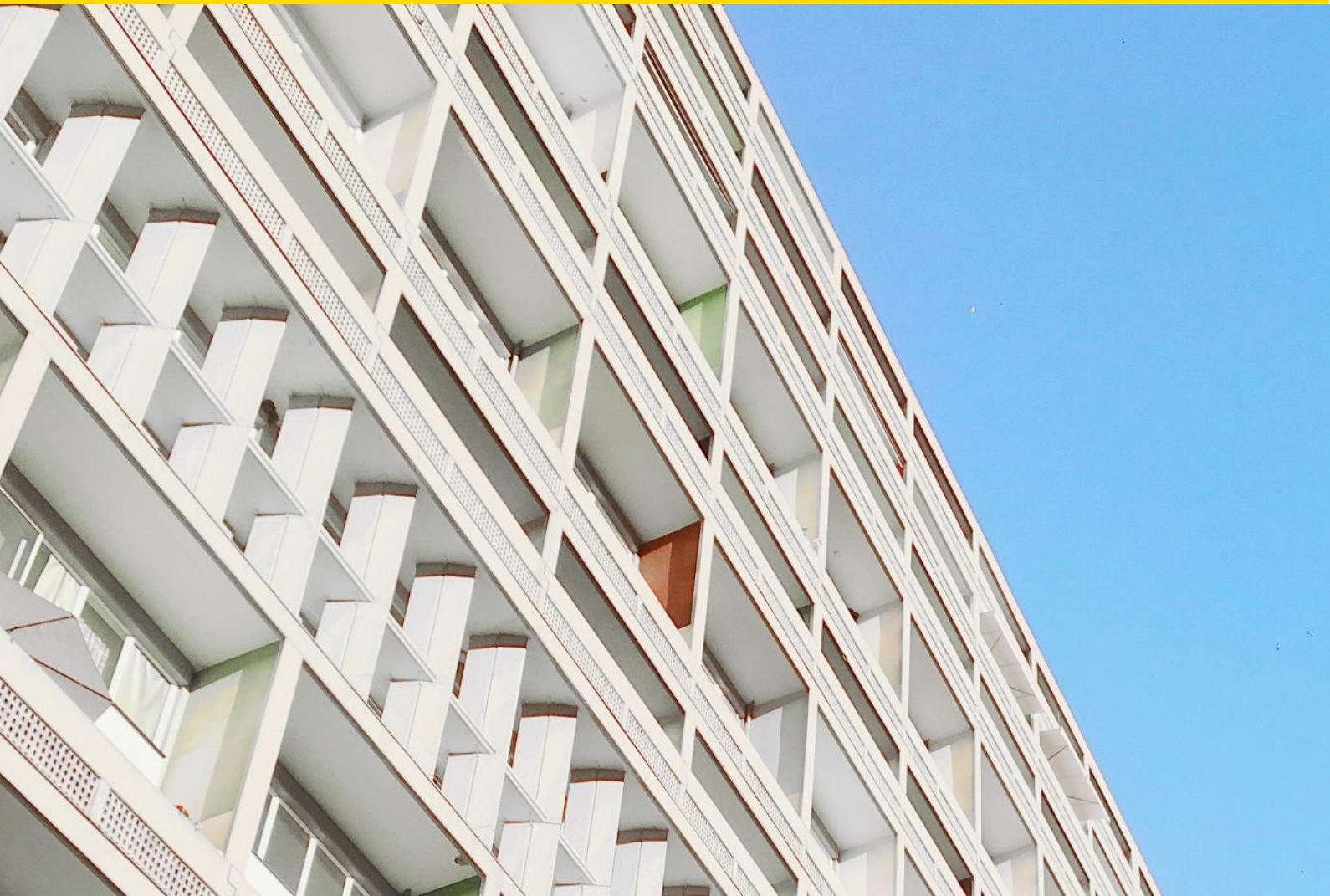


BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# Kunnskapsoversikt: Områderettet innsats som virkemiddel. Internasjonale eksempler

Marit Ekne Ruud, Rolf Barlindhaug og Anne Balke Staver

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



**Kunnskapsoversikt:  
Områderettet innsats  
som virkemiddel.  
Internasjonale eksempler**

**Andre publikasjoner:**

<b>NIBR-rapport 2019:8</b>	<b>Scandinavia's segregated cities – policies, strategies and ideals</b>
<b>NIBR-rapport 2018:4</b>	<b>Utfordringer og mulighetsrom. Oppstartsanalyse for områdeløft på Romsås og Grorud</b>
<b>NIBR-rapport 2018:9</b>	<b>Oslo Sør-satsingen 2007-2017. styringsmodell og arbeidsmetoder</b>
<b>NIBR-rapport 2017:18</b>	<b>Områdeløft Trosterud og Haugerud. Nullpunktsanalyse for måling av effekter</b>
<b>NIBR-rapport 2016:1</b>	<b>Områdeløft Ammerud – trygghet og trivsel på spill</b>
<b>Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011</b>	<b>Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen</b>

Publikasjonene  
kan skrives ut fra  
<http://www.oslomet.no/nibr>

Marit Ekne Ruud  
Rolf Barlindhaug  
Anne Balke Staver

**Kunnskapsoversikt:  
Områderettet innsats  
som virkemiddel.  
Internasjonale eksempler**

NIBR-rapport 2019:25

Tittel: Kunnskapsoversikt: Områderettet innsats som virkemiddel. Internasjonale eksempler.

Forfatter: Marit Ekne Ruud, Rolf Barlindhaug og Anne Balke Staver

NIBR-rapport: 2019:25

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-298-1 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201411

Prosjektnavn: Kunnskapsoversikt: Områderettet innsats som virkemiddel

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Marit Ekne Ruud

Referat: Rapporten gir en kunnskapsoversikt om hvordan andre land jobber med helhetlige områderettete innsatser i levekårsutsatte byområder, og med vekt på gode erfaringer som kan ha overføringsverdi til det videre arbeidet med områderettet innsats her i landet, særlig i Oslo. Spørsmål som belyses dreier seg om tre hovedtemaer: a) hvordan programmene er finansiert og organisert, hvordan de jobber og hva de legger vekt på, b) i hvilken grad og på hvilken måte programmene er forankret i medvirkning både i forkant og underveis i innsatsene og c) i hvilken grad og på hvilken måte kunnskap og erfaringer er brukt systematisk i arbeidet med områderettet innsats.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2020

Antall sider: 96

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2020

# Forord

Denne rapporten er en kunnskapsoversikt over hvordan områderettet innsats brukes som virkemiddel, der eksemplene hentet fra Sverige, Danmark, Nederland, Belgia og England. I tillegg danner norske områderettede innsatser et bakteppe for de internasjonale eksemplene.

Rapporten er gjennomført på oppdrag for Husbanken og utarbeidet av By- og regionforskningsinstituttet (NIBR), OsloMet – Storbyuniversitetet. Forfatterne er etnolog Marit Ekne Ruud (prosjektleder), samfunnsøkonom Rolf Barlindhaug og statsviter Anne Balke Staver. I tillegg har student på OsloMet Siri Andrea Johansen bidratt til kapitlet om England.

Forfatterne ønsker å takke Husbanken ved Øyvind Ustad for godt samarbeid.

Oslo, januar 2020

Berit Irene Nordahl  
Forskningssjef

# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	4
Executive summary .....	8
1 Innledning .....	12
Problemstillinger .....	12
Individrettede versus områderettede tiltak .....	13
Metode og datagrunnlag .....	14
Områdeløft både som metode og områdeinnsats .....	17
Områderette satsinger vs by- og stedsutvikling .....	18
Internasjonale erfaringer – et bakteppe .....	19
Kritikk av områderettede innsatser .....	21
Oppbygging av rapporten .....	22
2 Områderettete innsatser i Norge .....	23
Byfornyelsen i indre Oslo fra 1977 til slutten av 1980-årene .....	23
Handlingsprogram for Oslo indre øst .....	24
Goruddalssatsingen .....	25
Ny Goruddalssatsing 2017-2026 koblet til Oslo kommunes områdepolitikk .....	27
Oslo Sør-satsingen 2007-2017 .....	28
Områdeløftet Saupstad-Kolstad i Trondheim .....	29
Områdesatsing i Bergen .....	31
Fjell 2020 i Drammen .....	32
Oppsummering .....	33
3 Sverige .....	35
Om programmet og hvilken kunnskap som lå til grunn før oppstart .....	36
Strategier, metoder og tiltak .....	36
Mål .....	37
Tiltak .....	38
Finansiering, organisering og offentlig samarbeid .....	39
Medvirkning .....	40
Resultater og erfaringsoverføring .....	40
Oppsummering .....	41
4 Danmark .....	42
Kort oversikt over tiltak og planer i Gellerupparken .....	42
Strategier, metoder og tiltak .....	44
Kunnskap .....	47
Finansiering og offentlig samarbeid .....	48
Medvirkning og erfaringsoverføring .....	49
Oppsummering .....	50
5 Nederland .....	52
Om programmet Rotterdam syd og hvilken kunnskap som lå til grunn før oppstart .....	52
Strategier, metoder og tiltak .....	53
Finansiering, organisering og offentlig samarbeid .....	54
Medvirkning i gjennomføringen .....	55
Resultater og erfaringsoverføring .....	55

Oppsummering .....	56
6 Belgia .....	58
Om Nabolagskontrakt Bockstael og hvilken kunnskap som lå til grunn ved oppstart .....	58
Strategier, metoder og tiltak .....	60
Finansiering, organisering og offentlig samarbeid .....	61
Medvirkning i gjennomføringen .....	61
Resultater og erfaringsoverføring .....	62
Oppsummering .....	62
7 Storbritannia.....	63
Om programmet og hvilken kunnskap som lå til grunn før oppstart .....	63
Strategier, metoder og tiltak .....	64
Finansiering, organisering og offentlig samarbeid .....	66
Medvirkning i gjennomføringen .....	66
Resultater og erfaringsoverføring .....	67
Oppsummering .....	67
8 Sammenfattende analyse .....	69
Hva viser casene i de seks landene?.....	69
Strategier .....	72
Overordnede strategier.....	73
Målkonflikter.....	74
Metoder og tiltak .....	74
Metodeutvikling.....	74
Tiltak .....	75
Kunnskap og erfaringsoverføring .....	77
Finansiering, organisering og offentlig samarbeid .....	80
Medvirkning .....	81
Bolig som strategi .....	83
Stedet eller innbyggerne?.....	85
Områderettet fokus.....	85
Individ- og grupperettet fokus.....	85
9 På hvilken måte kan områderettet innsats være et egnet virkemiddel? .....	88
Referanser .....	92



# Sammendrag

Marit Ekne Ruud, Rolf Barlindhaug og Anne Balke Staver

**Kunnskapsoversikt: Områderettet innsats som virkemiddel.**

**Internasjonale eksempler**

NIBR-rapport 2019:25

Hensikten med denne analysen er å få nærmere kunnskap om hvordan *andre land* jobber med helhetlige områderettete innsatser i levekårsutsatte byområder, og med vekt på gode erfaringer fra denne typen arbeid som kan ha overføringsverdi til det videre arbeidet med områderettet innsats her i landet, særlig i Oslo. Eksempelene er hentet fra Sverige, Danmark Nederland, Belgia og England. Områderettete satsinger har pågått over flere tiår i utsatte storbyområder i Norge. Gjennom ulike typer satsinger er det følgelig opparbeidet praksiser og erfaringer som bidrar til velorganiserte prosesser, og det er utviklet kunnskap om hva som bidrar til måloppnåelse for ulike typer tiltak. En utfordring er imidlertid å dele kunnskap på tvers av byer og landegrenser for å lære mer om «best practice» i områderettete innsatser. Det kan være lærdom i gode grep fra andre land til tross for ulike kontekster som innsatsene er en del av.

## Problemstillinger

Områderettet innsats er fellesbetegnelsen på offentlig initierte satsinger som setter fokus på avgrensede levekårsutsatte bolig- og byområder. Spørsmål som belyses i rapporten dreier seg hovedsakelig om tre hovedtemaer: a) hvordan programmene er finansiert og organisert, hvordan de jobber og hva de legger vekt på, b) i hvilken grad og på hvilken måte programmene er forankret i medvirkning både i forkant og underveis i innsatsene og c) i hvilken grad og på hvilken måte kunnskap og erfaringer er brukt systematisk i arbeidet med områderettet innsats.

Temaene som er skissert over er systematisert i følgende problemstillingene som belyses i denne rapporten:

1. *Strategier, metoder og tiltak*: hvordan er innsatsene innrettet (strategier) og hvilke konkrete oppgaver inngår i satsingene?
2. *Kunnskap*: Hvilken type kunnskap om utfordringene i de utvalgte områdene er innhentet før arbeidet startet, hvordan er innsatsene og resultatene dokumentert underveis og hvordan brukes kunnskapen i ettertid?
3. *Finansiering*: Hvordan arbeider innsatsene for å sikre forankring og videreføring?
4. *Medvirkning*: Hvordan er ulike aktører involvert i prosessen, hvordan mobiliseres de og hvilke roller tar ulike aktørgrupper?
5. *Erfaringsoverføring*: Hvordan deles kunnskap underveis blant de som jobber med områderettet innsats?
6. *Offentlig samarbeid*: Hvordan og i hvilken grad mobiliseres offentlige ressurser og innsatser på tvers av sektorer (finansieringsmodeller og samarbeidsformer)?

I tillegg settes søkelys på forhold knyttet til bolig, både i form av fysisk og strukturelle endringer og boligsosiale forhold, og i hvilken grad bolig brukes virkemiddel i denne typen satsinger.

## Metoder og datakilder

Fra hvert av de fem landene har vi valgt ut ett case, et områdeprogram, som vi har studert. I tillegg har vi tatt med erfaringer fra områderettete tiltak i Norge, først og fremst fra områdeløftene, for å få et bakteppe når de internasjonale casene analyseres. Ved utvelgelse av de internasjonale eksemplene har vi etterstrebet å identifisere områder og intervensjoner som ikke har vært

gjenstand for omfattende oppmerksomhet i tidligere studier gjennomført fra norsk side, dette for å sikre at casene ikke allerede er godt kjent. Samtidig har det vært viktig for informasjonsinnhenting at tiltakene har vært tilstrekkelig dokumentert gjennom handlingsprogrammer, rapporter, evalueringer o.a. Casene som er valgt er forskjellige, både med hensyn til områdestørrelse, fremgangsmåte, strategier, tiltak og mål. Her anvendes den analytiske tilnærmingen «most different cases». Fordelen slik vi ser det er at vi får frem ulike sider av det samme tema som kan bidra til å belyse gode eksempler som har overføringsverdi.

Vi tar for oss satsningen «Områdesprogram för ett socialt Malmö» i Sverige, vi ser nærmere på Gellerupparken i Danmark, i Nederland undersøkes Rotterdam Syd, i Belgia ser vi nærmere på Bockstael, et byområde nord i Brussel, og i Storbritannia ser vi nærmere på området West End i Newcastle.

### **Hovedfunn fra programmene**

De forskjellige programmene som er gjennomgått har en del likhetstrekk både når det gjelder overordnet strategi, mål og hvilke tiltak som gjennomføres for å oppnå ønskede resultater. Felles for casene er at de alle har en overordnet strategi som dreier seg om å jevne ut levekårene i utsatte områder. Bærekraftig utvikling er også felles for innsatsene. Flere har samtidig mål om å tiltrekke seg nye beboere i de utsatte områdene, og at områdene skal bli attraktive å bo i. Dette skal oppnås både gjennom fysiske tiltak og tiltak rettet mot beboere og det sosiale miljøet.

*Strategier* og tiltak dreier seg om både store endringer som gentrifisering, om tiltak for å motvirke segregasjon og om tiltak rettet mot beboere ved å skape trygge og gode bomiljøer. Det legges stor vekt på å ivareta *kunnskap* i de ulike satsingene, både om hvordan satsingene organiseres, medvirkning og hvordan tiltakene som gjennomføres og eventuelle effekter av disse. Samtidig er erfaringsoverføring et sentralt mål. Vi finner at *medvirkning* er et viktig tema i alle programmene vi har sett på, men som vektes på ulik måte. Det dreier seg både om hvilke aktører som inviteres inn, omfanget av medvirkning og om det er medvirkning gjennom hele prosessen eller bare ved oppstart.

*Boligspørsmålet* viser seg å ha en sentral plass i de programmene vi har sett på. I noen programmer endres hele boligstrukturen for å tiltrekke seg andre beboergrupper som ledd i å motvirke ytterligere segregering, i andre programmer settes det søkelys på beboersammensetning og eieform. Vi finner også tiltak for å oppgradere eksisterende boligmasse.

Fra hvert eksempel utkrystalliserer det seg også forhold som karakteriserer de ulike casene. I innsatsen i *Malmö* ble det lagt særlig vekt på *kunnskapsproduksjon* både i forkant for å sikre kunnskapsgrunnlag av betydning for satsingen, underlagsrapporter og følgeforskning underveis for å ivareta overføring av kunnskap om hva som fungerer bra av metoder og tiltak og for å justere kursen, samt og evalueringer etter at satsingen var avsluttet. Kunnskapsoverføring ble også ivaretatt gjennom ulike former for *medvirkningsprosesser* med lokale aktører, og som bidro til lokal forankring.

I *Gellerupparken* legges det særlig vekt på *omfattende strukturelle fysiske transformasjoner*. Mens området tidligere var fysisk avsondret, er det nå åpnet opp med nye veier og inngangsporter, og mange nye boliger av ulike typer samt ulike offentlige funksjoner. Man arbeider på ulike måter for å endre beboersammensetningen, både gjennom å bygge nytt og tiltrekke nye grupper, og ved å styre tilgangen til allmenne boliger ytterligere.

I området *Bockstael nord i Brussel* anvendes *nabolagskontrakter*, en formalisert samarbeidsmåte på tvers av styringsnivåer og etater i en byregion som ellers er administrativt svært oppstykket. Innenfor nabolagskontrakt Bockstael var det ulike måter beboerne kunne involveres: gjennom høringer og allmøter, som medlemmer av utviklingskommisjonen, gjennom arbeidsgrupper knyttet til ulike arrangementer, og gjennom å søke midler til ulike sosioøkonomiske tiltak. Gjennom

nabolagskontraktene ble det hvert år lyst ut midler som beboerne kunne søke om til å sette i gang egne prosjekter og initiativ.

Fra innsatsen i *Rotterdam* vil vi fremheve sosial boligbygging, hvordan investeringer i sosial boligbygging hadde redusert fattigdom og styrket områdene gjennom såkalte «community-team» (nabolagsteam), som besto av folk fra alle aktørene i området, som integrerte sosial boligbygging med skole og omsorg.

Innsatsen i *Newcastle* ble ansett som det første tilfellet i moderne byutvikling som i så stort omfang endret både det fysiske miljøet og befolkningen i levekårsutsatte nabolag, en villet *gentrifieringsprosess*. Endringene ble gjennomført ved å rive store deler av den eldre bygningsmassen, samt å legge til rette for utbygging i privat regi og med flere eierboliger. Det ble også gjennomført tvangsflytting av beboere med lav inntekt, og siling av nyinnflyttede beboere med krav om ikke-kriminell løpebane.

### **På hvilken måte kan områderettet innsats være et egnet virkemiddel?**

Arbeidet med områdeløft i Norge har i løpet av mange år utviklet mye kunnskap og erfaring som har ført til gode metoder og gode grep i de nyere områderettede satsingene. Derfor vil ikke de gode erfaringene fra de internasjonale casene nødvendigvis være like relevante fordi de kanskje allerede er ivaretatt. Eksempelene fra andre land er heller ikke alltid enkle å overføre til norske områderettede innsatser fordi de strukturelle forholdene er forskjellig. Det handler særlig om boligproblematikken, der boligene i de andre landene i stor grad er utleieboliger i de aktuelle områdene. I Norge er som kjent boligene eid av beboerne selv, organisert i borettslag eller sameie. Kun en liten andel av boligene i de utsatte områdene er utleieboliger i regi av kommunen eller større private aktører. De fleste områdene har imidlertid mange leietakere som leier sekundærboliger fra privatpersoner.

Områderettet innsats er et egnet virkemiddel når:

- *Det formuleres realistiske forventninger til måloppnåelse.* Måloppnåelse sier noe om hvorvidt programmene er vellykket og som vurderes etter de målene som ble satt i programmene. Men om innsatsen anses som vellykket er avhengig av om målene er mulig å oppnå innenfor gitte økonomiske og tidsmessige rammer. Det er viktig å skille mellom resultater, effekter og virkninger på sikt. *Resultater* er hvilke tiltak som faktisk er gjennomført, mens *effekter* sier noe om betydningen av det som er gjennomført. *Virkninger* måles gjerne utenfor det som var tilsiktet og peker mot andre virkninger av innsatsene. Satsingen kan altså ha betydning utover de tilsiktede effektene av gjennomførte tiltak.
- *Innsatsen har en langsiktig strategi og det brukes tid i oppstarten.* Det betyr å identifiser og kartlegg behov, aktører, tiltak som savnes, hvem som har ansvar for hva og hva som kan utvikles. Alle aktører trenger samme kunnskapsgrunnlag. Sørg for å ha politisk forankring i hele prosessen, også i dokumenter
- *Det gjennomføres ikke-strukturelle fysiske tiltak som er synlige for befolkningen etter kort tid, og som påvirker det sosiale miljøet.* Dette skaper positive virkninger både ved at man ser at det skjer noe, og erfaringene viser at det tas i bruk. Det er særlig god erfaring med å bruke og utvikle eksisterende nærmiljøarenaer som sosiale møtesteder for alle beboergrupper, for eksempel ta i bruk skolebygget også som grendehus med åpningstider hele uken. Parker og grøntområder er andre tiltak som kan vise til gode erfaringer
- *Det gjennomføres systematisk kunnskapsinnhenting.* Det bør skje både som nullpunktsanalyser før satsingene settes i gang, underveis- evalueringer og sluttevaluering. Det er viktig å benytte de samme indikatorene om kan følge hele løpet fra start til slutt, både for å se om man jobber treffsikkert men særlig for å kunne lære av prosessen underveis. Dette sikrer også felles kunnskapsgrunnlag for alle involverte i satsingen.

- *Det jobbes systematisk med medvirkningsprosesser.* Dette innebærer at alle aktuelle aktørkategorier blir involvert, og som dreier seg både beboere, frivilligheten, lokale tjenesteytere og det lokale næringsliv. For å få oversikt over aktuelle aktører bør det gjennomføres en aktørkartlegging ved oppstart.

# Executive summary

The purpose of this analysis is to investigate how other countries work with comprehensive area-based initiatives in disadvantaged areas. The emphasis is on good practices from this kind of work which may have potential for policy transfer to such initiatives in Norway, especially in Oslo. The international examples are taken from Sweden, Denmark, the Netherlands, Belgium and Great Britain.

Area based initiatives have been carried out over the course of several decades in disadvantaged areas of Norwegian cities. Through these initiatives, policymakers have developed practices and experiences which contribute to well organized processes, as well as evidence about factors which contribute to reaching the objectives of different kinds of measures. There is, however, a challenge with regard to sharing knowledge between cities and across border in order to learn about best practice. There may be useful lessons to draw from initiatives elsewhere even though national contexts vary.

## Questions

Area-based initiatives denote public policies which address delimited residential and urban areas with socio-economic challenges. Questions addressed in this report primarily revolve around three overarching themes: a) how are the programs funded and organized, how do they work and what aspects do they emphasize?, b) to what degree and in what ways are the programs anchored in participatory processes in advance and during implementation?, and c) to what degree and in what ways are evidence and experience used systematically in the initiatives.

These themes are systematized in the following analytical questions which we address throughout the report:

1. *Strategies, methods, measures:* How are the initiatives set up, and what concrete measures are included in them?
2. *Knowledge:* What kinds of evidence or data about the challenges in the selected areas is collected in advance, how are the measures and results documented during the program, and how is this evidence utilized subsequently?
3. *Funding:* How are the programs funded and anchored, and how is continuity ensured following the program period?
4. *Participation:* How are different actors involved in the process, how are they mobilized, and what roles do they take?
5. *Transfer of experiences:* How is knowledge shared among program staff?
6. *Cooperation:* How and to what degree are public resources mobilized across different sectors (funding models and modes of cooperation)?
7. I tillegg settes søkelys på forhold knyttet til bolig, både i form av fysisk og strukturelle endringer og boligsosiale forhold, og i hvilken grad bolig brukes virkemiddel i denne typen satsinger.

Additionally, we address the role of housing, in the meaning of physical and structural changes and social housing policies, and to what degree the initiatives comprise housing-related measures.

## Methods and data

We have selected one area-based initiative from each of the five countries for closer investigation. Additionally we have included experiences from Norwegian area-based interventions as a backdrop for the analysis of the international cases. In selecting the international examples, we

have sought to identify areas and interventions which are not already well known in Norway, to ensure the added value of this report. At the same time, it has been important to ensure that the initiatives are sufficiently well documented through action plans, reports, evaluations etc. for the analysis to be possible. The selected cases differ with regard to the size of the concerned area, the approach, strategy, measures and objectives. We therefore apply a most different cases approach. The advantage of this approach, as we see it, is to reveal different sides of a single theme which can contribute to identifying good examples which might be transferable to the Norwegian context.

We examine initiatives from Malmö (Sweden), Gellerupparken in Aarhus (Denmark), Rotterdam South (Netherlands), Bockstael in Brussels (Belgium) and the West end of Newcastle (UK).

### **Main findings from the initiatives**

The different initiatives which we have examined have commonalities with regard to the overall strategies, goals and the measures which are implemented to achieve the desired results. All the programs have an overarching aim of reducing differences in living conditions in disadvantaged areas. Sustainable development is also a common aim of the programs. Several programs aim to attract new groups of residents, and to make the areas as a whole more attractive to live in. Both physical interventions and interventions aimed at the residents and the social environment are employed toward this objective.

*Strategies* and measures concern both large-scale changes such as gentrification and measures to combat segregation, and measures aimed at residents through the creation of safe and high-quality environments. An emphasis is placed on *knowledge* in the different programs, both regarding organization, participation, implementation and impact. Transfer of experiences is an objective. We find that *participation* is an important theme in all the programs, but which is given different expressions. This has to do with who is invited in, how comprehensive the participatory processes are, and whether participation occurs at the start of the program or throughout.

The question of *housing* turns out to be central in the initiatives. In some programs the entire composition of the local housing stock the form of tenure and quality, is changed in order to attract new groups of residents, as part of a strategy to reduce segregation. In other programs the focus is on the composition of residents and tenure types. We also find measures to upgrade or rehabilitate existing housing stock.

From each example we also see unique features which crystallize in the analysis. In *Malmö* there was a particular emphasis on knowledge production during all phases: in advance to ensure the evidence base for the initiative, reporting and formative dialogue research during the program to ensure knowledge transfer with regard to what worked well and to adjust course, and afterwards to evaluate the program. Knowledge transfer was also ensured through participatory processes with local actors, which ensured local ownership.

In *Gellerupparken* there is an emphasis on significant structural transformation. Whereas the residential area was previously physically closed off, it has now been opened up with new routes and entry points, and with significant new residential construction as well as the relocation of certain public services to the area. Different approaches are taken in order to affect the composition of residents, both through new construction in order to attract different groups of residents, and through further controlling access to social housing.

In the *Bockstael* area of Brussels neighborhood contracts are employed as a formalized cooperation agreement across levels of government and sectors in a city region which is otherwise highly administratively fragmented. Within the contract, local residents could get involved in a variety of ways, e.g. consultations, as members of local development commission and different working groups, and through applying or funding for self-directed socio-economic initiatives. Each year of the contract, residents could apply for funding for their own projects and initiatives.

From the program in *Rotterdam*, we would highlight social residential construction, and how investment in social housing has reduced poverty, and strengthened the areas through so-called “community teams” which consisted of representatives from all local actors, who integrated social housing efforts with education and health.

The program in *Newcastle* was seen as a pioneering effort of modern urban development with regard to the scale of change of the physical environment and composition of residents in a vulnerable area – an intended process of gentrification. The changes were accomplished by demolishing much of the old housing stock, while encouraging private construction of more privately owned housing. Furthermore, low-income residents were forcibly re-housed, and new residents were selected based on criteria including their criminal record.

### **In what ways can area-based interventions be an appropriate policy tool?**

Over the course of years of area-based interventions, Norwegian policymakers have developed evidence and experience which have led to the adoption of improved methods and approaches. As such, international experiences may not necessarily be relevant, as the issues they address may already have been resolved. Examples from other countries may not always transfer seamlessly to Norway due to different structural conditions. This is particularly the case with regard to housing issues, since the neighborhoods which are subject to interventions in other countries are often made up of rental properties and/or social housing. In Norway, as is well known, most of the units are owner-occupied, and organized in housing cooperatives. Only a small proportion of housing units in the relevant areas in Norway are rental properties owned by the municipality or larger private actors. Many residents may, however, rent privately from individuals who own secondary dwellings.

Area-based interventions are appropriate policy tools when:

- *There are realistic expectations with regard to achievement of objectives.* Achievement of objectives has to do with whether the programs are considered to be successful, and it is assessed in relation to the objectives that were set. But success then depends on whether the objectives were possible to achieve within the given financial and temporal constraints. It is important to differentiate results, effects and long-term impact. *Results* are the measures that have been implemented, while *effects* are the outcomes of what has been carried out. *Impacts* may be measured beyond what was in fact intended. The initiative may therefore have importance beyond the intended effects of the implemented measures.
- *The initiative has a long term strategy and the start-up phase is extensive and deliberate.* This involves identifying and mapping out needs, actors, measures that are requested, divisions of responsibility and possibilities for development. All actors need to have the same evidence base. The entire process should have a solid, written, political support.
- *Non-structural physical measures which are visible in the short term and which affect the social environment, are implemented.* This creates positive impact through raising the visibility of the initiative. There are good experiences with regard to developing and using existing local arenas as social meeting points for all groups of residents, e.g. by using the local school as a meeting point outside of normal hours. Parks and green spaces are other measures which might function in this regard.
- *There is a systematic gathering of evidence.* Analyses should occur both in advance/at the point of departure, over the course of the program, and after it is finished. It is important to use the same indicators all along. This can reveal whether the measures are appropriately targeted, and it can facilitate learning. It also ensures that all involved share a common evidence base.

- *There are sustained and systematic approaches to participatory processes.* This means that different categories of actors should be involved, including residents, local volunteer organizations, local service providers, and local businesses. In order to gain an overview of relevant actors, there should be a mapping of actors at the start of the program.



# 1 Innledning

Områderettet innsats er fellesbetegnelsen på offentlig initierte satsinger som setter fokus på avgrensede levekårsutsatte bolig- og byområder. Programmene tar i stor grad utgangspunkt i levekårsdata og fungerer følgelig som styringsredskap for tiltak som kan bidra til å bedre forholdene i de utvalgte byområdene. Satsingene er gjerne tverrsektorielle der flere offentlige sektorer er involvert, og kostnadene deles som oftest mellom lokale og sentrale myndigheter. Det legges også stor vekt på lokal medvirkning. Målformuleringene i områderettede innsatser kan variere. Der enkelte satsinger legger mest vekt på å bremse eller snu en negativ utvikling for å hindre forverring av levekår, har andre satsinger som mål å bidra til å forbedre nærmiljøkvaliteter og tjenester slik at beboerne blir mer økonomisk selvstendige og blir mer deltakende. Noen satsinger har som mål å gjøre områdene attraktive også for andre beboergrupper. Felles mål er imidlertid å bedre miljø, boforhold og levekår i levekårsutsatte områder. Områder som velges kan omfatte alt fra enkelte boligkvartaler til flere bydeler innen samme geografiske område. Det kan være mange faktorer som medvirker til negativ utvikling: dårlig boforhold med små og nedslitte boliger som tiden har løpt fra, miljøutfordringer, støypoblemer, nedslitte byrom, manglende friområder eller lekeplasser, fravær av kulturelle aktiviteter, stor arbeidsledighet og lav integrasjon.

Hensikten med denne analysen er å få nærmere kunnskap om hvordan *andre land* jobber med helhetlige områderettete innsatser i levekårsutsatte byområder, og med vekt på gode erfaringer fra denne typen arbeid som kan ha overføringsverdi til det videre arbeidet med områderettet innsats her i landet, særlig i Oslo. Områderettede satsinger har pågått over flere tiår i utsatte storbyområder i Norge. Gjennom ulike typer satsinger er det følgelig opparbeidet praksiser og erfaringer som bidrar til velorganiserte prosesser, og det er utviklet kunnskap om hva som bidrar til måloppnåelse for ulike typer tiltak. En utfordring er imidlertid å dele kunnskap på tvers av byer og landegrenser for å lære mer om «best practice» i områderettede innsatser. Det kan være lærdom i gode grep fra andre land til tross for ulike kontekster som innsatsene er en del av.

## Problemstillinger

Spørsmål som belyses i rapporten dreier seg hovedsakelig om tre hovedtemaer: a) hvordan programmene er finansiert og organisert samt hvordan de jobber og hva de legger vekt på, b) i hvilken grad og på hvilken måte programmene er forankret i medvirkning både i forkant og underveis i innsatsene og c) i hvilken grad og på hvilken måte kunnskap og erfaringer er brukt systematisk i arbeidet med områderettet innsats.

Det er viktig at kunnskap om arbeidsmetoder og organisering blir systematisk ivaretatt for å kunne bygge på videre erfaringer. De senere årene har det også vært økt fokus på forankring gjennom å sikre kunnskap og kompetanse fra områdeløftene inn i det ordinære tjenesteapparatet gjennom kunnskapsoverføring (se f.eks. Ruud m.fl. 2016, 2018). Hvordan medvirkning innarbeides er også en viktig del av arbeidet med denne typen innsatser.

Temaene som er skissert over er systematisert i følgende problemstillingene som belyses i denne rapporten:

1. *Strategier, metoder og tiltak:* hvordan er innsatsene innrettet (strategier) og hvilke konkrete oppgaver inngår i satsingene?
2. *Kunnskap:* Hvilken type kunnskap om utfordringene i de utvalgte områdene er innhentet før arbeidet startet, hvordan er innsatsene og resultatene dokumentert underveis og hvordan brukes kunnskapen i ettertid?
3. *Finansiering:* Hvordan arbeider innsatsene for å sikre forankring og videreføring?

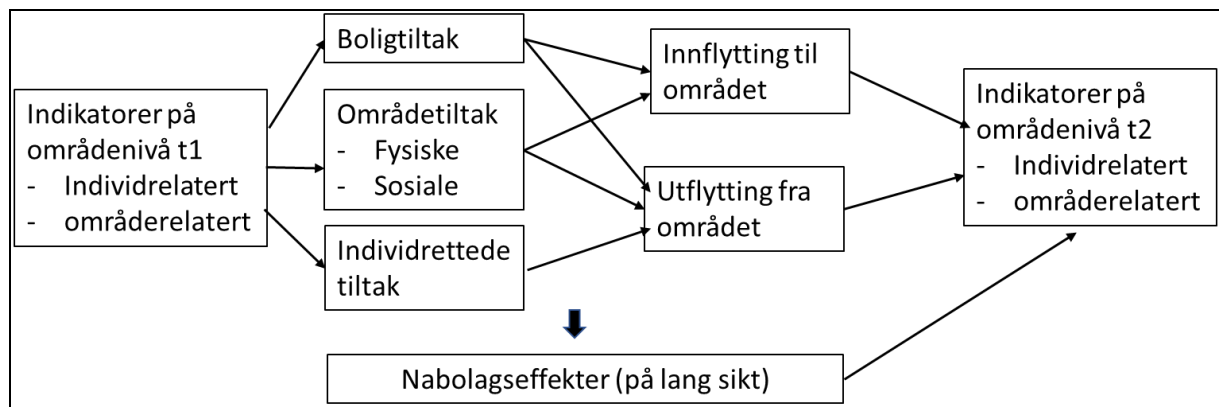
4. *Medvirkning*: Hvordan er ulike aktører involvert i prosessen, hvordan mobiliseres de og hvilke roller tar ulike aktørgrupper?
5. *Erfaringsoverføring*: Hvordan deles kunnskap underveis blant de som jobber med områderettet innsats?
6. *Offentlig samarbeid*: Hvordan og i hvilken grad mobiliseres offentlige ressurser og innsatser på tvers av sektorer (finansieringsmodeller og samarbeidsformer)?

I tillegg settes søkelys på forhold knyttet til bolig som del av virkemiddelbruken i områderettet satsing.

## Individrettede versus områderettede tiltak

I områderettede innsatser gjennomføres en kombinert innsats med boligforbedring, opprusting av uteområder og innsats for å styrke det sosiale miljøet både med individrettede og områderettede tiltak. Målsettingen er å snu en utvikling bort fra sosiale problemer og fysisk forfall.

I figuren nedenfor har vi skissert hvordan ulike typer individrettede og områderettede tiltak kan påvirke et område på forskjellige måter; individrettede tiltak kan føre til utflytting, samtidig som områderettede tiltak kan bidra til økt attraktivitet og innflytting. Figuren må leses som en prinsipiell skisse og reflekterer ikke casene som gjennomgås i rapporten. Boksene lengst til venstre og lengst til høyre angir tiden, hhv et tenkt oppstartstidspunkt og avslutningstidspunkt (t1 og t2).



Selv om innsatsen er områderettet kan tiltakene også være rettet mot og få følger for individene som bor i området. I slike individrettede tiltak, enten det kan dreie seg om utdanning, språk eller tilknytning til arbeidslivet, vil også individenes nærmeste familie trekkes inn i tiltakene.

I mange land har myndighetene kontroll over en stor del av boligmassen i området, og kan på den måten styre hvem som får tilgang til boligene, og på den måten påvirke innflyttingen til områdene. Dermed er vi inne på det faktum at mens innsatsene eller programmene pågår, kan det være en stor utskifting av befolkningen i området. Ofte vil det være slik at de som har ressurser til å flytte ut, de flytter, mens trekk ved området som også gjør at boligpriser og husleier blir relativt lave, fører til at nye husholdninger med levekårsutfordringer rekrutteres til området. Utsatte områder er preget av lave bolig og leiepriser. Å bygge nye boliger i slike områder til priser og husleier under markedsnivå er sjelden aktuelt. Derimot kan det å tilby rimelige boliger i områder som lavinntekts-husholdninger sjelden har mulighet til å etablere seg i kunne påvirke innflyttingen til de utsatte områdene, men vi finner ikke noen dokumentasjon på effekter av en slik politikk ovenfor utsatte områder. Boligtiltak som kan få ressurssterke til å bli eller endre rekrutteringen til et område

kan være å bygge nye boliger i området som tiltrekker seg middelklassehusholdninger. Også dette betinger ofte at kommunen eier en del av boligene. Den dårligste delen av boligmassen kan også rives samtidig som det bygges nytt. Dette leder igjen til hvor leietakerne i boligene som rives skal bo.

De områderettede tiltakene kan i seg selv påvirke områdets attraktivitet og dermed flyttestrømmer inn og ut av området. Hvis en klarer å oppå en bedre sammensetning av befolkningen kan en også minske uheldige nabolagseffekter.

Det er flere forhold som begrunner områderettede innsatser:

- Antakelser om at egenskaper ved boområder påvirker livssituasjon og muligheter for sosial mobilitet
- Det er en uforholdsmessig høy andel av befolkningen med dårlige levekår i et område
- Erfaring med at økonomiske og sosiale forskjeller øker og at tradisjonelle politiske virkemidler ikke er tilstrekkelig for å hindre forskjellene. For eksempel bor det mange barn i et område med klare levekårsutfordringer.
- Sosiale og økonomiske problemer i enkelte boområder øker i styrke blant annet som følge av økt befolkningsvekst og økt urbanisering.
- Økt innvandring og ønske om at områder med mange innbyggere med innvandrerbakgrunn utvikler seg som resten av samfunnet (Resultat og effektmålingsverktøy for områdeløft 2017)
- Dårlig fysisk standard i boligområdene

Brofoss og Barstad (2006) hevder at der er særlig tre elementer som må ligge til grunn for å oppnå positive effekter:

- Tiltakene må være brede nok til å kunne påvirke mange problemskapende faktorer samtidig.
- Befolkningen i områdene må være delaktige i igangsatte aktiviteter/tiltak.
- Satsingen må være samordnet med den generelle politikken på strukturelt nivå.

## Metode og datagrunnlag

I tråd med oppdragsgivers ønsker har vi hentet erfaringer fra fem europeiske land: Danmark, Sverige, England, Belgia og Nederland. I tillegg har vi tatt med erfaringer fra områderettede tiltak i Norge, først og fremst fra områdeløftene. Fra hvert av de fem andre landene har vi valgt ut ett case, et områdeprogram, som vi har studert. Vi har benyttet en case-tilnærming fordi denne er særlig egnet i situasjoner hvor vi skal forstå fenomeners «hvordan og hvorfor», samt den konteksten fenomenet eksisterer og utvikles innenfor. Casemetodikken gjør det også mulig å kombinere ulike former for data.

Ved utvelgelse av de internasjonale eksemplene har vi etterstrebet å identifisere områder og intervensjoner som ikke har vært gjenstand for omfattende oppmerksomhet i tidligere studier gjennomført fra norsk side, dette for å sikre at casene ikke allerede er godt kjent. Samtidig har det vært viktig for informasjonsinnhenting at tiltakene har vært tilstrekkelig dokumentert gjennom handlingsprogrammer, rapporteringer, evalueringer o.a. Casene er valgt ut fra forskjellige kriterier. Casene fra Nederland og Belgia er valgt på bakgrunn av anbefalinger fra internasjonalt fagnettverk. I Sverige var vi ute etter case som ble etablert i kjølvannet av Storstadssatsingen, og som ikke allerede hadde vært gjenstand for mye oppmerksomhet. Valget falt på områdeløft i Malmø på bakgrunn av evalueringsrapporter. I Storbritannia har det vært gjennomført en rekke områderettede

tiltak. Her falt valget på Newcastle som ledd i det nasjonale programmet New Deal for Communities, basert på litteratursøk. Flere fagartikler og rapporter setter søkelys på Newcastle. Eksemplet fra Danmark ble valgt fordi det er blitt kjent som en spesiell case, knyttet opp mot den nasjonale innvandringspolitikken, og er relativt nytt i Danmark.

