne kan ha en kroppsliggjort, erfaringsbasert stedsforståelse, mens planleggeren har en mer distansert, romlig innfallsvinkel. Det skaper, hevder Taylor, en spenning mellom de to nivåene (Taylor 1999). En slik spenning mellom place og space oppstår mellom de romlige produsentene (planleggerne, arkitektene, politikerne) og de som bidrar til produksjon av stedet gjennom sin hverdagspraksis (beboere, brukere). I teorien pålegger planleggerne, byråkratiet, space over place, og rom (space) blir ofte et resultat av ovenfra-og-ned prosesser, mens sted (place) oppfattes som et produkt av nedenfra-og-opp prosesser (Taylor 1999:14).

Planleggingen av Oslos utvidelse, med Aker herred og Groruddalen, innebar en slik ovenfra og ned planlegging. Det skulle bygges mange boliger, og i tråd med tidens ånd mente man at gode boliger ville gi gode mennesker, ergo skulle boligene forsynes med det som, av planleggerne, ble regnet for viktige kvaliteter. Lys, luft og en funksjonell separasjon av bolig, arbeidsplasser og trafikk er noen av stikkordene som gjennomgås med de historiske diskursene om Groruddalen. Men, som Taylor også understreker, så er det ikke nødvendigvis så enkelt som at space er abstrakt og place er hverdagspraksis. For også en abstrakt romlig størrelse kan utvikle seg til å få karakter av et sted. Taylors eksempel er at nasjonalstaten, en i utgangspunktet abstrakt størrelse, fylles med identitetsmarkører (i norsk sammenheng; ski, grunnloven, demokrati etc.) og som dermed kan gi det å høre til en nasjonalstat (det å være norsk) relevans helt ned til hverdagspraksisen (Taylor 1999).

Groruddalen er på mange måter en slik abstrakt størrelse, en forbindelse mellom fire bydeler, en geografisk størrelse som Groruddalssatsingen rettes inn mot. Samtidig er det et poeng i Groruddalssatsingen å bygge opp om

stedsidentitet. Målsettingen iverksettes ved å peke ut enkelte identitetsmarkører (som de gamle Akergårdene, bondegårder fra før drabantbyene ble bygget ut) hvilke er ment å øke tilhørigheten til Groruddalen og gjøre det til et sted man kan være stolte av. På den måten er politikktutformingen, i teorien, med på å gjøre space om til place, og vinkle den tidligere ovenfra-og-ned planleggingen mot mer nedenfra-og-opp planlegging der innbyggerne i større grad involveres.

### **Stedsbegrepet i utvikling**

Stedsbegrepet er ikke statisk, men i stadig utvikling. Avviket fra positivismens tiltro til objektivitet og nøytral forskning kom med den kulturelle vendingen av samfunns- og humaniorafagene. Innenfor geografien utviklet det seg, i de anglosaksiske land, fra om lag midt på 1960-tallet en humanistisk retning som søkte å ta et oppgjør med positivismens forskningsidealer. Dennes påvirkning på geografifaget sammenfalt med en generell radikaliseringsprosess av de samfunnsvitenskapelige fagene gjennom en marxistisk og strukturalistisk orientering. Herunder ble det, først og fremst, fremmet en samfunnskritikk av det bestående kapitalistiske samfunn og dens forbrukerkultur. I den humanistiske retningen, slik den fremsto særlig i nord Amerika og England, utviklet det seg etter hvert sterke bånd til den moderne fenomenologien, utviklet av blant andre Edmund Husserl mot slutten av det nittende århundre, begynnelsen av det tyvende (Hansen 2004). Til grunn for mye av Husserls filosofi lå tvilen, og fenomenologien som filosofi innebar en nokså omstendelig form for tankefordypelse der en radikal refleksjon omkring det værende var målet (Fuglestad 2005).

Den fenomenologiske tvilen og den marxistiske radikaliseringsprosessen ga opphav til to former for geografisk samfunnskritikk som forenes i oppmerksomheten om tapet (av makt/rettigheter eller (steds)identitet), men som skiller lag i sine vitenskapsteoretiske idealer. For mens den humanistiske geografi utviklet seg til det Pickles har kalt en ”feiltolkning av det fenomenologiske grunnlag” (blant annet av Husserls opprinnelige søken etter en plattform for viten) og stedvis havner i en subjektivistisk tilnærming til det arkitekten Norberg-Schulz kalte ”stedets ånd”, så utviklet marxistisk geografi en historisk materialisme båret frem av bidragsytere som Doreen Massey og John Allen, hvis poeng var at steder alltid vil reproduseres i lys av sin økonomiske historie (Hansen 2004:69, Fuglestad 2005, Massey 1984). En slik stedsforståelse og økonomisk rasjonell forklaring på byers vekst og utvikling, har gitt opphav til mye av det tankegodset som er førende for politikktutformingen i de fleste land, deriblant Norge. I geografifaget står den

økonomiske retningen også sterkt med sin beskrivelse av globalisering, internasjonal arbeidsdeling, regional og interurban konkurranse<sup>7</sup>.

### En konstruktivistisk stedsforståelse

Den kulturelle vendingen kan grovt sett sies å markere et skille mellom en tradisjon for å betrakte stedet (og regionen) som en *fysisk materie* og som *sosial praksis*. I tråd med positivistiske tradisjoner om visualitet og analytisk målbarhet har geografer en lang historie for å betrakte et sted som et bestemt objekt, på linje med en stol, et bord eller et fjell. Med den kulturelle og humanistiske vendingen i geografifaget tilkom et mer relasjonelt stedsbegrep, der steder defineres som en *mental konstruksjon* som verden representeres gjennom (Agnew 1996:373-374). En konstruktivistisk tilnærming til sted innebærer at steder skapes (kontinuerlig) gjennom sosial praksis.

Doreen Massey hevder steder må forstås som prosesser snarere enn avklarte enheter. Hun er således på linje med Bacchis forståelse for politikken innholdsdimensjon, hvis tilblivelse også må forstås som en del av en prosess. Slike prosesser går ikke mot en endelig slutt der alle brikkene faller på plass, men pågår kontinuerlig. Det som gir et sted dets karakter er ikke en lang internalisert historie, men summen av (pågående) konstruksjoner. Hun avfeier ikke økonomiens betydning, men betviler dens posisjon som eneste forklaringsvariabel. Økonomi og marked er et produkt av hva vi velger å verdsette, og nettopp verdivalget er en kontinuerlig konstruksjon. Massey er opptatt av at steder ikke må forstås som avgrensede områder innen gitte grenser, men snarere som artikulerte øyeblikk i et nettverk av sosiale relasjoner og forståelser (Massey 1994:154). En slik stedsforståelse åpner for en stedsdiskurs som er ekstrovert og utadrettet og som evner å ta inn over seg og integrere så vel det globale som det lokale.

En forutsetning for et slikt progressivt stedsbegrep er at stedet ikke betraktes som statisk, men som produsert gjennom ulike former for konsepter bygget i sosiale relasjoner og interaksjoner. Massey benekter ikke steders unike karakter, men understreker at særegenheten og det unike har røtter i et utall kilder som ikke bare finnes på stedet selv. De oppstår i ulike kombinasjoner av sosiale relasjoner og konsekvenser av en pågående globalisering (økonomisk, kulturelt og i andre henseende). Steder blir, i Masseys relasjonelle stedsforståelse, til i møtet mellom det globale og det lokale og med referanse til den særlige historien på akkurat dette stedet.

<sup>7</sup> Internasjonale forfattere som David Harvey, Michael Porter, Michael Storper og Manuel Castells har preget mye av forskningen på dette feltet, men også norske forskere som Tor Fredrik Rasmussen, Tone Haraldsen og Bjørn Terje Asheim står bak innflytelsesrik empirisk forskning og teoriutvikling.

En slik stedsforståelse, der stedet i prinsippet skapes igjen og igjen, forhandles og reforhandles gjennom sosial praksis, er ikke umiddelbart lett å forene med politikkkutforming. Det tar tid å etablere enighet om en politikk. Den skal utformes og gjennomføres, og i all den tid det tar, så endres også stedet politikken skal rettes mot. Tradisjonelle analyser, som ser politikk som konstruktive løsninger på faktiske problemer, må nødvendigvis også se stedet som noe fast, for på den måten å kunne låse problemstillingene til en bestemt ”virkelighet”. Sett med Bacchis analytiske blikk er det imidlertid ikke slik at problemstillingene er nøytrale, hvilket går godt overens med et prosessuelt stedsbegrep. For på samme måte som problemrepresentasjonene er med å forme både politikkens faktiske utkom, og diskursene om det som problematiseres, så er ulike oppfatninger av et sted med på å legitimere problemrepresentasjoner. Det kan være gode grunner til å forsøke låse en problemdefinisjon, for eksempel for å få tid til å utforme politikken.

### **Sted – diskurser - makt**

Et relasjonelt sted, som hos Massey, innebærer en tilknytning til så vel lokale som globale prosesser (Massey 1993). Globaliseringens konsekvenser for bedrifter som kan ha produksjonen sin i et land med lavere lønningsutgifter, mens forskning og utvikling kan foregå et annet sted og hovedkvarteret ligge et tredje sted, har gjort mange steder likere hverandre enn tidligere. Mens forskere som Castells mener de vesentlige forskjellene mellom steder viskes ut, så hevder blant andre Massey at steder som er forbundet med hverandre (gjennom for eksempel produksjonslinjer), alltid vil være unike (Massey 1995). Castree argumenterer for at globaliseringen ikke kan skape homogenitet, da det alltid vil være ulike aktører som håndterer de globale prosessene på forskjellige måter (Castree 2009). Steder skapes både lokalt og globalt, og er i kontinuerlig utvikling. Dermed kan man ikke, i henhold til Massey, akseptere at et sted behandles som noe lukket mot omverdenen, men snarere må se ut over sine egne grenser og anerkjenne at alle delene er avhengig av hverandre.

Parallelt med en stedsforståelse som er mindre fast og bestandig, så har identitet og stedsidentitet blitt viktige markører i stedsteorien. Også identitet konstrueres, og etter hvert har markedsføring og omdømmebygging av steder fått stor oppmerksomhet. Edmark peker på omdømmebygging som sentralt for at støtten til en områdeinnsats skal vedvare (Edmark 2002). Omdømmebygging, som også finner sted i Groruddalsinnsatsingen, er gjerne preget av at det opprettes et ideal, en slags ønsket identitet som defineres utenfra. Denne formidles gjennom brosjyrer og kampanjer. Gode hensikter til

tross, så kan denne typen omdømmearbeid også bidra til større forskjell mellom hvordan stedet oppfattes fra de som bor der og de som ser det utenfra (Berg 2013). Stedsidentiteter kan skapes både nedenfra (i lokalbefolkningen) og ovenfra (eksempelvis gjennom reklamebyråer eller kampanjer) og vil være av ulik karakter og varighet. Dale og Berg peker på at omdømmeprosesser ofte er styrt ovenfra gjennom politikere og byråkrater, næringsliv og organisasjoner (Dale 2013). I den grad beboerne trekkes med, gjennom folkemøter eller andre arrangementer, så er det gjerne med en bestemt hensikt (som at de skal uttale seg om en plan eller et planinitiativ). Stedet gis mening og innhold gjennom kampanjer som søker å beskrive det i tråd med sentrale aktørers idealer eller interesser. Det kan stå i motsetning til stedet slik det erfares hos dem som bor og bruker det til daglig. Hvorvidt ulike stedsforståelser fører konflikter – og i tilfelle hvordan de kommer til uttrykk – vil variere fra sted til sted opp gjennom tidene (Dale 2013). I så måte er forståelsen for relasjoner mellom det som presenteres ovenfra og det som tas i mot, kontrasteres eller presenteres nedenfra, en videre diskusjon av det relasjonelle stedet. Også litteraturen rundt ”governance” og ”communicative planning” er opptatt av hvordan en slik makt (og motmakt) bidrar til utformingen av stedets identitet (Healey 2006 a)b), 2008, Hillier 2008, Andersen J. 2009, Sandercock 2000).

Cruickshank og Lysgård kaller anvendt diskursteori i sin stedsforskning, for ”det lokale spillet om mening” (Cruickshank 2013:77). De finner at diskursene ofte reduseres til en forklaringsvariabel for endring i kombinasjon med sammensetningen av ulike aktører. Altså at myter, fortellinger og diskurser om stedet nokså enkelt kanaliseres gjennom ulike aktører, og at det i sin tur er disse aktørenes interesser som blir avgjørende for hvilke diskurser som vinner frem. Cruickshank og Lysgård stiller seg kritisk til en slik forenklet fremstilling. I deres perspektiv reduserer slike analyser diskursene til å bli en arena hvorpå aktørene kan utspille sine interesser. På den måten, hevder de, undervurderes diskursens kraft og aktørene skygger for den makten som ligger implisitt i det diskursive.

Det er en sammenheng mellom problemrepresentasjoner, slik Bacchi er opptatt av dem, og Cruickshank og Lysgårds interesse for et underliggende maktperspektiv. Snarere enn å plassere de ulike aktørene i politikikutformingen etter stilling og innflytelse åpner en studie av problemrepresentasjoner for ulike stedsforståelser som tidvis er helt uavhengig av posisjon. Det kan være rom for et lokalt spill om mening innad i en områdesatsing, selv om det dominerende stedsperspektivet er bestemt på forhånd og formidles gjennom ulike målformuleringer. Å knytte

problemrepresentasjoner til diskurser gir anledning til å se motsetninger og paradokser i motivene for gjennomføring av vedtatt politikk.

Stedsdiskurser er ikke bare et grunnlag for utforming av politiske problemstillinger, de sier også noe om verdisetting. Hva ved et sted regnes som viktig, og hva får status som mindre viktig? I Groruddalen har vektingen av verdier endret seg; fra et optimistisk syn på det nye livet i drabantbyen til et overveiende negativt syn på det samme livet. I en diskursiv sammenheng er det vesentlig hvordan fagmiljøene snakker, og hvilke begrepsapparat som legger føringer. Herunder har det vært hevdet at arkitektenes vokabular, og dermed også deres tankesett om hva som utgjør et sted, har hatt et hegemoni (Røe 2002, 2014, Skogheim 2003).

### **Diskurs – rammer – sted - områdesatsinger**

Diskurser, rammeanalyse (WTP) og et konstruktivistisk stedsbegrep gir til sammen en håndgripelig inngangsport for å snakke om Groruddalen, bypolitikk og meningsdannelse. Områdesatsinger er en type bypolitikk som både viderefremidler og selv er bidragsyter til diskursen om Groruddalen.

Den korte definisjonen av en områdesatsing er at det er en generell terminologi som beskriver et offentlig initiert program med fokus på problemløsning i en romlig, geografisk enhet (Smith 1999). Områdesatsinger går under mange navn og har endret seg opp gjennom tidene. Innen geografifaget har man gjerne snakket om ”strategier for sosial miks” og ”områdebasererte strategier” (Andersson R. 2005b)). Førstnevnte kan ses på som et mer eller mindre direkte utkomme av sosiologen William Julius Wilsons bok om *The truly disadvantaged* som beskriver fremveksten av en ny underklasse med effektivisering og internasjonalisering av tekstilindustrien (Wilson 1987). Ny arbeidsdeling gjorde grupper som tidligere tilhørte arbeiderklassen, til den nye underklassen, hvilket medførte nye depriverte områder i byen. Wilson var talsmann for strategier som søkte å blande befolkningsgrupper, for på den måten å løfte de svakere stilte. Hans tanker fikk stor innflytelse over senere politikktutforming mot segregasjon. Deler av teorien er imidlertid kritisert for å ta for lett på hvor vanskelig det er å bryte med egne forestillinger og bli kjent med mennesker fra andre sosiale, økonomiske og kulturelle sjikt (Wessel 2009). Å endre etablerte holdninger og forestillinger om andre kan ta svært lang tid og å leve i en sosialt blandet miks er i seg selv ingen garanti. Ideen om mangfold som løsning på segregasjon står likevel fremdeles sterkt i bypolitikken.

Over hele Europa iverksettes områdesatsinger med mål om å bedre levekår og utjevne forskjeller. Kvarterløft er et dansk eksempel, ”Storstadssatsingen” et svensk. Det er en del likheter mellom de ulike områdene og tiltakene som velges, men også mange forskjeller, ikke minst i hvordan boligmarkedet forvaltes. Frankrike har sett til dels dramatiske opptøyer i en del av sine forsteder og har utleieenheter som er relativt uavhengig av lokale myndigheter, mens det for eksempel i England er det offentlige som, i større grad, eier og drifter utleieenheter. Nederland har mange finansielt uavhengige kooperativer for utleie, men samtidig tradisjon for aktive lokale myndigheter som griper inn og regulerer. I sydeuropeiske land som Italia og Spania er mye av etterkrigstidens boliger bygget for migranter som kom fra landsbygda og inn til byene og er i større grad eieboliger enn det som gjelder for Vest-Europa (Dekker 2005). I Øst-Europa preger overgangen fra sosialistisk styre og kollektiv økonomi til kapitalisme og privatøkonomi også den politiske innsatsen i etterkrigstidens boligbygging. En del land, som Russland og Polen har en økonomisk vekst som gjør at mange av disse områdene fremdeles er attraktive på et trangt boligmarked, men samtidig preges de av store vedlikeholdsetterslep som det etter hvert må gjøres noe med. I Europa er de fleste boligområdene der områdesatsinger iverksettes bygget på 1950-1960 tallet, eventuelt noe senere. Les Miguettes i Lyon, Central Estates i Birmingham og Råslätt i Jönköping er eksempler på drabantbyer bygget mellom 1960 og begynnelsen av 1970-tallet, mens områder som Bijlmer sentrum ved Amsterdam er bygget på 1980-tallet og deler av Marzahn i Berlin har bebyggelse fra slutten av 1970-tallet og ut på tidlig 1990-tall. Groruddalen på sin side har boligområder fra alle de tre utbyggingsperiodene mellom 1950 til slutten av 1970-tallet.

Felles for områdesatsinger er at de definerer et eller flere problem som skal løses, og at løsningen antas være mulig å få til innenfor med en geografisk avgrenset innsats. I så måte henger analyser av områdesatsinger seg ofte på en tradisjonell politikkanalyse der innsatsen studeres som en mulig løsning på bestemte samfunnsproblemer.

#### 2.4 OMRÅDESATSINGER

Vest-Europa har en lang tradisjon for områdesatsinger, mens i Sentral- og Øst-Europa har denne formen for bypolitisk tiltak økt i popularitet de senere år (Andersson R. 2005b)). Forfatterne finner en markant økning i bruken av områdebaserte strategier for begrenning av segregasjonstendenser de seneste tiår. Generelt har områdesatsinger stor grad av offentlig engasjement og involvering. I europeisk sammenheng er det likevel de nordiske landene som bruker flest offentlige midler til slike tiltak (Musterd 2005a):382).



Områdebaserte strategier skiller seg fra strategier for sosial mikts ved at de ikke retter seg mot, eller følger opp, individer eller grupper av individer (Musterd 2005a)). Mens strategier for sosial mikts forsøker å stabilisere andelen av de ulike befolkningsgruppene, så beskrives områdestrategier som komposisjonelle. De er med andre ord et forsøk på å ordne de ulike bestanddelene i et større hele (Palander 2006:113). Ekstrabevilgninger investeres snarere i å redusere problemene som har oppstått enn å tiltrekke seg nye beboergrupper. I praksis er det imidlertid ikke alltid så klare skiller. Groruddalssatsingen har elementer av strategier for sosial mikts i seg samtidig som den er en geografisk orientert innsats rettet mot den befolkningen som for tiden bor der. En områdebasert politikk følger ikke individer, men sikter mot å angå nærmest alle sider ved livene til de som bor innenfor det utvalgte området.

### **Et avgrenset område**

Til grunn for områdesatsinger ligger det, direkte eller indirekte, en antakelse om at det er spesielle egenskaper ved et nabolag som påvirker levekårene. Såkalte *nabolagseffekter* viser til at det er noe ved området selv, en egenskap ved stedet, som forsterker eksisterende negative tendenser. Nabolagseffekter er det som står igjen når alle tradisjonelle variabler, slik som inntekt, helse eller foreldres utdannelse, er trukket fra. Nabolagseffekter er ikke nødvendigvis knyttet til en negativ utvikling. De regnes som å kunne ha både positive og negative effekter på individet. Som grunnlag for områdesatsinger er de imidlertid alltid knyttet til en problemformulering som trekker i negativ retning. Det at det er noe ved stedet i seg selv, ved nabolaget, som bidrar til at innbyggerne påvirkes negativt av å bo/vokse opp der, legitimerer en geografisk avgrenset innsats. Nabolagseffekter er et tema som studeres i økende grad, og de fleste synes enige om at nabolagseffekter finnes, men at de ikke er den viktigste forklaringsvariabelen for personers videre livsløp (Andersson R. 2001, Bauder 2002, Buck 2001, Friedrichs 2003, Andersson E. 2004).

Hvordan mennesker preges av å vokse opp et bestemt sted fremfor et annet, er det ingen som gir noe entydig svar på. Man kan diskutere om det er spesielle forhold ved stedets fysiske karakter, nabolagets effekter eller ytre omstendigheter som gjør at det blir som det blir (Coleman 1985, Andersson E. 2004)? I definisjonen av hva som er problemet er det helt vesentlig hva det legges vekt på, fordi det i sin tur blir førende for utformingen av politikken. Peter Hall finner at noen personer og grupper av personer påvirkes mer negativt enn andre når de utsettes for de samme (globale) endringene (Hall,

1997). Hans studier viser at eksterne, strukturelle faktorer virker ulikt inn på ulike boligområder og slår mer uheldig ut enkelte steder enn andre. Sett med Halls perspektiv er det 1) ytre, strukturelle forhold som er minst like viktige som særlige forhold ved stedet, og 2) ulikt hvordan disse ytre forholdene virker inn på befolkningen lokalt. Dermed gir det ikke nødvendigvis samme effekt å kopiere en områdesatsing fra et sted til et annet. Samtidig er det mange av de samme problemstillingene som ligger til grunn for områdesatsingene. Roger Andersson og Sako Musterd har registrert hvordan tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen enklere utløser midler enn tiltak for andre grupper (Andersson 2005c)). De påpeker at politiske prioriteringer innen andre sektorer kan være med å styre hvilke deler av byen som får en områdesatsing og hvilke som ikke får det.

Til tross for at kunnskapen om omfang og betydning av nabolageffekter er relativt beskjedne, så er antakelsen om deres relevans likevel en av flere begrunnelser for områdesatsinger. Det gjenspeiles blant annet i den betydningen som tillegges de geografiske avgrensninger. Områdesatsinger rettes utelukkende mot ett levekårsutsatt område. Det betyr at de som ikke bor innenfor akkurat dette området faller utenfor satsingen. Områdesatsinger kan føre til bedre levestandard for mange beboere, men det kan også være at innbyggerne med dårlige levekår velger å flytte vekk fra området så snart de får anledning. Statistikken kan slik sett se bedre ut etter endt områdeinnsats, men det behøver ikke bety at levekårene er bedret på individnivå. Problemet derimot, er tilsynelatende løst (Musterd 2005a)).

#### *Sektorovergripende*

Områdesatsinger kjennetegnes ved å være sektorovergripende (Brofoss 2006). I motsetning til en mer sektororientert politikk (hva enten den følger individer, grupper eller institusjoner), så er områdesatsinger en relativt helhetlig innfallsvinkel som går på tvers av arena- og gruppepolitikk innenfor det utvalgte området.

Områdeprogrammer iverksettes ut fra en politisk oppfatning av at enten den økonomiske utviklingen, de sosiale forholdene eller den fysiske utformingen må endres (Andersen H.S. 2001). Mens 1980-tallets områdebaserende politikk for en stor del rettet seg mot fysisk utforming, innlemmer den senere tids innsats også sosiale forhold. Flere aktører spiller sammen om politikkkutformingen enn tidligere, men Hans Thor Andersen er kritisk til måten områdesatsinger er organisert på (Andersen H.T. 2001). Etter hans mening er ikke det overordnede målet med en innsats av denne typen å bedre det fysiske miljøet, men å forandre de sosiale relasjonene. Selv om

områdesatsinger gir inntrykk av noe annet, er det, i følge Andersen, egentlig befolkningen det antas å være noe galt med. Han konkluderer med at "(...) the area-based approach is a clear-cut example of social constructivism" (Andersen H.T. 2001:242). Til tross for kritikk av denne typen regnes områdepolitikken som å være mer effektiv som problemløser enn politikk som skal gjelde generelt for hele landet eller store befolkningsgrupper (Palander 2006).

### **Forskere om områdesatsinger**

Det er ikke enighet blant forskere om hvorvidt områdesatsinger er et effektivt bypolitisk virkemiddel for utjevning av levekårsforskjeller. Uenigheten dreier seg i liten grad om hva som er problemet, men mer om en områdesatsing kan utgjøre en forskjell, eller ikke, i henhold til de mål som settes. Analyser av områdesatsinger sorterer for det meste under det Bacchi omtaler som tradisjonelle analyser der politikken forstås som et svar på gitte samfunnsproblemer (Bacchi 1999, 2009).

Mange av de evalueringene som er gjennomført og litteraturen rundt områdesatsinger har fokus på måloppnåelse (Barstad 2008, Edmark 2002, Andersen H.S. 2003, Integrationsverket 2002, Palander 2006). Resultatene er ikke entydig oppløftende, og at områdesatsinger er et så vidt populært bypolitisk tiltak må ses i sammenheng med endringer i organisering og innretning av velferdsstaten (Andersen H.T 2001). Mot mer tradisjonelle hierarkiske styringsformer hvor den *politiske* handlefriheten har vært høyt verdsatt, går styringsmodeller nå mer i retning av at det er i administrasjonen, eller forvaltningen av politikken, handlefriheten må være stor (Johnstad 2003). Makt- og demokratiutredningen påpekte at en flittigere "bruk av eksplisitte resultatmål og standarder på mål og ytelse er tenkt å muliggjøre styring i *kombinasjon med* lokal handlefrihet hos synlige og sterke ledere" (Johnstad, 2003<sup>8</sup>). Herunder ligger en forståelse for at de administrative lederne er de som er best i stand til å finne ut av hvordan målene kan oppnås. Den politiske suksessen er i sin tur avhengig av om administrasjonen lykkes.

Brofoss og Barstad ser en "generell trend i europeisk politikktutforming som innebærer større vekt på målrettede tiltak i sosialpolitikken" (Brofoss 2006:1). Mens tradisjonell planlegging og regulering er kritisert for å være både kostbart, tidkrevende og unødvendig byråkratisk, så assosieres områdesatsinger med effektivitet, offentlig-privat samarbeid og målstyring

---

<sup>8</sup> Rapport 76 i Makt- og demokratiutredningen (Johnstad 2003) er lest i nettversjon, sidehenvisning: [http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapport76/index-4\\_2.html](http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapport76/index-4_2.html).

(Andersen H.T. 2001). Områdesatsinger er en del av dette politiske bildet med nye samarbeidsformer, aktører og arenaer.

Forskere er skeptiske til om områdeprogram kan gjøre noe med årsaken til problemene, eller om de blir ren symptombehandling (Andersen H.S. 2001). Det er påpekt at innsatsen mangler strukturell forankring, og at den har høyere målsettinger enn de lokale virkemidlene som stilles til rådighet kan løse (Musterd 2005, Andersson 2005a). Enkelte mener en områdebasert innsats ikke er mer enn keiserens nye klær (Charles Patti, sitert i Palander, 2006:114). Hans Thor Andersen mener imidlertid områdets geografiske begrensning er politikkenes største utfordring ettersom det gir tiltakene begrenset mobilitet (Andersen H.T. 2001:245-246). Kimen til problemene, slik han ser det, er en strukturell økonomisk forfordeling av grupper og områder. I en økonomi som i økende grad er mobil, kan ikke den immobile områdebaserte politikken (som er bundet til et bestemt område) gjøre annet enn å begrense negative konsekvenser. Med andre ord er det ikke enighet om at områdesatsingene egentlig er det best egnede virkemiddelet for å løse de store problemene som gjerne ligger til grunn for en slik innsats.

Depriverte husholdninger gis mye oppmerksomhet i utformingen av områdepolitikken (McCulloch 2001). Konsentrasjoner av depriverte husholdninger antas å generere ytterligere problemer, som i sum blir større enn det antallet depriverte husholdninger skulle tilsi. Det betyr at samlokalisering av husholdningene kan gi synergieffekter på områdenivå, de tidligere omtalte nabolageffektene. Men med data på husholds- og individnivå finner McCulloch likevel at individ- og husholdskaraktistikker er av større betydning enn geografi for å forklare forskjeller i befolkningen. Studien indikerer at målbare karakteristikker ved et nabolag ikke kan forklare ulikhet i tilsvarende grad som individuelle og/eller familierelaterte variabler kan (McCulloch 2001:681). Hans konklusjon er derfor at politikken bør rettes mot individer og grupper uten hensyn til hvordan nabolaget gjør det på levekårsstatistikken.

En politikk rettet mot utdanning, arbeid, bolig, familier og velferdstiltak vil, i følge McCulloch, ha langt større innvirkning på den økonomiske situasjonen og fremtidsutsiktene for dem som bor i de fattigste nabolagene enn en områdesatsing. Snarere enn lokalgeografi er det strukturelle utfordringer ved fattigdomsproblemet:

The problems of poverty are in only limited instances localised in nature. They are in the main widely distributed, related to

economic and social factors that operate at a national level, and would require more than local intervention for solution (McCulloch 2001:681).

McCulloch stiller seg kritisk til bruk av områdebasert politikk, som han mener ikke vil gjøre stort for å forbedre situasjonen til de aller fattigste. Deprivasjon, hevder han, er nært knyttet til individuelle karakteristikk, og fordi alle er forskjellige vil ikke en områdebasert innsats ha mulighet til å nå ut til dem det virkelig gjelder.

I kjølvannet av artikkelen til McCulloch har det oppstått en diskusjon rundt områdesatsinger som viser noen av de ulike konklusjonene forskningen har til denne formen for utjevningsspolitikk.

#### *Områdesatsinger som en ekstrainsats*

Smith, Noble og Wright kritiserer McCulloch for det de mener er en for direkte kopling mellom nabolagseffekter og områdebasert politikk (Smith 2001). Deres poeng er at det som regel ikke er et enten/eller mellom den type politikk McCulloch anbefaler og områdesatsinger, men at sistnevnte er et supplement til den ordinære politikken. De peker på at områdesatsinger ikke behøver låse seg til én bestemt politisk innretning, men kjennetegnes ved at de er tverrsektorielle og kan rettes mot flere forhold ved enkeltpersoners liv innenfor området.

Evalueringen av det danske Kvarterløft peker imidlertid på utfordringen ved å spre innsatsen over flere sektorer innenfor det utvalgte området (Andersen H.S. 2003). Innen de utvalgte områdene i de danske casene var det til dels store forskjeller der det i etterkant diskuteres om innsatsen burde vært mer spisset på enkelte tema. Fra England, Danmark, Nederland og Sverige peker forskningen på at det også er organisatoriske utfordringer ved realisering av det tverrsektorielle idealet. Ofte etableres (nye) nettverk for å styrke de vertikale båndene oppover og nedover i organisasjonen, samt på tvers av sektorer. Tanken er at aktørene i satsingen får bredere kompetanse og flere ressurser når de jobber sammen horisontalt og vertikalt i motsetning til å jobbe hver for seg i sine respektive sektorer. Evalueringer viser imidlertid at selv om det å jobbe i nye nettverk oppfattes som positivt av mange, så fungerer det dårlig dersom samarbeidet oppleves som (ufrivillig) pålagt, eller at de ulike aktørene ikke finner tonen. Da kan områdesatsingen ende i et ønske om å forsvare (eller fremme) aktørens ”egen” sektor istedenfor. Innføring av nye rutiner og holdninger tar tid, og erfaringer fra Nederland

viser at aktørene ble mer positive til å jobbe i nettverk når de fikk praktisert det en stund (Dekker 2004, gjengitt i Brofoss 2006).

De fleste evalueringer konkluderer også positivt med nettverk som engasjerer beboerne (Brofoss 2005:69). Samtidig er det ofte vanskelig å få med de av beboerne som sjelden engasjerer seg, men som man ønsker å ha med for en videre utvikling av området. Uten en lokal ildsjel, eller en ansatt fra administrasjonen, svinner dessuten nettverkene ofte hen etter at områdeinnsatsen er avsluttet. Statistisk Sentralbyrå har konkludert med at tiltak som spenner over et bredt spekter, er godt forankret hos sentrale myndigheter, som varer over lengre tid og som involverer befolkningen vil ha størst sjanse for å lykkes (Brofoss 2006:90).

#### *Mindre effekter, men effekter*

Evalueringen av de danske Kvarterløft har påpekt at for en del av befolkningen ble situasjonen bedre etter at innsatsen var avsluttet (Andersen H.S 2001). Ved hjelp av lokal husleiereduksjon begrenset Kvarterløft blant annet den omfattende inn- og utflyttingen til områder som bidro til et mer ustabil bomiljø (Brofoss 2006:66). Det er en fordel ved områdebasert innsats at de konsentrerer initiativ og ressurser. Det kan gi mer politisk oppmerksomhet og engasjement (Andersen H.T 2001). Ved å konsentrere innsatsen kan lokale institusjoner styrkes hvilket vil være en fordel for den videre driften, også etter at områdesatsingen er avsluttet (Palander 2006).

Fysiske utbedringer er gjerne også populært hos beboere dersom de oppleves som en forbedring av nærmiljøet. Erfaringer fra Nederland viser at fysiske forbedringer har bidratt til en endret befolkningssammensetning, men ikke nødvendigvis til å styrke de sosiale relasjonene i området (Musterd 2005). Erfaringene støtter opp om Terje Wessels forskning som viser hvor krevende det er å etablere toleranse og respekt for forskjellighet (Wessel 2009). Det kan dermed synes som om områdesatsingenes potensiale først og fremst ligger i små forbedringer som ikke nødvendigvis får vidtrekkende konsekvenser. Men erfaringene fra Danmark er mer positive enn for Nederland. Her viser evalueringer at forbedringer av uteområdet økte den sosiale aktiviteten i området, og Bydelsutvalgsinitiativet konkluderer med at fysiske forbedringer kan stimulere det sosiale livet (Brofoss 2006:67). En av evalueringene påpeker imidlertid at den målbare forbedringen kan være et resultat av sosiale tiltak som ble iverksatt for å begrense sjenansen fra tungt rusmisbruk (Andersen H.S 2003). Dette viser at det ofte er vanskelig å si om det er områdepolitikken som har løst problemet, eller om det er andre tiltak/annen politikk som har gitt den ønskede effekten.

*Ulike effekter*

Hva som egentlig skyldes områdesatsinger, eller hva som i det hele tatt kan regnes som en del av områdesatsingen er tema Smith, Noble og Wright også tar opp (Smith 2001). Er for eksempel ekstraundervisning på skolene områdebasert politikk? Selv om den er rettet mot enkeltindivider er det ingen garanti for at den er mer effektiv enn en områderettet innsats mot skolen ville vært.

Smith, Noble og Wright stiller videre spørsmålsteget ved hvorfor noen områder synes å forbli depriverte over lang tid, mens andre opplever tydelige forbedringer (Smith 2001). Liverpool Vauxhall, et område kjennetegnet av sosial og økonomisk deprivasjon siden midt på 1800-tallet står, relativt sett, ikke i noen bedre situasjon i dag. Hvordan kan det ha seg, spør forfatterne retorisk, at den generelt innrettede velferdspolitikken ikke har bedret dette områdets situasjon dersom det ikke er noe ved området som gjør det særlig vanskelig?

Også Brofoss og Barstad påpeker at områdesatsinger kan nå ut til de mest marginaliserte gruppene av befolkningen fordi innsatsen er bedre lokalt forankret enn allmenne velferdstiltak (Brofoss 2006). Samtidig understreker de at områdepolitikken kritiseres for ikke å ta høyde for konsekvensene den skaper. Det være seg om svakere grupper presses ut av innsatsområdet, eller at selve innsatsen kan bidra til ytterligere stigmatisering ved at så negativt fokus rettes mot en geografisk avgrenset del av byen. Dersom beboere med levekårsproblemer bare flytter til en annen del av byen har politikken ”løst” områdets problem, men ikke levekårsproblemene. Innsatsen i én del av byen kan dermed også føre til behov for ny innsats i de områdene dit beboere med levekårsutfordringer flytter. Brofoss og Barstad oppsummerer med at forskere stiller seg kritisk til så vel egenskaper som potensielle effekter ved denne typen områderettede tiltak (Brofoss 2006:9).

Diskusjonen berører hva som regnes som problemet, og hva som i neste omgang blir en del av politikktutforming. Smith, Noble og Wright konkluderer med at ordinær velferds- og utjevningsspolitikk bør gå først, mens områder som ikke henger med i økonomiske vekstperioder vil kunne tjene på en særlig områdeinnsats.

*Populær politikk*

Roger Burrows og Jonathan Bradshaw slår seg heller ikke til ro med McCullochs avvisning av områdebasert innsats (Burrows 2001). De mener områdeinnsatser verken er godt eller riktig dokumentert og at det fremdeles

ikke foreligger gode longitudinelle undersøkelser der de samme beboerne undersøkes over et lengre tidsrom. Evalueringene, hevder de, er jevnt over foretatt for kort tid etter avslutning, og har i for stor grad vært opptatt av prosess, kortvarige virkninger og måloppnåelse. Dessuten, hevder Burrows og Bradshaw, har det ikke utviklet seg noen systematikk i hvordan områdesatsinger studeres og dermed har enkelte studier fått dominere politikken. Forfatterne trekker frem Alice Colemans studie av urban design som særlig innflytelsesrik under Thatchers regjeringstid, mens med nye Labour vant Ann Powers studie gehør (Coleman 1985, Power 1995). Uten å frata dem verdi (særlig Power), så baserer konklusjonene seg på for lite kunnskapsgrunnlag i følge Burrows og Bradshaw (Burrows 2001:1346). Til tross for at de langt på vei sympatiserer med McCullochs konklusjoner, så mener de han ikke har nok grunnlag for å si det han sier. Behovet for bedre dokumentasjon kan imidlertid slå begge veier, også mot politikkenes evne til å trekke konklusjoner om hva som egentlig er problemet i det området innsatsen rettes mot. For selv om det er skepsis å spore til områdesatsinger blant en del forskere, så er det fremdeles et politisk populært virkemiddel.

Dagens områdebaserte politikk iverksettes gjerne i mellom- og etterkrigstidens boligområder, og da ofte med begrunnelse i datidens planidealer og fysiske utforming. Hans Skifter Andersen og Louise Kielgast finner at områdesatsinger gjerne iverksettes som ambulerende ytelser for å bøte på tidligere tiders feilslåtte planlegging (Andersen H.S. 2003:20). I 2011 begrunner byråd for byutvikling Bård Folke Fredriksen (byråd fra 2009 til dags dato), Groruddalssatsingen på denne måten:

Byggingen av drabantbyene betydde mye for manges boligstandard, men selve plangrepet var sårbart. Planleggerne la bare vekt på funksjonalitet og overså de menneskelige og sosiale strukturene, som ble liggende igjen i de gamle bygatene og møteplassene i den tette byen. Endringer i arbeidsmønstre, samt demografiendringene har også redusert grunnlaget for handel og service i forsteder, som det er mange av i Groruddalen. Tilbudet av boliger ble også for ensartet både hva gjelder pris og størrelse. Og de svært så funksjonelle uterommene viste seg ikke å være så inkluderende og attraktive som planleggerne hadde trodd. Og drabantbyene fremsto mer og mer som rene sovebyer. Dette sammen med en



overrepresentasjon av en del sosiale utfordringer og levekårsproblemer gjorde at vi hadde en del å ta tak i<sup>9</sup>.

Dette er en akseptabel politisk begrunnelse, men forskningen er mer kritisk til områdepolitikken legitimitet. Anderson og Musterd underslår for eksempel ikke at mange av etterkrigstidens boligkomplekser sliter med alvorlige sosio-økonomiske utfordringer, men mener likevel forskningen ikke må se seg blind på det enkelte case (Anderson R. 2005b):128). At langt fra alle boligområder, som er planlagt ut fra etterkrigstidens idealer, opplever levekårsproblemer er en indikator på at det kan finnes flere årsaker til dagens utfordringer. Boligområder med sammenliknbar lokalisering og liknende fysiske karakteristikk fungerer ulikt fordi beboerne ikke er de samme.

#### *Hvem eier problemet?*

Heather Joshi er for en stor del enig med McCullochs konklusjoner, men i likhet med Smith, Noble og Wright mener hun områdebasert innsats ikke kan avfeies fordi individnivået er mer utslagsgivende enn nabolaget (Joshi 2001). Spørsmålet er snarere hvor mye kan områdeinnsatsen bidra med?

Dersom alle fattige i byen bodde innenfor et område, ville områdepolitikk og gruppepolitikk vært identiske. Joshi har foretatt studier der om lag halvparten av de fattige viste seg å bo utenfor det aktuelle området Hun finner at selv om det ikke foreligger en geografisk bestemt årsak til deprivasjon, så kan lokale tiltak være riktige (Joshi 2001). Særlig er innsats mot barnehager, skoler, sykehus, kollektivtransport og andre offentlige tjenester er aktuelt ettersom en oppgradering kan komme mange til gode uansett. Joshi mener at selv om man ikke finner store effekter av områdebasert innsats på levekårs- og fattigdomsutfordringene, så kan ikke politikken forkastes. Hun er likevel enig med McCulloch i at personer med små ressurser som bor i velstående områder, kan oppleve sin situasjon som vanskeligere enn tilsvarende husholdninger lokalisert i depriverte områder. Innsatsområde bør derfor, mener Joshi, velges ut fra flere kriterier enn antall depriverte husholdninger (Joshi 2001:1351).

Også Charles Pattie deler mye av McCullochs skepsis, men tror ikke områdeinnsats bør forkastes. Til det, hevder han, er den politiske symbolverdien for stor (Pattie 2001). Alle som leverer valgseddler ved politiske valg er bosatt et sted, og Pattie henviser til studier som viser at folk

---

<sup>9</sup> Konferansen ble avholdt 22.-23.03.2011 under tittelen: *Områdeleif = helhetlig stedsutvikling, nasjonal erfaringskonferanse*. Sitatet er hentet fra podcast på Husbankens hjemmesider: <http://presenter.qbrick.com/?pguid=890be0bf-a8a5-4427-85b4-5428af905bed> (sist lest 06.07.2012).

bryr seg mer om det som skjer der de bor enn de fleste andre steder (Pattie 1995, 1997). Betydningen av å vinne disse stemmene bør ikke undervurderes, og for velgerne er det relativt likegyldig om områdeinnsats er den beste måten å bekjempe fattigdom på eller ikke. Det viktigste for dem er hva de selv kan se at skjer rundt seg (Pattie 2001:1354). Sett med Bacchis blikk påpeker Pattie her en dobbelt problemrepresentasjon ved at det både er levekårsutfordringer som skal løses og velgere som skal vinnes.

Anne Green mener mange motiver, og ulike problemstillinger, understøtter behovet for områdesatsinger, men at de alene ikke er nok (Green 2001). Green studerer arbeidsledighet spesielt, og finner at det lokale har en rolle å spille opp mot strukturelle utfordringer knyttet til arbeidsmarked og økonomiske konjunkturer. For dem som er uten arbeid, enten det er fulltid, heltid, grunnet attføring eller alder, så betyr nabolaget og nærområdet mye påpeker Green. Nabolaget er viktigere for dem som står helt utenfor arbeidsmarkedet og dem som jobber deltid, enn det er for arbeidstakere i fulltidsstillinger. Uansett om årsaken til at de tilbringer mer tid hjemme er økonomisk, helsemessig eller noe helt annet, så vil investeringer i nabolaget komme dem til gode. Det gjelder både generell opprustning og etablering av lokale arbeidsplasser. Selv om det ikke hjelper på årsakene til arbeidsledigheten om man, gjennom en områdeinnsats, får på plass noen flere lokale arbeidsplasser, så viser Green at de med lavest utdanning og færrest kvalifikasjoner (som ofte faller utenfor det ordinære arbeidsmarkedet) gjerne har et større behov for arbeidsplasser i kort avstand fra hjemmet (Green 2001: 1363-1364). Greens konklusjon er derfor at områderettet innsats er et nødvendig supplement til ordinær politikk fordi nærområdet betyr så mye for utsatte grupper i befolkningen.

Peter Hall er opptatt av at områdesatsinger resulterer i det han kaller *inward-* og *outward looking* prosjekter (Hall 1997). Begrepene kan oversettes med internt orienterte og eksternt orienterte tiltak, og begge er nødvendige. Eksempelvis er det å rydde søppel i gatene og ruste opp skoleveien internt orienterte prosjekter da de i første omgang retter seg mot beboerne i et område, mens forbedringer av T-banen, veinettet eller gangveiene inn til byen er eksempler på eksternt orienterte tiltak som binder innsatsområdet sammen med resten av byen. Mange av de tiltakene som iverksettes i områdeprogrammer kan sies å ha eksterne sideeffekter, men erfaringer peker mot at de fleste tiltak som iverksettes i områdesatsinger tenderer mot å være introverte. Hall ser det i sammenheng med områdesatsingenes lokale geografiske avgrensning (Hall 1997:885). Hans Skifter Andersens følger opp og viser hvordan tiltak som kunne knyttet områder tettere til byen ikke

aktualiseres fordi områdeavgrensningen peker ut såkalte ”pockets of poverty” (Andersen H.S. 2001). Selv om områdesatsinger gir en opplevelse av positiv utvikling for beboerne er det alene ikke nok til å løfte området. Ofte er det de internt orienterte tiltakene som får best tilbakemeldinger fra beboere.

Oppussing av lekeplasser, installering av benker og sitteplasser eller maling av vegger synes viktig, men Roger Andersson påpeker, i likhet med Burrows og Bradshaw, at evalueringene gjerne gjøres kort tid etter at prosjektet er ferdigstilt og at disse lokale tiltakene da ligger langt fremme i beboernes bevissthet (Andersson 2005a). Han stiller spørsmålsteget ved om ikke andre forhold ville bli trukket frem som viktig dersom evalueringene fant sted noen år etter at innsatsen var avsluttet.

Resultatene av en områdesatsing, målt gjennom evalueringer, kan brukes som en bekreftelse på om man har lyktes eller ikke. Dersom Andersson har rett i at effekten av små introverte prosjekter ville avta dersom evalueringene ble gjennomført senere, betyr det at de kunne gitt en annen tilbakemelding på områdesatsingens innretning og utforming. Hvorvidt det fremstår som riktig å benytte seg av en problemorientert geografisk innsats avhenger av hva som oppfattes å være problemet, og dermed også av hvilke problemer som kan sies å ha blitt løst.

### **Områdesatsinger og stedsforståelse**

Områdesatsinger kan forstås som et forsøk på en mer demokratisk planlegging og byutvikling, blant annet gjennom aktiv bruk av innbyggermedvirkning. Områdesatsinger er ekstraordinære og kan bryte med den tradisjonelle sektorinndelingen i offentlig forvaltning. De kan eksperimentere frem nye samarbeidsrelasjoner. Beboerne har ønsket seg flere møteplasser, bedre uterom og en mer sammenhengende grønnstruktur.

Den moderne byen forstås av Amin og Thrift som et sted som bryter med den tradisjonelle dikotomien om et senter og en periferi (Amin 2002). Det er en by som ikke ensidig konkurrerer med andre byer i en interurban konkurranse. Moderne byer, hevder Amin og Thrift, kjennetegnes ved at de bryter vante tankemønstre fordi de evner å være både lokale og globale på en gang (Amin 2002:51). I likhet med Maseys relasjonelle stedsbegrep, er det i møtet mellom makro og mikro nivå, mellom struktur og aktør, den moderne byen, eller samtidens byform, befinner seg. En slik tese om byen som møtets form er også fremmet av forfattere som David Harvey og Erik Swyngedouw (Swyngedouw 2003, Harvey 1989a). Deres perspektiv har imidlertid ligget på en diskusjon av det moderne versus det postmoderne, hvori sistnevnte, etter deres oppfattelse, i praksis er en forlengelse (en tilbakekomst) av

førstnevnte. Swyngedouw og Kaika stiller spørsmålsteget ved hvorvidt det er mulig å etablere en urbaniseringsprosess som virkelig gir makt og initiativ tilbake til hverdagslivets arena, og peker på det de kaller den global-lokale elitens kontroll over bydiskursen. Mens Harvey mener byer som ikke integrerer nye livsstiler, innvandregrupper, økonomisk, politisk eller religiøs heterogenitet, vil dø hen i konkurransen med andre byer, så ser Swyngedouw og Kaika behovet for et urbant program som kan ta på alvor det de kaller ”fragmenterte og radikale praksiser” uten å henfalle til en ”aestheticised packaging of urban spaces in which so much of our contemporary efforts to remodel the city dwell” (Swyngedouw 2003:20). Iver Neumann gjør imidlertid et poeng av at det ikke nødvendigvis skyldes en intensjon når en diskurs opprettholdes (Neumann 2001a)). Det er ikke, om man følger Neumann, sikkert at det er elitens kontroll over bydiskursen som viderebringer den slik Swyngedouw og Kaika legger opp til. Opprettholdelse og videreføring av en diskurs kan like gjerne være et resultat av at ting gjøres som de skal. En stedsdiskurs kan opprettholdes gjennom alminnelig praksis, det behøver ikke ligge et bestemt motiv eller intensjon til grunn.

I norsk byteori har endringsprosessene knyttet til planlegging vært diskutert i sammenheng med nye styringsformer. Fimreite og Medalen påpeker at norske storbyer nå, i større grad enn tidligere, styres gjennom et stort antall nettverk, snarere enn at makten er konsentrert i bystyresalen (Fimreite 2005). Som en konsekvens er det ikke lengre hensiktsmessig å studere byplanlegging ved alene å holde fokus på de formelle styringsinstansene. Kommunen utsettes for press fra flere hold, deriblant fra innbyggerne som ønsker større medbestemmelse, konsulenter, politiske mål om økt offentlig-privat samarbeid og en utvikling av til dels sterke forbindelseslinjer mellom kommunepolitikere og sentrale samfunnsaktører med stor innflytelse (Fimreite 2005:14). Samtidig har ikke det offentlige gitt fra seg all makt. Det er ”mer presist å snakke om styrt fragmentering enn om fragmentert styring” (Fimreite 2005:16). I praksis har flere parter deltatt i byplanleggingen tidligere også, men omfanget av stemmer har økt. Forfattere som Patsy Healey, Ali Madinapour og Gøran Cars tar til orde for en planlegging som er mer samarbeidende (og lyttende) i sin form, og som har bedre kontakt med befolkningen og andre berørte grupper (Healey 2006b), Cars 2002). Elin Børrud påpeker at byplanleggere må forholde seg til flere aktører, og flere agendaer, nå enn tidligere, og at planleggerens rolle har endret seg fra relativt autoritær til en mer likeverdig part (Børrud 2005). Med økt medvirkning og flere aktører på banen kan forholdet mellom byplanleggenes ”space” og innbyggernes ”place” teoretisk tenkes brutt ned. Som et alternativ til ordinære planprosesser, vil det i tilfelle bety at områdesatsinger kan tenkes å

legge til rette for en dreining over mot en mer inkluderende form for planlegging.

## Kapittel 3

### Metode, materiale og utvalg

Områdesatsinger er kontekstavhengige, og preges av så vel organisasjonshistorisk presedens og samhandlingskultur som tidspunkt for iverksettelse og den enkelte ansatte (Power 1995). Derfor er det nødvendig å gi studien et prosessuelt perspektiv som kan gi innsikt i begrunnelser for politikken, men også hvordan den faktisk iverksettes – og hvilke konsekvenser det har. I avhandlingen har jeg benyttet meg av både dokumentanalyse og kvalitative intervjuer av personer som jobber direkte med Groruddalssatsingen for å studere både organisasjon og iverksettelse. Studien er foretatt fra inngangen av 2007 til utgangen av 2010. Det vil si Groruddalssatsingens fire første år. De fleste intervjuene er foretatt i 2009 og 2010.

I likhet med Bacchi studerer jeg ikke (by)politikken i et tradisjonelt perspektiv, der det nødvendigvis er mulig å *løse* problemene som ligger til grunn for innsatsen. Det jeg ønsker å belyse er forholdet mellom oppfatninger av et sted og iverksettelsen av en politikk. Denne avhandlingen leter derfor etter, og stiller spørsmål ved, problemformuleringer slik de fremkommer i det empiriske materialet.

### 3.1 REFLEKTERENDE FORSKNING

Tradisjonelt har skillet mellom kvalitativ og kvantitativ forskning stått sentralt i samfunnsvitenskapen. Kvalitativ forskning regnes gjerne som mer åpen, mindre systematisert og i noen tilfeller mer intuitiv, mens den kvantitative forskningen har sitt utspring i ønsket om å fremskaffe målbare resultater (Alvesson 1994).

Denne avhandlingen innhenter og bearbeider det empiriske materialet på en kvalitativ måte, men benytter samtidig grep som gjerne har vært forbundet med kvantitativ forskning, slik som systematisering og klassifisering. Selv om kvalitativ forskning kjennetegnes ved en åpen og mangetydig empiri, kan den også bearbeides i et klassifiseringssystem. Dokumentanalysen systematiserer dokumentene, og de enkelte delene stykkes opp og klassifiseres tematisk, men empirien er kvalitativt tilegnet. Standardiseringen avgjør ikke om empirien er kvalitativ eller kvantitativ, og polariseringen mellom de kvalitativ og kvantitativ forskning er neppe videre fruktbar. En mer hensiktsmessig nyansering kan være at det i en kvalitativ innfallsvinkel foreligger færre hypoteser og at den kvalitative forskningen gjerne har en mer eksplorativ karakter. I denne avhandlingen er det jobbet parallelt med intervjuer og dokumentgjennomgang, og det er gjennomført en serie dybdeintervjuer. Dette er metodiske grep fra den kvalitative forskningstradisjonen.

Å studere Groruddalssatsingen mens den fremdeles pågår betyr å undersøke et bevegelig mål. Satsingen utvikler seg og som områdeinnsats har den gått fra idé og initiativ via etablering til endelig å implementeres. En rekke tiltak og prosjekter i satsingen har dessuten rukket å bli gjennomført og avsluttet mens arbeidet med avhandlingen pågikk. Innsatsen har til dels forandret karakter underveis fordi man har lært av sine feil, personell har kommet og gått, nye stillinger er opprettet, fire områdeløft er initiert og avsluttet, mens fire nye har kommet til.

#### **Tolkning og refleksjon**

To grunnbegreper står sentralt i bearbeidelsen av det empiriske materialet og analysen: tolkning og refleksjon. Til det første hører at det som studeres er gjenstand for tolkning og således ikke en objektiv størrelse hvis verdi er definert eller defineres en gang for alle, men et resultat av hvordan det som foreligger bearbeides. Alt det empiriske materialet, fra de små detaljene, litteraturen, intervjuene, trivialiteter eller ikke, er med på å prege tolkningen, direkte eller indirekte.

Det andre begrepet, refleksjon, er en praksis som i større grad vender blikket mot forskeren selv enn mot de empiriske dataene og behandlingen av dem. Alvesson og Sköldberg beskriver refleksjon som ”tolkning av tolkning og igångsättande av kritisk självprövning av egna tolkningar (inkl konstruerande) av empirisk material” (Alvesson 1994:12). Sagt på en annen måte står forskerens akademiske bakgrunn, kulturelle rammebetingelser, og språklige forutsetninger sentralt for hvordan hun eller han tilegner seg empirien. Tyngdepunktet forskyves fra håndteringen av det empiriske materialet til de ulike forhold som påvirker tolkningen av dem.

Det er alt man har med seg som forsker som muliggjør tolkning, men det innebærer også en fare for at ting tas for gitt. Det er umulig for forskeren å ha full oversikt over egen samtidskultur, forskningsfellesskapet som har preget en eller språklig potensiell flertydighet. Noe vil nødvendigvis gå ens analytiske blikk hus forbi. Forskerens rolle i geografifaget har for eksempel endret karakter gjennom tidene. Johnston peker på at alle akademiske disipliner svarer på samfunnsoppgaver som forventes løst (Johnston 1978). Da gjelder ikke minst, i følge Alvesson, ”att empirisk material – tolkningar med referens til ”verkligheten” – är viktigt, men man måste gå omsorgsfullt och reflektivt fram och fundera betydligt mer på vad empirisk material betyder och varför man gör just vissa tolkningar, innan man uttalar sig om ”verkligheten” som sådan” (Alvesson 1994:13).

### **Reflekterende forskning: systematisering og teknikk**

Denne avhandlingen er mindre opptatt av å telle antall avsluttede prosjekter og vurdere måloppnåelse enn av *hvorfor* akkurat disse prosjektene iverksettes. Med utgangspunkt i Glaser og Strauss ”grounded theory”, hvis røtter ligger i en kvalitativ metodisk innfalsvinkel, sorterer denne avhandlingen under det som betegnes som ”den sosiale handlingen” (Alvesson 1994:67). Det vil si at det som analyseres innenfor Groruddalssatsingen er å forstå som mikroprosesser, ikke struktur eller overordnet funksjon, og at disse forstås som interaktive, altså som en relasjon mellom aktører. Videre kan ikke relasjonene leses som rene årsak-virkningsforhold, men som symboler som tolkes og forstås.

En arv fra Glaser og Strauss er et pragmatisk kriterium; at forskningen skal kunne anvendes i praksis (Alvesson 1994:74). Det har vært et element i strukturering av tekst og valg av problemstilling for avhandlingen. Groruddalssatsingen er en pågående bypolitisk innsats hvis mål er levekårsutjevning. De erfaringer som gjøres blir videreført til utvikling av



andre områdeprogrammer. Husbanken har allerede tatt områdeløftene videre til byer som Trondheim og Bergen. På samme måte må det som kommer ut av forskningen på Groruddalssatsingen kunne komme flere kommuner til gode.

### **Reflekterende forskning: tolkningen vesen**

Bevisstheten om at all forskning også innbefatter tolkning understreker tolkningens primære vesen. All forskning er tolkning og dermed kan ikke empirien eller tolkningen av denne fristilles fra teoriutvikling. Teori er en del av tolkningsmetodikken ettersom den tilbyr forskeren et sett av begreper og tankemåter. Alvesson løfter frem hermeneutikkens praktiske betydning for en slik selvreflekterende praksis (Alvesson 1994).

Med røtter i tolkning av tekster er et hermeneutisk hovedtema at meningen med den enkelte del ikke kan forstås uten å ta helheten i betraktning. Videre insisterer hermeneutikken på forståelse og kunnskapsproduksjon som prosess. Som forståelsestradisjon er ikke hermeneutikken innrettet mot forklaring av en beskrevet virkelighet, men foreskriver en dialektisk alternering mellom enkeltdeler og helhet, mellom ulike synspunkt og motsetninger. Hermeneutikken kan i sin tur deles inn i flere retninger og utledes til en overordnet maksimalvariant der (den nærmest umenneskelige) forskeren skal huske på alt, se alt og relatere alt til alt. For min del er det den mer pragmatiske hermeneutikken som har hatt størst innflytelse. Den påpeker begrensningene ved det enkelte forskningsarbeid hvilket for meg har understreket betydningen av å plassere det jeg gjør inn i et større nettverk av undersøkelser, slik som litteraturen rundt områdesatsinger. Samtidig har hermeneutikken som metodisk grunnstamme fungert som en påminnelse om at det jeg gjør er del av en prosess, på samme måte som forskningsfeltet også er det. Hermeneutikken kan sies å fungere som en klargjøring av hva det er forskningen egentlig bedriver.

### **Reflekterende forskning: politisk og ideologisk karakter**

Det tredje punktet angår forskeren som aktivt subjekt, også i form av sitt politiske og ideologiske engasjement. Alvesson går til kritisk teori for å kaste lys over de utfordringene det medfører. Kritisk teori kjennetegnes av en tolkende innfallsvinkel med interesse for kritiske spørsmål til den bestående sosiale virkeligheten. Videre fremholder kritisk teori konsekvent et dialektisk samfunnssyn der sosiale fenomener må forstås i en historisk sammenheng, og motsatsen til de mønstre som preger det som studeres må løftes frem som et perspektiv. Sentralt i kritisk teori, slik den nedstammer fra Frankfurterskolen, er at samfunnsvitenskapen står i frigjøringens tjeneste, men uten å falle for

fristelsen av å tilby ferdige formler eller fasitsvar på de utfordringer som finnes. Ontologisk forstås ikke verden som naturlig, nøytral eller ufravikelig, men snarere som en sosialt skapt virkelighet hvis mønstre har sine historiske røtter preget av maktstrukturer og særinteresser. I så måte er virkeligheten foranderlig, det vil si den kan forandres.

### **Reflekterende forskning: representasjon og autoritetsproblem**

Postmodernismens bidrag til samfunnsgeografien er kanskje først og fremst evnen til å stille spørsmål, ikke minst ved språket. I diskursteorien anses språket ikke å være entydig eller objektivt, men snarere flertydig, foranderlig og konstituerende for hvordan virkeligheten fremstår. Postmodernistisk kritikk er knyttet opp til representasjonsproblemer i det den stiller spørsmålstegn ved forskerens mulighet til å beskrive en ytre virkelighet.

I arbeidet med denne avhandlingen er den postmodernistiske kritikken relevant fordi dokumentene jeg gjennomgår er skrevet med språklige vendinger som ikke er nøytrale. Heller ikke bruken av intervjuene er nøytral da de skrives ut i tekst og bearbeidingen i sin tur preger ny tekst (avhandlingens ordlyd), som igjen er en del av et samfunnsvitenskapelig språkfelleskap. De kategoriene jeg bruker, for eksempel i klassifiseringen av informanter, er heller ikke naturgitte eller særlig intuitive uten et resultat av hva jeg som forsker har av innsikt. I så måte kan postmodernismen tjene som inspirasjon ved sin kontinuerlige insistering på at ingenting er som det ser ut til å være (eller som det beskrives som å være). Det impliserer naturligvis at heller ikke postmodernismen er løst fra den tid den oppstår i eller fra de begrep eller terminologi den beskrives med.

Diskursen om Groruddalen som sted er i så måte heller ikke statisk, men utøves og aktiveres kontinuerlig. Groruddalssatsingen tilbyr en av flere beskrivelser av virkeligheten. Tiltak iverksettes på bakgrunn av hvordan virkeligheten oppfattes, og disse preger igjen hvordan Groruddalen vil se ut i mange år fremover. Denne avhandlingen studerer deler av grunnlaget for de beslutninger som er tatt og iverksettelsen av dem, og derfor er både dokumentene som ledsager satsingen og intervjuer med personer som jobber i satsingen av relevans. I begge tilfelle er det som sies og skrives en del av den sosiale praksis som skaper (by)politikken.

#### *En aktiv debatt*

Debatten om Groruddalen er levende i presse og media. Å skjerme seg mot den underveis i skrivningen ville være umulig. Jeg har valgt å holde et operativt skille mellom feltarbeid og innsamlet materiale på den ene siden, og

oppfattelse (og deltakelse) i debatt på den andre. Det er ikke samlet inn noe nytt empirisk materiale siden utgangen av 2010, men jeg har deltatt i diskusjoner og debatter, og i så måte kjenner jeg til en del av utviklingen siden den gang. I teksten har jeg imidlertid valgt å skrive ut analysene basert på det jeg hadde tilgjengelig ved utgangen av 2010. Det har ikke voldt store problemer da materialet som ligger til grunn for analysen er mer dyptpløyende enn diskusjonene jeg har deltatt i senere.

Jeg har ved enkelte anledninger fått muligheten til å presentere avhandlingen foran mange av de aktuelle aktørene før den var ferdig. Eksempelvis er den presentert på Husbankens frokostseminar ved inngangen til 2012. I salen satt flere av mine informanter, andre som jobbet med Groruddalssatsingen og generelt interesserte. Diskusjonen i kjølvannet av presentasjonen var interessant og viste at jeg ikke hadde misforstått de som var intervjuet eller oversett helt sentrale dokumenter. Men den brakte også opp en del intern uenighet mellom ulike aktører. Jeg har valgt ikke å innlemme det noe mer enn det allerede var tydelig for meg under feltarbeidet.

### 3.2 EMPIRISK MATERIALE

Det empiriske materialet analysen baserer seg på er samlet inn ved hjelp av intervjuer, samtaler, presse og offentlig tilgjengelige dokumenter som beskriver Groruddalssatsingen. Intervjuene og dokumentene står for størstedelen. I det følgende beskrives innsamlingen og bearbeidningen av data fra dokumentene til gjennomføringen av intervjuer med påfølgende etterarbeid.

#### **Dokumentanalyse**

Avhandlingen gjennomgår en relativt stor mengde dokumentasjon om Groruddalssatsingen. Materialet er systematisert og gjennomgått ved hjelp av dokumentanalyse inspirert av Holme og Solvang (Holme 1991). Deres analytiske skille mellom kognitive eller normative, fortids- eller fremtidsrettede dokumenter har gjort det mulig for meg å rydde i mengden dokumenter (se tabell nedenunder). Hensikten har ikke i første rekke vært å kategorisere hvert enkelt dokument, men å bruke dokumentanalysen som et verktøy i bearbeidelsen av et omfattende empirisk materiale.

Dokumentene er en kilde til den offisielle fremstillingen av Groruddalssatsingen og derigjennom de problemrepresentasjonene av Groruddalen som bidrar til å legitimere innsatsen. Satsingen er veldokumentert gjennom intensjonsavtaler, årsplaner, handlingsplaner, følgeevalueringer og offentlig tilgjengelige referater fra politiske møter. Mye

av stoffet er hentet fra et dokumentarkiv som ligger under Plankontoret for Groruddalen og Husbankens respektive hjemmesider. Tilgangen til empiri som beskriver Groruddalssatsingen har vært god, enten via nettløsninger ellers om offentlig tilgjengelig dokumentasjon som forevises ved forespørsel. Alle dokumentene er også utgitt i papirformat, det er dermed en kopi i pdf-format som ligger tilgjengelig på nettsidene. Ansvarlig formidler av kopiene er Oslo kommune ved Plankontoret for Groruddalen. Jeg har vurdert dem som en troverdig formidler og har tatt utgangspunkt i at kopiene er korrekte.

Hensikten med dokumentanalysen er todelt. For det første har det gitt meg verdifull kunnskap om Groruddalssatsingens tilblivelse og organisering. For det andre er alle dokumenter gjennomgått for å finne tema for oppfølging i intervjuene. Ved gjennomgangen av dokumenter har jeg vært på utkikk etter hva som beskrives som problemet, gjerne ulike beskrivelser, men også elementer som ”skurret” og der det kunne tenkes å være flere meninger om samme sak. I noen tilfelle var det som sto skrevet i dokumentene direkte motsatt av hva enkelte informanter fortalte. Jeg registrerte tema etter hvert som de dukket opp og noen viste seg å være gjengangere. Disse kategoriserte jeg som særlig viktige og tok dem opp i intervjuene senere.

Gjennomgangen av dokumenter startet opp før intervjuene. De tidligste dokumentene ble gjennomgått allerede i 2006, mens datainnsamlingen og analysen fortsatte opp gjennom hele feltarbeidet til og med 2010. Det viste seg å være en nyttig kombinasjon i flere henseende. Min forståelse for enkelte dokumenter ble av og til korrigert gjennom samtale med informantene, mens oppdatert dokumentinformasjon var nyttig for å bli tatt seriøst og for å sette informantenes bidrag i perspektiv. Kombinasjonen bidro til intervjuer som ga informasjon utover den umiddelbare presentasjonen av Groruddalssatsingen slik den fremstilles i de offentlige tilgjengelige dokumentene.

Alle dokumentene som er brukt gjengis i vedlegg 1 ”Liste over dokumenter”. Utvalget av dokumenter er foretatt på bakgrunn av to kriterier: Dokumentet må beskrive Groruddalssatsingen og det må være offentlig tilgjengelig. Det siste fordi jeg ønsker å se den offisielle versjonen av Groruddalssatsingen opp mot en mer subjektiv forståelse hos den enkelte ansatte. Alle dokumentene som her er gjennomgått finnes tilgjengelig for enhver som ønsker tilgang, enten via Internett eller ved en telefon til Plankontoret, den aktuelle etat eller bydel.

*Kognitive og normative dokumenter*

Litteraturen rundt områdesatsinger viser tydelig de politiske bindingene som finnes ved en slik byutviklingsinnsats (Palander 2006, Edmark 2002, Brofoss 2006). Som bypolitikk ligger det mange intensjoner bak Groruddalssatsingen og dokumentanalysen er en metode for å få øye på en del av disse.

I dokumentanalyse fremkommer det gjerne et skille mellom kognitive (berettende) og normative (vurderende) kilder (Holme 1991:126). Det er sjelden man støter på en kilde som bare er det ene eller det andre, men ofte er enten det normative eller det kognitive elementet dominerende. Holme og Solvang opererer med det de kaller fortidsrettede og fremtidsrettede kilder/dokumenter. Vurderingen av hver enkelt kilde gjelder da fra det tidspunkt de ble til. Kombinert med analyseparet ”kognitiv” og ”normativ”, kan det uttrykkes i følgende modell (Holme 1991:127<sup>10</sup>).

	FORTIDSRETTET	FREMTIDSRETTET
KOGNITIV	Berettende	Forutsigende
NORMATIV	Vurderende	Programmatisk

Figur 1: Kilder i dokumentanalysen

Alle dokumentene som inngår i det empiriske materialet er lest med utgangspunkt i denne tabellen. Jeg har imidlertid funnet at det, heller ikke for Groruddalssatsingen er mulig å definere dokumentene som utelukkende å tilhøre den ene eller andre kategorien. I så måte kan man spørre seg hvor stor verdi en slik modell har. For meg har den likevel tjent den hensikt å strukturere materialet. De fleste dokumentene som er gjennomgått er fremtidsrettede, men bærer i seg en blanding av berettende og vurderende tolkning av fortiden. Avhengig av type dokument fremstilles fortiden på ulike måter, ofte avhengig av hvilken politikk for nåtiden/fremtiden det er ønskelig å forsvare/promovere.

Å definere tidslinjen i et samtidsorientert arbeid har vært en utfordring. Eksempelvis er intensjonsavtalen om Groruddalssatsingen et relativt nylig skrevet dokument, men fremstår som et historisk dokument i en områdesatsing med en så tydelig tidsmessig avgrensning (Bjørnøy 2007). Dokumentet ligger til grunn for utformingen av satsingen og refereres til som en viktig markering av startskuddet for samarbeidet mellom staten og Oslo

<sup>10</sup> Modell etter Dahl (1969), gjengitt i Holme 1991.

kommune. Jeg har lest intensjonsavtalen som et dokument der det normative aspektet er førende. Det er en fastsettelse av en intensjon (et slags politisk og praktisk rammeverk for det videre arbeidet), men også en tydelig markering av et *ønsket* veivalg for andre aktører i offentlig forvaltning. Langs en tidsakse har jeg behandlet det som et historisk dokument, som en dokumentasjon på hvilke problemstillinger som var aktuelle da Groruddalssatsingen ble igangsatt. Andre dokumenter er plassert senere på samme tidslinje og kan gi en pekepinn på en eventuell dreining av kursen/endring av prioriteringer.

#### *Forskjellige dokumenttyper*

Jeg har studert ulike dokumenter, hvorav de viktigste har vært de dokumentene som beskriver, vurderer og staker opp kursen for tiltakene som skal iverksettes. Dette er i første rekke handlingsplaner, evalueringer, møtereferater, saksdokumenter, strategidokumenter, statistikkproduksjon, stedsanalyser, organisasjonskart, brosjyrer og liknende. Disse er alle tilgjengeliggjort gjennom satsingen, enten via Internett, per postgang eller gitt meg i hånden i sammenheng med intervjuene. Jeg vurderer samtlige til å være troverdige og pålitelige. Noen har vist seg mer relevante for min analyse enn andre vurdert ut fra tematisk vinkling og innhold.

I tillegg har jeg forholdt meg til en del materiale som har fremkommet i pressen, ikke minst i arbeidet med å trekke opp noen historiske diskurser om Groruddalen. Deler av dette stoffet har jeg funnet frem til selv, mens andre artikler har jeg fått tips om. Det er i første rekke de digitale arkivene som er brukt i gjennomgangen av det historiske presse materialet. Arkivene er avishusenes egne, altså ikke en faksimilie som dukker opp gjennom en alminnelig søkemotor. Artikkene er kjøpt og lastet ned. Tilgjengeliggjøringen på nett muliggjør et avgrenset søk på nøkkelord som et alternativ til å bla seg gjennom hver eneste utgave. Det har sin fordel ved at man sparer tid, men byr på en utfordring i form av hvilke søkeord som bør benyttes. Jeg har valgt ulike kombinasjoner av Groruddalen, Akersdalen, ungdom, kriminalitet, bolig, gjeng, mangfold, stedsnavn (Romsås, Lindeberg, Veitvet og så videre), uterom, by, medvirkning, innvandring, marka, mening, trafikk, senter, skole, grønt, elv, forening, idrett og oppvekst. Selv om dette er en lang liste, er den neppe komplett, og jeg kunne sikkert fått ytterligere informasjon om jeg la til flere søkeord. De fleste av dem som er med ble valgt ut fra hvilke tema informantene har vært opptatt av, mens noen har kommet til i forlengelsen av andre søk.

I forbindelse med nettsøkene har jeg også kommet inn på andre nettstedene enn avisenes egne. Enkelte av mine informanter har selv vært aktive på nettet, gjennom blogger og liknende, og Plankontoret distribuerer informasjon og meninger om Groruddalen og Groruddalsatsingen gjennom bruk av nettsteder som Facebook, Flickr og Twitter. I de tilfellene jeg har møtt på private blogger tilhørende noen av mine informanter, har jeg valgt ikke å benytte meg av det stoffet som er presentert der. Først og fremst fordi sitater herfra ville være vanskelig forenlig med mine informanters anonymitet. Hva gjelder Facebook har jeg stått ovenfor et dilemma. Jeg har selv ikke hatt konto på Facebook under feltarbeidet. Dermed er det mulig jeg har gått glipp av noe informasjon. Imidlertid tyder det jeg har sett publisert på Plankontorets Facebooksider (det som har vært tilgjengelig for alle, også de som ikke selv er innlogget) på at det ikke er stor forskjell på hva som legges ut her og hva som ligger på kontorets hjemmesider. I ettertid har jeg opprettet en Facebookkonto og gjennomgått Plankontorets tilgjengelige historie. Det søket tyder på at førsteinntrykket stemmer.

Jeg har ikke ønsket å følge noen av informantene videre på sosiale medier. Både fordi det varierer hvem som er aktive her, og fordi det ville vært et omfattende tilleggsarbeid. Det er dessuten forskjellige koder som ligger til grunn for uttalelser på sosiale medier og i en intervjusituasjon. Sistnevnte er mer av en kontrakt mellom forsker og informant der premissene og rammene er avklart på forhånd. Ytringer på sosiale medier har en annen karakter i det de når ut til mange, har egne innholds- og omfangsrammer og skal betjene flere roller enn samtaler med en forsker om Groruddalsatsingen.

Avgjørende for hvilken informasjon som fremkommer i et nettsøk er også hvilken søkemotor jeg har benyttet. Jeg valgte å bruke en kombinasjon av Ecosia, Forestle, Google og Yahoo. Det er mulig å reservere seg fra negative søk gjennom å kjøpe særlige tjenester av for eksempel Google, og kan hende gjelder det også for andre motorer. Det er min antakelse at så ikke skjer i stor utstrekning når det gjelder de tema jeg har søkt på, men jeg registrerer at motorene gir ulike treff og prioritering og i så måte har det vært hensiktsmessig å benytte seg av flere.

Når det gjelder debatter på Internett har jeg fulgt opp enkelte som har et direkte utspring i avisartikler. En del parallelle diskusjoner har jeg imidlertid valgt å la ligge. Eksempelvis har jeg gjentatte ganger havnet på nettsteder som "www.document.no" og "www.rights.no" som begge publiserer person- og systemkritikk knyttet til innvandring. Det er nesten umulig å søke på Groruddalen og kriminalitet, Groruddalen og innvandring, eller Groruddalen

og ungdom uten å generere lenker til disse sidene. Min respons er at denne debatten faller utenfor min avgrensning da den i første rekke føres av folk utenfor det politiske eller administrative virkemiddelapparatet i Groruddalssatsingen. I enkelte tilfelle er likevel politikere også representert på disse sidene og i så måte er grenseoppgangen mindre tydelig. Når jeg har valgt bort en videre analyse og vurdering av disse sidene, er det delvis med samme begrunnelse som for sosiale medier ovenfor.

### **Kvalitative intervjuer**

I løpet av feltarbeidet har jeg intervjuet 45 personer med tilknytning til Groruddalssatsingen gjennom sin stilling eller engasjement. Med unntak av to avgåtte politikere og en avsatt prosjektleder, har alle jobbet direkte med satsingen på den tiden intervjuene ble foretatt. To private konsulenter er også intervjuet i etterkant av sitt engasjement for satsingen.

Jeg har intervjuet folk som jobber i staten, i kommunale etater, i direktorater og i bydelene. I tillegg har jeg snakket med prosjektledere for enkelte av tiltakene (som også lønnes med midler fra Groruddalssatsingen), politikere fra Oslo kommune og bydelene. Jeg har intervjuet folk i embetsverket som jeg også ble henvist til etter å ha henvendt meg til sittende statsråder. En avgått statsråd, som var sentral i etableringen av Groruddalssatsingen, samt en tilsvarende avgått byråd er også intervjuet. To konsulenter er også intervjuet. De to har vært engasjert av Groruddalssatsingen på oppdragsbasis. Jeg har valgt bort å intervjuer beboere med unntak av de informantene som jobber i Groruddalssatsingen og selv er beboere). Beboergruppen besitter mye interessant informasjon, men i dette arbeidet har jeg vært opptatt av den offentlige forvaltningens rolle.

Det er en nokså jevn fordeling mellom kvinner og menn blant mine informanter. Det har ikke vært et kriterium, men snarere en konsekvens av ansettelsespraksis. Dersom det skulle vist seg å være en tydelig overvekt av menn i dominerende stillinger ville det ikke vært et mål for meg å kompensere for det i utvalget av informanter. Tilsvarende har jeg ikke etterstrebet en jevn alderssammensetning blant informantene. De spenner fra noen og tyve til pensjonsalder. Etter hvert som mengden intervjuer økte i takt med nye tips til informanter, måtte jeg vurdere om jeg ønsket et representativt utvalg informanter vurdert ut fra geografi, institusjonelt nivå eller eventuelt de fire programgruppene. Jeg har valgt å forfølge tema snarere enn en jevn fordeling basert på disse kriteriene.



I tillegg til intervjuene har jeg hatt løpende kontakt med personer som jobbet mer eller mindre direkte med Groruddalssatsingen. Disse samtaler er ikke klassifisert som intervjuer da situasjonen ikke var avklart som det og de heller ikke ble tatt opp på bånd. Like fullt har de bidratt til å belyse Groruddalssatsingen for meg. Gjennom samtaler av denne typen fikk jeg tips om folk jeg burde intervju, prosjekter eller problemstillinger jeg ikke selv hadde tenkt på. De ga meg et verdifullt bakteppe og bidro til å avgrense satsingens virkefelt. Jeg har valgt ikke å gjengi i sitatsform, noe som ikke har vært del av en formell intervjusituasjon.

#### *Gangen i et intervju*

Alle intervjuene ble tatt opp på bånd og senere transkribert av meg. Et intervju ble foretatt uten lydopptak, da det tekniske utstyret sviktet, og det ble isteden tatt notater underveis. Intervju og fremgangsform er innmeldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste og alle intervjuene er siden slettet i tråd med deres retningslinjer for god forskningsetikk.

Hvert intervju har tatt mellom en og to timer og representerer således et omfattende materiale. Til grunn for alle intervjuene lå en semistrukturert intervjuguide med en del faste spørsmål blant annet knyttet til type stilling, hvor lenge vedkommende har jobbet der og tidligere yrkeserfaring. Dernest noen generelle spørsmål om Groruddalssatsingen, som hva hovedinntrykket til vedkommende var av satsingen, beskrivelse av Groruddalen og der man jobbet. Utover det ble hvert intervju tilpasset den enkelte informant gjennom en mer åpen samtaleform.

Alle informantene mottok et brev med informasjon om intervjuet (se vedlegg 4). I brevet fremkom blant annet at dersom jeg benyttet et sitat fra den enkelte, ville vedkommende få sitatsjekk. Etter hvert som arbeidet har utviklet seg har jeg imidlertid kommet til at den enkelte person, med navn og stilling, ikke er vesentlig for utfallet av undersøkelsen, og jeg har valgt å anonymisere alle mine informanter. Det var opprinnelig ikke tanken ettersom jeg så for meg færre intervjuer enn det som ble utfallet, og fordi temaet for intervjuene ikke var av personlig eller sensitiv art.

Personifisering av hvem som har sagt hva i de ulike sammenhenger er ikke viktig, men det er derimot hvilket nivå i satsingen utsagnene stammer fra. Derfor har jeg gruppert de ulike informantene etter om de jobber i bydelen, et politisk sjikt (og i tilfelle hvilket), etater eller statlige institusjoner. Institusjonene nevnes derfor ved navn; bydel Grorud, Husbanken, IMDI og så videre. Videre betegnes politikere som politikere, og det fremkommer i

teksten hvilket politisk forvaltningsnivå de kommer fra (bydelspolitikker, kommunepolitikker eller stortingspolitikker). Bystyre- og byrådspolitikere er slått sammen til ”ansvarlig kommunepolitiker”, og det utdypes ikke hvilken sektor informanten jobber med (helse, skole, byutvikling, komiteer eller utvalg).

Bydelene er en del av kommunen, men det er likevel så markante forskjeller i innfallsvinkel og forståelse for Groruddalssatsingen dem i mellom at jeg mener det er hensiktsmessig å skille mellom etater og bydel. Et kjennetegn ved områdesatsinger er at de gjennomføres som et samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører. En slik tredeling gir meg dermed anledning til å vurdere bypolitiske fordeler og ulemper ved en organisasjonsstruktur som den vi finner i Oslo kommune og i samarbeidet mellom stat og kommune slik det foregår i Groruddalssatsingen.

Blant politikere på bydelsnivå er det færre å ta av, og mine informanter vil kunne utpekes til å være blant et knippe kandidater. Det finnes imidlertid aldri bare én kandidat og alder, kjønn eller andre kjennetegn oppgis ikke. ”Bydelsadministrasjonen” er definisjonen jeg har valgt å bruke for alle informanter som er tilknyttet bydelen. I praksis er det noen flytende overganger mellom folk som hele tiden har jobbet i administrasjonen, men som har fått nye oppgaver med satsingen og nyansatte (også gjennom Husbankens områdeløft) eller prosjektledere for enkelte prosjekter bydelen iverksetter med Groruddalsmidler. Som fellesnevner for disse informantene fungerer likevel ”bydelsadministrasjonen” godt for det jeg undersøker. En bydelsleder og en koordinator for en av programgruppene betegnes begge to som del av ”bydelsadministrasjonen”. Der det er vesentlig har jeg innarbeidet et skille i teksten.

Forskningens ideal om intersubjektivitet, at hvem som helst i prisnippet skal kunne foreta en vurdering basert på det samme materialet som jeg har hatt meg forelagt, gir fornuftige forskningsetiske retningslinjer, men det vil være vanskelig å etterprøve en intervjusituasjon. Mens dokumentene foreligger for dem som ønsker å gjennomgå dem, så er intervjuene slettet i tråd med retningslinjene fra NSD.

#### *Systematisering av det innkomne materialet*

Gjennomgående for intervjuene gjaldt at jeg snakket lite og informanten mye. I mange tilfelle trengte jeg ikke stille alle spørsmålene jeg hadde forberedt fordi informantene selv kom inn på tema. Jeg opplevde at samtlige informanter hadde lyst til å snakke om Groruddalssatsingen, at de var

engasjert i problemstillingen og hadde glede av å dele sine erfaringer. For meg som forsker var utfordringen større i etterkant av intervjuene. Transkribering tar tid, men dog ikke stort mer, mens systematisering er krevende blant annet fordi det legger føringer for resten av analysen. Hvordan intervju materialet systematiseres tematisk, er dessuten også et uttrykk for hvilke problemrepresentasjoner jeg finner mest interessante å forfølge videre. I tråd med både Neumann og Bacchi mener jeg det finnes mindre artikulerte problemstillinger det kan være viktig å studere. For å avdekke så mange som mulig av de utfordringene og problemstillingene informantene støtte på i sitt arbeid med Groruddalssatsingen, valgte jeg å klippe intervjuene fra hverandre etter hvert som de ble transkribert. Jeg gjorde dette fortløpende i feltarbeidet og satt dermed med en tematisert samling bruddstykker som bakgrunn for mitt neste intervju. En slik arbeidsform gjorde det mulig for meg å oppdage tema som gikk igjen selv om informantene ordla seg ulikt. Selve den tematiske indeksen endret seg underveis, nye tema kom til, mens andre ble omformulert til å inngå i en større sammenheng. Eksempelvis ble det i et tidlig intervju snakket i frustrasjon over et lokalt engasjement som ikke fikk støtte fra Groruddalssatsingen. Jeg kategoriserte det opprinnelig som ”tiltak som ikke mottar støtte”. I et senere intervju satt en informant ord på noe av forskjellen mellom sosiale og fysiske tiltak, hvilket viste seg å være det den første informanten også snakket om. Tiltaket som ikke fikk støtte var av sosial karakter, hvilket gjør det mindre målbart og på mange måter vanskeligere å implementere i denne områdesatsingen. Jeg endret da kategorien.

Ettersom mengden intervjuer økte dukket enkelte tema opp hos flere informanter. Noen snakket om dem på en tydelig og artikulert måte, mens i andre tilfelle fulgte jeg opp med oppfølgingsspørsmål for bedre å forstå om informanten siktet til noe jeg hadde hørt om tidligere. Til sammen kom det til syne åtte toneangivende tema:

- Drift / investeringer
- Målsetting(er)
- Groruddalssatsingens prioriterte temaområder og vurdering av disse
- Arbeidssituasjon (erfaring, stilling, fartstid)
- (egne) prioriteringer i daglig arbeid med Groruddalssatsingen
- Vurdering av Groruddalssatsingen
- Historier, berettende fortellinger fra arbeidet med Groruddalssatsingen
- Omdømme og omdømmebygging av Groruddalen

Å kontekstualisere hva som skjer i et feltarbeid, det være seg i intervjuene eller ved egne observasjoner, er en del av det å måle og veie informasjonen som foreligger. Det ville være meningsløst å vurdere for eksempel et utsagn om mangfold opp mot en tilfeldig egenobservasjon, men det ville også være nytteløst å avfeie eventuell kritisk sans som måtte dukke opp i kjølvannet av et intervju. Jeg benyttet intervjuene til å konfrontere informanter med tidligere utsagn der jeg fant det opportunt og tok deres respons inn som en del av underlagsmaterialet for vurdering av en problemstilling eller den generelle aksepten for en bestemt oppfatning.

### **Oppsummering**

Det innsamlede materialet legger grunnlaget for den videre analysen. Dokumentanalysen og de bearbejdede intervjuene danner basisen for det empiriske materialet. I tillegg kommer samtaler, befaringer, presseklipp, debatter, panel og konferanser.

Materialet er gjennomgått med utgangspunkt i Bacchis metodologi, og således bearbejdet ut fra et problemfokus. Det gjelder også når det beskrives som ikke å være noen problemer, som for eksempel når informanter har understreket at det er bedre å bo i Groruddalen enn folk tror. I intervjuene har jeg nøstet etter hva som da egentlig er problemet. I enkelte tilfeller fant jeg at problemet ikke var hvorvidt det faktisk er godt eller dårlig å bo i Groruddalen, men snarere at dalen har et dårlig omdømme. Et omdømme informantene mente var ufortjent dårlig, men som like fullt ligger til grunn for en områdeinnsats. Andre så problemet som at menneskene som bor i dalen er bra, men hele stedet er neglisjert av ”myndighetene”. Problemet gikk da mer i retning av en forfordeling; at andre deler av byen fikk bedre vilkår (mindre trafikkbelastning, færre kommunale boliger, ingen industri og så videre).

Effektene av de problemkonstruksjonene jeg fant i intervjuene er i første rekke diskursive og en konstruksjon av subjekter. Det fremkom ingen enighet blant mine informanter om hvem som eier problemet (for eksempel om det er myndighetene eller beboerne), men avhengig av hvordan Groruddalen beskrives følger en problemrepresentasjon som i sin tur konstruerer og bekrefter subjektets posisjoner. Avhengig av hvor i organisasjonen informantene satt ga subjektkonstruksjonen større eller mindre handlingsrom. De diskursive effektene er større og jevnere fordelt. Enkelte av informantene har utviklet strategier for hvordan virkeliggjøre sin diskurs av Groruddalen som sted, også der problemrepresentasjonene går på tvers av den dominerende fremstillingen. Det gir konsekvenser for hvordan det jobbes,

bekrefter hvordan det tenkes om stedet og kan, i enkelte tilfeller, gi andre materielle konsekvenser enn de som følger av de offentlige dokumentene.

Det empiriske materialet danner grunnlaget for den videre analysen. Det neste kapittelet gjennomgår noen historiske diskurser om Groruddalen og viser til hvordan de er med å gi innhold til problemformuleringer i Groruddalssatsingen.

## Kapittel 4

# Historiske diskurser om Groruddalen

Dette kapittelet redegjør for noen ulike beskrivelser av Groruddalen som har vært dominerende opp gjennom den senere historien. Med senere menes i denne sammenheng, tiden fra Groruddalen ble innlemmet i Oslo kommune og utbygget som boligområde. Det er tiden fra etterkrigstidens boligprogram og frem til dagens områdesatsing. Gjennomgangen er kronologisk bygget opp, og kildematerialet er presseklipp, faglitteratur innen arkitektur, historie og geografi, samt noe skjønnlitteratur. Historien kan grovt sett deles inn i noen hovedperioder, og for hver av disse har jeg trukket ut sentrale elementer og momenter, i Laclau og Mouffes forstand, fra denne tidens diskurs om Groruddalen.

### 4.1 BYPOLITIKK FOR GRORUDDALEN

Mellomkrigstidens Oslo var, som resten av Europa, preget av lavkonjunktur og en stigende arbeidsledighet. Mens fascismens og kommunismens valg av hvert sitt ytterpunkt preget Europa, skulle det Tor Selstad har kalt et skifte i Arbeiderpartiet, mot en blandingsøkonomi og statlig styring av industrien, komme til å veie tungt i utviklingen av et nordisk sosialdemokrati (Selstad 1999). Ideene om et statlig og kommunalt samarbeid rundt de viktigste

oppgavene ble skapt allerede her, mens det ikke var før etter Andre verdenskrig at det politiske miljøet kunne gi tilslutning for opprettelsen av en institusjon som Husbanken. Den viktigste motivasjonen for etterkrigstidens boligpolitikk var et stort etterslep i boligproduksjonen fra mellomkrigstiden og selve krigsårene, økt tilflytning til byene og store barnekull i årene etter krigen. Bolignød var et utbredt problem i hovedstaden. Å bygge nok boliger til de mange trengende ble derfor et sentralt politisk mål.

Men hva slags boliger skulle man bygge? Hvem skulle gjøre det og hvordan? Kunsthistoriker Anne Kristine Kronborg mener norske drabantbyer ikke kan reduseres til ”et prosjekt av typen ”fort-og-gæli”” (Kronborg 2008:38) ”Drabantbyene”, hevder hun, ”kan absolutt betraktes som et eksperiment, men ikke som en tilfeldighet. Drabantbyene representerer en ny type byplan i norsk sammenheng” (Kronborg 2008:38). Groruddalen var, frem til kommunesammenslåingen mellom Oslo og Aker i 1948, først og fremst et jordbruksområde. For arkitektene og byplanleggerne betød det at de nye boligområdene for en stor del kunne utformes uavhengig av hva som sto der fra før<sup>11</sup>. Drabantbyene er en type desentralisert byutvikling, og et brudd med den historiske modellen for konsentrisk byvekst.

### **1950-tallets drabantby: nabolagsenheten og demokratiet**

De første norske drabantbyene etter krigen ble bygget i relativt sett liten skala. Sammenliknet med Sveriges millionprogram eller utbyggingen av danske forsteder, ble det bygget færre drabantbyer i alt og volumene var mindre. Det enkelte hus, eller boligblokk var også lavere, hvilket delvis kan forklares med mangelen på bygningsmaterialer i Norge etter krigen. De første drabantbyene ble for en stor del bygget for hånd, ofte med god hjelp fra fremtidige beboere. Det ga en annen tilpasning til terrenget og en mindre standardisert bygningsmasse enn de senere 1960-talls drabantbyene skulle få. Boligområdene fra denne tiden er mer preget av norsk tradisjon og lokal forankring enn av den moderne ”internasjonal stil” (Haslum, 2005:170).

Denne første generasjonen drabantbyer i Oslo består nærmest utelukkende av lav blokkbebyggelse (3-4 etasjer), enkelte steder i kombinasjon med tomannsboliger. Den bærende ideen var det hierarkiske drabantbyprinsippet der *senteret* fungerte som samlingspunkt for alle boligene som var lokalisert i ulike *nabolaq*. Senteret lå i direkte tilknytning til T-banen, som riktignok ikke var på plass verken da Lambertseter eller Veitvet ble bygget, men som

<sup>11</sup> Det betyr ikke at gårdsdriften måtte vike uten kamp. For en levende skildring av Oslo kommunes tomtepolitikk i Groruddalen etter krigen (Alsvik 1995).

hele tiden lå der som et prinsipp for forbindelsen til byens sentrum<sup>12</sup>. Alle nabolagene i denne generasjonens drabantby har tilgang til friområder, og alle ligger lett tilgjengelig i gangavstand fra det samlede senteret. Den endelige utformingen av eksempelvis Lambertseter og Veitvet varierer først og fremst i typen bolighus, og ikke så mye i forhold til de førende prinsippene om oppbyggingen av drabantbyen fra boligen, som var den minste enheten, via nabolaget og helt opp til senteret.

Mens Lambertseter har lamellbebyggelse i 3 og 4 etasjer, samt et enkeltstående høyhus, så består boligområdene på Veitvet i hovedsak av blokker på 4 etasjer med svalgang, rekkehus og tomannsboliger. I blokkene har en stor andel av leilighetene to etasjer, hvorav en har utgang til en liten hageflekk eller veranda.

#### *Lys, luft og mellomrom*

Til felles har drabantbyområdene fra 1950-tallet at boligene skulle preges av lys, luft og nærhet til naturen. Mens Veitvetveien er bred og trafikkert, så er stikkveiene små. Ingen kunne foreskrive privatbilismens omfang, men grunnideen var likevel at plassen *mellom* blokkene var det viktigste. Veiene var mateveier mer enn gater, og det sosiale liv var, fra planleggerens side, tenkt levd på lekeplassene, friarealene og senteret. Kontrasten var stor til den tette gatestrukturen i indre by.

Boligene fra denne tiden skulle suppleres med offentlige institusjoner, som skole og idrettsanlegg, men byggingen av disse tok ofte lang tid. Institusjonene var tenkt inn i en funksjonell helhet, og byplansjef Erik Rolfsen beskrev denne første generasjons drabantbyer som:

Alle er enige om at de samfunnsmessige anlegg og tjenester må fordeles over byområdet på en rasjonell måte, og en arbeidshypotese som bør kunne godtas på dette felt er følgende: Lokaliseringsfaktoren for de forskjellige sosiale anlegg må svare til bevegeligheten hos de befolkningsgrupper man vil betjene. Således vil voksne mennesker i arbeidsfør alder være de mest bevegelige. Når det gjelder fornøyer, sport, sosiale kontakter og kulturliv ønsker de et stort miljø og kan – når det gjelder – henvises til hovedsentra forholdsvist fjernt fra boligen (Kronborg 2008:41).

<sup>12</sup> Lambertseter regnes som Norges første drabantby og ligger ikke i Groruddalen, men i forlengelsen av Ekebergplatået sydover. Forskjellene mellom Lambertseter og Veitvet er interessante i så vel byggeskikk som innholdet i det sentrale kjøpesenteret. Mer om Lambertseter finnes blant annet i Bjørnsen 2007, Granum 1981, Rinnan 1950 og Spjudevik 2007



En del funksjoner var tenkt lokalisert i drabantbyen, mens andre måtte man til det historiske sentrum av byen for å få tak i. Det som kunne nøre opp om et lokalsamfunn, slik som sportslige aktiviteter, lokal handel og sosiale møteplasser skulle ligge i tilknytning til boligområdene.

#### *Drabantbyen for alle*

Arkitektene og boligforskerne Thorbjørn Hansen og Jon Guttu har funnet at drabantbyene appellerte til alle lag av befolkningen. Også velstående familier betraktet de første drabantbyene som en god innledning på boligkarrieren (Hansen 2000). Alternativet var, for de fleste etter krigen, enten å leie en bolig på det private utleiemarkedet eller kjøpe en dyr enebolig hvis man da ikke fikk tak i en av de meget attraktive og vanskelig tilgjengelige kommunale boligene<sup>13</sup>. Leiemarkedet utgjorde på denne tiden om lag 2/3 av det totale boligmarkedet, men mesteparten besto av privat utleievirksomhet og mye skjedde via bekjentskaper.

Inngangsbilletten for en bolig i drabantbyene var relativt sett lav. Gitt den kooperative løsningen måtte man stille noe egenkapital til rådighet, men denne kunne man få offentlig støtte til å stable på bena. Både tilgang og omsetning var underlagt streng regulering og OBOS krevde medlemskap, prioriterte etter ansiennitet og stilte strenge krav til at man måtte være gift for å få stå på liste<sup>14</sup>.

Karl Otto Ellefsen opererer med et skille mellom det han kaller en *utopisk* og en mer *pragmatisk* sosialisme (Ellefsen 1999). Han leser mellomkrigstiden som preget av motsetninger mellom en arkitektur som kompromissløst søkte å gjennomføre rendyrkede ideer, og en mer pragmatisk innfallsvinkel orientert mot problemløsning. Den norske modellen ble, utover på 1950 og 1960-tallet, mest preget av sistnevnte. Ellefsen fremholder at etterkrigstiden representerte en endret holdning til individet der 1950-tallet innledet en tid der det kollektive ble løftet frem, og der begreper som ”felleskap” og ”trygghet” ble sentrale bærebjelker. Drabantbybebyggelsen skulle ivareta nettopp slike idealer.

#### **Det planlagte og det opplevde stedet**

Diskursen om Groruddalen er, i disse første etterkrigsårene, preget av muligheten for en økt boligforsyning. Groruddalen er en del av Oslo (det vil

<sup>13</sup> Den gang var det noe i nærheten av en hedersbevisning å få tildelt en kommunal leilighet. Det krevde vandelsattest og var regnet som en svært god avtale om bolig i godt vedlikeholdte komplekser.

<sup>14</sup> For mer utførlig gjennomgang av OBOS' retningslinjer og praksis, se Bjørnsen 2007 og Annaniassen 1996 b).

si den blir det i 1948), og det er Oslo som helhet som har et stort boligunderskudd. Fra å være et landbruksområde med noen større gårdsbruk, transformeres Groruddalen til større boligområder. Planleggingen var preget av eksperter som mente å vite hva som var bra, men også av en pragmatisk holdning til hva det gikk an å få til (Kronborg 2008, Ellefsen 1999). Utbyggingen foregikk i offentlig regi, med arkitekter, ingeniører og byplanleggere som de mest fremtredende fagfolkene.

I årevis pågikk en disputt mellom boligkooperativet OBOS og ingeniøren Olav Selvaag om hva som var god byggeskikk, og hvilke elementer ved en bolig og ved et boområde som var mest vesentlig. Uenigheten avtegnert seg politisk (i henholdsvis Arbeiderpartiet og Høyre), men også fysisk i utviklingen av to tidlige drabantbyer; Lambertseter og Veitvet (Veitvedt). Lambertseter er bygget av OBOS, mens Selvaag sto bak Veitvet. De to boligområdene er begge bygget tidlig på 1950-tallet. Til felles har de at de er bygget utenfor den eksisterende byen, og at de ligger ved kollektivtransport (om enn den ble fullført noe senere). De skiller seg imidlertid fra hverandre i både materialbruk og bygningsmessig variasjon. Lambertseter er bygget stein på stein etter datidens byggeforskrifter, mens Selvaag gikk i bresjen for en raskere og rimeligere oppføring (Hasselknippe 1982, Skeie 1998, Bjørnsen 2007). Det kanskje mest interessante skillet er likevel knyttet til ulike ideer om handel og lokalsamfunn.

Lambertseter fremstilles gjerne som den erketyriske drabantbyen (hvilket ikke minst skyldes Rinnans plan, som siden dannet mal for så mange drabantbyutbygginger), og trekkes gjerne frem som eksempel på hvor lav prioritet handel og servicefunksjoner fikk i disse nye boligområdene (Haslum 2005:171-172). Det var boligene som hadde førsteprioritet, og det overordnede målet var å skaffe folk (solide) tak over hodet, mens man lenge måtte dele én telefonkiosk på tusenvis av beboere, matvarer ble solgt fra provisoriske handelsbiler og skolene lot vente på seg.

Også på Veitvet var hverdagen preget av bygningskaoset som rådet. Heller ikke her var senteret på plass da boligene sto ferdig. Men, når det kom (hvilket var før Lambertseter), så var ikke Veitvet senter et beskjedent provinsielt senter som bare rommet de aller mest nødvendige servicefunksjoner. Det var et fullverdig handels-, kultur- og næringscenter med bibliotek, forretninger, musikkskole, festsal, ungdomsklubb, bowlinghall, restaurant, legekantor, bank og egen lokalavis. Hensikten var, i følge Selvaag, å skape noe som ”kunne bidra til sunn og verdifull lokalpatriotisme” (Børretzen 1990:87). Dette er helt i tråd med datidens ideer

om hva en god bolig kunne forventes å avstedkomme. Boligreformator Liv Scjødt begrunnet høy kvalitet i de nye boligene på denne måten: ”Vi kan ikke skape førsteklasses mennesker i tredje klasses hus” (Hansen 2008:6).

Innbakt i diskusjonene om kvantitet og kvalitet i boligbyggingen ligger en diskurs om beboernes behov, ønsker og interesser. Men det var kollektivets interesser som var viktigst; å bygge nok boliger for alle, at de ble levert med en sosialt forsvarlig husleie, og at de bar preg av den nye tid (som livet etter krigen, fremtidstro og optimisme)<sup>15</sup>. Tiltroen til at de fysiske omgivelsene kunne forme menneskenes sosiale adferd var stor, og med den troen på at et fysisk godt sted ville skape samfunnsnyttige mennesker. Derfor var utviklingen av Groruddalen også utviklingen av det nye Norge. Drabantbyen representerte framtiden fordi den var et brudd med fortiden. Både Veitvet og Lambertseter var ny boligpolitikk sammenliknet med indre by. Mens sentrum var trangbodd og preget av dårlige levekår, skulle de nye drabantbyene løfte folket ut av elendigheten ved å gi dem lys, luft og gode boliger. Problemstillingene er kollektive og svarene storslåtte. Drabantbyen svarte på bolignøden med en helt ny bystruktur, store boligfelt og en massiv utbygging av kollektivtransporten.

#### *Glede i hvert hus og hjem*

I 1950 og 1960-tallets drabantbyer var det da også gleden og optimismen som rådet. Boligmangelen gjør situasjonen vanskelig for mange familier, og de som er så heldig å få tildelt en leilighet opplever at de har all grunn til å juble. Hovedstadspressen formidler begeistring over de nye drabantbyene som bygges, ved å skildre lykkelige beboere som synes det er ”ganske enkelt fabelaktig”:

Nu har vi snart bodd her i to år, og jeg må enda næsten klype meg i armen for å tro det er sant at vi har det så deilig. Vi har 96 kvadratmeters leilighet, sol gjennom vinduerne, utsikt til skjønn natur, leien er overkommelig – 120 kroner måneden – alt er lett å holde i orden, ungene trives og vi trives.  
(Aftenposten 29.09.1956)

I denne reportasjen fra Veitvet understreker journalisten gang på gang at man ikke må dømme stedet (som fremdeles er under utbygging) etter hvordan det

<sup>15</sup> Begrepet ”sosialt forsvarlig husleie” stammer fra Husbankens første år og tilsvarte om lag 20/30 % av en ordinær industriarbeiderlønn. Det gjorde det mulig for barnefamilier og andre å flytte fra en leileilighet i indre by der man gjerne hadde do i bakgården eller i trappa, til en selveiet treroms med innlagt bad i drabantbyen

tar seg ut fra Trondheimsveien. Derfra kan det hele nemlig se nokså ”rotete ut”, men man blir:

(...) gledelig overrasket når man kommer ned i ’byen’. Det er i høyeste grad ’system i galskapen’ som Selvaag selv uttrykker det. To- og fire-manns boligene ligger pyntelig og pent på to sider av ganske brede veier, og det er overraskende mye klaring mellom husene. Ungene, det er ganske mange av dem, har funnet seg rikelig med tumleplass og tre barnehavehytter er allerede klare. (Aftenposten 24.02.1953)

På denne tiden vil både journalister og beboere drabantbyen så inderlig vel. Selv om flere av journalistene sto på en armlengdes avstand og betraktet byggeriene og de nyinnflyttede, så var det en slags felles entusiasme som preget diskursen om disse tidligste drabantbyutbyggingene. Ikke bare hadde man lagt krigens åk bak seg, man var også i ferd med å bygge opp noe helt nytt.

*...men bakom suser Trondheimsveien, vareutvalg og store barnekull*

Gleden over at nybyggingen var i gang er til å ta og føle på. Ikke bare fra beboerne i de nye drabantbyene, men også blant landets politikere, i formidlingskanaler som Filmavisen, blant journalister og forfattere. Bak all denne velviljen lurer likevel tre problemrepresentasjoner, som etter hvert skal komme til å prege diskursen om drabantbyen generelt, og Groruddalen spesielt. Den første er trafikkforholdene:

Men som i alle andre paradiser er der en slange. På Veitvedt heter den Trondheimsveien. Alle mødre går med en liten angst for at barna skal lure seg dit opp. Det er ikke et advarende skilt eller et gjerde, ungene kan spasere like ut i den hektiske biltrafikken (Aftenposten 13.11.1958).

Den var beskjeden den gang, Trondheimsveien. Men så var da også biltrafikken vesentlig mindre på 1950 og 1960-tallet enn den skulle komme til å bli, og bare det å ha en slik vei i nærheten var for de fleste innflyttere noe nytt. I løpet av de første tiårene rapporteres det om ulykker og dødsfall blant barn på Veitvet. Blant beboerne øker misnøyen og en ”Nedstøvet fotgjenger” skriver følgende i et leserinnlegg til Aftenposten:

For oss som bor ved de store gjennomfartsårer på Veitvedt blir forholdene stadig mer uholdbare. (...) Veitvedtveien er i hele

sin lengde en eneste sammenhengende parkeringsplass for biler, for det møtes svære digre lastebiler og andre firmavogner som firmaene nede i byen sender opp til oss på Veitvedt for at de kan spare garasjeplasser m.v. i byen. (...) Undertegnede ser praktisk talt hver dag en eller flere av disse 6-7 tonnerne komme rumlende nedover Veitvedtveien i opptil 50-60 km's fart, mens skoleunger i 7-årsalderen oppholder seg i veien. (Aftenposten 27.05.1961)

Trafikkforholdene for hele byen fremmes i Oslo bystyre med jevne mellomrom på denne tiden. I 1961 diskuteres forholdene på Veitvet, og Høyres representant Sigurd Østen slår fast at:

Det er ikke til å undre seg over at planen om å lede trafikken til og fra Veitvedt gjennom Erich Mogensøns vei har skapt fortvilelse og harme i Veitvedt-området (...). Da man flyttet inn i strøket regnet alle med at det skulle bli så forholdsvis rolige gater, slik det bør være i en "soveby" og ingen tenkte seg den gang at all trafikken skulle ledes gjennom bolig-gaten Erich Mogensøns vei. Det synes meg naturlig at man planlegger hovedtrafikkårer før boligene bygges. Erich Mogensøns vei skal nu efter planen utlegges i 13 meters bredde, hvilket vil gjøre parkeringsforholdene enda vanskeligere her. Veien vil komme adskillig nærmere husveggene og leilighetene vil bli betydelig verdiforringet. (...) Trafikken vil være et konstant faremoment for barna i strøket og hele spørsmålet må vurderes på ny (Aftenposten 1961).

Ikke alle var enige med Østen i at forholdene var spesielt vanskelige på Veitvet. Arbeiderpartiets Trygve Liedholm mente Veitvet ikke hadde større trafikkutfordringer enn andre boligområder, og hans partifelle Odvar Solberg mente problemet bunnet i at man hadde bygget flere boliger enn reguleringsplanen la opp til (Aftenposten 1961). Her blandes trolig forholdet mellom Olav Selvaag og OBOS inn, men diskusjonen viser likevel en begynnende overgang til at drabantbybeboerne ikke lengre entydig fremstår som de heldige vinnere av gode boliger, men tvert i mot risikerer å bli ofre for dårlig planlegging.

Det andre uromomentet i denne tidlige idyllen, er en viss misnøye med butikkutvalget. Husmødrene gir uttrykk for at de ønsker seg flere forretninger i lokalmiljøet, slik at de slipper å reise inn til byen. I byggeperioden var

Veitvet utstyrt med to kolonialforretninger i påvente av at senteret skulle åpne. Vareutvalget fremstår som sviktende når det sammenliknes med tilbudene i bykjernen, der mange av innbyggerne i drabantbyene kom fra. Selv om Veitvet var by i navnet (Veitvetbyen), så var den en ganske annerledes opplevelse enn den historiske byen. Det bidro til å dreie diskursen om Groruddalen i retning av *noe annet enn* det bymessige.

Forretninger er det altfor lite av foreløpig, slik at de fleste innkjøp må utføres i byen. På den annen side er agenturvirkosomheten godt organisert. Man har knapt flyttet inn før det melder seg en smørselger eller en abonnementsamler for en av Oslo-avisene. Folk vil imidlertid gjerne selv bestemme både det margarinmerke og den avis de vil ha (Aftenposten 17.12.1953).

Beskrivelser som denne fra Lambertseter finnes også for Veitvet. For sistnevnte var imidlertid utbudet av butikker og kulturtilbud mer enn tilfredsstillende da senteret omsider åpnet. Her var alt et (husmor)hjerte kunne begjære:

Og i alt dette virvaret vandrer husmødrene rundt med sine innkjøpskurver og kan likesom ikke tro det er sant. Er det virkelig tilfelle at de skal få 36 nye forretninger? At de skal kunne kjøpe alt fra knappenåler til bil om det siste skulle bli aktuelt da. At de får egen bank, eget utsalg av babyutstyr, lekker blomsterforretning, glass og stentøy, farvehandel, parfumeri, supermarked, doktor, tannlege og skjønnhetspleiesalong?

- Det er nesten så jeg må klype meg i armen for å skjønne at det er sant, sier fru Borghild Aspheim: - Før hadde vi bare to kolonialforretninger, og ellers måtte vi til byen efter alt. Vi hang i stroppen med tunge kurver, bussen er jo vårt eneste forbindelsesledd med sentrum. Men nå er det vi som skal bli i sentrum! (Aftenposten 13.11.1958).

Kvinnens uttrykk for at drabantbyen kan være et sentrum, er sammenfallende med planleggerens intensjoner. Rinnans idé for Lambertseter er en til dels selvforsynt bydel, der man kan leve et godt hverdagsliv. Forbindelsene til sentrum skulle være gode slik at veien var kort dersom man trengte noe utenom det alminnelige. Det være seg kultur eller handel. Dette er også en av årsakene til at den offentlige kommunikasjonen i Groruddalen i liten grad

krysser dalen på tvers. Da T-banen ble anlagt var det viktigste å skape en forbindelse mellom lokalsamfunnene og sentrum. Etter hvert tok imidlertid vareutvalget seg opp, og beboerne fikk i større grad dekket dagliglivets behov i nærområdet.

I disse tidlige beskrivelsene av drabantbyene er det de fysiske og materielle utfordringene som nevnes først. Men etter hvert dukker mer sosialt orienterte problemstillinger opp. Lengre ned i hyllesten av det nye kjøpesenteret på Veitvet kan kimen til det som skal komme anes allerede i 1958:

Det er en sur og gråkald novemberdag, men på Veitvedt er det eventyrstemning. Det lyser varmt og gult fra forretningene, og folk traller og synger. Fra skolen kommer ungene i flokk og følge. Gutter og piker i trange bukser og farveglade jakker. Med hestehale og frisk replikk og nysgjerrig blick på en ikke-Veitvedtbeboer.

- Vi har ikke fått noe her ennå, sier Kari. – Det kan De godt skrive. Vi har hverken kino eller fritidssentrum. Det er vel litt kultent.

- Kanskje ordføreren legger inn et godt ord for oss, sier Truls.

- Han må jo bli ganske imponert over alt det flotte som er her. Ordføreren er O.K han, jeg har tatt ham i labben engang!

- Vi har jo baren til Freddy Knoff da, sier Morten. – Den blir visst alle tiders. Han begynte med en pølsebod for fem år siden og nå har han alle tiders kåk. Kom skal vi presentere!

(Aftenposten 13.11.1958).

Mange av de nye innflytterne i drabantbyene var barnefamilier. Noen hadde, som denne gjengen bærer bud om, også med seg større barn. Utover på 1970-tallet kommer de i økende grad til å prege diskursen om Groruddalen. Flere artikler skriver om ungdommens problemer, rus, bråk og voldelige slagsmål på T-banen<sup>16</sup>. Ungdom fikk i stor grad skylden for at gamle normer og levesett syntes å bryte sammen, og etter hvert ble utformingen av drabantbyen sett på som den indirekte årsaken.

Fremveksten av en arkitektonisk kritikk rammer Veitvet, så vel som Lambertseter, Bøler, Årvoll, deler av Manglerud og Oppsal. I begynnelsen var det først og fremst en estetisk kritikk med et tilfang av noe samfunnskritikk. Det ble stilt spørsmålsteget ved tiltroen til, og

<sup>16</sup> Veitvet t-banestasjon gikk sågar til det skritt å stenge i en uke i protest mot ungdommenes oppførsel, da særlig fredag og lørdag kveld. (Aftenposten 12.03.1976)

forventningene om, at (tilfeldige) naboer skulle ha noen interesse av å bygge felles lokalsamfunn (Haslum 2005:172). Jon Guttu peker på at kritikken mot drabantbyene var et ledd i en mer generell samfunnskritikk, som ble fremført uten empiriske analyser eller spørreundersøkelser fra drabantbybeboerne selv (Guttu 2002). Det tilkom dessuten få utredninger av alternative utbyggingsformer, hvilket bidro til at den arkitektoniske responsen i første rekke var preget av tekniske løsninger og ikke ny kunnskap om folks behov. De fleste mente at drabantbyene representerte en forbedring av bostandarden fra de trangbodde indre sentrumsområdene, men samtidig ble de tidlige utbyggingene kritisert for å ha for lav utnyttelsesgrad. Haslum viser til hvordan den internasjonale arkitekturdiskursen på denne tiden ivret for høyere utnyttelsesgrad for derigjennom å bidra til bedre kundegrunnlag hvilket man antok ville fremme et godt sosialt miljø (Haslum 2005).

Med etterkrigstidens økonomiske vekst kom etter hvert også muligheten for storskalabygging ved hjelp av ny teknologi. Norske drabantbyer kunne bygges høyere, fortere og med færre folk involvert. Dette markerer overgangen til den andre fasen av drabantbyenes utbyggingshistorie i Groruddalen.

### **1960-tallets drabantby: storskala og ekspertvelde**

Ny teknologi og nye produksjonsmetoder ga rom for en generasjon av drabantbyer med høyere hus enn det som frem til da hadde vært vanlig. Det ble gitt mindre oppmerksomhet til terrengtilpasning, og totalløsninger, i form av ferdigproduserte hus, ble satt sammen på stedet (Haslum 2005).

Eksperimenteringen hadde allerede begynt i det foregående tiåret med blant annet USBLs tolv etasjers boligblokk på Bøler. Utover på 1960-tallet gjorde imidlertid masseproduksjonen det mulig å bygge ut store områder på nye måter (Kili 1998).

Generelt kan man si at mens 1950-tallet var preget av oppmerksomhet mot små og nære lokalsamfunn og lokalpatriotisme, så kjennetegnes 1960-tallets drabantbyer av en større analytisk distanse. Områder som Ammerud og Tveita ble bygget ut med forskjellige typer bolighus, men er likevel mest kjent for høyhusene. I likhet med forrige generasjons drabantby ble disse anlagt ved holdeplasser for kollektiv (da fortrinnsvis t-banen), og var tiltenkt en viss selvstendig lokalsenterfunksjon. Områdene i mellom er det likevel noen vesentlige forskjeller. Senteret på Tveita ble anlagt i direkte tilknytning til T-banestasjonen og boligblokkene, mens det på Ammerud er begrenset med handel og service. Her er det er lokalisert rundt neste holdeplass;



Grorud, mens boligblokker og et sykehjem dominerer rundt Ammerud stasjon.

*Et nytt syn på planlegging*

Denne perioden, som Ellefsen lar gå under betegnelsen ”ultramodernismen”, kan beskrives som en tid da det meste gikk etter planen (Ellefsen 1999:79). Effektivitet, rasjonalitet og kvantitative mål var styrende. Boligbehovet i befolkningen var fremdeles stor, det fantes tilgang på kommunale tomter og boligbygging var ansett som en offentlig oppgave. Dermed ble saksgangen rask og veien fra ide til resultat relativt kort. Selv om det gjerne er Ammerud og Tveita som trekkes frem fra dette tiårets drabantbyer, så er 1960-tallets Groruddalen også lavere lamellblokker på Haugerud, terrasseblokker på Vestli og småhus og lavblokker på Rødtvedt. Ammerud og Tveita er imidlertid et tydelig eksempel på hvordan en ny byplanlegging vokser frem. Den skiller seg fra det nabolagsorienterte 1950-tallet og kjennetegnes av høy produktivitet. Flere utbygginger fulgte i kjølvannet av Ammerud og Tveita, slik som høyhusene på Bjerke, Bogerud, Manglerud, Haugerud og Oppsal. Med sine monumentale bygninger plassert ut i et ”nøytralt landskap”, styrt av byplanleggere med et perspektiv som minnet mer om fuglens enn om fotgjengerens, kom den internasjonale diskursen om god byplanlegging til å prege norsk bypolitikk<sup>17</sup>. På Tveita foreslo sjefsarkitekt Rinnan opprinnelig tyve etasjer, men etter en del frem og tilbake ble det redusert til tolv. Etter stor motstand måtte boligblokken, som etter planen var sammenhengende, deles i tre for å bryte opp inntrykket av en lang mur (OBOS 1963, Nygaard 1994).

Bygningenes utforming på denne tiden, og deres plassering i forhold til hverandre, fremskaffer et tydelig skille mellom offentlig og privat. Monumentale former skiller seg ut. Haslum er inne på det, i det hun sammenlikner hvordan høyblokkene på Ammerud fremstår som *objekter*, hvis monumentalitet er tuftet på andre premisser enn for eksempel den langstrakte Thorvald Meyersgate på Grünerløkka med siktlinjer fra fabrikkpipene på Sagene til Oslofjorden (Haslum 2005:177). I motsetning til dette indre byområdets utbud av funksjoner og flerfoldige private, offentlige og halvoffentlige rom, fremstår Ammerud som en visuell singulær betoning av monumentalitet.

<sup>17</sup> Haslum poengterer at, i internasjonal sammenheng var ikke verken størrelsen eller omfanget bemerkelsesverdig stort, men for norsk målestokk var det likevel en helt ny skala. Hun finner videre fugleperspektivet som et motstykke til mellomkrigstidens planer og eksemplifiserer med Harald Hals' 1929-plan (Haslum 2005:175-177)

### Betraktninger av stedet

1950 og 1960-tallets omtaler av Groruddalen er preget av en tiltro til ekspertenes uttalelser, slik de fremsto som objektive vurderinger. Problematisering av disse ekspertrollene i en større samfunnsmessig kontekst, eksisterte i liten grad på 1950-tallet. Utover på 1960-tallet tiltar kritikken i styrke, i takt med at monumentaliteten, byggehøydene og volumet øker. Betraktningene av stedene det skulle bygges på, var likevel først og fremst preget av landskapets fysiske forutsetninger. En slik stedsforståelse har lange tradisjoner i geografifaget og arkitekturen, og har preget metodeutviklingen for stedsanalyse og stedsutvikling innenfor offentlig planlegging.

#### *Lokalisering*

Stedsforståelsen hos planleggerne av denne andre generasjons drabantby, er i denne fasen preget av at stedet er *lokalisering* (Berg 2004). ”Lokalisering” peker i denne sammenheng på stedets økonomiske, samfunnsmessige og materielle utvikling. Det er det fysiske landskapet, topografien og naturforutsetningene som står sentralt, og stedsutviklingen regnes som et resultat av disse. Stedets egenskaper er statiske og stabile, som landskapsformasjoner og funksjonelle kvaliteter. De er målbare og enkle å sammenlikne fra sted til sted.

En slik stedsforståelse trenger ikke fornekte andre forhold ved stedet, slik som sosiale relasjoner og oppfatninger, men den *kan* gjøre det. På 1960-tallet var Groruddalen fremdeles byens store tomteresevne, et sted der man bygget på barmark. Denne generasjonen drabantbyutbygging betrakter det sosiale liv som skulle leves på stedet, som formet av utbyggingen på en forutsigbar måte. Det ga planleggerne av fysiske omgivelser et nærmest ubegrenset mandat i det alt kunne foreskrives gjennom vitenskapelig anlagt arkitektur og byggeskikk.

#### *En stedsforståelse som muliggjør fremskrittet*

De første tiårene var preget av en stor tiltro til arkitektur og byplan som førende for innbyggernes sosiale opptreden. Troen på arkitekturens evne til å skape samfunnsnyttige borgere var aller sterkest på 1950-tallet, men også i tiårene som fulgte var det en stor tiltro til planlegging og fysisk miljø (Hansen 2006:8). Planleggeren hadde den mest sentrale rollen i byutviklingen, og fagligheten var preget av idealer om vitenskapelighet, livsform og arkitektur (Ellefsen 1999). Arkitekten og planleggeren ble organisatoren som kunne håndtere samfunnets transformasjon.

Byplanleggingen ble for en stor del et spørsmål om hvilke problemstillinger som lot seg håndtere vitenskapelig. Stedet ble ansett som noe formbart, noe man kunne utforme etter samtidens idealer for god byutvikling. På mange måter bidro denne stedsforståelsen til å fremme, eller muliggjøre, de ideene arkitektene og planleggerne hadde på denne tiden. Visst var det kontroverser med de opprinnelige gårdsbrukene i dalen, men Groruddalens rolle ble forstått som orientert mot fremtiden og ikke som tilbakeskuende. Dermed ble det også legitimt å flytte beboere, kjøpe opp åkerjorder (som ble mer eller mindre frivillig solgt), og anlegge store boligområder.

Utover på 1960-tallet var mye oppmerksomhet rettet i retning transport og infrastruktur, dimensjonering av bygninger og byggeområder, normer for boligbygging og valg av boligstruktur (Ellefsen 1999:77). Å utarbeide et sett med normer er også en måte å definere felles kriterier for suksess på. Ellefsen ser Bygningsloven av 1965 som det endelige gjennombruddet for idealet om at konsensus i langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, var det som skulle til for å berede grunnen for en (ønsket) samfunnsutvikling (Ellefsen 1999). Det var med andre ord ikke mye rom for å tenke stedet som skapt av mange, eller som noe man forhandlet frem i prosess. Samtidig er stedsbegrepet også vidtrekkende, i den forstand at det er hele byens behov som skal betjenes av utbygging i Groruddalen. Groruddalen er fremdeles en del av den store byen utover på 1960-tallet. Det var Oslos vekst og utvikling det handlet om, og behovene arkitektene og planleggerne søkte svar på angikk hele byen, ikke bare Groruddalen. Anstendige boliger, lys og luft, nærhet til skog og rekreasjonsområder, var idealer tuftet på en respons til alt man anså at indre by manglet. Groruddalen er på denne tiden en del av Oslo, men også et motstykke til andre deler av byen.

Fysiske forhold ble ansett som førende for sosialt liv, og planleggerens rolle dominerte over andre interesser. Likevel lå et ønske om en helhetlig samfunnsplanlegging til grunn for hvordan Groruddalen bygges ut på denne tiden. Det var fremdeles fellesskapstankegangen og sosialdemokratiets fremvekst som var førende. Det handlet mindre om signaturprosjekter enn om nye teknologiske muligheter for å tilby boliger til mange mennesker. Hva som kjennetegnet en god bolig og gode boligområder var det imidlertid ekspertenes jobb å vurdere.

#### 4.2 GRORUDDALEN SOM BOMILJØ

Ved overgangen til 1970-tallet var ikke bolignøden lengre det som sto øverst på dagsorden for norsk bypolitikk. Hvem som bodde i boligene ble viktigere, og ikke minst hvordan de bodde sammen. Utenlandsk arbeidsinnvandring

tiltok, og en større andel kvinner gikk inn i arbeidslivet. Etterkrigstidens hjemmевærende husmor forsvant som dominerende skikkelse i drabantbyens hverdagsliv.

### **Drabantbykritikk**

De første tiårene etter krigen hadde et rasjonalistisk syn på arkitektur, stedsutvikling og byplanlegging vært dominerende. Dette var godt støttet av etterkrigstidens rasjonalisering på materialer, og et sjeldent høyt press på boligmarkedet. Løsningene var pragmatiske og effektive både når det gjaldt byggeri og arbeidsmåte. Allerede i oppstarten fremkom imidlertid noe kritikk av materialbruk, tomtepolitikk og økonomiske ressurser. Diskusjonen mellom Selvaag og OBOS er et eksempel. Det handlet om hvor mye isolasjon som var nødvendig, fortrinnsrett til byggeklare tomter og tempo i utbyggingen. Drabantbyene som form, deres tilknytning til resten av byen, idealer om lys, luft og det grønne, var det imidlertid få som opponerte mot.

Utover på 1960-tallet tiltar derimot beboernes og politikernes skepsis mot konsekvenser av utbyggingene. Trafikkbelastningen kommer tydeligere på dagsorden, den har vokst seg stor med økende privatbilisme, og flere beboere stiller seg etter hvert tvilende til om drabantbyen kan tilfredsstille deres behov i hverdagslivet. Selv om generalplanen av 1950 la opp til mer eller mindre selvstendige sentre, kom det til forsinkelser og omkalfatringer i prioriteringslisten. I ettertid kommenterte tidligere byplansjef Erik Rolfsen forholdet mellom sentrum og drabantbyene på denne måten:

I motsetning til en region med større og mindre selvstendige byer er bydelene innenfor den større by ikke selvberørende. Bydelene i Oslo er feilaktig blitt kalt drabantbyer, og dette har skapt en utbredt misoppfatning av dem. Bydelssentra er først og fremst servicesentra og får derved et preg av å ligge i en ”soveby”. Man var oppmerksom på dette og reserverte plass til lokale industrivirksomheter, ved siden av de lokale butikker, kontorer, bedrifter og trafikkanlegg som også ga rom for arbeidsplasser. Men hele byen danner et samlet arbeidsmarked og boligmarked, og et forum for sosial og kulturell virksomhet (Kvarv 2003:175)

For Groruddalens del ble særlig utgivelsen av den såkalte ”Ammerudrapporten”, en undersøkelse av planprosess og beboernes respons på det som ble bygget, førende for kritikken av drabantbyene (Sæterdal 1969). Rapporten kritiserte en ovenfra-og-ned tankegang som hadde

kjennetegnet planprosessene de siste tiår, og kan stå som eksempel på det Nylund kaller en ”försiktig doktrinrevisjon genom intern självkritik innom planeringsverksamheten” (Nylund i Ketola, 2000:16). Utgivelsen av Ammerudrapporten sammenfalt med en bredere og mer generell samfunnskritikk med utspring i amerikanske forhold. Jane Jacobs bok om nære relasjoner, sosial kontroll og naboskap i Greenwich Village i New York, inspirerte senere kritikere av store modernistiske boligkomplekser (Jacobs 1961, Anderson 1964, Newman 1972, Wendth 2009). Boligforsker Jon Guttu beskriver endringen i synet på hva som var den gode boligen som et ”faglig jordskjelv, et oppgjør med vesentlige sider ved etterkrigsmodernismen” (Guttu 2002:9). Mens forrige generasjon arkitekter og planleggere så store utbyggingsprosjekter som et svar på boligutfordringene, bidro kritikken til at størrelsen ble selve roten til problemet.

Drabantbykritikken førte til en omvurdering av skala og en revitalisering av nabolagsenheter som kjerne i 1970-tallets boligutbygging. Boligområdene ble mindre unisone enn i de foregående tiårene. Det er synlig i så vel arkitektur som tilpasning til terreng og natur. Fremdeles ble det bygget høyt, selv om idealet om en tett og lav bebyggelse etter hvert vokser frem, men programmeringen av boligområdene, og hvordan boligene plasseres ut i landskapet, endres vesentlig. Mens Ammerud representerer en rasjonell og maskinell tilnærming til landskap og byggeprosess, så preges Romsås av brukerinvolvering og diskusjoner om sosiale forhold. Alt fra skoleutbygging til navnsetting har en helt annen plass i planprosessen her enn på Ammerud, selv om boligblokkene til syvende og sist ble høye begge steder.

Utover på 1970-tallet dreier diskursen om Groruddalen fra en forståelse for drabantbyutbyggingen som en del av Oslos byutvikling, til å betraktes som singulære enheter med mindre tilknytning til resten av bylivet. Indre by fremsto ikke på denne tiden som et positivt alternativ til drabantbyene. Tvert i mot var det fremdeles livskvaliteten i ytre by som var ansett som den beste, ikke minst for barna. Allerede på 1950-tallet var det fremført en viss skepsis til høyblokker, men den gang var den rettet mot høyhusene i sentrum av byene, ikke i drabantbyen (Tostrup 1996:67). Med Ammerudrapporten, og påfølgende intern kritikk fra arkitekt- og byplanmiljøet, forplantet etter hvert tanken seg om at ting ikke fungerte som de skulle i drabantbyene (Kittang 2006). Etter hvert fikk kritikken også en mer prinsipiell karakter, der hele byplanleggingspraksisen sto i fokus.

Skepsisen til høyhusbebyggelsen sammenfaller med en samfunnsfaglig (og ikke minst pedagogisk) kritikk av barns oppvekstvilkår. Det ble stilt spørsmålsteget ved om det egentlig var så bra for barn å vokse opp i drabantbyenes høye hus. Dette er en kritikk som i større grad peker mot bomiljøet enn mot planprosesser.

#### *Ungdommens råskap*

Utformingen av Ammerud og Tveita skulle komme til å nøre opp under den gryende debatten om barna i drabantbyen. Fra den ”Internasjonale kongress for småbarnsoppdragelse”, refererer hovedstadspressen til en utbredt skepsis til å la barn vokse opp i drabantbyens høyhus:

Vi har gjort en undersøkelse i England og funnet ut at barn under fem år som bor over femte etasje i høyblokkene sjelden leker med andre barn, og at 75 prosent av dem i det hele tatt kommer lite ut i frisk luft. Det hjelper lite at skyskraperne har heiser eller grøntanlegg omkring – barna våger seg ikke ut alene av redsel for å ta feil av hjemmet blant de hundre leilighetene etterpå. Moren synes ikke hun makter å kontrollere barnet skikkelig fra vinduer i høyden. Disse barna kommer naturligvis litt ut sammen med mor, men hun har sitt husarbeide og kanskje andre små å passe. Er det noen som tenker på hvordan de tusen trafikkadvarsler overfor høyhusbarna virker på dem i deres mest følsomme år. Er disse barna, innestengt på få kvadratmeter gulvplass i en bomaskin, i grunnen noe særlig bedre stillet enn de små indere som er hjemme mellom fire nakne vegger mens mødrene arbeider på rismerkene? (Aftenposten 17.08.1964)

Begreper som ”bomaskin” er muligvis ikke korrekt hva gjelder arkitektenes utgangspunkt, men skepsisen til høyhusene blir en skepsis til drabantbyene som legitimeres ved etableringen av en distanse mellom maskin og menneske, mellom arkitekturen og det levde liv<sup>18</sup>. Ungdomsproblemer i Groruddalen opptar etter hvert mer og mer av avisenes spalteplass. Drabantbyens arkitektur anses som å være svært uheldig i kombinasjon med store barne- og ungdomskull.

<sup>18</sup> For en bredere diskusjon av modernismens ”maskinestetikk” generelt og Corbusiers ”bomaskiner” spesielt, se McQuillans 2006.

Allerede i 1958 hadde kjente størrelser som Herman von der Lippe og Dagny Oftedal påpekt mulige problematiske sider ved den demografiske sammensetningen i drabantbyene:

Vi har i en fem-års periode hatt forflytning av en fjerdedel av Oslos familier, og svært mange av dem familier med barn og ungdom. Det vil si at barn som er vokst opp i ett distrikt med dets tradisjoner, blir forflyttet til Bøler, Lambertseter, Veitvedt og alle de andre småbyene vi har fått i Oslo, uten tradisjoner og sammen med andre familier som også er rykket opp. (...) Ja, når det gjelder drabantbyene har vi ennå bare sett en liten begynnelse av ungdomsproblemene der. Mengden av småbarn, som vi alle legger merke til på Lambertseter, Eiksmarka, Oppsal og i de andre småbysamfunnene rundt byen, vil om 10-15 år komme inn i overgangsalderen. Jeg mener det er grunn til å rope et varsko til myndighetene om at det haster med å få idrettsanlegg, fritidssentre for overgangsalderens ungdom og samfunnshus til drabantbyene. (Aftenposten 29.11.1958)

Gjennom diskusjonen av sosiale forhold politiseres drabantbyen på nye måter. Fra problemrepresentasjoner som knyttet seg til boligforsyning og mengden boliger, er det bomiljøet som i større grad problematiseres utover på 1970-tallet. Dreiningen er synlig i artikler og tekstproduksjon, men også i hvilke foto som velges for å illustrere teksten. Fotograf Ane Hjort Guttu har studert arkitekturfotografiet og avdekker en gjennomgripende endring i motiv, vinkel og komposisjon av drabantbybildene fra 1950-tallet og utover på 1970-tallet (Guttu 2005). I 1950-tallsfotografiet ønsker fotografene å formidle en åpenhet og en vennlighet i boligområdene. Det er det sunne livet i drabantbyen som skal vises frem og fotoet skal ”gjøre det klinkende klart at folk er fornøyde” (Guttu, A. 2005<sup>19</sup>). Menneskene i bildene er som oftest lekende barn eller husmødre, og om en mann er avbildet holder han gjerne på ”med å flytte inn eller ut, eller evt. fikse på en enslig bil” (Guttu, A. 2005).

Fra slutten av 60-tallet (med første oppslag i det svenske tidsskriftet *Arkitektur* 1/1966 og omlegging av *Byggekunst* i 1969), utvikler arkitekturfotografiet seg mer i retning av politisk engasjert dokumentarfotografi. Nå er det ikke lengre det glade livet i husene, gatene

<sup>19</sup> Artikkelen fra *Byggekunst* er lest på nett uten sidetall. Den gjengis i Fotonettverkets artikkelserie, Nasjonalt nettverk for bevaring og formidling av kulturhistorisk fotografi; <http://www.preusmuseum.no/fotonettverket/artikkelserie/> (sist lest: 19.07.2010). Hjort Guttu presenterer også 1930-tallets fotografi av områder som Schous terrasse og Sinsenbyen, hvis uttrykk er mer formalistisk og som regel blottet for mennesker og natur.

eller mellom blokkene som skal formidles, men derimot et (fotodokumentert) misforhold mellom det menneskelige og det monumentale. Små barn eller kvinner med barnevogn leker ikke lengre i gatene, men fremstår som sårbare og skjøre vesener i et goldt landskap. Menneskene befinner seg nesten alltid i forgrunnen av fotografiet med de nye høyblokkene tronende i bakgrunnen. Sistnevnte er fullstendig dominerende. Utover på 1970-tallet blir denne typen fotografier stadig mer fremtredende i aviser, tidskrifter og reportasjer. Problemrepresentasjon er en av offer og overgriper, der den moderne arkitekturen står for overgrepet som gjør menneskelige relasjoner umulig. Det er kontrasten mellom det fremmedgjørende og det nære gjenkjennelige som er kjernen. Om menneskene er tatt ut av motivet, så er de gjerne erstattet av en gammel låve eller en forlatt leke som uttrykker tapet. Høyblokken utgjør den typiske representasjonen av fremmedgjøring i disse fotografiene, men også store parkeringsplasser eller motorveikryss benyttes. Gjennomgående finner Guttu at bakgrunnsmotivene overdimensjonert, mekanisk og på sitt verste, direkte inhumant. De myke verdiene derimot legges i forgrunnen, som for å uttrykke at det er de som egentlig er viktige (Guttu 2005).

Tekstene som beskriver drabantbyen endrer etter hvert også karakter. Jon Guttu påpeker at tiårene frem mot 1970 var preget av en estetisk kritikk, mens det etter 1970 utvikler seg en kritikk rettet mot drabantbyenes bomiljø (Guttu, J. 2001). Og mens barna står i forgrunnen for fotografiet, dreier pressen oppmerksomheten mot ungdommen. Fra midten av 1970-tallet og utover på 1980-tallet, knyttes problemrepresentasjonen til ungdom, kriminalitet og narkotika. Det fortelles at tiden er i ferd med å renne ut, og at ”Det må gjøres noe drastisk for å bekjempe narkomani i Groruddalen. Dalen er blitt et yndet salgssted og narkotikamisbruket sprer seg med rasende fart” (Aftenposten 21.04.1981).

Ting passer ikke lengre sammen. Mens Groruddalen framsto som en kjede av ”riktige valg” i begynnelsen av utviklingen, fremstår den etter hvert som et sted preget av at man har gjort ”feil valg”. Ungdommen gjør gale ting, arkitekturen er mislykket, fremveksten av privatbilismen kveler det grønne, og til sammen er det et negativt bilde som er i ferd med å feste seg. Opp gjennom dette tiåret blir Groruddalen først og fremst beskrevet som et sted med store ungdoms- og narkotikaproblemer, og i 1988 slår Aftenposten rett og slett fast at ”ensomhet er de unges bane i Groruddalen” (Aftenposten 20.08.1988).



### Betraktninger av stedet

Innvandring er en sentral del av Groruddalens historie helt fra boligutbyggingen tok til. Den første tiden kom tilflytterne fra indre by og fra den norske landsbygda. En ny sammenblanding av folk bød på muligheter for nyorientering, og en anledning til å bryte med så vel stand som klasse. Roy Jacobsen skildrer sin oppvekst på Årvoll:

Det var ingen søndagsskole, men en oppvekst med skrekkblandet fryd. Det var en smeltedigel. Borettslagene ble fylt opp av folk fra hele landet med minst to barn og alle mulige dialekter, dette var generalprøven på det fargerike fellesskap. Vi ble skutt ut i mulighetenes tid (...). Faren min var gravemaskinkjører og sa til meg at jeg ikke skulle bli som ham, jeg skulle bli noe mer. Alt snus på hodet, og dette skjer i arbeiderklassen (Groruddalen Akers avis 23.12.2005).

Mens den dominerende diskursen om Groruddalen lenge var en ekspertenes og fagfolkenes diskurs, så suppleres den etter hvert av flere fortellerstemmer med personlige erfaringer. I romanen *Det er greit for meg*, gir forfatteren Per Petterson en beskrivelse av Veitvet som et sosialt eksperiment med ungdom i hovedrollen (Petterson 1992). I drabantbyene ble mennesker fra en rekke ulike sosiale sjikt, og fra flere steder i landet, ristet sammen i helt nybygde omgivelser. Ingen tradisjoner hadde rullet å feste seg, ingen organisasjoner var etablert for å bygge et lokalmiljø, og på mange måter var man prisgitt de andre som flyttet inn og tiden det tar å etablere sosiale relasjoner.

Samtidig med at mer eller mindre rotløs ungdom preger diskursen om drabantbyen, så forandrer holdningen til sentrums kvaliteter seg. Mens byggeskikk, byplanprosesser og storskala boligplanlegging kritiseres for å være umenneskelig og fremmedgjørende, vokser en fornyet interesse for de eldre delene av byen frem. Jacobs modernismekritikk hviler på en oppfatning av den historiske bykjernen som et mer menneskelig sted enn de nye boligområdene (Jacobs 1961). For Jacobs handlet det om møter med naboer, sosial kontroll og nabolag. Dette var forhold hun mente den tradisjonelle kvartalsstrukturen, med butikker i første etasje, ga mer rom for enn drabantbyens blokkbebyggelse. I Oslo vokser kritikken av strategien med å sanere gamle boligstrøk seg sterkere, og interessen for bevaring og restaurering øker. Allerede i 1960 vakte rivingen av Enerhaugen oppsikt, og selv byplansjef Erik Rolfsen engasjerte seg for å bevare den opprinnelige bebyggelsen (Bjørnsen 2007). Bevaringstanken hadde imidlertid ikke nok legitimitet i byutviklingsdiskursen den gang, og husene ble revet. Men i årene

som fulgte ble andre saneringsplaner stanset. Fra en forståelse for boligkvalitet som fysisk gode bygg, kom bymiljøet med i den generelle miljødebatten fra slutten av 1960-tallet og fremover. I motsetning til 1950-tallets syn på drabantbyen som det nye og friske, fremstår den oftere og oftere som en representant for forfallet. Her går normer i oppløsning, og stedene mangler identitet og tilhørighet. Det er som om drabantbyen og den historiske byen bygger plass i vurderingen av hva som kjennetegner den gode byen. Drabantbyen fremstår etter hvert som fremmedgjort og et sted preget av tap, mens den tette byen reetableres for å ”videreføre europeisk by- og landsbykultur som en sentral del av europeisk identitet” (Ellefsen 1999:83).

Groruddalen går på denne tiden fra å betraktes som en del av Oslo by, til å bli et motstykke til den. Utover på 1970-tallet står diskursen om Groruddalen i en ny relasjon til diskursen om indre by utover på 1970-tallet.

#### *Fornemmelsen for stedet*

Ellefsen gjør et poeng av at indre by fremstilles med en sterk identitet på denne tiden (Ellefsen 1999). Oppmerksomhet mot identitet og individuell erfaring blir mer vesentlig, og kan ses på som en reaksjon mot en stedsforståelse som ren lokalisering. Der stedet forstått som lokalisering hadde avstedkommet diagrammer og tabeller som skulle gjøre så vel menneskelig adferd som steders utvikling forutsigbart, så skisserte humanistiske geografer som Edward Relph og David Ley etter hvert opp en alternativ geografi, en som Anne Buttimer mente i større grad: ”allows for emotion as well as thinking, passion as well as reason” (Latham 2009:10). I byutviklingen utover på 1970-tallet, kommer det til uttrykk blant annet i oppmerksomheten mot det erfaringsbaserte personlige rommet. Mens beskrivelser av indre by dreier mot mindre gårdsromsutbedringer<sup>20</sup>, en gryende byfornyelse og kamp mot riving, så går nybyggingen i Groruddalen i retning av nye idealer om tett-lav bebyggelse. Ellefsen fremholder at det, i Oslo-sammenheng, bare var ”boligkooperasjonens lange bremselengde som førte til at Romsås og Furuset ble bygd ut med blokkbebyggelse” (Ellefsen 1999:82).

#### **1970-tallets drabantby: nabolagets tilbakekomst**

Lærdommen fra Ammerud viste hvor ugjennomtrengelig et stort åpent uteareal kunne være for barn og voksne. De store grøntområdene mellom boligblokkene var blitt en del av det golde og upersonlige landskapet man nå ønsket å bygge seg vekk fra. 1970-tallets drabantbyer fikk derfor beplantning,

<sup>20</sup> Dette er ikke å forveksle med den senere byfornyelsens sammenslåing av gårdsrom, men enkle tiltak som byggelek, montering av lekeapparater og beplantning. Se blant annet Hansen 1971 og Sommerfelt 1988.

gjennomgående gangstier og dessuten fikk de beholde mer av sine naturlige landskapsformasjoner. I tillegg ble fremtidige beboere engasjert til å ta del i utbyggingen, og boligbyggelagene satt service og nærmiljøtiltak på dagsorden. Miljøbegrepet blir stadig utvidet utover på 1970-tallet, og kom etter hvert til å inkludere alt fra kjøpesentre med gratis parkering og kveldsåpne bibliotek, til trygg skolevei og engasjerte lærere (Bjørnsen 2009:78-79). Ikke minst kom det til å dreie seg om *bomiljø*.

Også i de prosjektene Haslum kaller ”trede generasjons drabantbyer”, bygges det høye hus (Haslum 2005). Forskjellen fra tidligere er likevel at disse høyhusene, i mindre grad, regnes som å være seg selv nok, slik tilfellet for en stor del var på Ammerud og til dels Tveita. I de nye prosjektene suppleres boligene av sosiale og fysiske lokale initiativ, som skal oppmuntre til, og ivareta, nabolaget som en nærmiljøarena. Eksempler på 1970-tallets drabantbyutbygging i Groruddalen er Romsås, Furuset, Lindeberg, Stovner og Karihaugen<sup>21</sup>.

Ungdommens selvbyggerlag (USBL) fikk i oppgave å bygge ut deler av Lindeberg. Det ble et eksempel på brukermedvirkning fra denne perioden. Fremtidige beboere (det vil si boligsøkende medlemmer av boligbyggelaget), ble invitert til å komme med forslag til utforming av leilighetene, samt å medvirke i produksjonsprosessen sammen med de profesjonelle planleggerne. Fra USBLs side håpet man en slik manøver ”på lang sikt skulle kunne «desentralisere beslutningsprosessen, svekke byråkratiet og utvikle nærdemokratiet»” (Kili 1998:94-95). Selv om de endelige avgjørelsene for en stor del allerede var tatt, særlig hva angikk bygningenes lokalisering og infrastruktur, så fikk brukermedvirkningen konsekvenser for beboernes hverdagsliv. Blant annet ble det vedtatt at boligområdet skulle være en bilfri sone, med det resultat at en hest ble skaffet til veie som fraktet søppel fra hver oppgang til et sentralt søppelanlegg. I mange av oppgangene ble det installert ekstra toaletter for lekende barn, slik at de ikke alltid måtte springe helt hjem.

Furuset ligger på motsatt side av motorveien fra Lindeberg. I likhet med Romsås og Lindeberg, ble trafikkmønsteret her fullstendig segregert. Boligområdene gjennombores av gangstier som bringer folk til og fra senteret, T-banen, bussholdeplassene, de tilgrensende boligområdene og ut i skogen. Biltrafikken er organisert på ulike måter, avhengig av hvordan boligområdene ligger i terrenget, men stort sett overalt gjelder at biler og fotgjengere holdes adskilt. Romsås på sin side, er en helt bilfri bydel med en

<sup>21</sup> Sistnevnte var første trinn i utbyggingen av Ellingsrud og en del av planen for utbygging av Furuset.

ringvei som leder biltrafikken inn i parkeringshus. All ferdsel til og fra barnehager, skole, senter, T-bane og skogen forgår enten til fots, på ski eller sykkel. Den grunnleggende tanken bak disse boligområdene var å separere trafikken, men samtidig skape mindre enheter enn det man hadde gjort tidligere, for eksempel på Ammerud. På Romsås var det viktig at feilene fra det foregående tiårets utbygging ikke ble gjentatt, og at man i større grad tok fremtidige beboerne med på råd. Med mer detaljert planlegging ønsket man at beboerne skulle ta i bruk fellesområdene i større grad. Både på Romsås og Furuset sto mellomrommene mellom husene i fokus. Det ble foretatt relativt store økonomiske investeringer i opprettholdelse av Svarttjern, som var en naturlig innsjø inne mellom blokkene. Badevannet skulle gi en ekstra kvalitet til beboerne. I tillegg ble det anlagt uteboder mot gangstiene som man håpet skulle fungere som møteplasser. Sammen med større og mindre idrettsanlegg ble det plassert inn flere lekeområder rundt boligblokkene. Haslum finner imidlertid at segregasjonen også har sin pris, i form av mindre diversitet:

The critique that lead to the revival of the neighbourhood-scheme did obviously not lead to a renaissance of architectural solutions for creating an integrated system of collective spaces for dense and mixed co-use (that continually could be controlled by a density of activities or by glances from the windows of the adjacent buildings): In contrast to the streets (...) at Grünerløkka and Grønland, where different activities – car access and pedestrian access to the apartment buildings, goods delivery, shopping, people walking in and out of bars and cafés, etc. – are integrated in the same public street spaces, the open spaces at Furuset are strictly functionally segregated (Haslum 2005:184)

Barns oppvekstvilkår er et av de tyngste argumentene i utformingen av 1970-tallets drabantbyer. Nå var det ikke lengre egne barnerom eller interiørmessige forbedringer som skulle til for en god barndom, men sosiale aktiviteter i uterommene. Det handlet om trygghet (blant annet for biler), frihet (til å leke på egenhånd med andre barn) og tilgang på frisk natur. Dette er byggelekeplassenes tiår, og et godt bomiljø var kjennetegnet av barn som fikk utfordringer nok å bryne seg på i nærområdet. Skianlegg, lekeplasser, store parker for frilek og utfoldelse, nærhet til skog og mark var noen av ingrediensene i denne generasjonens drabantbyutbygging. Diskursen om Groruddalen utviklet seg gjennom disse utbyggingene til også å bli en diskurs om oppvekst. Beboerne har, i større grad, fått en stemme og diskuterer tema som opptar dem i hverdagen. Det er nabolag, lokalsamfunn, tunet, grenda og

de små enhetene som står i fokus, og optimismen er fremdeles stor på drabantbyens vegne da Romsås ferdigstilles. Groruddalen skal bli de mange småsamfunnenes sted, og et sted som svarer på kritikken ved å bygge lokalsamfunn der alle kan trives.

Denne tredje generasjonen drabantbyer utgjør det siste store utbyggingstrinnet i Groruddalen. Det som har kommet til senere har vært mindre områder innimellom eksisterende bebyggelse, og ikke som nyetableringer på tidligere jordbruksland. 1980-tallets store utbygginger i Oslo fant ikke sted i Groruddalen, men i Søndre Nordstrand med drabantbyer som Holmlia, Hauketo og Klemetsrud. Senere etterfulgt av utbyggingen på Mortensrud<sup>22</sup>. I Groruddalssatsingen er det pekt ut fire områder innad i Groruddalen som regnes for ha spesielle utfordringer. Av disse er ett fra 1950-tallet (Veitvet), ett fra 1960-tallet (Haugenstua) og to fra 1970-tallet (Furuset og Romsås).