Casene som er valgt kan være forskjellig, både med hensyn til områdestørrelse, fremgangsmåte, strategier, tiltak og mål. Dette har både fordeler og ulemper. Fordelen slik vi ser det er at vi får frem ulike sider av det samme tema som kan bidra til å belyse gode eksempler som har overføringsverdi. Her anvendes den analytiske tilnærmingen «most different cases». Ulikheter og karakteristika blir tydeligere ved å ha ulike case der vi kan løfte frem gode erfaringer. En ulempe er at casene ikke kan sammenlignes innbyrdes etter de samme kriteriene nettopp fordi de kan være forskjellige. For eksempel vil tiltak i noen satsinger dreie seg om omfattende fysiske, strukturelle endringer, mens det i andre satses på små fysiske tiltak, eller at medvirkningsprosesser gjennomføres på forskjellige måter. En komparasjon mellom casene er imidlertid ikke en sentral del av oppdraget. Hensikten er å få fram hvordan andre land jobber med områderettede innsatser som kan ha overføringsverdi til områderettets innsats i Norge, og særlig i Oslo.

Samlet sett kan man si at casegrunnlaget viser en bredde i hva det vil si å arbeide områderettet.

	<b>Sverige</b>	<b>Danmark</b>	<b>Belgia</b>	<b>Nederland</b>	<b>Storbritannia</b>
<b>Sted</b>	Malmö (fem ulike områder)	Gellerup-parken, Århus	Quartier Bockstael, Brussel	Rotterdam Syd	West Gate, Newcastle
<b>Type område</b>	Bolig-områder i og i utkanten av Malmö	Boligområde i utkanten av Århus	Nabolag i bydelen Laeken, nord i Brussel	Del av større by	Del av mellomstor by
<b>Størrelse</b>	Mellom 4000 og 7000 innbyggere	Omtrent 6000 innbyggere	Ikke oppgitt; hele Laeken har omtrent 60 000 innbyggere	Omtrent 200 000 innbyggere	Omtrent 10 000 innbyggere
<b>Tidsperiode for program</b>	2010-2015	2007- (helhetsplan Gellerup) 2018-2030 (Nasjonal plan)	2013-2017 (forlenget til 2019; noen av byggeprosjektene pågår fortsatt)	2010-2030	2001-2010
<b>Forankring</b>	Lokalt initiativ	Lokalt initiativ; nå også nasjonalt initiativ som skal implementeres lokalt	Regionalt initiativ som implementeres lokalt	Nasjonalt initiativ forankret og implementert lokalt	Nasjonalt initiativ pluss lokalt initiativ

## Casene

Den svenske casen er hentet fra Malmö, Sveriges tredje største by. Malmö har lenge skåret lavt på levekårsstatistikker, og bydeler i Malmö trekkes ofte fram i skandinaviske diskusjoner om segregerte boligområder. Det har vært områdesatsinger i Malmö siden 1990-tallet. Vi tar for oss satsningen «Områdesprogram för ett socialt Malmö» (2010-2015), som ble initiert av Malmøs ordfører. Dette er altså et lokalt initiativ, som tok for seg utvalgte områder, men med hensikt å bidra til positiv utvikling for hele byen.

I Danmark ser vi nærmere på Gellerupparken, som er Danmarks største allmenne boligområde og som ligger i Danmarks nest største by Århus. Denne casen tar altså for seg ett enkelt boligområde med omtrent 6000 innbyggere. Mens det har vært lokalt initierte områdesatsinger i Gellerup i en

årrekke, spesielt som følge av kommunen og boligselskapets helhetsplan fra 2007, har innsatsen blitt endret i løpet av det siste året som følge av den nasjonale «ghettoplanen» *Et Danmark uten parallellsamfunn: Ingen ghettoer i 2030*. Casen viser mulige spenninger som kan oppstå mellom lokalt og nasjonalt nivå, som til en viss grad speiler spenningene mellom områderetting og individretting som preger områdeinnsatser som metode.

I Nederland undersøker vi Rotterdam Syd, et område i Nederlands nest største by som har vært betraktet som landets sosialt dårligst stilte område. Området er stort, med omtrent 200 000 innbyggere, og har sammensatte utfordringer. Det har vært fysiske tiltak i området så tidlig som 1970-tallet, men i 2011 startet det såkalte National Program South Rotterdam, som vi undersøker. Det skal gå frem til 2030, slik at vi kun ser på den første halvdel av innsatsen. Her er det altså et nasjonalt initiativ, som implementeres av et nettverk ledet av kommunen.

I Belgia ser vi nærmere på Bockstael, et byområde nord i Brussel, som har vært gjenstand for en såkalt nabolagskontrakt i perioden 2013-2017 (forlenget til 2019-20). Brussel-regionen starter opp slike kontrakter i noen utvalgte nabolag årlig, og disse går over fire år som et samarbeid mellom regionen og kommunen. Områdene velges ut på bakgrunn av levekårsstatistikker og identifiserte lokale utfordringer, og kontrakten kombinerer fysiske og sosiale tiltak.

I Storbritannia ser vi nærmere på området West End i Newcastle. Newcastle er en relativt liten by i engelsk målestokk. West End var preget av fraflytting, økonomisk nedgang og utenforskap. Området var et av de utvalgte områdene i den storstilte nasjonale satsningen New Deal for Communities (2001-2010), og også gjenstand for Newcastle bys lokale satsning *Going for Growth* (1999).

Programmene har ulike tidsforløp. Mens noen av dem har relativt korte prosjektperioder (4-5 år), har de andre lange prosjektperioder (10-20 år). Enkelte satsinger er avsluttet for flere år siden, slik som Newcastle. For disse satsingene foreligger det i tillegg systematisert kunnskap om eventuelle effekter av satsingene eller evalueringer. Tiltakene i de andre områdene er av nyere dato, og til dels pågående. I Århus settes nye tiltak ut i livet nå, og i Rotterdam er man per i dag halvveis i programperioden. I Brussel er programperioden ferdig, men mange byggeprosjektene pågår fortsatt. I disse casene kan vi beskrive tiltak og ambisjoner.

Videre har programmene ulik størrelse, i den forstand at de tar for seg områder av ulikt omfang. Mens Rotterdam Syd-satsingen tar for seg et stort område på samme måte som for eksempel Groruddalssatsningen, tar innsatsen i Gellerup for seg et enkelt boligområde og Bockstael et enkelt nabolag i byen. Programmene har også ulike organisatoriske forankringer og involvering av nasjonale myndigheter. Mens noen er helt lokale, er andre samarbeid eller mer nasjonale initiativer. Dette gjenspeiles i ulike finansieringsstrukturer.

Det at programmene er forskjellige fra hverandre, og også forskjellige fra områdesatsingene i Norge, kan forstås som utfordrende med tanke på sammenlignbarhet. Imidlertid anser vi at det ikke står i veien for å sammenligne kvalitative forhold slik som målsetninger og innretninger av arbeidet, som er vårt hovedanliggende.

### **Datagrunnlaget**

Vi har først og fremst benyttet ulike type dokumenter for å få kunnskap om casene. Dette omfatter rapporteringer og evalueringer fra satsingene, politiske dokumenter, program- og handlingsplaner. Disse dokumentene har vi innhentet blant annet ved å identifisere innsatsenes egne nettsider, der slike finnes, og gjennom målrettede søk på publikasjoner fra de relevante aktørene. I for eksempel Gellerupparken har det vært gjennomført ulike programmer og tiltak fra ulike aktører i en årrekke, og en hovedutfordring har vært å avgrense undersøkelsen i lys av svært omfattende dokumentasjon.

Analysen har også hentet kunnskap fra forskningsrapporter og faglitteratur. Noen av innsatsene har vært gjenstand for både akademiske studier og ulike former for oppdragsforskningsrapporter, som vi har trukket på.

## Områdeløft både som metode og områdeinnsats

I den norske konteksten har begrepet *områdeløft* mer eller mindre blitt brukt som synonymt med områderettet innsats de siste ti årene. Men er disse to begrepene synonyme og hva er det eventuelt som skiller dem? Områdeløft er først og fremst en metode som har en helhetlig og mangesidig tilnærming til et levekårsutsatt område, og for å kunne ivareta en helhetlig tilnærming anvendes ulike metoder, tiltak og strategier. Det er særlig søkelys på å involvere lokale aktører i denne typen områderettet arbeid, noe som har fått økt oppmerksomhet i de årene områdeløft har pågått (Christensen 2016). Metoden er utviklet i samarbeid mellom Husbanken og Oslo kommune og områdeløft gjennomføres som regel i lokalområder på størrelse med en delbydel (Områdepolitikk i Oslo, Oslo kommune 2017). Felles for de fleste satsinger av denne typen er at lokal tilpasning til lokale behov og anerkjennelse av beboere og deres sosiale kapital som avgjørende for suksess.

I Norge er områdeløft benyttet som metode siden 2007, først i utvalgte områder innenfor bydeler i Oslo, som i Groruddalssatsingen, senere også i andre bydeler og andre byer. Flere steder så man at utfordringene var konsentrerte til noen få nabolag. Noen løft har valgt å gjøre en ekstra innsats mot disse adressene når det gjelder bomiljø og visse tjenester, mens resten av innsatsene gjaldt større innsatsområdet. (Groruddalssatsingen og de andre satsingene omtales nærmere i kapittel 2). Områdeinnsats ligger gjerne på et mer overordnet nivå og med et større geografisk nedslagsfelt. Områdeinnsatser kan også omfatte andre typer tiltak og flere områdeløft. Eksempel på dette finner vi i det første programmet i Groruddalssatsingen der både samferdsel og miljøtiltak, grønnstruktur og oppvekst, utdanning og sysselsetting var satsinger på tvers av lokalområdene (mer om Groruddalssatsingen kommer i kapittel 2).

### Hvilke kriterier er brukt til å velge område?

Det fantes ingen felles og entydige kriterier for å utpeke områdene for områdeløft da Groruddalssatsingen startet i 2007, og heller ikke da de neste områdene ble innlemmet i 2011. Fellesnevneren var en konsentrasjon av innbyggere som kom dårlig ut på levekårsstatistikken. I tillegg kom særlige kjennetegn ved stedet, som dårlig opparbeidede eller slitte utearealer, trafikkbelastninger eller mangel på sosiale møteplasser og servicetilbud. Det var viktig å gjøre en helhetlig vurdering av alle forhold og få et kunnskapsbasert bilde av myter og realiteter.

Levekårsdata ble analysert med område-briller, og kunnskapen ble supplert av bydelenes helhetlige kunnskap om lokalområdene. Senere kartlegginger og ny informasjon har imidlertid avdekket forhold på mikro-nivå som ikke kunne leses ut av oppstartdokumentasjonen. De store, lokale variasjonene var ukjent for kommunale tjenester i området, og ukjent for folk i nabolaget. Lærdommen er at oppstartdokumentasjonen bør samles inn på det laveste geografiske nivået som er mulig, helst grunnkrets-nivå. Kunnskapen som inngår i områdeløftene og som danner grunnlag for hvilke tiltak som skal iverksettes kombinerer som regel altså «harde fakta» om fysiske forhold og levekår i befolkningen, med kvalitativ kunnskap om lokalsamfunnets opplevelser, behov og ønsker. Det benyttes både sosiale, kulturelle og fysiske virkemidler, for å avhjelpe sosiale og fysiske utfordringer.

Det vil variere hva som er den utløsende faktoren for et områdeløft. Det kan være oppslag i lokalpressen, synlig forfall eller sosiale bekymringer. Andre ganger trer utfordringene tydeligst frem ved å sammenligne levekårsdata mellom områder i kommunen. Oslo har to politiske nivåer og to forvaltningsnivåer, og det har vært viktig at forankringen skjer på begge. God sentral forankring har vært viktig for å få byovergripende etater til å samarbeide tverrsektorielt om lokale tiltak, og for skape eierskap hos alle som disponerer virkemidler og ressurser.

Et annet mål har de senere årene vært at områdesatsingene bør innarbeides i kommunens ordinære plan- og budsjett-prosesser. Det gir ryggdekning for å jobbe utradisjonelt og på tvers, og prioritere innsats i området i konkurranse med andre formål. De mest aktuelle tjenestene og virksomhetene bør kobles på tidlig. For det første fordi tjenestene kan få viktige oppgaver i det kommende utviklingsarbeidet, og for det andre fordi eierskapet og læringen blir sterkere i saker man er involvert i fra starten (Christensen 2016).

Selv om områdeløft er velferdspolitisk begrunnet kan ikke et områdeløft løse de store utfordringene i et levekårsutsatt området. Målene for løftene dreier seg derfor først og fremst om at nærmiljøkvaliteter skal styrkes og at innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende. Områdeløftene i Norge har til nå i mindre grad vært rettet mot strukturelle utfordringer. I denne analysen ser vi nærmere på i hvilken grad andre land har den samme tilnærmingen eller har andre måter å jobbe med utsatte byområder.

## Områderette satsinger vs by- og stedsutvikling

Hva skiller områderettet innsats med by- og stedsutvikling generelt? Områderettet innsats ligner på stedsutvikling, som mange kommuner har erfaring med og kan bygge videre på. Det gjelder særlig erfaring med tverrfaglig samarbeid, samarbeid med private aktører og bruken av kunnskapsbaserte analyser i planleggingen. Felles er også at det legges stor vekt på medvirkning. Men det er noen viktige forskjeller: Medvirkning i by- og stedsutvikling skjer gjerne i oppstarten der befolkningen kan komme med innspill, gjerne basert på åpne møter, mens i områderettet innsats legges det vekt på at beboere og andre berørte aktører er med også underveis i hele prosessen. En annen forskjell kan være at by- og stedsutvikling skjer på initiativ enten fra private aktører eller myndighetene i tilknytning til overordnede strategier for et utvalgt område, der behov formuleres av sentrale aktører i kommunen og lokalt næringsliv. Områderettet innsats er i større grad styrt gjennom måling av levekårsindikatorer. I følge Christensen er dessuten utvikling av kommunens egne tjenester og tilbud viktige virkemidler for å styrke stedets kvaliteter, i samspill med innbyggere, organisasjonslivet og lokalt næringsliv i områderettede innsatser (Christensen 2016, s. 12).

Videre har stedsutvikling gjerne som mål å tiltrekke seg helt nye handels-, service- og kulturbedrifter og innbyggere fra andre steder, det å gjøre stedet mer *attraktivt*. Område-innsatsen fokuserer i større grad på dem som bor i området allerede, og har søkelys på *omdømme*. Det er viktig å skille mellom disse to begrepene. *Attraktivitet* dreier seg om tiltrekningskraft på mennesker og er et slags mål på i hvilken grad stedet oppleves som attraktivt som bosted, både ved å holde på de som allerede bor der og skape stabilitet og ved å virke tiltrekkende på potensielle nye beboere (ofte med spesifikke kjennetegn som en viss aldersgruppe, etnisitet eller utdanning). Dette er overordnet likt i områdeløft og stedsutvikling. Men stedsutvikling har i tillegg ofte også en intensjon om å styrke tiltrekningskraften på nærings- og handelsdrivende eller aktører som driver virksomheter for kultur, opplevelser e.l., samt også å bli et attraktivt besøkssted, enten det er for dagsbesøkende i regionen eller turister.

*Omdømmeforbedringer* er ofte et tema, enten det dreier seg om å endre et negativt omdømme eller fylle et kjedelig, pregløst omdømme med positivt innhold. Omdømme relateres til det bilde eller den forestilling som eksisterer i omverdenen. Beboernes (interne) stedsbilder kan være helt annerledes, noe som ikke er uvanlig. Omdømmebygging – eller ombygging – kan se ganske forskjellig ut i en innvandret drabantby med store levekårsproblemer og en liten bygd, der storbyen ofte har omdømmeproblemer knyttet til levekår, segregasjon, bokvaliteter, utrygghet og kriminalitet. Felles er imidlertid et ønske om at beboerne eller innbyggerne skal bli stolte av stedet sitt. Det er en underliggende antakelse av at dette har positive implikasjoner; alt fra at de snakker pent om stedet, uttrykker at det er et attraktivt sted å bo eller besøke og at det generelt inspirerer til videre engasjement og innsatser for fellesskapet.

Sist men ikke minst har områdeinnsatsen, som tidligere påpekt, en overordnet, *velferdspolitisk begrunnelse* som stedsutvikling mangler: Områdeinnsatsen skal kompensere for ulikhet i levekår

og sosiale muligheter for innbyggere i ulike deler av en by/ kommune. Også de markedsmessig minst attraktive områdene skal oppleves som gode og trygge. Områdeinnsatsen er opptatt av å utvikle sosiale bånd og mobilisere befolkningens egen kapasitet til å gjøre stedene til gode bo- og oppvekstområder. Dette perspektivet mangler i stedsutviklingstradisjonen. I praksis er likevel mange tiltak de samme; forskjønning av omgivelser, bygging av nye attraksjoner og tilbud og steder folk kan møtes (Christensen 2016, s. 12).

## Internasjonale erfaringer – et bakteppe

En fellesnevner for områderettet innsats i de store europeiske byene var en forfallen boligmasse, og innsatsen i 1970 og 1980 tallet la sterk vekt på fysiske tiltak. Utover på 1990 tallet ble denne tilnærmingen avløst av sterkere fokus på sosiale utfordringer og satsingene fikk en tydeligere ambisjon om å styrke beboernes sosiale posisjon og mobilitet. I denne perioden ble det særlig lagt vekt på tiltak innenfor utdannings- og sysselsetting. Perioden på 2000-tallet og fram til i dag kjennetegnes av et sterkt fokus på levekårsproblematikk. En annen viktig fellesnevner på tvers av land er at utviklingen har gått fra top-down styring til et stadig sterkere vektlegging av medvirkning og å trekke beboere med i det lokale arbeidet. Særlig i land som England, Sverige og Danmark legges det stor vekt på å involvere lokalbefolkningen for å sikre lokale behov, aktivisering av beboerne og for å gi innsatsen økt legitimitet (Lund 2014, s. 35).

Mange byer i Europa har områder med levekårsutfordringer, og der statlige og lokale midler brukes på ulike måter for å bedre forholdene i områdene. Siden det offentlige ofte disponerer en større del av boligmassen i disse områdene enn hva tilfellet er i norske byer, vil myndighetene i disse landene arbeide langs flere dimensjoner enn kun bedring av situasjonen for dem som faktisk bor i området. Blant annet har kommuner i mange Europeiske land målsettinger om mer sosialt blandede nabolag (social mix), og benytter virkemidler for å påvirke hvem som skal få tilgang til boligene. Europeiske innsatser vil derfor ofte spille på fire komponenter:

1. Områdesatser i mer «klassisk» forstand der tiltak rettes mot lokalsamfunnet og lokale beboere.
2. Boligsatser der det tas i bruk tiltak for å endre boligstrukturen. Dette kan dreie seg om tiltak for å redusere omfanget av kommunale boliger, rivning av bebyggelse med dårlig standard og oppføring av nye boliger, gjerne av en annen type enn de eksisterende.
3. Tiltak for å påvirke flyttestrømmene. Dette kan være enten fysiske tiltak som direkte kan påvirke flyttestrømmen for eksempel til de boligene som kommunen disponerer, eller fysiske tiltak som påvirker flyttestrømmen indirekte ved å øke områdets attraktivitet for å tiltrekke seg husholdninger med middels og høyere inntekter, men også tiltak for å få resurssterke beboere til å bli boende i områdene.
4. Individbaserte tiltak til beboergrupper i de utsatte områdene som arbeidsmarkedstiltak, utdanningstiltak og språkopplæring.

Eksempler på bysatser der fokus har vært å *snu økende sosioøkonomisk segregasjon* finner vi både i Sverige og Danmark, blant annet gjennom de store programmene Ytterstadssatsingen og Storstadssatsingen i Sverige og Byutvalgs-initiativet og Kvarterløft i Danmark. Liknende tiltak er også kjent fra Storbritannia gjennom programmet «New Deal for Communities» (se Kvinge m.fl. 2012). Å endre befolkningssammensetningen i et område kan dels bestå i å rekruttere hushold med høyere inntekter til et område, men også få de mest ressurssterke husholdningene i området til å bli boende der lenger (Langkilde m.fl. 2019). Virkemidlene og effekten av dem vil ofte være forskjellig fra om det utsatte området ligger i sentralt eller perifert i en by. I indre byområder blir slike satser noen ganger betegnet som offentlig ledet *gentrifisering* der mer ressurssterke grupper gradvis flytter inn i området fordi det har kvaliteter og sentral beliggenhet.



Den motsatte strømmen – å få ressurssterke hushold til å flytte til utsatte områder i ytre by - er svært vanskelig (Lipman 2012, Rose m.fl. 2013). I flere europeiske land planlegges det for en blanding av ulike disposisjonsforhold (eie / leie – mixed tenure) innenfor ett og samme boligområde. Dette er tiltak som skal bidra til mer *sosialt blandede nabolag*. Det er imidlertid også utfordringer ved å planlegge for social mix, blant annet og det vites ikke om slike tiltak demper segregasjon på sikt (Musterd 2003, Friedrichs 2011).

*Neighbourhood Housing Models* (NEHOM) var et prosjekt som involverte syv europeiske land finansiert blant annet av EUs femte rammeprogram. Prosjektet identifiserte og evaluerer bolig- og nærmiljøbaserte tiltak hvor formålet var å bedre livskvaliteten til beboere i depriverte boligområder i byer. Videre ga prosjektet anbefalinger om «best practice» og vurderte i hvilken grad erfaringene var overførbare mellom europeiske land. Prosjektet rettet seg mot utsatte boligområder generelt og ikke drabantbyområder spesielt. Publikasjonene besto av nasjonale rapporter og tre casestudier fra hvert av landene i henholdsvis Norge, Sverige, Estland, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Italia og Ungarn, samt en håndbok. Norge var representert med tre caseområder fra Bergen (Ruud et.al 2006, s. 27).

En rapport fra Danmark utarbeidet av København kommune og Akademisk Arkitektforening viser erfaringer fra 27 effektstudier fordelt på ni land<sup>1</sup>. Bakgrunnen for arbeidet med rapporten var å finne evidens<sup>2</sup> for at det er en *sammenheng mellom fysiske innsatser og sosiale forhold*. De viser til at det i arbeidet med utsatte by- og boligområder de senere årene er blitt vanlig å bruke fysiske tiltak for å nå sosiale målsetninger ut fra tanken om at fysisk miljø er med på å forme menneskers adferd, stedstilknytning, sosiale relasjoner, livskvalitet og aktivitetsnivå. Hensikten med rapporten er å få et bedre kunnskapsgrunnlag om sammenhengen mellom det fysiske og sosiale for å kunne arbeide videre med innsatser i utsatte områder, samt å utvikle en metode for å arbeide med evidens i arkitektur, byplanlegging – og byutvikling (ibid. S 9-10). Det stilles tre spørsmål som undersøkes: 1) Finnes det evidens for at fysiske forandringer av utsatte områder kan medføre sosiale effekter? 2) Hvis ja, hvilke typer av fysiske innsatser medfører sosiale effekter? 3) Og hvilke typer effekter kan påvises? Funnene tyder på *at ikke-strukturelle fysiske innsatser*<sup>3</sup> fører til endringer for de opprinnelige beboerne i form av økt trygghet, livskvalitet og tilfredshet med å bo i området, men det ble ikke funnet evidens for endringer av områdets status utad. Når det gjelder *strukturelle fysiske innsatser*<sup>4</sup> viser det seg at disse fører til positiv sosial utvikling på alle parameterne for så vel området samlet som for de opprinnelige beboerne. Funnene viser altså at områdene har forbedret sitt image, områdene har blitt mer attraktive og den økonomiske verdien av boligene har steget.

Undersøkelsen viser at det finnes evidens for at

- Fysiske innsatser i samspill med sosiale innsatser medfører sosiale effekter for den enkelte beboer såvel som for boligområdet
- Det er av avgjørende betydning for de sosiale effekter hvilken type av fysiske innsatser som benyttes. På tvers at de 27 effektstudiene viser det seg en tydelig forskjell mellom den bebyggelsen hvor det er gjennomført *strukturelle* forandringer og der de fysiske innsatsene er av ikke-strukturell karakter

---

<sup>1</sup> Evidens for sosiale effekter av fysiske innsatser i utsatte boligområder. København kommune og Akademisk Arkitektforening 2014. Studiene fordeler seg slik: 13 fra USA, fem fra Tyskland, tre for Storbritannia, og en fra Spania, Irland, Australia, Nederland, Sverige og Columbia.

<sup>2</sup> Vi bruker her begrepet evidens fordi dette benyttes i den danske rapporten. Evidens kan forstås som belegg, bevis eller dokumentasjon

<sup>3</sup> Med ikke-strukturelle fysiske innsatser menes oppgradering av boliger, uterom og fasader, men uten å endre de grunnleggende designprinsipper i bebyggelsen (utforming, plassering av bygninger, veinett etc)

<sup>4</sup> Strukturell forandring menes endringer i bebyggelsens arkitektoniske logikk som bestemmer funksjon, adferd og identitet i bebyggelsen. F.eks. kan det tilføres nye innganger i bygninger, differensiere mellom ulike typer offentlige rom eller til ulike brukergrupper.

- Ikke-strukturelle fysiske forandringer i samspill med sosiale innsatser fører til økt livskvalitet, økt trygghet og økt tilfredshet ned å bo i området fir de opprinnelige beboerne men endre ikke området karakter av sosial utsatthet.
- Strukturelle fysiske forandringer i samspill med sosiale innsatser forandrer et utsatt område sosialt ved å medføre positive effekter av arbeidsledighet, utdanningsnivå, inntektsnivå, kriminalitet, andelen av beboere på offentlige overføringer, trygghet. Tillit, samfunnsengasjement og økt tilfredshet med å bi området, samt løfter de opprinnelige beboeres inntektsnivå, trygghet, tillit, stolthet og livskvalitet og medfører økt positivt omdømme.

## Kritikk av områderettede innsatser

Selv om områderettede innsatser er tatt i bruk i mange land, er det stor usikkerhet knyttet til effekten av dem. Det er særlig to grunner til denne usikkerheten. For det første handler dette om hvorvidt et områderettet virkemiddel faktisk er egent for å løse problemene det er tenkt at det skal løse. For det andre handler det om man faktisk har metoder og data som er tilstrekkelige til å måle om tiltaket har en effekt. Det første kan kalles en programteoretisk utfordring, mens det andre er en måleutfordring. I det følgende gis en kort beskrivelse av de sentrale kritikkpunktene knyttet til programteorien (Resultat og effektmålingsverktøy for Områdeløft 2017).

En sentral kritikk mot områderettede innsatser handler om at årsakene til de lokale problemene i mange tilfeller *ligger utenfor de aktuelle områdene* (Tosics 2009). De lokale utfordringene kan være konsekvenser av større strukturelle problemer knyttet til lønnsdannelsen, helse, fattigdom og boligmarked. Derfor er det nærliggende å hevde at problemene må møtes med generelle tiltak innenfor arbeids-, sosial- og boligpolitikken, framfor kompensierende områderettede innsatser. Diskusjonen handler om balansegangen mellom universelle versus avgrensede og målrettede tiltak, og er en prioriteringsutfordring innen mange samfunnsområder.

Det er imidlertid viktig i skille mellom de store programmene som går over mange år, og områdeløftene som er begrenset til utvalgte områder innenfor en begrenset tidsperiode og med mindre ressurser.<sup>5</sup> Spørsmålet er hva en kan forvente av endringer på bakgrunn av et områdeløft. Selv om områdeløft er begrunnet i velferdspolitiske mål betyr det ikke at et områdeløft kan løse de store utfordringene i et levekårsutsatt området. Det sier seg selv at denne typen tiltak ikke endrer beboeres tilknytning til arbeidslivet, inntekter eller trangboddhet. Det er heller ikke målet i et områdeløft. Målene i områdeløftene er mindre ambisiøse. Målene dreier seg først og fremst om at nærmiljøkvaliteter skal styrkes og at innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende. Å styrke beboeres egne ressurser og mulighetsrom inngår i dette.

I begrepet nærmiljøkvaliteter ligger det at kvaliteter som har betydning for nærmiljøet oppleves som trygt, godt og inkluderende, og rommer både fysiske og sosiale forhold. Det som områdeløft kan bidra med er at beboere opplever *økt livskvalitet*.

Erfaringene fra de områdeløftene som er gjennomført i Norge viser at det har vært viktig å få på plass synlige, fysiske resultater i nabolaget så raskt som mulig som beboerne har etterspurt, enten det er belysning i gangveier og i uteområder, oppgradering av lekeplasser, bygging av arenaer for uteaktiviteter eller sitteplasser og utegriller. Det vitner om at det skjer noe i området, og det viser at beboerne blir tatt på alvor med sine innspill, de blir «sett» og lyttet til. Likevel er det sosiale arenaer som det er størst behov for; steder der beboere i ulike livsfaser og med ulik bakgrunn kan stikke innom, treffe andre i nabolaget eller delta på samlinger og arrangementer. Det som særlig går igjen i områdeløftene er behovet for steder der ungdom kan treffes. Flere områdeløft har fått til

<sup>5</sup> De følgende avsnittene er hentet fra Kronikk Dagsavisen, Ruud 2017 – Områdeløft – hva er det mulig å gjøre noe med.

velfungerende sosiale møteplasser for beboere i alle aldre, ofte som resultat av fysisk oppgradering.

Ett tiltak kan ha flere positive effekter. Dersom en tenker at det brukes penger på å bygge en leke- og aktivitetspark i nærmiljøet og som viser seg å bli attraktiv å bruke for de som ønsker å leke eller trene, kan det føre til nye bekjentskap blant barnefamilier, eller til at beboere som tidligere ikke var i aktivitet kommer seg ut og opplever bedre helse. Det kan også tenkes at økt livskvalitet oppnås for eksempel ved at barn eller eldre opplever uteområdene som tryggere på kveldstid fordi det er blitt mer lys på gangveiene eller ved at ungdom opplever å bli sett og ivaretatt av ledere på den lokale ungdomsklubben. Andre eksempler kan være at kvinner utenfor arbeidslivet opplever å bli mindre isolert fordi de blir kjent med andre og bygger nettverk på det lokale møtestedet

## Oppbygging av rapporten

Videre i rapporten presenteres først kort om områderettede innsatser i Norge for å danne et kunnskapsgrunnlag og bakteppe for de internasjonale casene som er presentert videre i rapporten. I kapitlet gis en kronologisk gjennomgang av de største innsatsene som er gjennomført, samtidig som det gis innblikk i ulike innretninger og arbeidsmåter. Kapitlet inkluderer også presentasjon av de nyere områdeløftene som pågår i de største byene.

I kapitlene som følger, kapittel tre til sju, presenteres de internasjonale casene. Disse kapitlene er bygget opp omtrent etter samme mal der vi anvender like underoverskrifter som i stor grad samsvarer med problemstillingene. Dette for å gi leserne mulighet til å gjenkjenne de forskjellige temaene som drøftes og for lettere å kunne sammenligne disse på tvers. Hvert kapittel avsluttes med vurderinger av suksessfaktorer, samt oppsummeringer.

I kapittel åtte samles og diskuteres funnene på tvers av casene. Her har vi først satt stikkordene i en matrise for å lettere få oversikt over casene, for så å drøfte disse mer inngående innenfor hvert enkelt tema. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av de viktigste erfaringene. I siste kapittel løfter vi frem funnene som kan ha overføringsverdi til arbeidet med områderettet innsats i Norge videre.

## 2 Områderettete innsatser i Norge

I dette kapitlet gir vi en oversikt over områderettete innsatser som er gjennomført eller er på gang i Norge, for å gi et bakgrunnsgrunnlag for den videre analysen. Dette kapitlet inngår følgelig ikke som en del av case-beskrivelsene fra de forskjellige landene, men er ment å fungere som et bakteppe for analysekapitlet. Vi har valgt å starte med den første store satsingen som pågikk i indre Oslo øst fra slutten av 1970-tallet og å avslutte med pågående områdeløft for å vise hvordan de ulike satsingene har vært organisert, målene med satsingene og hva de har lagt vekt på at tiltak. Hensikten er å få frem hvordan dette har endret seg over tid og hva som var begrunnelsen for endringene

### Byfornyelsen i indre Oslo fra 1977 til slutten av 1980-årene

Byfornyelsen i indre by startet opp som et resultat av mange års fysisk forfall i de eldste bydelene i Oslo på slutten av 1970-årene, og målet med programmet var å bedre boforholdene for beboerne.<sup>6</sup> Programmet var et samarbeid mellom staten, kommunen og private aktører. I 1967 vedtok Stortinget "lov om sanering av tettbygde strøk" (Saneringsloven, 1967.04.28.001). Formålet med den nye loven var å legge forholdene til rette for fornyelse, samt og gi særlige virkemidler for å gjennomføre kvartal- eller strøkssanering med vekt på riving og nybygging (Ot. prp. nr 32 1965-66: Lov om sanering av tettbygd strøk). I 1976 ble saneringsloven erstattet av "Lov om fornyelse av tettbygd strøk" (Byfornyelsesloven av 1976, gjengitt i Ruud 2012).

I tillegg til å bedre boforholdene var målet å få flest mulig beboere som leide boligene i de gamle leiegårdene til å eie sin egen bolig i byfornyelsen. Det var også et ønske om å beholde og styrke såkalt «ressurssterke» beboere og få en allsidig sammensatt befolkning. Dette skulle oppnås gjennom høyere bostandard: «hvert enkelt strøk gir mulighet for boliger til folk som ønsker å rette sitt forbruk mot høyere boligstandard. Særlig viktig er det å være oppmerksom på at svakere grupper ikke skyves ut fra et fornyelsesområde til et annet i byfornyelsesprosessen». (Byfornyelsesprogram 1977 Del 1:7). Samtidig ble det lagt vekt på at det bør være boligtilbud for en «allsidig befolkning». Målet var altså en mer blandet befolkning som kunne bidra til å styrke områdets renommé og følgelig lokke til seg nye typer beboergrupper (Ruud 2012).

#### Mål og virkemidler

Byfornyelsens virkemiddel for å bedre levestandarden var altså gjennom fysisk opprusting av boligmassen og det ble ryddet opp i eiendomsforhold ved at beboerne ble boligeiere. Satsingen var et etterslep av gammel politikk, og kan karakteriseres som en redningsaksjon for de eldste boligområdene i indre by for å stoppe utviklingen av elendige boforhold og ytre forfall til å bli boligkvartaler med moderne leiligheter, grønne gårdsrom og med en mer blandet befolkningssammensetning med flere barnefamilier, flere unge og med etnisk mangfold. Imidlertid ble ikke omfanget av familieleiligheter så stort som det opprinnelige målet. Økonomien i boligprosjektene endret seg i denne perioden, i tillegg til at markedskreftene la føringer (Ruud 2012).

#### Måloppnåelse og effekter

En av de viktigste effektene av den første byfornyelsen i indre Oslo var at beboerne gikk fra å være leiere til å bli boligeiere. Dette ble mulig gjennom gunstige økonomiske ordninger som en del av byfornyelsesprosessen. Gjennom eieformen fikk følgelig beboerne også reell innflytelse og medansvar for vedlikehold av bygninger og felles uteområder i bomiljøet. I tillegg førte også dette til en sterkere stedstilknytning til området. Samtidig ga eieformen også en mulighet til å velge seg

<sup>6</sup> Om Byfornyelsen i Oslo: Se for eksempel Ruud 2003.

ut av indre by. Boligprisene økte fordi området ble mer attraktivt, og blant annet var det en stor andel av beboere med minoritetsbakgrunn som valgte å flytte. Familiene fikk mulighet til å kjøpe større leiligheter utenfor sentrum, og boligområdene i Groruddalen vær særlig attraktive med gode familieleiligheter i barnevennlige omgivelser.

Intervensjonene i indre by hadde også en annen effekt. For eksempel kunne flere private utbyggingsprosjekter lokke til seg nye kjøpesterke grupper som ga synergieffekter i området, og vi fikk tendenser til en gentrifisering av området utover 2000-tallet (Sæter og Ruud 2005). Blant annet var det færre ikke-vestlige innvandrere som bosatte seg i indre by enn tidligere og flere flyttet ut til drabantbyene (ibid.). Denne gruppen flyttet fra en urban intervensjon til en annen, og mens indre Oslo ble gentrifisert ble Groruddalen «etnifisert». Samtidig viste dataene fra de indre østlige bydelene også en forverring på en del områder. Flyttemønstre viste at det var stor flytteaktivitet og mindre stabil bosetting enn tidligere (Barstad m.fl. 2006). En annen tendens viste en større polarisering i forhold til de vanskeligstilte med en økning i antall ikke-vestlige innvandrere som mottok sosialhjelp, og det var fremdeles større fattigdom blant familier i disse bydelene enn andre steder i Oslo. Flere av de nye boligkompleksene besto av relativt små leiligheter som er mindre egnet for barnefamilier, og som resulterte i at unge voksne flyttet inn midlertidig før de fant seg noe mer permanent i større boliger.

## Handlingsprogram for Oslo indre øst

Byfornyelsen hadde fokus på fysisk opprusting, men områdene i indre by hadde behov for tiltak som sterkere rettet fokus på levekår og integrerende tiltak. Fra 1997 til 2007 fikk de eldre sentrumsbydelene i Oslo på ny en offentlig satsing gjennom Handlingsprogrammet for Oslo indre øst. Handlingsprogrammet var også organisert som et felles statlig og kommunalt intervensjonsprogram i de tre østlige bydelene i indre Oslo: bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo (Handlingsprogrammet, Årsrapport 2001, gjengitt i Ruud og Vestby 2018). Handlingsprogrammet ble koordinert av en statlig-kommunal styringsgruppe, ledet av den gang Byrådsavdelingen for eldre og bydelene, mens tiltakene ble ledet og gjennomført i bydelene og av de ulike etatene. Styringsgruppen besto av representanter fra de tre bydelene, samt representanter fra de involverte departementene og byrådsavdelingene. I 1998 ble det opprettet en koordineringsgruppe med representanter fra de tre indre øst-bydelene, Skoleetaten og Friluftsetaten. Basert på erfaringer med styringsmodellen som ble brukt i indre øst ble det lagt sterkere føringer for at bydelene selv skulle ha ansvaret for både prioriteringer og gjennomføring av satsingene i de nye programmene, selv om det ble lagt opp til samarbeid med både statlige departementer og direktorater og med kommunale etater og avdelinger. Ikke minst var det viktig å få beboerne selv på banen (Ruud og Vestby 2018).

### Mål og virkemidler

Handlingsprogrammet hadde en tredelt satsing: en grupperettet, en områderettet og en strukturettet. De første årene var det spesiell fokus på grupperettet satsing, særlig knyttet til oppvekstvilkår for barn og unge, samt tiltak for grupper med minoritetsbakgrunn. Etter 2001 ble det mulig å spore en endring i prioriteringer og typer av tiltak. Det ble i større grad satset på fysisk opprustning av uteområder, skolegårder og investeringer i bomiljø, og fra 2002 ble det lagt vekt på boligproblematikk, blant annet ved at kommunen styrket rollen som aktiv forhandler med private utleiere og utbyggere (Sæter og Ruud 2005: 118). I handlingsprogrammet uttrykkes attraktivitet eksplisitt som et overordnet mål: "å heve kvaliteten i områdene, slik at de blir mer attraktive. Gjennom å heve kvaliteten på områdene vil en bedre forholdene til dagens beboere og gjøre områdene mer attraktive for framtidige beboere". Denne målsettingen innebar også å "motvirke en for sterk konsentrasjon av mennesker med sosiale problemer i bestemte områder og bydeler, og å arbeide for at bomiljøene får en bredest mulig befolkningssammensetning også når det gjelder alder og familiesituasjon" (Oslo kommune, Byrådsak 383/96:2, gjengitt i Ruud og Vestby 2018). Skjev fordeling av befolkningsgrupper ble satt i sammenheng med levekårsproblemene. En for sterk konsentrasjon av sosialt svakstilte ville få uheldige virkninger på det sosiale miljøet. Byrådet

mente derfor at en mest mulig variert sammensetning av befolkningen kunne gi den beste garantien for at det sosiale miljøet vil klare å fange opp sosiale problemer og integrere vanskeligstilte grupper (ibid.). Et av hovedproblemene i disse bydelene var også at leilighetene var små og med stor andel enslige beboere. Flere av de nye boligene som kom til under byfornyelsen var små og lite egnet som familieboliger. I programmet ble dette formulert slik: "Det har derfor vært en sterk fokusering på ønsket om tilrettelegging for familieboliger" (Oslo kommune, Byrådsak 383/96:8, gjengitt i Ruud og Vestby 2018).

### **Måloppnåelse og effekter**

Handlingsprogrammet var rettet mot kulturell og økonomisk heterogenitet, sosial mix, og var mer forebyggende i sin innretning enn byfornyelsen noe år tidligere. Erfaringer fra Handlingsprogrammet Oslo indre øst viser at disse bydelene har fått et løft innenfor de fleste satsingsområdene (Barstad m.fl. 2006). Særlig vises det til gode resultater fra skolene. Flere 21 åringer har fullført videregående skole sammenlignet med for ti år siden, og særlig slår dette positivt ut for ungdom med minoritetsbakgrunn. Barn og unge har forbedret leseferdigheter. Fritidstilbudene som bydelene nå kan tilby er utvidet og styrket. Offentlige uterom er rustet opp og fungerer som gode møteplasser for store og ulike grupper av befolkningen.

## **Groruddalssatsingen**

Groruddalssatsingen er den største økonomiske satsingen på et byløft i Norge i nyere tid. I løpet av perioden 2007-2016 ble over 1,5 milliarder kroner bevilget til tiltak som skal bedre livskvaliteten og levekårene til beboerne i Groruddalen.

Bakgrunnen for satsingen i Groruddalen var opprinnelig den høye trafikk tetthet og de store miljøbelastninger for beboerne i dalen. Det ble opprettet et eget plankontor i kommunen i 2001, med oppgave å utvikle en helhetlig utviklingsplan for dalbunnen. Etter hvert ble satsingen også utvidet til å omfatte boligområdene og boligsosiale forhold. I tillegg til behov for fysisk opprusting var det særlig relativ svekkelse av områdenes sosioøkonomiske posisjon som var bakgrunnen for satsingen (Ruud m.fl. 2011).