Mens de minste barna får mye oppmerksomhet i denne generasjonen drabantbyer, så er det ungdom som preger diskursen om Groruddalen sett utenfra. Utover på 1970-tallet fremstilles beboerne til en viss grad fremdeles ofre for omstendighetene, det være seg arkitekturen eller de raske demografiske skiftene. Utbyggingens omfang har dessuten medført at relativt store områder er bygget ut med felles prinsipper for øyet, noe som ikke nødvendigvis går godt overens med den tiden Groruddalen nå skal inn i. 1980 og 1990-tallet preges i større grad av forskjell, nye (beboer)grupper og individualitet.

Problemrepresentasjonene endrer seg på denne tiden, og i tiårene som kommer skal oppmerksomheten rettes ytterligere mot en særlig beboergruppe; utenlandske arbeidsinnvandrere. Disse fremstilles imidlertid ikke i samme grad som ofre for omstendighetene. Snarere representerer de et nytt sett med problemrepresentasjoner der beboerne fremstilles som eiere av Groruddalens problemer. Dermed blir de potensielt også eiere av løsningene. Nå er det ikke lengre arkitekturen eller boligutbyggingen som er problemet, men menneskene som bor der.

---

<sup>22</sup> Mye av den senere tids utbygging har dessuten funnet sted utenfor byens grenser. For Oppegård, Skedsmo og Nittedal som grenser til Groruddalen har det medført en anelig befolkningsvekst. Mens utbyggingen her også har innslag av blokkbebyggelse domineres den imidlertid av småhus, tomannsboliger og rekkehus som for en stor del utgjør neste trinn i boligkarrieren for mange som bor i Groruddalen.

#### 4.3 GRORUDDALEN SOM PROBLEM

Allerede på slutten av 1970-tallet lanseres ”ghetto” som begrep, riktignok ikke på norske forhold, men med referanse til integrasjonsproblematikk i nyere drabantbyer som Tensta/Rinkeby utenfor Stockholm. Mens man i Oslo fikk de største konsentrasjoner av arbeidsinnvandrere i indre by, så ble denne gruppen for en stor del bosatt i de svenske drabantbyene. Det er herfra vi får de første beskrivelsene av det som betegnes som skandinaviske ghettodannelser:

Innvandrer-ghettoer er blitt en realitet i Sverige. I Norge er utviklingen ennå ikke kommet så langt, men vi vet at innvandrere er sterkt representert i visse boligområder. I Sverige er den største konsentrasjon av innvandrere i enkelte boligstrøk ett av de største sosiale problemer i dag. I de samme områder bor det mange sosialt vanskeligstilte svensker. De ressursrike og ”sterke” flytter ut. Tilbake blir de som har vanskelig for å tilpasse seg. De som trenger hjelp. I kjølvannet følger psykiske problemer, rasekonflikter, likegyldighet og isolasjon. Bygningene forfaller. Leilighetene står tomme. Enkelte kommunale boligbyggelag har vedtatt innvandringsstopp og tildeler ikke lenger leiligheter til innvandrere. (Aftenposten 05.11.1977)

På folkemunne var det Grønland, Tøyen og Grünerløkka som lenge gikk under betegnelsen ”Lille Pakistan” i Oslo. Men også på Veitvet var man klar over at nabolaget ble kalt ”Bangladesh” og ”negerlandsby” allerede i 1975 (Aftenposten 05.11.1977 og 06.01.1975). Sistnevnte handlet ikke så mye om at det bodde folk fra disse landene her, men at drabantbyene minnet om amerikanske ghettoer med ensidig bebyggelse og lang vei til byen. ”Sovebyen”, som av Østen ble fremstilt som noe positivt i 1961, var nå blitt ensbetydende med et sted der det ikke var noe å ta seg til for ungdom (annet enn kriminell aktivitet)<sup>23</sup>.

#### **Betraktninger av stedet**

Tidlig på vinteren 1988 blir en gutt av pakistansk opprinnelse drept på en parkeringsplass utenfor Romsås senter. To medlemmer av ungdomsgjengen ”Young Guns” blir dømt for drap, to for legemsbeskadigelse. Hendelsen ble startskuddet for en gradvis økende dekning av gjenkriminalitet i Oslo. Først

<sup>23</sup> Bystyrerepresentant Sigurd Østen (H) gjengitt i Aftenposten 01.09.1961

med de såkalte ”Young Guns” og ”Outsiders”, senere ”A- gjengen” og ”B- gjengen”. Forskningsrapporten om *Barn og unge med innvandrerbakgrunn* registrerer:

(...) et økt fokus på innvandrere og kriminalitet i årene frem mot tusenårsskiftet, og at det etter hvert skapes et bilde av innvandrerungdom som begår mer kriminalitet enn annen ungdom. (Dzmarija 2004:7)

Hovedingrediensen i det nye bildet som dannes av Groruddalen er innvandrerungdom, vold og kriminalitet. Neumann beskriver hvordan stereotypier er nødvendige for å sortere informasjon, men at spørsmålet man må stille seg er hvilke stereotypier og fordommer man har (ikke om man har dem) (Neumann 2001a)). Groruddalen fremstår for mange på denne tiden som et annerledes og farlig sted i byen.

Neumanns perspektiv sammenfaller med nyere bidrag til stedsteorien, som blant annet diskuterer forskjeller mellom hvordan folk definerer seg med et sted, og hvordan de opplever det (Castree 2009, Massey 1994). Stedsidentitet(er) formes ikke bare gjennom den enkeltes erfaringer, uten i en relasjon til ytre prosesser. Det dominerende bildet av Groruddalen, mens Groruddalssatsingen ennå er på beddingen, er et Groruddalen fullt av problemer, da særlig innvandrereproblemer.

Det er vanskelig å se diskursen om Groruddalen løsrevet fra stereotypiene om innvandrere. Den stadige koplingen til lovbrudd gjør ikke bare innvandrerne til kriminelle, men styrker også forestillingen om Groruddalen som et farlig sted. Og når først en stereotypi har satt seg, er den vanskelig å snu. Når det gjelder innvandring så operer politikken fremdeles med begreper som ”andre generasjon” (og noen ganger ”tredje generasjons”) innvandrere, hvilket uløselig er med å knytte dagens unge til innvandrerdiskursen slik den har utviklet seg fra 1970-tallet og fremover. Dette skjer helt uavhengig av om disse beboergruppene egentlig har noe særlig til felles, men fordi det er lettere å dreie fordommene litt enn å bryte med dem. På samme måte for et sted. Når inntrykket og fornemmelsen av stedet først har fått feste seg, skal det mye til for å snu det. Så lenge det er allment akseptert, blir det legitimt å snakke om stedet på bestemte måter.

### **Opptakten til Groruddalssatsingen**

I 2003 kalte NRKs programleder Knut Olsen Romsås for ”en ghetto” i beste sendetid. Senere beklaget han uttalelsen, men bydelsutvalgene i Groruddalen

forlangte unnskyldningen skriftlig. Det fikk Aftenposten til å følge opp sin med å spørre sine lesere: ”Hva er galt med Groruddalen?”. Til svar fikk de at langt de fleste som bodde der var fornøyd og ikke fant at noe nødvendigvis var galt. Derimot, sa de, var de lei av å bli fremstilt i et negativt lys.

Da Aftenposten Aften for to år siden skrev at ingen ville flytte til Groruddalen, og at svært mange av dem som bor der heller ville bodd et annet sted – ja, da var rabalderet løs.

Groruddølene reiste seg i vrede: Hvordan kunne vi? Hvorfor kom vi ikke opp for å se selv, var den harmdirrende beskjeden. Den dagen pakket vi sekken og svingte ut på Østre Aker vei. Da teamet fra avisen kjørte innover småveiene på Grorud og Ammerud var det ikke noen ghetto vi så. Vi fant idyll. Vi fant bugnende hager. Levende miljø. Og stolte mennesker. Men da overskriften ”Ikke akkurat Tveita” prydet en boligreportasje fra Holmenkollen tidligere i år, følte beboerne i de utskjelte blokkene at de hadde rykket tilbake til start. Igjen var Tveita-folket dratt nedi søla. De hadde ikke ord på hvor lei de var av å bli brukt som negativt målebarometer mot alt som er bra (Aftenposten 19.09.2003).

Bildet av Groruddalen er ikke entydig, men gjennomgående gjelder likevel at hovedstadspressen oftere dekker negative hendelser enn positive (Gakkestad 2003). Sammenlikningen mellom Tveita og Holmenkollen vitner om et syn på byen preget av konkurranse mellom de ulike bydelene, mellom øst og vest. Aftenposten fortsetter artikkelen med å lansere det som skal utvikle seg til å bli Groruddalssatsingen:

Det er mulig det nytter å betale seg ut av uføret. I går ble det klart at miljøvernministeren og byrået vil ha en storsatsing på ”Miljøsone Groruddalen”. Så fort Oslo indre øst-satsingen er ferdig i 2006, står miljøet i dalen for tur. Planen er å investere én milliard kroner i Groruddalen frem til 2016. Kanskje det kan få opp øynene på forutinntatte byfolk, som aldri har tatt T-banen lengre øst enn til Carl Berner (Aftenposten 19.09.2003).

Groruddalen pekes her ut som et eget innsatsområde på bakgrunn av en politisk vurdering av hva som er problemet. Innvandring (etnisitet), raske demografisk endringer, gryende levekårsforskjeller mellom Groruddalen og resten av byen, generelt dårlig omdømme og sonedelte byplaner med lite rom



for diversitet, trekkes tidlig frem som noe denne områdesatsingen bør jobbe med (Brattbakk 2006, Oslo kommune 2000, 2001, 2004 og 2006b)).

Alle områdesatsinger iverksettes ut fra et motiv om å gjøre forholdene bedre enn de er ved oppstart. Vurderingen av situasjonen, av hvilke elementer som er dårlige og ikke, er sentrale spørsmål i det en områdesatsing skal iverksettes. Områdesatsingen slår så ring rundt det utpekte geografiske området, og sikter tiltakene inn mot beboere og forhold som befinner seg innenfor, men ikke utenfor den opptrukkede grensen.

#### 4.4 OPPSUMMERING

Dette kapittelet har gitt en oversikt over den historiske utviklingen av diskursen om Groruddalen frem mot Groruddalssatsingen. Gjennomgangen har vist at problemformuleringer endrer seg, og at stedet tillegges ulik mening.

Samtidig viser kapittelet at det også er mange andre diskurser som grenser til diskursen om Groruddalen. En sentral tilgrensende diskurs er arkitektur- og byplandiskursen i disse tiårene. Hva som til enhver tid har fremstått som den beste formen for byutvikling, har fått betydning for hvilken mening som tilskrives Groruddalen. Drabantbyen er her et nodalpunkt, for å bruke Laclau og Mouffes begreper (Laclau 2001). Begrepet drabantby har endret mening i arkitektur- og byplandiskursen, hvilket igjen har påvirket diskursen om Groruddalen. Arkitektur- og byplandiskursen er en bredere diskurs enn diskursen om Groruddalen, og begrepet drabantby knyttes naturlig nok til mange andre land, byer og steder. Det positive synet på fremtidens byform, effektivitet og rasjonalitet er senere erstattet med en større skepsis, da særlig knyttet til bomiljø.

De negative konsekvensene av en slik utvikling i Groruddalssatsingen, og diskursen om Groruddalen, kan i dag sies å grense til en større byutviklingsdiskurs, som utformes av flere enn arkitekter og byplanleggere<sup>24</sup>. I de første tiårene etter krigen var situasjonen imidlertid den at arkitektene og byplanleggerne var i posisjon til å bestemme mer av byutviklingsdiskursens innhold, og det satt sitt preg også på diskursen om Groruddalen. 1960-tallets teknokratiske tilnærming til byutvikling fra arkitekter og planleggere, lå til grunn for mye av drabantbykritikken slik den ble utformet på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet. Groruddalen fremstilles på mange

<sup>24</sup> Se blant andre Skogheim og Røe for en diskusjon om makt og meningsdannelse mellom ulike faggrupper i byutviklingen (Skogheim 2013).

måter som synonymt med denne kritikken ved at sosiale problemer får større plass.

En annen tilgrensende diskurs er diskursen om familieliv, herunder også barnas plass. Dette er heller ingen entydig diskurs, og grenser igjen til blant annet diskursen om kvinnefrigjøring. Husmorens inntog i arbeidslivet har preget synet på familien og barnas rolle, og kan speiles for eksempel i arkitektur- og bylanddiskursen mellom utbyggingen av 1950-tallets Veitvet til 1970-tallets Romsås. Den vektleggingen av uterom, handelsfunksjoner og barns oppvekstvilkår som har preget diskursen om Groruddalen opp gjennom tidene, er også relatert til den mening som tilkjennevis familieliv og hjemmeværende mødre.

Gjennomgangen i dette kapittelet viser at den mening som tilskrives Groruddalen er foranderlig, og at den har endret seg siden utbyggingen av boligområdene tok til. Det er helt i tråd med diskursteorien som peker på at diskurser forsøker å lukke seg mot endring, men at det alltid vil være elementer og flytende betegnere som dreier innholdet.

Ved å bruke Laclau og Mouffes diskursteoretiske innfallsvinkel, kan særlig tre vesentlige momenter og elementer fra den historiske diskursen pekes ut: Bolig, befolkning og utforming/byplan. Med bakgrunn i Bacchis metodiske innfallsvinkel ser vi hvordan ulike problemrepresentasjoner har sprunget ut fra den mening som til enhver tid er tillagt disse begrepene. I den første generasjonen drabantbyer, da det var glede i hvert hus og hjem, var boligen et nodalpunkt og utforming/byplan til en viss grad en flytende betegnere. Det hersket liten diskusjon om at boligene var fantastiske, sammenliknet med det man kom fra i indre by. Derimot ulmet det en gryende misnøye med trafikken og fremveksten av økt privatbilisme. Utformingen av de første generasjoners drabantbyer, ble etter hvert også knyttet til at veiene tok for stor plass og at trafikken skapte farlige situasjoner.

Hele Groruddalens utvikling er preget av en interesse for, og et ønske om, en eller annen form for forbedring. I denne første tiden handler det om bolignød, og Groruddalen ses på som en boligreserve. Det er boligen diskursen om Groruddalen kretser rundt i begynnelsen. Problemet er bolignøden og Groruddalen fremstår som en løsning på byens boligutfordringer.

Drabantbykritikken på slutten av 60-tallet punkterer på mange måter oppfattelsen om at boligene var det viktigste. Bomiljø settes på dagsorden, blant annet gjennom endringer som finner sted i arkitektur- og

byplandiskursen der flere fagretninger får innflytelse. Nodalpunktet blir utforming, mer enn bolig – og kritikken er med på å flytte tyngdepunktet i diskursen om Groruddalen over mot den enkelte singulære enhet, fremfor dalen som helhet. Når Romsås omsider blir bygget, så er det Romsås som feires, ikke Ammerud, Tveita, Veitvet eller Groruddalen som helhet. Bypolitikken skulle løse noen av de problemene som tidligere tiders byplanlegging hadde skapt i Groruddalen. Det var ikke lengre et spørsmål om å løse problemer på vegne av hele byen. På denne tiden dukker også ungdommenes utfordringer med å finne seg til rette i de områdene som allerede er utbygget opp, og befolkningen kan ses på som en flytende betegner. De beskrivelsene som dukker opp av rotløs ungdom er på ingen måte enestående for Groruddalen, men var en del av en større ungdomsdiskurs. Denne preget likevel også diskursen om Groruddalen gjennom assosiasjoner til rusmisbruk og kriminalitet. Sosiale forhold blir fremtredende, og diskursen om Groruddalen går over fra å kretse rundt bolig til å kretse rundt sosiale forhold knyttet til grupper i befolkningen. Ved å se på overgangen fra bolig til befolkningen som en endring av diskursens nodalpunkt, så blir det også synlig hvordan det lar seg gjøre å rette den politiske oppmerksomheten mer mot sosiale utfordringer. Overgangen sammenfaller med økt arbeidsinnvandring til Norge, og diskursen om Groruddalen grenser således til en større innvandringsdiskurs. Ungdom forblir uroelementet, men etter hvert er det innvandrerungdom det snakkes om.

Fra 1950-tallets første utbygginger og frem til Groruddalssatsingen, så har diskursen om Groruddalen på mange måter gått fra å gi stedet mening som en problemløser til selv å bli et problem.

Samtidig med en slik utvikling, så har Groruddalens innbyggere hatt tid til å bo seg inn i det som en gang var nybygde boligområder. For den første generasjonen drabantbyer gjelder at de allerede er godt over 40 år i det Groruddalssatsingen starter. Som det fremkommer av oppstartsdokumentasjonen, så preges ikke Groruddalen av høy flyttefrekvens, men er et område med relativt lang botid (Guttu 2008). Dermed har mange innbyggere for lengst etablert seg med sosiale nettverk, og noen av dem som selv har vokst opp i disse områdene har i den senere tid valgt å komme tilbake med egne barn. I den senere tid kan diskursen om Groruddalen sies å bli dratt i to retninger som målbæres av henholdsvis dem som bor der selv og dem som ikke gjør det. Da de første boligområdene ble bygget ut var ikke det en problemstilling, for den gang var alle innflyttere. Den historiske gjennomgangen viser imidlertid at det utvikles en distanse mellom de ulike

lokalsamfunnene, som blant annet er forankret i arkitektur- og byplandiskursens tydelige skiller mellom ulike idealer. Responsen på Knut Olsens uttalelser, viste at mange innbyggere ikke kjente seg igjen i de negative stedsbildene av Groruddalen, og i disse positive omtalene er det da gjerne lokalområdene som løftes frem.

Det neste kapittelet går videre inn Groruddalssatsingen slik den foreligger i dag. Kapittelet viser hvordan ulike problemstillinger i Groruddalssatsingen kan sies å representere diskurser om Groruddalen.

## Kapittel 5

# Groruddalssatsingen – områdepolitikk for (bedre) byutvikling

Dette kapittelet setter søkelyset på Groruddalssatsingen. Kapittelet presenterer og diskuterer Groruddalssatsingen som områdepolitikk, med særlig vekt på initiering, organisering og forankring.

Groruddalssatsingen står på skuldrene av tidligere norske områdesatsinger, og innledningsvis i kapittelet presenteres de erfaringene som er høstet fra disse. Derneft følger en diskusjon av begrunnelser for iverksettelse, før det redegjøres for hvordan Groruddalssatsingen er organisert og hvilke problemstillinger som preger innsatsen.

Hans Thor Andersen peker på syv fellestrekk han mener er til stede i de fleste områdesatsinger (Andersen, H.T. 2001):

1. Områdebasert innsats skjer som oftest i et kontraktsbundet forhold mellom flere parter. Det være seg statlig og lokale myndigheter, boligforeninger og bydelsadministrasjon og mellom nye institusjoner etablert som et ledd i

satsingen. Andersen legger til at målet med å binde partene til en kontrakt er å øke eierskap og engasjement.

2. I motsetning til arena og gruppepolitikk er områdepolitikken tverrsektoriell. Målet er å oppnå synergieffekt.

3. Å gå i dialog og partnerskap med ulike ikke-byråkratiske institusjoner kjennetegner de fleste områdesatsinger. Det være seg foreninger, non-profit organisasjoner eller lokalt næringsliv. Ofte oppstår også offentlig-offentlige partnerskap. Det har blitt langt vanligere å regulere alle disse formene for partnerskap også med kontrakter.

4. En uttalt målsetting i de fleste områdesatsinger er å bemyndige (empower) befolkningen. Det skjer gjennom etableringen av prosjekter, tiltak og ulike institusjoner som frem til nå har vært savnet. Godt fungerende sosiale nettverk regnes som et av de viktigste incitamentene for et velfungerende nabolag.

5. Områdesatsinger genererer mye ”ekstraarbeid” i form av rapportering, søknader og sekretariatsfunksjoner. Det etableres gjerne egne nye institusjoner innenfor organisasjonen av en områdesatsing som kan ta seg av slike arbeidsoppgaver.

6. Det er ønskelig fra sentrale myndigheter at lokal administrasjon bidrar til å forme sin egen fremtid. Gitt beskjedne midler i områdeprogrammene må disse pengene ofte hentes fra andre programmer med flere frie midler.

7. Til tross for mange referanser til samhandling, desentralisering, lokalt engasjement, bemyndigelse og en planlegging nedenfra og opp, så viser mange områdeprogrammer seg å være del av nokså ordinær planlegging formulert og styrt fra sentrale myndigheter.

I de norske erfaringene med områdesatsinger er det flere forhold som har bidratt til utviklingen av en områdepolitikk for Groruddalen, slik den foreligger i dag. En del av disse korresponderer med Andersens punktlige oppsummering.

### 5.1 NOEN NORSKE ERFARINGER

Det er gjennomført flere norske områdesatsinger, og noen av dem kan sies å være direkte forløpere til Groruddalssatsingen. Den som er tettest på er det tiårige Handlingsprogrammet for Oslo indre øst. Det ble avsluttet i 2006 og i en oppsummering av programmet understrekes hvor viktig det har vært å sikre lokal deltakelse og lokalt eierskap (Holm, 2005). Konklusjonen er helt i tråd med internasjonale erfaringer, som peker på at også mindre tiltak kan gi positive effekter på lokalt nivå. Evalueringen av handlingsprogrammet for Oslo indre øst konkluderer videre med at den offentlige administrasjonen fikk

mulighet til å prøve ut tiltak og arbeidsmåter over tid, noe man ikke ville hatt anledning til uten en områdeinnsats.

Aktørene i Groruddalssatsingen har på ulikt vis gjort seg kjent med evalueringene av tidligere områdeinnsatser og utvalgte innsatsområder. Husbanken er en sentral aktør i Groruddalssatsingen og har selv gjennomført en vurdering av områdeinnsats som virkemiddel (Husbanken, 2009). Å satse helhetlig, og sikre samarbeid mellom ulike faginstanser er elementer som her trekkes frem. For å oppnå en tverrsektoriell satsing påpekes også at de deltakende institusjonene må tilpasse seg nye arbeidsformer og –oppgaver. For Husbankens del har det blant annet medført at de satser særlig på utformingen av en egen metode for igangsetting og drift av områdeløftene. Å finne frem til modeller som kan sikre overføring fra investeringsmidler i områdesatsingen til varige driftsmidler i kommuneadministrasjonen, reflekteres i Husbankens metodeutvikling. Betydningen av å forankre prosjektet politisk, både lokalt og sentralt, understrekes. Forankring i befolkning og lokal administrasjon sies å være avgjørende for et vellykket prosjekt (Husbanken, 2009:5). Å leie inn for mange rådgivere utenfra vurderes som å være av diskutabel verdi, da disse fort kan overta prosjektene fra beboerne selv. Dette er i tråd med internasjonale erfaringer.

Flere understreker hvor viktig det er å se muligheter fremfor problemer (Holm 2005, Røed 2006, Brofoss 2006, Husbanken 2009). Særlig legges det vekt på å etablere positive bilder av området som er i søkelyset, og sikre høy kvalitet ved utvikling og møblering av fellesområder. Omdømmearbeid og formidling av realiserte prosjekter trekkes frem som noe av det viktigste og ofte etableres en egen kommunikasjonsstab i forbindelse med en områdesatsing.

I det følgende går en del erfaringer fra norske områdesatsinger gjennom med blick for hvordan de har preget innsatsen i Groruddalen.

### **Organisering og samarbeidsformer**

En evaluering av Miljøbyen Gamle Oslo, en områderettet innsats fra 1993-2000, peker på forholdet mellom mål, visjoner og satsingens organisasjonsmodell (Unstad1997). Forfatterne fant at Miljøbyens ubyråkratiske måte å organiseres på ga visse fordeler. Det var enklere å jobbe med aktører utenom byråkratiet, som beboere og foreninger, og det inviterte til samarbeid med andre sektorer. Miljøbyen Gamle Oslo var en tidlig områdesatsing, og ikke etablert som tverrsektoriell på samme måte som Groruddalssatsingen er det. Erfaringen var likevel at fraværet av byråkrati

gjorde det enklere for mange sektorer å jobbe med de enkelte utfordringer på en måte som ga positive ringvirkninger for innsatsen som helhet.

Flere forhold bidro til at det tverrsektorielle samarbeidet ble vellykket. For det første at det fantes midler i satsingen som kunne være med å finansiere tiltak med andre etater/interesser. Sekretariatet i Miljøbyen Gamle Oslo ble siden berømmet for sin pådriverrolle (Unstad 1997:110). Sekretariatets medlemmer fulgte opp tidsfrister og sørget for at de ble overholdt, tok kontakt med aktører dersom de ikke stilte opp, og var mer tilgjengelige enn hver enkelt etat for spørsmål, booking av arrangement og møteledelse. Evalueringen understreker at:

Kommunale og statlige etater og instanser er organisasjoner bygd opp med en hierarkisk og byråkratisk struktur hvor rammer, stillingsinstrukser, saksbehandlingsprosedyrer, rutiner, instruksjoner og lojalitetsprinsipper er definert og avgjørende for hva man kan og ikke kan. Denne typen organisasjoner reproducerer adferd og fornyelse er vanskelig (Søholt 1992 i Unstad 1997:110).

Tre forhold anses å ha styrket samarbeidet i Miljøbyen Gamle Oslo. For det første at det fantes økonomiske stimuleringsmidler som satsingen kunne gå andre i møte med. For det andre at etatene opplevde å ha utbytte av samarbeidet, og for det tredje at den enkelte medarbeider satt igjen med et faglig utbytte. Forholdet til sekretariatet og til andre aktører krever et formelt mandat, men i seg selv er ikke det nok til å sikre koordinering og godt samarbeid. Også personlige egenskaper og tidligere erfaringer med samarbeid er avgjørende (Scharpf 1978, i Unstad 1997:111). Det handler i første rekke om etablering av tillit og legitimitet hos den enkelte aktør. For at de ulike sektorene skal kunne samarbeide om tiltak og prosjekter, utvikle ideer sammen og avklare eventuelle uenigheter er etableringen av et tillitsforhold avgjørende.

Groruddalssatsingen har mye å lære av Miljøbyen Gamle Oslo. Erfaringen med økonomiske stimuleringsmidler er fulgt opp, og det ble opprettet et eget sekretariat for satsingen i Plankontoret. Hvordan satsingen iverksettes, hva som vektles og gis verdi, er imidlertid også et spørsmål om hvorvidt gode samarbeidsformer oppfattes som problemet (og dermed står høyt på dagsordenen), eller om andre forhold prioriteres.



### Utfordringer

I tillegg til å rose sekretariatet, viste erfaringene fra Miljøbyen Gamle Oslo at samarbeidet mellom de ulike partene ikke var problemfritt. Et aspekt som ga sekretariatet hodebry var hvordan deres ideer og visjoner ble mottatt lokalt. Visjonene skulle ledsage områdesatsingen som inspirasjon, men ble ofte gjenstand for direkte konfrontasjon der de ble oppfattet som å være i strid med for eksempel andre tomteinteresser. Slike erfaringer peker på nødvendigheten av å forankre visjoner for en områdesatsing hos alle involverte parter. Videre var det tidvis en utfordring å planlegge så helhetlig som intensjonen skulle tilsi. Det gjaldt ikke så mye internt i innsatsområdet (som var vesentlig mindre enn Groruddalen), men i forholdet mellom Gamle Oslo og resten av byen. Tiltak som vurderes som nyttige i et Osloperspektiv kan møte motstand lokalt. For sekretariatet ble det ofte vanskelig å ikke ”holde med” bydel Gamle Oslo når slike interessekonflikter oppsto (Unstad og Whist, 1997:114). Hvilken rolleoppfatning den enkelte institusjon har av seg selv preger problemrepresentasjonene og dermed også hva som anses som beste løsning. Plan- og bygningsetaten oppfattet sekretariatet som å tale bydelens interesser, mens de selv mente de skulle ivareta hele byens interesser. NSB på sin side oppfattet Miljøbyen Gamle Oslo som å sette beboernes (eller gårdeierne) interesser foran samferdselsinteresser som kom hele landet til gode.

Erfaringene fra Miljøbyen Gamle Oslo viser hvordan problemer er forankret i en diskurs i den forstand at de utvikler seg gjennom tilførselen av stadig nye motiver, perspektiver eller relasjoner. Hva som egentlig var problemet i Gamle Oslo gir områdeinnsatsen ikke noe entydig svar på. De forskjellige aktørene tenker ulikt om hva som er det viktigste, og aktørene i mellom pågår en kamp om å hevde ”det rette” (Unstad 1997). Hvilken problemstilling som har mest tyngde avhenger av rolle og posisjon til den som hevder den, men også av hvordan forhandlingene utfolder seg. I Groruddalssatsingen er det heller ikke én problemstilling, men flere. De uttrykkes i de fire programområdene, men i tillegg har aktørene i forskjellige oppfatninger av hvordan disse skal/bør tolkes. Iverksettelsen av Groruddalssatsingen er preget av hvilken diskurs om Groruddalen som har vært den dominerende ved oppstart, og hvordan denne har utviklet seg underveis. I neste kapittel går jeg nærmere inn i på hvordan dette slår ut i praksis.

### Anbefalinger

Som Andersson, Burrows og Bradshaw har påpekt, foretas mange evalueringer tidlig, og Unstad og Whists er ført i pennen før Miljøbyen Gamle Oslo ble avsluttet (Andersson 2005a, Burrows 2001). Resultatet av

evalueringene er likevel å gjenfinne i hvordan Groruddalssatsingen er organisert. Det gjelder både utformingen av mål og delmål, og ikke minst vurderingen av måloppnåelse underveis. Groruddalssatsingen legger tydelig vekt på dokumentasjon av måloppnåelse i løpet av satsingen, og foreligger underveisevalueringer fra både stat (Husbanken) og kommune, samt at det legges opp til en avsluttende gjennomgang.

Erfaringer og suksesskriterier for områdesatsinger oppsummeres av Husbanken i fem punkter (Husbanken 2009).

- For det første må en områdesatsing bygge på stedets egne ressurser for å bli en suksess. All erfaring tilsier at det å tre en satsing nedover hodet på beboere, private aktører og/eller offentlig administrasjon, gir lite lokal motivasjon. En god områdesatsing må derfor være forankret på alle politiske nivå.
- Det er nødvendig at kommunen selv eier og driver frem prosjektene.
- For å sikre at alle involverte aktører utvikler eierskap til innsatsen, må prosessene være åpne og mobiliserende.
- En områdesatsing må være helhetlig, og både fysiske og sosiale tiltak er nødvendige (Husbanken, 2009:4). En vellykket områdesatsing har profesjonell prosjektledelse og god styrings- og prosesskompetanse tilgjengelig. En helhetlig satsing vil medføre behov for ny fagkompetanse og det er viktig at denne kan tilføres satsingen når det trengs. Sentralt i satsingen må det utformes en informasjonsstrategi som utvikles og iverksettes for satsingen som helhet. Dette er et viktig element for at alle skal føle de jobber med det samme.
- Til sist regnes det som et suksesskriterium for en områdesatsing at aktørene klarer å beholde et positivt fokus og fokuserer på å utløse ressurser og muligheter, og ikke henfaller til et entydig problemfokus. Derfor regnes det som en god strategi å vise til resultater når de oppnås, også for de små tiltakene, slik at de blir godt synlige for innbyggerne.

Det siste punktet er interessant, da det adresserer problemer som entydig negativt. Det er om å gjøre å beholde et ”positivt fokus” og unngå å snakke ned et sted, eller fokusere på det som ikke fungerer så godt som det burde i området. Men en positiv omtale av et sted trenger ikke ha rot i en mindre utfordrende problemstilling. Samme forståelse for hva som er problemet kan ligge til grunn for både positiv og negativ omtale. Å snakke et sted opp betyr ikke at problemene forsvinner fra bevisstheten. Snudd på hodet kan man si at dersom det er viktig å snakke pent om et område, så kan det vel så gjerne være et uttrykk for at her er det noe som er virkelig galt. Det er det samme som at en områdesatsing kan virke ytterligere stigmatiserende fordi søkelyset

(uansett hvor positivt det forsøkes gjort) rettes utelukkende mot en bestemt del av byen (Andersen 2003).

### **Mye som skal klaffe**

Edmark peker på ni dimensjoner ved områdesatsinger som forskere mener kan påvirke utfallet (Edmark, 2002). For det første er det i) sentralt at det foreligger en bred politisk enighet og forankring om hvordan innsatsen skal innrettes. Gitt en områdeavgrensning er det videre nødvendig å ii) iverksette en del tiltak samtidig i de ulike delområdene. Edmark påpeker at iii) deltakelse fra beboere er en avgjørende forutsetning for positive resultater. En slik deltakelse krever i sin tur iv) oppmerksomhet rundt dialog og kommunikasjon. For å lykkes må en områdesatsing ha v) fokus på prosess snarere enn på det enkelte produkt. Det vil si at en områdesatsing må heve blikket opp fra det enkelte tiltak til helheten. Til sist er det vesentlig at det er vi) gode tiltak og intervensjoner som finner sted og at de iverksettes gjennom vii) lokalt samarbeid og (god) samordning. Innsatsen må iverksettes gjennom viii) fleksible og varierte arbeidsmåter, hvilket vil si at de ulike institusjonene må vise tilpasningsdyktighet og ix) rollen til prosjektlederne blir helt vesentlig.

I likhet med Peter Hall finner Edmark at depriverte områder er særlig utsatte for svingninger i eksterne markeder (Hall 1997, Edmark 2002). Og fraværet av politisk helhetstenkning kan medføre at områdeinnsatsen mister kraft og tyngde. I denne sammenheng handler det ikke om prioriteringer innen satsingsområdet, men i byen (og regionen) som helhet. En områdeinnsats er med andre ord avhengig av hva som skjer på andre politikkområder også. Avgjørelser på regionalnivå, for eksempel i tilknytning til transport og infrastruktur, kan få vesentlige følger for innsatsområdet. Helhetstenkningen innad i områdesatsingen, og utad som del av en regionalpolitikk, må stå seg over tid. Det er av betydning hvorvidt det er mulig å oppnå politisk stabilitet rundt innsatsen. En bred politisk enighet er nødvendig fordi den kan bidra til å unngå politisk omdefinering av mål og rammebetingelser. Satsingen må forankres i alle ledd, og en områdesatsing er avhengig av støtte internt og eksternt for å sikre stabil drift. Dette mener Edmark er en av grunnene til at områdesatsinger er så opptatt av å markedsføre resultatene sine underveis, slik at støtten til innsatsen vedvarer.

### **Betydningen av tid**

Også på lokalt plan understreker Edmark at det er en rekke faktorer som vil kunne være avgjørende. Kjennskap til lokale forhold er en av dem. Det være seg enkeltpersoners innflytelse, foreningsliv og lokalhistorie, og det er

nødvendig å ha tid og tålmodighet med hensyn til resultater. Tid er i det hele tatt et gjennomgående tema i mange av evalueringene. Det er helt nødvendig å få nok tid, til å analysere, klargjøre og diskutere årsak og virkning, til dialog, forankring og kommunikasjon. Men også tid (nok) til

(...) att reflektera över om, hur och var de lokala insatserna kommer in och hur de på bästa sätt bör utformas. Tid att ta vara på tidigare gjorda erfarenheter. Tid att planera och genomföra ett förändringsarbete, skapa samarbetsformer och delaktighet. Tid att förankra (Edmark 2002:110).

Edmark finner at det gjennomgående synes være mangel på tid i områdesatsingene. De statlige programmene har høye ambisjoner i det de vedtas, men forventningene til et områdeprogram er som til

(...) ett förändringsarbete som förväntas påverka grundläggande orsaker och dessutom grundas i ett underifrånperspektiv ska genomföras på kortast möjliga tid på en lokal nivå (Edmark 2002:111).

Til tross for at forskningen peker på at forandringsarbeid tar tid, så settes det jevnt over ikke av nok (Power 1995, Wessel 2009). Å skape rom for nye samarbeidsformer, sikre lokal forankring, politisk forankring og utforme en innsats som mottas godt blant så vel brukere som eksterne kritikere, tar tid. Fra Storstadssatsingen i Sverige viser det seg at det gjerne er ansvar, men ikke makt som fordeles nedover i systemet (Integrationsverket 2000:78). En grunn til det kan være at man ikke har hatt nok tid til implementering. En annen kan være at det ikke er det som er hovedmålet. I følge Edmark underordnes gjerne forankring hensynet til å produsere målbare resultater (Edmark 2002:111).

## 5.2 ARGUMENTER FOR IVERKSETTELSE AV GRORUDDALSSATSINGEN

Groruddalssatsingen er utformet ved å stille ulike problemer Groruddalen kan sies å representere, opp mot hverandre. I det arbeidet som er nedlagt i forkant av innsatsen prioriteres det mellom ulike problemstillinger, som siden gis en plass i et av de fire programområdene. Det innebærer en holdning til om, og eventuelt hvordan, problemene kan løses gjennom områdesatsingen.

Hensikten med Groruddalssatsingen er å skape en bedre dal, et bedre sted, der: ”Hovedmålet er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøoppustning og bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen” (Bjørnøy

2007). Målsettingen sier mye om hva som ikke fungerer (hva som er problemet), og dermed også om hva man (henholdsvis stat og kommune) har lykkes med, og ikke lykkes med, så langt. Utformingen av samarbeidsdokumenter er alltid delikat i den forstand at ingen er tjent med det dersom den ene parten føler seg urettmessig fremstilt, men samtidig må ikke formuleringen bli så vag at det ikke lengre ligger et politisk budskap der. Målformuleringer er bindende på den måten at det er opp mot disse satsingens suksess måles i påfølgende evalueringer.

Slik jeg ser det, hviler Groruddalssatsingens problemorientering på fire grunnpillarer: Økt ulikhet, dårlige levekår, klima og miljø og helhetlig utviklingsplan. De skiller seg ikke nevneverdig fra det som er alminnelige problemstillinger i områdesatsinger, både i Norge og andre land.

### **Økt ulikhet**

Polarisering av befolkningen betyr at det blir flere fattige og rike, men færre i midtsjiktet (Hamnett, sitert i Brofoss 2006:12). Mens polarisering beskriver størrelsen på de ulike gruppene, peker økt ulikhet på at avstanden mellom gruppene har økt, altså at de rike har blitt rikere og de fattige fattigere. Oslo er det stedet i landet med størst forskjell i de økonomiske levekårene. Og ulikheten øker, hovedstaden har den sterkeste økningen i toppen av inntektsfordelingen de siste tiårene (Kirkeberg 2003).

Mens indre by økte sin attraktivitet utover på 1990-tallet, falt mange av områdene i Groruddalen tilsvarende. Boligprisene indikerte en langt sterkere vekst i sentrum enn i drabantbyene generelt, men særlig områder i Groruddalen ble hengende etter (Brattbakk 2006). Rapporter fra tidlig 2000-tallet viste at hovedstaden hadde en økning av andelen fattige og at det var særlig i indre by øst og de nye drabantbyene (Søndre Nordstrand) antall fattige var høyest. Men også i indre vest og de gamle drabantbyene (Groruddalen) ble det registrert høyere fattigdom enn i resten av landet og Osloregionen for øvrig (Mogstad 2005). I oktober 2002 la Regjeringen Bondevik II frem sin "Tiltaksplan mot fattigdom" (Sosialdepartementet 2002). Meldingen peker på særlig utsatte grupper som yngre enslige, aleneforsørgere og innvandrere, men ikke geografiske områder. I den senere Storbymeldingen har problemet flyttet seg fra grupper til også å inkludere særlig utsatte geografiske områder, da fortrinnsvis de store byene (Kommunal- og regionaldepartementet 2003). Målsettingen med denne meldingen er å sette byene i stand til å håndtere de problemene de står ovenfor, representert gjennom en opphopning av individer med økonomiske problemer (Mogstad 2005:9).

Økt ulikhet mellom Oslo og resten av landet, og mellom de ulike områdene i hovedstaden, ble et argument for iverksettelsen av så vel Groruddalssatsingen som Handlingsprogrammet for Oslo sør (Søndre Nordstrand)<sup>25</sup>.

Områdesatsingene iverksetter tiltak rettet mot de utsatte områdene, og problemstillingene spenner fra individnivå til byen som helhet. I det de innpasses i en områdesatsing begrenses de til en intensjon om å heve standarden i de utvalgte områdene. Utjevning blir dermed ensbetydende med å heve de svakest stilte opp på et nivå som gjør den interne ulikheten i byen mindre. Denne problemrepresentasjonen ligger som et premiss for iverksettelse av Groruddalssatsingen.

### **Dårlige levekår**

Levekår sier noe om hvordan befolkningen har det. Hva som legges til levekår varierer imidlertid over tid og i ulike kulturelle situasjoner. Det som er gyldig for et land trenger ikke være det for et annet, ei heller fra en gruppe innbyggere til en annen. Det skilles gjerne mellom såkalte objektive og subjektive levekår der førstnevnte kan måles kvantitativt, mens sistnevnte refererer til egenopplevelse av situasjonen. Til objektive kriterier hører tema som inntekt, utdanning, helse og tilgang på bolig, mens til de mer subjektive hører opplevelsen av egen helse, fremtidsutsikter og kanskje også følelse av trygghet i hverdagen. Hvilke levekårsvariabler som vektlegges avhenger for en stor del av hva forskeren er ute etter å beskrive.

Det er ulike oppfatninger av hvordan levekårsutfordringer oppstår. Byforsker Anette Hastings viser til tre ulike forklaringer på hvorfor områder preget av sosial- og økonomisk deprivasjon oppstår i byene (Hastings 2004). Patologiske forklaringer, sier hun, har eksistert siden samfunnsvitenskapenes morgen (Hastings 2004:236). Da forstås fattigdomsproblemet først og fremst ut fra beboerne selv. En slik forklaring tilsier da at det, for eksempel i slumområder, vil utvikle seg en normkultur som understøtter det levde liv slik det foreligger, og hindrer sosial mobilitet eller positiv utvikling av området. Patologiske forklaringer kan trekkes så langt som til at de fattiges dårlig moral og kulturelle karakteristika er selve årsaken til fattigdommen. En annen måte å forstå fattigdom på, er å se på mer strukturelle forklaringsvariabler slik som sosio-romlig ulikhet og økonomiske drivkrefter. Perspektivet for denne typen forklaringer ligger særlig på et økonomisk makronivå. I det senere har det også utviklet seg forklaringsvariabler knyttet

---

<sup>25</sup> Handlingsprogrammet Oslo sør pågår parallelt med Groruddalssatsingen, men er mindre i størrelse, organisasjon og økonomisk omfang. ”Hovedmålet er å forsterke integrering og inkludering, samt å bedre folkehelsen og løse bomiljøutfordringen i bydelen” (Hanssen 2008)

mer til et områdeperspektiv der komplekse samspill mellom interne og eksterne krefter og faktorer anerkjennes. Slike perspektiver søker i større grad å kombinere makro og mikronivået i sine analyser.

Levekårsundersøkelser i Norge og Skandinavia forholder seg gjerne til levekår som sammensatt av et sett objektivt målbare ressurser (Bråthen 2007, Barstad 2003, Nadim 2008). Forskningen har vært opptatt av å studere fordelingen av ressurser som inntekt, utdanning, helse og boligforhold og kartlegge eventuelle konsentrasjoner. Hva som regnes som *gode og dårlige* levekår har imidlertid endret seg vesentlig fra 1950 og opp til i dag. Fafos levekårsundersøkelse fra 2007 viste geografisk ulikhet i Oslo som, til tross for pågående gentrifiseringsprosesser i indre østlige bydeler opprettholdt de tradisjonelle forskjellene mellom Oslo øst og Oslo vest (Bråthen 2007). Mellom de østlige bydeler hadde likevel tyngdepunktet for andelen med de aller dårligste levekårene flyttet seg fra indre øst og ut i drabantbyene. Groruddalen kommer generelt dårlig ut i denne undersøkelsen og forskjellene i inntekt, helse og utdanning er aller størst mellom byens ytre vestlige og ytre østlige bydeler. Rapporten fastslår at ”jevnt over øker alles velferd, men en del av forskjellene øker samtidig” (Bråthen 2007:35). Levekårstatistikken er en direkte årsak til iverksettelsen av Groruddalssatsingen. Hva som regnes som problematisk (inntekt, helse, andre variabler) vektet til dels ulikt i en del av dokumentene og blant mine informanter. Å bedre levekårene ligger imidlertid inne som et av hovedmålene og var en faktor som bidro til at Regjeringen Stoltenberg II gikk inn for Groruddalssatsingen.

### **Klima og miljø**

Allerede i tiden før 1990-tallet pågikk en lobbyvirksomhet for en særlig innsats mot Groruddalen, som utløste det første byøkologiske programmet (1998). Her ble Groruddalen som egen miljøsoner fastsatt, og i kommuneplan 2000 sto det følgende om kommunens innsats i Groruddalen: ”Oslo kommune vurderer å ta i bruk såkalte ”planleggingsprogrammer” etter mønster av Prosjekt Hausmann for områder også utenfor indre by. Gjersrud-Stensrud, sjøsidaarealene og Groruddalen kan være aktuelle områder” (Oslo kommune 1999:2)

I mai, samme år, fremmet byråd for næring og byutvikling notatet ”Vi tror på Groruddalen” som skulle bane vei for en nærmere definisjon av innhold og form i en såkalt helhetlig plan for dalen. I 2002 fremmer byrådet i Oslo et Utviklingsprogram for Groruddalen. Programmet definerte syv fordypningsprosjekter, som samlet skulle utgjøre den helhetlige utviklingsplanen. I hovedsak så man for seg en områdepolitikk som fokuserte

på fysiske forbedringer, og som konsentrerte seg om dalbunnen, ikke åssidene. Det handlet om reduksjon av trafikk, støy og uheldige miljøkonsekvenser. I kjølvannet av Miljøbyen Gamle Oslo så man for seg en innsats som kunne gjøre noe med lokal forurensning i Groruddalen. Fokus lå på dalbunnen ettersom det er her industrien ligger og mye av tungtrafikken sluses gjennom. Kommuneplan 2004 "Oslo mot 2020" fulgte opp og utpekte særlige samferdselstiltak og Økernutbyggingen som sentrale tiltak (Oslo kommune 2005).

Sosiale tiltak var samlet i "Kulturaktiviteter", hvilket var det svakest definerte av de syv fordypningsprosjektene. Senere kom dalsidene med i vurderingen for hvordan innrette områdeinnsatsen, og det var først da disse ble innlemmet at sosiale forhold fikk særlig oppmerksomhet.

### **Helhetlig utviklingsplan**

Helhetlig utviklingsprogram for Groruddalen følger opp de syv fordypningsprosjektene. Områdeprogrammene tenkes konsentrert i dalbunnen og "skal fastsette rammer og retningslinjer for fysisk utvikling innenfor definerte delområder med særskilte utfordringer" (Oslo kommune 2005:12). Kulturminnebevaring er et viktig tema for å "gjøre Groruddalen til et rikere bo- og oppvekstmiljø" (Oslo kommune 2005:15). Det regnes inn totalt seks tema fra dalens historie som fortjener særlig oppmerksomhet. Herunder finnes samferdsel og kommunikasjon, industri, boligområder, fellesskapsanlegg og de gamle Akergårdene i tillegg til det som automatisk fredes som kulturminner. I høringsnotatet påpeker byråden nødvendigheten av at gårdsanleggene får egne drifts- og forvaltningsplaner som kan ligge til grunn for utviklingen av et næringsgrunnlag som sikrer videre bevaring.

Kulturaktivitetene i Helhetlig plan for Groruddalen skal være strategisk "bydelsovergripende og bidra til å styrke Groruddalens identitet og være en miljøfaktor for de som bor og arbeider i Groruddalen" (Oslo kommune 2005:15). Særlig pekes det på behov for lokaler til større kulturarrangementer og et ønske om signalbygg eller andre attraksjoner som kan profilere Groruddalen. I tillegg understrekes at det er mangel på gode møteplasser og at offentlige rom trenger opprusting. I høringsnotatet legger byråden til at det er ønskelig å arbeide for etablering av et stadionanlegg i dalen med tilskuerkapasitet på 2000 – 4000, samt et større kulturhus i forbindelse med utvikling av Grorud stasjonsområde (T-banen). Januar 2007 ble Grorud stasjonsområde lansert som tomt for Europan 9, en internasjonal arkitektkonkurranse for arkitekter under 40.



Den helhetlige utviklingsplanen for Groruddalen trekker opp rammene for det som senere skal bli fire programområder. Sosiale og fysiske forhold settes sammen, og dokumentet peker i retning av en sektorovergrepene områdeinnsats. Helhetlig utviklingsplan peker ut noen problemer, som for eksempel mangel på møteplasser, men lanserer også løsninger (på andre problemer), som betydningen av et monumentalbygg. Sistnevnte kan sies å være uttrykk for at Groruddalen har behov for noe nytt, noe som legges merke til og som kan gi dalen (fornyet) identitet. Det er med andre ord *behov* for en slik fornyelse hvilket begrunnes med at det man har nå er en stykkevis og delt dal, en dal uten et samlende selvbilde som alle kan være stolte av. En slik felles positiv identitet anses indirekte å kunne løfte dalføret ut av det negative omdømmet dalen har fått. Det er mange implisitte problemrepresentasjoner i den helhetlige planen og langt de fleste av dem reflekteres i Groruddalssatsingen når den etter hvert meisles ut med hovedmål, delmål, programområder og sekretariat.

De fire ovennevnte punktene er grunnmuren for problemstillingene som preger Groruddalssatsingen. I tillegg kommer en del ytre omstendigheter til å prege opptakten og iverksettelsen av områdesatsingen.

### **Særlige utfordringer og samarbeid**

20. oktober 2005 legges Soria Moria erklæringen, den politiske plattformen for en Regjeringen Stoltenberg II, frem. Her legges det politiske fundamentet for Groruddalssatsingen: ”Regjeringen vil (...) gjennomføre tiltak for områder i storbyene som har særlige utfordringer, slik som Groruddalen i Oslo” (Stoltenberg 2005:33). Et år senere, i oktober 2006, lanserer daværende Miljøvernminister Helen Bjørnøy en pressemelding der organisasjonsstrukturen for Groruddalssatsingen trer frem, og der de fire programgruppene skisseres med respektive ansvarlige departementer (Miljøverndepartementet 06.10.2006). Bjørnøy uttaler at ”Samarbeidet mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen tar nå form, slik Soria-Moria erklæringen forutsetter” (Miljøverndepartementet 06.10.2006). Dato for lanseringen av intensjonsavtalen fastsettes, og det fortelles at kommunale og statlige etater nå utarbeider tiltakslistene for de fire programområdene og at disse skal være klare til intensjonsavtalen underskrives. Samarbeidsutvalget for Groruddalen koordinerer samarbeidet.

11. januar 2007 underskrives intensjonsavtalen mellom Oslo kommune og staten som binder partene til en områdepolitikk for Groruddalen (Bjørnøy 2007). Da har konsentrasjonen av innsatsen beveget seg bort fra et fokus på

dalbunnen som i ”Vi tror på Groruddalen” i retning av en mer helhetlig innfallsvinkel (Oslo kommune 2000).

*Politisk misnøye*

Bakteppet for Groruddalssatsingen er den politiske misnøyen med utviklingen, først og fremst i et miljøperspektiv. Det er særlig forholdene i dalbunnen som bekymrer, både i betydning av hva det vil si for byen som helhet å ha en slik transportløsning, og hvordan trafikkbelastningen virker inn på beboerne i dalen. Det byøkologiske programmet peker på både sosiale og fysiske forhold som avgjørende for bærekraft, mens ”Helhetlig utviklingsprogram” følger opp med plattformen for en bredt anlagt innsats (Oslo kommune 2001).

De fleste av dokumentene nevnt ovenfor er naturlig nok av fremtidsrettet programmatisk karakter. Dette er dokumenter som både skal inspirere, diktere og anbefale. Det er interne prosesser der beskrivelsene skal overbevise en mottaker om et resonnement, slik som fremleggelsen av byrådssakene og oppgaver utført på bestilling, for eksempel ”Helhetlig utviklingsprogram for Groruddalen” (Oslo kommune 2001).

Utviklingsprogrammet, som er en del av Utviklingsplanen for Groruddalen, er ført i pennen av Plan- og bygningsetaten og Plankontoret for Groruddalen. De legger større vekt på fysiske forhold enn eksempelvis dokumentet ”Vi tror på Groruddalen” (Oslo kommune 2000). Det er ikke overraskende, da Plan- og bygningsetaten er innrettet mot areal- og fysisk planlegging, men viser likevel at ved inngangen til Groruddalssatsingen, var det lite som tydet på en nyorientering internt i de ulike sektorene. En kunne tenkt seg at denne innledende fasen ble benyttet til å forankre satsingen i alle deler av forvaltningen, mens det snarere ser ut til å være en politisk bestilling som ligger til grunn. Det gjelder så vel opprettelsen av Plankontoret som det statlige og kommunale samarbeidet.

I det videre gjennomgår hvordan områdeinnsatsen er organisert og innrettet, mens kapittel 6 diskuterer den faktiske iverksettelsen nærmere.

### 5.3 GRORUDDALSSATSINGEN – ORGANISERING OG MÅLSETTINGER

Groruddalssatsingen er det største byløftet i Norge i nyere tid. Satsingen berører over 125 000 innbyggere i bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Satsingen er et samarbeid mellom Regjeringen og Oslo kommune om å forbedre levekårene i Groruddalen. Plankontoret for Groruddalen tilrettelegger for samarbeidet mellom statlige og kommunale aktører i Groruddalssatsingen<sup>26</sup>.

Sitatet fra Friluftsetatens hjemmesider peker mot Groruddalssatsingen som en omfangsrik satsing med et høyt ambisjonsnivå. Som det sies berører satsingen mange mennesker, stat og kommune, fire bydeler og betegnes som det største byløft i Norge i nyere tid. Akkurat det siste er en moderasjon av en tidligere variant; da Groruddalssatsingen ble lansert presenterte Plankontoret den som ”det største byløft noensinne”<sup>27</sup>.

#### Rammeverk

Groruddalssatsingen defineres i intensjonsavtalen som en områdesatsing. Det er en ”(...) bred politisk enighet om at det trengs et felles løft for å bedre miljø- og levetilstandene i Groruddalen” (Bjørnøy, 2007:1). Det er ikke lengre andre områder involvert, intensjonsavtalen rammer inn Groruddalen som det innsatsområdet det er politisk enighet om å samle seg rundt.

Intensjonen er samarbeid og ”Regjeringen og Oslo kommune ønsker en omforent innsats for å løse utfordringene” (Bjørnøy, 2007:1). Partene ser for seg et langsiktig samarbeid i perioden 2007-2016. Hovedmålet for satsingen er ”en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen” (Bjørnøy, 2007:1). Satsingen skal organiseres i fire programområder. Disse er:

- 1) Miljøvennlig transport i Groruddalen
- 2) Alnaelva, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø
- 3) Bolig-, by og stedsutvikling
- 4) Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter, inkludering

<sup>26</sup> Friluftsetatens hjemmesider:

[http://www.friluftsetaten.oslo.kommune.no/parker\\_friomrader/groruddalssatsingen/](http://www.friluftsetaten.oslo.kommune.no/parker_friomrader/groruddalssatsingen/), sist lest 17.08.2011

<sup>27</sup> På Oslo kommunes nettsted under Kulturretaten, samt hos Plankontoret for Groruddalen, og ved flere videovisninger presenteres Groruddalssatsingen som ”tidens største byløft”, ”det største byløft noensinne” og ”det største byløft i nyere tid”. Se eksempelvis: <http://www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no/article153991-8227.html>

For hvert programområde oppnevnes en programgruppe som skriver tiltakslistene og rapporterer til Samarbeidsutvalget. Hovedtrekkene i den organisasjonsstrukturen som ble vedtatt bygger på erfaringer fra arbeidet med Miljøbyen Gamle Oslo og Handlingsprogrammet for Oslo indre øst.

Ved behandling av Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen i Bystyret ble det lagt inn et ønske om større sosialt fokus. Blant annet ble Byrådet bedt om å ”komme med en melding om sosiale forhold i Groruddalen”<sup>28</sup>. Gratis kjernetid ble også lagt inn som en av flere prioriteringer<sup>29</sup>. Under opptakten til intensjonsavtalen i 2007 går innsatsen fra å være nærmest utelukkende fysisk orientert til også å skulle innlemme sosiale forhold. Med sosialt menes på mange måter det som ikke fanges opp av fysiske tiltak. De sosiale tiltakene, som alle har fått plass innenfor programområde 4, retter seg mot alle befolkningsgrupper, organisert og uorganisert foreningsliv, idretten, frivilling innsats, lokalmiljøer og dalen som helhet.

Satsingens hovedmål peker på så vel bedre livskvalitet som bedre levekår, og satsingen retter seg mot både fysiske og sosiale forhold. I Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen lå idrett under kulturaktiviteter. I den endelige organiseringen av områdeprogrammet er idretten flyttet opp til programgruppe 2, sammen med kulturmiljø. En diskusjon av stadionanlegg, som byråden la inn i sin kommentar til den helhetlige planen, ligger dermed sammen med en fysisk innretning på kulturminnevern, grøntanlegg og oppgradering av turveiene langs Alnaelva.

#### *Finansiering*

Finansieringsmodellen for Groruddalssatsingen er utviklet slik at det gis et minimumsbeløp hvert år fra stat og kommune. Det daværende Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet bidrar med økonomiske tilskudd ut over dette, gjennom henholdsvis Husbanken og Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). I årsrapportene for hvert programområde beskrives detaljert hvilke prosjekter som er ferdigstilt, hvilke som følger forventet progresjon og hvilke som, av ulike årsaker, er forsinket, utsatt eller avlyst.

<sup>28</sup> Oslo kommune, Bystyret 2006 *Sak 272 Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen – strategier for et bedre miljø mot 2030*, Byråds sak 212 av 08.09.2005, behandlet i Bystyremøte 21.06.2006

<sup>29</sup> Gratis kjernetid er et tiltak med midler fra Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet gjennom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Gratis kjernetid er 20 timers gratis opphold i barnehage for 4-5 åringer i Groruddalen. Målet er at det skal medvirke til at alle barn går i barnehage, minst de siste to år før de begynner på skolen.

*Samarbeidsutvalget (SUG)<sup>30</sup>*

Samarbeidsutvalget for Groruddalen er innsatt for å lede det formelle samarbeidet mellom stat og kommune. Utvalget har til oppgave å sørge for at de fire programområdene fungerer godt sammen og rapportere til Politisk møte, som avholdes en gang i året. De har også et ansvar for å sikre god evaluering av områdeprogrammet underveis og skal sørge for at alle som deltar i satsingen kan dele erfaringer med hverandre. Leder for samarbeidsutvalget er byrådsavdeling for byutvikling ved kommunaldirektøren.

Samarbeidsutvalgets medlemmer består av representanter fra stat og kommune. Under feltarbeidet var følgende parter representert i SUG: Miljøverndepartementet (MD), Kommunal og regionaldepartementet (KRD), Husbanken, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Integrering og mangfoldsdirektoratet (IMDI) og Samferdselsdepartementet (SD), Byrådsavdeling for byutvikling (BYU), Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (EST), Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS), Byrådsavdeling for kultur og utdanning (KOU), Byrådsavdeling for næring og idrett NOI, Byrådsleders avdeling, representant for bydelene og Byrådsavdeling for Byutvikling ved Plankontoret<sup>31</sup>.

Satsingen er organisert med Politisk møte som det øverste organet. Politisk møte avholdes en gang i året med Miljøvernministeren og byrådslederen til stede. SUG er det sentrale samarbeidsorganet, mens Miljøverndepartementet og Byrådsavdeling for byutvikling koordinerer henholdsvis den statlige og kommunale innsatsen. Plankontoret for Groruddalen har en rolle som formidler og informasjonskontor mellom SUG og de fire programgruppene. Fullstendig organisasjonskart finnes i vedlegg II.

*Bydelenes rolle*

Bydelene har, som ansvarlig politisk og administrativ enhet på lokalt nivå, etter hvert fått en mer sentral plass i organisasjonen. Arbeidet frem mot de fire programgruppene og bydelenes egen erfaring med både levekårsutfordringer og lokale utviklingstiltak, har styrket deres plass i satsingen. Følgeevalueringen for Groruddalssatsingen konkluderer i sin sluttrapport med at ”satsingen er avhengig av en slik lokal forankring og

<sup>30</sup> SUG er en offisiell forkortelse for Samarbeidsutvalget.

<sup>31</sup> Med regjeringsskiftet i 2013 endret flere av departementene navn og enkelte avdelinger ble flyttet til andre departementer. Jeg har her valgt å beholde navnene på departementene slik de var da avtalen ble undertegnet. Koordineringen av innsatsen er siden flyttet fra Miljøverndepartementet (som har blitt til Klima- og miljødepartementet) til det nye Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som blant annet består av det gamle Kommunal- og regionaldepartementet og Planavdelingen i det tidligere Miljøverndepartementet.

lokal kunnskap for å være relevant og lokaltilpasset de utfordringene som skal løses” (Norli 2010:9).

Arbeidsoppgavene bydelene får tildelt i områdeprogrammet skiller seg fra alminnelige driftsoppgaver. Følgeevalueringen peker på at bydelene i større grad bidrar som både prosjektledere og initiativtakere til planleggingen (Norli 2010). Å håndtere nye oppgaver er ikke uproblematisk og har medført utfordringer i den enkelte bydel med hensyn til kapasitet og kompetanse. Norli konkluderer imidlertid med at ”Som følge av de midler som Groruddalssatsingen har stilt til rådighet har bydelene i det store og hele klart å svare på utfordringene knyttet til en utvidet samfunnsutviklerrolle” (Norli 2010:31).

Bydelene er representert i Samarbeidsutvalget og leder programgruppe 3a) (områdeløftene) og 4. Bydelenes rolle får en del av æren for at satsingen har blitt bedre forankret og bydelenes innsats har lagt grunnlag for større grad av måloppnåelse (Norli, 2010).

### **Programområdenes mål og fokusområder**

Det overordnede målet for Groruddalssatsingen brytes ned i en rekke delmål, som operasjonaliseres gjennom arbeidet i fire programområder.

#### *Programområde 1: Miljøvennlig transport i Groruddalen*

Programområdene skal først og fremst ivareta samordning og prioritering av prosjekter når de er i planleggingsfasen og ledes av Samferdselsetaten. Hvert år rulleres programmet. Nye tiltakslistene og eventuelle omdisponeringer skjer innenfor de årlige handlingsprogrammene. Målsettingen er å legge bedre til rette for miljøvennlig transport innen person- og godstransport, samt bidra til et bedre miljø, blant annet luftkvalitet og støy, estetisk opprusting og tilgjengelighet, universell utforming og trafiksikkerhet (Groruddalssatsingen 2008a):6). Handlingsprogrammet for de første årene (2007-2009) utarbeides i administrativt samarbeid med Oslo kommune (ved Samferdselsetaten), Ruter, Plan- og bygningsetaten, bydelene og Plankontoret for Groruddalen, samt Statens vegvesen region Øst og Jernbaneverket. Andre statlige og kommunale etater trekkes inn ved behov.

Det første året påpekes at Groruddalen er ”et stort byområde som står ovenfor en rekke utfordringer innenfor transport, byutvikling og miljø. Området egner seg derfor godt til å prøve ut nye tiltak i praksis, virkemidler og metoder for trafikk- og miljøforbedringer i by” (Groruddalssatsingen 2008a):6). Tanken er at programmet skal synliggjøre hvordan summen av mange små

samarbeidsprosjekter mellom ulike parter kan bidra til en mer miljøvennlig transport, bedre helse og bymiljø.

For programperioden 2007-2009 vektlegges bedring av luftkvaliteten og reduksjon av trafikkbelastning. Handlingsprogrammet viser til moderniseringen av den nasjonale godsterminalen på Alnabru, men denne ligger utenfor Groruddalssatsingen. Derimot er gjenåpning av Alnaelva gjennom Alnabruområdet en del av målsettingen for programområdet.

Det viser seg etter hvert at samferdsel er et av de programområdene der det er vanskeligst å få i stand gode prosjekter. Mange store grep innen transportsektoren ligger utenfor Groruddalssatsingen, som Fossumdiagonalen og Alnabruterminalen<sup>32</sup>.

*Programområde 2: Alnaelva, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø*

Alle programområdene skal ivareta samarbeidet mellom stat og kommune innenfor sitt programområde og bidra til fokus på Groruddalen, samt tilrettelegge saker og rapportere til Samarbeidsutvalget. Programgruppe 2 ledes av Friluftsetaten med Plankontoret for Groruddalen som sekretariat. Ved utarbeidelsen av tiltakslistene som forelegges Samarbeidsutvalget hvert år, er det Plankontoret for Groruddalen som har ansvaret for samordning med andre programgrupper.

Å utvikle et felles program for gjenåpningen av Alnaelva, bidra til sammenhengende grønnstruktur og turveier, tilrettelegge for idrett, samt aktivt vern og bruk av kulturminnene i Groruddalen er målet. ”Programmet skal styrke dalens historieforståelse, identitet og stolthet” (Groruddalssatsingen 2008b):6). Det er dalens blå-grønne preg og naturmangfold som står i fokus, samt å gi bedre vilkår for friluftsliv, idrett og bevegelse. Programmet skal fremme miljø og helse og supplere de andre programområdene. Utkast til handlingsprogram utarbeides i et administrativt samarbeid mellom Oslo kommune ved Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Friluftsetaten, Byantikvaren, Kultur- og idrettsetaten, Vann- og avløpsetaten, Plan- og bygningsetaten, de fire bydelene, Plankontoret for Groruddalen, Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

<sup>32</sup> Fossumdiagonalen betegner en mulig trafikkløsning ved Trondheimsveien på Grorud. Prosjektet lå inne i Nasjonal transportplan 2006-2015. I Nasjonal transportplan 2014-2023 er det imidlertid tatt ut.

Programmet har som del av sitt hovedmål at det skal ”bidra til at Groruddalen inngår som en integrert del av et miljøvennlig transportsystem for Osloregionen” (Groruddalssatsingen 2008:8).

*Programområde 3: Bolig-, by og stedsutvikling*

Programområdet ”skal bidra til å styrke lokal stedsidentitet og heve de ulike boområdenes omdømme gjennom tiltak som skal bedre bomiljøet, der medvirkning og profilering vil være viktige elementer” (Groruddalssatsingen 2008c):6). Ambisjonene strekker seg til det som finnes i boligområdene i dag, og til det som måtte komme av nybygg. Nybygg eller utbedringer som utføres med vekt på en ”hensiktsmessig boligsammensetning”, vektlegges (Groruddalssatsingen 2008c):6). Mandatet for programgruppen er, som for de andre, fastsatt av Samarbeidsutvalget. Det opprinnelige mandatet (fra 22.06.06) er imidlertid noe justert slik at hver bydel nå er representert i programgruppen, ikke bare bydel Bjerke<sup>33</sup>.

Blant de viktigste oppgavene i den første perioden (2007-2009) var å skape lokalt engasjement, utvikle lokal lederskapskapasitet og et eierskap til Groruddalssatsingen. Det var et mål i seg selv å utvikle gode samarbeidsformer, organisasjonsløsninger og å avklare rollefordelingen innad i programgruppen. I hver bydel er det opprettet prosjektgrupper som består av ressurspersoner fra ulike grupper i bomiljøene. Bydelene arrangerte tidlig folkemøter, ungdomskonferanser, stedsanalyser og kulturarrangementer der de innhentet innspill fra bydelspolitikere, borettslag, organisasjoner, trossamfunn og enkeltpersoner. Det første året gikk mye tid med til å organisere og initiere medvirkningsprosesser. Programgruppen understreker at slike prosesser er tidkrevende og må gjøres på riktig måte. Det er et mål i seg selv å utvikle metoder ”for å få frem nye aktører og større bredde i representasjonen av de ulike gruppene” (Groruddalssatsingen 2008c):28).

Programgruppe 3 består av Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten som leder gruppen, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plankontoret, bydelene, Kommunal- og regionaldepartementet, Husbanken, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI).

Områdeløftene, som finansieres av Husbanken, ligger inn under programgruppe 3. Disse konsentrerer seg om fire (senere åtte) områder i Groruddalen som er pekt ut av bydelene som spesielt levekårsutsatte. En overvekt av tiltakene som gjennomføres i programgruppe 3 ligger under

<sup>33</sup> Bydel Bjerke var oppnevnt som representant for bydelene, men før Groruddalssatsingen kom i gang ble det besluttet at alle fire bydeler skulle med.



områdeløftene. Dokumentgjennomgangen viser en spesialisering av organisasjon og metode i områdeløftene som oppfattes som konstruktiv fra informantene i bydelene.

*Programområde 4: Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter, inkludering*

Programmet skal ta utgangspunktet i Groruddalens eksisterende kvaliteter og befolkningens egne ressurser. Det er et mål å styrke de eksisterende ressursene slik at bydelene rustes til ”å møte nye behov og utfordringer knyttet til et mangfold av ulike befolkningsgrupper” (Groruddalssatsingen 2008d):5). Programområdet sikter mot målrettede tiltak for barn og unge innen områder som forebyggende helsearbeid, barnehage, skole og fritid for å bedre oppvekst- og utdanningsvilkår. Målet er at områdene i Groruddalen får en ”balansert utvikling av befolkningens levekår” (Groruddalssatsingen 2008d):5).

Det er en særlig målsetting å øke andelen som fullfører videregående skole. Sentralt i arbeidet mot oppvekst og utdanning står ressurser til språkopplæring. Å beherske norsk anses som en nøkkel til bolig- og arbeidsmarkedet og for den enkelte elev til å mestre skolehverdagen. En uttalt målsetting er at alle barn må sikres tilbud om plass i barnehage med språkopplæring før skolestart. Det legges vekt på et nært samarbeid med skole, borettslag, frivillige organisasjoner, foreldre og andre om felles tiltak som kan styrke nærmiljøet og ”gi trygge forhold i barnehage, skole og bomiljø” (Groruddalssatsingen 2008d):5). Videre er det et fokus på arbeidsmarkedstiltak der det er om å gjøre å sette flere i stand til å forsørge seg selv og sin familie ved å lette inngangen til arbeidslivet. I første omgang handler dette om språkopplæring, kvalifisering, rekruttering, informasjonsarbeid og folkehelse.

Programgruppen som leder innsatsen består av representanter fra Oslo kommune ved Byrådsavdeling for barn og unge, Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for næring og kultur, Kultur- og idrettsetaten, Utdanningsetaten, bydelene og Plankontoret for Groruddalen. I tillegg er staten representert ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Programmets første år har målsettinger om å sikre barn i førskolealder tilstrekkelige språkferdigheter slik at de kan mestre skolestart, samt legge til rette for foreldrenes medvirkning og innflytelse. Ungdomsmiljøene skal gjøres mer attraktive og inkluderende samtidig som man gir enkeltgrupper særlig oppfølging. Det er et uttalt mål at læringsresultatene og gjennomstrømmingen på skolene skal bedres, samt at flere personer i utsatte

grupper sikres innpass i arbeidslivet. Målet er at ”Groruddalen ikke skal skille seg vesentlig fra gjennomsnittet i Oslo” (Groruddalssatsingen 2008d):9). Også folkehelsen skal bedres gjennom tilrettelegging for økt fysisk aktivitet og bedre kostholdsvaner.

#### 5.4 OPPSUMMERING OG EN TODELING AV DISKURSEN OM GRORUDDALEN

Alle målformuleringene i Groruddalssatsingen er innrettet på det Bacchi kaller en tradisjonell politikktutforming (Bletsas 2012). Innsatsen iverksettes for å løse problemer det stilles få spørsmålsteget rundt. Dårlige levekår, forurensing, miljøutfordringer og mangel på møteplasser er bare noen av de problemene som reflekteres i målformuleringene. Dokumentene formidler en stor tiltro til at innsatsen vil være i stand til å løse problemene.

Groruddalssatsingens fire programgrupper understøtter en tradisjonell sektordeling, og vitner dessuten om en relativt stor tillit til at det er det fysiske som må utbedres for at folk skal få det bedre, eller i det minste for at levekårene jevnes ut. Områdepolitikkenes grep med å slå ring rundt et utvalgt sted innebærer en stedsforståelse der både problemer og løsninger anses befinne seg innenfor det utvalgte området. Problemrepresentasjoner av forhold som ligger utenfor den geografiske avgrensningen av Groruddalen adresseres dermed ikke i områdesatsingen.

Allerede i intensjonsavtalen vektlegges betydningen av å se Groruddalen i et mer positivt lys. Det er i tråd med evalueringer av andre områdesatsinger, og deler av underlagsmaterialet til Groruddalssatsingen, som har understreket hvor viktig det er å se muligheter fremfor problemer (Holm 2005, Røed 2006, Brofoss 2006, Husbanken 2009). Det er de positive stedsbildene som skal trekkes frem og omdømmearbeidet vektlegges som noe av det viktigste. Det handler da om å formidle positive resultater, men til hvem? Og hvem sine positive resultater? Slik Bacchi forholder seg til politikktutforming, så er det ikke noe mer uproblematisk å hevde de positive bildene enn de negative, fordi de nødvendigvis må speile seg i hverandre (Bacchi 1999, 2009). Gjennomgangen av historiske diskurser i forrige kapittel, viste blant annet at kvalitet har vært et tema hele veien i utviklingen av Groruddalen, men at innholdet som tillegges kvalitetsbegrepet varierer. Selvaag og OBOS var ikke enige om hva som lå til god boligkvalitet på 1950-tallet, mens Ammerudrapporten viste til andre oppfatninger av hva som lå til boligkvalitet mot slutten av 1960-tallet. På samme måte er det ikke åpenbart hva som ligger i begreper som ”foretting med kvalitet”, eller at ferdigstillingen av et prosjekt ”har gitt en vesentlig kvalitetsøkning av området”

(Goruddalssatsingen 2012:14, 2012:31). I det omdømmearbeidet vektlegges for formidlingen av de positive stedsbildene, så sier ikke det noe om hvorvidt det er stedets identitet eller menneskenes stedsidentitet som skal fremmes, slik Dale og Berg er opptatt av (Dale 2013). I det neste kapittelet går jeg nærmere inn på ulike tolkninger av mål og intensjoner blant de som jobber med Goruddalssatsingen. Her fremkommer det også ulike oppfatninger av hva slags kvaliteter som er de viktigste.

I Husbankens fem punkter for en vellykket områdesatsing understrekes det at områdesatsingen må bygge på stedets egne ressurser (Husbanken 2009). Men hvilke ressurser er det da snakk om? Det foreligger ingen entydige svar på disse spørsmålene i Goruddalssatsingen, men både Husbanken og Edmark understreker betydningen av at en slik innsats må forankres på alle politiske nivå (Husbanken 2009, Edmark 2002). Men med Bacchis forståelse for politikkbegrepet, og de historiske elementene og momentene i diskursen om Goruddalen i mente, vil det imidlertid ikke være tilstrekkelig å forankre en slik prosess politisk. En områdeinnsats er mer enn et vedtak, den er også et daglig arbeid med prosjekter, samarbeidsformer, møter og formidling. Gjennomføringen er å betrakte som en sosial praksis der det også pågår en kamp mellom hvilken mening som kan tillegges elementer og flytende betegnere. Dermed blir det også et spørsmål om Goruddalssatsingen er tilstrekkelig forankret på administrativt nivå. Erfaringene fra arbeidet med Miljøbyen gamle Oslo viste noen positive erfaringer med uformell kontakt, mens det i Goruddalssatsingen legges opp til en mer formell struktur. Det kan ha sammenheng med størrelsen og omfanget av Goruddalssatsingen, hvilket også reflekteres i de fire programområdene. Inndelingen i disse har sitt opphav i tiden før 2007, og dette kapittelet har vist at enkelte aktører har vært mer fremtredende i utformingen enn andre. At Goruddalssatsingen var svakere forankret administrativt enn politisk ved oppstart, og den formelle innrettingen får konsekvenser i form av at den diskursen om Goruddalen som formidles utad fra områdesatsingen, ikke nødvendigvis deles av alle som jobber med den.