I januar 2007 ble det inngått en avtale om en omfattende satsing i Groruddalen mellom staten og Oslo kommune, med intensjon om et langsiktig samarbeid fram til 2017. *Hovedmålet var en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen.* Satsingen var organisert i fire programområder: 1) Miljøvennlig transport i Groruddalen, 2) Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø, 3) Bolig-, by- og stedsutvikling og 4) Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering.

Programområde 3 i Groruddalssatsingen ble starten på Program for Områdeløft, hvor flere områder har kommet til i ettertid. Områdeløft i Husbanken øst sin region omfatter totalt ni områder. De første startet i 2007 i Groruddalen: Furuset i Bydel Alna, Veitvet-Sletteløkka i Bydel Bjerke, Romsås i Bydel Grorud og Haugenstua i Bydel Stovner. I 2011 ble områdeløftene utvidet med fire nye områder: Lindeberg, Linderud, Ammerud og Stovner sentrumsområdet. Satsingen ble ytterligere utvidet med Oslo indre øst (Tøyen) i 2014. Midler til sistnevnte satsing kommer utenom Groruddalssatsingen.

Selv om det først og fremst er et kommunalt ansvar å legge til rette for gode lokalsamfunn, ble det for eksempel i Hovedstadsmeldingen pekt på behovet for en felles innsats fra kommune og stat. I Hovedstadsmeldingen (St.meld. nr. 31 (2006-2007)) trekkes det fram at områdesatsing ikke skal erstatte ansvaret kommunale eller statlige sektorer har for å bidra til gode levekår og integrering, men gi en politisk og praktisk ramme for bedre koordinering og effektiv prioritering. Samtidig skal satsingen sikre ønsket oppmerksomhet i budsjettprosesser og stimulere til økt deltakelse og nye samarbeidsformer mellom ulike sektorer.

## Mål og virkemidler

I programmet ble det lagt vekt på at det skulle utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag og næringslivet, bydeler og offentlige institusjoner. Samtidig rettet den seg mot utvalgte bydeler, boligområder og befolkningsgrupper, og omhandlet både tekniske, fysiske og sosiale tiltak på lokalt nivå. Sosiale tiltak handlet særlig om å etablere lokale møteplasser for ulike beboergrupper, her var det særlig behov for tiltak til hjemmeværende kvinner med minoritetsbakgrunn som sjelden kom seg ut, tiltak i bomiljøene for å fremme trivsel og fritidstiltak for ungdom.

Områderettet satsing, etter hvert kalt områdeløft, ble lagt under programområde 3 «Bolig, by og stedsutvikling». Bydelenes gjennomføring hadde store felles trekk. Bydelene etablerte egne prosjektorganisasjon med egne ansatte ved oppstart, men der det var en gradvis utvikling underveis med forankring og bruk av bydelens ordinære tjenesteapparat som samarbeidspartner og igangsetter av tiltak. Samarbeid med andre kommunale etater var gjennomgående når rolle- og ansvarsfordeling tilsa det.

Målet innenfor Programområde 3 i Groruddalssatsingen var «å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre og næringsområder, og attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger.»

I 2012/2013 utviklet Husbanken et styringsdokument, eller en programbeskrivelse, som skulle gi overordnet styring for pågående områdeløft, og eventuelle senere prosjekter som områdesatsingen vil omfatte. Dokumentet viser at «Områdesatsingen har en velferdspolitisk begrunnelse og skal stimulere til positiv utvikling i et avgrenset geografisk boområde i en storbykommune.»

Husbanken definerte to hovedmål for Områdeløft i satsingens programbeskrivelse med særlig vekt på bærekraft og kunnskapsutvikling:

1. Program for Områdeløft skal gjøre et levekårsutsatt område mer fysisk og sosialt bærekraftig. Bærekraftig kan i denne sammenhengen forstås som at innsatsen skal gi vedvarende endringer. Innenfor det første hovedmålet er det videre definert seks resultatområder: bolig- og bygningskvalitet, bomiljø, barn og unges bo- og nærmiljø, deltakelse og medvirkning, lokale og tilgjengelige servicetilbud og opplevd bokvalitet.
2. Program for Områdeløft skal styrke kommunenes og Husbankens samlede kunnskap om Områdeløft og lokale utviklingsprosesser. Kunnskapen om bruken av Områdeløft som virkemiddel skal med andre ord både tilfalle kommunene og Husbanken. Innenfor kunnskapsutvikling foreslås to resultatområder: kunnskapsbasert praksis og kunnskapsbasert organisasjons- og tjenesteutvikling.

Det ble lagt vekt på at arbeidet skulle være kunnskapsbasert.

## Måloppnåelse og effekter

Groruddalssatsingen var en tung satsing som både favnet lokale tiltak og store overgripende planer. I tillegg var det mange tunge aktører som skulle involveres. Statlig forvaltning, kommunale etater, planmyndigheter, kommersielle aktører og bydeler skulle samarbeide, planlegge og implementere tiltak (ibid.).

Både midtveis- og sluttevalueringen av den første tiårige områdesatsingen i Groruddalen viser til gode resultater på mange områder som parker, tur veier, kulturminner, foreningsliv, barnehage, skole og folkehelse. Stat og kommune har gjennom dette arbeidet lært mye både om hvordan man kan gjennomføre helhetlige og lokale innsatser, og hvordan man kan samarbeide på tvers av sektorer og fagområder. Evalueringene finner også at områdeløft som strategi og metode har bidratt til en ønsket utvikling innenfor de utvalgte områdene og at mange områdespesifikke

målsettinger er nådd (Ruud m.fl. 2011, Agenda Kaupang, Proba samfunnsanalyse og Civitas 2016).

En viktig erfaring som påpekes er at innsatsen bør rettes inn mot et større område enn bare de nabolagene som er mest utsatt. Det gir flere ressurser og muligheter å spille på, og forebygger at de mest utsatte adressene blir isolert. En annen erfaring er at avgrensning av innsatsområdet bør gjøres i samarbeid med folk som kjenner området fra ulike ståsteder (ibid).

## Ny Groruddalssatsing 2017-2026 koblet til Oslo kommunes områdepolitikk

I 2015 inngikk Staten og Oslo kommune en ny avtale om å fortsette samarbeidet om Groruddalssatsingen i ti nye år fra 2017. Samarbeidet bygger på Groruddalssatsingen 2007 – 2016, og baserer seg samtidig på Oslo kommunes områdepolitikk som vedtatt i Oslo bystyre 25.10.17 (sak 292/2017). I bystyresaken heter det at områdepolitikken skal sikre en systematisk oppfølging av utsatte lokalområder i byen med særlig behov for en helhetlig og samordnet innsats. På bakgrunn av mange år med områdesatsinger i Oslo hadde kommunen opparbeidet seg kunnskap og erfaringer om hvordan det kan jobbes for å bidra til en positiv utvikling i utsatte lokalområder. Byrådet ønsket at erfaringene fra de tidligere områdeløftene må ligge til grunn for alle de lokale satsingene som kommunen setter i gang. Målene for områdepolitikken skal basere seg på følgende tre strategier:

1. Etablere et system for å følge med på utviklingen av alle lokalområder i Oslo, gjennom aktiv bruk av statistikk. På den måten sikres et godt beslutningsgrunnlag for politiske vedtak om hvor i Oslo det skal gjennomføres områdesatsinger.
2. Gjennomføre helhetlige og koordinerte innsatser i særlig utsatte lokalområder gjennom to delstrategier:
  - a. den lokale innsatsen i de mest utsatte områdene gjennomføres som områdeløft. Områdeløft skal som hovedregel gjennomføres i områder på størrelse med en delbydel
  - b. Områdesatsingene skal være forankret i byrådet slik at kommunale virkemidler på tvers av ulike sektorer kan trekkes inn i arbeidet. Det er et viktig poeng at områdesatsingene skal være et supplement til den ordinære tjenesteproduksjonen, og ikke erstatte eller finansiere en utvidelse av denne.
3. Motvirke en fremtidig negativ utvikling i andre etablerte eller nye boligområder. Dette vil blant annet handle om hvordan vurderinger av langsiktige sosiale konsekvenser for lokalområder inngår som del av byutviklingsprosesser og utvikling av boligpolitiske grep (Oslo kommunes områdepolitikk 2017).

Vi ser at målene retter seg både mot å ivareta et solid og systematisk kunnskapsgrunnlag, at innsatsene forankres på tvers av mange aktører og at det kobles opp mot kommunens ordinære tjenester samt at det knytter seg opp mot by- og boligutviklingsprosesser generelt med vekt på det sosiale aspektet. I den nye Groruddalssatsingen som startet i 2017 er følgende målsettinger lagt til grunn: *«Groruddalssatsingen 2017-2026 skal bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder i Groruddalen der behovene er størst, slik at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige og aktiv deltakende i lokalsamfunn og storsamfunn»* (Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017-2026). Det ble utviklet delprogram for følgende tre områder: *oppvekst og utdanning, sysselsetting og nærmiljø*. I det nye programmet er bydelens tjenester koblet tettere mot programmet enn i den første satsingen, i tråd med kommunens områdepolitikk.



I delprogram for nærmiljø heter det videre at satsingen skal bygge på områdeløftmetodikken slik denne er utviklet i Groruddalssatsingens programområde for bolig-, by- og stedsutvikling fra 2007. Dette innebærer å gjennomføre et grundig kartleggingsarbeid i tidlig fase med bred lokal medvirkning og analysearbeid. I planleggings- og gjennomføringsfasen er det avgjørende å mobilisere lokale aktører og andre samarbeidspartnere som kommunale etater.

I programbeskrivelsen blir det lagt særlig vekt på betydningen av gode møteplasser og å støtte opp under lokal frivillighet.

Prioriterte innsatsområder i delprogrammet er:

- Legge til rette for frivillighet, kulturaktiviteter og aktive lokalsamfunn i de utsatte lokalområdene
- Fremme lokalt friluftsliv og øvrig fysisk aktivitet, blant annet gjennom utvikling av parker og andre grøntområder.
- Arbeidet innenfor delprogrammet skal kobles sterkere opp mot byutviklingsfeltet

I arbeidet med områdeløft har bydelene i Groruddalen hatt en sentral rolle som lokalsamfunnsutviklere og som nav i det helhetlige arbeidet. Bydelene har ansvar for planlegging og gjennomføring av de lokale nærmiljøinnsatsene, i samarbeid med andre offentlige, frivillige og private samarbeidspartnere.

I målstrukturen ser vi en forskjell mellom den første og den andre Groruddalssatsingen. Mens den første satsingen la vekt på en bærekraftig utvikling innenfor seks definerte fokusområder og ikke minst kunnskapsutvikling og kunnskapsoverføring blant de som jobbet med satsingene, legger den andre satsingen vekt på å bygge opp lokalsamfunnets egne ressurser i de levekårsutsatte områdene gjennom å styrke de lokale tjenestene, nærmiljøtiltak og bidra til at befolkningen blir økonomisk selvstendige. De to overordnede målsetningene kan altså tolkes i retning av en mer nedenfra-orientert tilnærming i den siste satsingen, basert på ressursmobilisering i lokalmiljøene.

## Oslo Sør-satsingen 2007-2017

*Handlingsprogrammet i Bydel Søndre Nordstrand*, også kalt Oslo Sør-satsingen, startet etter initiativ fra bydelspolitikere i Bydel Søndre Nordstrand. Dette var i 2006, samtidig som «Handlingsprogram Oslo indre øst» var i avslutningsfasen, og erfaringene fra Handlingsprogram Oslo indre øst skulle videreføres til de to nye programmene i henholdsvis Søndre Nordstrand og Groruddalen. Det ble vedtatt å etablere en styringsstruktur for både Programområde 4 i Groruddalssatsingen og Oslo Sør-satsingen etter mønster fra Handlingsprogram Oslo indre øst.

I denne satsingen ble det i tillegg lagt særlig vekt på lokal mobilisering. I intensjonsavtalen het det at «Bydelsutvalget og befolkningen, herunder barn og unge og lokale organisasjoner, skal i størst mulig grad mobiliseres til å delta i utviklingen og gjennomføringen av prosjekter og tiltak. Det er også et mål å styrke beboere i Bydel Søndre Nordstrand sin identitet og stolthet over å bo i bydelen» (gjengitt i Ruud og Vestby 2018, s. 26). Hovedmålet i satsingen var 1) å forsterke integrering og inkludering og 2) bedre folkehelsen og bomiljøene.

### Mål og virkemidler

Det ble definert følgende fem innsatsområder som skulle bidra til måloppnåelse:

- Styrke oppvekstmiljøene
- Deltakelse og medvirkning
- kvalifisering og deltakelse i arbeidslivet
- Kultur og nærmiljø
- Styrke folkehelse i bydelen

Sentral metoder som ble benyttet var språkopplæring, foreldreinvolvering, tverrfaglig samarbeid og utvikling av møteplasser og fritidstilbud. Befolkningen skulle i størst mulig grad trekkes med både ved forslag til tiltak og til gjennomføring (Ruud og Vestby 2018, s. 26).

Ansvarsområdet for Oslo Sør-satsingen ble lagt til Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester (nå Byrådsavdeling for eldre og arbeid (EHA), som koordinerte den kommunale delen av satsingen i nært samarbeid med Byrådsavdelingen for kultur og utdanning (KOU), Utdanningsetaten (UDE) og Byrådsavdeling for næring og kultur. Bydelen ble gitt fullmakt til å disponere kommunale driftsmidler, og koordinerte alle tiltakene, både de som ble gjennomført av Utdanningsetaten og andre etater, og de som ble gjennomført av frivillige organisasjoner og lokale aktører i bydelen. Bydelen fikk også ansvaret for årlig rapportering. Det overordnede ansvaret for den *statlige* delen av Oslo Sør-satsingen ble i de første årene lagt til Barne-, likestillings- og familiedepartementet (BLD), og fra 2015 til Justis- og beredskapsdepartementet. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI), som var gjennomføringsorgan for den statlige integreringspolitikken, koordinerte satsingen overfor kommunen.

Styringsmodellen på Søndre Nordstrand skiller seg fra de andre områderettede satsingene. Til forskjell fra Handlingsprogrammet for Oslo indre øst og Groruddalssatsingen var det først og fremst de lokale politikere som var involvert i satsingen, både i utvikling og gjennomføring, og i mindre grad bydelsadministrasjonen. Det var et mål at satsingen i Bydel Søndre Nordstrand skulle være tettere på de lokale politikerne enn som var tilfelle i Oslo indre øst. Det var bydelsutvalget som disponerte de kommunale driftsmidlene gjennom en tilskuddsordning som frivillige organisasjoner, beboere og bydelens egen virksomhet kunne søke på. Gjennom tilskuddordningen pekte bydelens innbyggere på utfordringer og behov i lokalmiljøet og ble selv med på å utføre tiltakene, altså en reell medvirkning. Bydelsutvalget prioriterte søknadene og gjorde endelig vedtak.

En fordel med denne modellen var blant annet at bydelsutvalgets representanter, som folkevalgte lokalpolitikere, fikk god kjennskap til lokalmiljøet og hadde gode forutsetninger for å tildele «treffsikre» prosjekter. I de andre satsingene gikk overføringene til bydelene der en egen prosjektadministrasjon forvaltet de øremerkede midlene til områdesatsing. Tiltak som ble gjennomført ble imidlertid i økende grad initiert på bakgrunn av medvirkningsprosesser med lokalmiljøene gjennom åpne fora som folkemøter, workshops og spørreundersøkelser i lokalmiljøet.

### **Måloppnåelse og effekter**

I en sluttrapport fra satsingen viser funnene at målene i satsingen i stor grad var oppnådd. Det er flere indikasjoner på at *beboeres ønsker og behov ble ivare tatt* gjennom tilskuddsordningen i Oslo Sør-satsingen, noe som kom frem i antall innvilgede søknader både til ulike befolkningsgrupper og at det ble satt i gang tiltak i hele bydelen. Videre ble *frivilligheten styrket* fordi de fikk økonomisk støtte til viktige tiltak som gjør en forskjell i lokalmiljøene, og engasjementet i lokalmiljøet økte. Modellen som ble brukt i Oslo Sør-satsingen bidro også til å *styrke integreringen i lokalmiljøene*, særlig av beboere med minoritetsbakgrunn. Ikke minst ble det etablert flere møteplasser enten i form av møtelokaler for ulike grupper, kulturhus og grendehus, eller det ble utvikle aktivitetstilbud rundt eksisterende tilbud som idrettsanlegg og fritidstilbud (Ruud og Vestby 2018).

## **Områdeløftet Saupstad-Kolstad i Trondheim**

Områdeløft i Region Midt-Norge har pågått siden 2013 og omfatter bydelen Saupstad-Kolstad i Trondheim. Satsingen går fram til 2020 og er en felles finansiert satsing mellom staten og Trondheim kommune. Målet med satsingen er å bidra til at området står fram som attraktivt og mangfoldig. (Områdeprogram for Saupstad- Kolstad 2013–2020).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Rådmannens forslag til Handlings- og økonomiplan 2019-2022, budsjett 2019. Trondheim kommune.

Saupstad-Kolstad var den første drabantbyen i Trondheim. I løpet av bydelen sine 40 år har det vært gjort lite arbeid med opprusting av offentlige rom, infrastruktur, grøntareal og bygningsmiljø. I en levekårsundersøkelse fra 2011 kom det fram at bydelen hadde større utfordringer enn andre bydeler i Trondheim. I 2012 ble det gjennomført et tverrfaglig forprosjekt for områdeløftet. Her ble det fokusert på prosess og utvikling med tanke på framtidig ressursbruk, kompetanseheving, forankring og struktur. I den forbindelse ble det gjennomført et bredt kartleggings- og analysearbeid, der beboere, næringsliv og andre aktører ble trukket inn. Det var et sterkt fokus på beboermedvirkning, blant annet ble frivillige lag og foreninger samt borettslag samlet på flere møter og seminar for å gå innspill til arbeidet. På bakgrunn av dette arbeidet vedtok et enstemmig bystyre i Trondheim i mai 2013 «Områdeprogram for Saupstad- Kolstad 2013–2020». I 2015 ble det gjennomført en nullpunktsanalyse for å sikre grunnlag for å vurdere måloppnåelse etter satsings slutt.

Områdeløftet Saupstad – Kolstad er organisert som er bredt samarbeidsprosjekt med flere aktørkategorier. Bystyret er oppdragsgiver for områdeløftet, og rådmann med kommunaldirektør er programeier og sørger for å forankre det helhetlige fokuset i programmet. Videre er det etablert en styringsgruppe, en programledelse og et programråd. Det er også etablert programgruppe der tjenesteområdene er representerte. Disse har et spesielt ansvar for den sektorvise forankringen. Sentrale partnere i ulike deler av programarbeidet er blant annet Husbanken, IMDi og Nav. Dessuten er bydelen, lag og foreninger, borettslag, næringsliv og offentlige tjenester/enheter engasjerte i samarbeidsutvalg og prosjektgrupper (Områdeprogram for Saupstad- Kolstad 2013-2020, s. 23). For 2018 ble Områdeløft Saupstad-Kolstad innvilget 3,1 mill i områdeløft-midler fra Husbanken og 1,3 mill i skjønnsmidler fra Fylkesmannen i Trøndelag. Det statlige tilskuddet fra Husbanken har de siste årene i hovedsak gått til fysiske oppgraderinger i uteområdene og medvirkningsprosessene knyttet til disse. Skjønnsmidlene fra fylkesmannen har gått til tjenesteutvikling innen oppvekst og ressursmobilisering blant barn og unge.

### **Mål og virkemidler**

I områdeprogrammet ble det formulert følgende visjon: «Saupstad-Kolstad, attraktiv og mangfoldig» (Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013–2020, s. 8). Programmet har tre strategiske hovedkomponenter: områdeutvikling, tjenesteutvikling og ressursmobilisering. Videre er det definert fire hovedmål for arbeidet. Disse fokuserer på hvordan situasjonen i Saupstad-Kolstad skal være i 2020:

- I 2020 er Saupstad-Kolstad en bydel som fremmer *livskvalitet og helse*.
- I 2020 har *barn og unge* i Saupstad- Kolstad kompetanse som styrker de i møtet med utfordringer i framtiden.
- I 2020 er Saupstad-Kolstad en *bærekraftig bydel med variert sammensetning av boliger og høy kvalitet på infrastruktur og offentlige rom*.
- I 2020 er Saupstad-Kolstad en *inkluderende bydel med gode møteplasser og muligheter til deltakelse*.

Programmet har tre strategiske hovedgrep som skal bidra til at en når disse målene. De strategiske grepene er områdesatsing med a) helhetlig og tverrsektoriell innsats, tjenesteutvikling med styrket sektoransvar, langsiktig og varig innsats, b) ressursmobilisering med lokalt forankret innsats, fokus på ressurser og muligheter, og c) fokus på kompetanseutvikling og læring (Ibid.).

I den første perioden fram til 2016 ble det gjennomført flere mindre fysiske tiltak i området. Tiltakene var knyttet til blant annet utendørs og innendørs utbedringer på lokalsenteret, turstier, gangveier og bomiljøtiltak. I tillegg ble det bygget opp gode samarbeidsrelasjoner med borettslagene og brede medvirkningsprosesser knyttet til større investeringer og utbygginger for siste periode av satsingen, 2017-2020.

## Måloppnåelse

I den siste perioden har det blitt gjennomført flere tiltak som har bidratt til måloppnåelse, og flere prosjekter har planlagt oppstart innenfor programperioden. For målet om å *fremme livskvalitet og folkehelse* ble det blant annet ferdigstilt sti / skiløype som forbinder bydelen med Bymarka, ny gang og sykkelbro som bidrar til at flere går og sykler, bedre lys i undergangene for å skape større trygghet, samt filmproduksjon om området som ledd i omdømmebygging. For å *styrke barn og unges kompetanse* er det satset på nye skoler både på barne- og videregående trinn, samt sosialt entreprenørskap for å skape gründerkultur i området særlig gjennom aktiviteter og samarbeid med kulturskolen. For å få en *bærekraftig bydel med variert boligstruktur, infrastruktur og offentlige rom* er det særlig søkelys på det lokale sentrum med næringsutvikling og oppgradering av fysiske uterom. Under den siste strategien finner vi prosjekter som styrker bydelen sosiale kapital gjennom samarbeid med lokale aktører og som legger til rette for sosiale møteplasser.<sup>8</sup>

Samtidig som områdeløft har pågått, er det investert offentlige midler i større prosjekter i dette område som både kommer lokalmiljøet og hele byen til gode. Blant annet ble Heimdal videregående skole og Kolstad Arena (flerbrukshall) ferdig i 2018. Skolen har blant annet spesiallinjer som tiltrekker seg elever fra hele byen, og fungerer som et møtested utenom skoletiden. I tillegg opparbeides parker, uterom og forbindelseslinjer med fokus på økt tilgjengelighet som gjennomføres eller starter opp mot slutten av programperioden.

## Områdesatsing i Bergen

Program for områdesatsing i Bergen er et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune og Husbanken Region vest. Satsingen startet opp i tidsrommet 2011/2012 der følgende områder ble prioriterte i områdesatsing: Slettebakken og Solheim nord i Årstad bydel, Ytre Arna, Indre Laksevåg, Olsvik og Loddefjord. Disse områdene utmerket seg negativt i levekårsstatistikken blant annet på variabler som inntekt, barnefattigdom, sosialhjelp til unge og kriminalitet (Bergen kommune 2011). Områdene bar også preg av til dels lav standard på den fysiske infrastrukturen.

Også i denne satsingen legges det vekt på samarbeid. Områdesatsing «... innebærer en helhetlig og sammenhengende innsats i et nærmere definert geografisk område, der kommunen i tett samarbeid med innbyggere, næringsliv, lag og organisasjoner vil arbeide for å styrke områdets fysiske standard og styrke beboeres og brukeres innflytelse på hverdagsliv og livsutfoldelse. Bomiljø, sosialt og fysisk opprustningsprogram vil være en sentral del av satsingen.» (Program for områdesatsing i Bergen, et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune og Husbanken, Region vest 2011–2017).

I **Årstad** ble det gjennomført en fullstendig transformasjon av et område rundt Damsgårdssundet, i regi av områdeprogrammet pilotprosjektet «Ny energi rundt Damsgårdssundet», basert på kommunedelplan Pudderfjorden-Damsgårdssundet fra 2006/07. I løpet av en tiårsperiode ble det bygget ut ny områder med ca. 1000-1500 nye boliger, en rekke arbeidsplasser samt BI med kapasitet til 1700 studenter.<sup>9</sup> Solheim Nord er et avgrenset område innenfor det samme programmet. Programmet ble utviklet i samarbeid med lokalbefolkningen og lokale foreninger, og har også blitt justert over tid etter innspill fra lokalmiljøet. Målområdene omfatter både demokrati, medvirkning, ansvar og kompetanseutvikling, fysiske mål som infrastruktur og bolig, samt sosiale mål rettet mot kultur, skole, næring og arbeid, samt helse og velferd.

Funn fra områdesatstingen viser økt tilgjengelighet til området, organisasjonslivet er styrket med blant annet frivillisentral, flere ungdomsgrupper, flere grupper for innvandrerkvinner, kultur og

<sup>8</sup> Program for Områdeløft Saupstad-Kolstad, Handlingsdel 2017-2020. Trondheim kommune og Årsrapport 2018..

<sup>9</sup> Dette avsnittet baseres på Områdesatsing Bergen kommune. Rapport med anbefalinger for videre innsats. Bergen kommune 2017.

idrettssenteret brukes mye. Erfaringene viser også at det kan være utfordrende å gjennomføre større, fysiske tiltak.

I **Slettebakken** har det særlig vært fokus på bomiljø, og målet der har vært å fremme dialog mellom ulike brukergrupper og legge til rette for et trygt og inkluderende oppvekst- og bomiljø. For å oppnå dette har det vært gjennomført omfattende oppgradering av bygningsmassen, etablert møteplasser og sosiale aktiviteter. I evalueringsrapporten fra Asplan Viak beskrives oppgraderingen av den kommunale bygningsmassen som en viktig del av områdesatsingen, og renoveringen har bidratt til å fjerne skillet mellom de kommunale byggene og bygg som er privat eid i området. Mer lys i fellesarealer har ført til mindre søppel, og nabolaget ble opplevd som tryggere etter at tiltakene var iverksatt.

Områdesatsingen i **Ytre Arna** startet også opp med lokale medvirkningsprosesser i 2011. I denne satsingen ble det lagt vekt på mål der område skal oppfattes som attraktivt og trygt, flere opplever kontakt med andre i nærmiljøet på gode møtesteder, økt deltakelse i fritidstilbud og fysisk aktivitet, opprustning av sentrumsområde og bedre språkkompetanse blant barn og unge. Erfaringene fra denne områdesatsingen viser at det fysiske forfallet i stor grad har stoppet opp, mer vedlikehold av boligmassen i privat regi, økt opplevd trygghet og et aktivt organisasjonsliv. Utfordringene som ikke er lett å ta tak i er språkopplæring blant de yngste, noe som krever mer oppfølgingsressurser. I tillegg påpekes det også her at de store fysiske inngrepene med å fornye tettstedsmiljøet er utfordrende.

I **Indre Laksevåg** har de hatt tilsvarende satsing som Ytre Arna og med de samme målene. Områdesatsingen startet med lokale medvirkningsprosesser i 2012. Av positive utviklingstrekk vises det til flere tur- og uteområder, lekeplasser og snarveier som er etablert. Sommeren 2014 ble det etablert et møte- og forsamlingslokale som blir mye brukt. Målinger fra Asplan Viaks analyse viser også at flere innbyggere i området benyttet seg av møteplasser i 2015 enn i 2014 (gjengitt i rapport med anbefalinger, s. 30).

Ikke alle områdesatsingene ble satt i gang da programmet ble utarbeidet. Først i oktober 2019 ble det undertegnet en intensjonsavtale med staten om områdesatsing i **Loddefjord og Olsvik** som skal gå fram til 2026.<sup>10</sup> Det er særlig et mål å utjevne sosiale forskjeller i befolkningen. Det heter videre at «gjennom samarbeidet med kommunen vil vi blant annet bidra til at Loddefjord og Olsvik blir bedre og tryggere steder å bo. Vi vil også samarbeide om å utvikle nye metoder for å unngå frafall i skolen og styrke utdanningsnivået», uttalt av statsråd Mæland. Videre påpekes det at satsingen skal bidra til å bedre boforhold, få flere i arbeid, bedre integreringen og redusere frafall i skolen, og at virkemidlene har størst effekt når de ses i sammenheng.

## Fjell 2020 i Drammen

Drammen kommune har områdesatsingen Fjell 2020 for bydelen Austad/Fjell. I 2009 startet kommunen et forprosjekt for utvikling av området, og høsten 2011 ble hovedprosjektet sett i gang. Det er kommunen som har finansiert satsingen så langt, men høsten 2013 ble det vedtatt at staten ville bidra med midler til Fjell 2020 fra og med budsjettåret 2014.

Også her er bakgrunnen for satsingen at Austad/Fjell bydel har de dårligste levekårene i kommunen. Da satsingen startet opp hadde nesten halvparten av befolkningen innvandrerbakgrunn, og de fleste bodde i drabantbyområdet Fjell. 38 prosent av innvandrerbarna og 25 prosent av norskfødde barn med innvandrerforeldre bodde i familier med lav inntekt. Forprosjektet viste at 31 prosent av menn med innvandrerbakgrunn og hele 40 prosent av menn i resten av befolkninga på Fjell ikke var i arbeid. For kvinner var tallet 49 prosent for innvandrere og 36 prosent for resten (vist til i Skutlberg m.fl. 2017).

<sup>10</sup> «Går sammen om å løfte Loddefjord og Olsvik i Bergen». 28.10.2019. Regjeringen.no

## Mål og virkemidler

Fjell 2020 er en langsiktig satsing. Hovedmålet for satsingen på Fjell i 2020 er *økt sysselsetting og færre på lavinntekt* i 2020 sammenlignet med 2010. Dette ønsker en å få til gjennom tre strategier:

- Områdeutvikling: Å utvikle området for å skape bedre bomiljø, møteplasser, aktivitetstilbud og et variert boligtilbud.
- Tjenesteutvikling: Å utvikle tjenestetilbudet for å øke kvalifisering og arbeidstilknytning og for å bidra til å bedre beboernes trivsel og helse.
- Ressursmobilisering: Å mobilisere de ressursene som allerede finnes på Fjell.

Tiltakene under *områdeutvikling* dreier seg om mindre byggeprosjekter og større infrastrukturprosjekter i en helhetlig utviklingsplan for området. Tiltakene omfatter flerbrukshallen Galterud med uteområder, park og aktivitetsområdene Hundremeterskogen for barn og Dumpa for eldre barn, gang og sykkelsti, samt oppgradering av idrettsanlegget rundt Fjell fotballbane. Det største prosjektet er likevel utvikling av Fjell sentrum med utvidet Fjell skole, etablering av aktivitets- og flerbrukshaller, ny barnehage og en allmenning som knytter ulike funksjoner sammen. Tiltakene under tjenesteutvikling dreier seg først og fremst å bygge ut tjenestene i bydelen som jobber med skolene og barnehagene, samt å legge til rette for flere sosiale møteplasser og gratis aktiviteter. Tiltakene handler også om kvalifiseringstiltak for å øke befolkningens tilknytning til arbeidslivet.

## Måloppnåelse og effekter

I hvilken grad har satsingen så langt bidratt til måloppnåelse? I underveisevalueringen fra satsingen fra 2017 trekkes særlig frem tiltak for å fremme tjenesteutvikling som positiv (Skutlaberg m.fl 2017, s. 108 ff). Det gjelder blant annet sysselsetting for innvandrerkvinner som er utenfor arbeidslivet og kvalifisering av arbeidsledige. Resultatene fra Jobbsjansesprosjektet viser særlig synlige resultater. Leksehjelpen på skolen er et annet eksempel som trekkes frem som positiv der nasjonale prøver viser at elevene øker sin kompetanse. I tillegg påpeker evalueringen at målene om trivsel og helse er på god vei til å oppnås, målt gjennom økt deltakelse på fritidstilbud og på møteplasser. Videre er det gjennomført en rekke medvirkningsprosesser i tråd med strategien om ressursmobilisering, og som ifølge evalueringen har bidratt til at satsingen er godt forankret i bydelen. Det dreier seg om samarbeid med mange ulike lokale aktører i området. Det er imidlertid mindre grunnlag for å vurdere samarbeidet med privatpersoner.

Områdeløftet Fjell 2020 har bærekraft som et sentralt prinsipp, noe evalueringen påpeker som særlig tydelig i hvordan samarbeidsmodeller har blitt organisert og gjennomført. Det innebærer at kriteriet for valg av tiltak ikke skulle kreve særlig ekstra ressurser å overføre til ordinær drift, samt at tiltakene skulle sikres erfaringsoverføring ved å spre kompetanse blant ansatte i skoler og barnehager. Her ble det altså lagt vekt på å bygge opp miljøene rundt barn og unge.

## Oppsummering

Det har vært gjennomført flere omfattende områderettede innsatser over flere tiår, de største i Oslo. I de senere programmene er områdeløft anvendt som en sentral del av innsatsene, og som innebærer bruk av flere metoder og innfallsvinkler i mindre geografisk begrensede områder enn de større satsingene som ble gjennomført den første tiden.

De første programmene var organisert ulikt. Den største forskjellen mellom de tre programmene i Oslo; Handlingsprogrammet, Groruddalssatsingen og Oslo Sør-satsingen, har vært at det var *sivilsamfunnets* som ga innspill til hvilke tiltak som skulle prioriteres i Oslo Sør-satsingen, mens i «Handlingsprogram Oslo indre øst» var det i stor grad *kommunale aktører* som fremmet forslag til prosjekter innen «sine» ansvarsområder. I Groruddalssatsingen ble tiltakene definert delvis gjennom medvirkningsprosesser, delvis på bakgrunn av levekårsdata og stedsanalyser som

påpekte behov for tiltak. Vi ser at det både legges vekt på samarbeid på tvers av aktørkategorier og medvirkning i lokalmiljøene både i forkant og underveis i prosessen. Denne tilnærmingen ser vi også i områdeløftene som startet opp i de andre byene.

Det har skjedd en dreining i de områderettede innsatsene fra å ha fokus på å endre levekår i de utvalgte områdene gjennom ulike former for tiltak til etter hvert å legge mer vekt på ressursmobilisering nedenfra, og utvikling av samarbeidsformer og kunnskapsutvikling som viktig del av tiltakene.

Satsingene viser at både fysiske innsatser og tiltak som er rettet mot det sosiale miljøet gir positive endringer i forhold til målsettingene. Men gjennomgangen tyder likevel på at de umiddelbare effektene vises best i de sosiale tiltakene rettet mot beboergrupper for å fremme kompetanse og ressurser, og der det etableres sosiale møtesteder. Positive effekter vises også i satsingene som setter søkelys på medvirkning og samarbeid på tvers av lokale aktører.

### 3 Sverige

I dette kapitlet skal vi se nærmere på områdesatsinger som har pågått i Malmø, nærmere bestemt «Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö». Begrunnelsen for dette er at Malmø har scoret lavt på levekårsstatistikker over flere tiår, og som i stor grad kan knyttes til etnisk og sosioøkonomisk segregerte boligområder. Malmø kommune har derfor også vært involvert i en rekke områdeprogrammer tidligere, delvis som del av større nasjonale og internasjonal programmer, delvis initiert av kommunen selv.

I midten av 1990-årene startet den første av flere års velferdssatsinger på hele eller utvalgte områder i Malmø. Den første var *Blommansatsingen* (1995-1999). Åtte kommuner fikk i oppdrag fra regjeringen å utarbeide handlingsplaner for å motvirke segregasjon i utsatte områder. I samme periode startet *URBAN Malmö* (1996-1999), et initiativ fra EU med de samme målene. Dette initiativet omfattet Södre Innerstaden og Fosie. Innsatsene skulle bygge på lokale initiativ og behov, og det ble særlig vekt på arbeidsmarkedstiltak. Satsingene fikk imidlertid kritikk for ikke å ha inkludert barn og unge i programmene.

Regjeringen i Sverige introduserte i 1998 en ny nasjonal storbypolitikk gjennom proposisjonen «Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet» (1999-2005). Det ble satt av til sammen 2,1 milliarder SEK i perioden 1998-2005 til det som ble kalt «Storstadssatsingen». Storbypolitikens mål var å gi storbyregionene gode forutsetninger for langsiktig «hållbar tilvext» og dermed kunne bidra til at nye arbeidsplasser skapes så vel innen storbyregionen som i øvrige deler av landet, samt – å bryte den sosiale, etniske og diskriminerende segregasjonen i storbyregionene og å arbeide for like og likestilte levevilkår for storbyenes innbyggere.

For å oppnå regjeringens mål sto utvikling av metoder, implementering i ordinær virksomhet og samarbeid sentralt. Som et ledd i dette arbeidet tegnet regjeringen lokale *utviklingsavtaler* med sju storbykommuner om tiltak i 24 bydeler. Utvalgsriteriet var områder med lavest gjennomsnittsinntekt blant menn. Malmø var en av storbykommunene som ble valgt ut, sammen med Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Stockholm og Södertälje. (Bydelene som er valgt i de største byene som Göteborg omfattes av Bergsjön, Gårdsten, Hjällbo og Norra Biskopsgården. I Stockholm er disse Husby, Rinkeby, Rågsved, Skärholmen og Tensta). I utviklingsavtalen med Malmø beskrives et dystert bilde av byen på en rekke levekårsområder: lavt utdanningsnivå, høyeste arbeidsledigheten i landet og mange drop-outs blant skoleungdom.

Kommunene fikk stor frihet til selv å utvikle målene for eget arbeid, og prioriterte også målene delvis forskjellig. Målområdene kan sammenfattes i følgende temaer:

- attraktive og trygge bydeler
- økt sysselsetting og redusert behov for sosiale bidrag,
- språkutvikling og skolerresultater,
- folkehelse
- demokrati og deltakelse.

I tillegg ble i enkelte bydeler satset på fysisk opprustning av både bygninger og uteområder. Storbysatsingen resulterte i rundt 1000 tiltak / prosjekter.

Tiltakene i satsingen skulle være langsiktige og etter hvert fortsette innenfor kommunens ordinære budsjett. Det ble lagt stor vekt på medvirkning med lokale aktører og sivilsamfunnet, og arbeidet skulle først og fremst skje i de mest sosioøkonomisk og etnisk segregerte boligområdene. *Til forskjell fra de forrige satsingene i Malmø hadde Storstadssatsingen også et spesielt fokus på barn og unge.* Som eksempel på tiltak som ble implementert senere var språkførskoler som fortsatte inn i skolene.



Erfaringer fra Storstadssatsingen har gitt lærdom både om organisering og innretning, kunnskap- og erfaringsoverføring, samarbeid og medvirkningsprosesser til andre satsinger, ikke minst til Groruddalssatsingen, som startet opp rett etter at satsingen i Sverige var avsluttet.<sup>11</sup>

I siste fase av Storstadssatsingen startet Malmø opp en ny fireårs-satsing, «*Välfärd för alla*», i 2004. hensikten med satsingen var todelt: å sørge for at alle innbyggerne fikk en god levestandard, det andre var å utvikle Malmø som en tilvekstmotor i Skåne og Øresundregionen sammen med Lund. En samordningsgruppe bestående av representanter fra foreningslivet, religiøse samfunn, statlige myndigheter og fagforeninger fikk ansvaret for arbeidet. Det ble opprettet arbeidsgrupper for hvert av delområdene arbeid, utdanning, bolig, trygghet og sosiale møteplasser. Til forskjell fra tidligere satsinger var det ikke definert bestemte geografiske områder.

Det ble satt ambisiøse, kvantitative mål for denne satsingen: innen en femårs periode skulle det være bedre skolerestulater, forsørgerstønader og trygder skulle ned, kriminaliteten skulle ned og boligbygging skulle økes. Til tross for satsingen viste det seg at ingen av disse målene ble nådd, mens de kvalitative verdiene aldri ble vurdert. *I denne satsingen fikk man ikke til å overføre gode erfaringer med metoder og samarbeidsformer over i ordinær virksomhet etter at programmet var ferdig.*

## Om programmet og hvilken kunnskap som lå til grunn før oppstart

«Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö» (2010-2015)<sup>12</sup>, ble etablert på initiativ fra daværende ordfører i Malmø. I et brev til kommunestyret påpekte han at Malmøs utvikling måtte kjennetegnes av sosial bærekraft der «alle skal inkluderes og integreres i samfunnet og få del av velferden». Flere av uttrykkene i brevet kom til å bli Områdeprogrammets kjennetegn og viktigste suksessfaktor. Blant annet legges det stor vekt på «medborgerperspektiv» for å lykkes med lokal forankring og for å mobilisere lokale ressurser som foreninger, næringsliv, beboere og myndigheter.

I 2010, samme år som områdesatsingen startet, besluttet kommunestyret i Malmø å opprette «Kommission för ett socialt hållbart Malmö». Kommisjonens oppdrag var å arbeide frem strategier for å utjevne levekår og med særlig vekt på folkehelse, og disse strategiene var til en viss grad sammenfallende med temaer i områdeprogrammet.

Det ble til sammen publisert 32 underlagsrapporter og det ble gjennomført en mengde dialogmøter med ulike aktører. Rapportene fra kommisjonen kartlegger en rekke forhold som var av betydning for de lokale satsingene: barn og unges helse og oppvekstvilkår, barnehage og skolegang, helse, arbeid og inntekt, den bærekraftige byen koblet til blant annet helse, boligområder, fysiske struktur og miljø, samt organisering og styring.<sup>13</sup>

## Strategier, metoder og tiltak

I 2013 kom kommisjonens sluttrapport «Malmös väg mot en hållbar framtid – hälsa, välfärd och rättvisa», med anbefalinger om videre tiltak på en rekke områder innenfor folkehelse, organisert etter to overordnede temaer: Etablere en sosial investeringspolitikk som kan utjevne forskjeller i levevilkår og gjøre samfunnssystemet mer like, og Forandre prosesser gjennom å skape kunnskapsallianser og demokratisert styring. Under første strategi var fokus på barn og unges hverdagsvilkår, bomiljø og byplanlegging, utdanning, inntekt og arbeidsliv samt helse og omsorg.