Edmark understreker også at for å lykkes, må en områdesatsing ha fokus på prosess mer enn det enkelte produkt (Edmark 2002). Men hva som ligger til prosess og hva som er et produkt er ikke entydig i Goruddalssatsingen. Eksempelvis er det et stort fokus på prosess i metodenotatet fra Husbanken, som dermed kan sies å støtte opp under at Goruddalssatsingen har fokus på prosess (Husbanken 2009). Men samtidig er det ingenting ved denne typen dokumenter som diskuterer en felles plattform for hvordan prosess skal tolkes i møtet med krav om målbare resultater, eller opp mot utviklingen av ulike

typer tiltak. Edmark understreker videre at et lokalt samarbeid og samordning er sentralt, og at en områdeinnsats må iverksettes gjennom fleksible og varierte arbeidsmåter. Men igjen blir det et spørsmål om hva som oppfattes å ligge i begrepet varierte arbeidsmåter, hvilket igjen peker mot hvilke diskurser som kan sies å påvirke arbeidsinnsatsen.

I det følgende skal jeg argumentere for at diskursen om Groruddalen i Groruddalssatsingen, analytisk kan deles i to. Jeg har valgt å betegne dem henholdsvis ”en byråkratisk diskurs” og en ”ubyråkratisk diskurs” om Groruddalen. Begge fremkommer i det empiriske materialet. Den byråkratiske er mer fremtredende i dokumentanalysen, mens den ubyråkratiske blir mer synlig i intervjumaterialet. Det ligger ingen ned- eller oppvurdering fra min side i begrepet byråkratisk. Det henviser til forvaltningsapparatet og betegner en form for korrekt praksis i henhold til de mandat og begrensninger som er vedtatt.

Områdesatsinger evalueres som bypolitisk virkemiddel ettersom hvorvidt de klarer å løse de problemene de er satt til å løse. Det høres åpenbart ut, men er samtidig en viktig bærebjelke for det Neumann kaller et ”hardt diskursivt arbeid” for å holde eksisterende (steds)diskurser ved like (Neumann 2001:133). Groruddalssatsingen følges av evalueringer som både vurderer innsatsen som helhet, og områdeløftene spesielt. Diskursen om det stedet innsatsen er rettet mot, er med på å definere hvor utfordringene innsatsen skal løse, hører hjemme. Gjennom områdeinnsatsens geografiske avgrensning konsentreres problemer og løsninger om det utvalgte området, mens det som faller utenfor velges bort eller blir ”uvesentlig” fordi det ikke ligger til innsatsens mandat å adressere det.

### **En byråkratisk diskurs om Groruddalen**

Den byråkratiske diskursen om Groruddalen har momenter som en tydelig geografisk, økonomisk og tidsmessig avgrensning. Herunder hører det som finnes på innsiden av de fire bydelenes geografiske yttergrenser, men som ikke er for omfattende eller problematisk til at det kan håndteres innen en ekstraordinær innsats. Den byråkratiske diskursen forholder seg til Groruddalen som sted frem til 2016. Da avsluttes Groruddalssatsingen, og da avsluttes de ekstraordinære tilskuddene og mye av prosjektsamarbeidet.

Den byråkratiske stedsdiskursen forneker ikke forhold ved Groruddalen som går ut over den geografiske avgrensningen, men den lukker dem ute dersom de ikke passer inn i områdesatsingens mandat eller oppgavebeskrivelse. Den byråkratiske diskursen tilskriver Groruddalen som sted mening ut fra

politikken intensjoner og forslag til løsning. Den er tro mot de mål som er nedskrevet, og fremstår derfor som den best farbare vei for mange av aktørene. Det fremstår som fornuftig å avgrense innsatsområdet dersom man skal nå målsettingen. Den byråkratiske diskursen gir mening som praktisk anvendt politikk, der visjoner og mål skal omsettes til gjennomføring. Blant mange aktører oppleves det som at dersom man inkluderte forhold som ligger utenfor de oppsatte rammene, vil dette kunne forvirre beboerne, inngi falske forhåpninger og eventuelt føre til dårligere måloppnåelse.

Sett i lys av levekårsforskning er en slik byråkratisk diskurs til dels paradoksal (Hastings 2004, Barstad 2006, Bråthen 2007, Nadim 2008). Oppstartsdokumentasjonen peker på forhold som ligger utenfor bydelenes geografiske yttergrenser, og som krever et lengre tidsperspektiv enn ti år, deriblant veiprojekter og fortettingsprosjekter. Den byråkratiske diskursen om Groruddalen frembringer likevel premissene for iverksettelse av den ekstraordinære innsatsen gjennom en form for meningsfull operasjonalisering av intensjoner. Blant de av mine informanter som innehar politiske verv, anses det for eksempel som usannsynlig at Groruddalssatsingen ville kommet i stand overhodet, dersom den ikke var så tydelig geografisk og tidsmessig begrenset.

Den bidrar til at det er vanskelig å diskutere den byråkratiske diskursen, da det kan fremstå som meningsløst innenfor de rammene som er satt. Nettopp det kjennetegner en sterk diskurs, og for politikken er det at mål å frembringe utsagn og praksiser som fremstår som sanne og naturlige (Neumann 2001b)). Dermed er den byråkratiske diskursen også med på å opprettholde den politikken som er vedtatt. Diskursiv stabilitet skaper orden, og gir inntrykk av at politikken er på rett vei. Den byråkratiske diskursen om Groruddalen dominerer Groruddalssatsingen gjennom sin status av naturlig og (mest) hensiktsmessig. Den opprettholdes gjennom korrekt byråkratisk praksis, og grenser dermed til en større diskurs om at norsk forvaltning er fornuftig innrettet.

Analysen av det empiriske materialet viser imidlertid at ikke alle som jobber i Groruddalssatsingen deler oppfatningen av hva Groruddalen er for et sted, og for så vidt ikke nødvendigvis hva Groruddalssatsingen er for en satsing heller. Det eksisterer også en annen, ubyråkratisk diskurs, som kjemper om meningsinnholdet i enkelte elementer. Den byråkratiske diskursen om Groruddalen legger imidlertid føringer ved at den er implementert i styringsdokumenter og den dominerer i kraft av sin fornuftige fremtoning. Alle aktørene må forholde seg til den og den bidrar til å gjøre

Groruddalssatsingen operasjonell. Den kan ses på som en nødvendighet for å svare på bestillingen, og den gir mening til spilleregler som gjør innsatsen målbar. Den byråkratiske diskursen om Groruddalen gjør det for eksempel meningsfylt å implementere lokale tiltak der de økonomiske rammene tilsier det, og den gir innhold til politiske mål og visjoner.

*Et spørsmål om prioriteringer*

De fire programområdene i Groruddalssatsingen, har blitt til ut fra en vurdering av hva det er som kan bringe områdesatsingen nærmest målet. Det ble, fra både stat og kommune, vurdert som mest hensiktsmessig å avgrense innsatsen til de fire bydelene, og å organisere den i fire programområder. Den byråkratiske diskursen gir Groruddalen mening gjennom disse fire rammene.

Det betyr naturligvis ikke at aktørene i satsingen er uvitende om andre forhold ved stedet, men det betyr at de tiltakene som iverksettes, de som ikke ville kommet i stand gjennom den ordinære bypolitikken, rammes inn av en bestemt form for avgrensning av Groruddalen som sted. Groruddalen blir et innsatsområde der den byråkratiske diskursen ligger til grunn for problemrepresentasjonene. Områdepolitikken peker ut noen særlige områder som satsingen forventes å gjøre noe med, mens andre holdes utenfor.

En del av de problemstillingene som passer inn i Peter Halls betegnelse eksternt orienterte prosjekter, er de som faller utenfor i Groruddalen. Veinettet, logistikkterminalen og sykehuset er tre prosjekter av denne typen. De henvender seg til resten av byen, regionen og landet, og dermed sprenger de også den geografiske grensen for Groruddalen som innsatsområde. I den byråkratiske diskursen om Groruddalen, blir disse prosjektene for omfattende, for kostbare og tilhører andre departementer/budsjetter enn det som fremstår som relevant. Mindre tiltak, de som hos Hall går under betegnelsen internt orienterte, slik som uteområder, støyskjermer og idrettsplasser, faller derimot innenfor den byråkratiske diskursen.

Den byråkratiske diskursen gir mening til Groruddalen både administrativt og politisk, men for folk flest er den ikke like intuitiv. Bor du på Furuset så er både Europaveien, grøntanlegget, skolen og sykehuset med på å prege opplevelsen av stedet der du bor. Stedet defineres ikke innenfor en statisk økonomisk, administrativ og tidsmessig ramme, men oppleves som en kombinasjon av mange forhold. Menneskenes stedsidentitet, for å bruke et begrep fra Dale og Berg, kan godt vektlegge tema som faller innunder de fire

programområdene, men de kan også rette seg mot noe helt annet<sup>34</sup>. Dermed oppstår en distanse mellom den byråkratiske diskursen om Groruddalen, og menneskenes stedsidentitet. Det er mange rasjonelle og gode argumenter for en byråkratisk diskurs (slik som gjennomføringskraft og evne til å konsentrere innsatsen), men den er også mangelfull, derfor blir den også utfordret.

Det eksisterer en parallell, og til dels konkurrerende diskurs om Groruddalen i Groruddalssatsingen. Dette er en diskurs preget av færre lukkede momenter, og dermed fremstår den også som mindre tydelig. Den er mindre synlig i dokumentanalysen, men fremkommer i intervjuene. Den representerer et alternativ til flere av momentene i den byråkratiske diskursen om Groruddalen. Jeg har latt den gå under betegnelsen ”den ubyråkratiske diskursen”, hvilket henspiller på slektskapet mellom de to. De representerer to typer virkelighetsoppfatninger knyttet til Groruddalen som sted, og iverksettelsen av Groruddalssatsingen kan ses i lys av de to som et diskursivt felt. Den ubyråkratiske diskursen har mer til felles med den senere tids utvikling innen stedsteorien, blant annet Masseys relasjonelle stedsbegrep, og den er nært knyttet til hvilke stedsidentiteter som kan tenkes å gjøres gjeldende (Massey 1993). Den kjemper om meningen i momentene ved Groruddalssatsingen, som hva den geografiske inndelingen egentlig skal bety.

### **En ubyråkratisk diskurs om Groruddalen**

De som jobber med Groruddalssatsingen kan forholde seg til den byråkratiske stedsdiskursen på flere måter, men ikke ignorere den. Den representerer så tydelige føringer i satsingens problemdefinisjon at den på mange måter ligger som et premiss. Den ligger til grunn for rapportering i linjen og de årlige rapportene som samlet beskriver hva som er gjort i Groruddalssatsingen. I intervjumaterialet fremkommer likevel at en del opplever det som en utfordring å jobbe mot de på forhånd definerte målene og avgrensningen av innsatsen. Særlig gjelder det blant dem som jobber tettest på innbyggerne eller spesielle grupper av befolkningen, som for eksempel ungdom, eldre eller innvandrerkvinner.

Flere boligområder i Groruddalen preges av en blandet befolkning hva gjelder forhold som etnisk opprinnelse, norskkunnskaper, inntekt, arbeidstilknytning og helse. Som Nadim viser er det ingen nødvendig sammenheng mellom det å være innvandrer og det å ha dårlige levekår

<sup>34</sup> Det kommer mer om stedets identitet og menneskers stedsidentitet i den videre analysen, men for en innføring i hvordan Dale og Berg bruker begrepene, se Dale 2013:23-41.

(Nadim 2008). Groruddalssatsingen søker å få befolkningen i tale gjennom ulike medvirkningsprosjekter. I begynnelsen av satsingen famlet man litt etter hvordan best engasjere beboerne, men etter hvert har man kommet lengre og utviklet mer raffinerte måter å drive medvirkning på. Utviklingen har gått fra de store beboermøtene der noen gjengangere alltid befant seg (mens mange grupper helt uteble), til aktiv oppsøkende virksomhet i de miljøer man ønsker å få i tale. Hva en slik dialog med befolkningen fører til, i hvilken grad det innlemmes i fysisk planlegging eller kan finnes igjen i Groruddalssatsingens prosjektportefølje, avhenger imidlertid av blant annet hvilken mening som gis til Groruddalen som sted. De færreste av dem som bor i Groruddalen er ene og alene opptatt av hva som skjer utenfor stuedøren. De er heller ikke bare preget av stedet de bor, men av en hel rekke steder rundt om i verden. Mange av mine informanter som jobber tett med beboerne, har erfart at en byråkratisk forståelse for Groruddalen gir lite engasjement og oppfattes som virkelighetsfjern. Informantene tyr da til en mindre rigid og mer perforert diskurs om stedet i sitt arbeid.

Den ubyråkratiske stedsdiskursen er nettopp mindre rigid ved at den står i opposisjon til den byråkratiske, og ved at få momenter har satt seg. Når den er mindre synlig i dokumentene, så kan det skyldes at denne måten å tenke på ikke passer inn i det som utløser midler eller regnes som akseptabelt i en områdesatsing av denne typen.

I den ubyråkratiske diskursen om Groruddalen inkluderes befolkningens kontakt med andre deler av byen, landet eller verden, forandringer i preferansene generasjoner i mellom, og det er i større grad menneskenes stedsidentitet enn stedets identitet som vektlegges. Den ubyråkratiske diskursen om Groruddalen overskrider Groruddalssatsingens geografiske grenser, og innlemmer steder som ligger på utsiden dersom de betyr noe for innbyggerne. Det være seg i nabokommuner, i Oslo sentrum eller på andre siden av byen. Groruddalen forstås mer i retning av en global landsby, der alt kan forandre seg, og der det ikke er så relevant å lete opp Groruddalens identitet som sådan, men der stedets identitet hele tiden må kommuniseres og diskuteres<sup>35</sup>. Denne typen beskrivelser av et innsatsområde passer imidlertid ofte dårlig sammen med områdesatsingens kriterier for målbare resultater.

I Groruddalssatsingen eksisterer de to diskursene om Groruddalen side om side. Den byråkratiske diskursen er imidlertid den som fremstår som mest

---

<sup>35</sup> Den globale landsby er inspirasjonen for tittelen på artikkelsamlingen "Den globale drabantbyen : Groruddalen og det nye Norge" (Alghasi 2012). Den globale landsbyen peker her til marshall McLuhans begrep, slik han brukte det til å betegne endringer i massekommunikasjonsteknologi, og så for seg en verden tett sammenvet av global kommunikasjon.



hensiktsmessig, effektiv og rasjonell, mens den ubyråkratiske fremstår som mindre målbar, vagere og mer usikker fordi den ikke lar seg definere på forhånd. Skulle den ubyråkratiske diskursen hatt samme innflytelse på utformingen av områdesatsingen og tilhørende dokumenter, så ville det fordret en annen organisering, andre typer evalueringer og dessuten et annet syn på hva som kjennetegner effektiv politikk. Begge to grenser med andre ord til diskurser om bypolitiske virkemidler, organisasjonsteori og bruk av offentlige midler.

*Hvilken retning i omdømmearbeidet?*

Innen enkelte av Groruddalssatsingens temaområder fremstår imidlertid ikke den byråkratiske diskursen om Groruddalen som tilstrekkelig for mange av de impliserte aktørene, og det oppstår paradokser. Et eksempel er omdømmearbeidet.

Når Plankontoret omtaler Groruddalens omdømme handler det ikke om hvorvidt det er bra *nok* å bo i Groruddalen, men hvorvidt det er godt nok *kommunisert* at det er bra å bo her<sup>36</sup>. At profilering og omdømme står så høyt på agendaen peker på at målgruppen i satsingen ikke bare er de som bor dalen, men også de som i utgangspunktet ikke har vurdert å bo der. Det fremstår som sentralt å finne en stedets identitet for Groruddalen som har formidlingsverdi, og både Plankontoret, politikere og bydeler engasjerer seg i å fremsnakke Groruddalen som et godt sted å bo. Det er interessant i seg selv, ettersom undersøkelser viser at de fleste som bor der allerede er godt fornøyde, og kanskje ikke egentlig trenger et slikt omdømmearbeid (Hansen 2005, Guttu 2008, Nadim 2008). Blant folk som ikke bor i Groruddalen derimot er oppfattelsen mer negativ (Hansen 2005). Dermed blir det et spørsmål om det er beboerne i Groruddalen som er målgruppe for Groruddalssatsingen, eller om det er folk andre steder i byen.

**Problemstillinger som preger Groruddalssatsingen**

Avhandlingens første forskningsspørsmål var hvilke problemstillinger som preger Groruddalssatsingen. Gjennomgangen av materialet så langt viser at det er både fysiske og sosiale problemstillinger som adresseres. Videre er det en overvekt av tiltak som retter seg mot fysiske forhold, i alt tre av fire programgrupper. Det er dessuten et sett med aktører som er med og en rekke overordnede intensjoner og mål for innsatsen som helhet, og for hvert programområde.

---

<sup>36</sup> Se bla. Plankontorets hjemmesider: <http://www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no/>. Innholdet vil variere, men til felles har beskrivelsene at det som mangler er å kommunisere hvor mye som er bra.

Dette er de iøynefallende problemene. De knytter seg til transport, grønnstruktur, bolig og bomiljø, oppvekst og levekår. Men med Bacchis innfallsvinkel, er ikke denne typen problemstillinger beskrivende for hva som egentlig er problemet. De fremstår, slik de står listet opp nå, som naturgitte fenomener som finnes på dette stedet (Groruddalen), og som dermed må løses (det er politikkenes oppgave). Bacchi er opptatt av å finne hvilke vurderinger som ligger til grunn for de problemene som beskrives. Problemer skapes, hevder hun (Bacchi 1999). De eksisterer ikke bare for politikken å gripe fatt i.

Problemer kan ikke være naturgitte eller stedbundne fenomener, i følge Bacchi. De er et produkt av sosial handling. Problemene blir problemer fordi noen definerer dem som det, fordi noen gir dem mening som problemer. Så lenge problemer skapes, så må de forstås som en del av sosial praksis, og dermed vil det, som Neumann beskriver politikk og diskurser, alltid pågå en kamp om hva som skal gjøres synlig som problem, og det som ikke blir sett (Neumann 2001a, Bacchi 2009). Bacchis poeng er at, selv om den politiske samfunnsdebatten tilsynelatende drøfter flere problemer, så er det mest sannsynlig enda flere som ikke kommer til uttrykk, og som dermed ikke blir en del av det allmenne virkelighetsbildet. Politikken er som en diagnose som stilles, og som uttrykker de fenomen som får bli synlige som problemer. Men diagnosen (hva som er problemet) avhenger av hvem som ser, og hvilke betoningene av fenomenet som gis mest verdi. Forstått på denne måten, gir den byråkratiske og den ubyråkratiske diskursen ulike diagnoser. Og det er diagnosen som i sin tur ligger til grunn for utpeking av nødvendige tiltak (Bacchi 1999). Med andre ord er det to divergerende oppfatninger av hva som er problemet i Groruddalssatsingen, og disse kan forstås gjennom henholdsvis den byråkratiske og den ubyråkratiske diskursen. Med Bacchis terminologi kalles slike divergerende eller konkurrerende, oppfatninger for problemrepresentasjoner. Problemrepresentasjonene impliserer aktive aktører, og i Groruddalssatsingen betyr det stat og kommune, representert gjennom for eksempel departementene, Husbanken, IMDI, de impliserte byrådsavdelingene, etatene og bydelene. Bestemte representasjoner kan sies å muliggjøre, eller umuliggjøre handling, hvilket gjør det nødvendig å studere den byråkratiske og den ubyråkratiske diskursen nærmere for å se hvilke konsekvenser de får for handling, eller for Groruddalssatsingen som bypolitisk virkemiddel.

### **Veien videre**

De problemstillingene som fremkommer i dokumentene over Groruddalssatsingen, har rot i den byråkratiske diskursen om Groruddalen.

Organisasjonsstrukturen, målsettingene og forståelsen for hva som er problemet, formes av hva som kan regnes som mulig å oppnå innenfor den byråkratiske diskursens avgrensning. I den daglige utformingen av innsatsen eksisterer imidlertid også andre oppfattelser av stedet, som representeres i den ubyråkratiske diskursen. Hva slags prosjekter som fremstår som meningsfulle, hvilken måte det fremstår som klokest å jobbe på, og hvordan faktagrunnlaget bør tolkes, har å gjøre med hvilken mening som tillegges Groruddalen. Her utkjempes det en kamp mellom den byråkratiske og den ubyråkratiske diskursen, og det er utgangspunktet for det neste kapittelet.

Analytisk etableres det fire rammer i kapittel 6. Det er gjort etter modell av Bacchis metodiske tilnærming (Bacchi 1999, 2009). Hver ramme har sitt utspring i tema som har kommet frem i gjennomgangen av det empiriske materialet. Jeg har stilt meg selv Bacchis serie av spørsmål, skrevet ned stikkord og samlet materialet i relevante rammer. Hver av rammene inneholder et sett av sentrale problemrepresentasjoner, det vil si motstridende oppfatninger av hva som er problemet, innenfor et tema. Gjennom denne innrammingen studeres Groruddalen som bypolitisk virkemiddel mot slutten av kapittel 6, og videre i kapittel 7.

De fire rammene er i) investeringer for fremtiden, ii) fysiske versus sosiale tiltak, iii) målsetting om samarbeid og iv) stedsidentitet og omdømme. Det er tema informantene har vært opptatt av, og som samler noen sentrale problemrepresentasjoner for områdepolitikken generelt, og Groruddalssatsingen spesielt.

I det neste kapittelet diskuteres hvordan diskursene om Groruddalen er representert i ulike problemstillinger, hvordan det eventuelt fordeler seg mellom informanter i forskjellige stillinger, samt om det i sin tur kan sies å virke inn på Groruddalssatsingen som områdesatsing.

## Kapittel 6

# En innramming av fire problemrepresentasjoner i Groruddalssatsingen

Dette kapittelet er delt i fire, etter hvilke problemrepresentasjoner som har fremkommet tydeligst i gjennomgangen av intervjuene.

Problemrepresentasjoner, i Bacchis forstand, samler opp divergerende eller konkurrerende oppfatninger, og er således uttrykk for et tema der ulike diskursive momenter og elementer kommer til syne.

Problemrepresentasjonene reflekterer informantenes syn på hva som er problemet.

De fire problemrepresentasjonene som utkrystalliserer seg i intervjumaterialet er:

- Investering versus drift
- Fysiske versus sosiale tiltak
- Mål om samarbeid
- Styrke stedsidentitet og bedre omdømmet

Med Bacchis serie av spørsmål studeres disse fire nærmere. Jeg er ute etter hva det egentlig er som beskrives, hvilke antakelser som går forut for det som beskrives som et problem, og hvilke konsekvenser ulike problemrepresentasjoner får for Groruddalssatsingen som bypolitisk virkemiddel.

### **Geografi, økonomi og tid**

Groruddalssatsingen er avgrenset geografisk, økonomisk og tidsmessig. Det er de fire bydelene som utgjør den geografiske avgrensningen, 100 millioner kroner som er satt av hvert år, og ti år som stilles til rådighet<sup>37</sup>. Men selv om geografi, økonomi og tid kan synes som en fast avklaring, så legger informantene ulik mening til dem. Opplevelsen av hvilke premisser geografi, økonomi og tid legger på arbeidet varierer.

Hvor mye tid som er satt av til en områdeinnsats får konsekvenser for hvilke problemstillinger som fremstår som realistisk å løse, og i neste omgang hvordan det jobbes med å løse dem. Om områdesatsingen er i oppstarten, eller om den har pågått en stund spiller også inn på opplevelsen av den tilmålte tiden. Både organisering og iverksettelse kan variere avhengig av om satsingen er i en oppstarts- eller avslutningsfase. Omtrent som det er forskjell på å slå opp et telt og rydde en teltleir, skifter energi og motivasjon etter hvilken fase områdesatsingen befinner seg i. Det empiriske materialet som ligger til grunn for denne avhandlingen er samlet inn i Groruddalssatsingens oppstarts- og utredningsfase, som etter hvert går over i en gjennomføringsfase.

Selv med en besluttet varighet på 10 år, så er tid et relativt begrep. Informantene stiller seg ulikt til hva disse årene kan og bør innebære. Det fremkommer divergerende oppfatninger av tiden som vurderes som nødvendig for å gjennomføre et tiltak, hvilke tiltak som bør prioriteres og hvem som eventuelt skal sitte med ansvar for videreføring etter 2016. I det videre presenteres og diskuteres erfaringene gjennom rammene av de fire dominerende problemrepresentasjonene.

---

<sup>37</sup> I praksis er det mer enn hundre millioner kroner ettersom både IMDIs tiltak og Husbankens områdeløft legges til som ekstrasbevilgninger. Den totale summen beløper seg til 1209,673 millioner kroner fra 2007-utgangen av 2013. Av dette er statlige midler 854,273 millioner kroner og kommunale midler 366,4 millioner kroner.

## 6.1 RAMME 1: INVESTERINGER FOR FREMTIDEN

Groruddalssatsingens midler skal gå til investering og ikke til drift. Det fremkommer tydelig i handlingsplaner fra år til år og ligger til grunn for tilskuddsordningene. Områdepolitikken skal være ekstraordinær og stimulerende. Det vil si at den skal bidra til å få i stand noe som ellers ikke ville kommet i stand, men ikke bidra til å drifte de prosjektene. Driften skal inn i ordinær forvaltning. En slik fordeling er en forutsetning for statens deltakelse på områder som normalt ligger innunder et kommunalt virkeområde. I enkelte tilfelle er det glidende overganger, som statlig lokalisering eller transportnettet. I praksis ligger imidlertid prosjekter av denne størrelsesorden som oftest utenfor satsingen (som sykehuslokalisering og logistikkterminal). Områdesatsingen er ikke en del av den ordinære driften, men skal stimulere til nytenkning, nye tiltak og være et ekstra løft for et område som utpeker seg med spesielt dårlige levekår<sup>38</sup>. Investeringene skal gå til nye tiltak, og så må tiltakene overføres til kommunens ordinære driftsbudsjett dersom de skal være levedyktige. Fra statens side er det erfaringsoverføring fra områdesatsingenes nyvinninger (innen forvaltningen, type tiltak eller resultater), som er spesielt interessant å formidle videre til kommuner andre steder i landet. I alle bydelene pågikk diskusjoner om hvordan Groruddalssatsingens midler kunne brukes for å oppnå best mulig resultat. Hva som kan regnes til investeringer, og hva som er å betrakte som driftsmidler kan imidlertid oppfattes som en utfordring. I løpet av feltarbeidet fant jeg ingen felles definisjon av verken drift eller investering som alle kunne stille seg bak.

I prinsippet var alle informantene positive til en områdesatsing i Groruddalen, og mente Groruddalen fortjente denne ekstra oppmerksomheten. Likevel fant jeg, i samtalen med informantene, at de i liten, eller mindre grad, orienterte seg mot Groruddalssatsingen som en samlande innsats på alle forvaltningsnivå. Snarere handlet de på vegne av sin egen institusjon eller et spesielt prosjekt de jobbet med. Med unntak av de ansatte ved Plankontoret, så ga ikke informantene uttrykk for at de opplevde å jobbe for Groruddalssatsingen, men derimot for bydelen, etaten, direktoratet, departementet, eller for et enkelt prosjekt. Hvordan det artet seg i praksis varierte. Eksempelvis er det ansatt egne koordinatører innen områdeløftene, særlig stillinger opprettet med midler fra

---

<sup>38</sup> Levekår prioriteres ikke nødvendigvis likt i alle områdesatsinger. For Oslos del har Miljøbyen Gamle Oslo, Handlingsprogrammet for Oslo indre øst og senere Groruddalssatsingen prioritert ulikt mellom ulike typer levekårsproblemer. Mens det i Gamle Oslo først og fremst var konsekvenser av trafikk som sto på dagsorden, så definerte bydelene i større grad problemstillingene i Handlingsprogrammet for Oslo indre øst. I Groruddalen er det en blanding av statlige føringer og kommunale disponeringer av midler som bydelene kan søke på.

Groruddalssatsingen. Når disse fortalte om stillingen sin, kom det frem at det var Groruddalssatsingen som var årsaken til at de var ansatt, men at de følte seg mer knyttet til det enkelte området der områdeløftet pågikk enn til Groruddalen som helhet.

Hvor den enkelte informant er ansatt spiller en rolle for hvordan hun eller han tenker om drift og investeringer. Men også andre forhold som personlig kjennskap til Groruddalen, hvilken jobberfaring man har fra før og hvilke relasjoner den enkelte har til de ulike delene av Groruddalen er av betydning. I bydelene er man tettere på tiltakene og lokalkunnskap suppleres av en direkte (og noen ganger personlig) kjennskap til beboere og beboergrupper. Det samme er av og til tilfelle hos Husbanken og i Plan- og bygningsetaten, men da gjerne på enkeltpersonnivå, ikke som institusjon i samme grad som i bydelen.

### **Drift, igangsetting og motivasjon**

At Groruddalssatsingens tilskuddsordninger ikke skal brukes som driftsmidler, har ført til en diskusjon rundt hva som egentlig er investeringsmidler og hva som bør regnes som driftsmidler. Vurderingene av hva som er hva, varierer avhengig av hva man jobber med og hvem man jobber sammen med. Der Plankontoret og Miljøverndepartementet var av én oppfatning, var ansatte i bydelene av og til av en annen når det gjaldt konkrete prosjekt. Heller ikke mellom Oslo kommune og staten var det noen umiddelbar enighet om hvordan forholdet mellom drift og investeringer skulle forstås. Det avstedkom til dels heftige påstander fra enkelte av informantene om at kommunen investerte Groruddalsmidler til prosjekter som egentlig burde ligge til kommunens ordinære drift. Påstandene gjaldt bruk av midler til å drifte igangsatte tiltak, og det ble stilt spørsmål ved hvorvidt disse da ville kunne opprettholdes etter 2016. Temaet er tilbakevendende. Det dukket opp hos informanter ansatt på statlig nivå, men også hos ansatte i kommunen. Politisk ble anklagene avvist, men fra andre hold ble spørsmålet reist om ikke Oslo kommune hadde brukt en del investeringsmidler på å drifte allerede igangsatte prosjekter. Oppfatningene av hva det hadde å si for Groruddalssatsingen var delte. Enkelte mente det var slik det var, og ferdig med det. Så fikk man heller gå videre og forsøke forankre disse prosjektene (som da vil dø ut i 2016 dersom de ikke ble overført til andre poster) et annet sted. Andre stilte seg mer kritisk til Oslo kommunes egentlige motivasjon for deltakelse.

Blant dem som ga uttrykk for en mistillit til andre involverte parter motivasjon og egentlige agenda, var erfaringene med tidligere samarbeid til

dels dårlige. Sektorinndeling og separasjon mellom de ulike nivåene og deler av forvaltningen er vel etablert i så vel stat som kommune. Den alminnelige driften av Oslo kommune er et sektorinndelt system der beslutninger fattes i linjen og der fagområder skilles politisk. Skole, byutvikling og helse er for eksempel tre ulike byrådsposter. Det betyr naturligvis ikke at det ikke finnes samsnakking og samarbeid, men i en områdesatsing skal det mer til. Her må også forvaltningen jobbe på tvers av ellers etablerte skiller mellom statlige direktorater, kommunale etater og bydelenes drift. I Groruddalssatsingen skal de involverte partene jobbe på tvers, men samtidig rapportere i linjen til sine respektive overordnede. Å iverksette en områdepolitikk er dermed ingen garanti for å overkomme de eksisterende skillelinjene mellom sektorer og nivåer i forvaltningen, men den kan bidra til at det skjer (Andersen H.S. 2003, Dekker 2004). Tidligere erfaring og opplevelse gir grunnlag for tillit eller mistillit og i hvordan innsatsen forankres politisk og administrativt spiller inn på utførelsen i praksis.

De fire (senere åtte) områdeløftene, er organisert annerledes enn resten av innsatsen. Her søker bydelene selv om midler fra Husbanken til prosjekter og utføring av tiltak. Kommunikasjonen er raskere og mer direkte. Organiseringen er effektiv og har bidratt til at mange prosjekter har kommet i stand på relativt kort tid, hvilket i noen tilfeller har gitt dyrkjøpt lærdom for bydelene. En områdesatsing skal være sektorovergripende, basert på god dialog og kommunikasjon for på den måten å være mer effektiv enn alminnelig velferdspolitik. I Groruddalssatsingen ga imidlertid informantene uttrykk for at ikke alle deler av forvaltningen var rustet til å ta i mot de mulighetene en områdesatsing kunne innebære. Det kan tyde på at satsingen ikke har vært tilstrekkelig forankret i lokale administrasjoner før den ble påbegynt. Et eksempel, som både bydel og Husbanken trekker frem, er oppgraderingen av badevannet Svarttjern på Romsås.

#### *Svarttjern*

Som enkeltprosjekt er opprustningen av Svarttjern blant de større i Groruddalssatsingen, og målsettingen har vært å (gjen)skape en møteplass sentralt i et boligområde. Svarttjern var opprinnelig et naturlig badevann inne mellom blokkene på Romsås, men over tid ble det så forurenset at bading ikke lengre var tilrådelig<sup>39</sup>. Da Romsås ble plukket ut som områdeløft tok Husbanken og bydel Grorud initiativ til en medvirkningsprosess med det mål for øye å få Romsåsbeoerne i tale om hva de mente var det viktigste å gjøre

<sup>39</sup> Et opphav til forurensningen er blant annet sprengningsarbeider utført i forbindelse med bygging av Telenors anlegg litt lengre opp i skogkanten. Det har pågått en diskusjon om hvem som er ansvarlige for dagens situasjon, men til syvende og sist har det vært midler fra Groruddalssatsingen som har gjort at Svarttjern kan realiseres i sin nåværende form.



noe med i eget nabolag. En metode både bydelen og Husbanken var særlig fornøyd med var en utstasjonert campingvogn bemannet av to arkitekter som stekte vafler og holdt dørene åpne for nysgjerrige, spørrelystne og forbipasserende beboere. Den mobile enheten sirkulerte i nabolaget i tre måneder og foretok mellom 250 og 300 intervjuer, samt ca. 700 samtaler med lokalbefolkningen. Prosjektet endte i en sosiokulturell stedsanalyse for Romsås som mye av områdeløftet senere har basert seg på (Skaug-Andersen, 2008). Det viste seg at beboerne på Romsås var spesielt opptatt av tilstanden på Romsås senter, muligheten for å få etablert et sted for skilek/skitrekk og oppgradering av badevannet Svarttjern. På bakgrunn av dette kom det i stand et omfattende fysisk oppgraderingsprosjekt der vannet ble renset, nytt tilsig etablert og området ned mot vannkanten ble oppgradert med brygge, gress og stein.

Bydel Grorud ser seg godt fornøyd med at arbeidet kom i stand og at resultatet ble en så ubestridt suksess målt i de tilbakemeldingene bydelen har fått fra beboerne og hvordan tjernet brukes som møteplass for folk fra hele Romsås om sommeren. Men selv om bydelen er en del av kommunen, og i prinsippet har tilgang på all informasjon og erfaring kommunen sitter på, så var ikke prosjektledelsen rustet til å ha oversikt over alle forhold med potensiell betydning for senere drift.

Helt konkret så måtte vi jo bruke drikkevann. Det visste ikke vi da vi satte i gang. Vi var ikke klar over at tilførselen og utløpet for vannet var så ødelagt at det naturlige tilsiget ikke kunne gjenopprettes. Når det så må tas av drikkevannet, så er det jo vannavgift på det. Og dermed kom det opp i ca. 100 000 kroner i måneden for drift. Det hadde ikke vi forutsett. Vi kan ikke betale denne summen. Vi kan ikke betale disse pengene til en annen kommunal bedrift i årene fremover. Enn så lenge har vi brukt noen Groruddalsmidler i en overgangsfase for å løse problematikken.

Bydelsadministrasjonen, Grorud

Selv om man, ved hjelp av stedsanalysen, ble enige om et geografisk innsatsområde, var ikke fordeling av ansvaret for konsekvenser av investeringene kartlagt. I tilstøtende etater, i dette tilfellet Vann og avløpsetaten, ligger ikke nødvendigvis Groruddalssatsingen like langt fremme i etatens bevissthet som tilfellet er for Groruddalens bydeler. Vann og avløpsetaten gikk ikke inn i prosjektet fordi det var en del av en områdepolitikk, men ble påkoplest senere som følge av de konsekvensene

prosjektet fikk. Fra deres side var det dermed heller ikke snakk om en investering de hadde vært med på, snarere en driftsoppgave de ikke følte eierskap til.

Eksempelet peker på utfordringene ved Oslo kommunes størrelse med mange kommunale aktører uten en etablert praksis for samarbeid som går overens med Groruddalssatsingens organisering. Bydelene kan, med Groruddalssatsingen, i større grad ta initiativ til fysisk opprustning, men i satsingens første halvdel hadde de ikke nødvendig kompetanse om saksgang, kommunal drift og forvaltning til å kunne se konsekvensene av initiativet. I tilfellet Svarttjern handlet det om kommunikasjon med utøvende tekniske etater, og i så måte bidro områdeløftet til å synliggjøre noen utfordringer ved satsingens målsettinger om å opparbeide gode møteplasser. Siden Svarttjern har det vært jobbet med å få på plass bedre samarbeidsmodeller som kan være operative allerede ved inngåelse av et prosjekt. Fra bydelenes side påpekes det at:

For når man kommer inn i et område så har folk holdt på med ting en stund. Og når man driver bottom-up så kommer det fort på agendaen. Og da må vi synliggjøre det for de tekniske etatene slik at dialog om drift og betaling i etterkant kommer opp så tidlig som mulig.

Bydelsadministrasjonen, Grorud

Mange av informantene understreker at tidlig involvering er en nøkkel for bedre samarbeid. Problemstillingen er for en stor del knyttet til hvordan samarbeidet kan etableres. De første årene er en bli-kjent fase, og de fire første områdeløftene fungerer til en viss grad som prøvekaniner. Det er her samarbeidet kommer raskest i gang. Innsatsområdet er mindre og det er enklere å finne felles plattformer enn Groruddalssatsingen som helhet. Erfaringene fra Svarttjern bidro eksempelvis til en diskusjon av drift og investeringsmidler mellom Husbanken og bydelene. Her ble det satt søkelys på hvilken kompetanse bydelene trenger å få tilført for å kunne ta initiativ til prosjekter basert på sin kjennskap til, og dialog med, lokalsamfunnet.

#### *Ulik vektlegging av prosess og resultat*

Alle informantene, bortsett fra noen byrådspolitikere, understreker at det tar tid å etablere prosjekter og tiltak. Noen tiltak tar imidlertid kortere tid enn andre og krever færre driftsmidler senere. Mens Svarttjern var en stor investering går det som oftest raskere å etablere sykkelfelt eller legge om en

gangsti. Oppmerksomhet om tiden det tar å etablere gode samarbeidsformer blir større jo nærmere selve prosjektutførelsen den ansatte befinner seg.

Politikerne på byrådsnivå understreket verdien av kortsiktige og langsiktige prosjekter og sa det var viktig å gjøre begge deler. Særlig var de opptatt av tiltak som ikke nødvendigvis var av så stort omfang og format, men som lot seg gjennomføre på relativt kort tid slik at lokalbefolkningen fikk forståelse for at det skjedde noe. Bydelene, etatene og Plankontoret uttrykte større forståelse for at det tar tid å opprette gode samarbeidsformer, selv om de også var enige i at noen tiltak kunne iverksettes med en gang. Det være seg beplantning på det lokale torget, markedsdager eller andre initiativ der det ikke kreves lang tverrsektoriell planlegging. Vurderinger av hvor mye disse små tiltakene betyr varierer. Fra politisk hold ble betydningen av resultater understreket. At det skjedde noe, og at det som skjedde var synlig (det være seg alt fra tømning av søppelkasser og rydding til utplanting av sommerblomster på torget), fikk høy prioritet. Fra bydelene, etatene, og også fra Plankontoret, ble prosessen, snarere enn resultatet, understreket som det viktigste. At det settes ut blomster har i seg selv mindre betydning, men dersom det gjøres i samarbeid med beboere kan det være av stor verdi.

Informantenes utsagn gir uttrykk for at det, innenfor den passive byråkratiske stedsdiskursen, er mer oppmerksomhet mot resultat enn prosess. Prosessen i seg selv kan vanskelig måles og står dessuten ikke som et mål for satsingen i seg selv. Opprettelsen av gode samarbeidsformer gis mindre betydning enn at disse fører til et konkret prosjekt som kan måles og evalueres. Innenfor områdeløftene er den passive byråkratiske forståelsen for stedet som et avgrenset område (bare at det er et mindre område enn Groruddalen som helhet) tydelig til stede. Det handler om å løfte Furuset, Haugenstua, Romsås eller Veitvet-Sletteløkka ut av den (levekårs)tilstanden de befinner seg i. Problemene og løsningene finnes innenfor det avgrensede området. Samtidig som stedet låses til et geografisk område, låses også de forvaltningsmessige institusjonene i bestemte relasjoner, og til en bestemt tidsramme med forventninger til hva som skal oppnås. Det er ikke tid til å etablere et ekstraordinært forvaltningssystem som kan løse opp i eksisterende relasjoner, og dermed blir de som finnes fra før satt til å iverksette en ekstraordinær innsats. På samme måte som problemene lokaliseres til et geografisk avgrenset sted, antas løsningene befinne seg innenfor rammene av eksisterende forvaltning. Det gis liten plass (eller tid) til prosesser hvis resultat er uvisst innenfor en slik diskurs. Snarere er det et spørsmål om å gjøre det beste ut av det man har.

Alle de ansatte, også i områdeløftene, forholder seg til denne dominerende virkelighetsbeskrivelsen av hva Groruddalen er, hvem som kan igangsette prosjekter, og hva slags prosjekter som gir uttelling (i form av finansiering). Parallelt med en slik praktisk innretning løper likevel en interesse for å utforske, eksperimentere og gi rom for det ukjente. Det gir seg ikke minst utslag i et ønske om mer åpne prosjekter der det som bringer folk sammen er mer vesentlig enn hva som kommer ut av det rent fysiske. På Haugenstua arrangeres det dugnad for å plante ut sommerblomstene. For ansatte i bydelen var det selve dugnaden som var det viktigste, at folk stilte opp, møttes og gjorde noe sammen. På papiret var det utplanting av blomster som var prosjektet. Det ble da også gjort, og blomstene sto der og kunne evalueres som et konkret tiltak for å ruste opp torget. Mange av bydelens ansatte la imidlertid mer vekt på de mange små historiene rundt selve utplantingen når de fortalte om Haugenstua enn om de fysiske forbedringene. Og det var disse som var vesentlige i gjennomføringen av prosjektet.

Folk har så lave forventninger til hverandre. Som på dugnaden – da vi hørte at: ”Neida, de kommer til å bli stjålet med en gang”. Det har de jo ikke blitt. Og grunnen til det tror jeg er at man inviterer folk på dugnad, altså medvirkning, inviterer folk med. Det var kjempeoppmøte her! Skal man se på effektiviteten i forhold til antall mennesker så var den kanskje ikke så høy, men det er heller ikke det viktigste parameteret for om man lykkes.

Bydelsadministrasjonen, Stovner

Haugenstua Torg er et sted folk krysser for å komme til togstasjonen og dermed en sentral tomt for området. Samtidig oppfattes det av mange som trist, innholdsløst og av og til skummelt, særlig på kveldstid. Beboerne i de kommunale leilighetene på torget oppfattes også som et uroelement, og noe som skaper dårlig miljø. Det meldes om salg av narkotika, kriminalitet og hærverk. Å plante ut blomster til sommerhalvåret er en alminnelig strategi for å pynte opp i byens offentlige uterom, men de ansatte i bydelen som bidro til gjennomføringen, var ikke først og fremst opptatt av det estetiske resultatet. Informantene i denne bydelen understreket alle at det viktigste for dem med dette prosjektet var å engasjere beboerne slik at man skapte en møteplass.

Bare det å henge opp informasjonsplakater var en jobb for andre enn bydelens ansatte. Ungdomslag, foreninger og beboere ble engasjert fra de

første forberedelser. I utgangspunktet er ikke dugnad noe bydelen (eller idrettslagene) har erfaring med at mange stiller opp på, men etter hvert har oppmøtet tatt seg opp hva gjelder utplantingen på torget. For de ansatte i bydelen, som har jobbet med dette, fremstår oppmøtet i seg selv som en bekreftelse på at prosessen var viktigere enn selve blomstene. Visst var det krevende å få folk med i begynnelsen, og visst var det mange som mente blomstene kom til å bli ødelagt av hærverk likevel, men til syvende og sist har fellesinnsatsen bidratt til et større eierskap. Videre har det, i følge de ansvarlige i bydelen, gitt en opplevelse av at det er mulig å forandre på noe, også på Haugenstua. Det i seg selv kan ikke måles og ingen kan en gang være sikre på hvor mange det i tilfelle gjelder eller hvor mye tilliten til at det går eventuelt har økt. Ei heller kan man forutsi hva (eller om) dugnaden vil føre til at noe blir annerledes i fremtiden. Men nettopp denne troen fra de ansatte i bydelen, på at ting kan forandres og at Haugenstua er et sted der alt er mulig, innebærer for mine informanter, at man må forsøke. Holdningen hos de som vektlegger prosess fremfor målbare resultater på kort sikt, peker i retning av at forsøket i seg selv var verdt innsatsen. At blomsteroppsatsene fikk stå i fred hele sommeren tok de ansatte som et entydig tegn på at prosessen var vellykket.

Bydel Stovner (som Haugenstua ligger under) ga ikke uttrykk for noen forventninger til at det å pynte på torget ville gjøre det til en tryggere opplevelse for folk å oppholde seg her. Men de mente at å få folk til å møtes kunne bidra til at den enkelte følte seg tryggere, mer hjemme. Beboerne i de kommunale leilighetene var imidlertid fremdeles en utfordring, først og fremst fordi de flyttet inn og ut så ofte. Stedstilhørigheten er personlig, og stor gjennomtrekk av beboere blir dermed en utfordring. De i bydelen som jobbet tett med opprustningen og fremtiden på Haugenstua torg, hadde både kontor og sine daglige oppgaver i nærheten. Deres inntrykk var at hver enkelt beboer i de kommunale leilighetene ikke nødvendigvis sto for så mye bråk eller ga grunnlag for utrygghet. Men noen av dem gjorde det, og så lenge deres tilværelse i disse leilighetene var så omskiftelig var det også vanskelig å jobbe for å skape en bredere kontaktflate mellom beboerne her og resten av befolkningen.

I Groruddalssatsingen er det ikke rom for å jobbe med større endringer, som for eksempel hvor i byen kommunale leiligheter skal ligge, eller hvordan de driftes. Samtidig er det et paradoks at løsningene på dalens problemer skal finne seg innenfor dalens grenser når det som oppfattes som et problem ikke får tid til å slå rot i bydelen. Dersom Groruddalssatsingen skulle vært konsekvent i at en områdeinnsats kan utgjøre en forskjell innenfor et

avgrenset område, så kan man tenke seg at den burde bidratt til å stabilisere det som fungerer destabiliserende. I dette tilfellet den korte botiden til personer i kommunale leiligheter. Det er imidlertid ikke et aspekt ved Groruddalssatsingen. For de ansatte i bydelen som jobber tett på torget, må dermed prosessen med involvering av beboere gjentas med til dels nye beboere hver gang. Informantene opplever beboermedvirkningen som problemløsning. Lokalisering og forvaltning av de kommunale leilighetene beskrives som problemet, men fordi dette ikke ligger innunder Groruddalssatsingen å gjøre noe med, så må problemløsningen inkorporeres i andre typer tiltak, som opprusting av torget. Dette er korttidsprosjekter, som kan fremstå som konkrete investeringer, mens det egentlige problemet – ustabiliteten som følger av kort botid i de kommunale leilighetene – krever hyppige gjentakelser. Informantene oppfatter at den typen medvirkningsprosjekter det ville krevd, ikke lar seg gjøre å finansiere med midler fra Groruddalssatsingen, da det ville fremstå som drift. Informantene fremstiller det som et paradoks, men påpeker at det er mulig å forholde seg til. Det gjelder bare å finne prosjekter i satsingen som kan kombineres med de prosessene det (også) er ønskelig å drifte.

### **Groruddalen er ikke som resten av byen**

Jeg opplever jo at bydelene i Groruddalen har vært inne i en negativ spiral i mange år, der det man ikke vil ha andre steder - det legger man til bakgården. Og Groruddalen har vært den bakgården.

Og hva Groruddalssatsingens egentlige motiv er? - ja det kan jo være mye det. Man må jo flikke på noe - og få det til å bli bedre, men jeg merker ingen egentlig kraft for at dette virkelig skal bli noe helt annet. Ikke fra noen, verken stat eller kommune. Bydelene ville gjerne hatt det, men det er litt sånn at når vi nå legger opp til en ganske stor satsing på Romsås, lager Svarttjern - og tenker at det skal bli parkmessig opparbeidelse, så vet jo jeg at de ressursene som skal vedlikeholde dette... Den innsatsen, vedlikeholdet, har jo ikke den samme prioriteringen som et mer sentralt område av byen der bedene lukes og plenen klippes - og forfall rettes med en gang.

Prioriteringen av dette kommer til å være et slit for oss i årene fremover, for å få de som skal vedlikeholde det til å verdsette stedet høyt nok til at det prioriteres.

Bydelsadministrasjonen, Grorud

Sitatet er ikke veldig optimistisk, men informanten var ikke nødvendigvis negativ til å ha en områdesatsing i Groruddalen. Innsatsen ble vurdert som å kunne ha effekter, men ikke nødvendigvis over lang tid. Generelt uttrykkes her en usikkerhet om hvilke prioriteringer som vil komme fra stat og kommune i årene fremover, og hvordan man, på bydelsnivå, skal kunne ta alle de hensyn det er ønskelig at man tar. Evalueringer av Groruddalssatsingen peker i retning av at usikkerheten om hvordan utviklingen blir i løpet av satsingen har avtatt (Ruud 2011, Econ Pöyry 2011). De første årene var den imidlertid høyst present og, for en del, dessuten koplet til en utbredt skepsis om hvorvidt oppmerksomheten mot Groruddalen fra sentralt (kommunalt og statlig) hold ville være av varig karakter.

Groruddalssatsingen fremstår for mange som uklar i den forstand at den ikke har noe entydig motiv. Målsettingen om å bedre levekårene er omfattende og kan gi rom for mange tolkninger. Områdepolitikens utforming og iverksettelse er ikke noe man umiddelbart oppfattet at det var enighet om, og heller ikke noe de fleste opplevde de var invitert til å mene noe om. Informantene forholdt seg ulikt til denne graden av uklarhet. De som hadde lengst kommunal fartstid, og gjerne med administrativ erfaring, så lettere hvor veien kom til å bære (eller de mente å se det). Det var større usikkerhet blant de som primært hadde prosjekterfaring fra før og som nå jobbet tett på det enkelte tiltak og lokalbefolkningen. Det gjaldt likevel ikke for alle, også personlige egenskaper hadde betydning. Disse første årene ser det ut til at jo mindre "systemtro" informanten mente seg selv å være, jo større sjanse var det for at de så sitt snitt til å få noe ut av investeringene uansett. Visst skulle tilskuddene være fremtidsrettede, men jo mindre opptatt man var av å jobbe i "linjen", av å rapportere helt korrekt og være tro mot alle satsingens intensjoner, desto mindre frustrert ble man av usikkerheten. Det var en del slike smutthull i mange arbeidstakeres hverdag, avhengig av hvem den ansatte hadde rundt seg som sine nærmeste medarbeidere, hvordan kulturen der vedkommende jobbet var, og hvilken selvtillit den enkelte hadde til oppfyllelse av egen stilling.

#### *Groruddalen – et motsatt sted i byen*

I sitatet er Groruddalen ett av Oslos mange steder, men oppfattes, av informanten, som hele byens dumpingplass. Et sted der resten av byen plasserer det den ikke vil ha andre steder. Det uttrykkes en viss skepsis til hvorvidt Groruddalen egentlig er et sted bystyrepolitikerne interesserer seg for. Dette er en mistro som reflekterer en gammel diskusjon om Oslo, som den delte byen med et rikt vest og et fattig øst. Fra informanter blant bystyrepolitikere og embetsverket på statlig nivå, ble det understreket at

Groruddalssatsingen ikke hadde noe med øst eller vest å gjøre. Det er likevel ikke en oppfatning som umiddelbart slår rot lengre ned i systemet, verken på bydels-, etats- eller lokalpolitisk nivå. At områdepolitikken som sådan kan iverksettes hvor som helst er ingen uenige i, men at behovet dukker opp i Oslo øst gang på gang mente mange var et uttrykk for forskjellsbehandling i den ordinære politikken. Alle områdesatsinger i Oslo er, så langt, lagt til østlige bydeler. Trafikken trekkes som en skjevfordeling den ordinære bypolitikken er skyld i. På samme måte ble andelen kommunale leiligheter som befinner seg i øst oppfattet som en generell nedprioritering av bomiljøene i denne delen av byen. Også lokaliseringen av industri ble trukket frem og supplert med, det mange mente var, en generell neglisjering av offentlige uterom over årtier.

Bakgårdsbeskrivelsen illustrerer noe glempt, oversett eller neglisjert. Motstykket ville være en forgård, noe man ønsker å vise frem. Hva som tillegges bakgårdsbegrepet er kontekstavhengig. Det kunne i prinsippet vært snakk om en ”romantisk bakgård”, men informanten er i denne sammenheng ikke på jakt etter noen skjønning. Her er snarere bakgården en opphopning av problemer. Imidlertid er det ikke Groruddalen som eier problemet, eller som *er* problemet. Derimot er det byen som helhet, og kanskje særlig de politikere som sitter i besluttede posisjoner, som, i følge informanten, har skapt skjevheten. Dermed fremstår det også som om byen som helhet sitter med nøkkelen til å løse problemet. Dette er en problembeskrivelse som henviser til (skjev)fordeling, og denne fordelingen er det noen som bestemmer at skal være slik ettersom grep ikke tas for å ta problemet ved roten – altså i fordelingen av ulemper. En slik tolkning åpner for at Groruddalen ikke er et sted som skiller seg fra alle andre steder i byen, men som tvert i mot blir som det blir, *i kraft av* andre steders utvikling. Informanten målbærer den byråkratiske diskursen om Groruddalen, der forklaringen på problemene må søkes utenfor bydelenes administrative grenser. Som initiativ til en områdesatsing er en slik diskurs om Groruddalen uforenlig med den byråkratiske, da det må være et enten eller som setter rammene. Ingen politikere vil hevde at det er med vilje de fleste kommunale leiligheter, den tyngste trafikkbelastningen, flest asyl- og transittmottak, samt flest rus- og psykiatriske institusjoner ligger i øst. Likevel oppfattes de, av flere på bydelsnivå, som ute av stand til å gjøre noe med den faktiske skjevfordelingen. Enten fordi de ikke vil eller kan. Når Groruddalssatsingen iverksettes blir det et spørsmål om hva den skal ta fatt i. Relativt sett er det ikke de store summene som investeres, og fra statens og kommunens side er det viktig at det gis tilskudd til tiltak med resultater innen utløpet av innsatsperioden. Investeringer av Groruddalsmidler utenfor Groruddalen er



utenkelig. Det gjelder også tanken om å bygge kommunale leiligheter, rusinstitusjoner eller tilsvarende andre steder i byen. Det kan godt skje, men ikke som en del av Groruddalssatsingen. Det vil være mulig å selge ut kommunale leiligheter som en del av en områdesatsing, men det er ikke opp til områdesatsingen å vurdere hvor de heller bør etableres.

Når Groruddalen oppfattes som hele byens bakgård, så betyr det også at den oppfattes som noe annet, som et motstykke, til andre deler av byen. Dermed etableres en antitype mot myten ovenfor, om at Groruddalen ikke er et sted som skiller seg fra andre steder i byen. Beskrivelsen av Groruddalen som motstykke kan imidlertid sies å være i tråd med grunntanken bak Groruddalssatsingen om at Groruddalen trenger ekstra oppmerksomhet fordi den skiller seg fra resten av byen. Det er imidlertid mulig å snu problemstillingen på hodet og si, som informanten er inne på, at problemet ikke er Groruddalens, men tilhører hele byen. Da ville det i tilfellet være mer på plass med en innsats som peker på hvordan resten av byen kan ta sin del av de utfordringene som nå tillegges Groruddalen.

I løpet av mitt feltarbeid ble det fattet et vedtak om å legge et asylmottak til Refsum, litt syd for Veitvet. Mange oppfattet vedtaket som en bekreftelse på at Groruddalen var nettopp den dumpingplassen byen trengte for alt man ikke ville ha andre steder. Blant de av mine informanter som løftet frem en slik problemstilling, var de fleste ansatt i bydelene. De ga uttrykk for at de var oppgitt over Oslos og statens lokaliseringspolitikk der de følte de fikk logistikkterminaler og asylmottak, mistet sykehuset sitt og fikk beholde motorveiene. At det var en nedprioritering av Oslo øst å legge nok et mottak til denne delen av byen ble avvist av politikere i pressen. Men sant eller ikke, så ga historien ytterligere grobunn for en forståelse av Groruddalen som annerledes, forfordelt og mindre heldig enn resten av byen, da særlig Oslo vest. Enkelte mente det bidro til en ytterligere følelse av maktesløshet blant beboerne, og at Groruddalssatsingen – som ikke adresserer noen av de nevnte tema, ikke var nok til å bøte på den generelle oppfattelsen av Groruddalen som byens bakgård. Blant dem som var frustrerte over det de opplevde som en skjevfordeling, var også skepsisen til hvordan det ville gå med alt som nå ble igangsatt etter 2016 størst. Hos dem som ikke ga uttrykk for en slik oppfatning, var holdningen mer pragmatisk. Det gjaldt å få til så mye man kunne, og så fikk man ta det som det kom etter hvert. Blant lokalpolitikerne var optimismen moderat med tanke på en videreføring av hele Groruddalssatsingen etter 2016, mens i bydelene var det ingen som tok høyde for at så kom til å skje. Når Groruddalen settes opp i et øst-vest perspektiv, er det Groruddalen som en helhet det snakkes om, ikke de enkelte delene av

dalen. Informantene gir uttrykk for at det oppleves som en konstruksjon av et fiendebilde, som om man (i Groruddalen) samles mot en ytre fiende.

Jeg finner ikke at de informantene som har ledende stillinger er mer eller mindre skeptiske til Groruddalssatsingens intensjoner enn de som ikke har det. Derimot er det et visst samsvar mellom hvor tett på befolkningen i Groruddalen informantene jobber, og hvorvidt Groruddalen som sted oppfattes som eier av sine egne problemer. Blant de som jobber tett på Groruddalens utvikling til daglig, som er ansatt i bydelene eller som jobber i etater/direktorater med direkte engasjement på lokalt nivå, er det få, om noen, som hevder at problemene hører Groruddalen til. Men blant de som jobber lengre unna lokalnivået, ikke nødvendigvis i form av sentralt i kommunen eller staten, men som er lite ute i felt på lokalt nivå, er det en mer utbredt holdning til at problemene bor i Groruddalen og kan løses lokalt.

### **Hvem bestemmer?**

Flere informanter uttrykte en frustrasjon over det de opplevde var manglende lokal forankring før innsatsen ble iverksatt. Det handlet for en stor del om at Groruddalssatsingen var for vag, at målene var for uklare og at de første årene måtte brukes til å bli kjent med nye parter og legge grobunnen for nye samarbeidsformer. En slik frustrasjon, og noen steder oppgitthet, fantes på alle forvaltningsnivå og i alle sektorer. Blant de statlige ansatte var det imidlertid i mindre grad et tema enn i kommunen. I Husbanken understreket man at den fleksibiliteten som fulgte av vagt formulerte mål, var en gevinst selv om det kunne oppleves som frustrerende. IMDI på sin side understreket effekten av de enkelte tiltak. Deres midler har en så tydelig og klar adressat i språkopplæring og gratis kjernetid at det heller ikke er den store uklarheten.

For bydelene er det imidlertid en utfordring at nettopp de tiltakene IMDI står for har vist seg vanskelige å avslutte etter endt områdesatsing (Holm 2005, Røed 2006). Informantene i bydelene og IMDI understreker nødvendigheten av at tiltakene opprettholdes, men ansatte i bydelene oppfattet problemstillingen annerledes enn ansatte i IMDI. For mens sistnevnte var opptatt av at tiltaket skulle treffe mange av deres målgruppe, så var det for de ansatte i bydelene en kombinasjon av personlig kjennskap til den enkelte familie og tilsvarende for den enkelte skole. Ansatte på skolene ga uttrykk for at det er av stor betydning for undervisningen at barna har gode norskkunnskaper ved skolestart. Betydningen av skolens omdømme reflekteres i hvordan ansatte i bydelene er seg bevisst hvor barnefamilier velger bosetter seg. Deres oppfatning er at ingenting hindrer tilflytting til et lokalområde så effektivt som en skole med dårlig omdømme. Erfaringen

informantene innehar fra Groruddalen stemmer overens med forskning som viser at skolens omdømme gir signifikante utslag for valg av boligområde blant småbarnsforeldre (Sundell 2008). Med sine romslige og store friluftsområder tiltrekker Groruddalen seg mange barnefamilier. Informantene i bydelene viser imidlertid til at boligens størrelse og uteområdenes utforming, ikke er nok til at barnefamiliene fordeler seg jevnt over de ulike lokalmiljøene. Valg av bolig henger nøye sammen med skolekrets, og informantene forteller om foreldre som kjøper bolig etter nærskolens resultat på nasjonale prøver, skolens omdømme og oppfattelsen av det sosiale miljøet. De viser til foreldre som flytter dersom skolekretsen endres og barnet deres sokner til en skole som regnes som å være dårligere. Derfor regnes også IMDIs tiltak om gratis kjernetid som så viktig blant flertallet av informantene som jobbet i bydelene. I tillegg til de gevinster det gir den enkelte å beherske språket, kan det bidra til å gjøre flere lokalområder attraktive for ressurssterke barnefamilier.

Fordi rammene er lagt uten stor grad av lokal forankring, opplever ansatte i bydelene at tiltakene som iverksettes ikke er like hensiktsmessige som de kunne ha vært. Samarbeidet mellom norskopplæring, omdømme og bosetting ses av mange, men hver for seg adresserer det enkelte direktorat eller den enkelte etat bare de problemstillingene de er satt til å jobbe med. For bydelene, som fremdeles vil være her for å fortsette arbeidet når Groruddalssatsingen er over, oppleves det som frustrerende når deres tverrsektorielle innsikt ikke reflekteres i organiseringen av innsatsen.

#### *Samarbeidsformer*

Alle informantene understreker at å utvikle nye samarbeidsformer er en viktig del av Groruddalssatsingen. I flere av de største prosjektene, slik som opparbeidelsen av områdene rundt Furuset senter, Svarttjern, Veitvetveien og Veitvet senter, har det vært nødvendig å bruke tid på å utvikle gode samarbeidsformer. I løpet av mitt feltarbeid var det ingen som mente at de gode samarbeidsformene omsider var etablert. Men man var på vei, og noen steder hadde man kommet lengre enn andre. I områdeløftene mente de fleste at man var kommet ganske langt, og at arbeidet bar frukter i form av erfaringsoverføring prosjektene i mellom. Tverrsektorielle tiltak krever både tillit mellom partene og riktig kompetanse hos den enkelte aktør. I den første delen av Groruddalssatsingen har mye tid gått med til å etablere og prøve ut ulike former for praksis.

Det spørsmålet mange stilte seg var hva som kom til å skje når Groruddalssatsingen avsluttes. Diskusjonen var ofte et uttrykk for en

manglende tiltro til at det ville holde med en tiårig innsats. Spørsmålene som ble stilt var mange: Ville de samarbeidsformene som ble utviklet i løpet av satsingen ivaretas? Og hvordan skulle det i tilfelle skje når områdepolitikken ble avsluttet og beslutningsprosedyrer tilbakestilles til tradisjonelle systemer? Hvor avhengig blir man av de involverte parters personlige kjennskap til hverandre på tvers av forvaltning og sektor, og hvor stabil er en slik praksis ved en eventuell utskiftning av bemanning?

Det er jo hovedstunnet, hva som skjer etter 2016. For det er klart det kan bli fryktelig moro i ti år dette, og så skrus krana igjen og dermed bryter helvete løs for å si det forsiktig. Det er jo hovedkonklusjonen etter indre øst satsingen, at man klarte ikke få dette inn i ordinære driftsbudsjetter. Så det jobber vi systematisk med at de prosjektene vi driver som er vellykket, de må vi sørge for at får en permanent finansiering.

Vi jobber på flere måter, for eksempel med Granittrock jobber vi opp mot næringslivet for å få det finansiert. Vi har laget et prosjekt som vi kaller fra rock til realfag som er stort og som det ser ut som om Hydro Statoil vil være med på, som en femårig pilot i Groruddalen med mål om at det skal bli landsomfattende. Er jo en kombinasjon mellom at Statoil vil markere seg og sikre realfaglig kompetanse for fremtiden. Hele prosjektet har kommet som en konsekvens av satsingen, men lever ikke av den. På den måten har satsingen bidratt til at vi har tenkt nytt, vi har ikke veldig lang tradisjon for å gå til de store aktørene i næringslivet. Universitetet i Oslo er også koplet opp her, sammen med vitenssenteret på Teknisk museum naturligvis. Vi tenker at vi skal lage et trainee opplegg der vi henter inn kandidater fra næringslivet som jobber opp mot skolen og lager spennende oppgaver for elevene innen realfagene, men som ikke er finansiert av skolen. For skolen kan jo ikke drive reklamefinansiert virksomhet, men det kan Granittrock.

Bydelsadministrasjonen, Grorud

I bydelene jobbes det for å forankre de ulike prosjektene i ordinær drift, men det varierer hvorvidt man lykkes. I likhet med erfaringene fra Granittrock, så er mange fornøyd med de prosjektene som har kommet i gang, men forteller at det krever mye av bydelen før man kommer til et punkt der man kan sies å ha lykkes med å finne veien videre. Det være seg i forhold til

finansieringskilder, samarbeidspartnere, forankring av prosjektet i offentlige etater eller hvordan prosjektene innlemmes i bydelens egen drift. Til syvende og sist blir det et spørsmål om hvor lenge en initieringsfase egentlig er. Hvor lang tid kan man bruke på å etablere et prosjekt før man egentlig er inne og drifter det? Granittrock binder Grorud til en stor internasjonal økonomisk og teknologisk aktør som Statoil. For ungdommene, og for bydelen, betyr en slik tilknytning at man henvender seg ut av bydelen, ut i verden. Det finnes imidlertid ingen mal eller retningslinjer for hvor lenge man kan holde på for å få en avtale i havn før man eventuelt gir opp et slikt prosjekt. Hvor lang tid prosjekter trenger for å komme i gang varierer og avhenger både av hvem som iverksetter det, til hvilken tid og hva slags type tiltak det er snakk om.

Problemet er, slik det beskrives fra bydelene i denne fasen, i første rekke at det er forskjell på prosjekter og at Groruddalssatsingen ikke tar nok hensyn til det slik den er utformet. At noen tiltak tar lengre tid å realisere enn andre, gjør dem ikke mindre viktige. Det er et omfattende arbeid å finne midler som gjør at de prosjektene man har investert mye tid og ressurser for å få på plass kan leve lengre enn ut 2016. Særlig når prosjektene involverer samarbeidspartnerne utenfor Groruddalssatsingen er det en utfordring at det knyttes usikkerhet til hvorvidt bydelene kan prioritere innsatsen i årene som kommer. Antakelsen er at noen prosjekter er viktigere enn andre, men at disse ikke nødvendigvis er oppe og står i løpet av områdepolitikens første år, og kanskje kan de ikke helt stå på egne ben når satsingen er avsluttet heller. Det er en problemstilling som knytter an til organisering av Groruddalssatsingen. Effektene er i verste fall at prosjekter legges ned før de har kommet i gang, eller at de ikke prioriteres fordi usikkerheten er for stor.

Å involvere noen utenfor, i dette tilfellet Statoil, peker på en indre motsetning mellom Groruddalssatsingens målsettinger og den dominerende lukkede stedsdiskursen. På den ene siden oppfordres det til offentlig og privat samarbeid, og til å knytte næringslivet tettere på. På den andre siden er det mer krevende å involvere noen utenfra ettersom deres nedslagsfelt neppe bare er Groruddalen. Interessen og behovet for raske resultater kombinert med forsikringer om at midlene ikke går til drift, blir en hemsko når gode prosjekter skal etableres med eksterne aktører. De er ikke nødvendigvis opptatt av den samme tidshorisonten eller det samme geografiske nedslagsfeltet. I dette tilfellet er Statoil på likefot med enhver annen privat aktør av tilsvarende størrelse da staten ikke har gitt noen føringer for sine bedrifter om for eksempel å være *mer* villige til å investere i Groruddalen enn andre steder. Tiden det tar å etablere et godt samarbeid er vanskelig å få til å gå i hop med kravet til investeringer (og ikke drift), da de ikke umiddelbart

gir synlige resultater. At innsatsen viste seg å lykkes i det ovennevnte tilfellet betyr ikke at den gjør det i andre tilfeller og avveiningen må tas fra gang til gang. Hvorvidt den enkelte prosjektleder (og hans/hennes overordnede) vurderer det som en investering eller driftsmidler å jobbe for å få på plass nytenkende samarbeid, og hvor dyktige de er til å argumentere for det, blir avgjørende for hvor lang tid man kan bruke på å etablere et prosjekt. Det er enklere å etablere prosjekter raskt dersom alle involverte parter er en del av Groruddalssatsingen, enn om prosjektet involverer utenforstående parter. Når det er vanskeligere å etablere prosjekter med noen utenfor satsingen, så forsterkes også inntrykket av at løsningene befinner seg innenfor dalen, hos allerede involverte aktører og innenfor kjente rammer.

#### *Hvem sitt ansvar?*

I bydel Alna er det startet opp et ”Borettslagsprosjekt” med det mål for øye å få flere til å engasjere seg i borettslagenes styre og stell. En del av prosjektet har vært å øke kunnskap og kompetanse knyttet til denne særnorske eierformen. Et annet har vært bevisstgjøring rundt fellesområder og at de er en del av den eiendommen man selv faktisk eier. Prosjektet er lokalt forankret, av sosial karakter og med betydning for mange i nabolaget.

Jeg opplever at Borettslagsprosjektet har vært veldig drevet av bydelen. Det har tatt tid å jobbe opp engasjementet blant borettslagslederne. I begynnelsen var det sånn ”Å, det har vært så mange planer og prosjekter – vi tror det ikke før vi får se det”. Så vi har brukt to år på å bevise at nå *har* vi penger, og nå *skal* det skje noe. Det stopper ikke opp denne gangen.

Bydelsadministrasjonen, Alna

Det tok lang tid og mye ressurser å forankre prosjektet i en befolkning som var forespeilet så mange forbedringer og ulike tiltak tidligere at de ikke orket engasjere seg i et nytt. Ingen av investeringene som ble gjort i prosjektets tidlige fase er direkte målbare, men viste seg helt nødvendige som forberedelser til gjennomføring. Det var språklige barrierer, kulturelle forskjeller, voksenopplæring og oppsøkende virksomhet som det måtte prøves og feiles med før man fant en operativ modell. De ansvarlige i bydelen måtte selv vurdere hvor lenge det var anledning til å holde på før prosjektet kunne sies å være igangsatt. I likhet med mange andre fant de ikke noen arena i Groruddalssatsingen der de kunne dele erfaringer rundt hva som kan regnes til investeringer, og hva som må sies å være drift. For bydel Alnas vedkommende var det deres egen overbevisning om betydningen av prosjektet som fikk dem til å holde på så lenge før det hele endelig kom noe

ut av det. I praksis valgte de å vektlegge at dette prosjektet handlet mer om å gi innbyggerne forståelse for at borettslaget er et verktøy som gir herredømme over ens egne nærmeste omgivelser, enn at prosjektet umiddelbart skulle produsere målbare resultater opp mot Groruddalssatsingen.

Alle bydelene påpeker at dersom de skal bygge oppunder stedsutviklingsprosjekter og jobbe for et bedre omdømme, slik Groruddalssatsingen legger opp til, så kreves en organisasjon som er robust nok til å holde liv i initiativene den dagen midlene fra satsingen uteblir. Mange steder i Groruddalen har folk samme erfaring som bydel Alna, der man har sett så mange planer og gode ideer som aldri ble realisert, at man ikke lengre tror på noe før man ser det. For bydelene er det derfor hele tiden en avveining om man skal iverksette et prosjekt som, dersom det ikke videreføres, risikerer å bli nok en skuffelse for dem som bor i området, eller om det da er bedre å la være. Groruddalssatsingen skal avsluttes, men bydelenes innsats skal fortsette, og til syvende og sist er det dem som blir sittende igjen med konsekvensene av eventuelle brutte forventninger.

Hvilken erfaring de ansatte har med Oslo kommunes mange etater og interne organisering påvirker den enkeltes vurdering av hvor godt Groruddalssatsingen fungerer.

Samarbeidet sentralt med kommunen går problemfritt. Plankontorets rolle er kanskje ikke så sentral nå som det den var ved oppstart, for den er på mange måter under Byrådet. Men vi er jo et politisk system og Agerbak Jensen har vært veldig opptatt av kontakt med bydelslederne<sup>40</sup>. Men jeg har jo veldig lang fartstid i Oslo kommune så jeg kjenner jo kommunen. Så det andre synes går treigt, det skjønner jeg bedre hvorfor er som det er. Det er jo bare Oslo kommune som har det styringssystemet som vi har.

Bydelsadministrasjonen, Stovner

---

<sup>40</sup> Agerbak Jensen var byråd for byutvikling på den tiden intervjuet ble foretatt.

Like problemfritt opplever ikke andre bydeler at samarbeidet er, men det synes som om bydelene i stor grad forholder seg pragmatisk til systemet slik det fungerer. I så måte er svaret på mitt spørsmål til bydel Stovner symptomatisk:

Intervjuer: Er det en fare for byråkratisering?

Respondent: Det kan jeg ikke svare på, jeg tilpasser meg de rammevilkårene som er.

Bydelene stiller andre spørsmål til drift og investeringer enn etatene. De uttrykker mer tvil og peker gjerne på at deres ansvar er sektorovergripende. Etatene på sin side har ansvar for hvert sitt fagområde alene og arbeidsoppgavene er ulike. Etatene har en tydeligere bestilling av sitt embete og mottar heller ikke direkte Groruddalsmidler. Bydelene søker om økonomisk støtte på bakgrunn av egne prosjektbeskrivelser, særlig i områdeløftene, og har en ny rolle å forvalte i det de skal ha oversikt over hvilke konsekvenser et igangsatt prosjekt vil få for driftsbudsjettene senere. Å skaffe seg en slik oversikt er utfordrende for bydeler som tidligere ikke har hatt en tilsvarende rolle som initiativtaker. Som eksempelet fra Svarttjern viste, krever det at man kjenner til hvilke etater som skal involveres, når og hvordan. For enkelte bydeler har det dukket opp en del overraskelser de første par årene, men alle fire bydelene beskriver at det går bedre etter hvert og at man har lært av sine feil. Også Husbanken har sett behovet for å kartlegge fremtidens investeringer når et nytt prosjekt skal sjøsettes. Oslo kommune har ikke et felles budsjett, men etater og bydeler fakturerer hverandre for kjøp av tjenester. Det vil si at alle etater og seksjoner som muligens blir berørt, må være involvert for å få en troverdig oversikt over kostnader knyttet til investering og senere drift. Alternativet er at bydelen sitter igjen med ekstrautgifter de normalt ikke kan betjene.