<sup>11</sup> Det ble gjennomført en studietur for prosjektledere i bydelene og aktører fra Oslo kommune til Stockholm og Gøteborg våren 2004 for å innhente erfaringer fra Storstadssatsingen. Turen ble arrangert av Plankontoret for Groruddalssatsingen i Oslo kommune i samarbeid med forskerne Ingar Brattbakk og Marit Ekne Ruud.

<sup>12</sup> Avsnittet om caset fra Malmö er hentet fra «*Slutrapport Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö. Stadskontoret, Välfärdsavdelningen. Malmö Stad. 2015.*

<sup>13</sup> «*Malmös väg mot en hållbar framtid – hälsa, välfärd och rättvisa*» 2013, utgitt av "Kommisjon för ett socialt hållbart Malmö", s. 158-162.

Det var altså en viss kobling mellom kommisjonens program og områdeprogrammet, med et felles overordnet mål om å utjevne levekår. Men mens det i kommisjonens program først og fremst ble satt søkelys på å finne årsaker til ulikheter i helse og velferd og komme med videre anbefalinger for tiltak, var områdeprogrammet praktisk rettet mot gjennomføring. De ble også organisert med forskjellige aktører.

Gjennom å påvirke utviklingen i utvalgte områder i Malmø var tanken at områdeprogrammet skulle styrke den sosiale bærekraften i hele byen. Det ble først valgt ut fire områder i Malmö: Herrgården, Holma/Kroksbäck, Lindängen og Seved. Det femte området ble lagt til i 2011, Segevång. Programmet hadde fokus både på fysiske og sosiale forhold. Felles for alle områdene var planer om store fysiske endringer slik som togstasjon og infrastruktur, utbygging og fortetting, og parker og grøntområder. Boligområdene skulle knyttes sammen med byveven for øvrig. I tillegg ble det satt søkelys på å styrke innbyggernes kapasitet og kunnskap gjennom å satse på arbeid, boliger og utdanning. Det ble også satt fokus på dialog og medvirkning – innbyggerne skulle være med hele veien. Arbeidet ble gjennomført på utvalgte steder for å ivareta en helhetlig tilnærming der flere tiltak skulle gjøres i det samme området. I prosessen ble det også lagt vekt på å få frem gode eksempler som kunne ha overføringsverdi.

En interessant formulering i programmet er at de fire (etter hvert fem) områdene som ble valgt ut tenkes som innovasjonsområder mer enn problemområder fordi en tester ut ulike arbeidsmåter. Det skrives at «fokuset ligger på en prøvende og eksperimenterende arbeidsmåte, der ulike modeller testes ut, og de som fungerer gradvis oppskaleres. På den måten flyttes områdene fra problemområder til innovasjonsområder. Ambisjonen er å gjøre innovasjonsarbeidet i disse områdene så interessante at en lang rekke samarbeidspartnere med kompetanse og ressurser vil slutte seg til forandingsprosessen. På den måten kan Malmø bli en by der miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft styrker hverandre og blir forbilder for andre byer rundt om i verden». (Vår oversettelse).

## Mål

Alle mål i områdeprogrammet ble knyttet til kommunens budsjettmål: arbeid og vekst, trygghet, deltakelse og demokrati, barn og unge livsvilkår, integrasjon samt kultur og fritid. Følgende overordnede mål for programmet ble formulert:

- Områdene skal være attraktive og trygge der mennesker med ulik bakgrunn og forutsetninger velger å bosette seg og der ulike typer utbyggere vil investere
- Den fysiske utviklingen skal være en bærende kraft som leder den sosiale utviklingen frem i den grad at det blir et forbilde for arbeide med sosiale forandringer
- Skolene skal utvikle en virksomhet som gjør at elever fra hele Malmø og Skåne søker seg til disse skolene
- Næringsliv- og innovasjonsklimaet skal være så stimulerende at mange foretak og entreprenører velger å etablere seg der
- Innholdet i kultur og fritidsaktiviteter skal holde et slikt nivå at mennesker fra hele Malmø og Skåne velger å ta del i dem

Som vi ser er målene i stor grad knyttet opp mot å gjøre områdene attraktive også for andre. Programmet hadde tre hovedområder som det ble jobbet etter: fysisk utforming (koblet til segregasjon, bomiljø og sosial bærekraft), arbeid og utdanning. De tre områdene komplettere hverandre fordi en tok utgangspunkt i at fysiske tiltak og investeringer i individers «kompetansebygging» påvirket hverandre (Sluttrapport Områdesprogram 2015, s. 16).

# Tiltak

## *Fysiske utforming:*

De fysiske tiltakene var særlig knyttet opp mot bygningsmassen som ble bygget i regi av det nasjonale «Millionprogrammet» mellom 1965 og 1975. Det ble bygget over en million boliger for å løse den akutte boligkrisen i Sverige på den tiden. Rundt en tredjedel av boligene ble bygget som blokkleiligheter, i stor grad eid av det svenske SABO (nå Svenske allmännyttan) som leide ut boligene. Utbyggingen skjedde i stor grad i utkanten av storbyene der nye drabantbyer ble etablert. Mange av disse områdene utviklet seg til segregerte områder blant annet på grunn av de rimelige, ensartede boligtypene. En annen årsak til segregering var at omkringliggende hovedveier begrenset tilgjengeligheten til sentrum og andre boligområder.

Flere fysiske tiltak ble gjennomført for å bryte opp barrierene rundt områdene, med blant annet trafikkсанering. Det ble også satt søkelys på selve boligene. Det ble ansatt tilsynsarbeidere som jobbet forebyggende gjennom oppsøkende virksomhet i bomiljøene – det første av sitt slag i Sverige. De sjekket fysisk kvalitet i leiligheter og ellers i bygninger (skader, mugg, sopp etc) og lærte opp beboerne i hvordan de skulle vedlikeholde boligene. Fysisk utforming i området ble sett i sammenheng med trygghet og tillit i bomiljøene. Et tredje fokus var derfor å etablere fysiske møteplasser for å fremme trygghet og tillit i bomiljøene, gjennomført i samarbeid med blant annet det lokale foreningslivet.

## *Tiltak for arbeid:*

Ett av tiltakene var å etablere en ny form for arbeidsformidling, nemlig oppsøkende arbeidsformidling ute i de områdene der problemet med arbeidsledighet var størst. Dette ble gjennomført i fem av områdene, i tett samarbeid med det lokale næringsliv og ideelle organisasjoner. På den måten ble det etablert et lavterskeltilbud som gjorde det enklere for målgruppen (særlig unge) å søke hjelp.

Et annet tiltak dreide seg om forebygging der barnefamiliers behov ble kartlagt og fulgt opp i samarbeid med en rekke kommunale etater, foreninger og lokale foretak. Samarbeid på tvers var her et stikkord.

I programmet ble også arbeidsledighet koblet sammen med lav inntekt og helse, og enkelte tiltak retter seg nettopp mot å se disse i sammenheng. Et par av områdene satte inn tiltak som dreier seg om å sette inn ekstra ressurser i form av stillinger for etaten som jobber med økonomisk bistand til lavinntektsushold. Tanken bak var å redusere antall hushold pr saksbehandler, og det ble følgelig frigjort tid slik at hvert hushold ble fulgt bedre opp. Resultatene viste at antall hushold som trengte økonomisk støtte fra kommunen ble kraftig redusert (Sluttrapport Områdesprogram 2015, s. 21).

## *Tiltak for utdanning:*

Under dette tema bestemte Områdeprogrammet tidlig at de ikke skulle innføre tiltak som var rettet mot endringer i undervisningen eller i det pedagogiske opplegget i de skolene som var omfattet av områdesatsingene, til tross for utfordringer både med kvalitet i undervisningen, skoleprestasjoner og forskjell mellom gutter og jenter, samt språkutfordringer med mange ulike morsmål. I stedet for ble det satt fokus på den helhetlige skoledagen. Eksempler på dette var fritidsordninger, servering av frokost før skolestart, leksehjelp og språkundervisning, ofte i samarbeid med den lokale frivilligheten. Skolen ble på den måten sett på som en sentral del av nærmiljøet.

Men skolen ble også knyttet til noe mer enn skoledagen. Her vil vi særlig fremheve Allaktivitetshuset på Lindägeskolan, åpnet i 2011, som har blitt internasjonalt kjent for sin modell. Med bakgrunn i at det fantes få fritidstilbud og laber aktivitet fra de lokale foreningene, kombinert med stor grad av utrygghet i skolen og lokalmiljøet ble det etablert en møteplass for lokalmiljøet i skolebygningen, åpent sju dager i uken og med tilbud til alle alders- og beboergrupper. Det ble lagt

stor vekt på lokale medvirkning i prosessen. Erfaringene fra aktivitetshuset viser at den har hatt positiv virkning utover å gi fritidstilbud til lokalmiljøet ved at skolebarna har bedret skoleresultatene, det ble mindre mobbing og økt trygghet (Sluttrapport Områdesprogram 2015, s. 32).

Vi ser her at det ble lagt stor vekt på å bygge opp lokale ressurser nedenfra, blant annet ved å følge opp individer og hushold.

## Finansiering, organisering og offentlig samarbeid

Programmet ble først og fremst finansiert innenfor forvaltningens ordinære budsjetter, noe som krevde tydelige prioriteringer. Samtidig ble tiltakene på den måten lettere implementert i bydelenes ordinære arbeid. De økonomiske ressursene i områdeprogrammet ble fremfor alt brukt til å utvikle nye samarbeidsformer og løsninger snarere enn til ordinær virksomhet.

Lønn til de fem områdekoordinatorene ble imidlertid finansiert av ekstra midler. Kostnadene beløp seg til ca 17 millioner SEK pr år til rundt 20 millioner SEK pr år i 2015. I tillegg ble det satt av 1 million i året fra 2013 til kulturprosjekter som det kunne søkes på. Fra 2014 ble de økonomiske forutsetningene endret ved at en del av midlene til Områdeprogrammet skulle øremerkes lokale møteplasser til unge, 2 millioner kroner, enten til etablering av nye eller til å styrke de som allerede eksisterte.

Samtidig som midlene til områdeprogrammet ble avsatt årlig, ble det i 2013 fra regjeringen gitt 99 millioner SEK til «prestasjonsbasert stimulansebidrag», til ni kommuner og femten bydeler der andelen av befolkningen med langvarig forsørgerstønad er høy, derav to bydeler i Malmø. I tillegg ble det avsatt midler til kunnskapsproduksjon med blant annet følgeforskning.

Programmet ble i 2013 organisert med et områdeprogram i hver av de fem bydelene som ble valgt ut, etter å ha vært organisert sentralt fra kommunen frem til da. Områdeprogrammene fikk også ansvar for å følge opp bydelens bibliotek, servicetorg til innbyggerne, fritidsaktiviteter og møteplasser for unge og voksne. I hvert program ble det ansatt en områdekoordinator. I disse stillingene lå også ansvaret for dokumentasjon og rapportering.

Mot slutten av perioden ble den overordnede samordningsgruppen bestående av bydirektøren, bydelsdirektørene og kulturdirektøren erstattet med ledergruppen for *sosialt bærekraftige oppdrag*. I denne gruppen satt også direktørene for utdanning, arbeidsmarked, velferd og sosial ressursforvaltning. Koordineringsgruppen ble også forankret i avdeling for velferd, mot tidligere avdeling for samfunnsplanlegging.

Det ble allerede i oppstarten av områdeprogrammet besluttet å sette av tid og ressurser til innsats i programmet fra samtlige forvaltningsorganer i Malmø. *Eiendomskontoret* hadde to personer representert i hver av områdeprogrammene, og arbeidet har hovedsakelig vært knytte til planer, program, dialogprosesser og spørsmål om gjennomføring, men også gjennom deltakelse i ulike arbeidsgrupper. *Fritidsforvaltningen* ivaretok informasjon og dialog med det lokale foreningslivet i de respektive områdene, og bidro med ekstra midler til møteplasser. *Gatekontoret* var en aktiv part i å initiere ideer og prosjekter, og å involvere beboere i blant annet trygghetsvandring i lokalmiljøene. I tillegg var Kulturförvaltningen, Miljøförvaltningen, Serviceförvaltningen, Skoleförvaltningen, Sosiale ressursförvaltningen og Bygningskontoret aktivt inne i satsingen.

Kommunestyret har hatt det overordnede ansvaret for områdeprogrammet. Kommunestyret har koordinert *samordningsgruppen* bestående av ordfører, byområdedirektørene og kulturdirektør, *beredningsorganet* med områdekoordinatorene og byområdenes kommunikasjonssjefer, samt *koordinatorgruppen* med områdekoordinatorene og bykontorets team inngår.

## Medvirkning

Medvirkning har vært en grunnleggende forutsetning i Områdeprogrammet fra starten av. Medborgeres, foreningers og andre aktørers engasjement og interesser for sine områder ble fanget opp tidlig for å få kunnskap om hva som var utfordringer i områdene. Underveis har lokale aktører og beboere vært med på å skape relevante aktiviteter, og de kommunale virksomhetene har samarbeidet med de lokale organisasjonene for å tilpasse behov og ønsker. Det ble også gjennomført dialogmøter med lokale aktører og beboere i forbindelse med planer om fysiske endringer og trygghetsskapende tiltak i nærmiljøene (Sluttrapport Områdesprogram 2015, s. 64).

## Resultater og erfaringsoverføring

I tidligere satsinger har programmene blitt vurdert i etterkant av programtiden, noe som har medført at erfaringer og læringer kun har kommet fremtidige områdeprogrammer til gode. Derfor ble det i denne satsingen etablert *følgeforskning* under hele prosjektets gang, med tanke om at man gjennom kontinuerlig dialog og kobling av erfaringer kunne hjelpe prosjektene å oppfylle de oppsatte målene. For å gjennomføre følgeforskningen ble det etablert kontakt mellom bydelene og universitet og høyskoler. Blant annet ble KTH engasjert for å følge fem av innsatsene. På den måten ble det gjennomført systematiske kartlegginger, sammenligninger og analyser av områdene. I tillegg ble det gjennomført en sluttevaluering av programmet (Sluttrapport Områdesprogram 2015). Både de 32 underlagsrapportene og møtene som ble arrangert underveis la grunnlaget for sluttrapporten fra satsingen «Sluttrapport Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö».

Områdene har hatt noe ulik innretning, med utgangspunkt i de lokale utfordringene, men innenfor hovedprogrammets satsingsområder. Det som først og fremst avdekkes er at de fysiske tiltakene har hatt positiv virkning på beboeres trivsel og opplevelse av trygghet. Dette er i tråd med det som i evalueringsslitteraturen betegnes som outcome av tiltakene, og som dreier seg om de umiddelbare effektene av tiltak (Ruud m.f.2011). Det som ikke har vært mulig å avdekke er mulig impact av satsingene, det vil si de langsiktige virkningene av det som er gjennomført. I dette eksemplet fra Malmø er det altså ikke de strukturelle forholdene som er endret, men snarere positive forandringer som oppleves for beboergrupper og individer. Disse funnene er også i tråd med funnene i en svensk rapport om effekter av områdesatsinger i Sverige de siste 20 årene (Roelofs og Salonen 2019).

Hva har man særlig lykkes med i denne satsingen? I ett av områdene, Holma/Kroksbäck, ble det etablert en forskningssirkel, en metode, for å få fram praktikernes spørsmål og utfordringer som dreide seg særlig om sosial risiko. Sirkelen besto av forskere og relevante aktører som møttes en gang hver måned. Hensikten med samarbeidet var å finne former for samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer, og å få en bedre forståelse av komplekse spørsmål om sosiale prosesser i boligområder der forskere og praktikere utviklet kunnskap sammen om problemområder og eventuelle tiltak. Lokale aktører var representanter fra blant annet politiet, skole, familieomsorgen, områdeutvikling, gatekontoret og eiendomsbesittere. Arbeidet i sirkelen bidro til at såkalt taus kunnskap ble systematisert kunnskap på en rekke områder (Sluttrapport Områdesprogram 2015, s. 39). *Forskningssirkelen fungerte følgelig som en læringsarena for alle parter og som ivaretok behovet for en felles kunnskapsplattform underveis i prosessen.*

I etterkant av områdeløftene samlet områdekoordinatoren også folk som på en eller annen måte hadde jobbet innen områdeløftene, til å reflektere over hva som er viktig å videreføre: hvilke lærdommer kan ta med seg videre inn i å fortsette arbeidet? Det ble særlig lagt vekt på samarbeidsformer. Metoden som ble anvendt på møtene heter «open space» og dreier seg om en møteform der deltakerne gis mulighet til selv å formulere spørsmål og ideer som de vil prate om med utgangspunkt i møtets tema. På slutten av møte fikk deltakerne markere hvilke spørsmål eller lærdommer som var det viktigste å ta til det videre arbeidet med sosialt bærekraftig Malmö.

Hvilke erfaringer har koordinatorene fra områdesatsingene? Erfaringene er samlet i følgende åtte punkter i sluttrapporten fra programmet:

1. Fordi byens komplekse sosiale utfordringer krever mange ulike aktører med ulike ansvarsområder er det *viktig å involvere bredt fra starten* ved å skape brede kunnskapsallianser. Dette gjelder sivilsamfunnet, næringslivet, organisasjoner, innbyggere og forskningsmiljøer. Dette øker kunnskap, gir lettere tilgang til kontakter og nettverk, og det vil effektivisere arbeidet. Det krever tid.
2. *Ha dialog og beboermedvirkning*
3. Ha en *langsiktig strategi* og bruk tid i oppstarten; identifiser og kartlegg behov, aktører, tiltak som savnes, hvem som har ansvar for hva og hva som kan utvikles. Alle aktører trenger samme kunnskapsgrunnlag.
4. Utarbeide et *felles mål* for å sikre at alle drar i samme retning. Det bør ha tydelige koblinger til bydelenes øvrige budsjettmål.
5. *Lær av mislykkede satsinger* og feire fremganger. Ha en utprøvende tilnærming
6. Sørg for å ha *politisk forankring* i hele prosessen, også i dokumenter.
7. Ha en *egen koordinator* som samordner innsatsene. Bør unngå å skiftes ut underveis, og bør ha et tydelig mandat.
8. Geografisk fokus er viktig. Fordelen med å ha små områder er at det er lettere å involvere lokale aktører, finne riktige metoder og teste ut. Ulempene med å ha for små områder er at det kan skape stigmatisering, derfor bør en ta *utgangspunkt i en større helhet*.

## Oppsummering

«Områdesprogram för et socialt hållbart Malmö» var et femårig områdeprogram som omfattet fem bydeler i Malmø. Programmet ble knyttet opp mot kommunens strategi om et bærekraftig samfunn, med særlig vekt på helse og velferd. Tidligere var enkelte områder i Malmø med i den nasjonale Storstadssatsingen og kunne bygge på erfaringer derfra. Programmet ble etter hvert styrt fra lokale myndigheter. Målene var i stor grad orientert mot å gjøre områdene attraktive for resten av byen, noe som blant annet skolene, næringslivet og kulturlivet skulle bidra til. Det ble jobbet etter tre hovedområder: fysisk utforming (koblet til segregasjon, bomiljø og sosial bærekraft), arbeid og utdanning,

Det er to forhold som vi vil løfte fram fra områdesatsingen i Malmø. For det første ble det lagt særlig vekt på kunnskapsproduksjon både i forkant for å sikre kunnskapsgrunnlag av betydning for satsingen, underlagsrapporter og følgeforskning underveis for å ivareta overføring av kunnskap om hva som fungerer bra av metoder og tiltak og for å justere kursen, samt og evalueringer etter at satsingen var avsluttet. Kunnskapsoverføring ble også ivaretatt gjennom medvirkningsprosesser med lokale aktører, og som bidro til lokal forankring. Særlig kan nevnes etablering av forsknings sirkel, en gruppe som var sammensatt av relevante aktører (praktikere) og forskere som møttes en gang i måneden, for å diskutere utfordringer underveis særlig knyttet til sosiale prosesser og for å finne former for samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer.

## 4 Danmark

I dette kapitlet ser vi nærmere på en av Danmarks største og mest omtalte områdesatsinger, Gellerupparken i Århus.<sup>14</sup> Området er Danmarks største allmenne boligområde, men var i utgangspunktet planlagt dobbelt så stort. Dette ble aldri noe av, ettersom sosiale utfordringer begynte å gjøre seg gjeldende allerede på 70-tallet (Arkitektskolen Aarhus 2019). Området har vært gjenstand for ulike områdeløft og byfornyingsiltak i regi av kommunen og boligforeningen som eier boligområdet i flere tiår allerede, og mange av de store endringene som er på gang nå ble igangsatt i perioden 2007-2011.

Den danske områdepolitikken på nasjonalt nivå har siden 2004 vært preget av debatten rundt såkalte «ghettoer», og i 2018 annonserte den danske regjeringen sin tredje «ghetto-plan», *Et Danmark uten parallelsamfunn – ingen ghettoer i 2030* (Regjeringen 2018). Dette har medført at implementeringen av den lokale områdesatsningen har blitt endret. Derfor beskriver vi i dette kapitlet også i noen grad den nasjonale konteksten.

Hvert år de siste årene har myndighetene publisert den såkalte «ghettolisten», der ulike boligområder defineres som «ghettoer» ut fra et sett kriterier. Områdene på lista er alle såkalte allmenne boligområder av en viss størrelse. Kriteriene har blitt justert over tid, og det er blant annet forskjell på kriteriene fra ghettoplanen av mars 2018 og listen som ble publisert senere samme år.<sup>15</sup> Blant annet har betydningen av andelen beboere med ikke-vestlig bakgrunn økt over tid, og så har utdanningskriteriet blitt endret slik at kun utdanning gjennomført i Danmark teller, hvilket indirekte også øker betydningen av beboernes bakgrunn. I tillegg anvendes arbeidsmarkedsdeltakelse, levekårs- og kriminalitetsstatistikk. Områder som har vært på ghettolisten i fire år blir nå klassifisert som «harde ghettoer». Gellerupparken er et slikt område, som i tråd med de siste målingene kvalifiserer som en såkalt «hard ghetto», og er en av kun tre slike områder som per 2018 oppfyller alle de fem kriteriene (ved siden av Mjølnerparken i København og Volsmose i Odense). Området ble bygget som drabantby på 60-tallet, inspirert av Le Corbusiers tanke om en funksjonsoppdelt by (Arkitektskolen Aarhus 2019). Den indre delen av området ble planlagt som bilfritt og lukket landskap, for å beskytte fotgjengerne i perioden da privatbilismen bredde om seg (ibid).

### Kort oversikt over tiltak og planer i Gellerupparken

Århus kommune og Braband boligforening, som er den allmenne boligforeningen som eier Gellerupparken, har samarbeidet i en årrekke for å endre og forbedre området, i det Johansen og Jensen beskriver som «urban regeneration as permanent transition» (2017, 302). Det er vanskelig å identifisere alle de relevante planene og tiltakene, siden de har vært mange og overlappende over en lang periode, og har kommet fra ulike aktører. Bakgrunnen for arbeidet i tiåret fra 2008 til 2018, var en såkalt helhetsplan som kommunen og boligforeningen utarbeidet i fellesskap i 2007 (Aarhus kommune and Braband Boligforening 2007). Planens hovedmål var å omdanne boligområdet til en reell *bydel* med ulike kvarterer/nabolag, som et første store prosjekt av denne type i Danmark, og den inneholdt en rekke fysiske tiltak. Helhetsplanen ble konkretisert ytterligere i ulike tiltak og planer. Viktigste var disposisjonsplanen fra 2011, som har vært grunnlag for mye av ombyggingen som har skjedd så langt. Parallelt med disse fysiske helhetsplanene, løper fireårige boligsosiale helhetsplaner (Aarhus kommune, n.d.; Braband Boligforening and Aarhus kommune 2018). I 2017 utarbeidet Århus i tillegg sin nyeste lokale strategi for utsatte boligområder. Denne har fire mål- og

<sup>14</sup> Like ved siden av Gellerupparken ligger Toveshøj, som er en annen boligavdeling i Braband boligforening som ble bygget på samme tid. I mange sammenhenger behandles de to områdene felles. Toveshøj er omfattet av Helhetsplan Gellerup, og de to områdene behandles felles i Ghettolisten.

<sup>15</sup> I ghettoplanen fra mars, kunne et utsatt område bli definert som en ghetto på to måter: ved å oppfylle to av de tre opprinnelige kriteriene (andel straffedømte på over 2.7 prosent, andel utenfor arbeidsmarked eller utdannelse over 40 prosent, andel med ikke-vestlig bakgrunn over 50 prosent) ELLER ved å ha andel ikke-vestlig bakgrunn over 60 prosent.

innsatsområder som går utover den rent fysiske omdannelsen av området: 1) flere i utdanning, 2) flere i arbeid, 3) styrket medborgerskap og 4) flere boliger i en blandet by.

I 2018 annonserte den danske regjeringen sin nye «ghettoplan», som påla kommuner og boligforeninger å ta en rekke grep i områdene som er definert som ghettoer, med et uttalt mål om at det ikke skal finnes såkalte ghettoer i 2030. Planen ble etterfulgt av en rekke lovendringer. Planen er inndelt i fire innsatsområder, og kjennetegnes av en høy grad av statlig styring og inngripen – både i boligområdene som helhet og i livene til beboerne. Et sentralt krav i planen er at «ghettoområdene» skal ha maksimalt 40 % «allmenne familieboliger». I Gellerup var dette kategorien omtrent alle boligene falt inn i før ombyggingsprosjektene som har pågått siden 2011 ble igangsatt.

<b>Ghettokriteriene per 1. desember 2018<sup>16</sup></b>	<b>Gellerupparken/Toveshøj</b>
Ved et ghettoområde forstås et alment boligområde med minst 1.000 beboere, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct., og hvor mindst to af følgende fire kriterier er opfyldt:	5.614 beboere per 1.1.2018  79,4 prosent av ikke-vestlig bakgrunn
Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse, overstiger 40 pct. opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.	52,5 prosent (2016-2017)
Andelen af beboere dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer udgør mindst 3 gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnit over de seneste 2 år.	2,93 prosent
Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grunduddannelse, overstiger 60 pct. af samtlige beboere i samme aldersgruppe.	83,6 prosent
Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området (eksklusive uddannelsessøgende) er mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.	53,5 prosent

<sup>16</sup> <https://www.trm.dk/nyheder/2018/ny-ghettoliste/>



## Oversikt over innsatsområder i *Et Danmark uten parallellsamfunn* (Regeringen 2018)

- 1. fysisk nedrivning og omdannelse av utsatte boligområder**
  - a. fysisk forandring
  - b. nye muligheter for full avvikling av allmenne boligområder
  - c. adgang til å si opp leietakere ved salg
- 2. mer håndfast styring av hvem som kan bo i utsatte boligområder**
  - a. Unngå tilflytting av mottakere av sosiale ytelser, spesielt integrasjonsytelse, gjennom ulike virkemidler
  - b. Obligatorisk kombinert utleie (beskrevet nedenfor)
- 3. styrket politiinnsats og høyere straff for å bekjempe kriminalitet og skape mer trygghet**
  - a. styrket politiinnsats
  - b. skjerpet straffesone
  - c. økte muligheter for å kaste ut personer som begår kriminalitet
- 4. en god start på livet for alle barn og unge (tidlig innsats)**
  - a. Obligatorisk barnehage og bedre fordeling av personer med minoritetsbakgrunn i barnehager
  - b. Språkprøver i 0. klasse, og sanksjoner mot foreldre der barn uteblir
  - c. Sanksjonering av skoler som ikke presterer
  - d. Bedre fordeling av elever i videregående skole
  - e. Kriminalisering av gjenoppdragelsesreiser
  - f. Hardere innsats mot vold i nære relasjoner

De politiske partiene i Århus bystyre kom i juni 2018 til enighet om en overordnet avtale om hvordan ghettoplanen skulle implementeres lokalt (Aarhus byråd 2018).<sup>17</sup> Senere i 2018 lanserte Braband boligforening en ny utviklingsplan for «Fremtidens Gellerup», som sitt innspill i samarbeidet med kommunen om et felles opplegg (Braband boligforening 2018). I mai 2019 publiserte kommunen forarbeider til ny utviklingsplan for området, og i juni samme år sendte de planen til godkjenning hos nasjonale myndigheter, i tråd med kravene i ghettoplanen (Aarhus kommune 2019).

## Strategier, metoder og tiltak

Tiltakene i Gellerupparken er svært omfattende og går over en lang rekke år, og bygger på en gjennomgående tanke om å koble fysiske og sosiale tiltak. Tidligere har tiltakene vært i hovedsak lokalt initiert, med utstrakt beboermedvirkning. I etterkant av ghettoplanen er dette i noen grad i endring.

### Strukturelle fysiske tiltak

Fra 2007 fremover har et hovedgrep i fornyelsen av Gellerupparken vært å koble *fysiske* intervensjoner sammen med ulike boligsosiale innsatser. Som nevnt ble området bygget som et lukket landskap, og det fantes svært lite variasjon i funksjoner – i og med at det kun var boliger i området, var det ingen grunn for andre enn beboerne til å ta veien dit. Helhetsplanen skulle altså etablere nye funksjoner i området (blant annet gjennom flytting av kommunale arbeidsplasser), og også endre områdets fysiske logikk, med det de kaller nye ankre (inngangsport, for eksempel), og nye linjer (bygater) (Aarhus kommune and Braband Boligforening 2007, 7). Dette kan omtales som

<sup>17</sup> Aarhus byråd tilsvarer Oslo bystyre i den forstand at det er en valgt forsamling med 31 medlemmer. De velger igjen den såkalte magistraten, som består av borgermesteren og rådmenn (tilsvarende byråder) som leder hver sin byrådsavdeling for henholdsvis barn og unge, sosiale forhold og arbeid, helse og omsorg, kultur og borgerservice, og teknikk og miljø, samt ytterligere tre valgte magistrater.

såkalte strukturelle fysiske tiltak, altså tiltak som går utover kun forskjønnelse eller oppussing, men isteden faktisk endrer gatestruktur eller lignende.

Implementeringen av de store fysiske endringene begynte i 2014. Først har man arbeidet med å åpne området og få sammenheng med den omkringliggende byen, med gjennomgående veier på langs og på tvers, med bussrute gjennom området. I 2019 ble det også ferdig en «port» gjennom en boligblokk, som en ny vei inn i området.<sup>18</sup> Dette innebar å rive deler av blokken. Videre har man bygget ulike typer infrastruktur i området som gjør det naturlig for folk som ikke bor der å også ta veien dit. Byggeprosjektene innebærer også bygging av en bypark med sportsinfrastruktur, et større bygg med kommunale arbeidsplasser, café mv. (Blixens), bibliotek, bevelgesesenter og beboerhus. Mange av disse byggene ble ferdigstilt og åpnet i løpet av 2019, blant annet et bygg med 1000 kommunale arbeidsplasser og et nytt hovedkvarter for boligforeningen. Det er også snakk om å bygge et såkalt verdensbad (et stort offentlig bad), samt en ny skole.<sup>19</sup>

Dette skal i sum gjøre området helt annerledes enn det opprinnelige massive og lukkede området, og det skal også tiltrekke nye beboere og folk som bor i Århus for øvrig. De fysiske tiltakene er altså også en del av innsatsen for å endre beboersammensetning i området, både gjennom å tiltrekke nye grupper, og gjennom å bygge ulike former for boliger som vil legge til rette for at andre beboergrupper flytter inn. Dette kan omtales som tiltak som skal øke områdets attraktivitet.

Ghettoplanen av 2018 innførte nye bestemmelser for å få økonomisk støtte fra den danske husbanken: «For de hardeste ghettoområder, der har stået ghettolisten de seneste fire år, vil det være en betingelse for støtte fra Landsbyggefonden, at det er målet for områdets helhedsplan, at andelen af almene familieboliger nedbringes tilhøjest 40 pct. inden 2030» (Regeringen 2018, 13). I lys av dette nye kravet, ble det klart at Århus' eksisterende planer ikke ville være tilstrekkelige til å oppfylle det, og man gjorde noen justeringer i byggeplanene. Som en del av de fysiske tiltakene rives flere blokker ned, mens det bygges nye enheter (blant annet mange ungdomsboliger i et område som fysisk forbinder Gellerupparken med resten av Århus) og private boliger i området. Dette innebærer altså at det blir variasjon både i disposisjonsform, størrelse og type boliger. Befolkningen forventes å øke fra omtrent 6.000 til 14.000 over en tiårsperiode. Samlet sett vil de allmenne familieboligene da utgjøre en mye mindre andel av den totale boligmassen. Disse kravene setter høyt press på boligforeningen, som har innvendt at det ikke foreligger tilstrekkelig finansiering til ombygging og gjenhusing av beboere.<sup>20</sup>

### **Endre beboersammensetning**

Når det gjelder innsatser for å endre beboersammensetningen som går utover boligbygging, ser vi ganske ulike tilnærminger fra de lokale og de nasjonale aktørene.

I og med at Gellerup tidligere kun besto av allmenne familieboliger eiet av boligforeningen, gjaldt en del regler om hvem som skulle henvises til disse boligene. Over flere år ha det vært brukt offentlige anvisningsregler om såkalt kombinert utleie. Dette er en mulighet for å avvise mottakere av kontanthjelp, starthjelp og introduksjonsytelse<sup>21</sup> ved utleie av allmenne familieboliger i områder der det allerede er en høy andel personer utenfor arbeidsmarkedet, mot anvisning til en annen passende bolig. I helhetsplanen fra 2007 diskuteres nettopp hvem som skal ha fortrinnsrett på boliger i området. I tillegg til studenter, som allerede får fortrinnsrett på små boliger, gir de fortrinnsrett til par og barnløse, og gjør at også enslige kan leie større leiligheter. De beboerne som

<sup>18</sup> <https://www.bbbo.dk/projekter/helhedsplan-gellerup-toveshoei/ny-infrastruktur/>

<sup>19</sup> Dette er ikke offisielt i noen av plandokumentene, men er avtalt i byrådet, se <https://gellerup.nu/2019/05/23/ny-skole-i-gellerup-fra-2025/>

<sup>20</sup> Se <https://gellerup.nu/2019/05/07/brabrand-boligforening-en-meget-hard-plan/>

<sup>21</sup> Dette er ulike former for økonomisk sosialhjelp. Introduksjonsytelsen ble, i forbindelse med ghettoplanen og det såkalte paradigmeskiftet i dansk innvandringspolitikk, gitt det nye navnet selvforsørgelses- og hjemsendelsesytelse i 2018, se <https://www.dr.dk/nyheder/politik/paradigmeskiftet-vedtaget-i-folketinget-her-er-stramningerne-paa-udlaendingeomraadet>

ble avvist etter reglene, skulle anvises til andre boliger av kommunen. Dette innebærer altså en direkte påvirkning av hvor folk bor, heller enn indirekte tiltak slik som å bygge nye typer boliger.

Ghettoplanen av 2018 innførte skjerpelse i reglene om anvisning til boliger i de definerte ghettoene og utsatte områder, og medfører at flere kan måtte tvangsflyttes og gjenhuses andre steder. Århus har tidligere hatt lokale regler for bosetting der det "i den kommunale boligmasse skal tilstræbes en beboerandel på 25 % af flygtninge og indvandrere". Denne regelen har blitt praktisert basert på beboerens statsborgerskap – ved at ikke-danske borgere ikke anvises til boliger i områder med mange ikke-danske borgere. Det tas dermed ikke høyde for hvorvidt personen er av «ikke-vestlig» bakgrunn. På grunn av endringene i ghettokriteriene som gjør at andelen ikke-vestlige i større grad vektlegges i definisjonen, endres praktiseringen av anvisning lokalt slik at tildeling bestemmes ut fra bakgrunn heller enn statsborgerskap.

Lokalt arbeider man imidlertid også med en helt motsatt tilnærming, som handler om å tiltrekke mer ressurssterke beboere, i en slags offentlig ledet gentrifiseringsprosess (se f.eks. Sæter og Ruud 2005) eller forsøk på å endre områdets attraktivitet. Århus' strategi handler om å tiltrekke seg det de kaller «first movers» (Aarhus kommune 2019, 19). En del av denne strategien handler også om å fokusere på at bydelen skal være attraktiv for barnefamilier og i «barnehøyde». Utover det generelt fokus på barnefamilier, defineres målgruppene som:

- Å beholde ressurssterke fraflyttere
- «stay-overe», som de kaller unge tilflyttere som har en tidligere tilknytning til området
- Førstegangskjøpere
- Nye i byen
- Ressurssterke seniorer

Disse gruppene skal tiltrekkes gjennom å bygge botyper med disposisjonsformer som kan appellere til dem, slik som selveide rekkehus med små hageflekker. Det er også bygget en del studentboliger i området, som nevnt over.

Braband boligforening understreker i sitt eget innspill at det er viktig å sørge for at ressurssterke beboere blir i området – også fra den økende middelklassen med etnisk minoritetsbakgrunn (Braband boligforening 2018, 10). De påpeker at denne gruppa ofte flytter ut så snart de kan, men at de kan være positive forbilder. På den annen side påpeker de at det ikke foreligger dokumentasjon på at tvangsflytting fungerer (ibid, 16). På det helt lokale nivået har man altså en helt annen tilnærming til spørsmålet rundt beboernes etniske bakgrunn enn man har i den nasjonale strategien. En del av det å tiltrekke seg nye beboere, handler til dels om omdømmebygging. Her også er Boligforeningen klart «på kant» med den nasjonale strategien, ettersom de i sitt innspill påpeker behovet for å skape motfortellinger til «ghetto»-klassifiseringen, og at denne ghettodiskursen – som de mener henger igjen på feilaktig grunnlag på tross av store endringer i området - er en utfordring når man prøver å tiltrekke nye beboergrupper:

«Den nye fortellingen om Gellerup halter stadig grundet blandt annet ghettolisten, og derfor anbefaler Braband boligforeningen at oprette en enhed, der proaktivt arbejder med kampagner og modfortællinger, de alt sammen styrker fortællingen om et Gelerup i social balance» (Braband boligforening 2018, 11)

Disse innsatsene handler altså ikke bare om attraktivitet, men glir også over i det som kan kalles omdømmebygging.

## Samarbeid eller sanksjoner?

Den nasjonale ghettoplanen innfører en rekke nye sanksjonsmuligheter for personer i ghettoområder dersom de ikke sender barn i barnehage, til obligatorisk språktesting og annet. I den lokale politiske avtalen, understreker samarbeidspartiene at det er viktig å gjøre «en innsats for at motivere barn og familier, så tvang og sanksjoner i videst mulig omfang kan undgås», altså at de så fremt de kan, ikke ønsker å ta i bruk disse virkemidlene (Aarhus byråd 2018, 10). Lokalt implementerer man heller et pilotprosjekt kalt «Opgang-til-opgang», inspirert av positive erfaringer fra bl.a. New York. Dette innebærer tett samarbeid på tvers av ulike kommunale etater, og databasert screening for identifisering av konkrete oppganger i en boligblokk. Innsats for hver familie tilrettelegges spesielt, og den kommunale medarbeideren bygger bro mot ulike tilbud og sikrer at innsatsen henger sammen (ibid, 13). Mye av denne lokale innsatsen er rettet mot å få beboere i arbeid og utdanning, i tråd med den eksisterende strategien (Aarhus kommune 2017). Dette arbeidet skjer i samarbeid med næringslivet og med særlig fokus på unge og entreprenørskap (se også Braband boligforening 2018, 30).

Konkrete tiltak er spesifisert ytterligere i den boligsosiale helhetsplanen. Denne er inndelt i områdene trygghet og trivsel, forebygging og foreldreansvar, og utdanning og arbeid. Blant annet finansieres et «mobilt jobbsenter» for fremskutt innsats med å få flere i arbeid. Trygghet og økt politiinnsats lokalt er også et viktig tiltak i den nasjonale ghettoplanen.

## Kunnskap

Mens den nasjonale «ghettoplanen» i liten grad inneholder eksplisitte referanser til forskningsbasert kunnskap, har Århus kommune og Braband boligforening lokalt produsert, publisert og referert til en god del kunnskap som underbygger valgene om å anvende fysiske intervensjoner. Det er blant annet publisert en forandringshistorie, som beskriver en slags endringsteori om hvordan de fysiske intervensjonene som åpner opp området kan komme til å tiltrekke seg nye beboere (Helhedsplan Gellrup n.d.). Det er fokus på mekanismer og mulige kausalkjeder, og både direkte og indirekte virkninger av fysiske tiltak, blant annet med henvisning til byforskeren Ingrid Gehl. Videre har de gjort en metastudie av effekter av fysiske intervensjoner, bestilt av København kommune, tilgjengelig på nettsiden for Gellerup, hvilket indikerer at denne går inn i kunnskapsgrunnlaget (Akademisk Arkitekt Forening and København kommune n.d.). Vi har sammenfattet funnene fra denne i kapittel 1, og hovedkonklusjonen er altså at fysiske innsatser i samspill med sosiale innsatser gir sosiale effekter for beboere og områder som helhet (effekter på arbeidsledighet, inntekt, utdanning, kriminalitet, mv), men at det er avgjørende at de fysiske intervensjonene er *strukturelle*. Braband boligforening trekker på Robert Putnams arbeide om sosial kapital, og viser til at han har besøkt området og at han var «forbløffet over mulighetene, fællesskabet og sammenhængskraften» i området (Braband boligforening 2018, 20). Den nasjonale «ghettoplanen» anvender ikke denne type forskning i teksten, men henviser til ulike indikatorer som nevnt over, altså de ulike ghettokriteriene.

Lokalt har kommunen i lang tid anvendt ulike typer statistikk for å måle endring over tid. Et sett effektmål ble fastsatt i 2011, og senere justert i 2015 (Aarhus byråd 2018, 18). Her måles deltakelse i arbeid og utdanning, ulike aspekter ved barn og unge, kultur og fritid, trygghet, valgdeltakelse, image/omdømme, boligsammensetning og helse. Dette er altså et bredere sett indikatorer enn ghettokriteriene. Målinger foretas årlig på tvers av alle de allmenne boligområdene i Århus med minst 500 beboere, og her foretas også en noe annen kategorisering enn den nasjonale ghettolisten. Ulike områder kategoriseres som særlig utsatt, utsatt, risikoområde, eller område uten risiko. Disse målingene har tidligere kun vært brukt administrativt, men det er bestemt i den politiske avtalen fra juni 2018 at de skal fremlegges byrådet som en del av årsberetningen i forbindelse med regnskapet. I denne politiske avtalen trekker man også fram at man ønsker effektmål på individnivå for å følge de beboerne som flytter ut av et utsatt område (ibid, 19).

## Finansiering og offentlig samarbeid

Det har vært lagt stor vekt på samarbeid i Gellerup, i det som omtales som Gellerupmodellen. Dette er et omfattende nettverkssamarbeid på ledernivå fra alle relevante aktører innen ulike sektorer i kommunen, barnehager, skoler, boligforeningen med videre.<sup>22</sup> Gellerupmodellen omtales også som Samvirket i sin mer institusjonaliserte form (se under medvirkning).

Den fysiske helhetsplanen koordineres fra et eget sekretariat i kommunen, ved borgermesterens kontor (Gellerupsekretariatet). Det finnes også et eget sekretariat for de såkalte boligsosiale helhetsplanene (Det boligsosiale fællessekretariat) under Bestyrelsen for boligsosiale helhetsplaner. Bestyrelsen er navet i samarbeidet mellom kommunen og boligforeningene, og består av «seks direktører og en beboerdemokrat fra boligforeninger i Århus samt Århus Kommunes styregruppe for integration og utsatte bolig-områder» (Aarhus kommune 2017). I hvert lokalområde som omfattes av en slik helhetsplan, er det et lokalstyre som koordinerer implementering opp mot andre tiltak i området. Lokal styret består av følgende aktører:

- Direktøren for Brabrand Boligforening.
- En representant fra hhv. Gellerupparken og Toveshøj
- Representanter på ledernivå fra Integration- og Bydelsutvikling ved Borgermesterens avdeling; Barn og Unge, arbeidsforvaltningen og sosialforvaltningen (altså tilsvarende NAV).
- Sekretariatslederen fra Det Boligsosiale Fællessekretariat

Finansiering av innsatsene i Århus skjer på tvers av boligforeningen, lokale og nasjonale myndigheter, og koordineres av disse sekretariatene som er forankret ved borgermesterens kontor. Finansieringen har også vært delt i fysiske og boligsosiale helhetsplaner. Kommunen arbeider for at innsatsen skal forankres tydelig i ulike lokale strategier og politikk, slik som den lokale arbeidsmarkedspolitikken, kommuneplanen, boligpolitikken, kvalitetsstandarder for nybygging av allmenne boliger, planstrategien, medborgerskapspolitikken, barne- og ungdomspolitikken, helsepolitikken og integreringspolitikken (Aarhus kommune 2019).

Århus kommunes 2017-strategi for utsatte områder, ble gjennomført innenfor eksisterende budsjetter og kom ikke med egne prosjektmidler. I de nyere dokumentene er ikke finansieringen av innsatsen i Gellerupparken endelig vedtatt. Den nasjonale ghettoplanen har spesielt en relativt stor lovet budsjettpost på 12 milliarder danske kroner til fysisk ombygging av områdene, som administreres via Landsbyggefondene. I og med at strategien går over en 12-årsperiode, gikk den imidlertid langt utover de vanlige budsjettcyklusene, og mye var uklart. For å få tilgang til disse midlene, måtte kommunene utarbeide helhetsplaner som blant annet følger opp kravene om å ha maksimalt 40 prosent allmenne familieboliger. Boligforeningen har innvendt at finansieringen av den fysiske ombyggingen ikke er tilstrekkelig.<sup>23</sup>

Den lokale avtalen i Århus fra 2018 inneholder et foreløpig budsjett for perioden 2019-2023. Dette skiller på hva som er midlertidig drift, permanent drift og investering. De samlede utgiftene over 4 år i tråd med avtalen, er 206 millioner kroner, hvorav 147 millioner er investeringer, 28,5 millioner er permanent drift, og 30,7 millioner er midlertidig drift. En del av de spesifikke punktene har finansiering som utløper i 2026, så det er altså likevel snakk om relativt langsiktig finansiering. Blant postene i budsjettet som tilføres ytterligere midler, er sekretariatet som skal koordinere det hele og som ligger til Borgermesterens kontor. De får midler til å drive med mer kommunikasjon, rådgivning og borgerinvolvering. Det settes også av midler til støtte ved gjenhusning, og bygging av erstatningsleiligheter i form av allmenne boliger i andre deler av byen. I den boligsosiale

<sup>22</sup> For en liste over deltakere se <https://gellerup.nu/2015/07/25/gellerups-samarbejde-et-forbilledet/>

<sup>23</sup> Se <https://gellerup.nu/2019/05/07/brabrand-boligforening-en-meget-hard-plan/>

helhetsplanen for 2018-2022 ligger det omtrent 12 millioner danske kroner i lokalfinansiering fra kommunen og boligforeningen, og 30 millioner kroner fra Landsbyggefonden.<sup>24</sup>

En del av finansieringen av arbeidet i Gellerup skjer gjennom salg av boliger og tomter i området på det private markedet. Boligforeningen bemerker at det i 2013 var umulig å få solgt tomter her, men at dette i 2018 hadde endret seg betraktelig (Braband boligforening 2018). Dette forklares med at området nå er mer attraktivt enn tidligere. Imidlertid erfarer Århus at det er mindre interesse i kjøp av eksisterende leiligheter, og planen om å selge en blokk leiligheter på det private markedet som var inkludert i avtalen fra 2018, er skrinlagt i 2019 på bakgrunn av manglende interesse i markedet (Aarhus kommune 2019).<sup>25</sup>

## Medvirkning og erfaringsoverføring

De ulike programmene og tiltakene i Gellerupparken har i løpet av en lang periode hatt omfattende systemer for medvirkning, spesielt gjennom lokalt beboerdemokrati i de allmenne boligforeningene. Helhetsplanen fra 2007 legger vekt på at arbeidet er basert på forslag som har kommet fra området selv, og at den implementeres av Braband boligforening, de beboerdemokratiske organene, og av byrådet i et slags trepartssamarbeid. Helhetsplanen i seg selv er i utgangspunktet ikke konkretisert ned på prosjektnivå, og det understrekes at «beboere og aktører [vil] blive involveret i konkretiseringen – og senere implementeringen - af de nye projekter og initiativer, for at sikre en lokal forankring og et lokalt ejerskab» (Aarhus kommune and Braband Boligforening 2007, 4).

Fra 2006 og fremover har det eksistert et såkalt Samvirke for beboere, foreninger, frivillige, Braband Boligforening og offentlige ansatte.<sup>26</sup> Samvirket er et nettverk som koordineres av et sekretariat og en styringsgruppe. Styringsgruppa har fem utpekte medlemmer (to fra kommunen, en fra boligforeningens administrasjon, og en hver fra de to avdelingsstyrene i Gellerup og Toveshøj), og syv innvalgte beboere. De har et årsmøte i januar og kvartalsvise allmøter der det orienteres om ulike tiltak i området. De kvartalsvise møtene, for mellom 30 og 80 oppmøtte, organiseres av Samvirkets styringsgruppe, og et fast punkt er for eksempel en orientering fra politiet om trygghet i området. Samvirket organiserer også introduksjonsdager for nyansatte og nye aktive i lokale foreninger to ganger i året.<sup>27</sup> Samvirket har et sekretariat som er tilknyttet boligforeningen.

De senere årene har et eget prosjekt om medvirkning blitt gjennomført i samarbeid mellom Århus kommunes Gellerupsekretariat og Udlændinge-, Integrations- og boligministeriet, der man tok utgangspunkt i at man planlegger rammer for byliv, men at aktørene/beboerne selv må skape bylivet. Prosjektet tok en co-creation/samskappingsinngang, der borgerne kobles på embetsverket i den daglige oppgaveløsningen, og der man «fra den kommunale side [skal] dyrke de ildsjæle i organisationen, der reelt vil samskabelse som en del af deres daglige arbejdsdag» (Ahmed 2017).

Noen av de nyeste tiltakene er imidlertid noe annerledes, i og med at en del av dem innebærer statlige pålegg. Dersom de ikke følges opp, foreligger det en mulighet for direkte statlig inngripen og overstyring av kommunen og den relevante boligorganisasjonen. Kommunen påpeker at implementering av de statlige påleggene vil kreve samspill med nåværende og fremtidige beboere, næringslivet, utdanningsinstitusjoner, boligforeninger, politiet og andre. Århus byråd søker å kommunisere tydelig om hva som er påbud og hva som er mulig å sette lokalt preg på i sin lokale implementeringsplan (Aarhus byråd 2018).

---

<sup>24</sup> Det var i tillegg uenighet mellom kommunen, beboere og boligforeningen om hvor mange blokker som skulle rives, se lokalnytt her <https://gellerup.nu/2018/09/27/uenighed-om-antallet-af-nedrivninger-i-gellerup-og-toveshoj/>

<sup>25</sup> Det var i tillegg uenighet mellom kommunen, beboere og boligforeningen om hvor mange blokker som skulle rives, se lokalnytt her <https://gellerup.nu/2018/09/27/uenighed-om-antallet-af-nedrivninger-i-gellerup-og-toveshoj/>

<sup>26</sup> Se <https://gellerup.nu/samvirket/>

<sup>27</sup> Se <https://gellerup.nu/wp-content/uploads/2019/08/Samvirkets-introdage-folder.pdf>

Kommunen arbeider likevel med ulike medvirkningsmetoder som kan tilpasses eksisterende strukturer. To nye strukturer opprettes for dette formålet i forbindelse med implementering av ghettoplanen: På den ene siden har kommunen planlagt et såkalt advisory board. Sammensetningen av dette skal ikke være interessenter/aktører slik som det har vært vanlig å ha, men heller en slags ekspertgruppe med personer som er valgt ut på bakgrunn av bestemt kompetanse eller ekspertise. På den andre siden etableres en funksjon i de berørte boligområdene der beboerne kan oppsøke hjelp og stille spørsmål, for å forstå hva tiltakene har å si for dem (Aarhus byråd 2018). Braband boligforening har blant annet arrangert «camp» der ulike aktører kunne delta, som munnet ut i deres eget nyeste plan (Braband boligforening 2018). Boligforeningen har uttrykt bekymring for at den lavere graden av medvirkning i de nye og store endringene kan føre til en svakere følelse av lokalt eierskap.<sup>28</sup>

Helhetsplan Gellerup har sin egen nettside som samler relevant informasjon om prosjektet fra kommunen og boligforeningen.<sup>29</sup> Nettsiden er delt i to hovedbolker: «Sådan gør vi» og «Derfor gør vi det». Slik kan alle beboere og interesserte sette seg inn i hva som skjer. I tillegg støtter den boligsosiale helhetsplanen opp om nettsiden Gellerup.nu, der det er lokale nyheter og informasjon om ting som skjer.

I perioden 2017-2019 deltok også kommunen i et EU-prosjekt ved navn «New Towns, Arrival Cities», i samarbeid med Aarhus arkitektskole. Arkitektskolen har vært involvert i Gellerup på ulike måter, blant annet gjennom et prosjekt for å vurdere den arkitektoniske kulturarvverdien som Gellerupparken og Toveshøj utgjør (Arkitektskolen Aarhus 2019). Dette sikrer erfaringsdeling internasjonalt og med et akademisk publikum.

## Oppsummering

Gellerupparken er et område som gjennomgår store transformasjoner, med en omfattende fysisk ombygging som er godt på vei. Mens området tidligere var fysisk avsondret, er det nå åpnet opp med nye veier og inngangsporter, og mange nye boliger av ulike typer samt ulike offentlige funksjoner. Det har altså vært gjennomført større strukturelle endringer. Man arbeider på ulike måter for å endre beboersammensetningen, både gjennom å bygge nytt og tiltrekke nye grupper, og ved å styre tilgangen til allmenne boliger ytterligere.

På nasjonalt og lokalt nivå er det ulike perspektiver på hva som bør gjøres og hvordan, blant annet når det gjelder fokus på etnisk bakgrunn i beboersammensetningen. Mens såkalt ikke-vestlig bakgrunn har fått stadig større betydning i definisjonen av ghettos på nasjonalt nivå, har man ikke fokusert like mye på dette kriteriet lokalt tidligere. Kommunen har brukt kriteriet «flyktninger og innvandrere», og behandlet personer med dansk statsborgerskap likt uavhengig av etnisk bakgrunn i forbindelse med tildeling av boliger – men endrer nå praksis for å tilpasse seg regjeringens ghettokriterier. I selve boligforeningen, er man spesielt opptatt av å beholde ressurssterke personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Mens man fra nasjonalt plan ser statistikkene på makronivå, er man lokalt mer opptatt av individene. Dette kan også henge sammen med at man lokalt har en mer samarbeidsorientert og mindre sanksjonsbasert tilnærming, mens man nasjonalt har innført hjemler for å avstraffe økonomisk familier som ikke innretter seg etter nye regler om barnehage, dansktesting og valg av bolig. På det lokale nivået forsøker man å bygge et positivt omdømme, og komme ut av «ghettostempelet» som brukes nasjonalt.

De ulike initiativene har overlappet og skjedd på ulike nivåer samtidig, og det foreligger per i dag ikke noen sammenfattende evaluering. Mens man lokalt er opptatt av å formidle at mange ting blir bedre i området, kvalifiserer det fortsatt som en «ghetto» på alle kriteriene i henhold til den

---

<sup>28</sup> Se <https://gellerup.nu/2019/05/07/brabrand-boligforening-en-meget-hard-plan/>

<sup>29</sup> <https://helhedsplangellerup.dk/>

nasjonale ghettolista. Mange av de nye byggeprosjektene ferdigstilles i 2019, og det kan derfor komme endringer fra neste år i disse målingene.



## 5 Nederland

### Om programmet Rotterdam syd og hvilken kunnskap som lå til grunn før oppstart

Rotterdam som region har endret seg fra være et sted hvor den rurale befolkningen kom for å arbeide i industrien til å bli mer urbanisert og tett med en mangfoldig etnisk befolkning. Kartlegging av områder i Rotterdam med levekårsproblemer lå til grunn for at Rotterdam syd ble valgt ut som et område for ekstra innsats. Da mange jobber i havnevirksomhet og skipsbyggingsindustri forsvant på 1980-tallet ble området spesielt hardt rammet. Området som ble betraktet som Nederlands mest sosialt dårligst stilte og var preget av holdninger der det var sosialt akseptabelt ikke å arbeide eller være i skolen. I dag har området, som består av sju utvalgte delområder, om lag 200 000 innbyggere, hvorav 13 000 mottar økonomisk sosialhjelp.<sup>30</sup> Med bil eller buss ligger området ca. 20 minutter fra sentralbanestasjonen i Rotterdam.

Området har mange sammensatte problemer og utfordringer og er preget av mange med lave inntekter, sterk mismatch mellom kvalifikasjoner som trengs i Rotterdams arbeidsmarked og de kvalifikasjonene beboerne i området har, mange med språkproblemer, flere med gjeld de ikke kan nedbetale samt flere med problemer knyttet til rus og mental helse (Dol mfl 2019). Også kriminaliteten i området undergraver lokalsamfunnets funksjon, unge med svak framtidstro rekrutteres til kriminelle miljøer og mange av områdene betraktes som lite gunstig for barn å vokse opp i (ibid.). Dol mfl (2019) peker derfor på uheldige nabolagseffekter som følge av den sterke konsentrasjonen av vanskeligstilte grupper, selv om disse effektene anses som små i området (ibid.). For eksempel er det få som velger sin utdanning i en retning som gir jobb – dels som en følge av at foreldrene har nok med å overleve og ikke kan rådgi sine barn, og dels fordi personer fra området opplever diskriminering som følge av områdets dårlige rykte. Nesten alle skoletilbud som er nødvendige for å kvalifisere seg til universitetsstudier ligger i Rotterdam nord. En løpende diskusjon er om problemene kan karakteriseres som generasjonsoverført fattigdom fra foreldre til barn, fordi foreldrene har nok med sine egne problemer, eller om forholdene er et uttrykk for romlig urettferdighet (spatial injustice) og at det å bo der gir uheldige nabolagseffekter på barn og unge. Uansett tilnærming er det enighet om at støtte til unge er viktig.

Det hevdes at en av årsakene til at denne utviklingen har funnet sted er innretningen av boligpolitikken. Mens nabokommunene til Rotterdam tiltrakk seg middelklassehushold med preferanser for selveide nye boliger, også fra Rotterdam syd, ble det i Rotterdam syd satset stort på affordable housing i form av rimelige utleieboliger som tiltrakk seg lavinntektshushold. En særegen lov for å motvirke at lavinntektshushold skulle flytte inn i utsatte områder ble vedtatt i 2005 for å motvirke utviklingen, men da var det trolig for sent. Det er imidlertid ikke opplagt at det er en sammenheng mellom omfanget av social housing og problemopphopning. Snarere peker Dol mfl (2019) på at årsaken heller ligger i det private utleiemarkedet, der nyankomne flyktninger og arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa måtte ta til takke med dårlige og overprisede utleieboliger, ofte leid ut rom for rom – også illegalt, noe som også leder til trangboddhet. Disse boligene er lett tilgjengelige på markedet i motsetning til sosialboligene der det er ventelister før tildeling, hvor en i prinsippet kan unngå trangboddhet ved tildeling. Heller ikke selveide boliger i området er uten problemer. Mange boligeiere har dårlig råd, noe som fører til manglende vedlikehold av boligmassen.

Organisasjoner som driver med social housing i Nederland forvalter om lag en tredjedel av boligmassen i landet. Disse organisasjonene, 378 til sammen, tilbyr i tillegg til selve boligen også tjenester som skal bidra til komfort, trygghet og gode bomiljøer. De opererer uavhengig av statlige myndigheter med egne budsjetter og risiko. I alt er det rundt 26 000 sysselsatte i disse selskapene.

<sup>30</sup> <http://www.housingeurope.eu/blog-562/when-neighbourhoods-generate-solutions>

Aedes er en nasjonal interesseorganisasjon, kunnskapscenter og tenketank for i praksis alle disse selskapene. De er pådrivere for forskning og produktutvikling i form av nye modeller som for eksempel leie til eie (lease – purchase). Aedes er igjen et aktivt medlem i «Housing Europe», en organisasjon som fremmer interessene til sosiale boligorganisasjoner i Europa. Husleiene i boligene som tilhører disse organisasjonene kan ikke ligge høyere enn 69 prosent av det maksimalt tillatte leienivået. Turnover i massen er årlig på 8 prosent. Denne sektoren har en markedsandel av nybyggingen på over to tredjedeler.

## Strategier, metoder og tiltak

«The National Program South Rotterdam» (NPRZ<sup>31</sup>) var et felles initiativ mellom den nederlandske stat, Rotterdam kommune, lokale skoler, sykehus, organisasjoner for sosial boligforsyning og næringslivet. Etableringen av det nasjonale programmet skjedde i 2010 og skulle sikre en langvarig og stabil innsats rettet mot utdanning, sysselsetting og sosial mangfoldighet. Allerede på 1970-tallet ble det gjort tiltak i området av fysisk karakter. Det var lite fokus på individuelle problemer som befolkningen hadde. En konstaterte at fokus på generelle tiltak i de utsatte områdene ikke var tilstrekkelig, men at det i tillegg var nødvendig med hjelp og støtte til individer og husholdninger, med fokus på utdanning, arbeid og beskyttelse mot uheldig miljøer med rus og kriminalitet, som kunne virke forlokkende på mange unge. Arbeidet startet i 2011 og skal gå fram til 2030.

Det ble foretatt en geografisk avgrensning av området som skulle få nytte godt av prosjektinnsatsen. Beboerne i nærliggende områder, også med problemer, kunne oppfatte det som en urettferdighet ved at ikke midler også tilfalt dem, for eksempel midler til ekstraundervisning i skolen.

Tidligere områdeinnsatser hadde preg av å være sektororientert (velferd, helse, bolig), mens individuelle beboere hadde problemer som gikk på tvers av flere sektorer. Den nye visjonen skulle være helhetlig og delt av alle involverte aktører, men med en underliggende forståelse av at overskridelse av sektortenkning krever standhaftighet og utholdenhet. Svake resultater av nasjonale nabolagsinnsatser før 2010, gjorde at en søkte etter nye strategier. Satsingen har tre pilarer; Utdanning, arbeid og bolig/fysiske omgivelser.

De langsiktige målene med innsatsen går ut på å løfte resultatene på utvalgte sosioøkonomiske indikatorer til et gjennomsnitt for de fire største byene i Nederland innen 2030. En ønsker også at tiltakene skal resultere i at området skal bli en økonomisk motor for Stor-Rotterdam og for landet som helhet. Samtidig understrekes det at synlige resultater kan ta enda lenger tid, og at fokus på kortsiktige resultater som følge av statlige intervensjoner, med politikere som vil ta æren for dette, bør unngås.

Dol mfl (2019) sier at det kan være feilaktig allerede etter 9 år å forvente betydelige endringer i områdets sosiale struktur, men framhever at det er tegn på at flere tar relevant utdanning, langtidsledigheten synker og nye boligprosjekt også tiltrekkes av middelinntektshushold. Statistikk for de sju områdene for 2017, sammenlignet med resten av Rotterdam syd, Rotterdam, de store byene i Nederland og landet som helhet, viser at flere er avhengig av offentlige stønader, flere barn lever i lavinntektshushold, flere forlater skolen uten vitnemål, færre er i høyere utdanning, det er flere barn med foreldre som har lav utdanning og en betydelig høyere innvandrerandel.

Som et første delmål skulle tiltakene rettes mot unge i den hensikt å forbedre framtidstroen for disse. Mens tiltakene i Nederland vanligvis var rettet mot unge som gruppe, ble det her fokusert på unge i et bestemt område med omfattende tiltak rettet mot denne målgruppen. I tillegg skulle en få til en aktivisering av voksne som ikke hadde noen meningsfull daglig rutine. Disse skulle gis kontroll over egen situasjon og motiveres for utdanning og arbeid. Et tredje delmål var å tilby beboerne et trygt og godt bomiljø og nabolag samt tilfredsstillende boforhold.

---

<sup>31</sup> Nationaal Programma Rotterdam Zuid

Som utgangspunkt for innsatsene finnes det et visjonsdokument (Zuid Werkt) som nedfelles i fireårsplaner. Det er viktig at disse planene følges opp og det blir utarbeidet årsrapporter knyttet til dette. Hver fireårsplan blir evaluert før nye planer lages. For eksempel ble «trygghet» innført som en viktig pilar underveis, mens den siste planen har oppmerksomheten rettet mot «kultur». Nedenfor følger noen eksempler på iverksatte tiltak.

I 2015 ble det invitert til en konferanse for å vise hvordan investeringer i sosial boligbygging hadde redusert fattigdom og styrket områdene gjennom såkalte «community-team» (nabolagsteam), som besto av folk fra alle aktørene i området, som integrerte sosial boligbygging med skole og omsorg. I løpet av konferansen ble noen av de konkrete tiltakene presentert.

Nabolagsteam tok tak i elever som hadde problemer på skolen, fulgte opp hjemmemiljøet og tilbød ekstraundervisning. Studenter i høyere utdanning fungerer som coach for elever i Rotterdam syd. Ett annet tiltak gikk på bedre språkopplæring i før skolestart.

Ett tiltak var å opprette målrettede yrkesskoler i samarbeid med lokalt næringsliv for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til disse virksomhetene, ofte rettet mot logistikk i forbindelse med havnevirksomhet. Flere av tiltakene er rettet mot sysselsetting, som et testlaboratorium for oppstartsbedrifter på en nærliggende campus og lokaler for entreprenører som vil møte investorer og gis muligheter for å søke om mikrokreditt. Lokale arbeidsgivere tilbyr også karrieregarantier til unge som velger utdanning innen tekniske fag og omsorgsykker.

Mange lokale aktører, som beboere, boligforeninger, arkitektstudenter, forskere og lokale politikere, har gått sammen om en oppgradering av det offentlige rommet slik at det oppfattes mer attraktivt for den lokale befolkningen.

Et av tiltakene innebærer at i alle prosjekt som blir finansiert av Rotterdam kommune, så må mellom 5 og 50 prosent av budsjettet benyttes til å gi vanskeligstilte grupper sysselsettingsmuligheter i prosjektene.

I boligsektoren dreide tiltakene seg dels om social housing og dels om hvordan bolig spiller en viktig rolle for grunnleggende forhold som arbeid, skole og bomiljø i de syv delområdene. Et annet ønske var å forbedre den private utleiesektoren gjennom partnerskap med eiere og boligforeninger. Ikke minst setter kommunen inn et sterkere kontrollregime for å redusere omfanget av ulovlig utleie.

I enkelte av områdene har det foregått en storstilt oppgradering av bygningsmassen, også med bygging av nye boliger. Dette har ført til oppgraderte sosialboliger med høyere kvalitet, nye boliger av andre typer og en mindre ensidig inntektsfordeling. I tillegg ble byreoveringsprosjekter igangsatt for å beholde middelinntektsushold i området (i motsetning til å rekruttere slike utenfra). Undersøkelser konkluderer med at nye og gamle beboere lever sammen, men ofte hver for seg, med liten kontakt mellom gruppene. Det er også slik at den nye middelklassen som har flyttet inn sender sine barn til skoler i Rotterdam nord.

## Finansiering, organisering og offentlig samarbeid

Den utøvende organisasjonen NPRZ setter prosjekter ut i livet basert på det handlingsrommet som finansieringen gir. Den nasjonale finansieringen kom på plass i 2011 med et 20 års perspektiv. Organisasjonen er organisert som en uavhengig nettverksorganisasjon med representanter fra kommunen, utdanningsinstitusjonene, arbeidsgivere, helse og omsorgsorganisasjoner, boligorganisasjoner, beboere og ikke minst et direktorat for bolig og bomiljø underlagt den nasjonale regjeringen. Ordføreren i Rotterdam er styreleder i et styre med direktøren for NPRZ og der aktørene er representert. Dol mfl (2019) framhever direktørens positive egenskaper som en styrke for organisasjonen. Hver representant forankrer sitt arbeide i den organisasjonen den representerer. Dol mfl (2019) mener denne styringsstrukturen var ny for Nederland da tiltakene startet. De viser også til at det i 2010 ble nedsatt en kommisjon som skulle snakke med alle involverte, stille de riktige diagnosene og stake ut veien videre for å løse problemene.

Kommisjonens arbeid ble publisert på nederlandsk i Deetman og Mans (2010). Hovedbudskapet var å skape en forpliktende oppslutning blant alle aktørene som var involvert.

NPRZ har også som en oppgave å prøve å skaffe ytterligere finansiering av tiltakene fra diverse kilder og fond. Men organisasjonen fungerer ikke byråkratisk ved å samle alle inntekter til fordeling. I stedet er det slik at aktørene selv setter i gang og gjennomfører prosjekter som er i tråd med de vedtatte målene. Pengene fra sentralt regjeringshold bevilges derfor direkte til de konkrete prosjektene, enten det er skole- eller byfornyelsesprosjekter. Tidligere erfaringer fra kommunal gjennomføring var at den kommunale entusiasmen ofte sank betraktelig når det ikke ble oppnådd umiddelbare resultater av innsatsen. NPRZ har sju ansatte som finansieres av kommunen og aktørene som er tilsluttet organisasjonen, men mottar også penger fra sentralt hold. Regjeringen har derfor sterk innflytelse på hva som settes i gang gjennom de ulike finansielle bidragene, dels til undervisning og dels til boligsatsingen, det siste også gjennom lovverket.

Organisasjonen er også bevisst på hvordan de agerer ved et politisk skifte i byen, der avgående representanter får i oppgave å sette nye representanter inn i sakene og samtidig sikre den nødvendige fortroligheten mellom partene og kontinuitet i arbeidet. Også ulike problemforståelser mellom politiske partier var en bevisst på å takle.

## Medvirkning i gjennomføringen

Medvirkningen ivaretas først og fremst gjennom sammensetningen av den utøvende organisasjonen. Som nevnt er også beboerne representert her, men med kun én representant som skulle være «øyne og ører» for beboerne. Dol mfl (2019) var overrasket over at det ikke var flere representanter for lokale beboerforeninger med. Tanken til NPRZ er ikke å la beboerne representere med stemmer, men heller å stimulere dem gjennom programmer til utdanning og arbeid og å la nabolagsteamene involvere seg i de konkrete problemene som enkeltbeboere har. Det var likevel viktig med en omforent forståelse med beboerne om diagnosen og tilstanden i området før tiltakene ble satt i gang. Denne strukturen medførte at NPRZ ikke brukte tid på å støtte opp om mange lokalt initierte småprosjekter, slik at de ble et nettverk for en mengde av disse. De var også redde for at en slik framgangsmåte skulle føre til en «subsidiæringskarusell». Lokale profesjonsutøvere mente også at de lokale kreftene manglet den kompetansen (sosiale kapital) som skulle til, og derfor ble avhengig av støtte utenfra. Det er imidlertid en del diskusjon om denne framgangsmåten, hvor målet om et «deltakende lokalsamfunn» faktisk krever støtte til lokale initiativ.

Noe av bakgrunnen for denne politikken var et politisk skifte fra sosialdemokrati til et mer høyreorientert styre. Sosialdemokratiet støttet lokale beboerorganisasjoner i håp om å få stemmer tilbake. En annen grunn var at representantene for lokale beboere ofte besto av eldre beboere som hadde deltatt i tidligere oppgraderingsprogram og som siden var blitt avhengig av offentlig støtte. En tredje faktor er at representanter for ulike trossamfunn er tilbakeholdne med å delta i beboerorganisasjoner som har møter med kommunale myndigheter. En fjerde grunn er knyttet til det store gjennomtrekket av beboere i området og at mange beboere med Østeuropeisk bakgrunn kun var opptatt av arbeid, samtidig som de manglet språkferdigheter for å delta. På mer generell basis har Rotterdam andre midler som er rettet mot å støtte lokale beboerorganisasjoner. Oppsummert var det en forståelse av det var svært mange ulike beboergrupper og interesser i området, med både etniske, religiøse og sosiale dimensjoner, og at det er vanskelig å få alle disse gruppene representert fordi de har ulikt utgangspunkt og at mange har nok med sine egne problemer. Erfaringen var også at engasjementet ofte var begrenset i tid og sted til motstand mot rehabiliteringsprosjekter som berørte dem.

## Resultater og erfaringsoverføring

Dol mfl (2019) framholder at de fleste prosjektene er på forventet kurs, men at andelen hushold med sammensatte og komplekse utfordringer er på omtrent samme nivå som da satsingen startet.

I tillegg til de individbaserte tiltakene ble det satset på nye boliger for middel-inntekts hushold. Hensikten var først og fremst å beholde dem som fikk økte inntekter fra arbeid, og som ellers ville ha flyttet ut av området. I de tilfellene der beboerne ble rekruttert utenfra til disse boligene (begynnende gentrifisering) var erfaringen at de levde side om side med de opprinnelige beboerne uten noe felleskap, samtidig som barna deres ble fraktet til skoler i Rotterdam nord. For mange av beboere er de generelle forbedringene ikke merkbare og varige. De sier samtidig at det er vanskelig å vite hva som ville ha skjedd uten denne satsingen, men viser til at mange lignende områder uten spesielle programmer har fått forverret sin situasjon de siste årene.

På konferansen i 2015 ble ett av områdene besøkt. Et felleskjøkken opprettet på initiativ fra beboerne hadde fungert i 2 år, der det i tillegg til matservering også var opprettet kokkekurs for interesserte, take-away tjenester og levering av produkter til lokale butikker. Overskuddet av virksomheten blir reinvestert, for eksempel i opprettelse av lokale sosiale tjenester. Lokalene som ble brukt er eid av et boligkooperativ og leies ut til lav leie, til tross for tilbud om kjøp fra private investorer.

En lokal skole ble besøkt. Ifølge en lærer var det kun 1 av 250 elever der begge foreldre var nederlandske. De fleste hadde landbakgrunn fra Marokko og Tyrkia. I tillegg til den lovpålagte undervisningen, ble det tilbudt ytterligere 6 timers undervisning med frivillig oppmøte. De såkalte «Community teams» registrerer hverdagsproblemer knyttet til trangboddhet, og organiserer en rekke aktiviteter etter skoletid, inkludert omsorgstjenester og sosial støtte.

Dol mfl (2019) fikk i oppdrag å dokumentere tiltak og resultat av det som hittil var gjennomført. Metoden var en blanding av intervjuer og databearbeiding. Erfaringen fra nettverksorganisasjonen var at de ulike aktørene var svært opptatt av og hadde fokus på sitt eget område i starten. Dette gjaldt for eksempel representanter for utdanningsinstitusjonene. Etter vel åtte års deltakelse hadde de fått en større forståelse av hvordan deres egne problemer kunne forstås i en større sammenheng eller i komplekse sosiale omgivelser. Dermed ble de mer interessert i å samarbeide med andre sektorer eller disipliner for bedre å kunne løse problemer de selv var opptatt av. Noen av de samme mekanismene gjorde seg gjeldene for de såkalte NIT-team (Neighbourhood Intervention Teams) som når de ble oppmerksom på unge med et problem, så gjorde de grundige undersøkelser rundt husholdningen til den aktuelle personen for å finne mer ut om årsakene til at problemet oppsto.

En annen erfaring er at kontinuitet er viktigere enn fleksibilitet i arbeidet med å oppnå målene. Derfor var det viktig å holde målene fast selv om både trygghet og kultur hadde kommet inn på et senere tidspunkt. Kontinuiteten kunne bli truet på flere måter, for eksempel ved at noen aktører hadde for kortsiktige perspektiv, ved for stor turnover blant ansatte i NPRZ og blant lærere i grunnskolen samt for stor utskifting av befolkningen.

## Oppsummering

Rotterdam syd ble betraktet som Nederlands mest sosialt dårligst stilte. Kartlegging av områder i Rotterdam med levekårsproblemer lå til grunn for at Rotterdam syd ble valgt ut som et område for ekstra innsats. Området har om lag 200 000 innbyggere. Med bil eller buss ligger området ca. 20 minutter fra sentralbanestasjonen i Rotterdam. Området var preget av holdninger der det var sosialt akseptabelt ikke å arbeide eller være i skolen og er preget av mange med lave inntekter, sterk mismatch mellom kvalifikasjoner som trengs i Rotterdams arbeidsmarked og de kvalifikasjonene beboerne i området har, flere med språkproblemer, gjeld de ikke kan nedbetale samt flere med problemer knyttet til rus og mental helse. Også kriminaliteten i området undergraver lokalsamfunnets funksjon. Unge med svak framtidstro rekrutteres til kriminelle miljøer og mange av områdene betraktes som lite gunstig for barn å vokse opp i.

«The National Program South Rotterdam» (NPRZ) startet i 2011. Organisasjonen er organisert som en uavhengig nettverksorganisasjon med representanter fra kommunen,

utdanningsinstitusjonene, arbeidsgivere, helse og omsorgsorganisasjoner, boligorganisasjoner, beboere og ikke minst et direktorat for bolig og bomiljø underlagt den nasjonale regjeringen. Det langsiktige målet med innsatsen går ut på å løfte resultatene på utvalgte sosioøkonomiske indikatorer til et gjennomsnitt for de fire største byene i Nederland innen 2030. I tillegg til generelle tiltak gis det hjelp og støtte til individer og husholdninger. Satsingen har tre pilarer; utdanning, arbeid og bolig/fysiske omgivelser. Som utgangspunkt for innsatsene finnes det et visjonsdokument som nedfelles i fireårsplaner. Hver fireårsplan blir evaluert før nye planer lages. NPRZ har også som en oppgave å skaffe ytterligere finansiering av tiltakene fra diverse kilder og fond. Aktørene setter selv i gang og gjennomfører prosjekter som er i tråd med vedtatte mål. Pengene fra sentralt regjeringshold bevilges direkte til konkrete prosjekter. Medvirkningen ivaretas først og fremst gjennom sammensetningen av den utøvende organisasjonen. Beboerne har kun én representant som skal være «øyne og ører» for dem.

Såkalte nabolagsteam, som består av folk fra alle aktørene i området, tar tak i elever som har problemer på skolen, følger opp hjemmemiljøet og tilbyr ekstraundervisning. Andre tiltak er å opprette målrettede yrkesskoler i samarbeid med lokalt næringsliv for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til virksomhetene, opprette testlaboratorium for oppstartsbedrifter og tilby lokaler for entreprenører som vil møte investorer.

I enkelte av områdene har det foregått en storstilt oppgradering av bygningsmassen, også med bygging av nye boliger. Dette har ført til oppgraderte sosialboliger med høyere kvalitet, nye boliger av andre typer og en mindre ensidig inntektsfordeling. I tillegg ble byreoveringsprosjekter igangsatt for å beholde middelinntektshushold i området.

De fleste prosjektene er på forventet kurs, men andelen hushold med sammensatte og komplekse utfordringer er på omtrent samme nivå som da satsingen startet. Middelinntektsbeboere rekruttert utenfra til nye boliger lever side om side med de opprinnelige beboerne uten noe felleskap, samtidig som barna deres fraktes til skoler i Rotterdam nord. For mange av beboere er de generelle forbedringene ikke merkbare og varige. Lignende områder uten spesielle programmer har fått forverret sin situasjon de siste årene. Aktørene i NPRZ var svært opptatt av og hadde fokus på sitt eget område i starten, men hadde senere fått større forståelse av hvordan deres egne problemer kunne forstås i en større sammenheng, og dermed blitt mer motivert for samarbeid. En annen erfaring er at kontinuitet er viktigere enn fleksibilitet i arbeidet med å oppnå målene.

## 6 Belgia

I dette kapitlet vil vi se nærmere på en områdesatsning i Brussel, Belgias hovedstad. Dette er en satsing av mindre skala som gjennomføres i samarbeid mellom bykommunen og regionen. Région Bruxelles-Capitale (RBC) er en av de tre føderale enhetene i Belgia ved siden av Vallonia og Flandern. Områdesatsingen har ikke nasjonal forankring, men skjer innenfor en regional tilnærming. Regionen RBC omfatter Brussel bykommune (Bruxelles-ville) samt 18 andre kommuner; med til sammen 1 million innbyggere fordelt på 162 kvadratkilometer. Mens det er kommunene som har en stor del av ansvaret for byplanlegging, har regionen siden 2002 hatt en såkalt helhetsplan (*schéma directeur*) for byplanlegging med hensikt å få til bedre sammenheng mellom styringsnivåer, og for å identifisere store områder for byutvikling (Damay and Delmotte 2010).

Siden 1994 har regionen, i partnerskap med 13 av kommunene som dekker et område som anses å ha behov for byfornyelse, inngått såkalte nabolagskontrakter (*contrats de quartier*). Hvert år publiserer regionen en liste over fire nabolag som vil få nabolagskontrakt for en fireårsperiode fra og med det påfølgende året. Nabolagene, som er relativt små, velges ut på bakgrunn av sårbarhetskriterier som tar utgangspunkt i tilstanden til boliger og offentlige rom, samt levekårsstatistikk slik som arbeidsledighet.<sup>32</sup> De siste årene har tiltaket blitt omdøpt til *contrats de quartier durable*, altså bærekraftige nabolagskontrakter. Dette viser til et økt vektlegging av miljødimensjonen, både i de fysiske og sosiale intervensjonene.

Kommunen der nabolaget ligger er ansvarlig for å utarbeide et program for nabolagskontrakten og iverksette dette etter godkjenning fra regionen. De kan samarbeide med private design- eller byplanleggingskontor for å utarbeide programplanen. Mellom 1994 og 2008 ble det brukt en halv milliard euro på nabolagskontrakter. I 2007 var budsjettet for fire nye kontrakter på over 52 millioner euro, hvorav regionen betalte 69 %, staten og regionen i samarbeid bidro med 24 %, og 7 % ble dekket av kommunene selv (Berger 2009).

### Om Nabolagskontrakt Bockstael og hvilken kunnskap som lå til grunn ved oppstart

Bockstael er et område nord i Brussel, rundt en plass som også er et viktig kollektivknutepunkt; Place Bockstael. Området er delt opp av flere toglinjer og lignende infrastruktur. Det ligger i nærheten av det store industriområdet Tour & Taxis, som har blitt identifisert i regionens helhetsplan som et viktig område for byutvikling. I løpet av de siste årene har gamle industribygg i dette området blitt omdannet til handelssentre, boliger og konferanselokaler.

Nabolagskontrakten for området Bockstael løp opprinnelig fra 2013 til 2017, men ble forlenget med to år. Brussel bykommune utarbeidet programplanen i samarbeidet med designkontoret Artgineering-Urban Platform (A.M. Artgineering - Urban Platform udatert). Utgangspunktet for utarbeidelsen av programplanen var en omfattende nullpunktsanalyse, publisert i desember 2013 og utarbeidet av Artgineering-Urban Platform (A.M. Artgineering - Urban Platform 2013). Den bygget på foreliggende offentlig statistikk og informasjon om nabolaget, samt kvalitative nabolagsundersøkelser gjennomført i april 2013. Nullpunktsanalysen trekker blant annet frem områdets historie, erfaringer fra tidligere nabolagskontrakter i omkringliggende områder, samt større byutviklingsprosjekter slik som det nevnte industriområdet Tour & Taxis. Det er mye fokus på bygg og fysiske aspekter, samt miljø (forurensning, avfallshåndtering mv). Ettersom området som er valgt ut til nabolagskontrakten ikke er et offisielt administrativt område, men et nabolag som avgrenses ut fra noen bestemte gater, toglinjer og veikryss, anvendes levekårsstatistikk for den større administrative enheten området inngår i (Laeken Est eller Brussel bykommune).