Til en viss grad er det en motsetning mellom Groruddalssatsingens innretning mot at løsningen på dalens utfordringer finnes lokalt, og det at ikke alle involverte parter prioriterer innsatsen like høyt. Svaret ligger trolig i at stat og kommune har så mange underliggende etater, departement og direktorater at det blir for utfordrende å samkjøre alle. Ikke alle etater i Oslo kommune er involvert i Groruddalssatsingen, selv om Oslo kommune er det. Det samme gjelder statens departementer. Den byråkratiske diskursen om Groruddalen befester posisjonen til de eksisterende sektorene i forvaltningen som er involvert, mens andre, som kunne hatt noe å bidra med, eller hvis involvering potensielt betyr forsinkelser eller merutgifter, står utenfor. Det er likevel det som foreligger man jobber med. Ingen av informantene gir uttrykk for at det



vil bli prioritert å involvere flere parter. Det er på mange måter en pragmatisk tilnærming, der man ser problemene ved at ikke hele kommunen eller hele staten står samlet, men der det ikke er noe å gjøre med, og man må heller gjøre det beste ut av det man har.

#### *Ulike virkelighetsbilder*

Bydelene gir uttrykk for at de har et stort ansvar overfor innbyggerne. Mens etaten forvalter sitt fagfelt, opplever bydelen seg til å forvalte menneskers liv og helse på en mer direkte og personlig måte. Forbindelsen mellom bydel og beboer er tettere enn mellom etat og beboer. Alle de fire bydelene i Groruddalen jobber mot en sammensatt befolkning og har gjort det lenge. Langt lengre enn Groruddalssatsingen har eksistert. De kommer dessuten til å fortsette å gjøre det etter 2016, uavhengig av hvorvidt Groruddalssatsingen tenkes videreført eller ikke. Der bydelen er med på prosjekter som engasjerer befolkningen, så vet de ansvarlige at dette ikke er noe de kan slippe eller legge ned uten videre når Groruddalssatsingen er over. Bydelene er ikke blant de mest sentrale beslutningstakerne, men det er her lokalkunnskapen er størst, akkurat som tilfellet var for Handlingsprogrammet Oslo øst (Holm 2006). Bydelene opplever at de er der for beboerne og ser Groruddalssatsingen konsekvent fra beboerperspektivet.

Holdningen til at det er beboerne som står i sentrum, utgjør en sentral forskjell mellom bydelene og andre aktører. For selv om alle gir uttrykk for at Groruddalssatsingen er til for beboerne, så er det bare i bydelene det blir personlig. Og mens det generelle omdømmearbeidet, slik det drives fra Plankontoret og til dels kommunens politikere, sikter mot at folk også utenfor bydelen skal se Groruddalen i et bedre lys, så er bydelene ikke like opptatt av den utenforståendes blikk. Bydelene skal jobbe lokalt, mens etaten skal jobbe for hele byen. Det gir ulike plattformer for forståelsen av hva som er problemet.

#### **Fleksibilitet og tilpasningsdyktighet**

Blant mine informanter i bydelene mener flertallet at måten Groruddalssatsingen er organisert på, gjør at de må være særlig fleksible. Midlene kanaliseres i ulike programgrupper og med ulike målsetninger som de ansatte må finne en måte å tilpasse sine prosjekter på. Det er få frie midler tilgjengelig, og uoversiktelige finansieringsmodeller påpekes som forvirrende. Enkelte opplever også usikkerhet knyttet til egen stilling:

Det er en del uavklarte ting i forhold til lønnsmidler og prosjektarbeid, hvilket betyr at alle prosjektlederne i

Groruddalssatsingen sitter med en usikkerhet. Det var toårig kontrakt da vi begynte, men så vet man ikke om man får penger etter 2009, og slike ting er litt diffust for meg. Hvem bestemmer at det skal være sånn?

Av og til er Groruddalssatsingen som rene "hedgefond" for meg. Men jeg er mektig imponert over bydelen, den evnen til å leve med så stor usikkerhet, snu seg rundt og få så mye ut av det som finnes. Sånn tror jeg det er å jobbe i bydel. Det er bydelenes liv. Det er et lappeteppe: Litt storbymidler og fattigdomsmidler, og kanskje vi kan søke på noen helsemidler der, og kanskje litt partnerskapsmidler der. Jeg er kjempeimponert over hvordan bydelene klarer å leve i en slik lappeteppeverden.

Og nå skal vi jo kutte, og for oss er det vel 20 millioner. Og alle snakker jo om at det er nøyaktig det samme beløpet som man får gjennom Groruddalssatsingen som blir tatt bort med Kriteriesystemet.

Bydelsadministrasjonen, Alna

Kritikken av det såkalte Kriteriesystemet inngår i en diskusjon omkring hvorvidt Oslo kommune stiller med friske investeringsmidler, eller om de investerer i ordinær drift. Kriteriesystemet fungerer som en fordelingsnøkkel for overføring av kommunale midler til Oslos bydeler. I 2008 ble det foreslått endret, blant annet som følge av Fafos levekårsundersøkelse av Oslo 2006-2007. Endringene medførte et kutt i bevilgningene til samtlige bydeler i Groruddalen (Bråthen 2007). Blant mine informanter var det flere som ga uttrykk for mistenksomhet mot en kommune man oppfattet at delte ut (Groruddals)midler med den ene hånden og strammet inn med den andre (gjennom endringer i kriteriesystemet). Politikere var naturlig nok ikke enige i den vurderingen, og det var heller ikke noen entydig kritikk fra alle informantene. Hvilken institusjon den enkelte ansatte jobbet i, var ikke utslagsgivende. I alle lag av forvaltningen fantes kritikere og dem som mente dette ikke hadde noe med hverandre å gjøre. Diskusjonen var levende i satsingens første år, og bidro til mistillit hos en del informanter.

Kriteriesystemet som innføres nå, det er jo påfallende likt de 50 millionene Oslo kommune skal bruke på Groruddalssatsingen hvert år. Og det er klart at når de samme fire bydelene som får Groruddalsmidler kuttes tilsvarende i kommunale overføringer

fordi kriteriene endres, så føles det ikke akkurat som at vi drar lasset i fellesskap.

Bydelsadministrasjonen, Bjerke

Det er ikke skapt nye forbindelser mellom de ulike forvaltningsnivåene som kunne gitt en bedre forståelse, og skapt mindre mistillit til potensielle samarbeidsparter. Amin og Thrift hevder tillit har stor betydning for lokalt baserte relasjoner og for enkelte tiltaks økonomiske suksess, og Edmark understreker betydningen av tillit i samarbeidsrelasjoner (Amin 2002, Edmark 2002)). En områdepolitikk medfører nye institusjoner og nye samarbeidsformer, men å jobbe sammen på tvers er ikke enkelt dersom skepsis eller mistillit henger igjen fra tidligere relasjoner (Ketola 2000). Mine informanter opplever at Groruddalssatsingen legger opp til nytt samarbeid mellom institusjoner og forvaltningsnivå, men at mange av de aktørene som skal samarbeide, har gjort det før, med variabel suksess. Noen kjenner hverandre godt og har positiv erfaring fra tidligere prosjektsamarbeid, og informantene forteller at det da er lettere å utvikle nye samarbeidsformer fordi det ligger en tillit til motparten der fra før av. I motsatt tilfelle kan det være at tidligere negative erfaringer med samarbeid må overvinnes før gode relasjoner kan etableres. Også der det ikke har vært samarbeid tidligere, og der informantene forteller at de ikke kjenner dem de nå bør samarbeide med fra før, så tar det tid å etablere en felles forståelse, et felles fagspråk og arbeidsform.

I Groruddalssatsingen samarbeides det både mellom lokale aktører, som for eksempel bydelene, og mellom større institusjoner, slik som stat og kommune. Oslo kommune er en så vidt stor organisasjon at det også innad i kommunen oppstår ulike tillitsrelasjoner. Selv om bydelene i prinsippet sorterer under kommunen så har de ofte større tillit til Husbanken (staten) enn til Oslo kommune. Det samme gjelder ikke nødvendigvis andre statlige aktører, men i de relasjonene der ansatte hadde kjennskap til hverandre fra før, og kanskje hadde jobbet sammen i tidligere prosjekter, var det enklest å få til gode prosjekter. Mens der ingen kjente hverandre og nye relasjoner skulle etableres, eller der det var mistillit mellom enkelte fra før av, var tilliten lavere og samarbeidet ble vanskeliggjort.

Å utvikle en gjensidig tillit tar tid og krever ressurser. En del informanter uttrykte at de ikke følte det var satt av nok plass til å opparbeide gode relasjoner, men at disse måtte jobbes frem parallelt med et praktisk prosjekt. I årsrapportene fra hver enkelt programgruppe ligger det ikke inne noen

indikatorer på hvorvidt det er jobbet med, og oppnådd, tillit eller gode samarbeidsrelasjoner. Ettersom indikatorene for måloppnåelse skal legges til grunn for prioritering av innsats, er det mer naturlig å rette investeringene mot faktiske prosjekter enn å berede grunnen for gode samarbeidsrelasjoner. I Groruddalssatsingen foregår dermed også det meste av det tillitskapende arbeidet gjennom praktiske erfaringer fra ulike samarbeidsprosjekter.

Ved etableringen av områdesatsingen ble ikke tillit diskutert som en viktig faktor i stor grad. Oppmerksomheten var rettet mot å lage en organisasjon som kunne dekke innsatsområdene tematisk og faglig slik at prosjekter raskt kunne komme i gang og målene nås. En organisasjon som jobbet med å løse opp eksisterende misforhold sto ikke på dagsorden. Fremtidens dal skulle skapes med nye investeringer og få stilte spørsmål ved hvilken organisasjonsstruktur som fantes fra før av. Mistillit eller eventuelle skjevheter mellom de involverte partene ble derfor heller ikke avdekket i forkant.

Tillit kjennetegner også informantene som snakker fra en ubyråkratisk diskurs om Groruddalen. For å kunne inkludere det som ennå ikke er kjent og være åpen mot nye og alternative måter å forholde seg til Groruddalen på, må tillit allerede være etablert. Det tilsier at dersom Groruddalssatsingen skulle vært organisert og iverksatt med større åpenhet rundt hva Groruddalen er for et sted, så burde aktørene også vært mer samkjørt og preget av tillit. Målsettingene måtte vært fellesgods, noe alle følte eierskap til, og hver av samarbeidspartene måtte sette fellesmålene før egne mål. For Oslo kommune og statens mange aktører foreligger ikke dette i utgangspunktet, og det bidrar til at den byråkratiske diskursen om Groruddalen også fremstår som mest relevant. Skulle det vært etablert mer tillit før prosjektutformingen tok til, måtte det vært satt av tid og ressurser for det helt fra begynnelsen, og kanskje for tilskuddsmidlene ble fordelt fra departementene til direktoratene.

Den byråkratiske diskursen om Groruddalen er på mange måter mindre utfordrende å jobbe med enn den ubyråkratiske. Den opprettholder eksisterende forvaltningsinndeling, hvilket gjør at den fremstår som mest rasjonell.

### **Problemrepresentasjoner og stedsdiskurser**

Flere motsetninger fremkommer når det stilles spørsmål ved hva investeringer for fremtiden egentlig innebærer. Hvordan det lar seg gjøre å etablere gode samarbeidsformer uten at det faller innunder et driftsbudsjett er

én av dem. Problemrepresentasjonen inneholder momenter som fordeling av kompetanse, erfaringsutveksling og muligheter for tidlig involvering.

Groruddalssatsingens første år beskrives av mange som en bli-kjent-fase. Ikke fordi det var satt av tid til det, eller fordi det står beskrevet i handlingsplaner eller intensjonsavtaler, men fordi det viste seg nødvendig for utforming av tiltak og prosjekter. I denne perioden gir handlingsplaner og årsrapporter stor oppmerksomhet til prosjektresultater, mens det blant prosjektledere og ansatte i bydelene ønskes mer oppmerksomhet mot prosessene. Blant mine informanter er det et samsvar mellom hvem som vektlegger prosess, og på hvilken måte de kan forventes være involvert i Groruddalen også etter 2016. For ansatte som jobber direkte med folk, og blant de ansatte i bydelene som jobber ”ute i felt” er det svært viktig med gode prosesser. Disse ansatte ser konsekvent innsatsområdet ut fra et beboerperspektiv. Det skal være godt å bo her (derfor er det fint at området pusses opp), men det er de samme menneskene som bor her nå som skal være med å bygge området videre (etter 2016), og derfor er det så viktig med brukerinvolvering som varer, og en felles følelse av eierskap til alt det som etableres.

Engasjement blant innbyggerne og lokal forankring understrekes i alle dokumenter tilknyttet satsingen. Selv intensjonsavtalen understreker at ”Bydelsutvalget og befolkningen, herunder barn og unge og lokale organisasjoner, skal i størst mulig grad mobiliseres til å delta i utvikling og gjennomføring av prosjekter og tiltak” (Bjørnøy 2007). I praksis er det likevel slik at jo lengre unna selve prosjektgjennomføringen den enkelte ansatte arbeider, desto større er fokus på kvantifiserbare resultater. Årsrapportene rapporterer om gjennomførte prosjekter og for områdeløftene lages egne porteføljer for de prosjektene som er avsluttes. Det fremstår som viktig å vise hva man har fått til, og det er da også det som rapporteres opp til Politisk møte hvert år og som politikerne (både kommunalt og statlig) i første rekke viser til når de snakker om Groruddalssatsingen. De færreste snakker varmt om at man har blitt bedre kjent på tvers av forvaltningsnivå i Groruddalssatsingen, selv om dette viser seg å forkorte tiden som går med til å bli kjent i en oppstartsfase. Områdepolitikken er et bypolitisk virkemiddel som vektlegger problemløsning, og som dermed fordrer synlige resultater over relativt korte tidsrom. Slike evalueringskriterier er også det som må til for at områdesatsinger kan påberope seg å være mer effektiv enn generelle velferdstiltak (Andersen, H.S 2001).

På den måten fungerer den byråkratiske diskursen om Groruddalen som selvsforsterkende. Det er i praksis mye som kan evalueres i en områdesatsing, men evalueringer som vurderer måloppnåelse i henhold til kvantifiserbare resultater, prioriteres. Denne typen evalueringer vurderes som hensiktsmessige for videre utvikling av bypolitikken, men bekrefter også innretningen av pågående områdesatsingers vektlegging av kvantifiserbare resultater. Opprettelsen av relasjoner preget av tillit kan dermed være en nødvendig forutsetning, men ikke noe som i seg selv gir inntrykk av måloppnåelse da det ikke er en del av målformuleringen. Neumann påpeker at det er krevende å opprettholde en diskurs, da denne til stadighet utfordres av andre diskurser (Neumann 2001a)). Den ubyråkratiske diskursen om Groruddalen utfordrer den byråkratiske ved at ansatte legger ulik vekt på hvilke prosjekter som bør prioriteres. Den byråkratiske diskursen vinner likevel hegemoni, blant annet ved at målbare resultater blir et nodalpunkt som gir mening til hva som kan regnes som den beste utformingen av prosjekter.

Forskjellen i oppmerksomhet om prosess eller resultat, kan ses som i lys av de forskjellige aktørenes ulike agendaer. Mens enkelte informanter jobber ut i fra at de skal kunne vise til resultater innen 2016, så er andre mer opptatt av hvordan videreføringen vil bli for dem etter at områdeinnsatsen er avsluttet. Men om man ikke godtar aktørenes agenda som eneste forklaringsvariabel for handling, så kan den forskjell i mening som tillegges tidsmomentet i den byråkratiske og den ubyråkratiske diskursen være medvirkende.

Der det er fokus på resultat fremstår Groruddalen som en samlet geografisk enhet, hvorpå stat og kommune skal bistå til et løft. Mens der fokus er på prosess, så er det lokalsamfunnene i Groruddalen som trekkes frem, ikke Groruddalen som helhet. Staten og kommunen anses som å bistå med økonomiske overføringer, men det er gjennomføringen av det enkelte prosjekt, dialogen med innbyggerne og helt ned på enkeltpersoners erfaringer som trekkes frem. De to perspektivene gir ulike konsekvenser, hvorav resultatorienteringen til en viss grad konstruerer subjekter som *mottakere*, mens prosessorienteringen konstruerer subjekter som *skaper* utviklingen.

De diskursive effektene av et slikt fokus på resultater, er potensielt en bedre omtale av Groruddalen. De positive historiene (om gjennomførte tiltak) som trekkes frem kan sette Groruddalen i et nytt lys for noen. Tilsvarende kan en prosessorientering bidra til et større lokalt eierskap til hvert prosjekt. Det vil imidlertid kunne stå i motsetning til ønsket om å bedre den felles stedsidentiteten for Groruddalen. Det er en ambisjon i Groruddalssatsingen at

beboere skal trekkes med, men samtidig skal det produseres resultater. I praksis kan fysiske prosjekter enklere vise til måloppnåelse enn sosiale prosjekter, og de fysiske investeringene blir en tydeligere bekreftelse på at politikken virker.

## 6.2 FYSISKE VERSUS SOSIALE TILTAK

Groruddalssatsingen har høye ambisjoner og retter seg mot både fysiske og sosiale forhold. Blant mine informanter er det ingen som fremhever den store nytteverdien av Groruddalssatsingens overordnede målsetting om å ”samlet sett bedre levekårene” (Bjørnøy, 2011). For dem oppleves den som for fjern og urealistisk til å være førende for det daglige arbeidet. Også følgeevalueringene toner etter hvert ned de store ambisjonene til mer operasjonelle delmål for å kunne måle resultatoppnåelse (Norli 2009, 2011, Econ Pöry 2008, 2009, 2011). Det oppleves som mer oppnåelig å bedre norskkunnskapene blant barnehagebarna, ruste opp utearealer eller skape lokale møteplasser. Utjevning av levekår er noe det er mulig å strekke seg mot, men som det ikke anses realistisk å oppnå med en områdesatsing alene.

Jeg tror ikke Groruddalssatsingen kommer til å utgjøre den helt store forskjellen. Men det kan kanskje dempe den negative utviklingen.

Bydelsadministrasjonen, Grorud

Blant ansatte i ledelsen for bydelene, etatene, Plankontoret og Husbanken er det enighet om at Groruddalssatsingen ikke er nok til å endre levekårsbalansen i Oslo kommune. Det er likevel ulike strategier i forvaltningen for hvordan oppnå ønskede resultater. Husbanken understreker at de arbeider frem en metode som skal gjøre forholdene bedre *lokalt*, Plankontoret er opptatt av at satsingen bidrar med *et løft* i Groruddalen som helhet, bydelene understreker *enkeltiltak* som positive og etatene ser muligheter for å jobbe frem *bedre løsninger* i sitt fagområde gjennom nye samarbeidsformer og prioriterte innsatsområder.

### Sosiale prosjekter kan bidra til å jevne ut levekår

På spørsmål om sosiale prosjekter anses å kunne være med å heve levekårene lokalt er meningene delte blant informantene. Både i etatene, i Husbanken, i bydelene og i øvrig statlig forvaltning uttrykkes det en tro på at levekårene i Groruddalen kan bedres om det iverksettes sosiale tiltak i bydelene. På alle nivåer var det en oppfatning av at sosiale prosjekter kunne bidra positivt, men vurderingen av tiltakene som ble iverksatt gjennom Groruddalssatsingen, varierte. Blant de som jobber mest ute i felt, og dermed tette på beboerne,

var det ingen som mente at levekårsutfordringene kunne løses lokalt, og dermed heller ikke gjennom Groruddalssatsingen. Oppfatningen sammenfaller med hvem i forvaltningen som fremhever en åpen og inkluderende stedsdiskurs om Groruddalen. For dem i forvaltningen som jobber tettest på enkeltindivider, fremstår Groruddalen som et sted der konsekvensene av politikk ført på andre steder, og i ulike sektorer, kommer til uttrykk. Selv om problemene blir synlige i Groruddalen, eller i deler av dalen, så kan ikke verken diagnose eller kur tilskrives Groruddalen som geografisk avgrenset sted. Stor kunnskap om hvordan innbyggere i alle deler av dalen bruker store deler av byen, krysser bydeler, kommunegrenser og landegrenser, gir grunnlag for en mer åpen stedsdiskurs. I så måte er det mange steder som er relevante for det levde liv, ikke bare stedet de bor, eller dalen de kommer fra.

Dette kan sies å støtte opp under kritikken av områdesatsinger som metode slik den blant annet kommer til uttrykk hos Hans Skifter Andersen, Roger Andersson og Sako Musterd (Andersen H.S 2001, Andersson 2005c). Men det kan også ses som en kritikk av målsettingene, ikke arbeidsmetodene. Da er det i tilfelle målene som er satt for høyt. Spørsmålet da blir om man ville fått i stand en områdesatsing dersom målsettingen var mindre ambisiøs. De norske områdesatsinger, som Handlingsprogrammet indre Oslo øst, Handlingsprogrammet Oslo Sør og Groruddalssatsingen, har alle kommet i stand etter politisk initiativ. Dermed vil det være avgjørende om politikerne opplever at det er en gevinst å hente ved å iverksette en områdesatsing. Mindre ambisiøs målsetting kan tenkes å være mindre fristende for politikerne. I Groruddalssatsingen er det for eksempel de enkelte programområdenes delmål som er tonet ned. Det kan gjøres på administrativt nivå, men dersom det er de overordnede målsettingene for Groruddalssatsingen som skal endres, må det behandles politisk, og det er en omstendelig prosess.

Blant mine informanter som sitter i ledelsen for bydelene deler de fleste denne oppfattelsen. Enkelte gir likevel uttrykk for at det også er forhold ved Groruddalen, i avgrenset forstand, som har bidratt til dagens levekårsstatistikk. Blant mine informanter lengre opp i systemet, i etatene, hos Husbanken, på Plankontoret, blant Bystyrepolitikere og i statlig forvaltning for øvrig, er flere av den oppfatning at problemet ligger i Groruddalen og således også må kunne løses der. Nabolagseffekter trekkes frem, sammen med andelen innvandrere og relativt sett rimelige boliger. At dårlige levekår hopper seg opp i enkelte områder anses kunne løses ved lokale



tiltak, slik som omdømmebygging (for å gjøre området mer attraktive for flere), økt sosial kapital og større blanding mellom etniske grupper.

Blant alle mine informanter er det imidlertid enighet om at *noe* kan gjøres lokalt, om enn ikke de store problemstillingene knyttet til miljø og levekår kan det.

### **Sammenhenger mellom fysiske og sosiale tiltak**

Når det overordnede målet om å bedre levekårene brytes ned i operasjonelle delmål for den enkelte programgruppe innebærer det en ny vinkling og problemrepresentasjon som får følger for hvilke tiltak som prioriteres og når. De ulike programgruppene har hver sine ambisjoner og fagområder som skal ivaretas, og den geografiske avgrensningen av innsatsen setter rammene. Alle informantene i lederstillinger understreker at fysiske tiltak er enklere å jobbe med enn sosiale og at de gir en tydeligere måloppnåelse.

I alle bydelene gjennomføres begge deler. Mange av de fysiske tiltakene er nye, mens flere av de sosiale tiltakene bygger på allerede eksisterende prosjekter bydelen har gående. Ungdomsarbeid, informasjonsarbeid og tiltak rettet mot særlig utsatte grupper er typiske eksempler på områder der bydelen har lang erfaring med iverksettelse av tiltak, og der det i minst like stor grad er snakk om sosialt arbeid som fysiske investeringer.

Groruddalssatsingens prioritering av midler til investering, snarere enn drift, er en større utfordring når det gjelder sosiale tiltak enn fysiske. Det er lettere å skille investeringsmidler fra driftsmidler når det gjelder oppgradering av en lekeplass eller opparbeidelsen av et nytt uterom, enn det er for et aktivitetstilbud på fritidsklubben, rusforebyggende arbeid eller tiltak for å få ungdom ut i jobb. Alle bydelene i Groruddalen jobber aktivt med forebyggende arbeid, og har gjort det lenge. Det har tatt lang tid å finne ut av hvordan midlene fra Groruddalssatsingen kan benyttes inn i det pågående arbeidet, og hvert prosjekt løser det på forskjellige måter. Noen har valgt å investere i fysisk infrastruktur da det synes mer fornuftig gitt arbeidets karakter:

Det som har vært en lur ting her, men samtidig en stor utfordring, er at vi kun har investert i fysiske ting gjennom midlene vi har fått fra programområde 3. Dette er alt sammen ting og gjenstander vi kan ta med oss om satsingen legges ned. Det som blir utfordringen for oss er det forebyggende arbeidet – om vi kan opprettholde det?

Vi jobber for eksempel forebyggende med den eleven som spiller bass - så lenge han spiller bass gjør han en aktivitet hos oss. Men om han velger å slutte så er ikke bassundervisningen den fangarmen som tar ham opp. Det er det derimot på en fritidsklubb for der er fokuset også sosialt; du skal ivareta. Vi er nødt til å ha begge disse arenaene: kultur og sosialt. Den faren jeg kan se er om fokus endrer seg fra å være sosialfaglig til å bli bare kulturfaglig. For hvis vi for eksempel er på en skole og bruker skolen som en arena så er det ikke sikkert vi kan gjøre de tingene vi mener er viktige – fordi det er et klasserom eller en aula eller noe slikt. Så det henger sammen – vi trenger noen fysiske steder som ser bra ut, og der organiseringen innad er kultur- og sosialfaglig.

Dessuten må det være kontakt på tvers. For oss er de fem ungdomshusene vi har i bydelen bærebjelker i det forebyggende arbeidet vårt. Vi har to metoder: kultur og sosialfaglig tilnærming. Og jeg tror at med vår befolkning så må vi ha begge deler.

Bydelsadministrasjonen, Stovner

Mens ”forebyggende” illustrerer en arbeidsform der noe er i utvikling, så er ”fysiske ting” et uttrykk for en investering i noe som er håndfast og uforanderlig. Eksempelvis er opprustningen av en lekeplass et typisk fysisk tiltak, mens gratis kjernetid er et forebyggende sosialt tiltak. Fysiske tiltak kan ha forebyggende virkning, så grenseoppgangen er ikke absolutt. Eksempelvis kan oppgraderingen av et uteområde forebygge helseproblemer ved at befolkningen er mer i bevegelse (Figari 2009). Det er imidlertid ofte en indirekte forebyggende effekt som fordrer at andre hendelser sammenfaller med tiltaket (som at befolkningen faktisk tar uterommene i bruk på en helsefremmende måte). Viktigst i denne sammenheng er likevel at midlene kommer fra ulike sektorer og budsjetter med ulike målsettinger og forventninger.

For informanten sitert ovenfor, går ikke de to nødvendigvis i hop, men sistnevnte kan støtte opp under det forebyggende dersom arbeidsformen fungerer. Sitatet gir oppmerksomhet til hva den enkelte (ungdom) har behov for, og ikke hva som kan passe inn i Groruddalssatsingens rammer. Midlene fra satsingen brukes på måter der man mener konsekvensen blir minst dersom midlene forsvinner i 2016. For de ansatte handler det om hvordan de kan

fange opp, møte og veilede de av ungdommene som ikke finner sin plass innenfor de ordinære ungdomstilbudene. Groruddalssatsingen som sådan oppfattes ikke å kunne støtte opp under det på annen måte enn med fysiske investeringer. Kravene til målbare resultater, fokuset på det avgrensede stedet og forholdet mellom investeringer og drift, går ikke overens med hva de ansatte mener kjennetegner et godt forebyggende arbeid.

Den ansatte i bydelsadministrasjonen er ikke alene om en slik oppfattelse. Blant mine informanter i bydelene er det gjennomgående at man sprer seg på flere arenaer når det skal jobbes forebyggende mot ungdom. Å jobbe mot en gruppe av befolkningen på denne måten fordrer at bydelen er fleksibel nok til å forandre kurs ettersom ungdommene selv endrer adferd, for eksempel oppholder seg på nye steder, får nye vaner eller preferanser. Når ungdomsgrupper forflytter seg, må sosialarbeiderne følge opp. Alle de små stedene der ungdom oppholder seg i et lokalmiljø, som bak skolen, på torget eller i private kjellerstuer, kan raskt få nytt innhold dersom grupper av ungdom etablerer seg der. En ansamling av ungdom som ikke knyttes til idrett, bestemte arrangementer eller frivillige organisasjoner oppfattes av mange som utfordrende og til dels truende. Flere kjøpesentre har en uttalt politikk om at ungdom ikke skal stå og henge i større grupper da det skremmer vekk kundene.

For sosialarbeideren derimot er det en stor fordel om ungdomsmiljøene er samlet og synlige, for da er de lettere å komme i kontakt med. Ungdom som samles i gjenger på torget kan dermed oppfattes både som positivt og negativt. Når Groruddalssatsingen har trygghet som en målsetting, blir det viktig for en del av ungdomsarbeiderne at satsingen ikke forkludrer det forebyggende arbeidet. Rådende forestillinger om hva som er gode uterom, eller hva slags aktiviteter parkene bør fylles med, passer ikke alltid inn i deres oppfattelse av virkeligheten. I Groruddalssatsingen er det lite rom for å investere i et prosjekt som for eksempel søker å endre folks oppfatning av ungdomsgjenger. Det er vanskelig å se for seg hvordan et slikt prosjekt skulle organiseres for å unngå at det går over i drift, og hvordan det skal kunne måles på den korte tiden Groruddalssatsingen har til rådighet, når det gjerne tar et halvt århundre å snu holdninger (Power 1995). Investeringer i oppgradering av fysisk inventar er derimot en sikker måte å bruke penger på som ofte kommer godt med.

For disse ansatte er det ungdommene som står i sentrum, ikke Groruddalen eller Groruddalssatsingen. Da blir både ungdommenes behov og fysisk utforming avgjørende. Ungdommene søker seg til forskjellige steder der det

finnes møteplasser og arenaer for samvær. For bydelen er det viktig at det finnes et variert tilbud, men også at det er naturlige forbindelser mellom de ulike stedene. Dette for å gjøre det mulig å drive oppsøkende og forebyggende arbeid på tvers. Bydel Stovner har innrettet seg slik at hver ungdomsarena har sin funksjon i det forebyggende arbeidet. Noen steder fungerer for å få tak i ungdom som faller utenfor, mens andre steder supplerer hverandre med ulike tilbud slik at summen har noe for enhver. Ungdomskubbene utgjør et nettverk av fangarmer og arenaer for bydelsadministrasjonen, men det gjør også de offentlige uterommene. Utformingen av disse bør helst støtte opp under et sosialt forebyggende arbeid, men det er det ikke enkelt å innpasse i Groruddalssatsingen.

#### *Enkeltpersoners betydning*

Sosiale tiltak er omfangsrike på en annen måte enn fysiske tiltak. De grenser gjerne til flere sektorer, knytter an til ressurspersoner i lokalmiljøet og krever kontinuerlig drift. Sosiale tiltak krever mer enn enkeltstående investeringer, men Groruddalssatsingens tilskudsprofil understøtter fysiske tiltak mer enn sosiale. Sosiale tiltak er krevende på en annen måte. Et eksempel er personellutfordringer ved gjennomføring av sosiale tiltak:

Det at man ikke setter av midler til å drifte er en utfordring. Fysiske tiltak er veldig, veldig bra, men om man ikke har midler til å drifte det videre blir det gjerne motsatt effekt. Jeg tror det skal gå her på Haugenstua om vi får folk engasjert i å drifte og videreføre, det kan være blomster eller andre mindre ting, mens de større tingene er klart mer omfattende. Sosiale bærekraftige strukturer er like vanskelig. For hva skal man gjøre når ildsjelene brenner ut? Som Internasjonal Kvinneklubb som hviler på én persons arbeid. Jeg er en stor forkjemper for at de skal stå på egne ben og ikke ligge under bydelen. Jeg elsker jo å jobbe med det, men problemet er at de bør ikke være avhengige av oss, og dessuten at lederen får flere å spille ball med, hvilket jo handler om rekruttering. Jeg tenker ikke på dette som et tiltak, det er jo bare lokalt initiativ. Kanskje var dette tiltak tidligere, men jeg tenker bare på det som en ressurs. Men så må vi gjøre det vi kan for at ikke den ledende skikkelsen i gruppa blir utbrent.

Bydelsadministrasjonen, Stovner

Risikoen for at enkeltpersoner blir utbrent er stor og understrekes i alle bydelene. All erfaring tilsier at en engasjert og ivrig medarbeider gir bedre

resultater enn en som ikke er det. Hos Plankontoret, Husbanken og blant politikere i bystyret så verdsettes bydeler som finner ildsjeler til å jobbe med prosjektene, men utfordringen med utbrenthet diskuteres i liten grad.

Bydelene understreker at de mest vellykkede prosjektene er de som har lokalt engasjerte prosjektledere som nyter respekt og gehør blant lokalbefolkningen. Spesielt gjelder det om man ønsker å dra beboerne med i ulike prosesser. En medarbeider som kjenner til stedets skikk og sedvane, dets lokalhistorie og eventuelle konflikter, er attraktiv fordi vedkommende forstår lokalmiljøet og kjenner alle de små stedene i tillegg til dalen som helhet. Informanter som jobber på denne måten forteller ofte om enkeltpersoner og hendelser, og de snakker mindre om Groruddalen som en relevant størrelse. Disse prosjektlederne involveres gjerne ut over alminnelig arbeidstid ettersom folk tar kontakt til flere tider av døgnet. Det gjelder naturligvis i ekstra stor grad der informanten selv bor i området, eller like i nærheten. Slikt arbeid er krevende både tidmessig og personlig, og det er bydelene som har ansvaret for sine ansatte. Alle bydelene er oppmerksomme på at denne typen medarbeidere kan bli utbrent, samtidig som de vet at enkeltpersonen, nettopp *denne* medarbeideren, er helt avgjørende. Sosiale tiltak og prosjekter er ekstra sårbare for eventuelle utskiftninger av personell som følge av utbrenthet, fordi mye usynlig kompetanse knytter seg til den enkelte person. Tillitsrelasjoner mellom folk i lokalmiljøet og den enkelte ansatte skapes over tid og gjerne ved at man gjør noe sammen. Når en slik medarbeider erstattes, må relasjoner bygges opp på nytt fra grunnen av.

Groruddalssatsingens første fire år preges av et nokså markant skille mellom de ulike nivåene i forvaltningen. Blant mine informanter diskuteres utbrenthet hos de som jobber i bydelene, og blant noen av dem som jobber i Husbanken i forbindelse med områdeløftene. I bydelene snakkes det til gjengjeld mye og engasjert om det fra ledelse ned til prosjektmedarbeidernivå.

### **Fysiske tiltak får forrang?**

Også IMDI understreker forskjellen mellom fysiske og sosiale investeringer og de utfordringene det medfører i en satsing som Groruddalssatsingen:

Dersom man bruker 10 millioner kroner på fysiske tiltak hvert år innenfor programområde 1, 2 eller 3, så vil det føre til at det kommer nye tiltak som blir gjennomført hvert eneste år. Man bygger noe mer gangvei, broer, åpner mer elv, forbedrer noen boligområder, opprunder noen uteområder og så videre. Så de

konkrete midlene vil føre til synlige forbedringer hvert eneste år. Og det gjør at du da kan argumentere for at en satsing som tilfører nye fysiske forbedringer i et avgrenset geografisk område er en satsing.

Når du kommer til programområde 4 og har et tiltak til 10 millioner, eller 20 millioner for den saks skyld slik som gratis kjernetid, så koster det for de barna som får glede av det tilbudet det samme hvert år. Om du tar det bort så har du redusert tilbudet. Du kan ikke ta bort en gangbro eller en gjenåpnet elv. Det er en vesensforskjell mellom tjenestetilbud og fysiske investeringer som gjør at du har en innebygget motsetning i forståelsen av hva en satsning er mellom disse fysiske tilbudene og tjenestetilbudene.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)

Groruddalssatsingen retter seg i utgangspunktet ikke mot enkeltpersoner eller grupper av mennesker, men mot et område. Sosiale tiltak handler derimot ofte om enkeltmennesker. Elever som har nytt godt av for eksempel gratis kjernetid, kan i prinsippet flytte fra Groruddalen når som helst. Dermed vil ikke investeringene komme Groruddalen som sådan til gode (for eksempel ved at skolene gjør det bedre på nasjonale prøver). Det bidrar til at det er vanskeligere å måle effekten av slike tiltak. Det er en kjent problemstilling fra områdesatsinger i alle land, at de som blir mottakere av tiltakene flytter fra det utsatte området så snart de får anledning.

Hvorvidt det skal innføres gratis kjernetid eller ikke, er en avgjørelse som ikke fattes av bydelen, men konsekvensene ved en eventuell avvikling etter 2016 er det for en stor del bydelen som blir sittende igjen med. Det samme gjelder organiseringen av ulike aktiviteter som skal engasjere lokalbefolkningen. Hvordan de ulike nærmiljøsentrene i bydelene og bydelens administrasjon velger å investere og arbeide i den tiden Groruddalssatsingen pågår, gir konsekvenser bydelene må leve med i lang tid fremover. Det være seg positive så vel som negative konsekvenser.

Ansatte i etater, som Plan- og bygningsetaten som har engasjert seg i områdeløftene, reflekterer også over forholdet mellom fysiske og sosiale tiltak, men uttrykker en større tillit til fysiske tiltak. Det kan komme av at fysiske tiltak ligger nærmere en del etaters tradisjonelle virkeområde (slik som Plan- og bygningsetaten, Samferdselsetaten eller Friluftsetaten<sup>41</sup>). I

<sup>41</sup> Samferdsel- og friluftsetaten har senere gått inn i den nyetablerte Bymiljøetaten i Oslo kommune.

områdeløftene har etatene blitt mer imøtekommende overfor sosiale forhold der hvor samarbeidet med bydelene har utviklet seg til å bli tettere og bedre. Det betyr ikke nødvendigvis at sosiale tiltak går foran fysiske, men at nødvendigheten av å bruke tid på relasjonsbygging anerkjennes. Noen sosiale tiltak anses dessuten som helt nødvendige før det blir mulig å oppnå den ønskelige effekten av en fysisk investering. Eksempelvis ble det forstått som lite hensiktsmessig å oppgradere området rundt Furuset senter dersom brukerne av senteret ikke fant at endringene var til det bedre. Fra Plan- og bygningsetatens side ble det ansett som nødvendig å få grep om hvilke tiltak som burde iverksettes, og hvilke aktører (eiendomsutviklere, grunneiere og andre) som burde involveres. Fra bydelens side handlet det mer om å se et slikt engasjement i sammenheng med bydelens øvrige virkeområder. Barn, unge og eldre på Furuset ble spurt hvor de trivdes, hvor de ikke trivdes, hvor det var skummelt å være og ikke. Fra bydelens side var det viktig at måten det ble gjort på sammenfalt med bydelens strategier for å få de ulike gruppene i tale.

Både bydelen og etaten har gjort seg erfaringer med folkemøter som tiltrekker seg de samme personene hver gang. Det er vanskelig å fange opp grupper som normalt ikke opptrer på slike fellesarrangementer, men som kommer til å være aktive brukere av uterommene etterpå. I prosessen rundt Furuset var det derfor et poeng å rekruttere via andre kanaler enn de alminnelige, og bydelen bidro, sammen med blant andre idrettslaget, til å rekruttere slik at flere grupper ble involvert. Det oppsto en forståelse for at en slik rekruttering (som ofte gikk via venner og bekjente i nabolaget) tok lengre tid og måtte innlemmes i bydelens kontinuerlige kontaktflate ut mot beboerne. Resultatet var et bedre grunnlag for videre planprosesser, tettere dialog mellom bydel og etat og større grad av tillit. Plan- og bygningsetaten ønsket å gjøre området rustet til fortetting i tråd med kommunens politiske intensjon om flere boliger i denne delen av byen. Også fra etatens side ble det understreket at sosiale tiltak måtte løpe parallelt med fysiske investeringer, slik at man sikret en fysisk oppgradering som var mest mulig i tråd med innbyggernes behov og preferanser.

Plan- og bygningsetaten gjør et poeng av at kompetansen rundt sosiale forholds innvirkning på fysisk oppgradering har økt gjennom arbeidet med områdeløftene. Denne kompetansehevingen gjorde også at bydelen oppfattet det som enklere å få til samarbeid. Den gruppen som har jobbet tett med Groruddalssatsingen i Plan- og bygningsetaten, har opparbeidet seg gode relasjoner og en mer sektorovergripende forståelse. Det virker som om det er helt nødvendig for å få til gode og nytenkende samarbeidsrelasjoner med

andre parter. Informanter fra Husbanken, etaten og bydelen var enige om at tilliten til hverandre hadde økt, og at prosjektene ble bedre av det.

Jeg tror at det er en av de tingene som kommer til å komme ut av satsingen og som man har sett noe mer rundt nå. Husbanken har i praksis i områdesatsingen synliggjort en vilje til å dreie bort fra å snakke om det fysiske og møteplasser til også å snakke om hvordan samhandler folk der. I de områdene som skiller seg ut vet vi at vi mangler møteplasser og arenaer for samhandling. Og da kommer vi nærme bomiljøene: Hvordan har vi det egentlig her, hvordan bor vi sammen?

Bydelsadministrasjon, Grorud

Bydelsutvalgene jobbet de første årene aktivt for å få gehør for en oppfølging til dagens satsing, en Groruddalssatsing II med oppstart etter 2016. Etter deres mening forsøkte Groruddalssatsingen løse for mange problemstillinger på en gang ved å involvere både sosiale og fysiske tiltak. En oppfølgingsinnsats burde dermed utelukkende orientere seg mot fysiske oppgraderinger. Det var særlig de store infrastrukturelle utfordringene bydelsutvalgene var opptatt av. I første rekke veisystemet, tverrgående forbindelser, logistikk og transport i dalbunnen samt diskusjon av eventuelt lokk over hovedveinettet på utvalgte steder. Mens Groruddalssatsingen er rettet mot mindre og lokale investeringer ønsket mine informanter i bydelsutvalgene seg en innsats som dekket behovet for mer omfattende fysiske investeringer. Disse vil imidlertid ha implikasjoner og konsekvenser for Oslo som helhet og regionen for øvrig, og ikke bare for Groruddalen. Bydelspolitikerne blant mine informanter var alle enige i at sosiale tiltak er positivt lokalt, men mente infrastrukturen i Groruddalen bar preg av så store fysiske etterslep, at disse burde vært prioritert. Blant disse informantene ble det uttrykt bekymring for om Groruddalssatsingen, i sin nåværende form, kunne forhindre en eventuell oppfølgende satsing. Bekymringen tok utgangspunkt i at det nå kunne oppfattes som om denne delen av byen nå vil ha fått sitt, og at andre områder vil prioriteres før Groruddalen i kommende budsjetter. Disse informantene var opptatt av at det var mange investeringer som fremdeles kom til å gjenstå etter 2016, og at disse er for store for kommunen alene.

Blant bystyrepolitikerne var det til dels stor forståelse for bydelsutvalgenes prioritering av samferdsel og transport. Samtidig ble det understreket at det var den vanskeligste sektoren. Det er ingen av mine informanter, verken i



bystyret eller blant bydelspolitikere, som var av den oppfatning at de store investeringene i samferdsel (da primært hovedveinettet), kunne tas på kommunens regning. Det handler om å redusere trafikk, støy og luftforurensning fra tre av byens store innfartsårer, som er en del av riksveinettet. Fra mine informanter i staten ble det derimot understreket at Groruddalssatsingen er en lokal satsing, og at de store grepene hører innunder andre planer og investeringsområder. Byplanlegging regnes som et kommunalt ansvar, og det var ikke rom for at staten påtok seg disse investeringene i forbindelse med Groruddalssatsingen. Den byråkratiske diskursen om Groruddalen, underbygger det tilsynelatende fornuftige i at sektordelingen mellom ulike forvaltningsnivå og ansvarsområder opprettholdes. I det som har vært presentert som ”det største byløft noensinne”, lar det seg dermed gjøre å holde store samferdselsinvesteringer utenfor. Dette til tross for at de trekkes frem som noe av det mest vesentlige for beboerne.

De økonomiske betingelsene for hva det er mulig å få til av fysiske investeringer, understrekes på alle nivå i satsingen. Fra Plankontoret, Miljøverndepartementet og bystyrepolitikernes side er det viktig at Groruddalssatsingen presenterer noen håndfaste resultater, slik at legitimiteten til denne typen bypolitikk ikke undermineres. Erfaringene med fysiske tiltak er imidlertid varierende. De som fremhever fysiske tiltak mest, er etater som Plan- og bygningsetaten, Samferdselsetaten og Friluftsetaten, mens bydelsadministrasjonene snakker mindre om dem. I etatene, hos Husbanken, på Plankontoret og i Miljøverndepartementet (som koordinerer den statlige innsatsen), er det mest oppmerksomhet mot fysiske tiltak. Sosiale tiltak anerkjennes som et vesentlig supplement. I bydelene er det derimot mer oppmerksomhet mot sosiale tiltak som allerede er en del av bydelens ordinære virksomhet, mens det i alle bydelene gis uttrykk for at fysiske tiltak er nødvendige, og at bydelen ønsker å bidra til at disse kan realiseres.

Ansatte i alle de fire bydelene trekker frem tidsfaktoren som en utfordring. Sosiale tiltak har en annen tidshorisont enn fysiske tiltak. Det tar lengre tid å iverksette dem og lengre tid må påregnes før de kan evalueres. I det Groruddalssatsingen initieres, programgruppene opprettes og tiltakslisten utarbeides, står bydelene ovenfor en utfordring med å samkjøre de ulike tidsdimensjonene. Prosjekter bydelen allerede har gående, slik som ungdomsarbeid, skal koordineres med for eksempel byggingen av en ny scene, en ny park eller et nytt skateanlegg. Ansatte som ikke tilhørte ledelsen i bydelen, men jobbet direkte med utførelsen av prosjekter og tiltak, understreket alle betydningen av god koordinering. I en av bydelene ga de

ansatte uttrykk for at de følte seg ”noe overkjørt av Groruddalssatsingen”. De var positive til en ekstrainsats av denne typen, men savnet muligheten for samkjøring av eksisterende bydelsarbeid og nye tiltak.

Bydelene er vant med at prosjekter tar tid, i den forstand at de må pågå over en lengre periode for å gi effekt, eller at det kan ta tid å få på plass investeringer, få godkjenning og så videre. Men saksgangen for en del av tiltakene i Groruddalssatsingen har dessuten vært ny, og det beskrives som en utfordring å få på plass tiltak som supplerer hverandre, og ikke bare løper parallelt. For enkelte tiltak er det heller ikke åpenbart hvem som sitter med ansvaret. Behovet for fysisk oppgradering av de offentlige uterommene diskuteres eksempelvis på alle nivå i forvaltningen, og det er stor enighet om at man står ovenfor et betydningsfullt vedlikeholdsetterselep. De private uterommene, da primært i tilknytning til borettslagene, er derimot godt vedlikeholdt. Enkelte er av den oppfatning at Oslo kommune ikke har skjøttet sine forpliktelser, og enkelte trekker slutningen videre til at kommunen ikke vedlikeholder Groruddalen like godt som andre deler av byen. Jeg finner ikke signifikante forskjeller i bydelenes budsjetter, men registrerer at misnøyen med kriteriesystemet, altså fordelingsnøkkelen mellom tilskuddene til bydelene, trekkes frem som et element blant de av mine informanter som mener Groruddalen underprioriteres. Etter deres mening burde bydelene i Groruddalen fått mer enn de gjør, og mer enn gjennomsnittet. Begrunnelsen de trekker frem er at dalen har særlige utfordringer knyttet til blant annet støv og forurensning, arkitektur og befolkningssammensetning. Det er de samme begrunnelsene som for en stor del ligger til grunn for Groruddalssatsingen, men disse informantene mener endringer i kriteriesystemet for tilskudd til bydelene ble endret parallelt med at områdesatsingen ble iverksatt, og at et tilsvarende beløp som ble gitt i tilskudd ble trukket gjennom den nye fordelingsnøkkelen. Det er imidlertid ikke mulig å trekke noen entydig sammenlikning mellom kriteriesystemet for fordeling av økonomiske tilskudd til bydelene og Groruddalssatsingen. Kriteriesystemet er basert på at det finnes systematiske sammenhenger mellom visse ytre målbare kjennetegn ved byens innbyggere og deres behov for bydelenes tjenester, mens en områdeinnsats sikter om investeringer som også går ut over den ordinære leveransen av tjenester i bydelene. Jeg tolker imidlertid holdningen hos informantene mer i retning av en frustrasjon over hvordan Groruddalen kommer ut sammenlagt, enn et forsøk på å gjøre en direkte sammenlikning.

Det er heller ingen enighet om at det er slik at Groruddalen kommer dårligere ut enn andre bydeler. Blant mine informanter er det også enkelte som hevder at det kommunale vedlikeholdet i Oslo er generelt synkende, og fremhever

det som forklaring på etterslepet i Groruddalens offentlige uterom. Til felles har de at de opplever det er Oslo kommune som sitter med ansvaret. Samtidig er det disse områdene det er mulig å gjøre noe med gjennom en innsats som Groruddalssatsingen. De store grepene, de som går ut over Groruddalen som et avgrenset geografisk sted, er det ikke rom for å gripe fatt i, mens lokale forhold lar seg adressere. Fra den byråkratiske diskursen blir det kommunens og bydelenes anliggende som kommer i fokus, ikke regionens eller statens.

*Eksempelet parsellhager: fysisk eller sosialt?*

Da prosjektlederen for parsellhagene gikk i gang med arbeidet for å få etablert parsellhager mellom blokkene, allierte vedkommende seg med en lokal beboer, en uførepensjonert bussjåfør av pakistansk opprinnelse som ”gjorde en utrolig god jobb som organisator”, i følge bydelsadministrasjonen på Stovner. Prosjektlederen opplevde å få mye støtte fra bydelen og kommunen, men likevel tok det tid å få etablert prosjektet. Etter hvert fikk de en kontrakt med skolen, men

(...) det tok tid for skolen tenkte de kunne leie ut til oss og på den måten redde skolebudsjettet. Det er bare at dette med parsellhager, det er ikke et overskuddsprosjekt i den forstand. Det er et tiltak for de som ikke er aller rikest. Det er ikke direkte til de som er aller fattigst, men ekstra penger for leie har vi i alle fall ikke plass for. Et par hundre kroner i året kan vi snakke om, gitt for eksempel egen vanntilførsel. Det løste seg jo, men vi kranglet en hel del om det. Og slikt tar tid.

Bydelsadministrasjonen, Stovner

Det tok også lang tid å etablere en struktur i hagene som kunne være bærekraftig også etter at Groruddalssatsingen avsluttes. Inspirasjon ble hentet fra Geitmyra parsellhager, og vedtektene derfra ble kopiert over til Haugenstua. Prosjektlederen hadde erfaring fra lokalt arbeid og kjente til utfordringene med drift og forvaltning fra tidligere. I følge både prosjektlederen selv og andre i bydelen var bekjentskapet en ubestridt fordel, som bidro til at prosjektet overlevde så vel prosjektlederens senere avgang og årene som har gått siden den gang. Samarbeidet med beboere og implementeringen av tydelige vedtekter bidro til en funksjonell intern struktur i hagene, som har gjort det tydelig hvem som kan få parsellhage, hva som er tillatt og hva som ikke er tillatt. Eksempelvis bød det på utfordringer da enkelte parselleiere ønsket å etablere seg på flere parseller samtidig og dyrke mat i så stort omfang at det kunne videredistribueres for salg. Vedtektene begrenset antall parseller den enkelte kan ha, men etablerte også

et styre som tar seg av innkalling til dugnad, arrangerer fellesaktiviteter og løser eventuelle tvister parselleierne imellom. Blant familiene som har parsell var bare én av etnisk norsk opprinnelse da hagen ble etablert, og prosjektlederen fortalte at det var særlig kvinnene som var aktive. En positiv sideeffekt av parsellhagene kommer til syne i det naboskolen rapporterer om nedgang i hærverk og vandalisme. Mine informanter rundt prosjektet i bydelsadministrasjonen i Stovner anser at nedgangen har sammenheng med at flere mennesker nå bruker området.

En av de tingene jeg har gjort i min tid er å jobbe med byfornyelsen på 70- og 80-tallet. Og en av de vellykkede tingene vi gjorde der var opprettelsen av gårdsrommene. Men vi så også at de forfaller veldig fort dersom ingen vedlikeholder dem. Det vi gjorde den gang var å etablere gårdsromstyrer som hadde ansvaret for å drifte og opprettholde uterommene i en god tilstand. Det løste den enkelte gårdsromstyrer naturligvis på ulikt vis, og noen var sikkert mer vellykket og populære enn andre, men poenget var at det ble holdt tak i slik at alt arbeidet som var lagt ned ikke bare var bortkastet. Dette hadde jeg i bakhodet da vi begynte å jobbe med parsellhagene.

En av hovedgruppene i hagene var tyrkere. De kommer jo fra et dyrkeland og bidro med flere nye planter. Det ga en stor mestringsfølelse, og de kunne spandere på andre. De hadde noe å gi. Parsellhageprosjektet startet jo da det var full krig mellom tyrkere og kurdere og da oppfattet nok mange meg som ganske streng. Jeg kunne gå inn og løse konflikter ved å insistere på sameksistens og kreve at noen gjorde noe for det. Ble en del krancling ut av det, men til syvende og sist var det eneste måte å redde prosjektet på. Da styret kom på plass ble det deres jobb.

Bydelsadministrasjonen, Stovner

Parsellhagene kombinerer et fysisk og et sosialt prosjekt. Å opprette selve hagen, kappe land til parsellene, leie tomt og så videre er en fysisk investering. Det er lett å få øye på hagene der de står med gjerde rundt, vannpumpestasjon og små redskapsboder. Tiden det tok å få til en kontrakt med skolen for utleie av tomta og selve opparbeidelsen av tomten er avsluttet, og prosjektet kan i så måte sies å være over. Samtidig er de investeringene som ble gjort av den enkelte prosjektleder i sosial infrastruktur trolig uvurderlig. At det ble etablert et styre, at man fikk gode vedtekter og at det ble drevet opplæring i hvordan styrearbeid fungerer gjør at hagen

fremdeles er operativ. Disse investeringene kostet mye tid og fordret en ressursperson som kunne ta ansvar og som hadde den rette erfaringen fra før av. Prosjektet ville neppe kommet opp å stå om kravene til investering og ikke drift, var fulgt uten slingringsmonn. Parsellhagene er en kombinasjon av et fysisk og et sosialt prosjekt, der både investeringer i det fysiske og i det sosiale har vært nødvendig for at prosjektet skulle lykkes.

### **Problemrepresentasjoner og stedsdiskurser**

Ambisjonene om å rekke over både sosiale og fysiske tiltak deler Groruddalssatsingen med mange andre områdesatsinger (van Kempen 2005, Andersson R. 2005a), Andersen H.S 2003). Problemrepresentasjonene, slik de fremkommer i de fysiske og sosiale tiltakene indikerer hvem som regnes som eier av levekårsutfordringene; hvem som er skyld i dem, og indirekte hvem som sitter med løsningen. I overordnede dokumenter, som intensjonsavtalen, fremstår Groruddalen (definert som yttergrensen av de fire bydelene) som både eier av problemet og potensiell løsning på det.

Imidlertid er det ingen i satsingen som gir uttrykk for at de tror levekårsutfordringene kan løses innenfor Groruddalens grenser. I så måte skiller Groruddalssatsingen seg i praksis fra alminnelig politikkutforming der politikken iverksettes for å løse et problem. Det vil si, i de initierende dokumentene er dette målet, men ikke når det kommer til iverksettelse. De fysiske investeringene, som av folk flest oppleves som mest sentrale, er holdt utenfor og dermed har heller ikke de ansatte noen forventninger til at de vil bli adressert innenfor den tiden Groruddalssatsingen er berammet til å vare. Tre av fire programområder er rettet inn mot fysiske tiltak. I løpet av satsingen skjer det imidlertid en dreining der bydelene opplever særlig Plan- og bygningsetaten og Husbanken som mer forståelsesfulle for betydningen av sosiale tiltak. Det kan ha sammenheng med at programgruppe 3 (som områdeløftene sorterer under) får et større innslag av sosiale tiltak enn opprinnelig tiltenkt. Sosiale tiltak oppfattes her som å understøtte fysiske planlegging, som for eksempel på Furuset.

I de fleste tilfeller er derimot ikke bevisstheten om fysiske og sosiale tiltak som supplerende, like godt forankret i de ulike sektorene av forvaltningen. Fysiske tiltak, som etablering av lekeplasser, skulpturer, gamle bygninger, utbedring av parker og opprustning av stasjonsområder, legitimeres ut fra en idé om at Groruddalen kan løftes ut av en vanskelig situasjon. Groruddalen fremstilles som et *tregende* sted, og det er veien ut fra det å være en bakgård man jobber med. Gitt at de store utfordringene holdes utenfor satsingen, er de fleste fysiske tiltakene av internt orientert karakter (Hall 1997). Det er

småskala tiltak rettet mot denne ”trengende” delen av byen. De støtter opp under en løsningsorientering som retter seg mot lokale forhold.

Problemstillingene i de sosiale tiltakene er i større grad knyttet til en gruppe beboeres behov enn til Groruddalen som helhet. Sosiale tiltak knytter dessuten an til arbeid bydelene har holdt på med lenge og henger som oftest tett sammen med fysiske investeringer. I Groruddalssatsingen er det imidlertid mye som tyder på at tiden det tar å jobbe med sosiale investeringer ikke er til stede, og at mindre fysiske prosjekter får forrang. Sosiale tiltak byr på færre snorklippinger, mindre presseoppslag og gir ikke like mange avsluttede prosjekter i porteføljen. Tiden det tar, og måten det jobbes med sosiale prosjekter på, passer ikke like godt inn i de forventningene som er bygget opp rundt Groruddalssatsingen. Dermed opplever mange av mine informanter at de sosiale tiltakene som allerede hadde lang forankring lokalt, ikke gir synergieffekter, men blir løpende parallelt med hurtigproduserte fysiske tiltak.

Sosiale tiltak retter seg på mange måter mot sted forstått som det opplevde stedet, historiene og relasjonene. Dette vil måtte være et åpent og inkluderende stedsbegrep da det følger sosiale relasjoners flyktighet. I den byråkratiske diskursen om Groruddalen er det lite rom for en slik tolkning. De tiltakene som prioriteres har mer karakter av planleggerens ”space”-begrep (Taylor 1999). Det relaterer seg til Groruddalen som lokalitet og politikken som problemløser. Bekreftelsen på at problemene løses blir å finne i porteføljen av kvantifiserbare og gjennomførte prosjekter. Den byråkratiske diskursen om Groruddalen kan også ses i sammenheng med arkitekturkritikken, slik den ligger innbakt i Groruddalssatsingen. Den emosjonelle og relasjonelle tilknytningen til et sted, relateres ofte til et nostalgisk parameter (Jessop 2008, Massey 1993). I en bymessig kontekst kan det stilles spørsmålsteget ved hvorvidt stedets karakter går i oppløsning når kjedebutikker overtar for mindre kjøpmenn, og variasjon blir repetisjon (Relph 1976). Drabantbykritikken er langt på vei en slik diskusjon om stedsløshet (”placelessness”). En problemorientering som knytter seg til manglene i Groruddalen, snarere enn hva Groruddalen har tilført resten av Oslo, er også uttrykk for et slikt tap av sted. Det opplevde stedet kan festes til en geografisk avgrensning, og dermed kan ulike former for lokale tiltak forventes bidra til en rehabilitering av stedets karakter. Groruddalssatsingen får dermed mening som en innsats som supplerer drabantbyens mangler. Det være seg flere møteplasser tilpasset dagens befolkning, større programmering av uterommene eller tiltak på de lokale handlesentrene som preges av tomme lokaler.

De av informantene som påpeker manglende oppmerksomhet mot synergieffekter mellom sosiale og fysiske tiltak har imidlertid en forståelse for sted som henger tettere sammen med Doreen Masseys relasjonelle stedsforståelse. Et poeng ved Masseys stedsteori er at maktrelasjoner påvirker hvordan vi opplever stedet (Massey 1993). Massey mener variabler som kjønn og etnisitet påvirker vår opplevelse av sted i tillegg til kapitalismens logikk slik vi finner den beskrevet blant annet hos forfattere som David Harvey. Hvem du er har betydning for hvorvidt og hvordan, du kan påvirke stedet der du bor eller oppholder deg. Det samme gjelder transporten mellom ulike steder, hva enten den skjer til fots, med bil, fly eller via Internett. Noen har stor evne til å påvirke utviklingen, mens andre i større grad responderer på det som endres (Massey 1993). Denne forståelsen for et sted finner jeg igjen hos flere av de informantene som jobber tett på befolkningen.

Eksempelvis preger vissheten om at enkelte pakistanske kvinner har mer å gjøre med områder i Pakistan via Internett, enn med nabolaget sitt på Haugenstua, hvordan prosjektledere i bydel Stovner tenker om stedsutvikling. I henhold til Massey vil disse kvinnene potensielt ha mye mindre påvirkningskraft på det stedet de bor enn eksempelvis en etnisk norsk mannlig styreleder i et av borettslagene. For de av mine informanter som har jobbet tett på Haugenstua, har det vært et mål å få kvinner som dette til å delta mer i utviklingen av nærområdet. Da har sosiale tiltak og prosesser underveis til fysisk oppgradering, vært viktigere enn hvordan det endelige resultatet ser ut. Informanter i alle de fire bydelene forteller at inkludering av ulike beboergrupper er et viktig mål for dem. Gjennom bydelens ordinære leveranse av tjenester til befolkningen har de god oversikt over ulike grupper og særlige behov. Samtidig er det slik at inkludering i seg selv ikke gir de samme synlige resultater som for eksempel oppgradering av et område. Det tar også lengre tid, og er krevende å jobbe med fordi tiltak rettet mot enkelte kan måtte gjentas, eller også tilpasses på nytt, ovenfor andre. Dermed oppstår det til tider interessekonflikter mellom tiltak i Groruddalssatsingen som har en bestemt geografisk profil og en tilmålt tid til rådighet, og tiltak som faller under bydelenes ordinære drift.

#### *En sektordelt forvaltning*

De etatene som er mest involvert i Groruddalssatsingen jobber med fysisk tilrettelegging, slik som Friluftsetaten, Samferdselsetaten og Plan- og bygningsetaten. Andre etater er også involvert i Groruddalssatsingen, men uttrykker ikke samme type eierskap. Det kan ha å gjøre med sektordelingen av forvaltningen og en oppfattelse av byutvikling som en fysisk aktivitet.

Langt de fleste i Plan- og bygningsetaten sier at de jobber med byutvikling, men de færreste i Barne- og ungdomsetaten eller Undervisningsetaten mener de gjør det. Det til tross for at skolevalg preger flyttemønsteret i stor grad, og forebyggende arbeid er en helt sentral del av bydelenes virke. Men diskursen om hva byutvikling *egentlig* handler om ligger implisitt i sektor- og ansvarsfordelingen i offentlig forvaltning. Problemrepresentasjonene i Groruddalssatsingen som knytter an til fysiske tiltak, er helt i tråd med en slik tradisjonell sektordeling, og antakelsen som ligger til grunn er at dette er hva byutvikling handler om. De sosiale tiltakene regnes inn som en del av det store bildet, men gis ikke samme prioritet, og regnes som litt på siden av ”ordentlig byutvikling og –planlegging”. Det arbeidet bydelene gjør til daglig, utenom Groruddalssatsingen, kvalifiserer ikke som byplanlegging. Slik de som jobber tettest på prosjektutforming og –gjennomføring i bydelene ser det er det imidlertid menneskene som utgjør stedet, og som innehar hele dets potensiale. Alt arbeid av sosial karakter som bydelen bedriver, hva enten det er forebyggende, tjenesteytende eller tilretteleggende, handler derfor i prinsippet om byutvikling.

Norske forvaltningspraksis er delt inn i ulike sektorer. Ansvaret for er i hovedsak plassert under byråd for byutvikling i Oslo kommune. Hos staten er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet som kan sies å ha det største ansvaret etter at Planavdelingen ble flyttet over fra Miljøverndepartementet 1. januar 2014. Byutvikling forstås da som by- og arealplanlegging. Plan- og bygningsetaten ligger for eksempel under byrådsavdeling for byutvikling, mens Husbanken ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet<sup>42</sup>. Byutviklingsbegrepet kan imidlertid forstås i en videre forstand, mer i retning av det engelske ”urban development”. Byutvikling er da både den sosiale, kulturelle, økonomiske og fysiske utviklingen av byer, så vel som de underliggende årsakene til disse prosessene. I Oslo er Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo kan sies å være eksponenter for en slik helhetlig tilnærming, mens urbanismefaget i arkitekturutdannelsen tradisjonelt har vært mer rettet inn mot planlegging og fysisk utvikling enn de sosiale og kulturelle<sup>43</sup>. Nær sagt alle byrådsavdelinger og underliggende etater kan sies å ha noe med byutvikling å gjøre om vi bruker den vide definisjonen, og Groruddalssatsingen er på mange måter et uttrykk for en mer helhetlig

<sup>42</sup> Tidligere, og under mitt feltarbeid, lå Husbanken under Kommunal- og regionaldepartementet.

<sup>43</sup> Grenseoppgangen mellom fagene har imidlertid blitt mindre markante de senere år. Inspirasjonen fra geografifaget er tydelig i urbanismefaget, gjennom blant annet forfattere som David Harvey, Doreen Massey, Manuel Castells, men også Avhandlingen til Erling Dokk Holm om kaffebarer, levert ved institutt for urbanisme og landskap på Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, er et eksempel på forskning som krysser grensene mellom arkitektur og samfunnsfag.



tilnærming på tvers av sektorer. Likevel er det ikke slik at mine informanter opplever at de har med byutvikling å gjøre på samme måte. De som jobber med byplanlegging, enten på politisk eller administrativt nivå, bruker ofte begrepet byutvikling. De som derimot jobber med skole, kultur, integrering eller beslektede tema, presenterer seg ikke som at de jobber med byutvikling. Som eksempelet med skolenes omdømme viser har likevel de aller fleste av mine informanter en rolle å spille i Oslos byutvikling. Målet med språkopplæring er at den enkelte skal lære mer norsk, men også at området som sådan skal få en høyere andel barn og voksne som behersker det norske språket. Dersom vi anser språkforståelse som en nøkkelfaktor for samfunnsdeltakelse (jobb, nettverk osv.), så handler språkopplæring om utjevning av sosiale forskjeller i byen.

Dette skillet mellom hvem som oppfatter at de jobber med byutvikling, og hvem som ikke gjør det, er vesentlig og får konsekvenser for utformingen av områdeinnsatsen i Groruddalen. Det er ikke satt av ressurser, verken i form av tid eller personell, til å diskutere ulike forståelser av premissene for byutvikling i Groruddalssatsingen. Medarbeidere jobber med forskjellige utgangspunkt og forståelse for hva som er problemet, så vel som hva som kan være løsningen. Det skaper til dels frustrasjon og forsinkelser i samarbeidet.

Blant mine informanter er det flere som trekker frem at det akkurat nå pågår en utvikling i Groruddalen, som vil kunne få store konsekvenser for resten av byen. Groruddalen regnes som det store eksperimentet hva gjelder mangfold og sameksistens, men også som byens største tomtereserve. Hva gjelder integrering, går enkelte av informantene så langt som til å hevde at lykkes man ikke her, så lykkes man ikke i resten av byen heller. Det er imidlertid begrenset hvilket spillerom en slik motsatt problemrepresentasjon (Groruddalen som mulighetenes dal), kan få under den lukkede byråkratiske stedsdiskursens dominans. Hele grunnlaget for Groruddalssatsingen er antakelsen om at Groruddalen har store problemer. Den ubyråkratiske diskursen om Groruddalen legger grunnlaget for en potensielt annerledes tilknytning mellom Groruddalen og resten av byen.

### 6.3 MÅLSETTING OM SAMARBEID

Den tredje innrammingen peker mot Groruddalssatsingens mål om at samarbeidet mellom ulike tiltak og forskjellige deler av forvaltningen, skal økes. Dokumentanalysen gir flere eksempler på kognitivt fremtidsrettede dokumenter enn berettende hva gjelder samarbeid. Ofte kommer det til uttrykk som et ønske med karakter av et intensjonsprogram. Det er de ulike forvaltningsnivåene, men også private aktører, som skal samarbeide. Det vil

si beboere, næringsliv, stat eller kommune. I noen av årsrapportene presenteres det som faktisk har skjedd av nytt samarbeid og her gis det naturligvis en mer deskriptiv karakter.

Flertallet av informantene var opptatt av samarbeid og trakk det frem som noe av det viktigste ved Groruddalssatsingen. Enkelte mente imidlertid at Groruddalssatsingens organisasjon og dens innretning mot synlige og raskt gjennomførbare prosjekter, la flere hindre i veien for utviklingen av gode samarbeidsformer på tvers. Informanter fra alle nivå i forvaltningen understreker at det er utfordringer knyttet til det ønskede samarbeidet, men at det også har oppstått nye muligheter gjennom Groruddalssatsingen.

Allerede i intensjonsavtalen slås det fast at samarbeid er viktig: ”For at Groruddalssatsingen skal lykkes, må man jobbe systematisk og målrettet. Hovedmålet for satsingen er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Det utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes” (Bjørnøy 2007).

I løpet av Groruddalssatsingens første halvdel har man høstet ulike erfaringer med hvordan dette samarbeidet fungerer. Og det er ikke nødvendigvis slik at bydelsledelsen skiller seg fra ansatte lengre ned i systemet, eller at etatene har et enstemmig syn på saken. Den etaten som var mest involvert i nye samarbeidsformer var Plan- og bygningsetaten, gjennom områdeløftene. Blant mine informanter understreket alle de involverte at de første årene av områdeinnsatsen hadde de brukt til å bli kjent på tvers. Få informanter fortalte om samarbeid som kunne iverksettes umiddelbart, og da fortrinnsvis med aktører de kjente fra tidligere samarbeid. Informanter i bydelene fortalte at de brukte tid på å bli kjent med nye folk i nye roller, og dessuten at Groruddalssatsingen ga mulighet for helt nye initiativ ingen hadde tradisjon for.

### **Ulike samarbeidsformer**

Bydelene er gitt en anledning til å ta mer initiativ til fysisk planlegging med Groruddalssatsingen. Eksempelvis tok bydel Stovner initiativ til utbedring av en rundkjøring rundt Stovnersenteret, en veistrekning mange mente kunne gjøres bedre for fotgjengere og gående og samtidig betjene senteret. Som tilfellet var på Svarttjern, manglet også bydel Stovner på denne tiden kjennskap til planprosesser, rekkefølgebestemmelser og hvilke etater som burde involveres til hvilken tid. De av informantene som var involvert i

utbedringen av rundkjøringen mente at bydelen hadde lært mye av prosessen, og da stillingen som koordinator for områdeløftet ble ledig valgte bydelen å ansette en person med bred kommunal erfaring. Fra starten av var den preget av gode intensjoner, men få klare retningslinjer og dermed ble det opp til de ulike partene å skape veien videre.

Hele tre av fire områdeløft fikk nye koordinatorene i løpet av mitt feltarbeid. Det har siden stabilisert seg, men alle informantene ga uttrykk for at de oppfattet det som at Groruddalssatsingen for en stor del ble til underveis. Fra ledelsen i Husbanken ble det beskrevet som et resultat av dårlig kommunikasjon mellom den enkelte medarbeider og Husbanken, samt ulik forståelse for hva stillingen skulle innebære. Med de nye ansettelsene ble mandatet spisset og prosjektbeskrivelsen av områdeløftene klargjort. Jeg intervjuet nye, sittende og avgåtte medarbeidere i stillingene som koordinatorene, og alle ga uttrykk for at samarbeidet på tvers, mellom bydel og Husbanken og bydelene i mellom, var avgjørende for hva man lykkes med å få til. For noen fungerte det bedre enn for andre, hvilket synes å ha sammenheng med den ansattes forventninger til hvor tett knyttet opp mot Husbankens intensjoner og mål stillingen skulle være. Tidligere erfaring og nettverk av kontakter spilte også en rolle. Områdeløftene har, i spesielt stor grad, vært avhengige av å utvikle godt samarbeid. Groruddalssatsingen som sådan utvikler seg saktere og er mer omfattende, enn områdeløftene. De største nyvinningene i samarbeid, målformuleringer og organisasjonsform har funnet sted i områdeløftene, og er senere overført til andre deler av satsingen.

Edmark har i sin forskning, understreket betydningen av samarbeid for at områdeinnsatsen skal lykkes (Edmark 2002). Et deprivert område er særlig utsatt for svingninger av mer strukturell karakter, som på arbeidsmarkedet eller boligmarkedet (Edmark 2002, Hall 1997). Dermed blir det ekstra viktig at man, i områdeinnsatsen, tenker byutvikling i et helhetsperspektiv og innlemmer hele byen og området rundt. I Groruddalssatsingen, og særlig i områdeløftene er det ikke en del av praksisen. Områdeløftene blir i tillegg ekstra små dersom de ikke knytter seg godt opp til resten av Groruddalen. I tillegg til samarbeid trekker Edmark frem nødvendigheten av et fokus på prosess, snarere enn endelig resultat (Edmark 2002). Det er i tråd med den oppmerksomhet som blir tiltakene til dels fra en del av dem som jobber tett på befolkningen, for eksempel på Haugenstua når torget skal rustes opp. I denne prosessen var også koordinatoren for områdeløftet sentral, men informantene opplevde det ikke som en stabil eller vel forberedt, form for samarbeid.

Enkelte av informantene mener områdeløftene er for mye preget av hva Husbanken vil, og at banken har valgt å engasjere medarbeidere som vil det samme som dem. Andre mener det har vært rom for tilpasning fra begge parter underveis. Husbanken har en tydelig agenda for hvor de vil med områdeløftene, blant annet at de skal kunne danne en mal for tilsvarende innsats andre steder i landet. Arbeidet med områdeløft har således vært en prøvestein for Husbanken, noe de ikke har gjort før. Det har ikke umiddelbart vært enkelt å innpasse i de politiske retningslinjene for Husbankens drift, der det i første rekke er de svakest stilte og førstegangsetterer som er målgruppen. I løpet av de første årene Groruddalssatsingen varte fikk Husbanken likevel aksept for å jobbe med områdeløft. Det ble utarbeidet retningslinjer og en egen metodologi for drift av et områdeløft som kunne overføres til landet forøvrig. Husbanken selv beskriver erfaringene fra Groruddalssatsingen som uvurderlige. Husbanken er, som statlig aktør, en som formidler så vel prosess som resultat til kommuner over hele landet. Det gjøres på Husbankens hjemmesider, gjennom seminar og konferanser, og som nye områdeløft iverksatt blant annet i Bergen og Trondheim. Erfaringene fra Groruddalssatsingen tas på den måten med videre, og kommer flere områder til gode. Samtidig var det blant mine informanter, i den perioden jeg foretok intervjuer, ikke noen utbredt opplevelse av at Husbanken var en svært fleksibel og variert samarbeidspartner. Tilskuddsmidlene fra banken ble regnet som friere enn mange andre i Groruddalssatsingen, og Husbanken samarbeidet etter hvert mer med blant andre IMDI enn de gjorde ved oppstart, men Edmarks poengtering av fleksible og varierte arbeidsmåter kjennetegner, i følge informantene i bydelene, ikke Husbankens innsats i denne perioden. En av utfordringene er, slik mine informanter beskriver det, å få tid til å analysere, klargjøre og diskutere årsak og virkning på tvers av interesser, aktører og forvaltningsnivå. I det områdeinnsatsen skal gå på tvers av etablerte skiller mellom hvordan det tenkes om byutvikling, egen rolle og geografisk inndeling av innsatsområdet, så er det behov for mer tid til forberedelser. Det er bydelene som søker om midler hos Husbanken, så slik sett kan man si at de ikke burde søke før de var godt forberedt, men dersom en områdeinnsats virkelig skal være på tvers, så er det ikke bare bydelene som skal forberede seg, men hele forvaltningsapparatet.