<sup>32</sup> Se <https://quartiers.brussels/1/page/definition/perimetre-d'intervention>

En viktig del av nullpunktsanalysen tok for seg tilstanden til boliger og bygg i området, og sammenlignet denne med snittet for regionen (A.M. Artgineering - Urban Platform 2013, 25-37). Her ble det fremhevet at området hadde både flere små boenheter enn snittet, og også høyere befolkningstetthet – altså at det er en utfordring med trangboddhet i området. Befolkningstettheten er også høyere enn statistikken tilsier, på grunn av større ubebodde områder slik som en stor gravlund (ibid s. 37-39). Boligene i området har lavere standard og komfort enn snittet i Brusselregionen. Det bemerkes i analysen at boligprisene ble firedoblet i løpet av en periode der gjennomsnittslønningene kun økte med 5 prosent (ibid pp, 27). Økende boligpriser og mangel på leiligheter folk har råd til, har ført til et økende svart leiemarked, og et såkalt «søvnmarked» der man også utnytter nyankomne innvandrere til Brusselregionen som har vanskelig med å komme seg inn på boligmarkedet (ibid pp26). Området har 4 prosent sosialboliger, som er en del under snittet for regionen, og disse er også stort sett små boenheter.

Analysen brukte ellers mye plass på å gjennomgå offentlige rom og bygg i området, ettersom området er delt i seks på kryss og tvers av ulike transportårer (toglinjer, veier, plasser). Utfordringer som ble identifisert, var mangel på grøntområder og dårlig fremkommelighet, og mye av programmet sentrerer nettopp rundt forbedring av offentlige rom, inkludert fremkommelighet for myke trafikanter og tilknytningspunkter til parker og grøntområder. Det ble også trukket fram at området hadde flere historiske bygg som delvis ikke var i bruk.

Når det gjelder beboerne i området (ibid pp 45-56), ble det trukket fram at området hadde lavere gjennomsnittsalder enn regionen som helhet, og at området hadde høyere andel barnefamilier og eneforsørgere. Samtidig er det lavere gjennomsnittsinntekt, og mye høyere arbeidsledighet enn det som er snittet i regionen – spesielt blant unge. Det ble også trukket fram at mens området har omtrent like høy andel med innvandrerbakgrunn som regionen som helhet (31 kontra 30 prosent), har innvandrerne i Laeken Est i mye større grad bakgrunn fra Nord-Afrika (10 kontra 4 prosent), og i mindre grad bakgrunn fra andre EU-land (ibid s. 45).

Ifølge nullpunktsanalysen var det allerede en rekke tiltak i området for å hjelpe beboere inn på arbeidsmarkedet, men disse omtales som lite kjent og dårlig koordinert. En del beboere har begrensede kunnskaper i de offisielle språkene, og mangel på barnepass trekkes også fram som hindringer når det gjelder overgangen til arbeid (ibid s. 56). Analysen trekker fram at det er begrenset lokalt handelstilbud, samt lite grøntområder og det de kaller «sosioøkonomisk infrastruktur», inkludert både skole, barnehage og sportsinfrastruktur. Det trekkes frem at beboerne lenge har etterspurt mer grøntområder.

Det siste punktet i nullpunktsanalysen er det de kaller «sosialt klima», og her bygger de på en større plan for revitalisering av området («Le Plan Global de Révitalisation de Laeken 2012-2018»). Det sosiale klimaet oppsummeres med at det er språklige og sosiale skillelinjer i området, og lite «sosial mix» (A.M. Artgineering - Urban Platform 2013, 77-81). Området beskrives som delt i små enklaver, både fysisk og sosialt, med mangel på felles møtepunkter. Analysen fremhever at dette kan bøtes på både ved fysiske tiltak og sosiale tiltak som skaper slike møtepunkter. Det kan bemerkes her at i tillegg til en relativt høy andel innvandrere, er området delt språklig mellom Belgias to offisielle språk.

Denne type tilnærming, med fokus på sosial mix, har vært relativt kontroversiell i Brussel. Sonck (2013) argumenter i en analyse av nabolagskontrakt Bockstael for at det ikke er dekning i det underliggende datamaterialet for å konkludere med en *fravær* av sosial mix, og stiller seg svært kritisk til at dette blir brukt som argument for tiltak i planen. Han anser det som en ideologisk analyse, og stiller spørsmål ved om sosial mix henger direkte sammen med sosialt samhold, slik det implisitt legges opp til. Videre spør han seg om tiltakene som følger av en slik analyse vil skyve ut dagens beboere og heller tiltrekke seg nye og rikere grupper, gjennom en gentrifiseringsprosess. Sonck bygger noe av sin kritikk på en ytterligere artikkel av Emmanuelle Lenel, hvis engelske tittel er *Social mix in public urban action in Brussels. Project or political language?* (Lenel 2013) Lenel argumenterer for at sosial mix har blitt et slags buzzword fordi det kan brukes til en slags



«lettversjon» av sosial rettferdighet som verken fornærmer høyre- eller venstresiden, men som ikke egentlig har noe positiv effekt i seg selv, og ikke tar for seg årsakene som egentlig ligger bak fattigdom.

## Strategier, metoder og tiltak

Nabolagskontraktene i Brusselregionen er formelt sett strukturert rundt fem pilarer, hvorav de tre første handler om bolig: (1) sosialboliger eller tilsvarende, (2) konvensjonelle boliger, (3) boliger gjennom offentlig privat samarbeid, (4) skapning, oppussing og endring av offentlige rom, og (5) sosioøkonomisk revitalisering, enten gjennom å skape og styrke sosial, kulturell og sportslig infrastruktur i nærmiljøet, eller gjennom å støtte initiativer knyttet til utdanning og overgang til arbeidsmarkedet (Berger 2009). De fem pilarene er ikke nødvendigvis likeverdige i omfang. Det gjennomføres en rekke underprosjekter tilhørende hver pilar, og det kan for eksempel være mange flere prosjekter tilhørende den femte pilaren. I det store og hele er strategien for nabolagskontraktene å koble sosioøkonomiske, bolig sosiale og fysiske virkemidler for å revitalisere og skape nye dynamikker i et område, og for å skape en revitaliserende endring som går ut over bare opprustning. I løpet av de senere årene har man vektlagt å ta inn miljøperspektiver.

Om vi ser nærmere på strategien for Bockstael nabolagskontrakt, beskrives den i detalj i programplanen utarbeidet av Artgeneering (A.M. Artgeneering - Urban Platform udatert). Denne bygger på nullpunktsanalysen (beskrevet over), som hadde som formål å utarbeide en «diagnostikk». Strategien tar utgangspunkt i «et paradoks som ble identifisert i diagnostikken»: området var omringet av tettbygd areal, men med et antall bygg som ikke lenger har noen funksjon, og en del utilgjengelig, men ubebygd areal (ibid s. 91). I den første kategorien finnes bygg slik som gamle Laeken togstasjon, mens i den andre finnes slik som den gamle toglinja L28. Utviklingen av disse områdene settes i en større regional kontekst. Innenfor nabolagskontrakten handler strategien om å skape sammenheng og kontakt mellom ulike områder slik at de er mye mer fremkommelige. Det skal skapes grøntområder som er mye mer tilgjengelige for beboerne, og som på sikt skal henge sammen med nye og større parkområder som er i ferd med å utvikles i nærområdet. Dette er til en viss grad strukturelle fysiske intervensjoner, men i tillegg er det en rekke ikke-strukturelle tiltak slik som opprustning av eksisterende bygg og fasader.

Programplanen er ikke organisert eksplisitt etter de fem pilarene, mener heller rundt områdets geografi og det som omtales som to «akser» (den nedlagte toglinja L28A, og den fortsatt aktive toglinja L50, som deler opp området), og to «poler» (place Bockstael og gamle Laeken togstasjon) (A.M. Artgeneering - Urban Platform udatert, 103). Sentralt i planen står flaggskipsprosjektet som omtales som Kvartal 28A (ibid s. 109). I tilknytning til grøntområdet langs toglinja, skal det bygges familieboliger, en offentlig gymsal, kontorlokaler for lokale foreninger samt ulike adgangspunkter til den nye parken. Ytterligere prosjekter tilknyttet pilar 1-4 (bolig, infrastruktur og offentlige rom) er utbedringer av Place Bockstael (forbedring av trafikkflyt, installasjon av et sykkelreparasjonspunkt, opprettelse av barnehage), og oppussing av den gamle togstasjonen i Laeken, inkludert bygging av en sykkelvei forbi denne. Fokus er på å skape fremkommelighet og sammenheng, spesielt for myke trafikanter, og et grønnere nabolag. I tillegg til de større parkanleggene, ble det planlagt flere «pocket parks», altså nabolagshager, i samarbeid med Université Libre de Bruxelles.

Selv om bolig i prinsippet utgjør tre av fem pilarer i nabolagskontraktene, er det relativt begrenset investering i bolig i nettopp denne kontrakten. I tråd med nullpunktsanalysen som tilsa at det var få sosialboliger i området, og at disse var relativt små, bygges det 16 sosialboliger som en del av flaggskipsprosjektet. Minst en tredjedel av disse skal ha 3 eller 4 soverom, for å svare på behov spesielt fra barnefamilier. Boligene skal administreres av sosialkontoret (CPAS) og ha moderat husleie. Samtidig er et av de sosiale tiltakene i planen opprettelse av et boligkontor, også drevet av CPAS, som skal fylle ulike funksjoner slik som boligformidling, inspeksjoner av boliger, bistand med opprustning av bygg mv (ibids. 179)

De ulike sosioøkonomiske tiltakene er til dels lagt opp til å henge sammen med de fysiske intervensjonene. For eksempel er det en rekke tiltak som går på tvers av bolig, bærekraftig nabolagsutvikling og sysselsetting, i form av blant annet opplæringsprosjekter innen «grønne jobber» slik som rehabilitering av bygg, der deltakerne ansettes til å rehabilitere bygg i området etter fullført opplæring (ibid s. 191) Andre sysselsettingstiltak rettet mot personer som står langt fra arbeidslivet inkluderte grunnopplæring i fransk, matematikk og IT, kurs med innføring i hvordan arbeidslivet fungerer, og støtte for lokale entreprenører. En rekke tiltak rettes mot barn og unge i form av leksehjelp, ungdomshus og gymsal. I påvente av en permanent ny gymsal i et av de planlagte byggene, ble det opprettet et midlertidig lokale. En del aktiviteter handler også om konkrete møteplasser for beboere, for eksempel i form av et «bytteloft» for kvinner i nabolaget, ulike happenings for å fremme lokal kulturarv, og bedre tilgang til kulturtilbud for alle (ibid s. 219).

## Finansiering, organisering og offentlig samarbeid

Under programperioden ble iverksettingen av planen koordinert av et prosjektteam på fem personer, som hadde kontor i området. Programplanen beskriver i detalj hvordan ansvar og finansiering er fordelt mellom ulike aktører. Finansieringen av nabolagskontrakten som helhet er delt mellom regionen og Brussel bykommune, og for hvert delprosjekt er det spesifisert hvor stor andel hver av disse finansørene er ansvarlig for, samt også eventuelt hvilke andre aktører som bidrar og med hvor mye (A.M. Artgineering - Urban Platform 2013). Det er en rekke andre offentlige og private aktører som er involvert gjennom finansiering av prosjekter innenfor sin sektor. Blant annet er *Beliris*, et selskap som eies av regionen og staten i felleskap, enefinansør for flere store delprosjekter som handler om bygging og oppussing av offentlig transportinfrastruktur, sosialboliger og grøntområder.

Andre viktige aktører i nabolagskontrakten er det kommunale sosialkontoret (CPAS), Bruxelles Environnement, det lokale skolesystemet, og ulike selskaper som har å gjøre med offentlig transport, herunder togselskapet SNCB, Infrabel (tilsvarende BaneNor), STIB (tilsvarende Ruter i Oslo), og Bruxelles Mobilité. Disse aktørene er sentrale ettersom mye av denne nabolagskontrakten handler om fremkommelighet og offentlig rom.

Etter avslutningen av programperioden, videreføres noen av prosjektene innenfor ordinære rammer eller gjennom privatisering (Commission de Quartier Bockstael 2018). Sysselsettingsprosjektene som resulterte i rehabilitering av bygg har blitt gjort om til et selskap, som har en rekke kontrakter med sosialkontoret (CPAS) for å pusse opp bygg i deres eie. Boligkontoret som ble opprettet driftes videre av byen, og et kontor for bærekraftige boliger har fått finansiering for å drives videre av en NGO. Sykkelpunktet driftes videre av Bruxelles Mobilité, og en rekke grønne prosjekter slik som nabolagshagene driftes videre av Brussel bykommune. Leksehjelpprosjektet har blitt gjort permanent og driftes fra sosialkontoret. Prosjektene som hadde å gjøre med idrett for unge vil bare delvis opprettholdes, og de ansvarlige uttrykker skuffelse over at de delvis avvikles før de nye tilbudene er oppe og står. Noen av beboerinitiativene videreføres, og dette er også tilfelle for «bytteloftet» for kvinner i området. Det er likevel en god del av tiltakene som er rettet mot barn og unge, og kulturtilbudene, som ikke videreføres etter endt prosjektperiode (Commission de Quartier Bockstael 2018).

## Medvirkning i gjennomføringen

Medvirkning har vært viktig i nabolagskontraktene siden begynnelsen, og er nevnt i forordningen som opprettet systemet i 1993. Senere rundskriv har formalisert medvirkningen ytterligere gjennom ulike minstekrav. Mye av medvirkningen skjer gjennom en «Lokal helhetlig utviklingskommisjon» (*Commission locale de développement intégré*, CLDI). Denne kommisjonen skal ha minst 8 beboerrepresentanter fra området, samt representanter fra andre offentlige aktører og eksperter. CLDI skal møtes minst seks ganger i planleggingsfasen og åtte ganger i året i implementeringsfasen. I tillegg til disse formelle strukturene, er det mer og mer vanlig at den

offisielle medvirkningsprosessen suppleres med frivillige initiativ slik som arbeidsgrupper, felles feltbesøk, deltakelsesdager, sosiologiske undersøkelser, idemyldring mv (Berger 2009). Det er også bestemt at det skal organiseres allmøter i området minst 3 ganger i planleggingsfasen og 2 ganger i implementeringsfasen, og at planen skal sendes på høring i minst to uker slik at hele befolkningen kan komme med innspill om de ønsker. Etter at programplanen har vært på høring sender kommunestyret den til regionen sammen med sin egen uttalelse. Regionregjeringen vil da godkjenne (eller ikke), og eventuelt komme med krav eller anbefalinger, for implementeringen kan begynne. Kommunen har 4 år for å gjennomføre programmet.

Hver kontrakt har altså ulike faser:

1. utarbeidelse av programplanen over en nımånedersperiode
2. implementering over fire år, med mulig to års forlengelse for å ferdigstille de siste byggeprosjektene

Innenfor nabolagskontrakt Bockstael var det altså ulike måter beboerne kunne involveres: gjennom høringer og allmøter, som medlemmer av utviklingskommisjonen, gjennom arbeidsgrupper knyttet til ulike arrangementer, og gjennom å søke midler til ulike sosioøkonomiske tiltak. I løpet av nabolagskontraktens levetid ble det hvert år lyst ut midler (mellom 500 og 5000 euro per prosjekt) som beboerne kunne søke om til å sette i gang egne prosjekter og initiativ. Eksempler fra 2014 inkluderte en lokal blogg, matlagingskvelder for foreldre i nabolaget, og radioatelier. I følge Sonck var det mer brukermedvirkning i utarbeidelsen av denne nabolagskontrakten enn tidligere kontrakter, som tilskrives engasjementet til lokalpolitikeren Ans Persoons samt det aktive organisasjonslivet i Laeken som har utviklet seg i løpet av flere etterfølgende nabolagskontrakter i nørområdet (Sonck 2013).

## Resultater og erfaringsoverføring

Per oktober 2019, var de store byggeprosjektene som er del av denne kvarterskontrakten fortsatt lang unna å være ferdige. Parken langs L28 er planlagt åpnet våren 2020, og bygningene som opprustes eller bygges er fortsatt langt fra å være ferdigstilt. Det er derfor for tidlig å si noe om resultater og effekter av de fysiske tiltakene. Imidlertid ble det i 2018 publisert en sammenfatning av alle de gjennomførte sosioøkonomiske prosjektene, der det også ble spesifisert hva som eventuelt ble videreført og mainstreamet (Commission de Quartier Bockstael 2018). Det er verdt å merke seg at mange av de sosiale tiltakene var tenkt i sammenheng med de fysiske, og at dette ikke fullt ut ble gjennomført i praksis gitt forsinkelser med byggingen.

Relativt omfattende dokumentasjon av innsatsene er tilgjengelig på nett, og kan anvendes inn i nye nabolagskontrakter. Som nevnt over (under finansering, organisering og offentlig samarbeid), er en rekke tiltak som ble utviklet i denne nabolagskontrakten videreført, og noen forsøkes også oppskalert til byen som helhet på sikt. Spesielt gjelder dette boligkontoret som ble opprettet, og i så måte har nabolagskontrakten fungert som et utviklingslaboratorium for offentlige tjenester.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på en nabolagskontrakt i området Bockstael nord i Brussel. Mye av tiltakene og investeringene i denne nabolagskontrakten har vært konsentrert rundt fysisk opprustning, i tillegg til noen mer strukturelle fysiske intervensjoner og en rekke mindre sosiale tiltak for beboerne. Dette har vært en relativt liten og kortvarig områdesatsing sammenlignet med de andre vi ser på i denne rapporten, men den anvender en tydelig metodikk utviklet over en lang tidsperiode. Nabolagskontraktene er en måte å arbeide sammen på tvers av styringsnivåer og etater i en byregion som ellers er administrativt svært oppstykket. Samtidig kritiseres programmene for å ikke i tilstrekkelig grad ta tak i strukturelle utfordringer, og heller fokusere på mer kontroversielle og potensielt ideologiske tilnærminger slik som «sosial mix».

## 7 Storbritannia

England har over flere år gjennomført ulike former for områderettet innsatser, Area Based Initiative (ABI). Noen eksempler er Urban Programme, Urban Development Corporations, City Challenge, The Single Regeneration Budget og Neighbourhood Renewal Fund (CRESR, 2010g, s. 10; Rhodes et al., 2005, s. 1920). Det største områderettede innsats-programmet i England gjennom tidene er imidlertid det nasjonale programmet The New Deal for communities (NDC) Programme, og ble lansert som et program i 1998. Selv om programmet ble avsluttet for rundt 10 år siden, har vi valgt å se nærmere på dette programmet fordi programmet er et av de mest innovative og intensive programmene innenfor områderettet innsats i England.

Vi har valgt å se nærmere på nabolagene som ble valgt ut i Newcastle. Newcastle regnes i engelsk målestokk som en liten by med omtrent 250 000 innbyggere og hadde høy arbeidsledighet i forhold til det nasjonale gjennomsnittet da programmet ble etablert (Cameron, 2003, s. 2). Byen er en typisk post-industriell by, i likhet med mange av de andre byene i Nord-England. Byen har de siste årene fått polarisering av boligprisene. I den mest stigmatiserte bydelen, Westgate på vestsiden av byen, har man sett nedgang i boliggetterspørsel. De finere, og mer populære strøkene nord i utkanten av byen har derimot fått en enorm prisstigning (ibid s. 2368-2370).

Newcastle NDC-området ligger vest for bykjernen og besto av nabolag med følgende distinkte kjennetegn: Innbyggerne var forholdsvis unge og mer enn 20 prosent av innbyggerne var under 16 år. Nesten en tredjedel av alle innbyggerne som var i arbeidssalder var arbeidsledige, mottok stønad eller jobbet i de dårligst betalte jobbene. Den asiatiske/britisk asiatiske befolkningen var den største ikke-hvite gruppen i NDC-området og utgjorde ca. 20 prosent av befolkningen. I 2006 ønsket 42 prosent av innbyggerne i Newcastle NDC-området å flytte ut. 43 prosent av befolkningen i området hadde levd i deres nåværende bolig mindre enn tre år, altså var området preget av en stor turnover (CRESR, 2010b, s. 20-21). I perioden 1970-2000 sank befolkningen på Westgate med 40 prosent (McCulloch, 2004, s. 138).

### Om programmet og hvilken kunnskap som lå til grunn før oppstart

Programmet var designet for å forandre de fattigste nabolagene i England, og 39 nabolag ble valgt ut. 14 av de 39 områdene er lokalisert Nord i England. Områdene fra nord-vest i England som ble valgt ut: Rochdale, Knowsley, Manchester, Liverpool, Salford og Oldham. Områdene fra nord-øst i England som ble valgt ut til NDC-programmet er: Hull, Newcastle, Doncaster, Sunderland, Middlesbrough og Hartlepool.

Grunnlaget for utvelgelsen av områdene var basert på en analyse gjennomført av The Social Exclusion Unit (SEU) i 1988: Bringing Britain Together: A National Strategy for neighbourhood renewal (NSNR). De 39 områdene som først ble valgt ut hadde i gjennomsnitt 9900 innbyggere (CRESR, 2010a, s. 35-36).

For å ivareta kunnskap og erfaringer underveis i de områderettede tiltakene ble det under NDC-programmet opprettet en arbeidsgruppe fra Centre for Regional Economic and Social Research (CRESR) tilhørende Sheffield Hallam University. Denne gruppen fikk i oppgave å produsere den nasjonale evalueringen for å finne ut om programmet ga noe verdi for pengene, for å assistere de 39 partnerskapene i deres arbeid med å nå planene og å kartlegge «hva som fungerer og hva som ikke fungerer».

Den nasjonale evalueringen bestod også av å produsere årlige rapporter for hvert av de 39 NDC-partnerskapene. Her var hensikten å få innblikk i eventuelle utfordringer på lokalt nivå, knyttet til koordinering og samarbeid. For å få innblikk i hvordan ting fungerte på lokalt nivå ble tre sett av nøkkelpersoner intervjuet: representanter fra lokalsamfunnet, de som jobbet direkte med

partnerskapene og/eller ansatte i partnerskapene og aktører fra byråer/virksomheter som partnerskapet samarbeidet med (Lawless, 2006, s. 3).

## Strategier, metoder og tiltak

NDC-programmet skulle være et instrument for å redusere gapet mellom de verste nabolagene og resten av landet. Først ble 17 nabolag valgt ut i 1998, før 22 til ble valgt ut i 1999 (Lawless, 2006, s. 2).

NDC ble designet for å nå seks mål:

1. Forandre områdene i henhold til tre stedsrelaterte forhold: kriminalitet, lokalmiljø samt boliger og fysiske omgivelser. Forandre områdene i henhold til tre individrelaterte forhold: utdanning, helse og arbeidsledighet.
2. Skape mindre skille mellom disse 39 områdene og resten av landet
3. Oppnå en verdiskapning
4. Sikre forbedringene ved å jobbe med andre aktører som driver med tjenesteyting som f.eks. Politiet, «Primary Care Trusts (PCTs), skoler, jobbsentre og de lokale myndighetene. Programmet bygger på jobbing i partnerskap.
5. Plassere lokalmiljøet i midten av innsatsen
6. Vedlikeholde en lokal effekt etter NDC-programmets finansiering er avsluttet (CRESR, 2010g, s. 5).

Som vi ser er særlig det første målet svært omfattende. En kartlegging fra 2002 viser følgende status fra de utvalgte NDC-områdene: 55 prosent av innbyggerne i de 39 utvalgte områdene følte seg «litt» eller «veldig» utrygge når de gikk alene i området i mørket. Dette var 22 prosent høyere enn landsgjennomsnittet i England. Områdene hadde også en arbeidsledighetsrate på 21 prosent, som var det dobbelte av landsgjennomsnittet på 10 prosent. 60 prosent av innbyggere var fornøyde med område som et sted å bo, sammenlignet med 86 prosent nasjonalt. Angående innbyggernes helse, rapporterte 23 prosent av innbyggerne i de utvalgte områdene om dårlig helse de siste 12 mnd, sammenlignet med et landsgjennomsnitt på 14 prosent (CRESR, 2010g, s. 12).

I tråd med de overordnede målene lanserte Newcastle city council i 1999 visjonen *Going for growth*, en strategi rettet mot problemene Newcastle hadde i forhold til befolkningsnedgangen, økonomisk nedgang og den sosiale eksklusjonen i mange av byens områder, da særlig i områdene rundt elva Tyne, og som relaterte seg til den omfattende NDC-strategien. Byens utfordringer var blitt til som en følge av få produksjonsjobber i industrien og lave renter på økonomisk aktivitet. Flere av de som hadde skaffet seg jobbvalgte heller å bosette seg i drabantområdene rundt byen. (Newcastle city council, 1999, s. 4-5).

I de mest utsatte områdene var målsettingene knyttet til følgende strategier:

- Boliger:
  - Endre nåværende boligområder, fjerne bebyggelse for å skape kapasitet til nye bygg
  - Flere private boliger
- Tjenester og miljømessig kvalitet:
  - Forbedre de generelle omgivelsene
  - Nytt og bedre system for kollektiv transport
  - Forbedrede fritids- og shopping-fasiliteter
- Skoler og ferdigheter:
  - Forbedre den lokale utdanningstjenesten

- Redusere skulking og forbedre ratene for å bli på skolen
- Revurdere læreplaner opp mot yrkesfaglige utdanninger og arbeidsferdigheter
- Arbeid
  - Skaffe forbindelser mellom arbeidsgivere og lokale praksisordninger
  - Local labour charter
- Samfunnssikkerhet:
  - Designe ut kriminalitet
  - Redusere anti-sosial oppførsel
  - Forsterke initiativer til samfunnskontroll (Newcastle city council, 1999, s. 14-15).

Strategien innebar planer om riving av rundt 6600 boliger i de røde områdene: 5000 i West End og 1600 i East End. Mange av disse boligene var kommunale boliger. I stedet for å forbli kommunale boliger skulle nye boliger bli opprettet av private utviklere og registrerte sosiale husverter. Planprosessen var basert på utvikling av masterplaner (Cameron, 2003, s. 2369-2370).

Fire store fornyelsesområder ble identifisert. Tre av disse områdene var i West End: Scotswood New Urban Village, West Benwell og Elswick Wharf. Området i East End som ble valgt ut var Walker Riverside. Planene innebar færre kommunale og privatleide boliger og flere eide boliger og boligselskaper (housing associations). De originale masterplanene fra 1999 ble modifisert i juli 2001 som en følge av misnøye og klager fra en del av innbyggerne i forhold til at mange boliger ble planlagt revet. Andelen rivninger ble justert litt ned, men bestod fortsatt som et sentralt aspekt i masterplanene (Cameron, 2003, s. 2370-2371).

Newcastle sin fornyelsesstrategi *Going for growth* var annerledes enn de andre områderettede tiltakene som hadde vært gjennomført de siste tiårene, særlig når de gjaldt boligplanene som innebar ombygging av boligområder med lav etterspørsel. Boligstrategien ble lansert som *Low Demand Pathfinders* (Cameron, 2003, s. 1). I 2002 skrev ODPM (Housing, Planning, Local Government and the Regions Committee) en rapport hvor de belyste at tomme hus var et alvorlig problem i the Midlands og nord i England. I forlengelsen av dette ble det utformet et Housing Market Renewal Initiative med ni Pathfinders programmer. Newcastle/Gateshead var en av de ni Pathfinder-programmene (House of Commons, 2005, s. 3-6).

*Going for growth* strategien kombinerer to viktige elementer ved gentrifisering: tvangsflytting/omflytting av den nåværende befolkningen med lav inntekt og omplassering ved at andre husholdninger flytter til områdene. Det ble også foreslått at «problematiske» leietakere som har vært dømt eller har logg på «veldokumentert antisosial atferd» ikke vil bli gitt prioritet når det gjelder å flytte tilbake i nye boliger etter de har blitt kastet ut. De det gjelder vil kun få hjelp til å finne andre alternative bosteder. Dette er en forholdsvis streng form for omflytting, ved at menneskene det gjelder blir sett på som en trussel mot en ny middelklassebefolkning (Cameron, 2003, s. 2372).

*Going for Growth* i Newcastle kan sies å være det første tilfellet av en moderne policy som involverer stor-skala fysisk restrukturering og befolkningsendring adressert mot fattige nabolag. Initiativet kan sammenlignes med boligpolitikk på området i Nederland, når det gjelder boligdifferensiering. (Cameron, 2003, s. 2375). En av de største utfordringene med masterplanen var å få folk til å flytte til de stigmatiserte områdene. West End ble av mange oppfattet som et «skummelt» sted å være, med et rykte på seg for å ha høy kriminalitetsrate og bråk (Cameron, 2003, s. 2376). Vi ser her at stedets negative omdømme hang igjen også etter at tiltakene var gjennomført.

Et av tiltakene til områdeløftet i Newcastle var *Neighbourhood wardens*, et kriminalitetsforebyggende tiltak. Tolv slike enheter ble opprettet i NDC-området i Newcastle. Deres oppgave var å være synlig på gatene, delta på innbyggermøter og samle inn informasjon som ble brukt av de lokale byråene. Nabolag-vaktene jobbet tett med politiet, brannvesenet og de lokale myndighetene. Nabolag-vaktene ble finansiert gjennom Newcastle NDC Partnership, European Regional Development Funds og Newcastle City Council (CRESR, 2010c, s. 31).

Et annet prosjekt tilknyttet NDC Newcastle var *Support for Families Project*. Prosjektet var adressert mot familier med elever på fire barneskoler. De lokale skolene ansatte lokale beboere som *family link workers* for å støtte familier (CRESR, 2010d, s. 35).

## Finansiering, organisering og offentlig samarbeid

Statlige, private og frivillig sektor støttet NDC-programmet med 730 millioner pund, i tillegg til de 1,7 milliarder pund som de 39 NDC partnerskapene brukte på ulike prosjekter (CRESR, 2010g, s. 5).

Hvert av de 39 områdene mottok omtrent 50 millioner pund som finansiering for NDC-programmet. Sentrale myndigheter og de offentlige regionskontorene utformet rammebetingelser for programmene. Sentrale myndigheter utformet mer enn 40 programnotater, som NDC-partnerskapene skulle følge som retningslinjer. I noen tilfeller ble disse retningslinjene også iført prosedyrer (Lawless, 2012, s. 319). Myndighetene godkjente også årlige *delivery plans*, en årlig plan om hva pengene skulle brukes til og hvilke tjenester som skulle tilbys i løpet av en gitt periode. NDC-partnerskapene ble gitt autonomi når det gjaldt å utforme lokale spesifikke strategier rettet mot bestemte utfordringer for spesielle nabolag. Partnerskapene skulle fungere som selvstendige enheter, og skulle ikke bli sett på som en del av kommunen (CRESR, 2010g, s. 12).

Når det gjaldt organisering og møter ble det fra 1999 frem til slutten av 2000 opprettet en gruppe kalt West Gate Interim Steering Group og New Deal for Communities (senere kalt ISG-er). Denne gruppen møttes ca hver andre uke. I 2001 ble styringsgruppen erstattet av den formelt konstituerte gruppen Newcastle West Gate Shadow Board for New Deal for Communities (McCulloch, 2004, s. 133-134).

## Medvirkning i gjennomføringen

Fra det første utkastet til masterplanen for Newcastle ble publisert i 2000, fikk 3000 innbyggere over en periode på tre måneder muligheten til å si sin mening gjennom 100 ulike arrangementer/møter. Det ble opprettet arbeidsgrupper i Scotswood, West Benwell og Walker Riverside og innbyggerne ble intervjuet på detaljerte forslag for bestemte områder. *Going for Growth* ble imidlertid kritisert for å ikke ha noen alternative til planene de la frem. (Cameron, 2003, s. 2377)

Den første planen som ble til regjeringen ble ikke godtatt, som en følge av at den ikke viste innbyggermedvirkning og støtte. Det første offentlige møtet ble holdt i mai 1999. I midten av 1999 ble de lokale bedt om å stille kandidater som skulle representere nabolagene gjennom The Interim Steering Group (ISG). Det ble valgt tolv lokale representanter, tre fra hvert av områdene (McCulloch, 2004, s. 139). ISG-møtene var åpne for alle og ble holdt i fire ulike lokaler (McCulloch, 2004, s. 146).

Det ble opprettet fokusgrupper, som hadde i oppgave å utvikle prosjektforslag som skulle godkjennes av ISG-ene, the West Gate Shadow Board og Newcastle City Council. De fem ulike fokusgruppene var:

- Crime and Community Safety Focus Group
- Homes and Environment Focus Group
- The Education and Training Focus Group
- The Jobs and Business Focus Group
- The Health Focus Group

(McCulloch, 2004, s. 143). Fokusgruppene var kategorisert etter statens nasjonale strategi for NDC-programmet. Partnership Boardsene hadde medvirkning både til den overordnede strategien, seleksjonen og finansiering av spesifikke prosjekter (Lawless, 2012, s. 319).

I ettertid ble NDC-programmet kritisert for ikke å involvere lokalmiljøene nok i prosessen, til tross for at det ble flagget høyt i programmene. Det vil si at medvirkningsprosessene i ettertid ble ansett som mislykkede. En erfaring som kom for dagen i Newcastle var blant annet at et lokalsamfunn ikke «snakket med en røst», men at lokalmiljøet besto av mange interesser og posisjoner som ønsket å få frem sine synspunkter. Det ble også forklart med at beboere fra de mest levekårsutsatte områdene hadde utviklet skepsis og mistillit til myndigheter og derfor hadde en konfronterende linje snarere enn konstruktiv for å beskytte egne interesser. En annen erfaring var at de ulike partnerne i programmet hadde ulike tilnærminger til hva medvirkning og deltakelse innebar (Dargan 2009, s. 315).

## Resultater og erfaringsoverføring

Byrådet/kommunestyret i Newcastle har gjennomført og sponset forskning for å øke forståelsen av lav etterspørsel og befolkningstap, samt hvordan man kan utvikle verktøy for å identifisere og overvåke endringer i nabolag (Cameron, 2003, s. 2378).

ODPM (Office of the Deputy Prime Minister), senere CLG (Communities and Local Government) satte krav om en nasjonal rapportering av hele NDC-programmet for å sikre læring. Forskjellen fra tidligere nasjonale evalueringer av områderettede tiltak i England, var at tidligere evalueringen ble forespurt og gjennomført for sent. Andre områderettede tiltak i England har typisk også kun sett på endringer på kort sikt. Den nasjonale evalueringen av programmet tok i bruk både kvalitative og kvantitative metoder, hvor de kvalitative undersøkelsene typisk så på endringene lokalt. De kvantitative dataene ble sikret fra spørreundersøkelser og fra statlige data. Spørreundersøkelser ble gjennomført på tvers av de 39 NDC-områdene i 2002, 2004, 2006 og 2008 (Lawless, 2012, s. 315-316).

Funn fra den nasjonale evalueringsrapporten av NDC-programmet viser at de problemene som best kan håndteres på nabolagsnivå er noen aspekter av kriminalitet, bomiljø, boligpolitikk og offentlig helse (CRESR, 2010a, s. 6). Det ble blant annet pekt på at utdanning var en faktor som NDC-partnerskapene hadde vanskeligheter med å påvirke i en positiv retning. Dette ble delvis forklart med at de ikke hadde innlemmet de store offentlige tjenesteaktørene i partnerskapet. Selv om mange NDC-partnerskap så på valg til styrer som en viktig måte å legitimere representasjon på, var ikke dette nødvendigvis den beste måten å få «de rette folk på rett plass» (CRESR, 2010g, s. 8-9).

Det ble gjort to viktige erfaringer etter gjennomføringen av NDC-programmet. For det første har ulike målsettinger ulik tidsskala. Problemer knyttet til lokale miljømessige problemer, kriminalitet og samfunnssikkerhet kan ha behov for støtte i 3-4 år, mens fysisk ombygging av problemfylte områder kan ta 10 år. Samtidig vil mange av endringene som blir gjort i løpet av en tiårs-periode trenge ytterligere støtte utover programmets ti år (CRESR, 2010a, s. 5).

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på områderettet innsats i Newcastle, som del av den nasjonale satsingen New Deal for Communities Programme (NCD). Programmet ble drevet av et eget partnerskap uavhengig av kommunen, med egen autonomi når det gjaldt å utforme strategier for innsatsen i nabolagene. Erfaringer fra satsingen ble ivaretatt gjennom årlige rapporter for å gi innblikk i eventuelle utfordringer når det gjaldt koordinering og samarbeid. Det ble lagt stor vekt på medvirkning og samarbeid på tvers etter hvert, etter at første del av prosessen ikke kunne vise til reell innbyggermedvirkning. Imidlertid ble medvirkningen kritisert også i ettertid fordi en håndfull beboere ble valgt til å representere hele nabolaget i styringsgruppene, nabolag med mange interesser og posisjoner, og samarbeidet ble mer konfliktfyllt enn vellykket.

I dette programmet var omfattende fysiske endringer i boligområder en viktig del av tiltakene, gjennom strategien «Going for growth». Endringene ble gjennomført ved å rive store deler av den



eldre bygningsmassen, samt å legge til rette for utbygging i privat regi og med flere eierboliger. Det ble også gjennomført tvangsflytting av beboere med lav inntekt, og siling av nyinnflyttede beboere med krav om ikke-kriminell løpebane. Innsatsen i Newcastle ble ansett som det første tilfellet i moderne byutvikling som i så stort omfang endret både det fysiske miljøet og befolkningen i levekårsutsatte nabolag.

## 8 Sammenfattende analyse

I dette kapitlet analyserer vi casene samlet med utgangspunkt i de problemstillingene som ble skissert innledningsvis. Som det går frem av de foregående kapitlene fremstår de områderettede tiltakene i de forskjellige landene nokså like, på den måten at de alle tar utgangspunkt i områder som scorer lavt på levekårsvariablene og at de har søkelys både på fysisk og sosiale tiltak. I tillegg har de fleste programmene lagt vekt på medvirkning i en eller annen form. Imidlertid finner vi flere variasjoner og forskjeller i de casene vi har studert. Disse forskjellene vil vi ikke gå inn på her (se sammenligningstabell i kapittel 1). Imidlertid finnes det også flere kvalitative forskjeller, som vi vil sammenligne i dette kapitlet.

For det første har innsatsene ulik lengde og nedslagsfelt. Nabolagskontrakten i Brussel er et relativt kortvarig program i en delbydel, mens programmet for Rotterdam Syd er en svært langvarig innsats rettet mot en stor del av en storby. Eksempelet fra England tar utgangspunkt i en omfattende, tiårig nasjonal satsing som startet opp for rundt 20 år siden, i Malmø ble de områderettede innsatsene avsluttet for få år siden. I innsatsene i Aarhus, Brussel og Rotterdam skal pågå flere år fremover. Ulike oppstartsperioder og tidsforløp kan ha betydning for hvordan programmene er innrettet fordi vi må anta at de blant annet bygger på erfaringer fra andre innsatser både nasjonalt og internasjonalt.

### Hva viser casene i de seks landene?

Hvordan praktiseres de områderettede programmene i vårt utvalg? Problemstillingene nedenfor kan konkretiseres i tre hovedtemaer: a) hvordan programmene er finansiert og organisert, hvordan de jobber og hva de legger vekt på, b) i hvilken grad og på hvilken måte programmene er forankret i medvirkning både i forkant og underveis i innsatsene og c) i hvilken grad og på hvilken måte kunnskap og erfaringer er brukt systematisk i arbeidet med områderettet innsats.

Innledningsvis ble følgende problemstillinger skissert:

- *Strategier, metoder og tiltak:* hvordan er innsatsene innrettet (strategier) og hvilke konkrete oppgaver inngår i satsingene?
- *Kunnskap:* Hvilken type kunnskap om utfordringene i de utvalgte områdene er innhentet før arbeidet startet, hvordan er innsatsene og resultatene dokumentert underveis og hvordan brukes kunnskapen i ettertid?
- *Finansiering:* Hvordan arbeider innsatsene for å sikre forankring og videreføring?
- *Medvirkning:* Hvordan er ulike aktører involvert i prosessen, hvordan mobiliseres de og hvilke roller tar ulike aktørgrupper?
- *Erfaringsoverføring:* Hvordan deles kunnskap underveis blant de som jobber med områderettet innsats?
- *Offentlig samarbeid:* Hvordan og i hvilken grad mobiliseres offentlige ressurser og innsatser på tvers av sektorer (finansieringsmodeller og samarbeidsformer)?

I tillegg har vi hatt søkelys på i hvilken grad temaer knyttet til *bolig* har vært inkludert i programmene, enten som del av målformuleringene eller som del av tiltaksporteføljen.

I fremstillingen nedenfor har vi valgt å trekke fram den praksisen som vi anser som mest interessant for denne analysen, og som på en eller annen måte skiller seg ut og som kan ha overføringsverdi til andre områderettete innsatser.

Hovedfunnene er først organisert i en matrise for lettere å kunne sammenligne casene på tvers av problemstillingene. Oversikten gir også et hovedinntrykk av hvert case.