Husbanken setter Groruddalen inn i en større sammenheng gjennom erfaringsoverføring til andre byer. De problemstillingene informantene i Husbanken trekker frem, handler for en stor del om hvordan erfaringer kan hentes ut og bringes videre, mens for informantene i bydelene er det ofte viktigere hva som skjer i det området der tiltaket iverksettes. Dermed oppstår ulik fokusering og ønsker om innretning av prosjektet, som, i følge Edmark,

bør avklares på forhånd (Edmark 2002). I Groruddalssatsingen oppstår det både konflikter som følge av ulike oppfattelser av hva som er problemet, men det utvikler seg etter hvert også en form for praksis der begge hensyn synes mulig å ivareta. Det kan ha sammenheng med at det er den første tiden som har gått med til å bli kjent, og der man kunne trengt en bedre foranking. Etter hvert går det enklere fordi nødvendig kontakt er knyttet og de ulike aktørene begynner å høste erfaring med samarbeid. Tilsvarende erfaringer er gjort i andre europeiske land (Dekker 2004, gjengitt i Brofoss 2006).

### Nye roller

Bydelens mulighet for å delta med initiativ i kommunale planprosesser omtales blant mine informanter som noe de selv har oppdaget, og ikke som noe som ble lansert fra sentralt hold (som for eksempel Plankontoret) i Groruddalssatsingen. Og det var i områdeløftene potensialet kom tydeligst frem. Plan- og bygningsetaten ga uttrykk for at de ikke var forberedt på at bydelene skulle ta en så aktiv rolle, og bekreftet at dette var en rolle bydelene tok – uten, understreket etaten, egentlig å ane rekkevidden av den. I etaten oppsto det etter hvert et behov for å møte de nye innspillene som kom og dessuten bistå bydelene med opplæring i planprosesser og forvaltningspraksis i byutviklingssaker. De forskjellige bydelene hadde varierende kompetanse på området og har gjort seg ulike erfaringer.

Bydelene har ikke hatt noen rolle i byutviklingen tidligere. Vi har på en måte levert de tjenestene vi skal levere og man har vært begrenset i forhold til de rammene man får. Mens vi i de siste årene først og fremst har vært opptatt av å finne ut hvor vi kan kutte, har vi med Groruddalssatsingen fått et krydder i hverdagen hvor vi kan sette i gang nye prosjekter. Den har også gitt bydelen en helt annen kompetanse enn de har hatt tidligere i forhold til å tenke stedsutvikling. Vi har fått nye samarbeidspartnere, slik som Husbanken og de kommunale etatene som vi tidligere ikke egentlig har hatt et samarbeid med. Snarere har vi tidligere jobbet med hver vår del uten å ha så mye med hverandre å gjøre.

Bydelsutvalget, bydel Grorud

Sitatet illustrerer hvorvidt bydelene kan rette oppmerksomheten mot utviklingsarbeid fremover i tid eller må konsentrere seg om å legge begrensninger. Bydeler som igangsetter prosjekter og tar initiativ har en større opplevelse av at de er med på å påvirke.

Mange deler lokalpolitikeren sin oppfatning av at Groruddalssatsingen har gitt bydelene større spillerom. Med satsingen har de fått et utvidet mandat som også inkluderer initiativ til planlegging. Potensialet er utnyttet på forskjellig vis i hver bydel. Mens det i alle de fire bydelene ble oppfattet som en utfordrende mulighet å ta mer initiativ, var ikke alle like begeistret for hvordan initiativet ble fulgt opp andre steder i forvaltningen. I bydel Stovner ble det understreket at bydelen selv hadde for lite kjennskap til prosessene og satte i gang med fysiske endringer uten å vite hvor lang tid det kom til å ta og hvor mange etater som måtte involveres. Til tross for at det ble skapt forventninger som vanskelig lot seg innfri, var bydelen mer opptatt av å lære av sine feil og legge bedre planer fremover, enn å gi fra seg anledningen. Fra bydelsledelsens side var det ikke et ønske om å overta planprosessene fra etatene, men å erverve nødvendig kompetanse for å gjennomføre lokalt tilpassede og gode prosjekter. Denne, mente de, burde i sin tur få en mer fremtredende plass i planprosessene i form av nye typer samarbeid. Gjennomgående gjelder at bydelene mener de har relevant kompetanse på mer enn tjenesteproduksjon og at denne burde tillegges mer vekt.

Bydelene har kompetanse på å samarbeide på tvers med den omkringliggende byen og nabokommunene (selv om de ligger utenfor Oslos grenser), fordi beboerne krysser disse grensene hele tiden. Når ungdom krysser bydelsgrenser, må det samarbeides om forebyggende tiltak. Det gjøres vanligvis fra bydelenes side, og informanter i bydelene forteller at det kan være vanskelig å innlemme i Groruddalssatsingen. Etatene på sin side forholder seg heller ikke til Groruddalen som en relevant avgrenset størrelse. De innlemmer imidlertid ikke nabokommunene i utstrakt grad. Eksempelvis er Samferdselsetaten opptatt av å skape forbindelser mellom Groruddalen og resten av byen ved etablering av gang- og sykkelstier i Groruddalssatsingen. Etatene har kompetanse om relevant saksgang og vet hvilke andre etater som må involveres på et tidlig tidspunkt, men har samtidig varierende erfaring med involvering av bydelene (som mer enn høringsinstanser). Oppgaven konsentreres ofte om det enkelte prosjekt, den enkelte strekning, oppgradering av et bestemt torg/plass, lekeområde, grøntområde eller liknende og sjelden legger man visjoner eller ser på muligheter for å drive planlegging sammen. Å involvere bydelene i et eventuelt regionalt samarbeid synes utopisk og defineres som ”lite hensiktsmessig”. Fra etatenes side, og fra politisk hold, begrunnes det med kapasitet og med referanse til ”nødvendig” ansvarsfordeling. Dagens sektorinndelte system forsvares til tross for at flere påpeker at det har mangler ved seg. Det vil være omstendelig og krevende å se på nye løsninger for offentlig forvaltning, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåenes hierarki. Fra sentralt hold i Oslo kommune

og i staten, hevdes det dessuten at det vil være unødvendig og lite besparende. I bydelene er oppfatningene delte, men de fleste ser det som en uoverkommelig oppgave å skulle omorganisere forvaltningen ”enda en gang”.

Sektorinndelingen og opprettholdelsen av forvaltningsmessig praksis som ikke går mye på tvers av kommunegrenser, kan ses på som en rigid forståelse av hvordan kommunen er organisert. Et fellestrekk ved de fleste områdesatsinger er imidlertid at man, i motsetning til arena- og gruppepolitikk, jobber tverrsektorielt ut i fra et mål om å oppnå synergieffekter (Andersen H.T 2001). Når det ikke skjer, hva enten det er fordi det er vanskelig å bryte med etablert praksis, eller det ikke regnes som hensiktsmessig, så opprettholdes legitimiteten til den lukkede stedsdiskursen. Det fremstår som fornuftig å avgrense innsatsen til fire bydeler, og å konsentrere tiltakene lokalt fordi det dermed blir mest hensiktsmessig. Alternativet ville være arbeidskrevende på en måte som ikke ga umiddelbare resultater, men snarere var uttrykk for en prosess, hvilket ikke er i tråd med forventningene om målbare resultater av områdeinnsatsen (Edmark 2002, Andersen H.S 2003, Palander 2006).

I eksempelet fra Furuset anså Plan- og bygningsetaten bydelens lokale kompetanse for å være helt nødvendig. Deres kjennskap til støttespillere, gode metoder for å nøste deltakere og kunnskap om stedets nære lokalhistorie og demografiske spredning (ned på borettslagsnivå), bidro til utviklingen av Furuset senterområde. Sammen med etatens plankompetanse og Husbankens finansieringsmodell, ga samarbeidet verdifulle innspill til videre planprosess, ble brukt som et omdømmebyggende tiltak med utstilling og presseoppslag rundt resultatet, og som erfaringsbank for prosesser i andre områdeløft. Med andre ord tilfredsstilte det behov på alle tre forvaltningsnivå. Innspillene bydelen og etaten fikk var mange, og en del av disse har inngått i Plan- og bygningsetatens videre arbeid med en områderegulering for utviklingen av Furuset<sup>44</sup>. Da medvirkningsprosessene pågikk og engasjementet var som størst, ble det gitt uttrykk for at dette var et positivt bidrag. Fra en del av dem som jobbet tett på ungdom ble det imidlertid også understreket at prosessen var krevende fordi de mest ressurssterke ungdommene ble engasjert i ett prosjekt over lengre tid. I praksis innebar det at de var utilgjengelige for andre prosjekter i perioden.

---

<sup>44</sup> Mer om det her: <http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/groruddalen/article201835-53172.html> (sist lest: 23.12.2012)

To av informantene i bydel Alna var særlig opptatt av å diskutere medvirkningsprosessens videre skjebne. De understreket det positive ved at ungdom, voksne og eldre ble hørt, men var ikke overbevist om hvor mye innspillene egentlig ville få å si. En del av de temaene som ungdommene tok opp ville vanskelig la seg gjennomføre mente de, som for eksempel et større og mer innholdsrikt kjøpesenter. Og om det skulle skje ville det i så tilfelle ta så lang tid at disse ungdommene for lengst var voksne, og neppe så utviklingen som grunnlagt i en medvirkningsprosess de var med på for mange år siden. Fra bydelens side var man opptatt av hva som gjøres i forhold til beboerne i etterkant av medvirkningsprosesser. I en tradisjonell planprosess involveres ikke nødvendigvis beboerne etter at de har gitt sine innspill i form av høringer eller workshops. I bydel Alna var man opptatt av at planprosessen på Furuset måtte utviklet seg annerledes.

De særlige samarbeidsformene mellom stat, bydel og kommune som oppstår i områdeløftene i Groruddalssatsingen pågår i en tidsbegrenset periode, enda kortere enn områdesatsingen som helhet, før aktørene trekker seg tilbake i mer tradisjonelle roller. Etter involveringen av de ulike parter på Furuset satt bydelen igjen med en verdifull erfaring, men opplevde at de var uten tilgang på virkemidler for å følge prosessene videre. Det samme gjaldt til en viss grad etaten, som fikk gode innspill til videre planprosess, men som ikke hadde et virkemiddelapparat som kunne følge, og fange opp, den videre utviklingen av Furuset utenom gjennom ordinære planprosesser. Husbanken på sin side var opptatt av å videreformidle erfaringene fra dette områdeløftet til andre områdeløft, men hadde liten mulighet til å påvirke planprosessene lokalt. De erfaringene som overføres til andre steder i landet, er i primært rettet mot å få i stand et samarbeid som gir resultater innenfor et avgrenset sted og i en begrenset tidsperiode.

#### *Initiativ til planprosesser fra bydelene*

Som et resultat av mer aktive bydeler, og deres initiativ til planprosesser opprettet Plan- og bygningsetaten en egen avdeling som jobbet særlig med Groruddalen og områdeløftene. Fra etatens side ble det understreket at denne avdelingen var en del av etatens alminnelige driftsmidler, altså mottok den ikke støtte fra Groruddalssatsingen.

Det som skjer nå er at vi blir litt sånn lokale byutviklere uten at vi egentlig er det. Vi har alltid sagt, når folk henvender seg med at ”Nå er det forferdelig der oppe” eller liknende, så har vi sagt at ”Jo, det skal vi sende en henvendelse om til den eller den etaten”. Men nå er det annerledes, for nå forventer folk at



”Groruddalssatsingen må da kunne gjøre noe med dette”, og da blir det bydelene som er eier. Så det skjer jo noe her gjennom dette – og i det lange løp kan det få noen positive eller problematiske konsekvenser. Som at når det ikke er penger mer må vi tilbake til folden, eller vi har fått til noe alle er villige til å bygge videre på.

Bydelsadministrasjonen, Grorud

Bydelene mener de har investert mye i Groruddalssatsingen og at investeringene i organisering og nye samarbeidsformer har vært nyttige og gitt erfaring det kan bygges videre på. Hvorvidt det blir tatt hensyn til disse erfaringene etter 2016, oppfatter imidlertid ikke bydelene at de har noen innflytelse på. De dirigerer sine innspill til Samarbeidsutvalget for Groruddalssatsingen, og i så måte er det brakt oppover i systemet. Men i løpet av mitt feltarbeid, ble det ikke gitt noen signaler tilbake til bydelene om hvordan man skulle videreføre erfaringene med samarbeid etter at områdeinnsatsen er avsluttet. Diskusjonen synes å henge på om det blir noen videreføring av Groruddalssatsingen eller ikke. Det bydelene etterlyser kan imidlertid også falle innunder ordinær forvaltning. Blant de ansatte var det ulik respons på fraværet av tilbakemelding. Noen mente det ikke var annet å forvente, andre ga uttrykk for frustrasjon, mens enkelte fremdeles var optimister og mente det kunne etableres over tid. Informanter i to av bydelene understreket at de uansett ville ta erfaringene med seg internt og pleie de personlige kontaktene som var knyttet mellom bydel, etater, stat og kommune videre. Informantene fra de andre to bydelene var mer negative, og oppfattet ikke situasjonen som holdbar dersom det bare var personkontakter man fikk ut av samarbeidet. Informantene i alle fire bydelene etterlyste en bedre forankring og strategi for videreføring allerede nå. Poenget var at da kunne de innrette arbeidsformen bedre avhengig av om det lå an til en videreføring eller ikke.

Mangelen på forankring av erfaringer med ulike typer samarbeid i den første halvdel av Groruddalssatsingen kan tilskrives måten områdesatsingen kom i stand på. Selv om det ble arbeidet med en innsats rettet mot Groruddalen i mange år, var det først i 2005 at prioriteringen kom opp på øverste politiske nivå. Derfra ble satsingen satt ut i livet, med relativt kort tid til å forankre den nedover i forvaltningen. Informanter ved Plankontoret forteller at dette var en politisk initiert områdesatsing som i liten grad møtte gehør i utøvende organer:

Du må være klar over det at da denne satsningen kom så var det ingen av etatene som ville ha den. Dette er rent politikervillet. Alle etatene sa nei til en Groruddalssatsing, mens politikerne tvang det igjennom.

Plankontoret for Groruddalen

I de første årene Groruddalssatsingen varte, ble det gitt uttrykk for en gjennomgående positiv innstilling til det initiativet som ble tatt. Både i bydelene, etatene og fra lokalpolitisk hold var det en betinget skepsis til hva områdesatsingen kunne tenkes å føre til. Samtidig var holdningen at Groruddalssatsingen, tross alt, gikk ”bedre enn forventet”. Det som gjorde utslaget, var de faktiske økonomiske overføringene og utviklingen av nye samarbeidsformer og partnere.

Informantene i bydelene viste en gjennomgående større vilje til omstilling enn informantene i etatene. Det kan ha sammenheng med at linjene fra de ansatte og opp til ledelsen er kortere i bydelene enn i mange av etatene. Blant mine informanter var det ingen signifikant forskjell i utdanningsnivå eller faglig bakgrunn. Forskjellen kan ha sammenheng med at bydelene fra før er ”vant med å snu seg rundt”, som en ansatt i Alna sa det, og at de har ledere som viser vilje til omstilling. Ikke alle erfaringene informantene i bydelene gjør seg, er positive, men de opplever ikke å måtte stå direkte til ansvar for en byråd på samme måte som de ansatte i etatene fortalte at de opplevde det. Bare den øverste lederen i en kommunal etat vil måtte svare for en eventuell avgjørelse til politisk ledelse, men blant mine informanter i etatene var bevisstheten om det politiske nivået mye tydeligere. Informantene fortalte at de ikke kunne gi uttrykk for faglige vurderinger dersom de gikk mot etablert politikk. Unntaket var prosesser der etaten forfattet en faglig vurdering som politikerne eventuelt i etterkant valgte å se bort fra. Informantene i bydelene ga derimot mindre uttrykk for at de opplevde det som de måtte forholde seg til politiske beslutninger på denne måten.

Informantene i bydelene anså bydelene for å stå lavt på den kommunale rangstigen, men at det til gjengjeld var spillerom for raskere omstilling fordi de ikke måtte løfte problemstillinger opp politisk på samme måte. Blant informantene i bydelene og etatene ble det snakkes om ulike organisasjonskulturer. Et vesentlig poeng i denne sammenheng er at etatene arbeider for Oslo som helhet, mens bydelene skal imøtekomme en mindre del av befolkningens interesser (de som er bosatt i bydelen). Perspektivet på hva som er lokalt og regionalt, samt hvilken tidshorisont og tidsfrister det

opereres med er ofte ulikt mellom etatene og bydelene. Hvorvidt organisasjonskulturene lar seg samkjøre kan være avgjørende for samarbeidet.

Oslo kommune er en veldig fragmentert organisasjon og mange er seg selv nok i dette systemet. Det har blitt bedre gjennom disse to første årene, men det er ikke en god løsning for å gjøre samordnede og helhetlige grep innenfor et område.

Fortsatt (2009, min anm.) kan vi oppleve at Samferdselsetaten, og også Plan- og bygningsetaten, viser til kommuneplanen og ikke til vedtak i Groruddalssatsingen. Men det har blitt bedre, mer gehør for å tenke langsiktig. Men samtidig opplever vi at omtrent i de områdene der vi satser gir Plan- og bygningsetaten tilsagn om midlertidige brakkeboliger. Det er utleieboliger for alle i Oslo, en ren kommersiell drift. Når det er midlertidig godkjenning er det ikke høringskrav, så vi blir jo ikke orientert en gang – og sånt vekker forbannelsen i folk og virker stikk mot sin hensikt.

Bydelsadministrasjonen, Grorud

Plan- og bygningsetaten har vært aktiv i en del områdeløft og de fleste sier de har fått et bedre samarbeid med dem etter at Groruddalssatsingen ble iverksatt. Samtidig er ikke Plan- og bygningsetaten den eneste involverte etaten i praktisk planlegging, og den rollen Plan- og bygningsetaten har fått ved å være så aktive i Groruddalssatsingen er heller ikke uproblematisk:

Hva slags rolle har egentlig Plan- og bygningsetaten i byutviklingen i Oslo? Er de egentlig bare en reguleringsmyndighet, eller er de en aktivt deltakende part i utviklingen? På den måten jeg sier det så sier det seg selv at jeg betviler litt det siste. I hvert fall i Groruddalen.

Jeg tror egentlig mye av de tingene, og det vi faktisk trenger hjelp til, ligger hos samferdselsetaten, Etat for eiendom og byutvikling, Friluftsetaten – det er de som er de utførende og som sitter med eiermakt og så videre. Og så er det jo et spørsmål da, om Plan- og bygningsetaten kunne vært en etat som sitter på kompetanse og som er i grenseland mellom sosial

deltakelse /medvirkning og den fysiske utformingen; byplanlegging? Jeg tror ikke det.

Jeg tror ingen har den grenseoverskridende kompetansen, så enkelt er det. Ingen i Oslo kommune har det. De som er nærmest å ha det er faktisk bydelene, men det er et resultat av Groruddalssatsingen at vi nå innhenter kompetansen til prosjekter som kan utnytte den erfaringen.

Bydelsadministrasjonen, bydel Bjerke

Plan- og bygningsetaten selv understreker at det er flere hensyn å ta. Mandatet strekker seg utover den enkelte bydel til Groruddalen. Oslos vekst er blant de sterkeste i Europa og boligprisene avdekker et etterslep i boligbyggingen. Groruddalssatsingen er ikke opprinnelig avsatt for å bøte på et boligproblem, men i Plan- og bygningsetaten ses god foretting og en positiv levekårsutvikling i sammenheng.

Hvordan skal en prioritere satsingen? Er det kun boligsosiale utfordringer, sosiale utfordringer eller er det også byutviklingsutfordringer? Om en ser på kommuneplankartet så er Groruddalen den delen av byen som i tiåret fremover vil ha den største endringen og befolkningsveksten om Oslo skal vokse med 200 000 nye folk og 100 000 nye arbeidsplasser i de neste 20-25 årene. Når Fjordbyen er fylt så er det Groruddalen som har det største potensialet for ny byutvikling. Og i alle fall deler av de 200 000 må en huse plass til i Groruddalen.

Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune

Samarbeidet mellom de ulike aktørene har tatt tid å få på plass. De første årene har gått med til å avdekke motiv og vurdere samarbeidsprosjekter mellom ulike forvaltningskulturer. Det er i utgangspunktet ulike sider av forvaltningen som møtes i Groruddalssatsingen. Ettersom det ikke ble satt av tid i forkant av områdeinnsatsen til å bli kjent med hverandres praksis og eventuelt utvikle et grunnlag for nye samarbeidsformer, oppstår behov for slike møter der man blir kjent med hverandres potensielt nye roller disse første årene.

### **Strukturering av samarbeidet**

Alle bydelene gir uttrykk for at de opplever Husbankens midler i områdeløftene som ”friere” og mer attraktive for bydelen enn mange av de ordinære midlene fra satsingen. De ordinære midlene oppfattes ikke som

uvesentlige, men er i større grad øremerket og på forhånd definerte. I områdeløftene derimot kan bydelen søke om hvor midlene skal brukes, og de kan selv utvikle prosjekter som ses i sammenheng med bydelens øvrige virke. Det understrekes at måten områdeløftene er organisert på, har gjort det lettere å komme raskt inn i samarbeidsformer med andre aktører, og at bydelen har bedre anledning til å tenke prosjekter inn i et lengre tidsperspektiv enn satsingens 10-årige prosjektperiode. Husbanken oppfordrer bydelene til å søke støtte til konkrete prosjekter gjennom utarbeidelse av prosjektbeskrivelse, budsjett og fremdriftsplan. Oppfølgingen av bevilgningene skjer fortløpende gjennom relativt omfattende krav til dokumentasjon. Fra Husbankens side er det helt sentralt at prosjektbeskrivelsene kommer fra bydelene selv.

Når bydelen er inne med sin kunnskap om lokalsamfunnet og når beboere er inne med sin kunnskap så er det jo ti ganger så store sjanser for at man treffer.

Avdeling for Groruddalssatsingen, Husbanken

Organiseringen av satsingen er en viktig del av Husbankens egeninnsats, og de bruker mye tid på å implementere områdeløftet som organisasjonsmodell. Banken har utarbeidet det de kaller HPM (Husbankens Prosjektutviklings Modell), et ”eget konsept for prosjektstyring og prosjektutvikling tilpasset arbeid med områdesatsinger”<sup>45</sup>. Det er denne organisasjonsmodellen banken ønsker å benytte også andre steder i landet etter hvert. For områdeinnsatsen mener de at en bedre struktur bidrar til et bedre samarbeid.

Tenkningen da er å etablere mange slike strukturer som dette (områdeløft), at du får samme strukturen – få til samarbeid på tvers... Og vi bygger opp en struktur rundt dette som vi fra Husbanken kan være med å serve. Både når det gjelder søknader, hjelpe dem med prosjekthåndteringsverktøy, lederutvikling.

Så dette her er på mange måter en forretningsmodell for Husbanken også. Da kan vi kopiere denne på Søndre Nordstrand, nede i indre øst, vi kan gå til Fredrikstad – vi kan etablere noen strukturer som gjør at folk kan lære av hverandre. Det er vår jobb; vi driver systemutvikling.

Avdeling for Groruddalssatsingen, Husbanken

<sup>45</sup> HPM, Husbankens Prosjektutviklingsmodell. Powerpoint presentasjon av Basiskurs, versjon 2.0, overlevert fra Husbanken i forbindelse med intervju.

Med områdeløftene utvikler Husbanken en organisasjonsmodell som de mener skaper rammer, men samtidig gir partene et spillerom ved utvikling av prosjektene. Bydelene har noe ulik erfaring med hvor mange som involveres i områdeløftene, men det er ingen tvil om at den tette oppfølgingen fra Husbankens side oppleves som positiv. Husbankens økonomiske investering er attraktiv og bydelene mener de får mer igjen for pengene i områdeløftene enn ellers. Det gir større interesse og eierskap når prosjektene er utviklet lokalt og ikke øremerket på forhånd.

Også informantene i bydel Alna var svært fornøyd med sitt områdeløft på Furuset, og understreket at det var kommet til et konstruktivt samarbeid mellom ulike forvaltningsnivå. Både informantene i bydelen og i Plan- og bygningsetaten oppfattet Husbanken som en aktiv medspiller, en med høye forventninger, men som også stilte med kompetanse i form av ressurspersoner og kunnskapsoverføring. Bydelenes erfaring med Groruddalsmidler i de andre programgruppene, er at de i større grad er definert på forhånd med mindre rom for medvirkning til prosjektutforming. Områdeløftet derimot gis ros for mye lokal deltakelse. Husbanken overlater for en stor del prosjektutvikling og gjennomføring til bydelene og legger seg i mindre grad opp i hvem bydelene velger å trekke med, eller hvilke medvirkningsprosesser de setter i gang. Banken har utarbeidet et metodenotat som bydelene kan benytte seg av dersom de står fast eller trenger inspirasjon fra erfaringer høstet andre steder. I tillegg arrangeres kurs og studieturer der ansatte i Groruddalssatsingen inviteres med. Min oppfatning er at samarbeidet er konstruktivt i den forstand at det gir resultater. Men det skal ikke underslås at alle prosjektsøknader må godkjennes av Husbanken, med påfølgende tett oppfølging. Det er Husbanken, og ikke et samarbeidsorgan mellom alle partene Groruddalssatsingen, som sitter med den økonomiske nøkkelen for hva bydelene kan utvikle av prosjekter i områdeløftet.

Den direkte kontakten med bydelene har Husbanken selv tatt initiativ til. Som statlig aktør omgikk de på mange måter Oslo kommune sentralt da de inviterte bydelene til et direkte samarbeid, noe som i praksis ikke er vanlig i Oslos forvaltning. Midlene til områdeløft fra Husbanken ligger i prinsippet utenfor intensjonsavtalen da staten har forpliktet seg til å gi (minimum) 50 millioner kroner i tilskudd, men bevilger vesentlig mer, blant annet gjennom tilskuddene fra Husbanken. I løpet av mitt feltarbeid ga flere informanter i Husbanken og i bydelene uttrykk for en usikkerhet om hvorvidt Husbanken kom til å fortsette sitt engasjement også etter 2010. Avgjørelsen ble tatt på politisk nivå i det daværende Kommunal- og regionaldepartementet.

Husbankens ansatte hadde da kommunisert til bydelene at de ønsket å fortsette, men at de ikke kunne garantere for videre overføringer. Noen bydeler valgte å ”ta sjansen” på at midlene kom til å videreføres også etter 2010, i den forstand at de prioriterte prosjekter som ideelt sett burde gå over lengre tid. Andre valgte å satse på kortvarige investeringsprosjekter denne første perioden.

Målsettingen om samarbeid med ulike parter oppfattes blant mine informanter i bydelene og i etatene, først og fremst som en dyd av nødvendighet. De gir uttrykk for at de er positive til samarbeid, og at det er helt nødvendig for å få til noe. Samtidig opplever de ikke at det vies stor oppmerksomhet til hva som skal til for å etablere et godt samarbeid på tvers i Groruddalssatsingen. Mangelen på tid til etablering av tillitsfulle relasjoner oppleves av flere som problematisk. De målsettingene som er satt om samarbeid oppfattes som å ha presset seg frem, særlig etter initiativ fra Husbanken i områdeløftene. At de har kommet på plass regnes som positivt, men opplevelsen er at det har skjedd på tross av, ikke på grunn av, hvordan Groruddalssatsingen er innrettet mot målbare resultater.

Med utgangspunkt i etterspillet fra rehabiliteringen av Svarttjern, gir bydelsadministrasjonen i bydel Grorud uttrykk for hvordan bydelen tilpasser seg eksisterende forvaltningsrammer:

At det bare var drikkevannet som kunne brukes hadde ikke vi kunnskap om, og det synliggjør noe av utfordringene for vi er primært en leverandør av tjenester, mens alt annet, slik som de tekniske løsningene - om det er vei, sti vann eller annet, det har jo ikke vi noen kompetanse på. Slik som Oslo kommune er organisert tenker jeg at det er ikke riktig at vi skal ha den kompetansen heller. Vi bør kunne se behovet, men det rent tekniske som skal gjøres det mener jeg ligger til de andre etatene slik kommunen er organisert.

Det å skjønne hvorfor og å kommunisere på en god måte det må vi kunne, og den kompetansen har vi i nærmiljø og samfunnsavdelingene våre, men å gå inn i sakene rent teknisk og diskutere løsninger og muligheter rent faglig det er ikke vårt bord. Jeg skulle jo ønske at vi hadde mer områdebaserte løsninger og mer kompetanse på det, men slik er ikke kommunen organisert. Det vi ser er jo at bydelen burde hatt kompetansen om det folk er opptatt av.

Samarbeidet mellom de ulike aktørene oppleves med andre ord ikke nødvendigvis som en målsetting for Groruddalssatsingen som sådan, men snarere som noe man er nødt til å gjøre, og erfaringene med samarbeidet varierer.

Områdesatsingen er jo i veldig stor grad basert på samarbeidsavtaler med de utøvende etatene. Der var vi kanskje urealistiske i forventningene om hvor mye de kunne prioritere satsingen i tillegg til sin ordinære drift. Det synes jeg vi har fått bedre til når vi nå er inne i vårt andre år.

Oslo kommune er en stor kommune og svært sektorinndelt. Bydelene er ikke som kommuner, vi har for eksempel ikke plankompetanse, det har vi fått nå med Groruddalssatsingen for vi ansatte en som har det fra før, som kommer fra Samferdselsetaten. Hvorvidt det er tilfelle i de andre bydelene varierer.

Det er vel det jeg ser nå at ja, det kan hende at det hadde vært lettere å kommunisere med de faggruppene, samtidig som jeg mener det er på mange måter de sentrale etatene som er den utøvende instansen og da må vi søke å samarbeide best mulig.

Bydelsadministrasjonen, Stovner

Ulike tidshorisonter, stedsforståelser og til dels varierende agendaer har preget utviklingen av samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og sektorer. Forskjellige organisasjonskulturer har møttes for å utforme prosjekter sammen, og det har gitt ulike erfaringer. De prosjektene der samarbeidet fungerer best, er der hvor oppfølgingen er tettest. Enkelt personer som bistår samarbeidet har vist seg å være en positiv erfaring, men kjennetegner så godt som bare områdeløftene de første årene. Plankontoret etterlyses av bydelene som mener de fremstår som utydelige. Kontorets mandat er uklart, og de følger ikke opp det enkelte prosjekt. Fra Plankontorets side gjøres et poeng av at mandatet tvert i mot er klart og tydelig, og at det heller ikke er deres jobb. Dermed er det heller ingen som forvalter den rollen utenfor områdeløftene. Prosjektoppfølgning skjer på formalisert basis gjennom rapportering og evaluering, men den direkte kontakten med en ressursperson for godt samarbeid er fraværende. Utenfor områdeløftene tar det også lengre tid før samarbeidet kommer i gang.



### **Problemrepresentasjoner og stedsdiskurser**

Selv om samarbeid er nedfelt som et overordnet mål, så går de enkelte partene inn for oppgaven i ulik grad. På alle forvaltningsnivå finnes ansatte som gir uttrykk for at samarbeid har ført til merarbeid, og at dette til dels ikke var noe de hadde bedt om, eller ønsket. Men tilsvarende er det, i alle lag av forvaltningen, også ansatte som griper anledningen og jobber for å utvikle nye måter å samarbeide på. De som var mest aktive, var de som ikke så seg selv som bundet av en streng organisasjonsstruktur der alt måtte vedtas i linjen. De så ikke stillingen sin som en del av en intern organisasjonskarriere, men var mest opptatt av faglige problemstillinger.

Problemstillingene som ble trukket frem var knyttet til utviklingen av et bestemt geografisk område, gjerne et områdeløft, sett i sammenheng med utviklingen av andre områder i og utenfor byen. Problemet ble beskrevet som at offentlig forvaltning må utvikles for å kunne møte dagens byutviklingsutfordringer (herunder både fysiske og sosiale behov). Innenfor områdeløftet bød det seg en anledning til å prøve ut nye former for samarbeid, prosjektbeskrivelser og gjennomføring. Tilsvarende opplevelsen til bydel Grorud om betydningen av ekstramidler som gjør det mulig å sette i gang tiltak som peker fremover (og ikke bare kutte i eksisterende), så gir de som er mest aktive uttrykk for problemer som knytter seg til at Groruddalen er et sted av muligheter, ikke mangler. Groruddalssatsingen – enten de er begeistret for den eller ikke, byr på en anledning til å prøve ut noe nytt. Disse informantene snakket oftere ut fra en ubyråkratisk diskurs om Groruddalen. De mente det fantes mange kvaliteter i Groruddalen, og at de først og fremst er knyttet til befolkningen. Dette er en positiv fortelling om dem som bor i Groruddalen, der disse ikke ses på som problemer, men som muligheter. Disse informantene var opptatt av å knytte kontakt med nye samarbeidspartnere, også utenfor Groruddalens geografiske yttergrenser, og snakket om Groruddalen som et sted tilknyttet resten av byen og regionen.

De som var mindre ivrige ga oftere uttrykk for problemer rundt hva de oppfattet at det var mulig å få til innenfor dagens system, og snakket mindre om utviklingen av nye løsninger. Disse informantene snakket ut fra en byråkratisk diskurs om Groruddalen, der rammene for satsingen bestemmer hva som kan gjøres. Det var et spørsmål om hva som er det muligste kunst, men ikke utenfor de fastlagte rammene. På en måte er dette også en pragmatisk innstilling der man ikke risikerer så mye (ei heller å skuffe innbyggerne ved å skape for høye forventninger), men samtidig kan dra nytte av investeringene. Eventuelle utfordringer ved eksisterende sektorinndeling

eller organisasjonsstruktur i forvaltningen adresseres ikke som problemet. Det gjør derimot forventningene til samarbeid når disse ikke er i overenskommelse med det informantene oppfatter at er virkeligheten. Motivasjonen for å drive frem nye samarbeidsformer var vesentlig lavere blant disse ansatte, som altså befant seg på alle nivå i forvaltningsapparatet.

Alle informantene understreket at tillit har vært avgjørende for utviklingen av godt samarbeid. Å opparbeide en slik tillit tar tid og krever gjerne at man har jobbet sammen på prosjekter tidligere. Det handler for en stor del om å bli kjent, og det følger at dersom den enkelte ansatte skulle slutte, må tilliten etableres på nytt med en nyansatt. Det er tidkrevende, men erfaringen fra Furuset viste at når man først hadde positiv erfaring fra å jobbe sammen, så var det også mye enklere å ringe hverandre, og holde hverandre orientert, om hva som pågikk. Investeringen i tid ved oppstart ga seg utslag i spart tid når prosjektene skulle videreføres, og nye eventuelt igangsettes. Disse samarbeidsrelasjonene er imidlertid sårbare fordi de er så avhengig av enkeltpersoner. Min oppfatning er at det er nødvendig å ha noen som brenner for å finne nye former for prosjekter, og som er villige til å gå litt utenfor de fastlagte rammene dersom slike samarbeidsformer skal oppstå. Og de som gjør det, de ansatte som blir primus motor for utviklingen av denne typen prosjekter, blir sittende med mye personavhengig kompetanse i form av nettverk og tillit (Ketola 2000).

Fra informanter i bydelen og Plan- og bygningsetaten fortelles at samarbeidet oppsto for en stor del takket være enkeltpersoner på ulike nivå av forvaltningen. De hadde erfaring med brukermedvirkning fra tidligere prosjekter, og ønsket å se om dette kunne implementeres på Furuset. Det synes som om deres iherdige innsats gjorde at det kom i stand et så omfattende samarbeid. Altså at det ikke var noen etablert samarbeidspraksis eller særlig tilrettelegging fra Groruddalssatsingens side (som for eksempel gjennom Plankontoret eller det daværende Miljøverndepartementet). Begrunnelsen fra de ansatte for å løfte frem samarbeid og medvirkning, er at de da kan fange opp de mange forskjellige måtene et sted kan brukes på, samt ta opp i seg forandringer som finner sted over tid. For informanter i bydelene er dette helt nødvendig, da de uansett skal fortsette sitt virke i tiden også etter 2016. Men det er også relevant for en etat som Plan- og bygningsetaten, som ser på mulighetene for å utvikle Furuset videre gjennom fortettingsstrategien for Oslo. De forskjellige forvaltningsnivåene og sektorene sitter på forskjellig kompetanse, men har mange av de samme behovene. Fordi dette var så tydelig, og fordi enkeltpersoner ønsket å samarbeide, ble det mulig å

gjennomføre en felles kartlegging med mange diskusjoner av mulige løsninger.

Mer alminnelig enn tilfellet på Furuset, er imidlertid at aktørene påberoper seg sitt tradisjonelle ansvarsområde, og henviser til hva staten eller kommunen kan og ikke kan, gjøre. Det gjelder like fullt i områdepolitikken som ellers, selv om målsettingen om samarbeid kan tyde på noe annet. Samtidig oppfattet informantene Groruddalssatsingen som en arena, der det også var anledning til å prøve ut nye former for samarbeid og nye prosjektorganisasjoner. Det var, som eksempelet fra Furuset viser, ofte forbundet med stor egeninnsats og til dels en opplevelse av å jobbe motstrøms, men det vitner også om at det i Groruddalssatsingen er et diskursivt felt der alternative virkelighetsforståelser bryner seg mot hverandre. Mange av målformuleringene i Groruddalssatsingen er nokså åpent formulert, og disse gir rom for tolkning og til dels ulik praksis.

Områdepolitikken legger i prinsippet opp til utprøving av nye modeller, i det minste til å gjøre noen grep som ikke ligger innenfor alminnelig forvaltning. Samtidig er det lite ved Groruddalssatsingen som gjør det enkelt. Det oppstår en konkurranse mellom den byråkratiske og den ubyråkratiske diskursen om hva Groruddalen er for et sted, som uttrykkes blant annet gjennom et ønske om utvikling av nye metoder for samarbeid og forvaltning. Den byråkratiske diskursen om Groruddalen dominerer og legitimeres gjennom blant annet de eksisterende rapporteringssystemene i satsingen som belønner direkte og målbare resultater.

#### 6.4 STYRKE STEDSIDENTITET OG BEDRE OMDØMMET

Den siste innrammingen samsvarer med det overordnede målet for Groruddalssatsingen om å bedre Groruddalens omdømme og styrke stedsidentiteten. Målformuleringen gjentas i noe ulike varianter fra intensjonsavtalen til målene for de enkelte programområdene. Omdømmearbeidet henger tett sammen med stedsidentitet, slik det er formulert i intensjonsavtalen: ”Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes” (Bjørnøy 2007). Det er altså både Groruddalens identitet som skal styrkes, og lokalområdenes stedsidentitet. Det kommer til uttrykk i programområdene, blant annet gjennom effektmål knyttet til delmålene. For programområde 2 *Alnaelva, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø*. Her heter det at ”Programmet skal styrke dalens historieforståelse, identitet og stolthet” (Groruddalssatsingen 2008b):6). Omdømme og identitet knyttes sammen, og i programområde 2 er det blant annet opprustningen av de gamle

Akergårdene som skal innfri målsetningen. I programområde 3 *Bolig- by, og stedsutvikling* beskrives omdømmebygging i følgende delmål:

Gjennom lokal forankring skal det utvikles lokal stedsidentitet og tilhørighet og heving av de ulike stedenes omdømme, medvirkning og profilering vil være viktige elementer.

Dønnum 2008:5

Et effektmål av dette delmålet oppsummeres som å ”heve de ulike områdenes omdømme” (Dønnum 2008:5). Her er det både Groruddalens identitet og de enkelte områdenes historie, identitet, tilhørighet og stolthet som skal forbedres. Omdømmearbeidet jobber på alle nivåer. Groruddalens omdømme skal bli bedre for innbyggere fra hele byen, og dalens beboere skal identifisere seg sterkere med de enkelte stedene og med Groruddalen som helhet.

Informantene understreker at det er vanskelig å definere *hva* som egentlig er Groruddalens stedsidentitet, og det er ingen enighet om at en slik overhodet finnes. I bydelene gjøres et poeng av at det er vanskelig å tenke seg et godt prosjekt som *ikke* vil styrke omdømmet på sikt, men samtidig at det er en utfordring å iverksette tiltak som styrker identiteten og bedrer omdømmet på en synlig og målbar måte.

Under hvert av programområdene er det satt i gang tiltak av ulik karakter som sikter seg inn mot identitet og omdømme. Noen tiltak har det som en målsetting, andre som en tilsiktet konsekvens. Et eksempel er støtte til allerede eksisterende festivaler, det være seg mat- eller musikkfestivaler som har en historie i Groruddalen fra før Groruddalssatsingen ble iverksatt. Hensikten med den ekstra støtten er at festivalene skal bli større og mer synlige. På den måten ser man for seg at de kan bidra til en positiv markedsføring av Groruddalen. Tilsvarende når det bygges lekeplasser og grøntområder. Hensikten er da å gi beboerne et positivt tilskudd til nærmiljøet, mens man i neste omgang ser for seg at opprustningen kan bidra til en mer positiv omtale av Groruddalen i presse og media.

Opp gjennom historien er drabantbyene problematisert på forskjellige måter. Omdømmebyggingen i Groruddalssatsingen griper fatt i noen av disse fortellingene, og særlig den delen av historien som problematiserer arkitekturen. Drabantbyarkitekturen assosieres med en forgangen tid, og hevdes ikke å være i takt med hva dagens bymennesker har behov for, i

motsetning til den før-moderne byen, som representerer dagens attraktive bymiljø. Drabantbyarkitekturen blir noe utilstrekkelig og drabantbyen blir et sted som trenger hjelp for (igjen) å bli attraktiv.

Gjennomgangen av historiske diskurser om Groruddalen viste at oppfatningen av hvilke deler av byen som er attraktive skifter. Dette har i utgangspunktet lite å gjøre med den fysiske utformingen, da den temmelig lik i dag som da de ble bygget. Det gjelder så vel i sentrale byområder som i drabantbyen. Sentrumsbydeler, som Grünerløkka, St.Hanshaugen eller Majorstua, har ikke gjennomgått store fysiske forandringer. Gateløpene er de samme og bygårdene ser stort sett ut som de har gjort siden slutten av 1800-tallet. Noen forretninger i første etasje er gjort om til leiligheter, en del bakgårder er slått sammen og noe eldre industri er transformert til utdannings- eller kulturinstitusjoner, men i det store og det hele er det ikke omfattende fysiske endringer som kjennetegner de siste hundre års historie. Derimot har diskursen om stedet endret seg. Hvordan det tenkes om de ulike delene av byen, har forandret seg og med det befolkningen, butikkutvalget og så videre. Arkitekturen og byplanen får mye av skylden når byråden viser til at drabantbyene mangler det som skal til for å være bymessig i dag<sup>46</sup>. Samtidig er byråden da en del av en diskurs om det bymessige, som fremhever sentrumsområdenes kvaliteter med kafeer, byparker, handelsliv og høy tetthet. Informantene i bydelene forteller at når folk flytter til Groruddalen, så gjør de det ikke fordi de forventer å finne den type bymessighet her ute, men et forstadsliv med kort vei inn til sentrale strøk. I alle fire bydelene fortelles det om innflyttere som understreker betydningen av god kollektivdekning, nærhet til marka og store lekearealer for barna. Så vil de i tillegg gjerne ha flere møteplasser, kafeer og handelsliv, men det er ikke derfor de flyttet hit. Dermed ligger det, innbakt i den før-moderne byens dominerende status som ”bymessig”, nok en fortelling om et tap i drabantbyene. Drabantbyen mangler det bymessige, snarere enn at drabantbyen har en annen form for bymessighet som kan ha sine kvaliteter. Implisitt ligger det også en antakelse om at drabantbyene ble skapt for et annet familieliv enn det som eksisterer i dag; for en tid av hjemmевærende husmødre og en homogen befolkning. Men var det virkelig slik? Hva da med de siste drabantbyene, var husmoren like hjertelig til stede der?

---

<sup>46</sup> Se side 46.

### En drabantby full av møteplasser

Romsås er ”en tredje generasjons drabantby”, og visst var det mor, far, Hansemann, Bente og Putten som, i tillegg til bestefar Emanuel, utgjorde ”familien Svarttjern”<sup>47</sup>. Kjernefamilien består fremdeles, men begge foreldrene er i jobb, og i tegneserien har ingen av dem tid til å gjøre innkjøp og er derfor lykkelige over at det finnes en kveldsåpen dagligvareforretning. Ser en på planleggingen av Romsås, så er det ikke mangel på interesse for møteplasser som preger arkitekturen. Romsås er gjennomgående planlagt for at beboerne skulle ha nettopp gode møtesteder; det være seg skolene, tunet, bokkafeen, senteret, ungdomsklubben, svømmehallen eller biblioteket. Romsås ble bygget på lærdom fra blant annet Ammerud, der man ikke hadde gitt samme oppmerksomhet til rommet mellom husene.

Romsås senter var aldri tenkt som en kommersiell perle, men som et servicesenter, en møteplass, for beboerne. Et sted der man kunne låne ting man trengte, der det var en bemannet resepsjon, og naturligvis svømmehall, bibliotek og en ungdomsskole. Oppmerksomheten om møteplasser er med andre ord ikke noe som Groruddalssatsingen har brakt med seg. Møteplasser har stått sentralt i lang tid, også i drabantbyene. Når det i dag fremstår som legitimt å kritisere disse delene av byen for en avleggs arkitektur og byplanlegging, så har det mye å gjøre med at idealene for det gode byliv har endret seg. Grünerløkka ble i sin tid foreslått sanert fordi arkitektur og byplan ikke gikk overens med 1960-tallets idealer. Det er fullt mulig å tenke seg at deler av drabantbyarkitekturen vil få sin renessanse også, selv om det kan synes fjernt i dag. Men omdømme handler om tilskrivelse av mening, og hvordan det tenkes om et sted akkurat nå, og når den fysiske byplanleggingen får status som årsak til problemet, så legitimerer det fysiske tiltak som løsning. Groruddalen blir eier av et fysisk problem, og i den byråkratiske diskursen om Groruddalen blir dalen også eier av løsningen. Groruddalssatsingen har i liten grad åpnet for en diskusjon av hva det bymessige er, kan være eller hvilke kvaliteter som kan kalles bymessige.

### Å skape ny identitet

Omdømmearbeidet i Groruddalssatsingen fokuserer i stor grad på å skape nye bilder av Groruddalen. Det er også en del av kommunikasjonsstrategien til Plankontoret. Rent visuelt jobbes det med å dokumentere og formidle det som regnes som positive tilskudd til dalen, slik som åpning av nye grøntområder, lekeplasser, sykkelstier og liknende. Kommunikasjonen

<sup>47</sup> Familien Svarttjern er hentet fra Romsåsnytt 1970, et annonsebilag utgitt av ”Sekretariatet for Plan og byggekomiteen for Romsås senter” som skulle vise hvilke muligheter Romsås senter kunne tilby beboerne. Tegneserien er gjengitt her: <http://www.oppdaggroruddalen.no/Omraader/Romsaas/Fortellinger/Livet-paa-Romsaas> (sist lest: 15.02.2014)

foregår da gjerne som en nyhetssak (for eksempel snorklipping), formidling av best practice (som eksempelksamlinger og formidling av portefølje) eller fortløpende formidling av ”livet i Groruddalen”<sup>48</sup>. I alle tilfellene benyttes foto og video som et virkemiddel for å skape nye bilder av dalen. Ofte er det andre ting enn høyblokker og trafikk som vises frem. De gode historiene regnes som viktige i omdømmearbeidet, for eksempel engasjert ungdom, fornøyde beboere og eventuelle kjendiser. Formidlingen av bilder og historier er ment å virke inn på både beboere og folk som ikke selv bor i Groruddalen. Den ønskede konsekvensen er at Groruddalens omdømme som et attraktivt sted å bo skal styrkes.

Som målformuleringene viser, henger stedsidentitet og omdømmearbeid tett sammen og tilretteleggelse for nye og flere møteplasser er en vesentlig del av dette arbeidet. Plankontoret refererer gjerne til tiltak som inngår i Husbankens omfattende og iøynefallende portefølje når de vil snakke Groruddalen opp. Formidling av tiltak og hendelser i Groruddalen er gjennomtenkt og utgjør en vesentlig del av Plankontorets arbeid. Både store og små tiltak kan regnes inn i omdømmearbeidet. Blant de mindre er formidling av pågående arrangementer, som Dansens dag, miniMela eller lysvandring langs Alnaelva. Et av de mer omfattende tiltakene går ut på å sette i stand de gamle Akergårdene som fra gammelt av er lokalisert forskjellige steder i Groruddalen. I alle bydelene er det bevart noe eldre bebyggelse fra den gang Groruddalen var et landbruksområde og et åkerland. Under Groruddalssatsingen har opprustning av denne eldre bebyggelsen blitt et eget prosjekt der målet er å skape nye møteplasser som skal bidra til å styrke stedsidentiteten. Den bygningsmassen som er valgt ut er gjerne eldre våningshus, en låve eller et helt tun. Initiativet og vedlikeholdsarbeidet ligger under programområde 2, men også programområde 3 omtaler opprustningen som sentral da ”bydelen anser området som en viktig møteplass for hele befolkningen” (Groruddalssatsingen 2010c):31). Opprustningen av de gamle Akergårdene illustrerer et viktig poeng for noen av mine informanter i bydelen: For hvorfor er det disse som skal løftes frem? Hvorfor er det ikke drabantbyblokkene eller sentrene – der dagliglivet leves? Ingen er i seg selv negative til restaureringen, men det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt disse eldre kulturminnene er best egnet til å representere Groruddalens identitet.

I forbindelse med Groruddalssatsingen er det utgitt et Kulturminneatlas over Groruddalen, og her er flere boligområder også tatt med. Kulturminneatlasen oppleves imidlertid ikke som noe som bidrar til aktivitet i områdene. Atlasen peker ikke på tiltak som iverksettes, men er historisk fortellende i den

<sup>48</sup> Hjemmesidene til Plankontoret: <http://www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no/>

forstand at det kartlegger områder av kulturhistorisk interesse uten å peke fremover. Det gjør derimot istandsettingen av de gamle Akergårdene når disse brukes som nye møtelokaler for diverse arrangementer. Kulturminnene gjøres da ”aktive gjennom bruk”, helt i tråd med antikvariske myndigheters visjon for det norske kulturminnevernet (Miljøverndepartementet 2005). Blant dem som jobber med ungdom understrekes verdien av møtesteder, men at det ikke nødvendigvis er de gamle Akergårdene som betyr mest for målgruppen deres. Da er snarere idrettsbanen, senteret, noen utvalgte grøntområder, skolegården eller torget, steder som peker seg ut. Disse stedene har et annet innhold enn Akergårdene og formidler andre identiteter. Mange av disse informantene opplever at Groruddalssatsingen forsøker å peke ut én identitet som skal styrkes og dyrkes frem. Og for de som jobber med ungdom, fremstår den identiteten Groruddalssatsingen forsøker å fremstille som fremmed og virkelighetsfjern. Ungdom bytter mellom ulike møtesteder avhengig av aktivitet og hvem man er sammen med. Kanskje mer enn for noen annen aldersgruppe finner ungdom stadig nye steder de kan være. Det kan være for en periode, for en bestemt aktivitet eller for en bestemt gjeng.

Alnaskolen for unge ledere er et eksempel på et møtested som har vokst frem gjennom felles aktivitet, ikke ut fra et bestemt fysisk sted. Alnaskolen drives av idrettsforeningen med støtte fra bydelen og tiltrekker seg ungdom som er interessert i å utvikle sin lederkompetanse i ungdomsmiljøene på Furuset. Engasjert ungdom blir synlige i nærmiljøet, både ved sin fysiske tilstedeværelse og gjennom de ulike aktivitetene de setter i gang. Det er ikke i første rekke idrettshallen, et ungdomshus eller en annen bygningsmasse som skaper møtestedet, men det at ungdom deler et prosjekt. De gamle Akergårdene kan godt fungere som et møtested for noen, til en viss tid, men informantene som jobber tett med ungdom forteller at de opplever det som om Groruddalssatsingen forsøker å bygge identitet ut fra noen bestemte fysiske steder og deres historie, og ikke fra befolkningens faktiske bruk av bydelen per i dag.

#### *Hva er stedsidentitet?*

Mange av prosjektene i Groruddalssatsingen har et problemorientert utgangspunkt, en orientering mot Groruddalen og dens innbyggere, som et sted med utfordringer som må løses før et bedre omdømme kan etableres og formidles. De av mine informanter som jobber tett på lokalbefolkningen, er imidlertid ofte mer ”mulighetsorienterte”. De er opptatt av hva dalen har å by på, og herunder ligger et potensiale for en annen innholdsformidling. Når møtesteder og identitetsbyggende arbeid står på dagsorden, viser de stor



interesse for å finne prosjekter som kan representere de *mange* identiteter som finnes i Groruddalen. Informantene snakker om at det er flere små steder i Groruddalen som skiller seg fra hverandre, og som assosieres med ulike ting, avhengig av hvem du spør.

Ulik oppfatning av hva stedsidentitet er mellom de overordnede målene for Groruddalssatsingen og informantenes oppfatning, kan ha utspring i innsatsens forankring i fysisk planlegging. Målene for Groruddalssatsingen kan sies å representere en tradisjon basert på fysiske stedsanalyser, der stedsidentitet primært forstås ut fra stedets visuelle kvaliteter i landskap, bebyggelse, og andre fysiske uttrykk<sup>49</sup>. Hos informantene som jobber tett med lokalbefolkningen finner jeg en mer sosiokulturell stedsforståelse som inkluderer flere faktorer. Informantene er opptatt av lokale tradisjoner, mentalitet, næringslivssammensetning, historie, sosiale miljø, relasjoner mellom ulike beboergrupper, kulturliv og ulike arrangementer, i sine beskrivelser av stedets identitet. Dette er en stedsforståelse som ligger nærmere de sosiokulturelle stedsanalysene, slik de blant annet er gjennomført på Haugenstua, Romsås og Veitvet (Drangslund 2009, Skaug-Andersen 208, Nenseth 2008). I likhet med Masseys relasjonelle stedsbegrep snakker disse informantene om stedet som forskjellighet der ulike grupper har mer eller mindre makt til å gjøre noe med sine omgivelser. De fysiske rammene på stedet er de samme for alle, men de oppleves ulikt. Mens Alnaelva fungerer som en rekreasjonsarena for mange, så kan den for andre være skummel og farlig. Medvirkningsprosjektet mellom bydel Alna og Plan- og bygningsetaten i forbindelse med utviklingen av Furuset senter, viste for eksempel et kart over nærområdet med til dels svært ulike oppfatninger av det samme området. Gressplen bak senteret, en del av gangstiene, T-banestasjonen og området foran fotballbanen, hadde helt forskjellig mening for de eldre, barna og ungdommene.

Samtidig er det, som de sosiokulturelle stedsanalysene også understreker, slik at mange av de forestillingene som finnes om et sted er intersubjektive, det vil si de deles av flere. Disse blir gjerne stående som kollektive stedsoppfattelser, som er mer dominerende og innflytelsesrike enn andre. Groruddalssatsingen er på mange måter et produkt av noen slike kollektive stedsoppfattelser om hvordan Groruddalen er. Selv om oppstartsdokumentasjonen viser store forskjeller i ulike deler av

---

<sup>49</sup> Miljøverndepartementet ga i 1993 ut en veileder for stedsanalyse som viser ulike tradisjoner. Disse kan nå lastes ned som pdf under Klima- og miljødepartementet: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/veiledninger/t-986-stedsanalyse---innhold-og-gjennomf/t-986-stedsanalyse---innhold-og-gjennomf.html?id=696987>

Groruddalen, og dessuten at folk jevnt over er godt fornøyde med der de bor, så er det hele Groruddalen som mottar tilskuddsmidler (Guttu 2008, Nadim 2008). Det er altså hele Groruddalen som vurderes å ha særlige utfordringer som åpner for et spleiselag mellom stat og kommune.

Kollektive bilder av stedet skapes gjennom sosialt samvær, meningsutveksling, dokumentbeskrivelser, medias skildringer av et sted og gjennom offentlige debatter. Som den historiske gjennomgangen av diskurser om Groruddalen viste, så endres stedsbildene gjennom slike prosesser over tid. Stedets identitet konstrueres og rekonstrueres sosialt og kulturelt (Røe 2002, Røph 1976). De sosiokulturelle stedsanalysene for områder i Groruddalen viser at det finnes mange ulike stedsbilder, og at disse kan spanner vidt. Ulike grupper kan ha ulike stedsbilder knyttet til trygghet, hvor rolig eller støyete området er og hvilken rolle andre beboergrupper har i utformingen av stedet (Drangslund 2008).

Flere av mine informanter som jobber med ungdom, uttrykker en oppgitthet over hvordan Groruddalen fremstilles som et slags motstykke til resten av byen. Omdømmearbeid, som skal vise at det "egentlig" er fint å bo i Groruddalen og identitetsbygging på vegne av Groruddalen som en stedbunden tilværelse, oppleves å være lite i tråd med ungdoms bruk av byen som helhet. Ingen benekter at det betyr noe hvor du kommer fra, eller at det er til dels sterk lokal tilhørighet til områder som Ammerud, Furuset, Høybråten og Stovner, men man reagerer på at Groruddalssatsingen fremstiller Groruddalen som en egen enklave i byen. I praksis, hevder disse informantene, så er det ikke slik. Ungdommene i Groruddalen bruker hele byen og noen deler av nabokommunene. Dessuten har dagens ungdom i Groruddalen opprinnelse fra mange land utenfor Norge, og familiene deres holder kontakten med andre deler av verden fremdeles. Som ungdom flest opplever de seg som en del av noe større, men med en ekstra følelse for de landene de selv eller foreldrene kom fra. De identifiserer seg med mange forskjellige områder, men opplever at identifikasjonen utenfra plasserer dem inn i noen kollektivt definerte stedsbilder av Groruddalen.

Informantene fra bydelene er dessuten opptatt av at det ikke nødvendigvis er mye kontakt mellom de ulike delene av Groruddalen. Informanter i bydel Bjerke forteller at beboere i deres bydel har større tilknytning til Sinsen, Grefsen og Carl Berner, som ikke ligger i Groruddalen, enn til Ellingsrudåsen, som gjør det. Både de fysiske forholdene og beboernes sosiokulturelle relasjoner til stedet, varierer mellom bydelene og de enkelte områdene. Å skulle bidra til å skape en stedsidentitet for Groruddalen

oppleves av mange som lite relevant. Dette skillet mellom Groruddalssatsingens oppmerksomhet mot en stedsidentitet for Groruddalen, og informantenes opplevelser, kan speiles i den byråkratiske og den ubyråkratiske diskursen om Groruddalen. Mens Groruddalssatsingen er tuftet på en felles ide for dalen som helhet, så er informantenes hverdag preget av beboernes bevegelser og sosiale relasjoner som skaper mange ulike steder. Deres tilnærming må derfor være mindre fast og statisk. Groruddalssatsingen på sin side, må som bypolitisk virkemiddel, være forutsigbar.

Mange av prosjektene som sorterer under Groruddalssatsingen, ikke minst i områdeløftene, er lokalt forankret, og handler i liten grad om å løfte Groruddalen som helhet. De tar utgangspunkt i stedsbilder og stedsforståelser som bydelene kjenner til og har løftet opp som viktige innsatsområder. Utgangspunktet for disse tiltakene ligger i den ubyråkratiske diskursen om Groruddalen som tar høyde for at stedsbildene kan (og vil) forandre seg, og at et og samme sted preges av mange identiteter. Men når disse tiltakene summeres opp, og Groruddalssatsingen som sådan evalueres og diskuteres, så er det igjen snakk om å styrke Groruddalens identitet. Det bekrefter de forutsetninger områdesatsingen er tuftet på, som representerer den byråkratiske diskursen om Groruddalen, der Groruddalen har problemer, og der disse kan løses innenfor rammene av satsingen.

*Det omskiftelige og relasjonelle stedet*

Nødvendigheten av å se på møtestedet som et omskiftelig sosialt og kulturelt sted fremheves av flere enn de som jobber med ungdom. Rapporten om innvandrerkvinnens friluftsliv i nærmiljøet rokket ved en myte om at innvandrerkvinner ikke driver friluftsliv, men også ved betraktningen av hva forbindelsene mellom skole, hjem, handel og liknende betyr (Figari 2009). De av mine informanter som jobber med å få liv i de lokale handelssentrene, driver idrettslag, eller er prosjektledere for tiltak rettet mot særlige deler av befolkningen, understreker det samme: Hvem som bor på de ulike stedene i Groruddalen forandrer seg, den enkeltes behov for sosial omgang forandrer seg, og ulike beboergrupper krever ulike former for tiltak. De tilfellene der det oppstår konflikt mellom ulike grupper ble særlig trukket frem i diskusjonene om hva slags omdømmebygging som bedrives.

Se på oppstartsdokumentasjonen, sånn som Hellerud og deler av Haugerud overgår nærmest Oslo vest når det gjelder levekår og inntekt og andre alminnelige parametre, og så har du sånn som Furuset som kommer relativt sett dårligst ut. Jeg tenker at det er mye klasseproblematikk i disse bydelene. Jeg tror at mye

av spenningene i disse områdene er sosial og handler om sosiale lag og sosiale klasser, og at det i stor grad er sammenfall mellom etnisitet og klasse. Groruddalssatsingen sliter med å adressere dette, fordi det er vanskeligere å snakke om klasse enn etnisitet i en del sammenhenger.

Intervjuer: Hvorfor det?

Respondent: Ja, det er godt spurt. Det virker som om de som har behov for å snakke klasse, de synes det er lettere å snakke om kulturelle forskjeller. Kanskje fordi det ikke er så nært. For i det du snakker om sosiale og økonomiske forskjeller, og klasse, så trår du de norske likhetsidealene for nær. Det er vanskelig å si ”dere er ikke fine nok for oss”, da er det lettere å snakke om ”kulturelle forskjeller” mellom ”oss og dem”. Områdesatsingen kan jo ikke løse dette, det er det ingen som tror. Men omdømmeproblematikken er en skikkelig nøtt for områdesatsingen ut fra det misforholdet som oppstår når man forsøker løse strukturelle problemstillinger med lokale midler. Dette handler ikke om en kafé eller et nærmiljøsentor. Det handler om boligpriser, om hvem som bor hvor, hvilken utdanning de har, hvilken hudfarge og hvilken human kapital. Og når det gjelder omdømmebygging blir ”mission impossible” mest tydelig.

Men vi er jo veldig pragmatiske her hos oss da, og ser at vi kan gjøre *noen* ting. Så vi har våre lokale prosjekter, og folk melder tilbake at det bedre stemning nå enn for et år siden. Folk ser resultater der de bor og vi har hatt møter som virker positivt. For eksempel har vi kommet i gang med ”Bo sammen” som er veldig positivt mottatt. Og det at det skjer noe positivt skaper en form for entusiasme, man blir stolt, man kan få troen på seg selv og sine naboer forbedret. Borettslagene har en større integreringsfunksjon enn de kanskje var tenkt som. Men det er skjørt. Det avhenger av at du har en vaktmester som kjenner de som bor der, kjenner systemet og som holder ut og videregirer de erfaringene som eksisterer om hvordan drifte et borettslag

Bydelsadministrasjonen bydel Alna

Borettslagsprosjektet ”Bo Sammen” har som målsetting å få borettslagene til å fungere bedre. Samtidig utvikles nye møtesteder for beboerne. Å ruste opp et borettslag ligger ikke til Groruddalssatsingen. Vedlikehold er i prinsippet opp til det enkelte borettslag. Borettslagsmodellen opererer med et styre, generalforsamlinger, årsmøter og dugnad. I en del borettslag har man registrert at det er vanskelig å rekruttere nye medlemmer til styret, og det har oppstått enkelte konflikter mellom et aldrende styre og yngre beboere. Mange av styrene består av hvite middelaldrende menn med lang fartstid i nærområdet, mens flere av beboerne er nyinnflyttede og av utenlandsk opprinnelse. Prosjektleder og ansatte i Bo Sammen-prosjektet går fra dør til dør og orienterer om borettslagsmodellen, eierskap og styresett. De står for arrangementer der naboene møtes og sørger for oversettelse og forklaring av rettigheter og eiendomsforhold på flere språk. Prosjektledelsen erfarer at mange beboere ikke vet at de er medeiere i fellesarealene, mens andre ikke føler de har mot til å trå inn i et styre fullt av folk som har kjent hverandre i flere tiår. Derfor er både informasjon og arrangementer viktige.

På mange måter kan man si at det krever en viss sosial kapital å tre inn i et norsk borettslag. Borettslagenes styringssystemer, eiendomsforholdene og ulike tradisjoner, er nødvendig kunnskap for å ta del i boligmodellen fullt ut. Det handler ikke bare om å bo, men om å drive noe i fellesskap. Mange av borettslagene i Groruddalen har klaget over dårlig rekruttering. Bo Sammen-prosjektet har pekt på ulike barrierer som kan forklare hvorfor ikke flere melder seg. Ulik forståelse for boligens plass som del av en felles forvaltning av nabolaget, er med på å skape ulike bilder av stedet også. Endringer, som følge av blant annet Bo Sammen-prosjektet, har forandret holdningen til boligområdet, og til naboene, for mange av beboerne.

Bo Sammen-prosjektet bidrar til lederrekruttering ved å arrangere lederkurs. Det er ansatt prosjektledere til å drifte organiseringen, og det er avsatt midler i Groruddalssatsingen til å arrangere kurs og aktiviteter. Prosjektet tar utgangspunkt i borettslagene, som i prinsippet ser ut som de gjorde for førti år siden, men som likevel har endret seg med nye beboere og nye tider. For borettslagenes fremtid, som en godt vedlikeholdt del av Groruddalens bygningsmasse, er det av kritisk betydning at styringsmodellen fungerer. For den enkelte beboer er det utfordrende når nærmiljøet preges av konfrontasjon og konflikt snarere enn fellesskap.

Bo Sammen-prosjektet søker en praktisk forbedring i et fysisk område, og tar utgangspunkt i møtestedet som sosialt skapte. Informantene som jobber med prosjektet, understreker at for å lykkes med en fysisk forbedring, må man

nøste bakenfor, inn i de konfliktene som finnes, og gjennom de menneskene som bor her. Målet kan ikke være å skape et ideelt borettslag eller et sted som fungerer etter noen bestemte idealer, da vil man nødvendigvis bli skuffet. Derimot handler det om integrering i praksis. En integrasjon som ikke søker å skape én felles identitet, men lage noen rammer om de mange identitetene som er til stede.

Uten satsing fra myndighetene kommer vi ikke lengre. Vi kan ikke satse på frivillig innsats, det er ikke langsiktig. Det er viktig at myndighetene er bak oss. Hvis vi virkelig ønsker inkludering og integrering, så... Inkludering kan være mange ting, ikke bare mennesket ikke sant, så du må ha felles arrangement, felles midler – ellers blir det bare borte.

Det som media snakker om som å integrere, det er bare... pøh. Jeg er mer et praktisk menneske. Vi må fysisk gå inn og gjøre noe. Og det er fordi små organisasjoner ikke har slike midler og kan hjelpe til med det. Derfor må vi bruke penger fra en stor satsing. Jeg tror integrering og inkludering må være gjensidig. Vi må ha felles arrangement, det gir raskere inkludering og Bo Sammen er et prosjekt som handler om gjensidig inkludering.

Bydelsadministrasjonen Alna, august 2010.

Utgangspunktet for Bo Sammen-prosjektet er annerledes enn arbeidet med å skape møteplasser i de gamle Akergårdene. Selv om man, i begge tilfelle, jobber ut fra et fysisk og avgrenset sted, så trekkes sosiale forhold og faktisk bruk frem på en annen måte. Det er naturlig gitt at det bor folk i borettslagene (og ikke i Akergårdene), men samtidig søker begge tiltakene å få folk til å møtes utenfor boligen; hva enten det er i fellesområdene eller i et gammelt våningshus. I Bo Sammen-prosjektet settes imidlertid agendaen ut fra et behov på stedet; å skape større eierskap, mens i Akergårdene er det ingen agenda på stedet lengre, og dermed må den skapes utenfra. Å knytte en bygning til omdømmearbeid og stedsidentitet skjer ikke gjennom bygningen alene, uten gjennom de historiene noen mener skal knyttes til den. I praksis er dette gjerne institusjonalisert gjennom antikvariske fagmiljøer, slik som by- eller riksantikvaren. Forståelsen for stedets karakter er svært forskjellige i opprustningen av disse gårdene og i Bo Sammen-prosjektet. Den ene er tilbakeskuende i den forstand at Akergårdene fremstilles som en motsats til et Groruddalen bebygget med høye blokker og tung betong. I Bo Sammen er derimot ingenting forutbestemt. De konfliktene som dukker opp definerer prosjektet. De to prosjektene handler begge om å skape stedsbilder og

identitet, men utgangspunktet for Akergårdene ligger dels i arkitekturkritikken av drabantbyen, og dels i en ytre identifikasjon av Groruddalen. Det gjelder bare til dels fordi den nye bruken av gårdene, som sosial møteplass, i stor grad handler om lokalmiljø og ikke dalen som helhet. Bo Sammen-prosjektet har imidlertid ikke utspring i et kollektivt stedsbilde på samme måten, men ligger nærmere et praktisk eksempel på hvordan man kan jobbe med et sted som sosialt og kulturelle relasjoner. De to tiltakene gis ulik oppmerksomhet i dokumenter som formidler resultater fra Groruddalssatsingen. Akergårdene har en mer fremtredende rolle, trolig fordi de er visuelt egnet til å vise frem, de representerer synlige resultater og har et innhold som kan være enklere å formidle.

*Mer oppmerksomhet mot et sosialt møtested*

De første årene i Groruddalssatsingen, er tiltak rettet mot møteplasser stort sett knyttet til opprustning av et fysisk sted. Prosjektene er lett synlige i porteføljene over ferdigstilte prosjekter. Mange av tiltakene, slik som oppgraderingen av Svarttjern, springer ut av en kartlegging blant beboerne for å finne ut hva de vil ha og hva som trengs. Det er imidlertid langt fra det å bli spurt om hva du vil ha, til å være med å skape det selv.

Som bydelsadministrasjonen i Alna uttrykte det, så er det ingen som tror på at omdømmearbeidet kan gjøre noe med levekår og strukturelle utfordringer. Derimot trekkes gode lokale prosjekter frem, som noe Groruddalssatsingen kan bidra til. I løpet av de første årene gir informantene i bydelene uttrykk for at de har fått mer tro på at slike prosjekter kan ha betydning for folk som bor i området, men understreker at det er helt avgjørende hvordan det gjøres og hvorvidt prosjektene gis lokal forankring. På Alnaskolen tar tiltakene utgangspunkt i ungdommenes egen situasjon og deres evne til å medvirke til utforming av et prosjekt. Ungdommene som engasjeres drar med seg andre igjen som det ellers kunne vært vanskelig å nå ut til. Forebyggende ungdomsarbeid og lokal kompetanse om hva et godt møtested er, går sammen i et felles prosjekt. Her er ingen svar gitt på forhånd, og hensikten med prosjektet er ikke å formidle Groruddalen som et godt sted å bo, men snarere å jobbe med de kreftene som finnes for å utvikle noe de opplever som viktig. Dermed låses heller ikke diskursen om stedet til en bestemt tid eller en bestemt geografisk avgrensning, men videreføres og utvikles gjennom de ungdommene som til enhver tid er engasjert. Blant de unge lederne på Alnaskolen, er det omtrent like mange oppfatninger av hva Furuset er som hva Oslo er. Og det er ikke en felles stedsidentitet som bringer dem sammen, men en lyst til å jobbe med lederskap.

De av mine informanter som har jobbet med Alnaskolen, snakker for en stor del fra en ubyråkratisk diskurs om Groruddalen. Ved å anerkjenne at stedet skapes kontinuerlig og i fellesskap, har de utviklet en arbeidsform som knytter utviklingen av sosiale nettverk til et fysisk sted. Ungdommene kjenner Furuset, men på mange forskjellige måter. De kjenner barna som bor der og de andre ungdommene, de vet hvem som lager bråk og hvor det er fredelig, og gjennom engasjementet de viser for bydelen sin, bidrar de sakte, men sikkert til at ungdom på Furuset forbinder seg selv med noe annet enn B-gjengen og kriminalitet. Når det jobbes med sosial kompetanse og sosiale relasjoner, på tvers av kultur eller klasse, så etableres møtesteder. Informantene mener det er en forutsetning at det samarbeides på tvers av sektorer, og at det gis rom for å improvisere underveis.

Alle steder der det jobbes direkte med ungdom, er erfaringene de samme. Tiltakene springer ut av et behov for å møtes, og avhengig av hva man møtes for og rundt, så kan det fysiske møtestedet fungerer godt eller dårlig. Ungdomsarbeidet i alle bydelene handler om å understøtte de stedene ungdom selv skaper. Ungdommen har initiativet, og tiltakene er ofte lokalt orientert ned til de helt små stedene, som butikken, skogen, plassen eller senteret.

Groruddalssatsingen retter oppmerksomheten mot møteplasser som et resultat av tilbakemeldinger fra beboerne selv. Men ut i fra en byråkratisk diskurs om Groruddalen, er det mange forhold det ikke kan jobbes med. Det er for eksempel ikke innenfor satsingens mandat å etablere prosjekter som øker befolkningsmassen, og som bidrar til at bor tett nok til at det er grunnlag for den type møteplasser som etterspørres (kafeer, handelssentre, levende uteområder). Med fokus på målbare resultater, blir det dessuten enklere å ruste opp Akergårder og bygge bydelsparker som tydelig bryter med de problematiske bildene av drabantbyen som høyhus og store tomme gressplener, enn å skape prosjekter som gir ny mening til drabantbyens rolle i dagens by.

### **Ikke én, men mange identiteter**

Målsettingen om å styrke stedsidentiteten og bedre omdømmet skal styrke identiteten for *helle* Groruddalen, men i praksis er det de enkelte lokalområdene som får mest oppmerksomhet. Områdeløftene bryter satsingen ned i mindre enheter, og i bydelene jobbes det gjerne med enda mindre geografiske steder også. I noen prosjekter søker prosjektlederne samarbeid mellom ulike områder, men den store felles "Groruddalsidentiteten" oppleves som fjern for mange.



Romsås er jo ett [områdeløft]. Men når vi tenker senter og senterutvikling her, så er vi nødt til å tenke hva som skjer nede på Haugenstua og Fossumdiagonalen og Grorud stasjon og slike ting, for de vil jo være interavhengige av hverandre. Så vi må jo lage et program som støtter opp om det andre. (...) Det er jo en diskusjon da, om hvor man setter grensene for et område. I England der har jeg sett at der bare tar de en bydel sånn og så bare deler de inn i en masse sånne områder og så gjennomfører de strategiene der. Og da vil du ikke få den konkurransen. For Fossumdiagonalen er jo veldig positiv for en del, men den er nå uansett for stor til å bli behandlet i Groruddalssatsingen. Den går jo sin gang helt uavhengig av hva vi gjør.

Bydelsadministrasjonen, Grorud

Det oppstår et misforhold mellom hva man, som lokal enhet (i dette tilfellet bydelen), kan påvirke og målet om å bygge en stedsidentitet for Groruddalen. Informanter fra alle bydelene forteller dessuten at ingen av beboerne i Groruddalen snakker om noen "Groruddalsidentitet".

Fra stands og nettsteder sprer Plankontoret og bydelene informasjon om Groruddalssatsingen. I den første tiden var ikke satsingen særlig godt kjent, men etter hvert har flere beboere lagt merke til at noe skjer i deres nærområde. Områdeløftene iverksatte synlige prosjekter umiddelbart etter at et innsatsområde var upekt, og informanter fra både Husbanken og bydelene mener det har hatt positiv effekt. Fysiske tiltak som belysning, oppgradering av utemøblement og mer sosiale prosjekter som bemanningen av Stikk-innom og nærmiljøsentrene, er eksempler på slike tiltak. Informantene understreker at for beboerne er det tiltak i nærmiljøet som betyr mest, mens færre av beboerne er opptatt av hva som skjer andre steder i Groruddalen, dersom det er langt fra der de selv bor.