	Sverige	Danmark	Nederland	Belgia	England
<b>Strategier</b>	Utjevne levekår, motvirke segregasjon Trygge og attraktive områder Fokus på unge	Lokalt: Fra boligområde til bydel Nasjonalt: Avvikle «ghettoer»	Løfte utvalgte sosioøkonomiske indikatorer på områdenivå. Forventer ikke resultater på kort sikt	Stedsutvikling (park, sammenheng med større utviklingsprosjekter i nærheten) Sosial mix	Utjevne forskjeller mellom utsatte nabolag og resten av landet Sikre arbeidsplasser og utvikle lokale tjenester
<b>Mål</b>	Attraktive og trygge boligområder	Utvikle en selvstendig bydel med flere kvaliteter	Områdene skal heves til sosioøkonomisk gjennomsnittsnivå for alle områder Trygge bomiljøer	Heve områdene sosioøkonomisk	Områdene skal heves til sosioøkonomisk gjennomsnittsnivå for alle områder
<b>Metoder</b>	Helhetlig tilnærming i utvalgte områder  Finne gode eksempler med overføringsverdi  Teste ut ulike arbeidsmåter - > fra problemområder til innovasjonsområder		Fra sektororientert innsats til helhetlig perspektiv	Fem pilarer: sosialboliger, vanlige boliger, boliger gjennom offentlig/privat samarbeid, opprusting av offentlige rom, sosioøkonomisk revitalisering Enten sosial infrastruktur, arbeid- eller utdanningsrettet	Endre boligstrukturen og eierstrukturen og styrke lokale tjenester, skoler og arbeidstilknytning
<b>Tiltak</b>	Strukturelle fysiske grep som utbygging, infrastruktur og grøntområder  Styrke innbyggernes kapasitet gjennom arbeid, bolig og utdanning  Lokale møteplasser for unge	Strukturelle fysiske grep  Tidlig innsats for barn og unge  Styring av beboersammensetning	Fra strukturelle fysiske tiltak til individrettet hjelp og støtte.  Fokus på unge pluss voksne uten daglige rutiner. Også fokus på trygge bomiljøer	I hovedsak ikke-strukturelle fysiske grep, men noen strukturelle grep (park)  Mindre tiltak for sysselsetting og sosiale innsatser. Noe vekting av «grønne tiltak»	Tvangsflytting av befolkningen, utelukke leietakere med problemadferd ved tilbakeflytting  Riving av boligområder, bygging av nye boliger, flere eide boliger
<b>Bolig</b>		Omfattende nybygg av ulik art (studentboliger, rekkehus mv)	Oppgradering av eksisterende boligmasse og nybygging, med mål om å beholde middelinntektshold	Formelt sett viktig i kvartersløftstrategien. Her kun bygging av 14-18 enheter sosialboliger	Riving av boligområder, bygging av nye boliger, flere eide boliger

<b>Kunnskap – læring underveis</b>	Følgforskning – en rekke rapporter underveis, og sluttevaluering	Lokalt: Kunnskapsproduksjon underveis – målinger underveis Erfaringer fra andre land	Fire års programmer basert på visjonsdokument, årsrapporter og evaluering før ny fireårsplan	Nullpunktsanalyse, både levekår og fysisk tilstand for bygg etc	Rapporter fra alle områdene ble produsert årlig som ledd i en nasjonal evaluering
<b>Finansering</b>	Tiltak ble finansiert innenfor kommunens budsjetter, mens lønnskostnader ble finansiert av ekstra midler fra staten  Omfordeling av midler til møtesteder for unge mot slutten av perioden	Spleiselag mellom boligforeningen, kommunen og staten (via Landsbyggefonden).  Delvis eksisterende budsetter, delvis prosjekt. I tillegg finansiering gjennom salg av tomter.	Nasjonal finansiering med ytterligere bidrag fra kommune og andre aktører, kilder og fond.	Spleiselag mellom regionen og byen, med finansiering fra andre aktører på enkeltprosjektnivå	Spleiselag mellom statlige, private og frivillig sektor
<b>Medvirkning</b>	Stor vekt på lokal medvirkning med lokale aktører gjennom hele programperioden	Eksisterende medvirkningsstrukturer supplert av ekspertforum / informasjon	Svak beboermedvirkning, men utøvende organisasjon søker omforent forståelse om diagnose og tiltak	Formaliserte medvirkningsfora med lokale aktører	Formalisert medvirkning i oppstart av programmet
<b>Erfaringsoverføring</b>	Vekt på å overføre gode eksempler fra satsingene, særlig i etterkant av programmet gjennom seminar og rapporter	Lokale strukturer for erfaringsoverføring og deling bl.a. via nettressurser og deltakelse i forskningsprosjekter	Konferanser og forskerevalueringer	Nabolagskontrakter brukes eksplisitt for læring og utvikling av metoder som kan oppskaleres, her i form av et «boligkontor»	Gjennom evalueringer og rapporteringer underveis ble det sikret overføring av kunnskap
<b>Offentlig samarbeid</b>	Bredt samarbeid på tvers av alle kommunale etater og forvaltningen, og med lokale aktører fra sivilsamfunn og næringsliv  Implementering i ordinær drift	Gellerupmodellen for samarbeid – nettverk på ledernivå	Utøvende organisasjon med 7 ansatte og et styre med representanter for alle aktørene i området inkludert et nasjonalt direktorat	Formalisert samarbeid mellom region og kommune der andre aktører trekkes inn i enkeltprosjekter	Formalisert samarbeid mellom staten og regionene

# Strategier

Hvordan er innsatsene innredet og hvilke konkrete oppgaver inngår i satsingene? Som det fremkommer i casene, har de forskjellige programmene en del likhetstrekk både når det gjelder overordnet strategi, metoder for gjennomføring og hvilke tiltak som benyttes for å oppnå ønskede resultater, samtidig som vi finner forskjeller. Felles for casene som er gjennomgått er at alle har hatt som mål å endre levekårene for beboere i spesielt utsatte områder, delvis med de samme virkemidlene, delvis med noen spesifikke virkemidler som enkelte av casene er alene om. Erfaringene viser at det er forskjell på de som gjennomfører eller planlegger å gjennomføre strukturelle fysiske tiltak og de som gjennomfører såkalt ikke-strukturelle fysiske tiltak (små fysiske forbedringer). Forenklet fremstilt kan vi si at det første grepet ser ut til å påvirke det sosiale miljøet i området som helhet, det andre påvirker individets trivsel. I tidligere forskning er det funnet klare sammenhenger mellom utformingen av det fysiske miljøet og menneskets opplevelse av livskvalitet, eller om adgangen til grønne områders betydning for den mentale helse (Evidens for sociale effekter af fysiske innsatser 2014, s. 28).

Før vi ser nærmere på strategier og tiltak har vi valgt å kategorisere om satsingene er initiert ovenfra, dvs. fra myndighetene eller den nasjonale politikken, eller om den kommer nedenfra, dvs. fra lokalmiljøene og de lokale byområdene. Det går ikke alltid klare skiller mellom disse kategoriene fordi initiativet kan være resultat av omforente diskusjoner mellom flere nivåer. Likevel utkrystalliserer det seg noen distinkte forskjeller mellom satsingene vi har sett på.

Deretter ser vi på hvilke strategier som programmene har i sine målformuleringer, der vi skiller mellom satsingene som har søkelys på befolkningssammensetningen i området og hvilke fysiske og sosiale tiltak det legges vekt på og hvordan de løses.

## **Satsinger initiert «ovenfra»**

Det er særlig ett case som skiller seg fra de andre, nemlig *Gellerupparken i Århus*. Strategiene for dette programmet er i stor grad styrt av den overordnede politikken om såkalte *ghettoplaner* som har blitt innført i Danmark de senere årene, senest i 2018. I den nye ghettoplan ble kommuner og beboerforeninger pålagt å gjøre endringer i områder definert som ghettoer. Staten tok altså styringen, og kommunen vedtok en overordnet avtale om hvordan ghettoplanen skulle implementeres. Den lokale planen som beboerforeningen i Gellerup utarbeidet fulgte kommunens overordnede plan.

Vi ser også at den områderettede innsatsen i *Newcastle* inngår som en del av en større, nasjonal satsing, *New Deal for Communities Programme*, der 39 av de mest levekårsutsatte nabolagene i hele England ble valgt ut. Innsatsene skulle bidra til utjevning av levekår og redusere gapet mellom de mest utsatte områdene og resten av landet.

## **Satsinger initiert «nedenfra»**

Mens strategiene i Århus ser ut til å følge en overordnet nasjonal politikk som har utviklet seg til å bli «tøffere» særlig mot innvandrerbefolkningen de senere årene, ser vi at *Rotterdams* strategi framkommer som et felles initiativ mellom staten, kommunen og en rekke aktører i området som lokale boligorganisasjonene og det lokale næringsliv. Det samme kan delvis sies om områdeprogrammet i *Malmø*. Der var det ordføreren som tok initiativet til områdeprogrammet som ledd i en strategi om sosial bærekraft som byen satses på og programmet fulgte følgelig en parallell politisk strategi for hele byen. Tidligere var Malmø inkludert som en av flere byer i det store nasjonale programmet *Storstadssatsingen* og kunne trekke erfaringer på denne over i sin nye satsing.

I *Brussel* ser vi samarbeid mellom regionen og kommunene, der kommunene er ansvarlige for å utarbeide områdeprogrammene og iverksette tiltak.

# Overordnede strategier

Felles for casene som er gjennomgått i denne studien er at de alle har en overordnet strategi som dreier seg om å jevne ut levekårene i utsatte områder. Flere har samtidig mål om å tiltrekke seg nye beboere i de utsatte områdene, og at områdene skal bli attraktive å bo i. Dette skal oppnås både gjennom fysiske tiltak og tiltak rettet mot beboere og det sosiale miljøet.

## Gentrifisering

Fra det eldste områdeprogrammet vi har sett på, innsatsen i *Newcastle*, var det en overordnet strategi å endre et levekårsutsatt boligområde til et nytt byområde med nye boliger og ny eierstruktur. I tillegg var det et mål å styrke de lokale tjenestene, skolene samt å få flere i arbeid. Hus ble revet nye boliger ble bygget, og det ble utformet strategier for nye beboere som skulle ha rent rulleblad (altså ikke vært straffet). Strategien i *Newcastle* kan betegnes som en ønsket *gentrifisering*. Strategien som ble formulert i *Newcastle* i begynnelsen av 2000-tallet er ikke ulik det vi ser fra det nyere *Århus*. I *Århus* er strategien knyttet til å endre det levekårsutsatte område fra å være «ghetto» med færre beboerne med minoritetsbakgrunn. Dette skal skje ved å transformere et boligområde til et byområde med ulike funksjoner, og som skal gjennomføres ved hjelp av store strukturelle fysiske grep som endringer av gatestrukturen og ny infrastruktur.

## Stedsutvikling: gode bomiljøer og trygge omgivelser

I *Brussel* er en av strategiene i områdeprogrammet å skape forbedre boligområdene ved å skape forbindelseslinjer mellom nye og gamle boligområder. For å oppnå dette etableres blant annet grøntområder og parker mellom nye og gamle boligområder. Samtidig har en gått mer over til å tenke enkelte individer og hushold mer enn grupper, og tiltakene rettes følgelig mer mot å bygge tiltak og følge de mest utsatte familiene. Imidlertid finner vi mål om å satse særlig på unge og barn og unges oppvekstmiljø.

Flere av programmene har også det å skape trygge boligområder som del av sin strategi, noe vi ser i programmet fra *Malmø*. I *Malmø* var strategiene særlig knyttet til å skape trygge og attraktive boligområder.

## Endre omdømme og stedets attraktivitet

I flere av områdeprogrammene er det å endre områdenes negative omdømme til et mer positive stedsbilder og dermed å øke stedets attraktivitet et mål, enten det er uttalt i målstrukturen eller implisitt i satsingen. Tiltakene for å oppnå dette dreier seg både fysisk oppgradering, etablering av møtesteder og tiltak rettet mot beboergrupper. I *Århus* er dette satt på agendaen.

## Motvirke segregasjon, Sosial mix

Et annet grep som flere av programmene har som mål er å styre hvem som skal bo i de utvalgte boligområdene for å oppnå en mer blandet beboersammensetning, såkalt sosial mix. Dette ser vi både i *Brussel* og *Rotterdam*, og ikke minst i casen fra *Århus*. Indirekte var dette også en strategi i *Newcastle*. De langsiktige målene med innsatsen i *Rotterdam* går ut på å løfte resultatene på utvalgte sosioøkonomiske indikatorer til et gjennomsnitt for de fire største byene i Nederland innen 2030. En ønsker også at tiltakene skal resultere i at området skal bli en økonomisk motor for Stor-Rotterdam og for landet som helhet.

## Folkehelse

Folkehelse går igjen i strategiene til de områderettede tiltakene, og folkehelse forstås som et overordnet begrep som berører mange forhold i menneskers liv. For eksempel er folkehelsesituasjonen berørt av sosialt utenforskap og fattigdom, som igjen har å gjøre med språk og manglende arbeidslivstilknytning, som også har sin årsak i sårbare livssituasjoner i

barnefamilier. På folkehelsefeltet er strategien todelt: både rettet mot forebygging, og en systematisk utvikling av spesielle tiltak rettet mot utsatte grupper.

Folkehelse som overordnet strategi er særlig fremhevet i det svenske eksemplet, da knyttet til levekårsproblematikk.

### **Bærekraftperspektivet**

Flere av satsingene har *bærekraft* som en overordnet strategi i sine dokumenter. I Malmø er sosial bærekraft både tittelen på programmet, og nedfelt i organiseringen av programmet ved at ledergruppen for *sosialt bærekraftige oppdrag* ble den overordnede samordningsgruppen.

Bærekraft kan også forstås i et miljøperspektiv. I Brussel har nabolagskontraktene i senere år skiftet navn til *bærekraftige* nabolagskontrakter (*Contrats de Quartier Durable*). I Bockstael-området har flere av delprosjektene bygget inn grønne perspektiver. For det første brukes prosjektene til utvikling av grøntområder, og nullpunktanalysen tar høyde for en rekke ulike miljøaspekter (forurensning, mulighet for gjenåpning av vannveier og avfallshåndtering (A.M. Artgineering - Urban Platform udatert, 66-76). For det andre knyttes også de ulike sosioøkonomiske prosjektene opp mot bærekraft og miljø, for eksempel gjennom et fokus på å skape «grønne jobber» (ibid s. 191).

## **Målkonflikter**

Denne rapporten har ikke diskutert målkonflikter som kan oppstå i områderettede innsatser, noe som heller ikke har vært en del av oppdraget. Likevel vil vi trekke opp noen aspekter ved dette tema. Vi har sett at det kan oppstå målkonflikter både i målformuleringene i programmene og i hvordan tiltakene gjennomføres lokalt. For eksempel ser vi at områdene som velges ut har en befolkning som scorer lavt på levekårsvariablene og som er en begrunnelse for å rette innsatsen i disse områdene, samtidig som det i målformuleringene legges vekt på at områdene også skal bli attraktive å flytte til og bruke også for andre, og med ønske om å legge til rette for boliger for en mer allsidig befolkning og mer ressurssterke beboere. Dette kom særlig fram i den første omfattende byfornyelsen i Oslo på begynnelsen av 1980-årene (Ruud 2012, s 302), men dette ser vi for eksempel også i Gellerupparken i Århus, delvis i Rotterdam og i Newcastle. I Gellupparken så vi også en målkonflikt mellom de statlige myndighetenes politikk om «ghettoplanen» med føringer for hvor stor andel ikke-danske som kan bo i området, og de lokale foreningenes håndtering av beboersammensetningen som ble basert på bakgrunn mer enn statsborgerskap.

Andre målkonflikter kan avdekkes der for eksempel trygghetsskapende tiltak skal bidra til trygge og gode oppvekstforhold til barn i bomiljøene, samtidig som kommunen sentralt bosetter vanskeligstilte beboere i bomiljøene, uten å sette av ressurser til beboere som trenger tett oppfølging.

## **Metoder og tiltak**

Det er ikke enkelt å skille mellom metoder brukt i innsatsene og tiltakene som er valgt for å oppnå et ønsket mål i satsingene. Vi kan imidlertid nyansere mellom metoder og tiltak ved å se på arbeidsmåter og *hvordan* de går frem, og *hva* som velges av tiltak.

### **Metodeutvikling**

#### **Utvikling av nye arbeidsmåter**

Få av programmene har tydeliggjort de metodiske grepene. Ett unntak er det svenske eksemplet fra *Malmø* der metodeutvikling ble konkretisert som en egen strategi i innsatsen. Det ble lagt særlig vekt på å utvikle gode samarbeidsrelasjoner og samarbeid på tvers av ulike aktører. Særlig fremheves etablering av forskningssirkel der ulike aktører både bra praksisfeltet, forvaltningen og forskningen utviklet kunnskap om ulike utfordringer og løsninger sammen. Dette ble ansett som ett

av de viktigste prosjektene i satsingen. Det ble også lagt vekt på å teste ut ulike arbeidsmåter i prosjektene. I Malmø ble det også satt søkelys på å teste ut nye arbeidsmetoder med tanke på at innsatsene dreide seg om innovasjonsområder fremfor problemområder. Overføring av gode eksempler sto også på agendaen i områdeprogrammet fra Malmø.

I *Brussel* brukes nabolagskontrakter som en metode for å oppnå bedre samarbeid mellom de ulike bykommunene og sammenheng mellom styringsnivåene i byutviklingsprosjekter. Nabolagskontrakt Bockstael er således koblet opp mot tidligere omkringliggende nabolagskontrakter, samt et større byutviklingsprosjekt i nærheten som er drevet fram av regionen innenfor deres overordnede utviklingsplan.

En annen metodologisk inngang er å anvende områderettede innsatser eksplisitt som arenaer for tjenesteutvikling og testing av nye tilnærminger som senere kan skaleres opp. Dette har man gjort i Brussel i form av et «boligkontor» der beboere kan henvende seg med ulike typer problemer knyttet til leietakeres rettigheter, oppussing m.v. Kontoret har, siden starten, vært tenkt oppskalert til Brussel som helhet etter en pilotperiode i nabolagskontrakten (A.M. Artgineering - Urban Platform 2013, 179).

Organisering av *nabolagsteam* slik det har vært praktisert i *Rotterdam* er eksempel på en metode for å følge opp beboergrupper. *Nabolagsteam* besto av representanter fra forskjellige lokale aktører, og ble opprettet for å integrere sosial boligbygging med skole og omsorg. Teamene hjalp elever som hadde utfordringer på skolen, fulgte opp hjemmemiljøet og tilbød ekstraundervisning. Andre tiltak var rettet mot sysselsetting og opplæring i samarbeid med lokale næringsaktører.

### **Fra sektororientert satsing til helhetlig tilnærming**

Erfaringene viser også at en ønsker å gå bort fra sektororienterte satsinger fordi individenes behov går på tvers av flere sektorer. I *Rotterdam* gikk de bort fra å tenke sektorer som velferd, helse og bolig til å satse helhetlig, for å løfte område mht. sosiale indikatorer og bidra til at området ble en positiv kraft i utviklingen i Rotterdam.

## **Tiltak**

### **Endring av den fysiske strukturen**

Fysiske tiltak som gjennomføres i områderettete innsatser kan omfatte alt fra overgripende byfornyelsestiltak der områdene endres strukturelt med nye boliger, ny bygningsmasse og endret infrastruktur til lekeplasser og gangveier i bomiljøene. I evalueringer fra områderettete tiltak skiller det mellom *strukturell forandring*, dvs. fysiske forandringer som endrer bebyggelsens arkitektoniske logikk som for eksempel forholdet mellom bygninger og uteareal, veinettet, offentlig uterom eller fasader og inngangspartier, og *ikke-strukturelle forandringer* der den fysiske innsatsen ikke endrer på de grunnleggende prinsippene i bygningsmiljøet. Eksempler her kan være oppgradering av uterom, boliger og fasader (Evidens for sociale effekter af fysiske innsatser 2014). En av de tidligere kritikkenene mot områdesatsing er at de i for liten grad adresserer underliggende strukturelle forhold. Det pekes på at ofte brukte instrumenter for å intervensere i et nabolag er fysisk oppgradering, både fordi dette er mest synlig og fordi det ansees som relativt sett lettere å gjennomføre. Det har imidlertid blitt påpekt at en oppgradering av offentlige rom ikke hjelper arbeidsløse inn i arbeid (Andersson & Mustered 2005, gjengitt i Ruud m.fl.2011).

#### *Strukturelle forandringer*

Et grep som ble benyttet i *Gellerupparken i Århus* er å endre områdets fysiske logikk, der de bruker byplanlegging og arkitektoniske intervensjoner. Dette innebærer blant annet at den fysiske bebyggelsesstrukturen åpnes opp for å få sammenheng med den omkringliggende byen slik at boligområdet ikke lenger er så fysisk lukket. Endringene innebærer rivning av enkelte bygninger og ny plassering av inngangspartier. I tillegg er det planer om nye offentlige bygg med ulike funksjoner til alle beboergrupper.



Her ser vi fellestrekk med hvordan innsatsene omtales i Brussel – nemlig å bruke byplanlegging og arkitektoniske og designmessige intervensjoner for å endre et områdes logikk og hvordan det «henger sammen med» omkringliggende områder. I motsetning til i Brussel, der man ønsket å binde lokalsamfunnet sammen internt i området, er formålet her isteden å dele det opp i mindre nabolag, og få det til å henge sammen med byen for øvrig.

Å bygge ulike former for boliger er også del av de danske tiltakene. Boligene skal appellere til ulike aldergrupper og beboergrupper, slik som rekkehus med egne små hager.

I *Rotterdam* ble det gjennomført en storstilt oppgradering av bygnings- og boligmassen, samt bygging av nye boliger. Dette førte til bedre kvalitet på boligene og en mer blandet beboermasse med mindre ensidig inntektsfordeling. I Malmø ble det også gjennomført strukturelle endringer med særlig vekt på infrastruktur.

Særlig i *Newcastle* ble det gjennomført omfattende fysiske endringer. Det ble lagt vekt på å rive eldre boliger og å bygge nytt, i tillegg til at eierstrukturen skulle endres fra leie til eie. Opprinnelige beboere ble flyttet til andre områder. Denne tilnærmingen ligner forøvrig tiltakene som Byfornyelsen i Oslo gjennomførte i de eldre leiegårdsmiljøene på 1980-tallet.

Andre fysiske tiltak som ble vektlagt i satsingene dreier seg i stor grad om å tilrettelegge for grøntområder i boligområdene. I Brussel ble tilrettelegging av grøntområder brukt som strategi for å åpne mellom boligområder for blant annet å fremme tilgjengelighet, mens det for eksempel i Malmø ble brukt som trivselsfremmende faktor i et folkehelseperspektiv.

Denne tilnærmingen kan knyttes opp mot retningen i byutviklingsprosesser kalt New Urbanism eller ny-urbanisme. Tankegangen er at det skal legges vekt på menneskene i byen og hvordan de opplever de fysiske omgivelsene. I følge den danske arkitekten Jan Gehl, som var med å grunnlegge denne retningen, handler det om samspillet mellom form og liv. Retningen kritiserer modernismens stilretning med høye blokker som ble oppført for å tilby gode boliger til mange mennesker samtidig og implementere en ideologi om sosial likhet (Gehl 2010). Til tross for gode intensjoner ble denne typen boligbygging i ettertid kritisert for å virke fremmedgjørende på mennesker som bor der, og for å bidra til sosiale utfordringer.

I norske områdeløft har det vært lagt vekt på å etablere fysiske møtesteder og fysisk oppgradering i uteområdene i bomiljøene, for å få flere til å bruke nærmiljøet, fremme folkehelse og for å fremme sosiale nettverk. Dette er i tråd med eksemplene vi har sett fra andre land. Det vi imidlertid ser at det også særlig vektlegges *funksjonsblanding* i bomiljøene, for å ivareta ulike beboergruppers behov. Dette er ikke en motsetning til det som gjøres i norske områdeløft, men kan være et begrep som bidrar til å bevisstgjøre arbeidet med fysiske tiltak.

### **Endre beboersammensetning**

For å unngå at enkelte boligområder i Gellerup-caset blir ytterligere marginalisert innføres en rekke innsatsområder som i tillegg til fysiske forandring, dreier seg om å ha bedre styring med, og krav til, hvem som flytter inn i områdene. Et mål har vært å endre beboersammensetningen ved blant annet å skjerpe inn reglene om anvisninger av boliger ved å endre reglene fra å gjelde 25 prosent beboere basert på statsborgerskap til å gjelde beboere med ikke-vestlig bakgrunn. I tillegg arbeides det for, som vist ovenfor, å tiltrekke seg mer ressurssterke beboere, først og fremst unge, førstegangskjøpere og ressurssterke seniorer, ved å bygge nye boligtyper.

Brussel-regionen inngår regionen i samarbeid med kommunene nabolagskontrakter for urban fornying. Dette har foregått siden 1994. Hvert år velges det ute fire nabolag som får fire års kontrakter.

## Individrettede tiltak

Individrettede tiltak dreier seg om å gjøre individene og husholdene til å bli mer selvstendige økonomisk gjennom tiltak særlig rettet mot arbeid og utdanning. Dette kan bidra til beboere flytter ut av de utsatte områdene fordi de har fått mulighet til det, men områdene forblir «utsatte» fordi det flytter inn beboere med behov for tiltak.

I flere områderettede tiltak har en erfart at generelle tiltak i områder ikke er tilstrekkelig for å oppnå målene om å sikre at flere beboere får utdanning, kommer i arbeid eller sikrer sosialt mangfold. Derfor går en fra generelle tiltak til mer individrettede tiltak sin hjelper og støtter individer og husholdninger med arbeid og utdannelse, men også rettet mot unge og kriminalitet.

I Nederland har de hatt god erfaring med *Nabolangsteam* for å hjelpe vanskeligstilte familier. Tiltakene går ut på å sette sammen representanter fra forskjellige aktører som jobber med skoleelever som kommer fra vanskeligstilte familier. Skolesituasjonen, elevene og hjemmene blir fulgt opp med utgangspunkt i en helhetlig tilnærming der dette blir sett i sammenheng. Overført til en norsk kontekst vil en slik modell innebære å videreutvikle tverrfaglige grupper med ulike lokale aktører som jobber mer mot enkelte familier der en følger opp og hjelper både barn / unge og foreldre. Det samme finner vi i Malmø der innbyggernes kapasitet styrkes gjennom satsing på sysselsetting og utdanning, samt spesifikk satsing på unge i de utsatte bomiljøene gjennom etablering av nye møteplasser.

På et lokalt nivå kan vi trekke fram Pilotprosjektet «Opang til opgang» som er et samarbeidsprosjekt mellom kommunale etater i Århus som samarbeider om tilrettelagt innsats for enkelte sårbare familier i de enkelte boligblokkene. En kommunalt ansatt bygger bro mellom ulike tilbud (særlig utdanning og arbeid) og sikrer at innsatsene henger sammen. Her ble det også satses på styrking av politiinnsats og obligatoriske kurs og bedre fordeling av barn og unge i barnehager og skoler.

I flere av områdeløftene i Groruddalen er det i løpet av de senere årene etablert lignende grupper for å følge opp familier. Gruppene består først og fremst av ansatte som jobber med kommunale tjenester. Dette kunne vært utvidet til også å omfatte naboer, slektninger og / eller representanter fra frivilligheten. I Bydel Grorud startet bydelen opp et lignende tiltak for å hjelpe familier med å komme gjennom hverdagen, blant annet med å bygge nettverk rundt familiene som familiene kunne søke støtte og råd hos. Nettverket var rekruttert fra slektninger som bodde i nærheten og naboer (Ruud m.fl. 2018).

## Kunnskap og erfaringsoverføring

Hvilken type kunnskap er innhentet før arbeidet startet i de utvalgte områdene, hvordan er innsatsene og resultatene dokumentert underveis og hvordan brukes kunnskapen i ettertid? Kunnskapsinnhenting og kunnskapsproduksjon viser seg å være viktig i alle faser i arbeidet med områderettet innsats.<sup>33</sup>

### Områderettede tiltak bygger på tidligere erfaringer

Flere av casene vi ser på i denne analysen, er enten videreføringer eller de bygger på tidligere satsinger som har vært gjennomført i de aktuelle byene eller på nasjonalt plan. Det betyr at våre case til en viss grad er resultat av erfaringer som er videreført og lærdommer som er gjort fra tidligere runder, og som handler om både hvordan programmene er organisert, hvordan de jobber, medvirkningsprosesser og ikke minst hvordan kunnskap ivaretas og videreføres. Dette innebærer at det vi har fått kunnskap om gjennom vår analyse i stor grad allerede bygger på gode erfaringer.

---

<sup>33</sup> Følgende tekst er hentet fra Ruud, M. E (2016) Riktig kunnskap-viktig kunnskap. Kilder, metoder og analyser i områderettet arbeid. Håndbok fra Groruddalssatsingen 2007-2016. Oslo: Byrådsavdelingen for byutvikling, Oslo kommune. 61 s.

Som vi har vist i rapporten er det imidlertid ikke enkelt å videreføre gode grep fra et område til et annet, eller fra en innsats til en ny. Det som fungerer bra noen steder er mislykket andre steder. En årsak kan være kontekstuelle forhold som innebærer at casene (stedene) er fysisk forskjellige med ulike fysiske utfordringer og som krever steds- eller strøkstilpassede tiltak og organisering. Områdene kan også ha ulike sosiale utfordringer. Andre årsaker kan dreie seg om individuelle forklaringer ved at en prosjektleder eller medarbeider er en dyktig ildsjel som får med seg lokalbefolkningen, mens en tilsvarende metode eller tiltak ikke fungerer andre steder fordi prosjektteamet ikke praktiserer samme arbeidsmåte eller har en annen tilnærming.

### **Oppstartsanalyser for utsatte områder**

Før man beslutter å gå inn med ekstraordinær innsats er det en forutsetning å ha god kunnskap om nå-situasjonen. Dette er viktig både for å kunne identifisere behov og for å lage mål for arbeidet, men også for å kunne måle resultater senere; enten det dreier seg om evalueringer underveis for å justere kursen eller for å se om arbeidet har hatt ønsket effekt. *Oppstartsdokumentasjon* kan for eksempel omfatte levekårsanalyser av befolkningen, helst på grunnkrets nivå, i et utvalgt område, registreringer av fysisk tilstand i uteområdene og registreringer av sosiale møtesteder.

Det fantes ingen felles og entydige kriterier for å utpeke områdeløft-områdene da Groruddalssatsingen startet i 2007, og heller ikke da de neste områdene ble innlemmet i 2011. Levekårsdata ble analysert med område-briller, og kunnskapen ble supplert av bydelenes helhetlige kunnskap om lokalområdene. Senere kartlegginger og ny informasjon har imidlertid avdekket forhold på mikro-nivå som ikke kunne leses ut av oppstartsdokumentasjonen. Lærdommen er at oppstartsdokumentasjonen bør samles inn på det laveste geografiske nivået som er mulig, helst grunnkrets nivå. *Nullpunktsanalyse* kan være det samme som et oppstartsdokument. Men i tillegg kan tilsvarende analyser også gjentas underveis i områdeinnsatsen. Etter en tid gjentas en lignende analyse med mest mulig lik fremgangsmåte som den første for å si noe om innsatsen har gitt resultater i det aktuelle tidsrommet. I tillegg til at slike egner seg som utgangspunkt for å kunne måle eventuelle effekter av satsingen, gir slike analyser også grunnlag for kunne å endre kursen underveis i områdesatsingen.

Områdesatsningen i Brussel er et eksempel på en satsing der det er utarbeidet en omfattende nullpunktsanalyse som anvendes i utarbeidelse av programplanen. Dette er en del av den faste prosessen for nabolagskontrakter i regionen, og den bygger tydelig på erfaringer fra tidligere nabolagskontrakter i nærheten. Analysen skiller seg fra oppstartsdokumentasjon brukt i Oslo gjennom et større fokus på fysiske aspekter og noe mindre detaljert bruk av levekårsstatistikk, i mangel av statistikk på et detaljert nok nivå. Det kan bemerkes at denne analysen ikke gir et godt grunnlag for å måle direkte effekter av innsatsen over tid, ettersom området som omfattes av nabolagskontrakten ikke sammenfaller med den administrative inndelingen i levekårsstatistikken, og eventuelle endringer vil kunne skyldes forhold utenfor selve området.

I Århus har tiltakene overlappet og avløst hverandre, slik at det ikke er et åpenbart nullpunkt, men ulike former for statistikker og indikatorer, slik som ghettokriteriene, anvendes i Danmark for å definere utsatte områder. Ulike sett indikatorer anvendes lokalt og nasjonalt. I Århus har man årlig anvendt systematiske effektmål via statistikker der en har brukt de samme indikatorene som deltakelse i arbeid, utdanning, kultur, fritid, trygghet, valgdeltakelse og helse. Tidligere har de kun blitt brukt administrativt, men er nå bestemt at skal brukes strategisk slik at man kan overvåke endring. De forsøker også å anvende denne statistikken på individnivå, slik at de kan følge hva som skjer når beboere forlater området.

## Underveisrapportering og følgeforskning

Eksemplene vi har sett har / hadde innført rutiner med følgeforskning underveis i programperioden, både for å se om tiltakene kan ha effekter på kort sikt, men også for å justere innretningen på arbeidet underveis.

I *Rotterdam* ble det utarbeidet et visjonsdokument som nedfelles i fireårsplaner. Det utarbeides årsrapporter underveis, og etter fire år evalueres planene for det utarbeides ny. «Trygghet» ble innført som satsingsområdet underveis, mens «kultur» kom inn i siste plan. En erfaring er at kontinuitet er viktigere enn fleksibilitet i arbeidet med å oppnå målene. Derfor var det viktig å holde målene fast selv om både trygghet og kultur hadde kommet inn i fireårsplanene på et senere tidspunkt. Kontinuiteten kunne bli truet på flere måter, for eksempel ved at noen aktører hadde for kortsiktige perspektiv og ved for stor turnover blant ansatte i den utøvende organisasjonen.

Slike justeringer underveis har også funnet sted i Newcastle som følge av underveisrapportering. Som ledd i en nasjonal evaluering ble det årlige produsert rapporter for hver av de 39 ulike partnerskapene basert på intervjuer med ansatte og aktuelle aktører, med søkelys på koordinering og samarbeid. De ble tidlige satt krav om nasjonal rapportering av hele programmet for å sikre læring, og for å muliggjøre justeringer i programplanene.

I Malmø ble det etablert kontakt mellom bydelene og universet og høgskoler. En av høgskolene, «Kungliga Tekniska högskolan» i Stockholm, ble engasjert for fem av områdene og kunne på den måten ivareta systematiske og komparative analyser underveis. Også i Århus har kommunen tatt initiativ til deltakelse i internasjonale forskningsprosjekter, i samarbeid med Arkitektskolen Aarhus.

Vår gjennomgang viser at de områderettede tiltakene har endret seg underveis på bakgrunn av erfaringer og kunnskap som er opparbeidet de første årene. Satsingene har gått fra å være generelle, med særlig vekt på utdanning og sysselsetting rettet mot befolkningen i et utvalgt område, til å bli mer individrettet mot personer og hushold med utfordringer, og med en tverrfaglig gruppe som samarbeider på tvers av kommunale etater, lokalmiljøet, det lokale næringslivet etc.

## Evalueringer

Evalueringer er systematiske gjennomganger av sammenhengen mellom et prosjekt eller et helhetlig programs mål, aktiviteter og effekter. Prosjekter eller programmer, som områdeløft er eksempel på, må evalueres for å vite hva som virker for oppsatte mål. Et hovedskille går mellom mål- eller resultatevalueringer som vurderer om de ønskede virkningene er oppnådd, og prosess- eller følgeevaluering som handler om hvordan organisering, samarbeid og gjennomføring skjer underveis.

- *Prosess- eller følgeevalueringer* følger prosessen over et visst tidsrom og bidrar til å justere kursen i programmet underveis. I denne typen evalueringer kan en få frem brukertilfredshet underveis, og man kan se på hvordan en innsats organiseres og gjennomføres. I følgeevalueringen fra Groruddalsatsingen var formålet å se på organisering og samarbeidsprosesser.
- *Mål- eller effektevalueringer* ser på resultater og måloppnåelse. For å få gode evalueringer er det derfor viktig at det foreligger god oppstarts dokumentasjon eller nullpunktsanalyser. Både midtveis – og sluttevalueringen i Groruddalsatsingen hadde søkelys resultater og måloppnåelse.

Evalueringer kan avdekke at tiltak kan ha flere positive effekter enn forventet, såkalt ikke-intenderte effekter, men kan også bidra negativt. Eksempler fra Groruddalssatsingen viser at opparbeidede parker i nærmiljøet, rettet særlig mot barn og unge, også kan bli populære steder for beboere som sliter med rus, men som med sin tilstedeværelse skremmer bort barna. Det er imidlertid ikke opplagt at endringer som kan avdekkes over tid i et område skyldes tiltak i en områdesatsing. Det er derfor

viktig å tolke funn i lys av andre utenforliggende faktorer som f.eks. generell økning på boligpriser, ny barneskole i naboområdet eller at kollektivtilbudet i området øker.

De programmene som er helt avsluttet har gjennomført sluttrapporter eller sluttevalueringer. I Storbritannia inngikk dette i en større nasjonal evaluering av hele New Deal for Communities-programmet. Imidlertid er det flere av programmene som ikke er avsluttet per i dag, slik at sluttevalueringer foreløpig ikke foreligger.

Det kan bemerkes at man i Norge spesielt og Skandinavia generelt har et godt utgangspunkt for å måle endringer på ulike indikatorer, og dermed eventuelle effekter av områdesatsinger, med bakgrunn i registerdata og svært detaljert statistikk. Denne type informasjon er i mindre grad tilgjengelig i noen av de internasjonale eksemplene vi har sett på, spesielt gjelder dette Storbritannia og Brussel. Dette kan spesielt ha betydning for hvorvidt man kan følge utviklingen til enkeltpersoner, eller om man kun kan se på makroindikatorer for området.

### **Erfaringsoverføring**

Hvordan sikres det at kunnskap deles underveis og i etterkant blant de som jobber med områderettet innsats?

I Rotterdam så vi at nettverksorganisasjonene endret praksis fra å være mest opptatt av sitt fagområde i begynnelsen, for eksempel utdanningsetaten, til å få en større forståelse av hvordan egne utfordringer kunne forstås i en større sammenheng eller i komplekse sosiale omgivelser. Dette førte til økt samarbeid etter noen år. Det ble imidlertid også erfart at kontinuitet i programmene var viktigere enn fleksibilitet for å ivareta langsiktige mål og langsiktige perspektiver.

Samvirket i Gellerupparken har en interessant tilnærming til erfaringsoverføring fra de som arbeider med innsatsen til nye som kommer til, gjennom jevnlige introduksjonsdager for nyansatte i området slik at de kan få en innføring i området og innsatsen.

I Brussel foregår nabolagskontrakter i ulike nabolag parallelt og sekvensielt, og erfaringer fra en nabolagskontrakt tas med i det neste. For eksempel er erfaringene fra en rekke nabolagskontrakter i nabolaget sammenfattet i nullpunktanalysen for nabolagskontrakt Bockstael. Omfattende dokumentasjon gjøres tilgjengelig på nett. Videre anvendes nabolagskontraktene for å bedre samarbeid på tvers av myndighetsnivåer, og for tjenesteutvikling. En del av tiltakene videreføres innenfor normal drift, enten av kommunen eller andre aktører, og erfaringene fra satsingen videreføres på det viset.

Det er særlig interessant å trekke frem hvordan Malmø sørget for å videreføre kunnskap i etterkant av områdeløftene. Områdekoordinatorene samlet alle som på en eller annen måte hadde vært med i arbeidet med innsatsene for å reflektere over hva som var viktig å videreføre, særlig når det gjaldt samarbeidsformer.

Flere av innsatsene har som nevnt trukket inn forskere eller deltatt i internasjonale forskningsprosjekter. Dette sikrer også dokumentasjon av innsatsen, og kan bidra til nasjonal og internasjonal læring og erfaringsoverføring. Erfaringsoverføring krever en kombinasjon av dokumentasjon av erfaringene, og strukturer som disse kan videreformidles gjennom.

## **Finansiering, organisering og offentlig samarbeid**

Hvordan er innsatsene finansiert og hvordan arbeides det for å sikre forankring og videreføring? I flere av casene vi har gjennomgått er områdesatsingene finansiert som et spleiselag mellom det offentlige og organisasjoner, og som er annerledes enn i Norge der innsatsene i stor grad er offentlig finansiert med finansiering fra stat og kommune med en nokså lik fordeling.

I Malmø er programmet først og fremst finansiert innenfor forvaltningens ordinære budsjetter. Lønn til de fem områdekoordinatorene ble imidlertid finansiert av ekstra midler. Kostnadene beløp seg

til ca. 17 millioner SEK pr år til rundt 20 millioner SEK pr år i 2015. I tillegg ble det satt av 1 million i året fra 2013 til kulturprosjekter som det kunne søkes på. I 2014 ble 2 millioner av budsjettet øremerket møtesteder til unge.

Finansieringen av innsatsen i Gellerup-parken skjer som et spleiselag mellom boligforeningen, kommunen og staten (via Landsbyggefonden). I tillegg salg av tomter til finansieringen. Satsingen koordineres hos borgermesterens kontor. I 2017 ble det ikke avsatt egne midler og gjennomføringen skjedde innenfor ordinære budsjetter

Rotterdam fikk nasjonal finansiering fra 2011 i et 20 års perspektiv med ytterligere bidrag fra kommune og andre aktører. Den utøvende organisasjonen med 7 ansatte, finansiert av kommunen og aktørene som er med, har også som en oppgave å prøve å skaffe ytterligere finansiering av tiltakene fra diverse kilder og fond. Organisasjonen fungerer ikke byråkratisk ved å samle alle inntekter til fordeling. I stedet er det slik at aktørene selv setter i gang og gjennomfører prosjekter som er i tråd med de vedtatte målene. Pengene fra sentralt regjeringshold bevilges derfor direkte til de konkrete prosjektene, enten det er skole- eller byfornyelsesprosjekter.

Et av tiltakene innebærer at i alle prosjekt som blir finansiert av Rotterdam kommune, så må mellom 5 og 50 prosent av budsjettet benyttes til å gi vanskeligstilte grupper sysselsettingsmuligheter i prosjektene.

I Belgia er finansieringen av nabolagskontrakten delt mellom regionen og Brussel bykommune, og hvert prosjekt er spesifisert med hvor stor andel hver av disse skal ut med. I dette caset er det også en rekke andre aktører som finansierer tiltak, både private og offentlige. Innenfor ordinære rammer gjennomføres sysselsettingsprosjektene. I Newcastle består finansieringen av et spleiselag mellom stat, private og frivillig sektor.

I alle programmene finner vi offentlige ressurser og innsatser på tvers av sektorer. I Sverige er det et bredt samarbeid på tvers av alle kommunale etater og forvaltningen, og med lokale aktører fra sivilsamfunn og næringsliv. Dette blir implementert i ordinær drift.

Gellerupmodellen har blitt kjent fordi den legger stor vekt på nettverkssamarbeid på ledernivå fra alle relevante aktører fra ulike sektorer i kommunen, barnehager, skoler, boligforeninger etc.

I Rotterdam ble den utøvende organisasjonen NPZR etablert i 2010 med 7 ansatte. Den setter prosjekter ut i livet basert på det handlingsrommet som finansieringen gir. Organisasjonen er organisert som en uavhengig nettverksorganisasjon med representanter fra kommunen, utdanningsinstitusjonene, arbeidsgivere, helse og omsorgsorganisasjoner, boligorganisasjoner, beboere og ikke minst et direktorat for bolig og bomiljø underlagt den nasjonale regjeringen. Ordføreren i Rotterdam er styreleder i et styre hvor direktøren for den utøvende organisasjonen og aktørene er representert.

I Belgia er det et formalisert samarbeid mellom region og kommune der andre aktører trekkes inn i enkeltprosjekter. Newcastle har et formalisert samarbeid mellom staten og regionene.

## Medvirkning

Erfaringer fra de norske satsingene viser at de sammensatte problemstillingene krever sammensatte løsninger basert på kunnskap og innsatser fra mange hold (Vestby 2016, s. 8). Bred ressursmobilisering har vært en suksessfaktor i de årene områdeløftene har pågått; det er arbeidet på tvers av forvaltningsnivåer, på tvers av fagfelt og ved å involvere aktører i lokalbefolkning, sivilsamfunn og næringsliv. Gjennom ressursmobilisering og en mer utadrettet arbeidsmåte har områdenes utviklingskapasitet blitt klart sterkere. Arbeidet har i tillegg bidratt til mer dynamikk og utviklingsfokus i det ordinære, kommunale arbeidet. Virkemidlene for å løse lokale utfordringer blir flere og samordnes bedre. Sentrale etater mener de har levert bedre bidrag til den lokale utviklingen, fordi samarbeidet med bydel og befolkning har gitt grundigere lokalkunnskap tidlig i

prosessene. En viktig begrunnelse for å jobbe på denne måten er å sikre at innsatsen treffer reelle behov og ønsker (ibid.).

Medvirkning dreier seg også om forankring og legitimitet av de områderettede innsatsene, både hos befolkningen som berøres av tiltakene og hos involverte aktører og samarbeidspartnere. Dette innebærer at de berørte får bedre kunnskapsgrunnlag og følgelig større mulighet til å gjennomføre treffsikre tiltak som beboere opplever som viktige.

Hvordan har de fem internasjonale programmene ivaretatt medvirkning? Det handler både om hvordan ulike aktører er involvert i prosessen, hvordan de mobiliseres og hvilke roller ulike aktørgrupper har i prosessen. Medvirkning er sentralt i de fleste programmene vi har undersøkt, men ivaretas på ulike måter. Det innebærer at medvirkningsprosesser foregår enten kun i forkant eller underveis i hele programperioden, eller at det legges vekt på ulike typer aktører som er med.

### **Ulike måter å organisere medvirkning på**

Medvirkning skjer i ulike faser, og gjennom ulike typer strukturer. I utarbeidelsen av en områdeinnsats kan medvirkning sikres gjennom allmøter, høringer og tilsvarende mekanismer rettet mot offentligheten der alle som ønsker det kan uttale seg. Denne type utadrettet arbeidsmåte i finner vi både i Newcastle og i Brussel. I Brussel har man et eget regelverk for organisering av allmøter og høring for programplanen.

Medvirkning kan også skje gjennom strukturer der ulike grupper mobiliseres innenfor faste rammer. I Brussel har hver nabolagskontrakt sin egen *lokal helhetlig utviklingskommisjon* (Commission locale de développement intégré) med minst åtte beoerrepresentanter samt representanter fra offentlige aktører og eksperter. Disse skal møtes i tråd med en egen kalender både i planleggingsfasen og implementeringsfasen. I Newcastle ble det tilsvarende opprettet en styringsgruppe med tolv innvalgte lokale representanter. I Gellerupparken har man over en lengre periode utviklet et nettverkssamarbeid med fokus på beoerinitiativer og jevnlig møter i det som omtales som Samvirket eller Gellerupmodellen, som samler beoere, foreninger, frivillige, Brabrand Boligforening og offentlige ansatte. Samvirket har jevnlig møter, og ivaretar dialog med politiet og mellom ulike aktører. Her og i Malmø ser vi eksempler på spesielt tydelig medvirkning fra foreninger og ulike aktører i området.

Medvirkning kan også ivaretas ved at beoerne og lokale aktører engasjeres i å utvikle tiltak og enkeltprosjekter. I Brussel engasjeres ulike lokale NGOer, kunstnere og andre til å utvikle sosioøkonomiske prosjekter i programplanen (leksehjelp, sportsaktiviteter for unge mv), og hvert år lyses det ut mindre summer til beoerinitiativer slik som en «lokalavis», matlagingskvelder mv. Denne type tilnærming ser vi også i Gellerupparken og i Malmø. I Newcastle ble det også opprettet fokusgrupper innenfor ulike delområder av satsingen som hadde som oppgave å utvikle konkrete prosjekter.

Som det kom fram i det nederlandske eksemplet fra Rotterdam foregikk medvirkning der på flere plan, både ved iverksetting og gjennomføring av tiltak og i det overordnede programstyret. Men der flere ulike aktører var involvert i enkelte tiltak, var medvirkning først og fremst ivaretatt i den utøvende organisasjonen der aktører fra ulike organisasjoner var representert. Beoerne ved de lokale beoerforeningene var imidlertid kun representert med en person. En begrunnelse var eksistensen av mange ulike beoergrupper med ulike interesser og utgangspunkt, og det var vanskelig å forene disse inn i et programstyrenivå.

## Ulik vektning av beboermedvirkning

Det er noe variasjon i hvor sterkt beboermedvirkning vektes i de ulike casene. Denne variasjonen kan vi se både på tvers mellom caser og innenfor caser over tid. Mens beboermedvirkning er relativt lite vektlagt i Rotterdam og i de nyeste tiltakene i Gellerupparken, har beboermedvirkning vært tyngre vektet i Malmø og i Brussel. I Newcastle har det vært omstridt i hvor stor grad beboermedvirkning skal vektlegges.

I Rotterdam Syd har beboerne blitt relativt lite involvert. Organisasjonen søker omforent forståelse med beboere om diagnose og tiltak i området, men bruker ikke tid på støtte opp om lokalt initierte småprosjekter – det fins andre midler i kommunen som en kan søke på. Den lave graden av beboermedvirkning begrunnes med beboernes manglende kompetanse, at de mer aktive beboere ikke alltid er representative for befolkningen, at enkelte er tilbakeholdne av religiøse grunner og at språket kan være en barriere. De har konstatert at engasjement ofte er knyttet til rehabiliteringsprosjekter som berører en selv.

I Gellerupparken har beboermedvirkning lenge vært ivaretatt gjennom beboerdemokratiet i boligforeningen og deltakelse i det såkalte Samvirket. Imidlertid er det noen endringer i hvordan medvirkning praktiseres i forbindelse med implementeringen av ghettoplanen. Planen er et uttrykk for statlig styring og pålegg «ovenfra», og det er en del tiltak som ikke kan formes av beboerne selv. I stedet for medvirkningsstrukturer med de «vanlige» interessentene og aktørene, er det opprettet et «*advisory board*» med eksperter som er valgt ut på bakgrunn av bestemt kompetanse eller ekspertise. I tillegg er det lagt vekt på å informere beboerne om tiltakene, blant annet for å prøve å gjøre prosessen bedre for beboere som eventuelt må flytte i forbindelse med riving og ombygging av eksisterende blokker. Boligforeningen har uttrykt bekymring over lavere lokalt eierskap enn tidligere som følge av den reduserte graden av medvirkning.

I Newcastle opplevde man først at planen for områdesatsningen ikke ble godtatt av nasjonale myndigheter som følge av at den hadde utilstrekkelig nivå innbyggermedvirkning. For å svare på denne kritikken, ble innbyggerne invitert inn for å komme med innspill i oppstarten av programperioden (til masterplanen), organisert i grupper. I tillegg ble lokale representanter valgt inn i programstyret. I ettertid er programmet kritisert for ikke å ha lyktes godt nok med medvirkningsprosesser, på tross av at det ble tungt vektlagt. En erfaring var at lokalmiljøet besto av mange ulike interesser, og at de mest levekårsutsatte hadde lav grad av tillit til myndighetene og derfor hadde en konfronterende tilnærming.

I Malmø har medvirkning fra lokale aktører vært lagt stor vekt på gjennom hele programperioden, og tilsvarende har de i Brussel tydelige systemer for medvirkning både i forkant og underveis.

## Avveininger i organisering av medvirkning

De ulike casene viser at medvirkning ikke er en enkel øvelse. Selv der man har strukturer på plass, er det ikke sikkert at det sikrer en representativitet i synene som kommer fram. Medvirkning kan også være ressurskrevende, uten at man er sikker på gevinsten. En alternativ tilnærming kan være gjennom informasjon og det å prøve å oppnå en omforent forståelse med beboerne og aktører i området, men da risikerer man igjen at beboerne opplever lite eierskap. Mens manglende tillit kan være et dårlig utgangspunkt for medvirkning, kan igjen mangel på medvirkning undergrave tillit. Medvirkningsstrukturer bør støtte opp under lokalt eierskap og bygge tillit, og det burde ikke kun være noe man gjør for å ha gjort det.

## Bolig som strategi

I hvilken grad har bolig en egen plass i de områdede programmene? Boligtiltak i et utsatt område kan ha ulike dimensjoner og innretninger. De fysiske tiltakene kan dels rettes mot oppgradering eller riving av den eksisterende boligmassen og dels bestå av nybygging. Det er vanlig å inndele boligtilbudet i en sosial boligsektor som er kontrollert av myndighetene, et privat utleiemarked og



et privat eiermarked. Tiltak kan rettes mot alle disse tre sektorene, dels gjennom direkte investeringer i den offentlige sektoren og dels gjennom støtteordninger til den private sektoren. Riving er ofte bare mulig i offentlig kontrollerte boliger som leies ut.

Myndighetene har som regel direkte kontroll med hvem som flytter inn i den sosiale boligsektoren, men har liten kontroll med inn- og utflytting i den private boligsektoren. Dermed blir rekrutteringen til den private sektoren ofte et resultat av standard og pris på boligene. Både oppgradering av den sosiale boligsektoren, støtte til oppgradering av den eksisterende private sektoren og generelle forbedringer av områdekvaliteter, vil påvirke boligprisene og hvem som flytter inn, både i den eksisterende boligmassen og i nye boliger som bygges i området. Slike tiltak er også av betydning for å beholde ressurssterke husholdninger i områdene.

I Sverige ble et stort antall blokkleiligheter bygget i regi av det nasjonale «Millionprogrammet» mellom 1965 og 1975. Dette førte til høy grad av segregerte områder blant annet på grunn av rimelige, ensartede boligtyper. Tiltak for å opprettholde og øke boligstandarden i områdene er ansettelse av tilsynsarbeidere som sjekker fysisk kvalitet i leiligheter og ellers i bygninger og lærer opp beboerne i hvordan de skal vedlikeholde boligen.

Bolig er en viktig del av revitaliseringen av Gellerupparken i Danmark. Området var i sin helhet eid av en allmenn boligforening og besto i utgangspunktet kun av allmenne boliger. Det var allerede en rekke byggeprosjekter på gang i området, med større variasjon i type boliger og gjennom dette større variasjon i beboersammensetningen. Hensikten var å trekke nye beboergrupper til området. Blant annet er det bygget et større antall studentboliger i området. Omfattende nybygging og ombygging har økt attraktiviteten og endret omdømmet. Som en følge av dette kan tomter i området nå selges på det åpne markedet mens det tidligere ikke var noen som ville ha dem.

«Ghettoplanen» påla kommuner og boligforeninger å ta en rekke grep i områdene som er definert som ghettos. Planen ble etterfulgt av en rekke lovendringer, er inndelt i fire innsatsområder, og kjennetegnes av sterk statlig styring og inngripen. Et sentralt krav i planen er at «ghettområdene» skal ha maksimalt 40 % «allmenne familieboliger». I motsetning til fritt omsettelige eierboliger, er det mulig å stille krav til hvem som skal tildeles bolig i den allmenne sektoren, og på den måten i større grad påvirke beboerrekrutteringen til området.

I Rotterdam eksisterte det et dårlig og overpriset privat utleiemarked ved siden av eierboliger og sosialboliger. Nyankomne flyktninger og arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa velger dårlige og overprisede utleieboliger, ofte leid ut rom for rom – også illegalt. Dette gir utstrakt trangboddhet. De private utleieboligene er lett tilgjengelige på markedet i motsetning til sosialboligene der det er ventelister før tildeling. Beboere med lave inntekter i selveide boliger prioriterer ikke vedlikehold.

I enkelte av områdene har det foregått en storstilt oppgradering av bygningsmassen, også med bygging av nye boliger. Dette har ført til oppgraderte sosialboliger med høyere kvalitet, nye boliger av andre typer og en mindre ensidig inntektsfordeling. Byrenoverings-prosjekter ble igangsatt for å beholde middelinntektshushold i området. Undersøkelser konkluderer med at nye middelklassebeboere i de nybygde boligene og gamle beboere lever sammen, men ofte hver for seg, med liten kontakt. Det er også innført sterkere kontroll av den private utleiesektoren.

I nabolagskontraktene i Brussel er bolig formelt sett tre av fem pilarer; sosialboliger, andre boliger, og boliger gjennom offentlig/privat samarbeid. Boligbygging er ikke fremtredende, men på bakgrunn av nullpunktsanalysen som viste at det var svært begrenset med større sosialboliger som kunne passe for barnefamilier i området, bygges det 14-18 enheter med sosialboliger hvorav de fleste skal være tilpasset familier.

I Newcastle ønsket en å endre nåværende boligområder ved å fjerne bebyggelse for å skape rom for nye private boligbygg, både for utleie og som eierboliger. Strategien innebar planer om riving av rundt 6600 boliger i de røde områdene. Riving muliggjøres fordi mange av boligene var kommunale.

## Stedet eller innbyggerne?

Vi vil også drøfte forholdet mellom området, det fysiske stedet, som er gjenstand for innsatsen, og det sosiale aspektet, nemlig menneskene som bor der. Som vi tidligere har vært inne på er det i stor grad *levetårsstatistikker* som er utgangspunktet for satsingene, men som er knyttet til konkrete, avgrensede byområder som viser hoping av levetårsutfordringer. Spørsmålet er om det først og fremst er de utvalgte områdene som er gjenstand for innsatsene eller innbyggerne som bor i slike områder? Hva står øverst på agendaen? Dette spørsmålet er stilt av flere forskere og ansatte i områderettet arbeid i Groruddalssatsingen de senere årene, og det er ikke klare svar på dette. I håndbok fra Groruddalssatsingen 2007-2016 understrekes det at dette ikke er enkelt å skille: «Innsatsen innebærer at kommunen igangsetter et koordinert, systematisk og bredt anlagt krafttak i et bestemt geografisk område, med utfordringer på flere kanter. Utfordringene kan knyttes til levekår i befolkningen, sosialt miljø, fysiske omgivelser, service og tjenestetilbud, eller alt på en gang. Slike nabolag finnes mange steder og kommer fort inn i negative spiraler hvis ingenting blir gjort. Omdømmet svekkes, boligprisene sakter akterut. Utviklingen kan skyldes flere forhold, som byutviklingstrender, ny befolknings sammensetning eller slitasje over mange år på bygninger og infrastruktur. I tillegg endrer folks levemåter seg og påvirker oppfatningen av det gode liv, hvor de vil bo og hva som er viktig i hverdagen.» (Christensen 2016, s. 8).

## Områderettet fokus

Som det fremgår av det vi har funnet har satsingene fokus både på det fysiske og det sosiale miljøet, men der fysiske tiltak i områdene anses som et virkemiddel for å oppnå positive endringer på sosiale faktorer. Denne tilnærmingen støtter seg på forskning som viser at fysiske omgivelser påvirker det sosiale miljøet (jfr kapittel 1). Det kan dreie seg om at for eksempel trivselen øker og det blir mindre utflytting av beboere, dvs. mindre turnover i boligområdene, områdene blir med attraktive både for de som bor der og for andre som flytter til områdene, eller det påvirker hvordan nærområdene tas i bruk på nye måter ved at beboerne blir mer aktive i nærmiljøet og som for eksempel kan knyttes til folkehelseperspektivet.

### *Gentrifisering som mål*

Som vi tidligere har vært inne på anvendes fysisk oppgradering for å oppnå *gentrifisering*, noe som blant annet kom frem i eksempelet fra Danmark. I dette tilfelle vises det til at fysisk oppgradering av et utsatt byområde kun gavner middelklassen, som rykker inn i de oppgraderte områdene. Samtidig viser forskning at strukturelle fysiske innsatser skaper en økning i inntekt og andre positive forandringer for de opprinnelige beboerne (Evidens for sosiale effekter 2014). I flere av casene har det vært et aktivt mål på oppnå delvis gentrifisering ved å styre hvem som flytter til området.

Vi har skilt analytisk mellom attraktivitet og omdømmebygging, der omdømme i større grad knyttes opp mot opplevelsen til eksisterende beboere, mens attraktivitet skal tilstrekke seg nye og andre grupper. Der gentrifisering fremstår som et mål, kan vi knytte opp mot innsats som skal gjøre et område mer *attraktivt* for nye beboergrupper.

## Individ- og grupperettet fokus

En annen tilnærming er at områderettede innsatser bygger på en antagelse om at nabolaget har betydning for enkeltindividers levekår og livsjanser, såkalte *nabolageffekter*. For å oppnå nabolageffekter utformes det et bredt sett virkemidler som retter seg mot nabolag, nærmere bestemt mot beboere og beboergrupper i bestemte nabolag. Tanken er at tiltak som for eksempel hjelper arbeidsledige med å få jobb eller som retter seg mot ungdom og utdanning, vil ha en positiv effekt på andre arbeidsledige eller andre ungdom i nabolag fordi nabolaget fungerer som en viktig sosialiseringarena, ifølge flere forskere (se for eksempel Brattbakk og Wessel 2017).

Både nasjonal og internasjonal forskning finner evidens for at nabolaget spiller en rolle for individers utvikling og livssjanser. Blant annet finner Chetty et al. (2014) at områder i USA med høy grad av segregering og store inntektsforskjeller kjennetegnes av en lavere grad av sosial mobilitet mellom generasjoner enn områder med mindre segregering og inntektsforskjeller. I Norge har blant annet Toft og Ljunggren vist at arbeiderklassebarn har større sannsynlighet for å ta høyere utdanning og få bedre jobber hvis de vokste opp blant velstående naboer. Den samme tendensen finner Chetty et al. i USA.

Generelt er europeisk forskning mer sprikende enn amerikansk forskning og er ikke entydig når det gjelder nabolageffekter. I følge Musterd og Ostendorf (2008) er politikken på dette området i mange tilfeller basert på antakelser om årsakssammenhenger som mangler empirisk dekning. Det synes å være en gjennomgående enighet om at de mest avgjørende faktorene for individers utvikling og livssjanser er personlige egenskaper og nære relasjoner (det vil si familien og andre som står i nær tilknytning til det enkelte menneske). Mens svensk forskning har funnet klare konsekvenser av nabolag på deltakelse i arbeidsmarkedet og inntekt, viser tilsvarende studier fra Nederland, Tyskland og Storbritannia ikke tilsvarende sammenheng.

I Norge er heller ikke bildet entydig. For eksempel viste Gunn Birkelund mfl. i 2007 og 2015 at skolenes etniske sammensetning ikke hadde noen betydelig effekt på karakteropptak i Oslo, i motsetning til hva som ofte meldes om «Ghetto-skoler» i medier, og internasjonal forskning. En annen norsk studie tar for seg forekomsten av trygdeytninger. Her har forskerne funnet ut at terskelen for å bli uføretrygdet er lavere dersom du bor i et nabolag der mange andre er uføretrygdet (Rege, Telle og Votruba 2007). Prosessene kan imidlertid skyldes allmenne mekanismer og ikke nødvendigvis nabolaget som sådan.

Brattbakk og Wessel (2013) har sett på nabolagets betydning for ungdom og deres sosioøkonomiske status senere i livet. Studien tar utgangspunkt i Oslo, som er delt inn i 92 geografiske områder. Studien viser små, men signifikante nabolageffekter på utdanningsnivå og noe mindre effekter på inntekt. De har videre funnet nabolageffekter på sysselsetting, men disse er kortsiktige, ettersom effektene forsvinner med økt alder. Disse effektene reduseres kraftig, men forsvinner ikke helt, etter kontroll for sosioøkonomisk bakgrunn. Forfatterne peker også på enkelte svakheter i studien, blant annet at de kun har data om inntekt på et relativt tidlig tidspunkt i karrieren.

#### *Sosial blanding som virkemiddel*

En annen tilnærming for å oppnå såkalte nabolageffekter er å fremme sosial blanding. Man har eksempelvis delt inn i kvoter for forskjellige inntektsgrupper for å kunne oppfylle målet om å oppnå et *sosialt blandet kvartal* og bevare boliger for de fattigste. Det stilles imidlertid spørsmål om sosialt blandede kvartaler gir de resultater i form av velfungerende byområder som man ønsker å oppnå, mens andre analyser ser at blandet beboersammensetning styrker de svakeste, for eksempel ved at skolen styrkes med flere ressurssterke barn og foreldre, og ved at barn og unge får positive rollemodeller (se for eksempel Brattbakk og Wessel 2017).

For eksempel har bruk av utleieavtaler hatt positiv virkning der mennesker i arbeid og utdanning kommer foran i boligkøen til almene boliger i utsatte områder, og den sosiale profilen endres. Det samme kan skje ved at boligtilbudet endres som følge av byfornyelse. En mer blandet beboersammensetning kan på sikt «løfte» den enkelte beboer ved at for eksempel skolen styrkes ved flere «ressurssterke» barn og foreldre, og ved at barn og unge får positive rollemodeller. Men det gir ikke arbeidsledige jobb eller utdanning til de med liten skolegang. En har også gode erfaringer med sosiale tiltak som får flere beboere i arbeid, inn i utdanningsløp eller ut av kriminaliteten, men konsekvensen er ofte at disse beboerne flytter ut av det utsatte området. Den samlede andelen av for eksempel arbeidsledige i området vil derfor være konstant fordi det er denne gruppen som flytter inn. Dette innebærer at sosiale innsatser kan hjelpe enkeltpersoner men endrer ikke områdets grad av utsatthet. På samme måte vil større fysiske innsatser endre områdets status fra utsatt til ikke-utsatt, men ikke endre noe for den utsatte beboer på kort sikt (ibid., s 11).

Den danske ghettopolitikken på nasjonalt nivå er i hvert fall indirekte innrettet mot å endre den etniske sammensetningen av de såkalte «ghettoområdene», ettersom andelen minoriteter anvendes som en variabel i definisjonen av en ghetto, slik at beboersammensetningen er en av parameterne som må endres for at et område ikke lenger skal klassifiseres slik. Lokalt har en endring i den etniske beboersammensetningen i mindre grad vært et mål eller middel tidligere.

I Brussel har sosial mix/blanding vært en noe omstridt del av nabolagskontraktene. Området som omfattes av nabolagskontrakten vi har sett på i denne rapporten, er delt langs en rekke ulike skillelinjer – i tillegg til en høy andel innvandrere, er det språklige skiller mellom flamsk- og fransktalende. Kritikere har fremmet at det høres fint ut, men at det ikke i seg selv tar tak i de bakenforliggende årsakene til sosial utsatthet (Lenel 2013, Sonck 2013).

## 9 På hvilken måte kan områderettet innsats være et egnet virkemiddel?

I dette kapitlet løfter vi fram hva som kan videreføres av gode erfaringer basert på kunnskap fra de internasjonale eksemplene som er gjennomgått i denne studien. I tillegg anvendes gode erfaringer fra de siste årenes områdeløft i Oslo som vi mener er viktig å bygge videre på. Det dreier seg om alt fra overordnede strategier og typen tiltak som settes inn, arbeidsmetoder og samarbeidsformer, til hvordan kunnskap produseres og anvendes. Erfaringene som kan videreføres dreier seg i liten grad om hva som har effekter på sikt, det ligger utenfor denne studiens mandat, men handler mer om hvordan det jobbes, hvem som samarbeider og hvordan kunnskap ivaretas og brukes. Imidlertid har vi her også tillatt oss å trekke fram eksempler på effekter av tiltak der dette har vært påpekt. Dette fordi casene som er gjennomgått i stor grad har et tidsforløp som går eller har gått over flere år, og underveis har kursen eller praksis endret seg på bakgrunn av erfaringer som er gjort i arbeidet.

Før vi går videre er det viktig å påpeke at arbeidet med områdeløft i Norge i løpet av mange år har utviklet mye kunnskap og erfaring som har ført til gode metoder og gode grep i de nyere områderettede satsingene. Derfor vil ikke de gode erfaringene fra de internasjonale casene nødvendigvis være like relevante fordi de kanskje allerede er ivaretatt. I dette kapitlet vil vi likevel trekke frem overførbare eksempler.

En annen refleksjon er at eksemplene fra andre land ikke alltid er enkle å overføre til norske områderettede innsatser fordi de strukturelle forholdene er forskjellig. Det handler særlig om boligproblematikken, der boligene i de andre landene i stor grad er offentlig kontrollerte utleieboliger i de aktuelle områdene. I Norge er som kjent boligene eid av beboerne selv, organisert i borettslag eller sameie, selv om mange sameier er preget av omfattende utleie fra privatpersoner som eier disse boligene som sekundærboliger (se f.eks. Ruud m.fl. 2018, s. 90) Kun en liten andel av boligene i de utsatte områdene er utleieboliger i regi av kommunen eller større private aktører, selv om konsentrasjonen av kommunalt disponerte utleieboliger varierer kraftig med bydel i Oslo. Presentasjonen nedenfor må derfor leses i lys av dette.

En tredje refleksjon er at det kan tenkes at områderettede tiltak foruten å påvirke de enkelte områdene også kan påvirke den overordnede politikken og vice versa. For det første kan områderettede innsatser forbedre effektiviteten til den generelle velferdspolitikken gjennom å frambringe bedre samarbeid mellom relevante offentlige aktører. Gjennom områdebaserte satsinger muliggjør man ofte en mer helhetlig og sektorovergripende tilnærming til problemer som er preget av geografisk konsentrasjon, noe som kan frambringe bedre samarbeid internt i offentlig sektor, og mellom privat sektor, frivillige organisasjoner og offentlig sektor. For det andre kan områderettede innsatser lede til mer innovative framgangsmåter og arbeidsmetoder, som kan overføres til den generelle velferdspolitikken ved å gi rom for nytenkning og at det eksperimenteres med nye samarbeidsformer, arbeidsmetoder, typer tiltak og virkemidler lokalt.

### Realistiske forventninger til måloppnåelse

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad målene som ble formulert i de områderettede satsingene ble nådd eller er på vei til å nås. Måloppnåelse etter de målene som ble satt i programmene sier noe om hvorvidt programmene er vellykket. Men om innsatsen anses som vellykket er avhengig av om målene er mulig å oppnå innenfor gitte økonomiske og tidsmessige rammer. Noen mål er lette å oppnå, for eksempel det å etablere flere sosiale møteplasser i løpet av en femårs periode. Dette målet vil antakelig lett kunne innfris og programmet vil dermed vurderes som vellykket. Det er imidlertid vanskeligere å nå et mål om at flere er i arbeid eller færre familier er fattige etter en femårs periode, fordi erfaringer tilsier at slike tiltak ofte er mer ressurs- og tidkrevende enn det som kan oppnås i en femårig satsing. Dermed vil en satsing med slike mål anses som mindre vellykket. Poenget er å formulere realistiske mål om hva en kan forvente å oppnå innenfor de ressursene

som settes av til områdede innsatser, både økonomiske, tidsmessige og arbeidsmessige ressurser. Samtidig må en også vurdere den samlede samfunnsøkonomiske nytten av satsingene opp mot de ressursene som settes inn (kostnader).

Dette henger sammen med hvordan vi kan måle resultater, effekter og virkninger på sikt. *Resultater* er hvilke tiltak som faktisk er gjennomført, mens *effekter* sier noe om den betydningen selve satsingen har, kontrollert for effekter andre forhold som kan tenkes å påvirke målene. Områdeinnsats kan også ha *virkinger* utenover det som var tilsiktet. Det være seg *positive* utilsiktede virkninger (vinn-vinn-situasjoner, som når sosiale møteplasser bidrar til økt trivsel), eller *negative* utilsiktede virkninger, enten når det ved et tiltak overhodet ikke kan spores noen virkning – eller at et tiltak faktisk virker *mot sin hensikt*, som når bedre boliger og økte boligpriser fører til utflytting og en får stor turnover i bomiljøene (Ruud m.fl. 2011).

Basert på erfaringene fra både de internasjonale casene som er gjennomgått her og erfaringer fra norske satsinger har vi satt opp følgende punkter:

- Formulere strategier og mål som er realistiske å oppnå. Hva er mulig å få til innenfor de gitte rammene?
- Ha en langsiktig strategi og bruk tid i oppstarten; identifiser og kartlegg behov, aktører, tiltak som savnes, hvem som har ansvar for hva og hva som kan utvikles. Alle aktører trenger samme kunnskapsgrunnlag
- Skille mellom resultatmål og effektmål - hva kan oppnås underveis i innsatsen og hva ønskes av effekter på sikt
- Utarbeide et felles mål for å sikre at alle drar i samme retning. Det bør ha tydelige koblinger til bydelenes øvrige budsjettmål
- Sørg for å ha politisk forankring i hele prosessen, også i dokumenter
- Lær av mislykkede satsinger og feire fremganger. Ha en utprøvende tilnærming
- Geografisk fokus er viktig. Fordelen med å ha små områder er at det er lettere å involvere lokale aktører, finne riktige metoder og teste ut. Ulempene med å ha for små områder er at det kan skape stigmatisering, derfor bør en ta utgangspunkt i en større helhet.

### **Fysiske tiltak fører også til endringer i det sosiale miljøet**

Felles for casene som er gjennomgått er at de alle har satt i gang til dels omfattende *fysiske* tiltak, dette som en viktig fremgangsmåte for å oppnå mål om bedre levekår og livssituasjon blant befolkningen i de utvalgte områdene. Det er imidlertid stor forskjell på sette i gang omfattende strukturelle fysiske tiltak som for eksempel å endre boligmassen med riving eller ombygging, og det å tilrettelegge uteområder og møteplasser for å fremme sosiale nettverk og folkehelse. I første tilfelle vil endringene antakelig føre til utskiftning av beboere og en begynnende gentrifisering. For norske områderettede innsatser vil det å endre boligmassen i liten grad være aktuelt, både fordi boligmassen i stor grad har god standard, og fordi boligene domineres av eierboliger organisert i borettslag eller sameier. Men områdene i tilknytning til boligene har derimot ofte behov for oppgradering, først og fremst offentlige eide områder. Områdene kan ha varierende andel kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

- For å bidra til å endre områdenes bolig- og befolkningssammensetning kan kommunen tilstrebe en jevnere fordeling av de kommunale utleieboligene mellom områder i byen.
- Synlige fysiske tiltak i den første tiden av satsingen er viktig for at beboerne skal se at det skjer noe

- Det er god erfaring med å bruke og utvikle eksisterende nærmiljøarenaer som sosiale møtesteder for alle beboergrupper, for eksempel ta i bruk skolebygget også som grendehus med åpningstider hele uken
- Ha en egen koordinator som samordner innsatsene. Bør unngå å skiftes ut underveis, og bør ha et tydelig mandat

### **Kunnskapsbygging og erfaringsoverføring**

De områderettede innsatsene har i stor grad bygget på kunnskapsbaserte rapporter både som grunnlag for å sette i gang tiltak, og underveis for å evaluere arbeidet og justere kursen videre. Det er også produsert midtveis- og sluttrapporter på de store satsingene. Imidlertid har ikke alle miljøene vært like systematiske i å tenke kunnskapsproduksjon. Derfor har det også vært utfordrende å vite om de tidligste tiltakene som ble satt i gang for flere år siden har hatt noen effekt når de ønsker å gå i gang med nye områdeløft, og hva som eventuelt ble «gjort feil».

Effektmålinger forutsetter som regel kontrollgrupper, slik at en kan rendyrke effekten av selve områdeinnsatsen. Å sammenligne resultater i områder som i utgangspunktet er «like», men der noen områder har områdeinnsats, andre ikke, kan være en metode.

- Sette av økonomiske ressurser til kunnskapsbygging i budsjettet
- Gjennomføre nullpunktsanalyse ved oppstart for å ha noe å kunne måle etter underveis
- Det er viktig å benytte de samme indikatorene om kan følge hele løpet fra start til slutt, både for å se om man jobber treffsikkert men særlig for å kunne lære av prosessen underveis
- Det samme gjelder å utarbeide løpende evalueringer slik at praksis og tiltak kan justeres
- Å engasjere de samme fagmiljøene til å følge flere områdeløft underveis i arbeidet er hensiktsmessig fordi områdeprogrammernes innretning og målstruktur kan kontekstualiseres og sammenlignes på en mer treffsikker måte gjennom oversikter over flere innsatser. Gode erfaringer fra det ene programmet vil dessuten kunne overføres til det andre programmet underveis i arbeidet, og de som jobber med programmene kan lettere bygge kunnskap gjennom systematisk erfaringsoverføring fra prosjektene. Den kompetansen som fagmiljøene opparbeider ved å ha flere innsatser som følges bidrar til bedre forskning og kompetansebygging, og kunnskapen som produseres blir mer treffsikker.
- Etablere faggrupper som består av både de som jobber med områdeløftene og fagmiljøer og som diskuteres underveis.

### **Medvirkning og offentlig samarbeid**

Fordi områdenes komplekse sosiale utfordringer krever mange ulike aktører med ulike ansvarsområder er det *viktig å involvere bredt fra starten* ved å skape brede kunnskapsallianser. Dette gjelder sivilsamfunnet, næringslivet, organisasjoner, innbyggere og forskningsmiljøer. Dette øker kunnskap, gir lettere tilgang til kontakter og nettverk, og det vil effektivisere arbeidet. Det krever tid. Når det gjelder samarbeid på tvers av ulike aktørkategorier er det viktig at ressurser *kartlegges* og ses i sammenheng; hvem kan spille sammen med hvem, hvilke *personer og miljøer* finnes innenfor de ulike tjenester og institusjoner i bydelen så vel som blant innbyggere, sivilsamfunn og private aktører i næringsliv og private institusjoner? Et mål er, som vi har sett i flere av de gjennomgåtte casene, å integrere de områderettede innsatsene bedre i de ordinære tjenestene i kommunene. Det kan derfor oppnås bedre synergieffekter ved å jobbe mer systematisk sammen i ressursteam både innad i tjenestene og mellom aktører i lokalsamfunnet og tjenestene.

- Kartlegge alle aktørkategorier i området for å få en oversikt over hvem som er viktige å ha med i prosessen

- Ha dialog og beboermedvirkning både ved oppstart og underveis i prosessen
- Ha med lokale næringsaktører fra begynnelsen, og det bør skje i tilknytning til konkrete prosjekter. Det er viktig at næringsaktører kan se hvilke egeninteresser det er i å samarbeide
- Etablere samarbeid med og inkludere de ordinære tjenestene i bydelen i prosessen slik at de blir informert og inkludert, og som kan lette overgangen fra tiltak til ordinær drift etter at satsingen er avsluttet
- Velge ut offentlige aktører som samarbeidspartnere som er relevante for satsingen
- Bygge ressursteam med ulike aktørkategorier



## Referanser

- A.M. Artgineering - Urban Platform. 2013. «Contrat de Quartier Bockstael - Dossier de base». [https://www.bruxelles.be/sites/default/files/bxl/Contrats%20de%20quartier/Bockstael/cqdBK\\_20131223\\_dossier%20base\\_analyse.pdf](https://www.bruxelles.be/sites/default/files/bxl/Contrats%20de%20quartier/Bockstael/cqdBK_20131223_dossier%20base_analyse.pdf).
- . udatert. «Contrat de Quartier Durable Bockstael, Part 2: Programme». Åpnet 8. januar 2020. [https://www.bruxelles.be/sites/default/files/bxl/Contrats%20de%20quartier/Bockstael/cqdBK\\_20131223\\_dossier%20base\\_programme.pdf](https://www.bruxelles.be/sites/default/files/bxl/Contrats%20de%20quartier/Bockstael/cqdBK_20131223_dossier%20base_programme.pdf).
- Ahmed, Nadia Helmy. 2017. «Fra borgerinndragelse til embedsmandsinndragelse: Lokale ressourcer som vej til byliv i omdannelsen af Gellups kommende bygade». Attraktive Bydele/Gellerupsekretariatet, Borgermesterens Afdeling, Aarhus kommune.
- Agenda Kapupang, Proba anaøyse og Civitas 2016. *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen*. Oslo kommune, Byrådsavdeling for byutvikling.
- Akademisk Arkitekt Forening, og København kommune. udatert. «Evidens for sociale effekter af fysiske indsatser i udsatte boligområder: Review af 27 effektstudier fra ni lande». Åpnet 27. november 2019. <https://helhedsplangellerup.dk/media/9775/evidens-for-sociale-effekter-af-fysiske-indsatser-i-udsatte-boligomraader.pdf>.
- Arkitektskolen Aarhus. 2019. «Værdisætning af socialt udsatte almene boligområder: Arkitektonisk kulturarv i Gellerupparken & Toveshøj». Aarhus: Arkitektskolen Aarhus.
- Berger, Mathieu. 2009. «Bruxelles à l'épreuve de la participation. Les contrats de quartier en exercice». Brussel: Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/en/object/boreal%3A123991>
- Boligsocial helhedsplan for Gellerup og Toveshøj 2014-2017*». Aarhus kommune, og Braband Boligforening. 2007. Fra boligområde til bydel. Helhedsplan for Gellerup og Toveshøj.
- Braband boligforening. 2018. «Udviklingsplan for Gellerup og Toveshøj 2018: Liv i bydelen - Fremtidens Gellerup». <https://www.bbbo.dk/media/2230/bbbo-udviklingsplanen.pdf>.
- Braband Boligforening, og Aarhus kommune. 2018. «Strategisk samarbejdsaftale om boligsocial indsats 2018-2022». <http://fs-aarhus.dk/wp-content/uploads/Boligsocial-helhedsplan-GellerupTovesh%C3%B8j.pdf>.
- Brattbakk, I. & Wessel, T. (2017) Nabolagets effekt: hva er problematisk med geografisk ulikhet? I Ljunggren, J. (red): *Oslo – ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Brofoss, H.K og Barstad, A 2006: *Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer*. Statistisk sentralbyrå. Notater 2006:56.
- Cameron, S. (2003). Gentrification, housing redifferentiation and urban regeneration: "going for growth" in Newcastle upon Tyne. *Urban studies, Vol. 40 (11)*, s. 2367-2382.
- Christensen, E. S. (2016) Gode nærmiljøer. Innføring i metode for områderettet arbeid. *Håndbok fra Groruddalssatsingen 2007-2016*. Oslo: Byrådsavdelingen for byutvikling, Oslo kommune. 54 s.
- Commission de Quartier Bockstael. 2018. «Contrat de Quartier durable Bockstael - 4 ans d'actions des projets socio-économiques 2014-2017 - annexe 2 Commission de Quartier (24 avril

2018)».

[https://www.bruxelles.be/sites/default/files/bxl/contrats%20de%20quartier/Bockstael/BK0093\\_PosterReunion.pdf](https://www.bruxelles.be/sites/default/files/bxl/contrats%20de%20quartier/Bockstael/BK0093_PosterReunion.pdf).

CRESR - Centre for Regional Economic and Social Research. (2010a). Fordham, G. *The new deal for communities programme: achieving a neighbourhood focus for regeneration. The new deal for communities national evaluation: final report – volume 1*. Volume 1. Sheffield Hallam University. Department for Communities and Local Government. Hentet 15.11.19 fra <https://extra.shu.ac.uk/ndc/downloads/general/Volume%20one%20-%20Achieving%20a%20neighbourhood%20focus%20for%20regeneration.pdf>

CRESR (2010b). Batty, E., Beatty, C., Foden, M., Lawless, P., Pearson, S. & Wilson, I. (2010) *Involving local people in regeneration: evidence from the new deal for communities programme. The new deal for communities national evaluation: final report – volume 2*. Sheffield Hallam University. Department for Communities and Local Government. Hentet 15.11.19 fra <https://extra.shu.ac.uk/ndc/downloads/general/Volume%20two%20-%20Involving%20local%20people%20in%20regeneration.pdf>

CRESR (2010c). Batty, E., Beatty, C., Foden, M., Lawless, P., Pearson, S. & Wilson, I. *Making deprived areas better places to live: evidence from the new deal for communities programme. The new deal for communities national evaluation: final report – volume 3*. Sheffield Hallam University. Department for Communities and Local Government. Hentet 15.11.19 fra <https://extra.shu.ac.uk/ndc/downloads/general/Volume%20three%20-%20Making%20deprived%20areas%20better%20places%20to%20live.pdf>

CRESR (2010d). Batty, E., Beatty, C., Foden, M., Lawless, P., Pearson, S. & Wilson, I. *Improving outcomes for people in deprived neighborhoods: evidence from the new deal for communities programme. The new deal for communities national evaluation: final report – volume 4*. Sheffield Hallam University. Department for Communities and Local Government. Hentet 15.11.19 fra <https://extra.shu.ac.uk/ndc/downloads/general/Volume%20four%20-%20Improving%20outcomes%20for%20people%20in%20deprived%20neighbourhoods.pdf>

CRESR (2010g). Batty, E., Beatty, C., Foden, M., Lawless, P., Pearson, S. & Wilson, I. *The new deal for communities experience: a final assessment. The new deal for communities evaluation final report - volume 7*. Sheffield Hallam University. Department for Communities and Local Government. Hentet 09.11.19 fra <https://extra.shu.ac.uk/ndc/downloads/general/A%20final%20assessment.pdf?fbclid=IwAR01mbMQgSIO55ksIlkCblyhdDaS1e6hDVBv0K91EZwFPuqL29KuwCCssdA>

Damay, Ludivine, og Florence Delmotte. 2010. «The 'structure plans' in Brussels: from participatory planning to urban governance, a first assessment about a new tool». *Urban Research & Practice* 3 (3): 257–74. <https://doi.org/10.1080/17535069.2010.524418>.

Dargan, Lorna (2009) Participation and Local Urban regeneration: The Case of the New Deal for Communities (NDC) in the UK. In *Regional Studies Vol 43. 2*, pp. 305-317. Routledge. UK

Deetman, J. and W. Mans (2011) *Kwaliteitssprong Zuid. Ontwikkeling vanuit kracht*.

Dol, K., J. Hoekstra