#### *Groruddalssatsingens paradokser*

Omdømmemessig byr det på en utfordring at mange av de temaene folk i Groruddalen selv har vært opptatt av, ikke omfattes av områdeinnsatsen. Det gjelder prosjekter knyttet til de store motorveiene, arealdisponeringer og sykehuslokalisering. Dette er saker som engasjerer og som berører alle områder i dalen, men som er for omfattende til å ligge under Groruddalssatsingen.

Aker sykehus og logistikkterminalen i dalbunnen er to saker som viser hvor vanskelig det er å forstå Groruddalssatsingens ambisjoner og hvilke virkemidler den faktisk har til rådighet. Verken beslutningen om nedleggelse av sykehuset eller avgjørelsen om å prioritere logistikkterminal fremfor gjenåpning av Alnaelva på Alnabru, har ligget under Groruddalssatsingen, men begge hendelsene har fått stor oppmerksomhet. Aftenposten titulerer sin artikkel med ”Det ulmer i Groruddalen”, og fortsetter i ingress:

Folk i Groruddalen har fått nok av planer som aldri blir gjennomført. Nå er groruddølene på krigsstien etter at de har mistet både elv og lokalsykehus på samme dag. (Aftenposten 04.03.2010)

Den samme artikkelen gjør et poeng av hvor frodig Alnaelva kunne blitt, dersom arkitektillustrasjonene og de høystemte planforslagene fikk bestemme. At Alnabruterminalen ikke ligger innenfor Groruddalssatsingen har vært vanskelig for mange å forstå, og i følge mine informanter, så er terminalen et av de få temaene som engasjerer innbyggere uansett hvor i Groruddalen de bor.

Et annet er nedleggelsen av Aker sykehus. Pasientene fra Aker ble flyttet over til det nyopprettede A-hus i Lørenskog, hvilket i praksis betydde at hele Groruddalens befolkning fikk sykehuset sitt flyttet fra bydel Bjerke til Akershus. I diskusjonene som oppsto, både på folkemøter og i pressen, ble ikke Aker sykehus fremstilt som et sykehus for Oslos befolkning, men som et lokalsykehus for Groruddalen. Her lå i prinsippet en anledning til å jobbe med noe som engasjerer alle, og som muligens kunne bidratt til å styrke en stedsidentitet for Groruddalen. Men Groruddalssatsingen er ikke gitt et virkemiddelapparat eller et mandat, til å jobbe med så omfattende problemstillinger. Og selv om ingen tror det er Groruddalssatsingen som har bestemt at sykehuset skal legges ned, eller at Alnabruterminalen skal utvides, så forteller informantene i bydelene at befolkningen oppfatter det som om satsingen heller ikke har klart å stoppe de upopulære vedtakene. Det retoriske spørsmålet folk stiller seg er: Hva er vel en satsing verdt da?

Det oppfattes vanskelig, og til tider meningsløst, å jobbe med stedsidentitet for Groruddalen for informanter i bydelene. Etter bydelssammenslåingen i 2004 opplevde de fire Groruddalsbydelene at de hadde områder innad i samme bydel som ikke hadde mer til felles med hverandre enn de hadde med resten av Oslo. Ideen om å bedre omdømmet og styrke Groruddalens

stedsidentitet kommer ikke nedenfra, men er fattet ut fra en ide om at denne delen av byen trenger et løft. Ingen jeg har snakket med er negative til at Groruddalen (som helhet) får et løft, men med unntak av Plankontoret, Miljøverndepartementet og deler av IMDI, så er det ikke Groruddalen som fremstilles som den mest relevante størrelsen å jobbe ut fra. Til det er forskjellene lokalt for store, og tilhørigheten til Groruddalen fremstår som en konstruksjon snarere enn en praktisk realitet.

#### *Sentrenes rolle som identitetsbærere*

De gamle lokale handelssentrene ligger i tilknytning stasjonsområdene, og har kommet i bydelenes søkelys som nye møtesteder med en særlig lokalsamfunnsidentitet. Utgangspunktet er for det meste at de mindre sentrene, slik de fremstår i dag, ikke fungerer verken som handelssentre eller som møteplass. De blir ikke positive identitetsbærere der de står med tomme vinduer og lite folkeliv.

Opp gjennom Groruddalens historie har sentrene hatt ulike roller. Noen av nærsentrene har vært rene kommersielle handelssentre, slik som Stovnersenteret, Linderud og Tveita, mens andre har huset ulik offentlig og privat service, slik som Romsås senteret. Nesten alle er lokalisert tett på skinnegående offentlig transport, enten T-bane eller tog. Informanter i bydelene forteller flere stolte historier fra disse sentrene og uttrykker en tristhet over den tilstanden sentrene nå befinner seg i. De viser til at for beboerne er ikke et dødt senter bare en mangel på handelstilbud. Et tomt senter er også et daglig vitnesbyrd på forfall eller liten interesse for området generelt. Derfor er det viktig for bydelene å utforme tiltak som kan gi sentrene nytt innhold. De regnes som potensielt gode møtesteder fordi de ligger sentralt plassert i nærmiljøet, har en historisk forankring og utgjør en vesentlig andel av den bygningsmassen som i dag ikke er regulert til bolig. Det er særlig kunst og kultur bydelene ser for seg at kan tilføre senteret nytt liv.

Nesten alle sentrene er i dag i privat eie. Oslo kommune er deleier på noen (deriblant Romsås senteret) og OBOS eier andre (som Trosterud og Haugenstua senter), men ellers er det ulike eiendomsselskap som forvalter driften. Revitalisering av sentrene omtales av bydelene, etatene og Husbanken (der de er involvert), som et ledd i å skape et mer positivt omdømme og identifikasjon med stedet. Tomme sentre oppleves av mange som uttrygge, og gjennom en revitalisering ønsker man å gjenskape senteret som en felles møteplass som gir beboerne større tilhørighet til Haugerud,

Trosterud eller andre nærområder. Sentrene søkes transformert til en type møteplasser som skal samsvare med folks interesser.

De fleste private eierne ønsker at deres senter skal bli et attraktivt handelssenter, og i den grad kunst og kultur kan bidra til det, stiller de seg positive. Viljen til økonomiske investeringer varierer imidlertid fra sentereier til sentereier. På Veitvet senter gikk bydelen og senterledelsen sammen om en ordning der tomme lokaler i senteret ble leid ut gratis til kunstnere, designere og arkitekter. Som en gjenytelse forpliktet leietaker seg til å bidra med utstillinger, idédugnader, debattmøter og liknende om senterets fremtid. Slik så man for seg at det ville skapes positiv oppmerksomhet om senteret som, i neste omgang, kunne generere økt bruk – og dermed interesse fra nye leietakere. Etter endt prosjektperiode viste det seg likevel å være vanskelig å finne leietakere som var interessert. Flere av informantene som jobber med senterutvikling i Groruddalen, sitter igjen med en følelse av at tiltakene blir for små. Hva man får til avhenger av hvor interessert senterledelsen er. Det varierer, og det er ikke nødvendigvis sammenfall mellom nabolagets ønsker om en møteplass og initiativrike sentereiere. I Groruddalssatsingen er det et mål at samarbeidet mellom offentlig og privat sektor styrkes. I praksis viser det seg imidlertid å være vanskelig. Det blir med de små lokale, internt orienterte tiltakene, mens nytenkende organisering på tvers uteblir.

Det er også lite kommunikasjon mellom de ulike private handelssentrene i Groruddalen. Flere sentre driver med overskudd, slik som Linderud, Tveita, Alna og Stovner, men disse samarbeider verken om markedsføring eller strategi. Blant sentereierne er det ingen felles forståelse for ønsket om å tiltrekke seg mer handel til Groruddalen som helhet, uten til sitt eget senter. Det foreligger ingen planer om felles markedsføring. Snarere utvikler hvert senter sin strategi i konkurranse med de andre. Det kan sies å være helt naturlig ettersom det er mange forskjellige eiere, men på den annen side har de ikke fått noen incitamenter for samarbeid gjennom Groruddalssatsingen heller. De kommersielle sentrene er ikke trukket inn i fellesskap, eller oppfordret til å se sitt næringsliv i et byutviklingsperspektiv. Informantene blant senterledelsen opplever ikke at de har noen aktiv rolle i identitets- og omdømmebyggingen av Groruddalen. De sentrene som bydelene har prosjektsamarbeid med, er i første rekke de som sliter med lav omsetning eller tomme lokaler, ikke de store sentrene som går godt. På lik linje med områdeløftene, så er det de utsatte sentrene som får mest oppmerksomhet ut i fra en orientering mot problemer som må løses.

Informantene i bydelene uttrykker at det tidvis er nedbrytende å jobbe med lokal senterutvikling i konkurranse med de store kjøpesentrene. Det gjelder uavhengig av hvor i bydelen de er ansatt, men det fremkommer oftere i bydel Alna og Bjerke enn i Stovner og Grorud. Det kan ha sammenheng med hvor de gamle og nye kjøpesentrene er lokalisert. I bydel Alna ligger eksempelvis Haugerud og Trosterud senter midt inne i boligområdene. Dette er to gamle og relativt små kjøpesentre. Nyopprettede Alna kjøpesenter ligger i dalbunnen, ikke langt unna. Det er stort og trekker kunder fra større deler av Oslo. Informantene i bydel Alna opplever imidlertid ikke at Alnasenteret oppfatter det som at det er byutvikling de driver med, men handelsutvikling, og bydelen mener det er så godt som en umulig oppgave å etablere dialog. Groruddalssatsingen, som har staten og Oslo kommune i ryggen, kunne muligens vært en tyngre pådriver, men har ikke tatt noe initiativ. Målet om utvikling av møteplasser står til dels i direkte motsetning til en handelsdiskurs som understreker konkurranse og markedsandeler. Det er ikke i Alnasenterets interesse at Haugerud senter skal gå bra. Å få sentrene i tale, også de som går godt, og bli enige om hva slags byutvikling som er ønskelig og hvorfor, er ikke gjort i en håndvending, og informantene i bydelene uttrykker at det ikke er mulig med Groruddalssatsingens fokus på de stedene med størst problemer.

#### *Problematiserende stedsbilder*

Når Groruddalen fremstår som et trengende sted, så henger det sammen med stedsbilder som peker på Groruddalen som ”en bakgård”, eller som et sted med mangler. Groruddalssatsingen er fundert på slike stedsbilder, og behovet for en innsats bekreftes gjennom dem. Det er mange bilder av Groruddalen som hver for seg ikke trenger å ha noe negativt innhold, men som får en klang av problemer i det de settes sammen. Eksempelvis beskrives Groruddalen som et multikulturelt sted. Det er en beskrivelse media også bruker om byer som London, Amsterdam og New York, men da gjerne med en positiv undertone. Det være seg tilgangen på eksotisk mat eller særpregede bydeler. I de dominerende stedsbildene av Groruddalen koples imidlertid det multikulturelle oftere til kriminalitet (Gakkestad 2003). At Groruddalen er et sted i forandring gis også en negativ klangbunn. Mens de demografiske endringene av et område som Grünerløkka understreker et bilde av Oslo som en kulturell og kapitalsterk by, så blir de demografiske endringene i Groruddalen et bilde på det motsatte. Groruddalssatsingens utgangspunkt er å løfte denne delen av byen, som i det store ”byløftet”, og dermed kan ikke de kollektive stedsbildene være positive i utgangspunktet. Det ligger som et premiss for innsatsen at de må være negative, for dermed å gjøres mer positive gjennom satsingen. Disse kollektive stedsbildene er med på å gi

legitimitet til denne typen innsats, og det er nødvendig å danne et bilde av dalen som helhet. Dersom de store variasjonene mellom områdene ble løftet frem i utgangspunktet ville ikke nødvendigvis Groruddalen fremstått som det mest relevante innsatsområdet. Områder som Hellerud eller Årvoll har i utgangspunktet ikke noe behov for et løft knyttet til levekår, mens Husbankens områdeløft avgrenser de lokalområdene med størst levekårsutfordringer. Ved at Groruddalssatsingen baserer seg i så stor grad på de kollektive stedsbildene for dalen som helhet, risikerer innsatsen også å stigmatisere Groruddalen ytterligere. Det er en utfordring for alle områdesatsinger (Andersen H.S. 2003).

### **Problemrepresentasjoner og stedsdiskurser**

Når det skal utvikles møteplasser i Groruddalssatsingen så tas det som regel utgangspunkt i et fysisk sted som så rustes opp for å møte ”dagens behov”. Det sosiale aspektet, selve det at folk møtes, forventes å følge etter dersom det fysiske stedet rustes opp på en god måte. Blant de som jobber tett på befolkningen, og kanskje særlig med ungdom, er en slik forståelse lite tilfredsstillende. Utgangspunktet må, etter deres mening, ligge på menneskene og innlemme deres flyktighet, foranderlighet og ulike sammensetning. Da kan man ikke nøye seg med fysiske forbedringer dersom målet er at området skal fungere bedre sosialt. Et tiltak kommer sjelden alene, og opprustningen av en fysisk møteplass kan ikke ses isolert fra andre aktiviteter, som etter hvert kan komme til å fylle huset, plassen eller torget, det være seg frivillige organisasjoner, idrettslag eller andre. Likevel er Groruddalssatsingen i praksis stykkevis og (sektor)delt.

Når de gamle Akergårdene rustes opp, tilbakeføres en bygning mer eller mindre til sin opprinnelige stand. Tanken er at den eldre historien skal bygge oppunder, og bidra til en positiv oppfatningen av, stedet i dag. I tråd med målsettinger for kulturminnevernet i Norge skal mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer stå sentralt i utviklingen av levende lokalsamfunn og inngå som grunnlag for verdiskaping (Miljøverndepartementet 2005b)). De gamle Akergårdene og andre kulturminner (som arbeiderboligene på Grorud), er alle relativt enkle tiltak å jobbe med. Det er et programområde som har hovedansvaret (programområde 2), og det er et departement som har ansvar for kulturminner<sup>50</sup>. Utviklingen av de gamle kjøpesentrene til nye møteplasser er derimot et mer komplekst prosjekt. Også her har det vært aktivitet tidligere, som postkontor, kulturtilbud, butikker, kafeer, ungdomsklubber og så videre, men dette er ikke noe som kan gjenskapes gjennom opprusting av bygningsmassen. Sentrene er i privat eie, og handel

<sup>50</sup> Det tidligere Miljøverndepartementet, nå Klima- og miljødepartementet.

ligger ikke til et programområde eller et departement alene. Utviklingen av kjøpesentrene er dessuten knyttet til regionale problemstillinger som tilrettelegging for bilbasert handel i Oslo og nabokommunene, budsjettprioriteringer og endring av lokaliseringspremisser for butikker og offentlige tjenester. Opprustning av de gamle Akergårdene er overkommelige prosjekter, som er konkrete og lette å evaluere, mens de mer komplekse tverrsektorielle utfordringene blir vanskelige å løse med Groruddalssatsingens virkemiddelapparat.

*Omdømmearbeid: fysiske prosjekter er mer forenlig med krav til målbarhet*

Selv om både opprustningen av Akergårdene, Alnaskolen og Bo Sammen kan sies å kunne bidra til å styrke omdømmet og gi innbyggerne større tilhørighet til nrområdet sitt, så representerer de ulike innfallsvinkler.

Til grunn for Bo Sammen-prosjektet og Alnaskolen ligger problemstillinger som er tuftet på sosiale utfordringer, slik som ungdomskriminalitet, rus og dårlig rekruttering til idrettsmiljøet. Midler til opprustning av idrettsanlegg og uterom har tilkommet gjennom ulike kanaler (ikke alle Groruddalssatsingen), og disse beskrives som positive tilskudd. Det er imidlertid ikke de fysiske investeringene som beskrives som skapende for stedet. Snarere er det innholdet, beboernes forhold til stedet og til hverandre, informantene anser kan styrke stedets identitet. Det regnes ikke som noen selvfølge at beboere av alle slag møtes selv om man bygger et fysisk møtested. Toleranse og inkludering oppstår gjennom erfaring, og denne må etableres gang på gang hos hver enkelt innbygger. Derfor, påpeker informantene, må de sosiale tiltakene ligge i bunn.

Også i de gamle Akergårdene inkluderes idrettslag, velforeninger og andre til å delta i drift og vedlikehold. Likevel er det den bygningen som skal skape møtene. På Alnaskolen og i Bo Sammen-prosjektet ligger ingen slike konkrete bygninger eller utfordringer knyttet til bestemte fysiske steder til grunn. Alle tre prosjektene handler om å skape møtesteder, men for Akergårdene gjelder at, uansett om ulike grupper møtes der, eller om folks tilhørighet blir noe bedre, så kan Groruddalssatsingen sies å ha bidratt med et møtested. Den måten det jobbes på i Alnaskolen og i Bo Sammen-prosjektet er både mer tidkrevende og fordrer en åpen innstilling til at alt kan forandres. Groruddalssatsingens avgrensning i tid og sted ser ut til å prioritere tiltak som har en tydelig oppstart og avslutning, og der det er enkelt å påvise hvordan midlene går til investeringer og ikke til drift. Mine informanter forteller at det må utøves større kreativitet for å kunne jobbe med sosiale og kulturelle prosesser enn fysisk oppgradering. Ofte må de holdes utenfor et

driftsregnskap og de må kunne vise til resultater innenfor den tilmålte tidshorizonten for Groruddalssatsingen eller områdeløftet.

Spesielt blant sosialarbeidere og de som jobber forebyggende blant ungdom, er det et stort ønske om å innlemme flere grupper i det bildet av Groruddalen områdesatsingen går inn for å skape gjennom omdømmearbeidet. Blant disse informantene er tiltroen til den enkelte beboer stor. De jobber ut i fra en ubyråkratisk diskurs om Groruddalen, der det handler om menneskene, om utsatte gruppers makt til å påvirke, og om å sette folk i stand til å delta i lokalsamfunnet. Disse informantene jobber ofte utradisjonelt opp mot etablerte deler av forvaltningen, og kan ha et helt annet perspektiv på måloppnåelse enn den som vektlegges i evalueringene av Groruddalssatsingen. Selv en liten seier i møte med NAV, kan oppleves som betydelig.

Mye av det vi gjør er egentlig en jobb for NAV, men så har du den evige balletten at ungdom har ikke jobb og de får ikke jobb for de har ikke arbeidserfaring, og det får de ikke for de har feil navn og heter Ali. Så da tenker vi, som driver forebyggende arbeid, at vi kan bistå med den første jobben.

Det å få folk ut i jobb er jo utrolig norsk: Alle ut i arbeid! Det er helt grunnleggende i vårt samfunn. Tenk å være 21 år og ikke føle at du er til noen nytte?! NAV fanger ikke dette opp fordi de også gir opp ungdommen. De får aldri svar. Og det som er med NAV er at det er et forferdelig tungrodd system. Vi var med en gutt på 27 år på NAV for vi nektet å tro at det han fortalte kunne stemme, for han var britisk statsborger og har vært her i 15 år og så videre. Så kom vi på NAV-kontoret da og møtte en stor skranke hvor vi tre ble stående foran. Og der skulle han utlevere hele sitt privatliv. Foran en masse mennesker som sitter på dataen, står i kø og venter og jeg vet ikke hva. Personnummer og alt. Vi tenkte: Skal vi ikke gå inn på et rom og prate....? Men nei – og han måtte nærmest stå med haken på skranken. Vi merket det på ham, for vi kjenner ham jo ganske godt, at han dempet stemmen sin, begynte nærmest å hviske. Var så lavmelt... Senere ga jo vi ham tilbakemeldinger om at han må heve stemmen sin og være tydelig. Men så ble vi henvist da, bort til en PC og vi bort. Og der satt vi da. Ikke noe mer hjelp enn det. Og så var det sånn: ”Ja, så må du logge deg på”. ”Ja, og så må du ha passord”. Ja



vel, og hvordan får vi det da? Jo, da måtte vi sende noen sms'er og få svar og det ene med det andre. Fra kontoret var det ingen hjelp å få. Og hver eneste ting må du spørre om. Men nå var vi jo der og vi ga oss ikke. Tenkte at her skulle vi ha svar. Men han, gutten vi fulgte, hadde gitt opp ved første forsøk.

Til slutt så kom vi da inn på denne siden hans, for han var aktivt arbeidssøkende. Og så ser vi jo at han har ikke fått noe veiledning og hjelp når han har skrevet denne siden heller. Vi kjenner ham jo og sier at: ”Men, kjære du er jo leder av Cricketklubben, det må du jo ha med. Og der har du kompetanse, og der, og der..” Han skriver og lista blir lengre og lengre. Men ikke noe hjelp av de folka som jobber der. Resultatet blir at ungdommen får jo ikke solgt seg. Du er innvandrergutt, har bare tatt drittjobber, står litt med hånda i lua - vi kjenner han jo, så det på stemmen, kroppspråket, han seig sammen og snakket så lavt. Vi ble nesten litt irritert på ham: Skjerp deg – rett deg opp”. Vi vet jo hva han kan. Så var det til slutt noen kurs han ikke fikk, men noe annet han kunne få, og det ble noe ut av det.

Men systemet – når du først faller ut må du begynne helt på nytt. NAV jobber ikke på samme måte som oss. De mottar søkere, vi er mye mer støttende i starten for at man skal få en sjanse til å bli nettopp en god søker.

Bydelsadministrasjonen, bydel Stovner

#### *Ulike tidsperspektiv*

Groruddalssatsingens relativt korte tidsrom gjør at det stilles høye krav til rask gjennomføring. En del av de sosiale prosjektene vil ikke kunne levere på denne tiden, men for bydelene regnes ikke det nødvendigvis som det mest vesentlige. De skal fortsette å jobbe i Groruddalen også etter 2016, og for dem er poenget at man får satt i gang og etablert prosjekter med de ekstramidlene som nå er tilgjengelige, og at disse ses i sammenheng med bydelenes langsiktige arbeid, deriblant det forebyggende. Det gjør at bydelene tenker omdømmearbeidet inn i et lengre tidsperspektiv. Informantene i bydelene snakker om at det tar tid å endre folks holdninger og at det å inkludere flere grupper er et kontinuerlig arbeid.

Det er vanskelig å vurdere om omdømmet til Groruddalen bedres eller ikke. Evalueringer av Husbankens områdeløft viser at om lag tre fjerdedeler av midlene har gått til fysiske tiltak som retter seg mot resultatmål som møteplasser, forbedring av bygninger og uteområder, samt styrking av sentra og stasjonsnære områder, mens en fjerdedel av de 51 tiltakene som er iverksatt mellom 2007 og 2009, rettet seg mot prosessmål som deltakelse, medvirkning og lokal ledelseskapasitet, mens (Asplan Viak 2011:9). Hovedkonklusjonen er at områdeløftene har skapt resultater som befolkningen verdsetter og bruker, og som utløser engasjement, deltakelse og lokal ledelseskompentanse som følge av de mobiliserende tiltakene og rundt de fysiske tiltakene. Effektene for omdømme, identitet, attraktivitet og trygghet er imidlertid noe mer usikre (Asplan Viak 2011:10). Evalueringen understreker innretningen på områdesatsingen ved at tiltak for å skape attraktive møteplasser legger til rette for aktiviteter der folk fra ulike grupper og kulturer kan treffes, både utendørs og innendørs. På den måten svarer de gjennomførte tiltakene på et behov som er erkjent i alle de fire bydelene om å skape flere møteplasser. De møteplassene som er etablert tas i bruk og representerer således en tilvekst i befolkningens rekreasjons- og aktivitetsmuligheter.

Men evalueringen konkluderer videre med at disse møteplassene, som omfatter utvikling av lekeplasser, kulturarenaer og estetisk opprustning av senterområder, fyller ulike sosiale funksjoner og målgrupper (Asplan Viak 2011:26). De baserer resultatene på samtaler med beboerne, men tar ikke stilling til hvilken rolle de sosiale tiltakene eventuelt har hatt for at disse fysiske møteplassene er tatt i bruk, eller om tilhørende sosiale tiltak har bidratt til å bedre omdømmet.

Midtveiseevalueringen av Groruddalssatsingen viser at et prosjekt som Bo Sammen ikke er plassert av bydelen under omdømmearbeid, men under et delmål om lokal kompetanse (Ruud 2011). Ulik praksis gjør det vanskelig å sammenlikne tiltakene og kategorisere måloppnåelse, men det kan også være et uttrykk for at sosiale tiltak er vanskeligere å måle som omdømmebyggende. Blant mine informanter i bydelene ble sosiale og kulturelle relasjoner regnet som noe av det viktigste for dem å oppnå. De vurderte det som et premiss for at lokalsamfunnene skulle fungere. Politisk er det imidlertid viktig at satsingen gir de målbare resultatene som bekrefter verdien av investeringene. En del statistikk kan tenkes å understøtte mer sosialt orienterte, langsiktige prosjekter, slik som kriminalitetsstatistikken. Men selv om en eventuell nedgang i kriminalitetsraten er positivt, så er det vanskelig å påpeke akkurat hva som er årsaken.

Mens Bo Sammen og Alnaskolen følger opp enkeltpersoner, og derfor har en mindre bestemt tidsavgrensing, så er opprustningen av kulturminner en pris investering hvis gjennomføring kan tidfestes. Etter at de gamle Akergårdene er pusset opp, er det opp til bydelene, nærmiljøene og frivillige organisasjoner å fylle husene med innhold. Det går godt overens med målene om hva Groruddalssatsingen skal bidra med. Innsatsen kommer som et ekstra initiativ, med statlig støtte, som siden videreføres lokalt. Hvorvidt den overordnede bypolitikken, som føres på areal, bolig, transport, skole og andre sektorer, er god for det utpekte området, er det ikke opp til en områdesatsing å forholde seg til. Dermed blir de prosjektene som er enkle å avgrense også de som passer best til områdesatsingen.

#### *Ulikt eierskap*

Omdømmearbeidet drives på vegne av Groruddalen som helhet, men også lokalt. Avhengig av hvor i forvaltningen informantene jobbet, hadde de til dels ulike oppfatninger av hva som var den mest relevante geografiske inndelingen for omdømmearbeidet. Det knyttet seg i første rekke til områdesatsingens virkemidler og mandat. For informanter i bydelene var det eksempelvis relevant for flere å samarbeide mer med nabokommuner, men disse ligger utenfor avgrensningen til Groruddalssatsingen.

Blant mine informanter var det også ulikt hvilket eierskap de tok til forskjellige deler av omdømmearbeidet. For informanter i bydelene er det viktig at innsatsen knyttes til eksisterende arbeid, slik som forebyggende virksomhet, og således er målgruppen gjerne enkeltindivider eller grupper som allerede bor i dalen. Godt eller dårlig omdømme handler i første rekke ikke om hva andre synes om stedet du bor på, men hvordan du selv opplever det. For informantene i Plan- og bygningsetaten, er omdømmearbeidet derimot en måte å sette flere deler av byen på kartet som attraktive boligområder. Byplanlegging i Oslo er for en overveiende stor del basert på innsendte private planforslag, og omdømmearbeidet i Groruddalen forventes bidra til at området blir mer interessant for utbyggere og investorer. For informantene ved Plankontoret er det Groruddalssatsingen som i første rekke skal markedsføres. Formidling av omdømmebyggende prosjekter, hendelser og tiltak må vise sin tilknytning til satsingen, før det fremstår som relevant omdømmearbeid for Plankontoret. Målgruppen er både de som allerede bor i Groruddalen og de som bor andre steder i byen.

Blant informantene i bydelsadministrasjonen ble det gitt uttrykk for at de synes Groruddalen har fått ufortjent mye negativ presseomtale. De fortalte

om beboere som var lei av å bli omtalt i negative vendinger, og mange følte de kunne jobbe hardt for en forbedring, bare for å bli satt tilbake til start av et enkelt presseoppslag. Informanter i etatene, departementene og på Plankontoret delte denne oppfatningen. De hadde en målsetting å påvirke presse og media til å fokusere mer på de mer positive sakene fra Groruddalen. Men utover brosjyrer, plakater og nettsider har ikke Groruddalssatsingen egne aviser eller radiostasjoner. Plankontoret må derfor for eksempel gi innspill til saker i andre medier, eller henvende seg direkte til journalister. I tillegg formidles stoff fra Groruddalen på bydelenes Husbankens og Klima- og miljødepartementets respektive hjemmesider<sup>51</sup>. Etatene har strategier for å håndtere pressen, men de jobber for etaten som helhet, og ikke bare de delene som har med Groruddalssatsingen å gjøre. Med unntak av Plan- og bygningsetaten er det liten interesse blant mine informanter i etatene for å markedsføre Groruddalen mer enn andre steder i byen. Det er dessuten større fokus på å ”håndtere” media enn å sette dem på sporet av positive saker. I de tilfellene der Plan- og bygningsetaten jobber med egne planer, som på Ensjø og i Fjordbyen, utvikles det derimot media- og medvirkningsstrategier. Det samme har, i noe mindre skala, vært tilfelle på Furuset. Områdeløftene har vært spesielt opptatt av kommunikasjon. For hvert av områdeløftene er det ansatt en kommunikasjonsmedarbeider og det er gjennomført utredninger relatert til omdømme, stedsbruk og kommunikasjon. Det anses som viktig å formidle de synlige resultatene fortløpende, slik at befolkningen oppfatter at det skjer en positiv endring i nærmiljøet. Formidlingen vektlegges som viktig for beboerne (at de ser at noe skjer), men også for Groruddalssatsingen (at den fremstår som vellykket). Det er tiltak under Groruddalssatsingen som formidles og som forventes å forbedre inntrykket av Groruddalen.

Informanter i bydelene er opptatt av at Groruddalssatsingen ikke fremstår med løfter som ikke kan holdes. Utspill som markedsfører Groruddalen som en grønn oase ble for eksempel trukket frem som uheldig ettersom trafikkproblemene er like påtrengende som før. Særlig var de av informantene som satt i ledergruppa for bydelene, opptatt av at Groruddalssatsingen ikke ender i en lang rekke slagord som til syvende og sist ikke har noe innhold. Når Friluftsetaten på sine hjemmesider skriver at ”Groruddalssatsingen er det største byløftet i Norge i nyere tid”, så oppleves ikke det nødvendigvis å være overens med virkeligheten<sup>52</sup>. Informantene i etatene, departementene, og på sentralt politisk hold (bystyrepolitikere),

<sup>51</sup> Klima- og miljødepartementet, tidligere Miljøverndepartementet

<sup>52</sup> [http://www.friluftsetaten.oslo.kommune.no/parker\\_friomrader/groruddalssatsingen/](http://www.friluftsetaten.oslo.kommune.no/parker_friomrader/groruddalssatsingen/), sist lest 17.08.2011

uttrykker ingen slik bekymring for denne typen omdømmearbeid. Det er bare i bydelene de ansatte gir uttrykk for en uro, og begrunner det med at det er bydelene som skal fortsette arbeidet der Groruddalssatsingen avslutter. Problemstillingene knyttet til omdømmebygging er ulik for bydelene, som ser Groruddalssatsingen som et tilskudd til ordinær virksomhet (men der sistnevnte er viktigst), Plankontoret og departementene. For de to siste er Groruddalssatsingen avsluttet i 2016, og omdømmearbeidet måles først og fremst ut i fra hva som er oppnådd innen den tid.

Omdømmearbeidet i Groruddalssatsingen problematiserer i liten grad det som finnes. Det er snarere et spørsmål om å hente ut elementer som kan tolkes positivt inn i allerede eksisterende rammer. Det offentlige ordskiftes problematisering av at mennesker fra hele verden er bosatt på ett sted, tas i liten grad videre i omdømmearbeidet. Det presenteres som et positivt kulturelt mangfold, uten at det gis noen begrunnelse for hvorfor det er positivt. Blant informantene i bydelene gis det uttrykk for at et mer interessant omdømmearbeid ville være å bygge et omdømme basert på at man tar de diskusjonene som oppstår, når de oppstår. Det ville være en omdømmebygging som profilerte både negative og positive sider ved det å bo i Groruddalen, snarere en å forsøke motbevise de allerede etablerte forestillingene som finnes. Til grunn for et slikt alternativ ligger en stor tiltro til befolkningen, og at det som finnes i Groruddalen per i dag er godt nok. Det er et stedsbilde som ikke er forenlig med det kollektive stedsbildet av Groruddalen som ligger til grunn for Groruddalssatsingen, og som bygger på at Groruddalen er et sted som trenger hjelp.

Artikkelsamlingen *Den globale drabantbyen* som utkom i 2012, forsøker å svare på noen av problemstillingene uten å svartmale (Alghasi 2012). Som medieforskeren Marshall McLuhans begrep ”den globale landsby” baserte seg på en tolkning av hvordan massekommunikasjonen ville veve verden tettere sammen, beskriver boken de mange flyktige identiteter i ”den globale drabantbyen”. Disse er ikke uproblematiske, men reelle. Identitetene kan leves ut gjennom kontakt med andre deler av verden gjennom internett, reiser, språkfellesskap og kontakt med andre beboere med samme opprinnelsesland. Men en slik porøs identitet er ikke nødvendigvis knyttet til etnisitet og bosetting i et annet land. Inngangsporten til Groruddalen som ”den globale drabantbyen” er mer mangetydig og flerstemt enn Groruddalssatsingen. Slik Groruddalssatsingen er lagt opp, er det tilnærmet umulig.

## 6.5 OPPSUMMERING, PROBLEMREPRESENTASJONER OG DISKURSER OM GRORUDDALEN

Dette kapittelet har rammet inn fire problemstillinger i Groruddalssatsingen. Disse er diskutert i lys av hvilke problemstillinger som gjør seg gjeldende, og hvordan disse henger sammen med ulike bilder av Groruddalen. Bakfor problemrepresentasjonene ligger to diskurser om Groruddalen. Den byråkratiske diskursen dominerer i hvordan Groruddalssatsingen er organisert og utformet, mens den ubyråkratiske diskursen ikke kan sies å ligge til grunn for den offisielle politikken. Derimot kommer den til uttrykk i samtalen med ulike parter som står for iverksettelse av innsatsen.

### **To diskurser om Groruddalen**

Det viktigste kjennetegnet ved den byråkratiske diskursen er den begrensningen som settes på Groruddalen som et avgrenset innsatsområde ved oppstart av Groruddalssatsingen. Denne rammer inn både problemstillinger og løsninger i en administrativ enhet, representert ved de fire bydelene Alna, Stovner, Grorud og Bjerke. Grensen løper parallelt med Oslo kommunes yttergrenser i nord og nord øst, men er åpen i den forstand at folk naturligvis kan krysse som de vil uten å møte noen form for restriksjoner. Grensedragningen er administrativ og funksjonell ved at den rammer inn et område for innretting av en bestemt bypolitisk innsats. Men fordi mine informanter forholder seg ulikt til denne yttergrensen, kan man si at det finnes flere geografiske grenser i Groruddalssatsingen. Særlig Stovner og Alna har mye å gjøre med nabokommunene, og møter tidvis utordringer knyttet til hvordan de erfaringene kan implementeres i Groruddalssatsingen, som altså ikke skal strekke seg ut over kommunens grenser. Det er også slik at Oslo kommune samarbeider med nabokommunene, men dette samarbeidet er ikke en del av områdeinnsatsen. Det betyr at de som jobber med Groruddalssatsingen må forholde seg til flere grenser, og dette påvirker arbeidet i ulik grad.

Det samme gjelder forvaltningsmessige grenser. Groruddalen som sted defineres i Groruddalssatsingen, avhengig av hvem som er med i samarbeidet. De departement og etater som er involvert, legger føringer for hvilke temaområder som kan behandles, og hvordan. I det empiriske materialet finner jeg at det er ulike, og til dels motstridende, interesser representert hos de forskjellige aktørene. Også her målbærer dokumentene og den formelle innrettingen av Groruddalssatsingen en yttergrense, i form av hvem det åpnes for å samarbeide med. Det nedlegges ingen forbud mot

samarbeid med andre, men det oppfordres heller ikke til det, og de delene av forvaltningen som ikke har avsatt midler eller ressurser til å være med i Groruddalssatsingen oppleves blant mine informanter som å være lite tilgjengelige. Den byråkratiske diskursen om Groruddalen gir et bilde av Groruddalen som er i tråd med de aktørene som er involvert. Groruddalen vurderes og bedømmes, omdømmebygges og diskuteres, etter hvem som er med å utforme tiltak og prosjekter.

Yttergrensene for Groruddalssatsingen reflekteres i den byråkratiske diskursen om Groruddalen. Den setter rammer for hvilken utstrekning Groruddalssatsingen kan ha, hvem som kan vurderes som aktuelle samarbeidspartnere og til dels også hvordan samarbeidet kan foregå, først og fremst gjennom begrensninger i tid og krav til målbare resultater.

Med utgangspunkt i teorier som sier at sosiale relasjoner tar plass, at de har en utstrekning, så vil også stedene være sosialt og relasjonelt produsert (Massey 1994). Den kulturelle vendingen i samfunnsfagene innebærer at steder ikke lengre utelukkende kan studeres som fysisk og materielle rammebetingelser for sosiale prosesser, men også må forstås som resultat av sosiale, kulturelle og mentale prosesser. I det jeg har kalt den ubyråkratiske diskursen om Groruddalen, finner jeg større anledning til å reflektere over forhold som strekker seg ut over byplanleggingens fysiske arealdisponeringer.

I praksis setter den byråkratiske diskursen grenser for hva som kan regnes til det muligste kunst i Groruddalssatsingen. Den bekreftes gjennom de målbare resultatene av fysiske investeringer som foreligger fra Groruddalssatsingen, og kan bidra til å forklare overvekten av fysiske prosjekter. Den byråkratiske diskursen drar opp grenser i fysisk og forvaltningsmessig forstand. Den låser innretningen på politikken gjennom en fast geografisk grense og etablert forvaltningspraksis. Den ubyråkratiske diskursen om Groruddalen derimot utfordrer derimot den byråkratiske i gjennomføringen av Groruddalssatsingens tiltak og prosjekter. De ulike aktørene finner det nødvendig å samarbeide på ulike måter, og tar seg den nødvendige tiden til å bli kjent på tvers av forvaltningens ulike sektorer, for at dette skal bli mulig. Mens det i den byråkratiske diskursen er trukket en tydelig grense mellom fysiske og sosiale prosjekter, blant annet gjennom regulering av driftsmidler, så er det en mindre hensiktsmessig grensedragning i en ubyråkratisk diskurs om Groruddalen, da denne i større grad har rom for en forståelse for stedet som sosialt og relasjonelt produsert.

På mange måter er det ikke overraskende at stedets sosiale, kulturelle relasjonelle karakter er mer i fokus hos ansatte i bydelene enn i en etat som Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten eller Vann- og avløpsetaten. Disse etatene skal i første rekke arbeide med fysisk tilrettelegging, mens bydelene skal yte sosiale tjenester. Det gjør det enklere for etater som disse, å forholde seg til byråkratiske diskursen, enn det er for bydelene, som normalt ikke har ansvar for fysisk planlegging. Men bydelene skal også opprettholde sitt tjenestetilbud også etter 2016, og dermed fremstår det, for mine informanter i bydelene, som svært nødvendig å sy de tiltakene som kommer gjennom Groruddalssatsingen sammen med de tjenestene bydelene yter fra før av. Samtidig skal en områdesatsing skape rom for ny forvaltningspraksis, hvilket gjør at bydelene ønsker å se tiltakene som iverksettes under Groruddalssatsingen som noe mer enn rent supplerende.

Den byråkratiske diskursen om Groruddalen avleires i forvaltningen. Den passer godt inn i eksisterende sektordeling, hvilket også reflekteres i de fire programområdene satsingen er delt inn i. Forvaltningens hierarkiske oppbygging fungerer som en lukkemekanisme. Bydelene og Plankontoret, etatene, bystyret og staten, har ofte ulike bilder av Groruddalen. Jo nærmere beboerne de ansatte jobber, uavhengig av hvilket forvaltningsnivå de befinner seg på, desto mer snakker de fra en ubyråkratisk diskurs om Groruddalen. En som ikke lukker, men som gir rom for det ukjente i form av bruk, samarbeid mellom ulike sektorer og utvikling av utradisjonelle arbeidsformer.

### **Betydningen av tid, interesser og forvaltning**

Tidsbegrensningen, forvaltningsapparatet og forventningene er synlige og direkte målbare resultater som spiller opp under en byråkratisk diskurs om Groruddalen. Diskursen forvaltes gjennom byråkratiet og understøtter byråkratiets forvaltningspraksis. Alternative arbeidsformer blir i liten grad diskutert i satsingens første halvdel. Det kan komme av at disse første årene går med til å etablere nye forbindelser, samarbeidsrelasjoner og utvikle de første prosjektene, men det kan også ha sin forklaring i behovet for ”å lykkes”. Det er helt sentralt for stat og kommune at det produseres synlige resultater, da disse bekrefter de prioriteringene som er gjort. Det kan være en del av forklaringen på at mange av prosjektene er små og oversiktelige, slik at et lokalt orientert virkemiddelapparat kan håndtere dem. Informanter i bydelene og i etatene, ga uttrykk for at de var moderat eller svært skeptiske ovenfor Groruddalssatsingen da den kom i stand, men at denne oppfatningen har endret seg. I hvilken grad de var positive var avhengig av hvilke erfaringer den enkelte hadde gjort seg, ikke minst i samarbeidsrelasjoner med andre. Forholdet mellom drift og vedlikehold ble understreket som en



utfordring, men samtidig var dette også noe flere mente de etter hvert begynte å få tak på. Gjennomgående fant jeg at holdningen til Groruddalssatsingen utviklet seg i positiv retning blant mine informanter.

Mange av informantene identifiserer seg imidlertid ikke med Groruddalssatsingen, men heller med den daglige driften i etaten eller bydelen. Områdeinnsatsingen fremstår som en mindre relevant størrelse, men den bidrar med økonomiske tilskudd, og disse er kjærkomne. For informantene i bydelene, ble det om å gjøre å utnytte midlene slik at de ikke kom i konflikt med langsiktig og alternativt arbeid, som eksempelvis en del av det forebyggende arbeidet blant barn og unge.

I Husbankens områdeløft er det tverrsektorielle mer fremtredende. Selv om disse ligger under programområde 3, så forteller informantene i både bydelene og Husbanken om tettere samarbeid i områdeløftene enn ellers. Denne innsatsen er orientert mot mindre områder, har tettere oppfølging og friere midler til disposisjon. Det er mye å lære ved praktisk gjennomføring, og særlig i områdeløftene oppfattet informantene at lærdommen ble tatt relativt raskt til følge. Bydelene og etatene understreket betydningen av oppfølging, slik som Husbanken praktiserer det. Husbanken er tett på, stiller med kompetanse når det trengs, arrangerer kurs, verksteder og studieturer. Husbanken opptrer dessuten som en direkte investor som svarer på bydelens søknader. Det oppfattes blant informantene i bydelene som en tilstedeværelse der det gis rom for diskusjon og utvikling. Rollen til Husbanken ble beskrevet som tydelig og forståelig. Plankontorets og departementenes rolle, derimot, oppfattes som uklare og delvis fjernt fra daglig praksis. Plankontoret selv poengterer at deres rolle er å formidle og koordinere innsatsen, tilsvarende Miljøverndepartementet skal gjøre for staten<sup>53</sup>. Ingen av dem oppfattes som pådrivere, slik Husbanken gjør det.

Det oppleves som en utfordring blant mange informanter at Groruddalssatsingen er berammet til å vare ”bare” ti år. Erfaringen er at det tar tid å bli kjent med et nytt initiativ, nye roller og eventuelle nye samarbeidspartnere, og at det er begrenset hvor mange prosjekter som lar seg realisere innen tidsfristen. Informanter i alle deler av forvaltningen opplever at Groruddalssatsingen gir verdifull erfaringer oppover i systemet, til Husbanken, departementene, politikerne og Plankontoret, men at det ikke er tid til å dele disse erfaringene eller utvikle alternative beslutningsprosesser som involverer det lokale nivå i større grad. Noen parter er premissgivere, og jo lengre unna politisk nivå i stat og kommune den enkelte arbeider, desto

<sup>53</sup> Nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet

mindre innflytelse på utformingen av Groruddalssatsingen opplever informantene å ha. De erfaringene som gjøres lokalt forblir ofte lokale i mangel på arenaer for erfaringsutveksling mellom de forskjellige prosjektene.

De første årene av Groruddalssatsingen uttrykker departementene, Plankontoret, Husbanken og IMDI den største optimismen. Husbanken er den som raskest og tydeligst setter opp mål og rammer for hvordan den delen av satsingen de er en del av, skal organiseres. Husbanken legger dernest stor vekt på å finne rett person i rett stilling. I områdeløftene skiftes tre av fire prosjektledere ut de første årene. Utskiftingen preger bydelens arbeid ettersom vedkommende ansettes i bydelen, og det er delte oppfatninger av Husbankens måte å drive prosjektene frem på. Men blant informantene i bydelene gis det uttrykk for at de opplever Husbankens tilstedeværelse som relevant, og mener det er lettere å se hva man kan få ut av områdeløftene enn for Groruddalssatsingen som helhet. Områdeløftene jobber bevisst inn mot ett lokalområde, noe som i seg selv ikke er uproblematisk, da det kan ta oppmerksomheten vekk fra andre områder av bydelen. Informantene i alle bydelene forteller om forskjeller i oppfattelsen av Groruddalssatsingen mellom beboere i områdeløft og beboere i andre deler av bydelen. Det er områdeløftene som får oppmerksomhet, mens beboerne andre steder føler seg mindre involvert i Groruddalssatsingen. I likhet med den risikoen en områdesatsing løper for å styrke stigmatiseringen av et område ytterligere, så kan det samme skje med områdeløftene (Andersen H.S 2003).

Flere av informantene hadde jobbet lenge for å få i stand en områdesatsing i Groruddalen, og med intensjonsavtalen fikk de uttelling for strevet. Dermed ble det også viktig å markedsføre satsingen som noe positivt, som et stort potensial, og som en omfattende innsats. Det er mange som har noe å forsvare i Groruddalssatsingen. Departementene har gått inn med store økonomiske ressurser. Derfor er det viktig for departementene og underliggende direktorater at Groruddalssatsingen fremstår som et godt initiativ. Oslo kommune har gått inn med betydelige kommunale ressurser. Ikke bare direkte investeringer, men også ekstraressurser i etater som Plan- og bygningsetaten. For kommunen er det viktig at områdeinnsatsen fremstår som et målrettet, effektivt og operasjonaliserbart byutviklingsgrep.

IMDI ser på Groruddalen som det stedet i landet der utfordringene rundt integrasjon, flerkultur, befolkningsvekst og immigrasjon er størst, og dermed også som det stedet de kan lære mest ved å gå inn. Midlene fra IMDI er øremerket prosjekter de i utgangspunktet selv har tatt initiativ til, som gratis kjernetid og språkopplæring. Informantene i bydelene og etatene understreker

særlig betydningen av gratis kjernetid, men det vekker ikke engasjement på samme måte som en del av tiltakene i Husbankens områdeløft, da midlene er øremerket på forhånd. Et slikt prosjekt gir partene mindre anledning til å delta i utformingen og utvikle eierskap.

Samtidig gir mange av prosjektene i Groruddalssatsingen muligheter for tilleggsgevinster, også de som følger øremerkede midler. På Stovner har man eksempelvis brukt noen av midlene til kortere intervaller i norskundervisningen og en barnevaksordning inkludert. Når mødrene ikke må sette av hele dagen, og dessuten kan ha barna hjemme (og ikke mister kontantstøtten), erfarer bydelen at de kommer på språkkurs. Tiltaket er utformet etter innspill fra folk som er kjent i lokalmiljøet, på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer. Det ble tidlig satt en engasjert prosjektleder på saken, og økonomiske ressurser ble tilgjengeliggjort fra IMDI til prosjektet slik det utformet seg.

### **Stedets identitet og steders identitet**

Groruddalssatsingen skal styrke Groruddalens identitet. Samtidig skal den, ikke minst gjennom områdeløftene, styrke lokalområdenes identitet. Dale og Berg opererer med et skille mellom det de kaller stedets identitet og steders identitet (Dale 2013). I ulike fagtradisjoner diskuteres sted i ulike fagdiskurser, og på mange måter går et skille mellom samfunnsfag og teknologi/arkitekturfag. Mens man i antropologien har vært opptatt av menneskers identifisering med steder, så har det i fysisk planlegging vært vanligere å definere stedets identitet med vekt på typiske særpreg, da gjerne opparbeidet gjennom fysiske kjennetegn. Det kan gi seg ulike uttrykk, fra Norberg Schulz' "genius loci" til Ellefsens og Tvildes "realistisk byanalyse", som på ulikt vis har preget fagets forståelse for stedet (Norberg Schulz 1976, Ellefsen (1988). Geografifaget har hatt oppmerksomhet mot begge måtene å forstå sted på, og den relasjonelle stedsforståelsen til Massey er et resultat av en mer tosidig tilnærming (Massey 1993, 1995).

I Groruddalssatsingen er det en forbindelse mellom den byråkratiske diskursen om Groruddalen, og stedets identitet, og mellom den ubyråkratiske diskursen og menneskenes stedsidentitet. Områdesatsingens ambisjonsnivå kan i seg selv sies å være uttrykk for en anerkjennelse av at identitet er noe som er i kontinuerlig forandring. Å forandre er selve essensen i denne typen bypolitiske innsats. Sett i et stedsteoretisk perspektiv er det imidlertid forskjell på å forandre hvordan et sted oppfattes utenfra, og hvordan det oppfattes av de som oppholder seg på stedet, kanskje også bor der. Omdømmearbeidet i Groruddalssatsingen legger seg tett opp til en forståelse

for identitet som betrakter stedet både innenfra og utenfra. Det er et mål at Groruddalen skal fremstå som bedre i alles øyne, det vil si også de som ikke bor der, og det er et mål at beboerne skal utvikle større tilhørighet til stedet de bor på.

Dermed kan det sies å være fire nivå av stedsidentitet i Groruddalssatsingen. Det er stedet forstått innenfra som menneskenes stedsidentitet, og det er stedet forstått utenfra som stedets identitet. I tillegg er det Groruddalen som helhet, og de mindre lokalsamfunnene. I praksis overlapper disse hverandre i enkelte av prosjektene, blant annet fordi et prosjekt på lokalt nivå, som tar utgangspunkt i menneskenes identitet, kan antas ha effekt på hele Groruddalens identitet.

Stedets identitet	Groruddalen
Menneskenes stedsidentitet	lokalsamfunnene

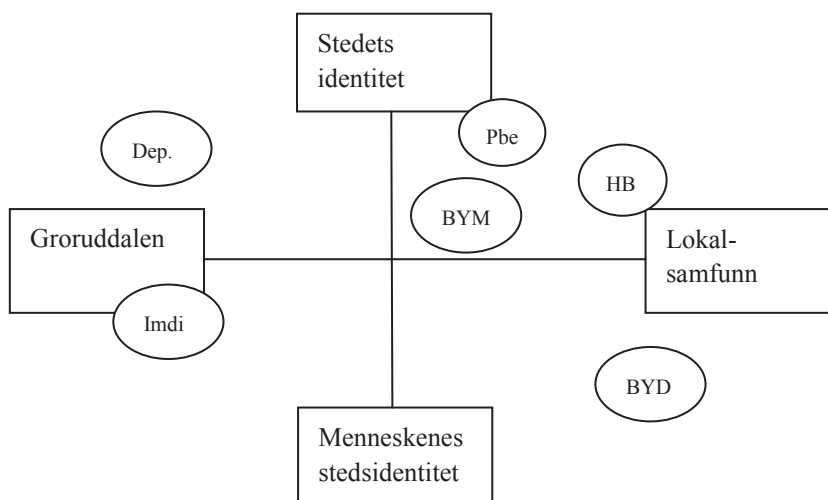
Figur 2: Stedsidentitet og geografisk avgrensning

Dette kapittelet har vist at aktørene i Groruddalssatsingen forholder seg ulikt til de to formene for stedsidentitet og til hvilket geografisk nivå som oppleves som mest relevant. Hvor tett på nærmiljøet den enkelte informant arbeider har betydning for hvordan vedkommende tenker om lokalsamfunnet og menneskene som bor er.

Det er, som jeg har diskutert tidligere, variasjoner innen de ulike forvaltningsnivåene, men generelt er informantene i bydelene tettere på lokalsamfunnene enn etatene, direktoratene, kommunen sentralt (byrådsavdelingene) og departementene.

De forskjellige aktørene plasserer seg ulikt når det gjelder vektingen av type stedsidentitet og geografi, og oppsummert kan det jeg har funnet tegnes inn i følgende figur:<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Pbe = Plan- og bygningsetaten, BYM = Bymiljøetaten (herunder den gamle Samferdselsetaten), Dep = de involverte departementene, HB = Husbanken, BYD = Bydelene



Figur 3: Stedsidentitet, geografisk avgrensning og Groruddalens aktører.

Figuren er naturligvis ikke helt presis, da det vil være overlapp også internt hos de ulike aktørene. I Plan- og bygningsetaten var det eksempelvis enkeltpersoner som viste stort engasjement for lokalsamfunnsutvikling i samarbeidet om utviklingen av Furuset. Det overordnede hensynet ligger likevel på byen som helhet, og dermed også på stedets identitet slik det oppfattes utenfra. Å øke attraktiviteten på Furuset er et viktig element for etableringen av flere boliger, og Furuset er en del av Groruddalen som utgjør et vesentlig fortettingspotensial sett med etatens øyne.

Bydelene er, som tjenesteytere, mer opptatt av menneskenes stedsidentitet enn av stedets identitet, og mer av lokalsamfunn enn av Groruddalen som helhet. Mitt inntrykk er at dette ikke handler om en manglende interesse for hvordan Haugenstua, Romsås eller Veitvet fremstår for folk utenfra, men at det ikke er det som er hovedinteressen. Informantene var opptatt av at det først og fremst er lokal stolthet over stedet man bor som i neste omgang, kan endre det bildet folk i andre deler av byen har av området. Det samme gjelder i prinsippet for Groruddalen som helhet, men de ansatte i bydelene jeg snakket med var mindre opptatt av Groruddalen enn av de respektive lokalsamfunnene. Samarbeid på tvers av bydelene ble høyt verdsatt, men det handlet ikke primært om å løfte Groruddalen, derimot for eksempel Haugenstua og Gransdalen.

Bydelene er de, som sammen med IMDI, befinner seg lengst over mot menneskenes stedsidentitet på figuren ovenfor. I sitt arbeid er imidlertid ikke IMDI veldig opptatt av stedsidentitet i det hele tatt. De er opptatt av den enkeltes tilhørighet til det norske samfunnet, men ikke så mye av stedet områdeinnsatsen iverksettes på. I likhet med Husbanken er IMDI interessert i erfaringsoverføring til områdeløft andre steder i landet. De ligger likevel noe lengre ned mot menneskenes stedsidentitet, først og fremst gjennom hvordan de vektlegger lokal tilhørighets betydning for integrasjon. I opparbeidelsen av møteplasser samarbeider IMDI og Husbanken i områdeløftene. Språkopplæring er et tiltak som typisk som faller innunder IMDI, og der det samarbeides om hvordan dette kan tilpasses det enkelte lokalområdes utfordringer, også med tanke på fysisk oppgradering som ligger til Husbanken.

Husbankens engasjement springer først og fremst ut fra en bolig- og byplanfaglig tilnærming som vektlegger fysiske investeringer. Det gjelder også i Husbankens boligsosiale arbeid, der det for en stor del handler om fysiske oppgraderinger for utjevning av ulikhet. Husbankens områdeløft er en direkte konsekvens av ønsket om å utjevne forskjeller innad i Groruddalen, og erfaringene som høstes overføres til pågående områdeløft i Bergen og Trondheim. I evalueringene av Husbankens innsats i programområde 3, fremkommer det enkelte lokalområde gjennom områdeløftene. Hvert enkelt lokalområde blir en liten områdesatsing i seg selv. Husbanken er mer orientert mot lokalområdene enn IMDI er det, selv om de samarbeider om tiltak i områdeløftene. Dette er først og fremst synlig i hvordan de to etatene formidler resultater og diskuterer problemstillinger knyttet til Groruddalssatsingen. Blant mine informanter i IMDI, og på etatens hjemmesider, er det Groruddalen som diskuteres. Det er Groruddalens utfordringer, og de erfaringer som kan gjøres her, som er interessante for utviklingen i resten av landet. Blant informantene i Husbanken, i prosjektporteføljen og på etatens hjemmesider, er det derimot det enkelte områdeløft som fremheves.

Både Husbanken, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten befinner seg nærmere stedets identitet enn menneskenes stedsidentitet i figuren. Det er naturligvis ingen absolutt grensdragning her, da menneskenes stedsidentitet også regnes som vesentlig for stedets identitet hos alle aktørene, men det er likevel slik at det er stedets identitet som fremstår som det overordnede målet. Blant de aktørene som ligger nærmest stedets identitet har alle en faglig tilnærming til byutvikling, som først og fremst understøtter fysisk oppgradering. Selv om aktørene deltar i samarbeid på tvers av fysiske og

sosiale tiltak, så er det oppgradering av det materielle ved et sted som er deres faglige utgangspunkt. Blant informantene gis det uttrykk for at ved å ruste opp området vil både stedets identitet utad styrkes, og dermed vil også opplevelsen av stedet hos den enkelte beboer bli bedre.

Plan- og bygningsetaten fremstår med den tydeligste agendaen gjennom fortettingsstrategien, mens Husbankens erfaringsoverføring skal styrke utjevningsarbeidet. Bymiljøetaten er slått sammen av flere etater, og det varierer hvordan det arbeides i de ulike sektorene. Den gamle Samferdselsetaten har eksempelvis et helt tydelig fokus på stedets identitet og ligger mer på Groruddalen enn på lokalsamfunnene, ikke minst fordi deres oppgave blant annet er å binde områder sammen. For andre deler av Bymiljøetaten, eksempelvis de som håndterer søppel og avfall, har større fokus på lokalsamfunn og på menneskenes stedsidentitet. Derfor ligger Bymiljøetaten også nærmere midten i figuren.

Departementene er de som i størst grad jobber med Groruddalen som helhet og stedets identitet. I så måte viser figuren, med et mulig unntak av IMDI, samsvar mellom forvaltningens hierarkiske oppbygning (med bydelene nederst og departementene øverst) og hvordan aktørene plasserer seg med hensyn til stedsidentitet. Det er interessant med tanke på at de faglige innretningene også til en viss grad da kan sies å speile ulike maktforhold. For selv om informantene i bydelene er de som kjenner de menneskene som bor i bydelen best, så har de minst innflytelse på Groruddalssatsingen. De som har størst innflytelse er staten (ved departementene) og kommunen sentralt (ved de involverte byrådsavdelingene), gjennom økonomiske bevilgninger og Politisk møte.

IMDI er den etaten som tydeligst jobber med sosiale og kulturelle tiltak. De har sitt virkeområde innen programområde 4, som i følge en av informantene på Plankontoret, var det siste programområdet som kom til, der man nærmest samlet det som var igjen. Blant informanter i alle deler av forvaltningen gikk programområde 4 også under betegnelsen "Folk". Med andre ord er det tre programområder som vektlegger fysiske investeringer, mens ett har hovedvekten på det sosiale.

Figuren viser også at det er flere av de sentrale aktørene som har fokus på stedets identitet enn på menneskenes identitet.

*Stedsidentitet og diskurser om Groruddalen*

Vektlegging av stedets identitet og av Groruddalen snarere enn de mange ulike lokalsamfunnene, er bare delvis i tråd med det mandatet Groruddalssatsingen gis i dokumentene. Det er Groruddalen som skal løftes, og det er opp mot resten av byen dette løftet kan måles i et utjevningsøyemed. Medvirkning fra beboerne understrekes allerede i intensjonsavtalen, men det er medvirkning innenfor den geografiske avgrensningen av Groruddalen, og det er først og fremst medvirkning som skal lede frem til de på forhånd definerte målene for satsingen. Det fremstår som en hensiktsmessig form for medvirkning, fordi den understøtter de målene som er satt. Men når et av målene er å styrke stedsidentiteten og beboernes stolthet over å bo der de bor, så er det i prinsippet både stedets identitet og menneskenes stedsidentitet som kan adresseres. Mandatet for satsingen kan derfor sies å være begge former for stedsidentitet. I praksis finner jeg imidlertid at de tyngste aktørene har en bakgrunn og en forvaltningsmessig forankring som tilsier at Groruddalssatsingen vektlegger Groruddalen og stedets identitet, mer enn lokalsamfunn og menneskenes stedsidentiteter.

Stedsdiskursen i Groruddalssatsingen formes av de aktørene som deltar i områdesatsingen. Makten er ujevnt fordelt dem i mellom, og noen har større innflytelse enn andre. Aktørenes forhold til stedsidentitet og hvilket geografisk nivå de vektlegger, synliggjøres i firedelingen mellom stedets identitet, menneskers stedsidentitet, lokalsamfunn og Groruddalen. Premisset for en områdeinnsats er at en del av byen trenger særlig økonomisk og organisatorisk bistand. Ideen om at Groruddalen var et slikt sted ble begrunnet i levekårsstatistikk som viste at denne delen av byen skilte seg fra resten av Oslo, og til dels resten av landet (Hansen 2005, Thorsnæs 2008).

Fordi innsatsen har en så tydelig opprinnelse i hvordan Groruddalen står seg i relasjon til resten av byen, mener jeg definisjonen av stedsidentitet blant aktørene i Groruddalssatsingen, er av betydning for å forstå de dominerende problemformuleringene. Groruddalssatsingen springer ut av dokumenter med bakgrunn i en fysisk tilnærming til stedets identitet (Regionale scenarier for Groruddalen mot 2030 (2004), Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen (2005), Vi tror på Groruddalen (2000), Utviklingsprogram for Groruddalen (2000)), mens de sosiale og kulturelle aspektene legges til mot slutten (programområde 4). Det er en del av forklaringen på at det fremstår som rasjonelt å jobbe med så mange flere fysiske prosjekter enn sosiale.



Men det trenger ikke være noen motsetning mellom menneskers stedsidentitet og investeringer i fysiske forhold. For noen kan det materielle ved omgivelsene, det være seg de naturgitte forholdene (som at Groruddalen ligger tett på skogen), eller det bygde miljøet, regnes som det viktigste (Dale 2013). For andre derimot vil det kunne være de sosiale relasjonene, knyttet til nettverk og sosial kapital. I den byråkratiske diskursen om Groruddalen fremstår imidlertid fysiske tiltak som mer oppnåelige, hensiktsmessige og rasjonelle enn sosiale. Diskursenes egenskap av å bekrefte seg selv, og fylle begreper med meningsinnhold, styrker de fysiske tiltakenes posisjon. Selv om intensjonsavtalen altså legger opp til at innsatsen skal fokusere på både stedets identitet og menneskenes stedsidentitet, så har det utviklet seg en dominerende diskurs om Groruddalen i Groruddalssatsingen som understøtter arbeid mot stedets identitet og fysiske tiltak.

## Kapittel 7

# Groruddalssatsingen som bypolitisk virkemiddel

Gjennomgangen i kapittel 6 har tatt for seg noen av de problemrepresentasjonene som dominerer Groruddalssatsingen, og sett på hvordan disse kan sies å ramme inn innsatsen. Det vil alltid genereres problemstillinger når strategier skal legges for utviklingen av et område, det være seg en by eller en byregion (Healey 2007). Derfor innebærer politikkutforming nødvendigvis det å begrepsfeste selve virkeområdet for politikken. I Groruddalssatsingen implementeres den kunnskapen som lå til grunn før oppstart i utformingen av områdeinnsatsen. Hva slags type kunnskap som vektlegges, og hva som regnes som kvalifisert kunnskap, blir førende for utarbeidelse av områdeinnsatsen, herunder diskursen om stedet innsatsen skal rettes inn mot.

Diskurser handler om vår måte å forstå verden på, og stedsdiskursene som ligger innbakt i Groruddalssatsingen, handler om aktørenes måte å forstå hva som er problemet og hva som kan være del av løsningen. Mening skapes gjennom diskursen, og diskursen omdannes fortløpende (Cruickshank 2008, Neumann 2001a). Til grunn for dette arbeidet stilte jeg tre

forskningsspørsmål jeg ønsket svar på. Gjennomgangen av det empiriske materialet og den foregående analysen har belyst spørsmålene fra flere vinkler. I dette kapittelet oppsummerer jeg noen av de funn jeg mener er mest interessante.

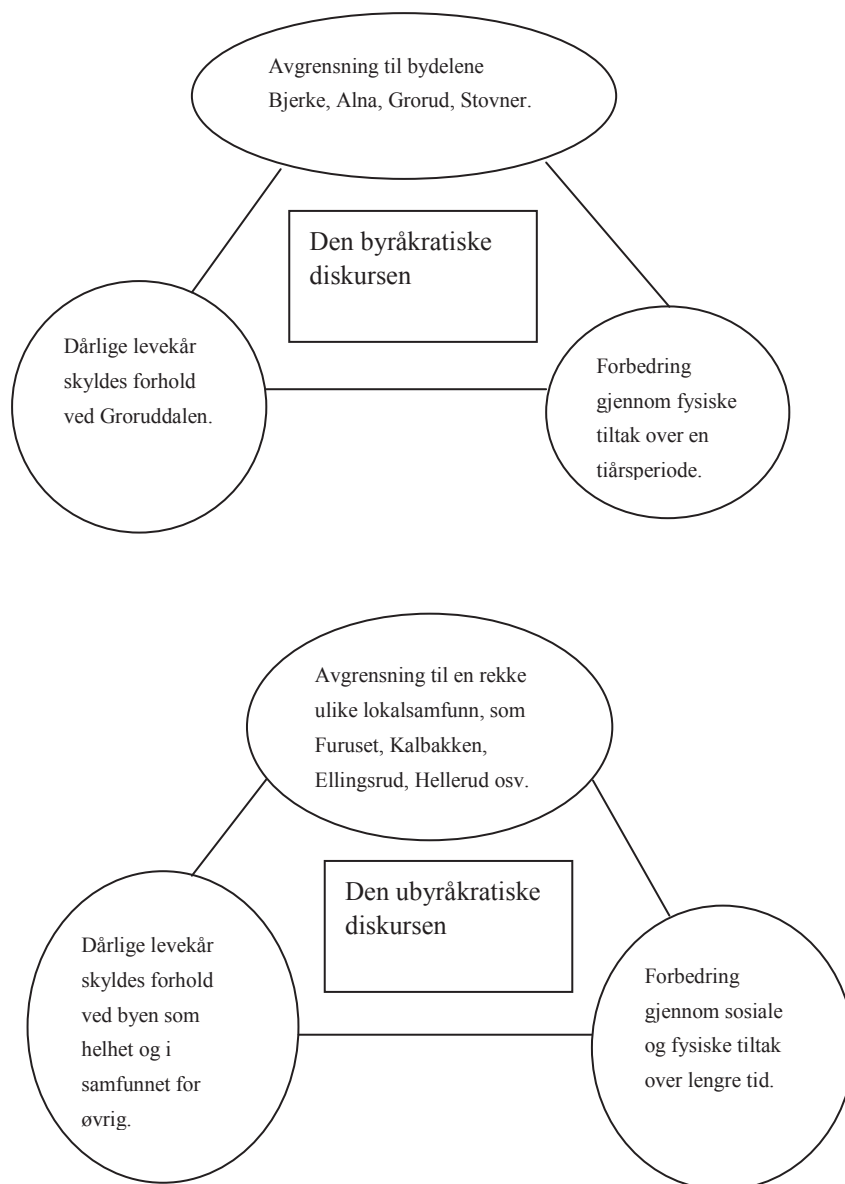
#### 7.1 GRORUDDALEN I GRORUDDALSSATSINGEN

Groruddalen som sted konstrueres gjennom mer enn Groruddalssatsingen. Likevel er det nyttig å se hvordan en så vidt omfattende statlig og kommunal innsats kan påvirker hvordan det tenkes og snakkes om stedet. Den diskursen om Groruddalen som blant annet springer ut av aktørenes bakgrunn fra fysisk forvaltning, og den preferansen som tillegges stedets identitet og Groruddalen, er med å prege organisering av Groruddalssatsingen som områdeinnsats, og dessuten det påfølgende evalueringsarbeidet.

Med Laclau og Mouffes sin diskursteori, der tegnene kalles for elementer og diskursen blir et nettverk av elementer, kan diskursen om Groruddalen, slik den fremkommer i Groruddalssatsingen, sies å bestå av tre helt sentrale elementer: avgrensning, dårlige levekår og forbedring. Disse elementene gis betydning etter hvordan de står i relasjon til hverandre, og i den byråkratiske og den ubyråkratiske diskursen gis de ulik betydning. I gjennomgangen av det empiriske materialet har jeg vist hvordan de forskjellige aktørene snakker og handler primært ut fra den ene eller den andre diskursen. Gjennom de fire rammene; investeringenes karakter, fysiske og sosiale prosjekter, samarbeid og stedsidentitet, viser det seg blant annet at tillit og grad av kontakt med beboerne i arbeidssituasjonen, er blant de forhold som betyr noe for hvilken diskurs aktørene snakker fra.

I den byråkratiske diskursen avgrenses Groruddalen til yttergrensen for de fire bydelene, dårlige levekår blir en utfordring med røtter i lokale forhold (slik som nabolageffekter), og forbedring skal skje gjennom fysisk oppgradering i ti år. I den ubyråkratiske diskursen avgrenses Groruddalen til en rekke, til dels svært ulike, lokalsamfunn. Dårlige levekår blir noe som angår hele byen, og forbedringer skjer i et samspill mellom sosiale og fysiske tiltak, der de sosiale tillegges størst vekt.

Oppsummert som en figur, kan de forskjellene jeg har funnet fremstilles på denne måten:



Figur 4: Elementer i de to diskursene om Groruddalen

*Motvilje og pragmatisme*

I møtet mellom de ulike problemformuleringene viser det seg at aktørene responderer ulikt. Hver enkelt ansatt er nødt til å gjøre en vurdering for hvordan de problemstillingene som er viktigst for ham eller henne best kan besvares innenfor de gjeldende rammene av Groruddalssatsingen.

Med unntak av Plankontoret, er det ingen som bare jobber med Groruddalssatsingen uten også å være ansatt i en bydel, etat eller en annen institusjon. Det er medvirkende til at beskrivelsene av at det oppleves som demotiverende når satsingen utelukkende konsentrerer seg om tiden frem til 2016. Blant informantene var det ansatte i bydelsledelsen som også opplevde at avgrensningen var en direkte motivasjon til å utforme prosjektene slik at de senere kunne inngå i bydelens ordinære drift, og dermed ville være sikret en levetid også etter 2016. Kapittel 6 viste at jo tettere på beslutningene den ansatte er, desto større er sjansen for at vedkommende opplever Groruddalssatsingen som et potensiale.

Men det betyr også at jo tettere på beslutningene den enkelte er, desto nærmere er vedkommende å definere innholdet i hva som kan betraktes som gyldig kunnskap. Det vil si at de aktørene som sitter tettest på beslutningsmakten, og som er de samme som befinner seg nærmest å vektlegge stedets identitet, slik figur 3 viste, de er også de med mest makt til å definere meningen som tillegges den byråkratiske diskursen slik den ligger til grunn for Groruddalssatsingen. Hvordan det tenkes om Groruddalen defineres og redefineres gjennom hvordan Groruddalssatsingen innrettes, og dette er de deltakende aktørene med å bekrefte. For eksempel at resultatene skal være målbare i komparativ forstand, altså at de må kunne sammenliknes med resultater fra andre områdesatsinger og annen innsats rettet mot utjevning av levekår. For en aktør som Husbanken er dette viktig fordi de bruker erfaringene fra Groruddalssatsingen til utformingen av andre områdesatsinger, men også politisk er det viktig for å kunne vise til resultater. Disse aktørene sitter tettest på beslutningsmyndigheten og opplever størst utbytte av Groruddalssatsingen.

I en diskursteoretisk sammenheng vil det, i følge Cruickshank, være slik at det ikke bare er aktørene som former diskursene, men også diskursene som former aktørene (Cruickshank 2007, 2013). Dermed er det grunn til å tro at jo større bekreftelse en aktør som Husbanken får for sin innsats og deltakelse i utformingen av områdeløftene, desto mer preget vil Husbankens arbeid med områdeløft i andre byer bli av denne måten å tenke på.

For ansatte som derimot befinner seg lengre unna beslutningsprosessene, og som har mindre makt til å utøve innflytelse, blir det avgjørende hvordan de andre aktørene utøver sin innflytelse på Groruddalssatsingen. Enkelte ganger kan det utvikle seg en direkte motvilje når Groruddalssatsingen oppleves som å målbære helt andre virkelighetsoppfatninger enn de informanten har. Jeg fant det i to tilfeller; en i bydelsledelsen, en på prosjektledernivå. Begge utviste misnøye med det de mente var misbruk av anledninger til å forankre erfaringene underveis. Den ansatte i bydelsledelsen opplevde at satsingen i stor grad var til for at politikerne kunne smykke seg med den, men i mindre grad var opptatt av å drive utvikling. Vedkommende var oppgitt over at Groruddalen ble pekt ut som et problemområde, at innsatsen ikke var lokalt forankret før den ble iverksatt, og over det informanten mente var en ”storslått markedsføring av svært små tiltak”. På et praktisk nivå ga motviljen seg utslag i en holdning der den ansatte ikke var innstilt på å yte noe ekstra ettersom vedkommende opplevde at Groruddalssatsingen ikke var noen reell ekstrainnsats, men snarere keiserens nye klær.

Det andre tilfellet gjaldt en prosjektleder lengre ned i systemet, som var svært kritisk til et bestemt samarbeid vedkommende hadde erfaring med. Informanten opplevde at stillingsinstruksen som prosjektleder, ikke sto i samsvar med realitetene. Snarere enn det informanten følte var reelle problemer på bydelsnivå, var det hensynet til hvordan Groruddalssatsingen ville evalueres i etterkant som ble tillagt vekt. Det kom til konflikt, og prosjektlederen opplevde det som å bli overkjørt. Erfaringen informanten trakk av episoden var at det å varsle om lite tilfredsstillende forhold, å fremme kritikk eller å jobbe annerledes enn alminnelig praksis, var nærmest umulig. Groruddalssatsingen fremsto for vedkommende som et spill for galleriet. Den praktiske konsekvensen var å mobilisere alt sitt engasjement inn i enkeltprosjekter som kom nærmiljøet til gode, og dernest ofre områdesatsingen så lite oppmerksomhet som mulig.

Det som skjer, er at de to informantene opplever at det ikke er rom for å diskutere de grunnleggende diskursive premissene for hva en slik områdeinnsats skal være. Det handler om premisser mer enn et enkelt tiltak, altså hvordan det tenkes og jobbes rundt det å iverksette en bypolitisk innsats av denne typen. Responsen kan tyde på at forestillinger om hvordan Groruddalssatsingen skal gjennomføres for en stor del har satt seg blant aktørene i organisasjonen, og når den utfordres møtes det med sanksjoner. Informantenes respons var å distansere seg fra hele innsatsen, og dermed også minimere deltakende samarbeid og engasjement med de andre aktørene.

En mer pragmatisk holdning til Groruddalssatsingen er likevel mer utbredt enn den direkte motviljen blant mine informanter. Mange begrunnet sin opprinnelige skepsis til Groruddalssatsingen med at man ennå ikke visste hva det var, hvordan det kom til å utvikle seg, og at det opp gjennom årene har foreligget så mange planer for Groruddalen som det ikke var blitt noe av. Det var bedre å vente så fikk man se hva det kunne føre til denne gangen. En slik pragmatisk innstilling er utbredt blant de av mine informanter som arbeidet lengre ned i forvaltningen. De kunne gjerne være prosjektledere, men ikke ledere av avdelinger eller større enheter. Ofte jobbet de med prosjekter knyttet til ungdom eller innvandrere. De informantene som ga uttrykk for en slik holdning hadde det til felles at de alle jobbet i bydelene, de jobbet direkte med mennesker, de var mye ute i ”felt” og hadde ikke en tradisjonell kontorjobb.

Kapittel 6 viste at dette er kunnskapsrike medarbeidere, som understreket utfordringene med ulike tidshorisonter for Groruddalssatsingen og deres eget arbeid. Noen opplevde satsingen som ”støyende”, på den måten at den tok oppmerksomhet i én retning, mens de selv var avhengig av å jobbe parallelt på mange felt. Enkelte prosjekter tiltrekker seg dessuten de mest ressurssterke beboerne og gjør det dermed vanskelig for andre å benytte seg av dem. Flere av dem som jobber med ungdom og forebyggende arbeid, trakk frem etnisitet som et blindspor. De opplevde at Groruddalssatsingen la vekt på etnisitet som en overordnet problemstilling, og at den etter hvert skygget for alle andre utfordringer. Men selv om det var skuffelse over prioriteringer og disposisjoner i Groruddalssatsingen, så skiller den pragmatiske responsen seg fra den rene motviljen. Fremfor å ta avstand fra hele områdesatsingen etablerer disse informantene sine egne agendaer og mulighetsrom. Mange sa de var villige til å bruke media for å få oppmerksomhet om saker de var opptatt av dersom markedsføringen av Groruddalssatsingen ikke tok tak i de problemstillingene folk var opptatt av. De visste godt at de ikke kunne gå ut og kritisere områdeinnsatsen, men det var da heller ikke det viktigste for dem. Poenget var snarere å få oppmerksomhet om utviklingen i de mange lokalområdene i Groruddalen snarere enn områdesatsingen som sådan. Ofte hadde disse informantene mer enn ett prosjekt gående av gangen, og på den måten hadde de en slags back-up klar i tilfellet det ble tatt prioriteringer som gjorde det umulig å jobbe videre med det opprinnelige prosjektet. De færreste hadde imidlertid innflytelse oppover i systemet, fordi de selv ikke satt i sentrale posisjoner. Dette er ansatte som kjenner mange av beboerne godt, og som er dedikert til jobbene sine uansett hvilken overordnet politikk som føres. Fokuset deres er nærmest utelukkende på den enkelte beboer, og

de anser Groruddalssatsingen som en økonomisk ressurs, men heller ikke mer. De deler ikke virkelighetsoppfatningen av hva som er problemet i Groruddalen, og oppfatter områdeinnsatsens krav til måloppnåelse som irrelevant for eget arbeid.

Denne pragmatiske responsen sammenfaller med aktører som vektlegger menneskenes stedsidentitet. De setter ikke Groruddalen eller Groruddalssatsingen øverst, men innbyggerne i lokalsamfunnene. Når en slik pragmatisk respons er så utbredt blant denne gruppen av mine informanter, så kan det tyde på at de ikke føler noen sterk tilknytning til Groruddalssatsingen og dermed heller ikke er veldig opptatt av hvilke resultater den produserer (målt som hvorvidt områdesatsingen er vellykket eller ikke). De har ingen interesse av erfaringsoverføring da deres fokus ikke ligger på Groruddalssatsingen som sådan, men på utviklingen i lokalsamfunnene. Deres arbeid slutter ikke i 2016 og lokalsamfunnenes utvikling bestemmes av forhold som ligger til dels langt utenfor den geografiske avgrensningen av Groruddalen. I deres arbeidshverdag vil beboerne fortsette å reise inn og ut av området, av bydelen og av Groruddalen, og responsen på det arbeidet som gjøres lokalt vil preges av så vel konjunktursvingninger i arbeids- og boligmarkedet, overordnede beslutninger om kjøpesenterlokalisering, motorveier og sykehus som nabokommunenes boligplanlegging. Disse informantenes virkelighetsopplevelse skiller seg vesentlig fra den byråkratiske diskursen om Groruddalen, og de oppfatter sin egen stedsforståelse som å være mer innsiktsfull enn den som kjennetegner Groruddalssatsingen. Det at de har en plan B, kan tyde på at de anser den største fordelene med Groruddalssatsingen å være de ekstra økonomiske overføringene, men at intensjonen er å bruke dem slik disse informantene selv mener er best.

De utfordringene disse informantene møter knytter seg mer til hvordan de kan få det til, enn til et spørsmål om hvorvidt de vil endre sitt syn på hva som er det viktigste for de områdene i Groruddalen der de jobber. Disse aktørene snakker fra en ubyråkratisk diskurs der stedet forstås som sosiale og kulturelle relasjoner, som er i stadig endring. Derfor blir det, i disse informantenes øyne, så viktig å kunne tilpasse seg slike endringer og ikke låse prosjektene i bestemte oppfatninger av hva som er problemet.

## 7.2 DISKURSER OG OMRÅDEPOLITIKK

Essensielt for bruken av diskurser i et analytisk perspektiv, ligger at mennesket ikke kan gripe verden direkte gjennom sansing, fordi sansingen er avhengig av de kategoriene som ordner den, det vil si en bestemt modus, som



for eksempel kan være av estetisk, seksualisert, eller moralsk art (Neumann 2001:31). I Groruddalssatsingen kan modusen sies å være av organisasjonsmessig og forvaltningsmessig karakter. Områdeinnsatsen er en ekstraordinær innsats, men den iverksettes gjennom allerede eksisterende institusjoner. Aktørene har derfor med seg en bedriftskultur og en historie for samarbeid, i det Groruddalssatsingen iverksettes. At det i det hele tatt ble noen områdeinnsats i Groruddalen har også sin forhistorie, slik det ble redegjort for i kapittel 5. I dette materialet dominerer problemstillinger som knytter seg til miljø, samferdsel, støy og forurensing. Arealplanleggingen i Groruddalen bærer preg av sonedeling, der industrien er lagt i dalbunnen, boligområdene oppover langs dalsidene, og de store forbindelseslinjene leder til og fra Oslo sentrum i nord-sydgående retning. De aktørene som er mest inne i forberedelsen til Groruddalssatsingen jobber tett på arealplanlegging, som Plan- og bygningsetaten og Planavdelingen i det daværende Miljøverndepartementet. I et diskursteoretisk perspektiv, bidrar de premissene som legges for Groruddalssatsingen i denne perioden, til utviklingen av de kategoriene det senere tenkes gjennom og som legitimerer handling. De fire programområdene er konkrete kategorier som skapes på denne tiden, og som senere preger innsatsen. Som diskutert i kapittel 6, fremstår det for informantene som tilnærmet umulig å endre de grunnleggende premissene for satsingen.

### **Groruddalen som problemområde**

Groruddalssatsingen er en problemorientert områdeinnsats, og områdepolitikken fremstår som en problemløser. I Bacchis terminologi må imidlertid politikk forstås som noe som også skaper problemer, det vil si at politikken også er med på å definere hva som er problemet, ikke bare respondere på eksisterende problemer. Som gjennomgangen i kapittel 4 viste, så er de dominerende oppfatningene av hva som er problematisk i Groruddalen og hva som ikke er det, foranderlige. Begrunnelsen for en områdeinnsats ligger i det som regnes som spesielle utfordringer, og som altså gjør det nødvendig med en ekstraordinær innsats.

Fordi Groruddalssatsingen er en innsats som utløser ekstraordinære tilskudd, så kan den bidra til å styrke oppfatningen av Groruddalen som annerledes, som et helt spesielt sted i byen med stedspesifikke problemer. I kapittel 6 diskuterte jeg hvordan enkelte informanter opplever at det er nettopp det som skjer, og deres reaksjon. I litteraturen om områdesatsinger er dette ikke et ukjent fenomen (Andersen, H.S 2003). Sjansen for at de problemstillingene som dominerer en områdeinnsats, også blir dominerende for stedets identitet videre, er til stede. I Groruddalssatsingen er det til en viss grad paradoksalt, at

de problemstillingene som ble lansert ved oppstart av satsingen, for en stor del er for omfattende til at den områdebaserte innsatsen oppfattes å kunne gjøre noe med dem. De store motorveiene er det kanskje fremste eksempelet. Som diskutert i kapittel 5 og 6, så er veitrafikken noe beboerne i Groruddalen er særlig opptatt av. Det er også noe som ble adressert som en problemstilling allerede før Groruddalssatsingen kom i stand, og som kan ses på som en av de sentrale kategoriene, slik det blant annet er nedfelt i programområde 1 *Miljøvennlig transport i Groruddalen*. Samtidig er dette det området der satsingen kan vise til de svakeste resultatene, og dessuten det området der koplingen til andre pågående prosesser, er mest fraværende (Ruud 2011). Både mine informanter og midtveisevalueringen begrunner at det er slik med komplekse planprosesser, nasjonale interesser (riksveier), og omfattende investeringsbehov.

#### *Nytt innhold til etablerte kategorier*

Det empiriske materialet viser at selv om de store transporttiltakene uteblir, så er det fremdeles en overvekt av fysiske investeringer, fremfor sosiale. I en diskursteoretisk kontekst, kan man si at begrepene fylles med et nytt innhold som passer til Groruddalssatsingens mandat. Med Laclau og Mouffes skille mellom diskurs og artikulering, så har ikke diskursen noe selv, men aktørenes praksis må forstås som å inngå i en diskursiv sammenheng (Andersen N. 1999). Det er, i følge Laclau og Mouffe, en iboende trang hos aktører til å finne kategorier som skaper orden og kan fryses for et stykke tid (Laclau 2001). I denne sammenheng kan aktørene i områdesatsingen sies å ha behov for å etablere noen faste kategorier, som skaper stabile arbeidsformer. Og når de store investeringene i miljø og samferdsel ikke kommer på plass, hvilke kategorier etableres da?

Som diskutert i kapittel 6 kan det trekkes et skille mellom aktører som legger mest vekt på utviklingen av Groruddalen og de som trekker frem lokalsamfunnene. I oppstarten av Groruddalssatsingen, før aktører som Husbanken og IMDI kom med, var det Groruddalen som helhet som var fellesnevneren. Groruddalssatsingen skulle være et løft for Groruddalen, og forbedringene skulle særlig rette seg mot miljø og samferdsel. Samtidig med at de store forbedringene blant annet på veinettet viser seg å være utfordrende, så kommer Husbanken og IMDI med i satsingen med ytterligere økonomiske tilskudd. Særlig Husbankens deltakelse bidrar til å dreie oppmerksomheten mer i retning av lokalsamfunnene. Med unntak av oppgraderingene på T-banenetttet, så retter etter hvert også flere av tiltakene seg mot mindre områder. Det gjelder for alle programkategoriene, igjen med et mulig unntak av opprustning av Alnaelva som forbinder flere bydeler og

kan kalles et eksternt orientert prosjekt etter definisjonen til Peter Hall (Hall 1997). Med en slik dreining, fra det overordnede Groruddalensperspektivet til et mer lokalsamfunnsorientert geografisk perspektiv, så lar det seg gjøre å opprettholde kategoriene fra programområdene, men fylle dem med nytt innhold.

*Mot en lokalt orientert områdeinnsats*

Kategorier som miljø blir lokalmiljø, og herunder ligger også de enkelte deler av Alnaelva fordi de inngår i etablering av bydelsparker, slik som Bjerkedalen park og Grorudparken. Visjonen om mindre biltrafikk i Groruddalen står fast, men Plankontoret formidler på sine hjemmesider at ”Større tiltak for å bedre situasjonen for transport i Groruddalen er avhengig av at planer som ikke er en del av satsingen blir realisert”<sup>55</sup>.

Målsettingen for programområde 1 er vesentlig nedtonet fra 2008 til 2014. Ved oppstarten av Groruddalssatsingen lå fremdeles en effektivisering og mer miljøvennlig utvikling av godsterminalen på Alnabru inne som delmål for programgruppe 1, mens det i 2014 er tatt ut (Groruddalssatsingen 2008a), Groruddalssatsingen 2014). Delmålene om at miljøet langs veinettet og kollektivtransporttilbudet skal bli bedre, ligger fast. Det samme gjelder at gang- og sykkelveier skal bli sammenhengende. En setning om at kollektivtransporten på tvers av dalen skal bli bedre, er tatt ut i 2014, mens miljøet langs veinettet er supplert med bedre trafikksikkerhet. Justeringen av delmål peker i retning av en mer lokal tilnærming, og mindre oppmerksomhet mot de store grepene innen transportsektoren. I programområde 3 dominerer områdeløftene etter hvert nærmest prosjektporteføljen fullstendig, mens programområde 4 fremdeles har gratis kjøretid som det viktigste punktet, hvilket er et tiltak som gjelder Groruddalen som helhet.

De kategoriene som var med å forme Groruddalssatsingen som en områdebasert innsats fra starten av, fylles på denne måten med et mer lokalt innhold. I diskursteoretisk forstand kan vi si at det som skjer er at det er de lokale tilskrivelsene hentes fra de elementene som ennå ikke er gitt noen fiksert mening (Jørgensen 1999). Betydningstilskrivelser som begreper har hatt i andre diskurser, i dette tilfellet miljø og transport, ignoreres etter hvert i diskursen om Groruddalen slik den fremkommer i Groruddalssatsingen. Det bidrar til å skape en diskursiv stabilitet og større entydighet blant aktørene. Denne diskursive utviklingen får konsekvenser for Groruddalen som problemområde. Fremdeles er Groruddalssatsingen en områdebasert innsats som retter seg mot hele Groruddalen, og fremdeles er dette en innretning som

<sup>55</sup> [http://www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no/programomrade\\_1/](http://www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no/programomrade_1/) (sist lest 20.07.2014)

tilsier at problemene både finnes og kan løses i Groruddalen. Med en ytterligere lokal tilnærming, kan man imidlertid stille spørsmålsteget ved om det er lokalsamfunnene som nå forventes å sitte på nøkkelen til en løsning? Gjennomgangen i kapittel 5 og 6 tyder på at det utvikler seg en bred enighet om at det er på et lokalt nivå det er mest hensiktsmessig å begynne arbeidet.

*Groruddalssatsingen bekrefter den eksisterende innretningen av områdepolitikken*

De mange små stedene, stasjonsområdene, nabolagene, skolekretsene og borettslagene, blir mer fremtredende i problemrepresentasjonen for Groruddalssatsingen fra oppstart og frem til i dag. Samtidig er det, som jeg har redegjort for i kapittel 6, en overvekt av aktører som vektlegger stedets identitet fremfor menneskenes stedsidentitet.

De fire programområdene bidrar til å opprettholde en tydelig sektordeling. Samarbeid mellom sektorene endrer ikke inndelingen. Både resultatmålene og mandatene som gis for rapportering og evaluering, bekrefter områdeinnsatsens problemstillinger som relevante og sektordelingen som hensiktsmessig. Det gjelder også når innsatsen etter hvert orienteres mer mot lokalsamfunnene. Fysiske tiltak som understøtter en tradisjonell byplanfaglig tilnærming, er dominerende, og det oppstår en loop der evalueringene støtter opp om innretningen av Groruddalssatsingen.

Prosjekter som opprusting av bydelsparker, støyskjermer, gangbroer eller oppgradering av uteområder, er alle tiltak som blir stående uavhengig av hvor befolkningen eventuelt flytter. På den måten kan de sies å representere noe fast og forutsigbart. Sosiale prosjekter derimot, som kommer den enkelte til gode, slik som for eksempel gratis kjernetid i barnehagen, fremstår som mindre stabile i geografisk og tidsavgrenset innsats. Dersom de menneskene som har deltatt i sosiale tiltak flytter, dør eller av andre grunner ikke lengre bor i det aktuelle innsatsområdet, så forsvinner på mange måter også investeringen ut av rekkevidden for evalueringer av måloppnåelse. Det kommer i prinsippet ikke Groruddalen til gode dersom innvandrerkvinner som har lært seg norsk, flytter til Nittedal.

Neumann beskriver hvordan det er et mål for politikken å opprette en diskursiv stabilitet (Neumann 2001a). Det vil si en tilsynelatende orden som gjør at likt og ulikt ikke skaper kaos i våre etablerte systemer (tanke, tale, tekst). Den fysiske tilnærmingen, og dreiningen av meningsinnhold mot lokalmiljø, understøtter en slik stabilitet ved at Groruddalssatsingen fremstår som en forutsigbar innsats der resultatene kan måles. Dersom Groruddalssatsingen opprettholdt sine delmål om for eksempel

Alnabruterminalen i programområde 1, så ville hovedmålet om å styrke miljøvennlig transport vanskeligere sies å være oppnådd. Samtidig er det ingenting ved midtveisevalueringen som tyder på at Groruddalssatsingen scorer høyt på måloppnåelse i dette programområdet slik det er nå heller. Hovedmålet andre setning om at ”Groruddalen skal inngå som en integrert del av et miljøvennlig transportsystem” kan til en viss grad se ut til å være gjenstand for tolkning (Groruddalssatsingen 2008a), Ruud 2011).

Opprettelsen av gang- og sykkelveinett kan sies å være et skritt på veien for å oppnå et slikt mål, men de manglende endringene på hovedveinettet vil likevel trekke måloppnåelsen ned. Det kan imidlertid bidra til at Groruddalssatsingens lokale innretning styrker sin posisjon, ved at fremtidige områdesatsinger vurderes som mest egnet for endring av mindre, lokale forhold. En slik dreining antydes allerede flere steder i litteraturen (Musterd 2005, Wessel 2009, Andersen H.S 2003). Husbankens områdeløft er allerede en form for liten områdesatsing i den store Groruddalssatsingen, og blant det som vurderes som å være mest effektivt.

Men gitt at en områdesatsing ikke bare organiseres, men også iverksettes, så må de modellene som er laget reproduseres gang etter gang for på den måten å gi mening for de ulike aktørene. Disse representasjonene er, som Neumann påpeker, ikke tingene i seg selv, men slik de forekommer oss (Neumann 2001). Med Groruddalssatsingen går utviklingen mot at internt orienterte fysiske tiltak, og en lokalsamfunnstilnærming kan fremstå som den mest hensiktsmessige områdepolitikken fremover.

### **Stedsdiskurser og bypolitikk**

Områdesatsing er et populært bypolitisk virkemiddel, og litteraturen om temaet er økende. Dette arbeidet bidrar med en nærmere undersøkelse av en enkelt områdesatsing, Groruddalssatsingen.

Arbeidet viser at Groruddalssatsingen domineres av aktører med røtter i en byplanfaglig tilnærming med vekt på fysisk arealdisponering. Det betyr ikke at det ikke finnes alternativer, men at elementer fra denne fagtradisjonen preger den dominerende diskursen om Groruddalens som sted. Det får i sin tur konsekvenser for politikutformingen.

Ved en dreining mot prosjekter knyttet til fysisk oppgradering og oppmerksomhet mot mindre lokalsamfunn, kan bildet av enkelte steder i Groruddalen som særlig problemfylte, komme til å forsterkes ytterligere. Oppmerksomheten som blir lokalsamfunnene til dels, kan virke ytterligere

stigmatiserende. Det vil i tilfelle også bety at det kan være mindre områder, som Ammerud eller Linderud, som fremstår som eierne av miljø og levekårsproblemer.

Fordi Groruddalssatsingen er en områdesatsing flere aktører ønsker å hente erfaringer fra, kan diskursene om Groruddalen få effekter på innrettingen av andre områdesatsinger. Det vil si at diskursen om Groruddalen som innebærer at Groruddalen både har og er et problem, den overføres til hvordan det tenkes om eventuelle andre områder i byen som vurderes for en områderettet innsats. Områdesatsingene blir avhengige av et problemorientert utgangspunkt for å fremstå som et relevant bypolitisk virkemiddel.

Diskursen om Groruddalen som et problem, kan dermed sies å ha en egenskap av selvopprettholdelse. Neumann beskriver det som en form for diskursenes treghet, og viser til at evnen til selvopprettholdelse får effekter, eller ringvirkninger, på ting utenfor diskursen selv (Neumann 2001:133). I denne sammenheng kan effektene ligge på et bypolitisk nivå, i vurderingen av områdeinnsatser som virkemiddel generelt.

### 7.3 FORSKNINGSSPØRSMÅL OG SVAR

Mitt første forskningsspørsmål var hvilke problemstillinger som preger Groruddalssatsingen. For å finne svar på det har jeg gått gjennom dokumenter som beskriver innsatsen, samt intervjuet mennesker som jobber med Groruddalssatsingen, og som representerer ulike aktører og forvaltningsnivå.

#### **Miljø og levekår**

I kapittel 4 og 5 har jeg gjennomgått ulike beskrivelser av hva som kan regnes som Groruddalens problemer. Groruddalssatsingen preges av problemstillinger som knytter an til både miljø og levekår.

Groruddalssatsingens inndeling i fire programområder understreker betydningen av både fysiske og sosiale tiltak. Med Bacchis begrepsapparat har jeg imidlertid funnet fire problemrepresentasjoner som dominerer det empiriske materialet, og som senere har rammet inn analysen. Dette er ikke problemstillinger som kommer til uttrykk i mål og delmål, men som fremkommer i materialet fordi det finnes divergerende oppfatninger av hva som er problemet. Den første handler om forholdet mellom drift og investeringer, den andre om sosiale versus fysiske prosjekter/tiltak, den tredje om samarbeid og den fjerde om stedsidentitet og omdømmearbeid.

### **To konkurrerende diskurser om Groruddalen**

Det neste forskningsspørsmålet var hvilke diskurser om Groruddalen disse kan sies å representere. Ved å gå gjennom de fire problemrepresentasjonene lot det seg gjøre å peke på ulike oppfattelser av hva som er problemet. Mellom organisering og iverksettelse av Groruddalssatsingen, kommer ulike diskurser til syne som blant annet får betydning for hvilket geografisk nivå som oppfattes å være det mest relevante innsatsområdet.

Jeg har diskutert det jeg mener er to grunnleggende forskjellige innfallsvinkler til forståelsen for hva Groruddalen er for et sted, og som jeg har betegnet som en byråkratisk og en ubyråkratisk diskurs om Groruddalen.

Analysen viser at disse representerer forskjellige motiv, og bidrar til at aktørene forholder seg til Groruddalssatsingen på ulike måter. Groruddalssatsingen er fundamentert på den byråkratiske diskursen slik den definerer Groruddalens geografiske yttergrense og opprettholder forvaltningens sektordeling, mens den ubyråkratiske diskursen om Groruddalen får konsekvenser for gjennomføringen av Groruddalssatsingen, da særlig på lokalt nivå i bydelene.

### **En fysisk orientert innsats – tross alt**

Til sist stilte jeg spørsmål ved hvordan disse stedsdiskursene kan sies å prege Groruddalssatsingen som bypolitisk virkemiddel. Jeg har diskutert aktørenes forskjellige respons på divergens i de fire problemrepresentasjonene, og hvordan disse kan leses gjennom henholdsvis en byråkratisk og en ubyråkratisk diskurs om Groruddalen. Samtidig har jeg gått dypere inn begrepet om stedsidentitet for å utdype Cruickshanks diskursteoretiske spørsmål om hva det er som får aktørene til å handle, altså ikke bare en registrering av at de handler ut fra ulike motiv (Cruickshank 2013). Her finner jeg at hvordan det tenkes om Groruddalen som sted, får stor betydning for hvordan områdeinnsatsen utformes og utvikles.

Jeg fant at selv om Groruddalssatsingen retter seg mot både sosiale og fysiske forhold som miljø og levekår, så er det en stor overvekt av fysiske tiltak og en vektlegging av stedets identitet oppfattet utenfra. Det henger sammen med den sektordelte forvaltningens betydning for organisering av områdeinnsatsen, og aktørenes faglige forankring. Hos de aktørene som er involvert i områdesatsingen er det et flertall som har bakgrunn i en tradisjon der byutvikling forstås som bolig-, transport og arealplanlegging. Blant de aktørene som ikke har en slik bakgrunn er det vanligere at de heller ikke oppfatter det som at det er byutvikling de driver med. Snarere enn å snakke

om byutvikling, snakker de om forebyggende arbeid blant ungdom, omdømmebygging av skolene, eller inkludering av innvandrere. Det bidrar, slik jeg ser det, til en opprettholdelse av at fysiske tiltak kan fremstå som mest rasjonelle, til tross for at det er tegnet et bilde av Groruddalen som et sted med til dels store sosiale problemer.



## Litteraturliste

- Agnew J, Livingstone A.D.N, Alistair, R. (1996) *Human geography, an essential anthology*, Blackwell Publishing, Oxford
- Agnew J. (2011) "Space and place", i Agnew J, Livingstone A.D.N (2011) *The SAGE handbook of geographical knowledge*, London.
- Alghasi S., Eide E., Eriksen T.H. (2012) *Den globale drabantbyen : Groruddalen og det nye Norge*, Cappelen Damm Akademisk
- Alsvik B. (1995) *Kampen om verdistigningen : tomtepolitikk i Oslo i tjuefem etterkrigsår*, hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Alvesson M., Sköldbberg K. (1994) *Tolkning och reflection. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Studentlitteratur, Lund.
- Amin A. Thrift N. (2002) *Cities : reimagining the urban*, Polity, Cambridge
- Andersen B. (2014) *Westbound and eastbound : managing sameness and the making of separations in Oslo*, Phd, Universitetet i Oslo, Oslo
- Andersen H. S. (2001) "Can deprived areas be revitalised? Efforts against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe", I *Urban Studies* 39(4): 767 – 790
- Andersen H. S., Kielgast L. (2003) *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002*, Statens Byggeforskningsinstitut, København
- Andersen H. T. (2001) "The new urban politics of Europe: the area-based approach to regeneration policy" i Andersen H.T., van Kempen R. *Governing European cities : social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Ashgate, Aldershot
- Andersen J., Pløger J. (2009) *The Janus face of urban governance in Denmark*, Cahiers du Centre de recherché sur les innovations sociales ETO906, Roskilde University Centre, Roskilde

Andersen N. Å. (1999) *Diskursive analysestrategier*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.

Anderson M. (1964) *The federal bulldozer: a critical analysis of urban renewal, 1949-1962*, MIT Press, Cambridge

Andersson E. (2004) "From valley of sadness to hill of happiness. The significance of surroundings for socioeconomic career", *Urban Studies* 41(3): 641 – 659

Andersson R. (2001) "Spaces of socialization and social network competition: a study of neighbourhood effects in Stockholm, Sweden" i Andersen H.T., Ronald K. *Governing European cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Ashgate, Aldershot

Andersson R. (2005a)) "Breaking segregation : rhetorical construct or effective policy? The case of the metropolitan development initiative in Sweden", *Urban Studies* 3(4): 787-799

Andersson R. Musterd S. (2005b)) "Social mix and social perspectives in post-war housing estates", i Ronald K., Dekker K., Hall S., Tosics, I. *Restructuring large housing estates in Europe*, The Policy Press, Bristol

Andersson R. Musterd S. (2005c)). "Area-based policies. A critical appraisal", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 96(4)

Annaniassen E. (1996a) "Den nordiske boligmodellen – realitet eller myte?", *Bladet BO*, Norske Boligbyggelag (NBBL), Oslo

Annaniassen E. (1996b)), *Nå bygger vi den nye tid : boligsamvirkets historie, bind 2*, Exil Forlag, Oslo

Asplan Viak, Agenda Kaupang (2009) *Følgeevaluering av Groruddalssatsingen : Halvårsrapport 1*, bestilt av Oslo kommune, Plankontoret for Groruddalen, Oslo

Asplan Viak, Agenda Kaupang (2010) *Følgeevaluering av Groruddalssatsingen : Sluttrapport*, bestilt av Oslo kommune, Plankontoret for Groruddalen, Oslo

Asplan Viak, Agenda Kaupang (2011) *Evaluering av Husbankens innsats i Groruddalen : Områderettet innsats mobiliserer i levekårsutsatte områder*, Husbanken

Aure, Marit (2013) ”Å trekke grenser : om å studere stedlige differensieringer”, i Førde A., Kramvig B., Berg N.G., Dale B. (2013) *Å finne sted : metodologiske perspektiver i stedsanalyser*, Akademika forlag, Trondheim

Bacchi C. L. (1999) *Women, policy and politics : the construction of policy problems*, Sage, London

Bacchi C. L. (2009) *Analysing policy : what's the problem represented to be?*, Pearson Australia

Barnes T. J., Duncan J. S. (1992) *Writing worlds : discourse, text and metaphor in the representation of landscape*, Routledge, Bristol

Barstad A. (2003) “Levekår i storbyene: Noen bydeler er særlig utsatte”, *Samfunnsspeilet* 2/2003

Barstad A. (2008) *Områdesatsinger : måling av effekter*, Husbanken, Oslo

Bauder H. (2002) “Neighbourhood Effects and Cultural Exclusion”, i *Urban Studies* 39(1): 85-93

Berg N.G., Dale B., Lysgård H.K., Løfgren A (2004) *Mennesker, steder og regionale endringer*, Tapir Akademisk Forlag, Trondheim

Birkeland I., Hansen B.L (2000) *Menneskers rom*, Unipub, Oslo/Bergen

Bjørnsen B. (2007) *Hele folket i hus : OBOS 1929-1970*, OBOS, Oslo.

Bjørnsen B. Kronborg A.K. (2009) *Hele folket i hus : OBOS 1970 – 2009*, OBOS, Oslo

Bjørnøy H., Lae E. (2007) *Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen*, Oslo

Bletsas A. (2012) ”Spaces between : elaborating the theoretical underpinnings of the 'WPR' approach and its significance for contemporary

- scholarship”, i Bletsas A., Beasley C. (2012) *Engaging with Carol Bacchi*, University of Adelaide press, Adelaide
- Brattbakk I., Brevik I., Guttu J., Lund P.Ø., Ruud M.E, Schmidt L. (2006) *Tiltak i tide : muligheter og utfordringer for Groruddalen*, NIBR Notat, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Brofoss H. K., Barstad A. (2006) *Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer : en litteraturstudie*, Statistisk sentralbyrå. 2006/56, Oslo-Kongsvinger
- Bråthen M., Djuve A.B, Dølvik T., Hagen K., Hernes G., Nielsen R.A. (2007) *Levekår på vandring : velstand og marginalisering i Oslo*, Institutt for arbeidsliv og velferdsforskning (Fafu), Oslo
- Buck N. (2001) “Identifying neighbourhood effects on social exclusion”, i *Urban Studies* 38(12): 2251-2275
- Burrows R., Bradshaw J. (2001) “Evidence-based policy and practice” *Environment and Planning A* 33:1345-1348
- Børretzen O., Jensen B., Selvaag O., Skjøsberg S., Skodvin E., Øverland J. (1990) *Vitner om 1950-årene*, Forlaget Stromboli, Oslo
- Børrud E. (2005) “Bitvis byutvikling : møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging”, phd. Arkitektur- og design høgskolen i Oslo, Oslo
- Cars G., Healey P., Madanipour A. de Magalhaes C. (2002) *Urban governance, institutional capacity and social milieux*, Ashgate Publishing Limited.
- Castree N. (2009) ”Place : connections and bondaries in an interdependent world”, i Cliffrord N.J., Holloway S., Rice S.P., Valentine G. *Key concepts in geography*, Sage, London
- Coleman A. (1985) *Utopia on trial : vision and reality in planned housing*, Hilary Shipman, London

Cruickshank J. (2007) *Hvordan og hvorfor gjennomføre en diskursanalyse*, Agderforskning, arbeidsnotat fra seminar på International Research Institute of Stavanger (IRIS) 2.10.2007, Arr. Einar Leknes.

Cruickshank J. (2008) *Diskursens egenvekt i konstruksjonen av det rurale : om utviklingen av norsk distriktpolitikk*, philosophiae doctor ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet, institutt for samfunnsplanlegging, Universitetet i Tromsø

Cruickshank J. (2013) "Diskursanalyser som kunnskapsgrunnlag for stedsutvikling", i Førde A., Kramvig B., Berg N.G., Dale B. (2013) *Å finne sted : metodologiske perspektiver i stedsanalyser*, Akademika forlag, Trondheim

Cruickshank J., Lyngård H.K (2013) "Diskursanalyser som kunnskapsgrunnlag for stedsutvikling", i Førde, A., Kramvig B., Berg N.G., Dale B. *Å finne sted : metodologiske perspektiver i stedsanalyse* Akademika forlag, Trondheim

Dale B., Berg N.G (2013) "Hva er stedsidentitet, og hvordan fanger vi den opp?", i Førde A., Kramvig B., Berg N.G., Dale B. *Å finne sted : metodologiske perspektiver i stedsanalyser*, Akademika forlag, Trondheim

Dekker K., Hall S., van Kempen R., Tosics I. (2005) "Restructuring large housing estates in European cities : an introduction", i Dekker K., Hall S., van Kempen R., Tosics I. *Restructuring large housing estates in Europe*, The Policy Press, Bristol

Dekker K. Van kempen R. (2004) "Urban governance within the big cities policy : ideal and practice in den Haag the Netherlands", i *Cities* 21.2.  
Gjengitt i Brofoss H. K., Barstad A. (2006) *Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer : en litteraturstudie*, Statistisk sentralbyrå. 2006/56, Oslo-Kongsvinger

Drangslund K.A.K., Fuglseth B.B., Hidle K. (2009) *Sosiokulturell stedsanalyse av Haugenstua*, Senter for byøkologi, Agderforskning, Kristiansand

Dzamarija M.T. Kalve T. (2004) *Barn og unge med innvandrerbakgrunn*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger

- Econ Pöyry (2008) *Følgeevaluering av områdesatsingen i Groruddalen : utarbeidet for Husbanken, Oslo*
- Econ Pöyry (2009) *Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalen : underveisrapport : utarbeidet for Husbanken, Oslo*
- Econ Pöyry (2011) *Følgeevaluering av Groruddalssatsingen 2010 : underveisrapport 3 : utarbeidet for Husbanken, Oslo*
- Edmark H. L. (2002) *Förort i fokus - interventioner för miljoner : Nordisk forskning om interventioner i "utsatta" bostadsområden - en kunnskapsöversikt*, Integrationsverkets rapportserie, Lunds universitet
- Ellefsen K.O., Tvilde D. (1988) *Realistisk byanalyse*, Norges Tekniske Høgskole, Notat 6,
- Ellefsen, K. O. (1999). "Arkitekt og planlegger. Arkitekturidealer i norsk byplanlegging 1950-2000", i *Plan: Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling* 5-6:76-86
- Fairclough N. (1992) *Discourse and social change*, Polity Press, Cambridge
- Figari H., Haaland H., Krange O. (2009) *Friluftsliv som hverdagsliv: en studie av innvandrerkvinnens bruk av utendørsområder i Groruddalen*, Norsk institutt for naturforskning, Oslo
- Fosso E. J. (2000) "Lokal meningsproduksjon om industriarbeid og i ungdommers praksis", *Menneskers rom*, i Birkeland I., Hansen B.L., Unipub: 43-66, Oslo / Bergen
- Foucault M. (1999) *Diskursens orden : tiltredelsesforelesning holdt ved Collège de France 2. desember 1970*, Spartacus, Oslo
- Friedrichs J., Galster G, Musterd S. (2003) "Neighbourhood effects on social opportunities : the European and American research and policy context", *Housing studies* 18: 797-806.
- Fuglestedt, I. (2005) "Pinoerbosetningens fenomenologi", *AmS Nett*:6, Arkeologisk museum Stavanger

Førde A., Kramvig B., Berg N.G., Dale B. (2013) *Å finne sted : metodologiske perspektiver i stedsanalyser*, Akademika forlag, Trondheim

Gakkestad K. (2003) *Romsås - en stigmatisert bydel? : en studie av territoriell stigmatisering : medias rolle og konsekvenser for beboerne*, masteroppgave, Universitetet i Oslo, Oslo

Ganapathy J., Søholt S. 2000 *Store møter – små steder : møter og møtesteders betydning i flerkulturelle bomiljø*, Norges byggforskningsinstitutt, Prosjektrapport 286.

Granum K. (1981) *Lambertseter, Norges første drabantby*, hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo, Oslo

Green A. E. (2001) “Unemployment, nonemployment, and labour-market disadvantage”, *Environment and Planning A* 33:1361-1364.

Groruddalssatsingen (2008a)) *Miljøvennlig transport i Groruddalen : Årsrapport 2007, Handlingsprogram for perioden 2007-2009 med tiltaksliste for 2008*, Programområde 1, Oslo

Groruddalssatsingen (2008b)) *Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø : Årsrapport 2007 og Handlingsprogram for perioden 2007-2009 med tiltaksliste 2008*, Programområde 2, Oslo

Groruddalssatsingen (2008c)) *Bolig,- by- og stedsutvikling : Årsrapport 2007 og Handlingsprogram for perioden 2007-2009 med tiltaksliste 2008*, Programområde 3, Oslo

Groruddalssatsingen (2008d)) *Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering : Årsrapport 2007 og Handlingsprogram for perioden 2007-2009 med tiltaksliste 2008*, Programområde 4, Oslo

Groruddalssatsingen (2008e)) *Årsmelding 2007*, Oslo

Groruddalssatsingen (2009a)) *Miljøvennlig transport i Groruddalen : Årsrapport 2009, Handlingsprogram for perioden 2007-2009*, Programområde 1, Oslo

Groruddalssatsingen (2009b)) *Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø : Årsrapport 2008 og Handlingsprogram for perioden 2007-2009*, Programområde 2, Oslo

Groruddalssatsingen (2009c)) *Bolig,- by- og stedsutvikling : Årsrapport 2008 og Handlingsprogram for perioden 2007-2009*, Programområde 3, Oslo

Groruddalssatsingen (2009d)) *Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering : Årsrapport 2008 og Handlingsprogram for perioden 2007 - 2009*, Programområde 4, Oslo

Groruddalssatsingen (2009e)) *Årsmelding 2008*, Oslo

Groruddalssatsingen (2010a)) *Miljøvennlig transport i Groruddalen : Årsrapport 2009 og handlingsprogram for 2010* , Programområde 1, Oslo

Groruddalssatsingen (2010b)) *Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø : Årsrapport 2009 og handlingsprogram for 2010*, Programområde 2, Oslo

Groruddalssatsingen (2010c)) *Bolig,- by- og stedsutvikling : Årsrapport 2009 og handlingsprogram 2010*, Programområde 3, Oslo

Groruddalssatsingen (2010d)) *Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering : Årsrapport 2009 og Handlingsprogram 2010*, Programområde 4, Oslo

Groruddalssatsingen (2010e)) *Årsmelding 2009*, Oslo

Groruddalssatsingen (2011a)) *Miljøvennlig transport i Groruddalen : Årsrapport 2010, Handlingsprogram for 2011*, Programområde 1, Oslo

Groruddalssatsingen (2011b)) *Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø : Årsrapport 2010 og Handlingsprogram for 2011*, Programområde 2, Oslo

Groruddalssatsingen (2011c)) *Bolig,- by- og stedsutvikling : Årsrapport 2010 og Handlingsprogram 2011*, Programområde 3, Oslo

Groruddalssatsingen (2011d)) *Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering : Årsrapport 2007 og Handlingsprogram 2008*, Programområde 4, Oslo



- Groruddalssatsingen (2011e)) *Årsmelding 2010*, Oslo
- Groruddalssatsingen (2012) *Årsmelding 2011*, Oslo
- Groruddalssatsingen (2013) *Årsmelding 2012*, Oslo
- Groruddalssatsingen (2014) *Miljøvennlig transport i Groruddalen : Årsrapport for 2013 og Handlingsprogra 2014*
- Guttu A.H. (2005) “Å bo i drabantby” *Byggekunst* 03/2005
- Guttu J. (2001) “Høyhuset i etterkrigstidens boligdebatt”, *St. Hallvard : illustrert tidsskrift for byhistorie, miljø og debatt* 1/2001
- Guttu J. (2002) “Drabantbyen som skyteskive”, i *Fremtid for fortiden* 3
- Guttu J. (2002) “Tidsskifter og syn på boligkvalitet” i *Regionale trender*, NIBR, 2002:1, 2-13
- Guttu J., Havnen E., Koppe G. (2008) *Kartlegging av boligmassen i Groruddalen : En GIS-basert oversikt*, NIBR: 110, Norsk institutt for by- og regionsforskning, Oslo.
- Hall P. (1997) “Regeneration policies for peripheral housing estates: inward- and outward-looking approaches” *Urban Studies* 34(5-6): 873-890
- Hansen F., Simonsen K. (2004) *Geografiens videnskapsteori : en introducerende discussion*, Roskilde Universitetsforlag, Roskilde
- Hansen R. (1971) “Bydelen som ikke ville dø”, *Byggekunst* 4
- Hansen T. Guttu J. (2000) *Fra storskalabygging til frislepp : beretning om Oslo kommunes boligpolitikk 1960 – 1989*, Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport, Oslo
- Hansen T., Brattbakk I. (2005) *Endringsprosesser i norske drabantbyer*, Byggforsk skriftserie 6/2005, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo
- Hansen T., Dyb E. Østerby S. (2006) *Bostedsløse i Norge 2005 - en kartlegging*, prosjektrapport, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo

- Hansen L.E. (2008) "Drabantbyen kommer : en utstilling om bolig- og byutvikling i Oslo etter 1948", i Hofstad M.B. *Drabantbyen kommer*, Oslo bymuseum, Oslo
- Harvey D. (1989 a). *The condition of postmodernity : an enquiry into the origins of cultural change*, Basil:Blackwell, Oxford
- Harvey, D. (1989b)) "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", i *Geografiska Annaler, series B* 71(1): 3-17
- Haslum H. (2008) *Reading socio-spatial interplay*, Phd, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Oslo
- Hasselknippe O. (1982) *Olav Selvaag : mannen med ideene*, H.Aschehoug & Co (W.Nygaard), Oslo
- Hastings A. (2004) "Stigma and social housing estates. Beyond pathological explanations", *Journal of housing and the built environment*, 19
- Healey P. (2006 a)) "Transforming governance: Challenges of institutional adaption and a new politics of space", *European Planning Studies* Vol 14 (No3): 299-321
- Healey P. (2006 b)) *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Hillier J., Healey P. (2008) *Contemporary movements in planning theory*, Ashgate, Aldershot Hampshire
- Holm A., Søholt S.(2005) *Bolig, bomiljøsetting og levekår : evaluering - Handlingsprogrammet Oslo indre øst*, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo
- Holm A. (2006) *Nærmiljøsetting og levekår : evaluering - Handlingsprogram Oslo indre øst*, NIBR-rapport 2006:12, Oslo
- Holme I.M., Solvang B.K. (1991) *Metodevalg og metodebruk*, TANO, Oslo
- Husbanken (2009) *Områdeløft*, Husbanken, Oslo

- Integrationsverket (2000) *Organisation för demokrati och delaktighet : en delrapport inom den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen*, Integrationsverket
- Integrationsverket (2002) *På rätt väg : slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*, Integrationsverket:232, Norrköping
- Jacobs J. (1961) *The death and life of great American cities*, Random House, New York
- Jensen E.H. (2008) *Norman Fairclough: kritisk diskursanalyse : en tekstsamling*, Hans Reitzels Forlag, København
- Jessop B, Brenner N., Jones M. (2008) "Theorizing sociospatial relations", i *Society and Space*, No 26.
- Johnstad T., Klausen J.E., Mønnesland J. (2003) *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*, Makt og demokratiutredningen, Rapportserien nr. 76
- Johnston R. J. (1978) "Paradigms and revolution or evolution", i Agnew J, Livingstone A.D.N, Alistair, R. (1996) *Human geography, an essential anthology*, Blackwell Publishing, Oxford
- Joshi H. (2001) "Is there a place for area-based initiatives?", *Environment and Planning A* 33:1349-1352
- Jørgensen M. W., Phillips L (1999) *Diskursanalyse som teori og metode*, Roskilde Universitetsforlag, Fredriksberg
- van Kempen R., Dekker Y., Hall S., Tosics I. (2005) *Restructuring large housing estates in Europe*, The Policy Press, Bristol.
- Ketola K. (2000) *I mötet mellan projekt och prosess : om samverkan och tillit i förnyelse av ett bostadsområde*, Phd., Chalmers tekniska högskola, Göteborg
- Kili T. Skeie J. (1998) *Pionér i 50 år : USBL fra selvbygging til økologi 1948-1998*, Boligbyggelaget USBL, Oslo

Kirkeberg M. I. (2003) "Oslo - flest fattige og størst ulikhet", retrieved 06.07.2012 fra <http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200302/08/index.html>.

Kittang D. (2006) *Trebyen Trondheim - forvitring og fornying : ein studie av ein byplandiskurs*, Phd., Norges teknisk naturvitenskapelige universitet (NTNU), Trondheim

Kommunal- og regionaldepartementet (2003) *Storbymeldingen : om utvikling av storbypolitikk*, Stortingsmelding nr. 31 (2002-2003)

Kronborg A. K. (2008) "Drabantbyens idegrunnlag : Hvor fikk de det fra?", i Hofstad M.B. *Drabantbyen kommer*, Oslo bymuseum, Oslo

Kvarv S. (2003) *Yrkesroller og fagideologiske brytninger i fysisk planlegging i Norge, 1920-1970*, doktorgradsavhandling, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Oslo

Laclau E. Mouffe C. (2001) *Hegemony and socialist strategy*, Verso, New Left Books, London

Latham A., McCormack D., McNamara K., McNeill D. (2009) *Key concepts in urban geography*, SAGE, London

Lupton R., Turok I. (2004) "Anti-poverty policies in Britain : Area-based and people-based approaches", i Walther U-J, Mensch K. (red) *Armut und Ausrenzung in der 'Sozialen Stadt'*, Schader-Stiftung, Darmstadt.

Massey D., Allen J. (1984) *Geography matters! : a reader*, Cambridge University Press, Cambridge

Massey D. (1993) "Power-geometry and a progressive sense of place" i Bird J., Curtis, B., Putnam T., Tickner L. *Mapping the futures*, Routledge, London

Massey D. (1994) *Space, place and gender*, Polity Press, Cambridge

Massey D. (1995) "The conceptualization of place", i Massey D., Jess P.M. *A place in the world; places, cultures and globalization*, The Open University, Milton Keynes

McCulloch A. (2001) "Ward-level deprivation and individual social and economic outcomes in the British household panel study", *Environment and Planning A* 33: 667-684

McQuillan T. (2006) *Edouard among the machines : a discussion of Le Corbusier's technological agenda*, Phd, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Oslo

Mogstad M. (2005) *Fattigdom i Stor-Osloregionen : en empirisk analyse*, Statistisk sentralbyrå, Oslo – Kongsvinger

Miljøverndepartementet (2005a) *Miljøvennlige og attraktive tettsteder : erfaringer og anbefalinger fra Tettstedsprogrammet*, sluttrapport, Oslo

Miljøverndepartementet (2005b) *Leve med kulturminner*, Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005)

Miljøverndepartementet (2006) *7 millioner kr. til grønt og kulturmiljø i Groruddalen*, pressemelding 06.10.2006, Oslo

Musterd S. Ostendorf W. (2005a) "On physical determinism and displacement effects", i Ronald K., Dekker K., Hall S., Tosics, I. *Restructuring large housing estates in Europe*, The Policy Press, Bristol

Nadim M. (2008) *Levekår i Groruddalen*, Institutt for arbeidsliv og velferdsforskning, Fafo:2008/27, Oslo

Neumann I. B. (2000) "Diskursenes materialitet", *Dansk Sociologi* (4): 27-46

Neumann I.B. (2001a) *Mening, materialitet, makt : en innføring i diskursanalyse*, Fagbokforlaget, Bergen

Neumann I. B. (2001b) *Norge - en kritikk : begrepsmakt i Europa-debatten*, Pax forlag, Oslo

Newman O. (1972) *Defensible space : crime prevention through urban design*, Macmillan, New York

Norberg Schulz C. (1976) *Genius loci*, Academy Editions, London

- Norli H.B., Dølvik T. (2009) *Følgeevaluering av Groruddalssatsingen : halvårsrapport 1*, Asplan Viak, Sandvika
- Norli H. B., Dølvik T. (2010) *Følgeevaluering av Groruddalssatsingen : sluttrapport*, Asplan Viak, Sandvika
- Nygaard T.A. (1994) *Tveita Borettslag 1969-1994*, Groruddalen Forlag, Oslo
- OBOS (1963) *Tveita en ny bydel i Oslo*, Oslo bolig og sparelag, Oslo
- Oslo kommune (1999) *Kommuneplan 2000 : økonomidel : arealdel*, Bystyrets vedtak 08.12.1999 sak 778, Oslo
- Oslo kommune (2000) *Vi tror på Groruddalen : regional strategi og tiltaksplan for Groruddalen*, Byrådsavdeling for næring og byutvikling, Oslo
- Oslo kommune (2001) *Utviklingsprogram for Groruddalen*, Plan- og bygningsetaten og Plankontoret for Groruddalen, Oslo
- Oslo kommune (2003) *Strategi for bærekraftig utvikling : miljø og bærekraftstatus 2002 : byøkologisk program 2002 – 2014*, Byrådet, Oslo
- Oslo kommune (2004) *Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen*, Friluftsetaten, Oslo
- Oslo kommune (2005) *Kommuneplan 2004 : Oslo mot 2020*, Bystyret, Oslo.
- Oslo kommune (2006) *Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen : strategier for et bedre miljø mot 2030*, Byrådsavdeling for næring og byutvikling, Oslo
- Palander C. (2006) *Områdebaserad politik för minskad segregation : en studie av den svenska storstadspolitiken*, Phd, Uppsala Universitet
- Pattie C. Johnston R.J. (1995) "It's not like that round here : region, economic evaluations and voting at the 1992 British General Election", *European Journal of Political Research* 28:1-32
- Pattie C., Dorling D., Johnston R.J. (1997) "The electoral politics of recession : local economic conditions, public perceptions and the economic vote in the 1992 British General Election", *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series* 22:147-161

Pattie C. (2001) "On reinvented wheels", *Environment and Planning A* 33:1353-1356

Petterson P (1992) *Det er greit for meg*, roman, Oktober forlag, Oslo

Power A., Tunstall R (1995) *Swimming against the tide: polarization or progress on 20 unpopular council estates 1980 – 1995*, Joseph Rowntree Foundation, York

Rear D. (2013) "Laclau and Mouffe's discourse theory and Fairclough's critical discourse analysis: an introduction and comparison". Lastet ned fra [http://www.academia.edu/2912341/Laclau\\_and\\_Mouffes\\_Discourse\\_Theory\\_and\\_Faircloughs\\_Critical\\_Discourse\\_Analysis\\_An\\_Introduction\\_and\\_Comparison](http://www.academia.edu/2912341/Laclau_and_Mouffes_Discourse_Theory_and_Faircloughs_Critical_Discourse_Analysis_An_Introduction_and_Comparison). Paperet er del av et mer omfattende forskningsarbeid presentert i Rear D., Jones A. (2013) "Discursive struggle and contested signifiers in the arenas of education policy and work skills in Japan", i *Critical Policy Studies*, vol 7 (4).

Rinnan F. (1950) *Lambertseter : en forstad til Oslo med 10000 innbyggere*, Oslo.

Ruud M.E., Holm-Hansen J., Nenseth V., Tønnesen A. (2011) *Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen*, Transportøkonomisk institutt, Oslo

Røe P. G. (2002) "Sosiokulturelle stedsanalyser – et supplement til de tradisjonelle Stedsanalysene", *Plan: Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling* 4/5: 76-81

Røe P. G. (2009) "Forstaden som sted", i Berg N.G *Mennesker og steder i samspill*, Tapir Akademisk Forlag, Trondheim

Røe P.G (2014) "Analysing place and place-making : Urbanization in suburban Oslo", i *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 38, No 2.

Røed N.B. (2006) *10 års dugnad*, Handlingsprogrammet Oslo indre øst, Oslo

Røsjø, E. (1994) "På tegnebrettet går allting an", i *TOBIAS* 3/94

Sandercock L. (2000) "When strangers become neighbours : managing cities of difference" *Planning theory & practice* 1(1)

Selstad T. (1999) "Planleggingens århundre : et kort århundre?", *Plan: Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling* 5/6: 2-15

Skeie J. (1998) *Boliger for folk flest : Selvaagbygg 1920-1998*, Tano:Aschehoug, Oslo

Skaug-Andersen F., Blom C., Andersen T.F., Bettum O., Haffner E., Greni T.S. (2008) *Romsås vil! Fysisk og sosiokulturell stedsanalyse for Romsås*, Oslo

Skogheim R., Røe P.G. (2003) "Makt og meningsdannelse i byutviklingen", *Nordisk Arkitekturforskning* 16(3)

Smith G. R. (1999) *Area-based initiatives: the rationale and options for area targeting*, CASE 25, London Center for analysis of social exclusion, London

Smith G., Noble M., Wight G. (2001) "Do we care about area effects?", *Environment and Planning A* 33:1341-1344

Sommerfelt M., Sæterdal A. (2008) *Ti års erfaring med nærmiljøarbeid i Oslo*, Norsk institutt for by- og regionsforskning 12/1988, Oslo

Sosialdepartementet (2002) *Tiltaksplan mot fattigdom*, St.mld. nr. 6 (2002-2003)

Spjudvik M. (2007) *Å bygge et sosialdemokrati : Frode Rinnan og utbyggingen av drabantbyen Lambertseter*, hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo, Oslo

Stoltenberg J., Halvorsen K., Haga Å. (2005) *Plattform for regeringsamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*, Oslo

Sundell, T. (2008) "Hvit flukt" blant norske barnefamilier i Oslo?", Masteroppgave ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

Svendsen S.E. (2004) *Rammen rundt våre liv : forskning om bolig og levekår*, Tapir Akademisk Forlag, Oslo



Swyngedouw E., Kaika M. (2003) "'Glocal' Urban Modernities: Exploring the Cracks in the Mirror." *City* 7(1):pp. 5-21

Sæterdal A., Hansen T. (1969) *Ammerud 1 : planlegging av en ny bydel*, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo

Søholt, Susanne (2001a)) *Oppvekst i to multietniske boligområder i Oslo, Prosjektrapport*, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo

Søholt S. (2010) *Etniske minoriteter og boligmarkedet : integrert, marginalisert, segregert*, Norges forskningsråd, Oslo

Taylor P. J. (1999) "Places, spaces and Macy's: place-space tensions in the political geography of modernities", *Progress in Human Geography* 23(7): 7-26

Tostrup E. (1996) *Architecture and rhetoric : text and design in architectural competitions, Oslo 1939-1990*, doktorgradsavhandling, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Oslo.

Unstad M., Whist E. (1997) *Miljøbyen Gamle Oslo : evaluering av måloppnåelse og samarbeid*, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo

Vassenden, A. (2007) *Flerkulturelle forståelsesformer. En studie av majoritetsnordmenn i multietniske boligområder*, Phd ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

Wendt M. (2009) "The importance of Death and Life of Great American Cities (1961) by Jane Jacobs to the profession of urban planning", i *New visions for public affairs*, Vol 1, 1-24.

Wessel T. (2009) "Does diversity in urban space enhance intergroup contact and tolerance?", i *Geografiska annaler* 91:1, 5-17.

Wilson W. J. (1987) *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*, The University of Chicago Press, Chicago

**Siterte aviser:**

- Aftenposten (1961) *Veitvedt og Veivesenet*, 27.05.1961
- Aftenposten (1961) *Erich Mogensøns vei kan aldri bli god og forsvarlig hovedåre*, 01.09.1961
- Aftenposten (1953) *Lykkelige mennesker i nye hjem*, 24.02.1953
- Aftenposten (1958) *De unges problemer er våre problemer : seks ungdomsledere sier sin mening i Aftenpostens rundebordkonferanse*, 29.11.1958
- Aftenposten (1964) *Høyblokk-barn leker mindre ute enn andre : tilværelsen over femte etasje er skremmende*, 17.08.1964
- Aftenposten (1975) *Ingen klager på Veitvedt*, 16.01.1975
- Aftenposten (1976) *Bråk stenger Veitvedt stasjon* 12.03.1976
- Aftenposten (1977) *Innvandrer-ghettoer syder av hat*, 05.11.1977
- Aftenposten (1981) *Groruddalen har Oslos første anti-narkotikagruppe*, 21.04.1981
- Aftenposten (1988) *Ensomhet* 20,08,1988
- Aftenposten (2003) *Merkelapp-byen*, 19.09.2003
- Aftenposten (2005) *Groruddalen* 17.01.2005
- Aftenposten (2010) *Det ulmer i Groruddalen*, 04.03.2010
- Groruddalen, Akers Avis (2005) *Gategutten fra Årvoll*, 23.12.2005

## VEDLEGG 1: DOKUMENTANALYSEN

Oversikt over dokumenter fra Groruddalssatsingen som er brukt i dokumentanalysen. Alle dokumentene er enten skrevet på bestilling fra Groruddalssatsingen, som en del av satsingen, eller de ligger til grunn for satsingen. Alle dokumentene er offentlig tilgjengelig.

**Offentlige saksdokumenter**

Andresen, 2007	Groruddalssatsingen i bydel Alna, saksfremlegg
Andresen, 2008	Groruddalssatsingen : opprustning av Haugerud senterområde, orienteringssak
Christensen, 2007	Groruddalssatsingen i bydel Alna 2007-2008 : største byløft i nyere tid : vedlegg BU
Oslo kommune, 2007	Groruddalssatsingen i bydel Alna 2007-2008, saksfremlegg
Oslo kommune, 2010	Planprogram for klimaeffektiv byutvikling på Furuset
Byantikvaren, 2007	Forslag til verneplan for Akergårdene
Oslo kommune, 2003	Saksliste Bystyremøte 15.10.2003, sak 335
Oslo kommune, 2005	Omorganisering av Plankontoret for Groruddalen
Oslo kommune, 2005	Saksframlegg for bystyresak 272-06
Oslo kommune, 2006	Forslag til ny organisasjonsstruktur for Groruddalssatsingen
Oslo kommune, 2008	Kommuneplan 2008 Økern
Oslo kommune, 2009	Bydel Bjerke, protokoll 10/09
Oslo kommune, 2009	Veileder : reguleringsplan for småhusområder i Oslo ytre by
Oslo kommune, 2010	Forhandlinger i Oslo bystyrets møte onsdag 17.februar 2010
Spigseth, 2001	Samarbeid mellom Oslo kommune og Staten om Groruddalen
Groruddalssatsingen 2009	Styrking av områdeløft i Groruddalen med bakgrunn i levekårsutfordringer
Bydel Stovner, 2009	Møteinnkalling og sakskart, 7/09

**Offentlige presentasjoner**

Bøgeberg, 2008	Groruddalssatsingen : et eksempel på samhandling mellom selvstendige myndigheter, presentasjon for nettverkssamling
----------------	---

Lund, 2006	Om Groruddalssatsingen og medvirkning, presentasjon Norsk Planmøte
<b>Evalueringer</b>	
Norli, 2009 halvårsrapport 1	Følgeevaluering av Groruddalssatsingen,
Norli, 2010 sluttrapport	Følgeevaluering av Groruddalssatsingen,
Pöyry, 2008	Følgeevaluering av områdesatsingen i Groruddalen
Pöyry, 2009	Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalen
Pöyry, 2011 underveisrapport 3	Følgeevaluering av Groruddalssatsingen 2010 :
Pöyry, 2011	Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalssatsingen : sluttrapport for perioden 2007-2010
Nordahl, 2009	Forhandlingsbasert byutvikling : evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby
Dølvik, 2011	Evaluering av områdeløft i Groruddalssatsingen : områderettet innsats mobiliserer i levekårsutsatte områder.
Ruud, 2011	Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen

### Årsrapporter og handlingsprogram

Groruddalssatsingen	Programgruppe 1 : årsrapport 2007, handlingsprogram 2007-2009
Groruddalssatsingen	Programgruppe 1 : årsrapport 2008, handlingsprogram 2009
Groruddalssatsingen	Programgruppe 1 : årsrapport 2009, handlingsprogram 2010
Groruddalssatsingen	Programgruppe 1 : årsrapport 2010, handlingsprogram 2011
Groruddalssatsingen	Programgruppe 2, årsrapport 2007, handlingsprogram 2008-2009
Groruddalssatsingen	Programgruppe 2 : årsrapport, 2008, handlingsprogram 2010
Groruddalssatsingen	Programgruppe 2 : årsrapport 2009, handlingsprogram 2010

Groruddalssatsingen	Programgruppe 2 : årsrapport 2010, handlingsprogram 2011
Groruddalssatsingen	Programgruppe 3 : årsrapport 2007, handlingsprogram 2008-2009
Groruddalssatsingen	Programgruppe 3 : årsrapport 2008, handlingsprogram 2009
Groruddalssatsingen	Programgruppe 3 : årsrapport 2009, handlingsprogram 2010
Groruddalssatsingen	Programgruppe 3 : årsrapport 2010, handlingsprogram 2011
Groruddalssatsingen	Programgruppe 4 : årsrapport 2007, handlingsprogram 2008
Groruddalssatsingen	Programgruppe 4 : årsrapport 2008, handlingsprogram 2009
Groruddalssatsingen	Programgruppe 4 : årsrapport 2009, handlingsprogram 2010
Groruddalssatsingen	Programgruppe 4 : årsrapport 2010, handlingsprogram 2011
Groruddalssatsingen	Tiltak for 2008
Groruddalssatsingen	Groruddalssatsingen, nå er vi i gang! Tiltak for 2007
	Årsmelding for Groruddalssatsingen 2007
	Årsmelding for Groruddalssatsingen 2008
	Årsmelding for Groruddalssatsingen 2009
	Årsmelding for Groruddalssatsingen 2010

### **Oppstartsdokumentasjon 2008**

På oppdrag for Plankontoret har FAFO, Agenda, UKE og PwC utarbeidet rapporter som kartlegger levekårene i Groruddalen:

Dølvik, 2008	Groruddalssatsingen : belyst med data fra publikumsundersøkelsen
Dønnum, 2008	Oppstartsdokumentasjon : Groruddalssatsingen
Nadim, 2008	Levekår i Groruddalen
Thorsnæs, 2008	Groruddalen og Søndre Nordstrand : statistikkgrunnlag for Groruddalssatsingen og Handlingsprogrammet Oslo sør.

**Rapporter, stedsanalyser, mulighetsanalyser**

Oslo kommune, 2010	Furuset Wonderwood, vedlegg til ”Planprogram for klimaeffektiv byutvikling på Furuset”
Blindheim, 2004	Status for kartlegging og verdisetting av naturtyper i Oslo kommune
Oslo kommune, 2009	Barns oppvekstvilkår i kommunale oliger i Oslo
Oslo kommune, 2010	Områdeprogram for ”Perlekjedet” gjennom Veitvet – Sletteløkka
Bydel Bjerke, 2011	Mulighetsstudie for Veitvet senteret
Husbanken, 2008	Stikk-innom
Haug, 2008	Stedsanalyse Veitvet-Sletteløkka
Skaug-Andersen, 2008 for Romsås	Romsås vil! Fysisk og sosiokulturell stedsanalyse
Nenseth, 2008 Goruddalen	Sosial stedsanalyse av Veitvet-Sletteløkka i Goruddalen
Drangslund, 2009	Sosiokulturell stedsanalyse av Haugenstua
Aalandslid, 2009	Innvandrerers demografi og levekår i Goruddalen og Søndre Nordstrand
Goruddalssatsingen, 2009	Grønn tverrforbindelse i Goruddalen
Goruddalssatsingen, 2010	En mulighetsstudie for Øvre Isdam
Bogen, 2009 forsøk i fem bydeler	Gratis kjernetid i barnehage : kartlegging av et
Figari, 2009	Friluftsliv som hverdagsliv : en studie av innvandrerkvinnens bruk av utendørsområder i Goruddalen
Museth, Jon, 2008	Folks kjennskap og holdning til Høeløkka : et pilotprosjekt i restaureringen av Alnaelva, Oslo kommune

**Grunnlagsdokumenter**

Bjørnøy, 2007	Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om Goruddalen
Oslo kommune, 2004	Regionale scenarier for Goruddalen mot 2030
Oslo kommune, 2007	Kommuneplan 2008 : Oslo mot 2025
Oslo kommune, 2010	Goruddalen skal bli et enda bedre sted å bo
Oslo kommune, 2005	Helhetlig utviklingsplan for Goruddalen : strategier for et bedre miljø mot 2030
Oslo kommune, 1999	Kommuneplan 2000 : økonomidel, arealdel.

Oslo kommune, 2000	Vi tror på Groruddalen : regional strategi og tiltaksplan for Groruddalen
Oslo kommune, 2001	Utviklingsprogram for Groruddalen
Oslo kommune, 2003	Strategi for bærekraftig utvikling : miljø og bærekraftstatus 2002
Oslo kommune, 2005	Kommuneplan 2004 : Oslo mot 2020
Oslo kommune, 2006	Boligutvikling i stasjonære områder i Oslo
Oslo kommune, 2011	Byøkologisk program 2011-2026

## VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE

Intervjuene ble gjennomført med en intervjuguide i bunn, men tilrettelagt for den enkelte informant. Jeg forsøkte å få vite litt om vedkommende fra før, om arbeidsplassen og om hvilke arbeidsoppgaver som var aktuelle i løpet av mitt feltarbeid. Hvert intervju hadde således sin egen intervjuguide, men til grunn for utvidelsen og spesifiseringen lå denne.

**Intervjuguide / spørsmål som lå til grunn**

Din stilling

Hvordan vil du beskrive Groruddalssatsingen?

Hva er din vurdering av Groruddalssatsingen så langt?

Hvordan vurderer du samarbeidet mellom de ulike lagene av forvaltningen?

Hvordan fungerer prosessledelsen fram mot konkrete resultater?

Hvordan opplever du samspillet mellom det fysiske og det sosiale i satsingen?

Hvordan opplever du at satsningen er forankret etter 2016?

Er det noen prosjekter du vil trekke frem som særlig positive?

Er det noen prosjekter du mener ikke har fungert / vil fungere?

Hvordan vil du beskrive Groruddalen?

Hvordan vil du beskrive bydelen /områdeløftet/ delområdet du jobber med /



### VEDLEGG 3: LISTE OVER INFORMANTER

Jeg intervjuet 45 informanter i alt. I tråd med anonymiseringen i etterkant er de gruppert etter hvor i forvaltningen de jobber. Politikere er skilt ut som egen gruppe, men representerer alle lag av forvaltningen. Næringsliv (også senterledelse) er plassert under eksterne aktører.

Bydelsadministrasjon : 23

Kommunale aktører : 4

Statlige aktører : 4

Politikere (statlige, kommunale og bydelspolitikere) : 7

Eksterne aktører (næringsliv, konsulenter og liknende) : 7

## VEDLEGG 4: BREV TIL INFORMANTER

Informasjon om datainnsamling i forbindelse med doktorgradsarbeid

Hei,

Jeg skriver til deg nå på bakgrunn av mitt doktorgradsarbeid ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo. Mitt doktorgradsprosjekt har områdesatsingen i Groruddalen som tema, og i den forbindelse gjennomfører jeg nå en serie intervjuer med ulike aktører knyttet til satsningen i Groruddalen. I kraft av din stilling vil jeg gjerne få et intervju med deg også.

Innfallsvinkelen min er todelt. Jeg gjennomgår områdebasert innsats generelt gjennom ulike Europeiske evalueringer og anbefalinger, samt Groruddalssatsingen spesielt der visjoner, aktører, samhandling, medvirkning og praktiske resultater står i fokus.

Intervjuet er av undersøkende karakter, hvor jeg ønsker å få svar på hvilken praksis som bedrives fra de ulike aktørene (bydeler, etater, departementer etc.) som er involvert i satsingen. Intervjuet vil ta omtrent en time, og jeg kommer til å ta intervjuet opp på lydbånd.

I den endelige avhandlingen min (doktorgradsoppgaven) vil jeg benytte stillingstitler på mine informanter, du kan derfor være indirekte identifiserbar gjennom stillingstittel i avhandlingen. Jeg vil ikke ha med andre indirekte personopplysninger, som for eksempel kjønn, alder eller utdanning, eller direkte personidentifiserende opplysninger som navn, i avhandlingen.

Det er frivillig å delta på intervjuet. Du kan når som helst trekke deg fra prosjektet, uten nærmere begrunnelse, innen prosjektslutt.

Ved prosjektslutt vil lydopptak slettes og datamaterialet anonymiseres. De eneste personidentifiserende opplysningene jeg vil beholde er stillingstittel.

Om du lurer på noe, eller ønsker å delta på intervju, kontakt meg.

Med vennlig hilsen  
Guro Voss Gabrielsen

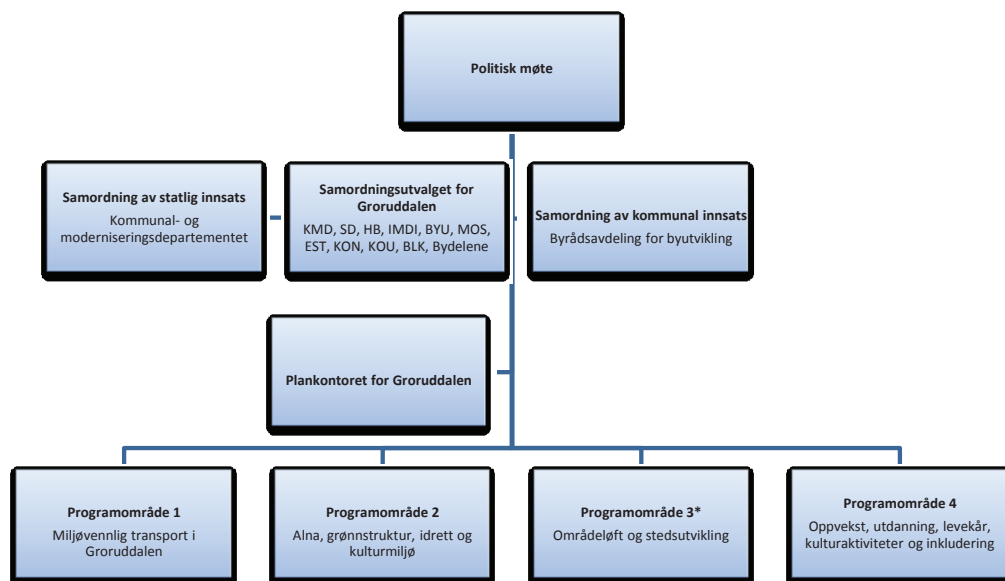
[guro.voss.gabrielsen@aho.no](mailto:guro.voss.gabrielsen@aho.no) / 900 34 131

## VEDLEGG 5: ORGANISASJONSKART

KMD: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, SD: Samferdselsdepartementet, BLD: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, HB: Husbanken, IMDi: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, BYU: Byrådsavdeling for byutvikling, MOS: Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, EST: Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, KON: Byrådsavdeling for kultur og næring, KOU: Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning, BLK: Byrådslederens kontor, Bydelene: Bydel Alna, Bydel Bjerke, Bydel Grorud og Bydel Stovner.

Fra 1.1.2014 ble ansvaret for statens koordinering av Groruddalssatsingen overført fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

\* Programgruppe 3 er delt i 3A: "Områdeløft og stedsutvikling" og 3B "Områdeplanlegging og byutvikling".



## VEDLEGG 6: KART OG FOTOGRAFIER



Groruddalen, flyfoto, 2010. Bilde tatt fra østmarka og vestover med Hellerud, Tveita, Haugerud, Trosterud og Lindeberg i forgrunnen. På motsatt side av dalen ses (fra venstre) Grefsenkleiva, Årvoll, Linderud, Veitvet, Rødtvet, Kalbakken, Ammerud, Gronud og opp til Romsås. Stovner og Vestli binder øst og vest sammen i nord. Dalbunnen med E 6 og Trondheimsveien i retning Oslo sentrum på henholdsvis øst og vestsiden av dalen.  
Fotograf C.Hill

[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/98/2010-10-25\\_Groruddalen.jpg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/98/2010-10-25_Groruddalen.jpg)



Veitvet, Selvaagbyggs rekkehus (Veitvet hageby) og lavblokker. Trondheimsveien og T-banens trase langsgående øverst i bildet, blokkene på Slettelekka på oversiden. Veitvetveien går fra transformatorstasjonen (nederst i bildet) og opp til Trondheimsveien. Veitvet senter og T-banestasjonen ligger like til venstre for bildet Veitvet hageby. Veitvet skole er lokalisert like nedenfor transformatorstasjonen.

Foto Widerøes Flyveselskap / fotograf ukjent.



Veitvet senter i 1962. Senteret hadde den gang ikke tak, men et åpent torg der den karakteristiske Selvaagtrappen kan skimtes i bakgrunnen. Bildet er tatt med utsikt mot Veitvet hageby. Oslo byarkiv, fotograf Randulf Kure.



Grorudbanen på Grorud stasjon. Boligblokkene på Ammerud og Lillomarka i bakgrunnen.  
Oslo Byarkiv ca 1966, fotograf ukjent.



Luftfoto av Romsås. Bilfritt boligområde med ringvei rundt. Grenser til Lillomarka. I midten ses grøntområdet der Svarttjern ligger, til høyre Rommen, Stovner og Vestli.  
Oslo Byarkiv, fotograf ukjent.



Veitvetsenteret 2008. Senteret er bygget over med tak. Statuene er beholdt.  
Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Veitvetsenteret 2009 sett fra Veitvetveien. Hagebyen i bakgrunnen. Veitvet T-banestasjon til venstre.

Fotograf: Guro Voss Gabrielsen





Borettslag på Sletteokka 2008. Oppgradert uterom med midler fra Groruddalsstiftelsen.  
Fotograf Guro Voss Gabrielsen



Haugenstua torg 2009. Romsås og Lillomarka i bakgrunnen.

Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Haugenstua 2009, parsellhager

Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Borettslag på Furuset 2008  
Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Furuset senter sett fra Trygve Lies plass, 2008  
Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Undergang ved Furuset senter 2008  
Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Rekkehus og eneboliger på Furuset, 2008  
Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Stovner, Fossumområdet 2009. Romsås og Lillomarka i bakgrunnen.

Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Stovner 2009, øvre Fossum gård

Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Stovner senter 2009

Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Nyrestaurert borettslag på Romsås, 2007

Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Romsås, Svarttjern 2009. Uteområde rustet opp med midler fra Groruddalssatsingen.  
Fotograf: Guro Voss Gabrielsen





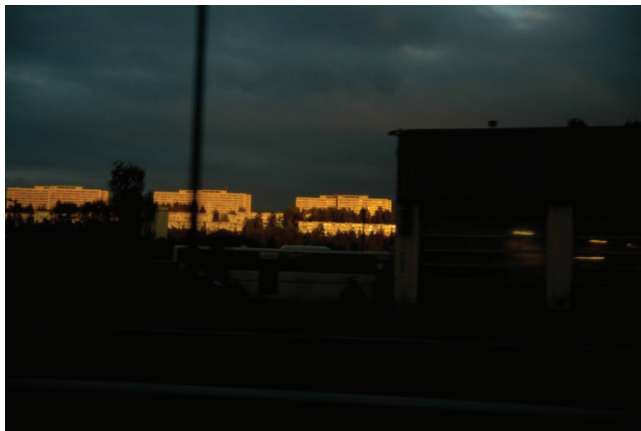
Risløkka 2011. Utsikt vestover mot Bjerkebanen, Årvoll og Veitvet. Grefsenkollen i bakgrunnen.

Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Parti fra Økern 2010. Utsikt østover mot Haugerud, Trosterud, Lindeberg, Østmarka i bakgrunnen.

Fotograf Guro Voss Gabrielsen



Alnabru 2011, utsikt mot blokkene på Tveita fra E6

Fotograf: Guro Voss Gabrielsen



Kart over Oslo  
 Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten

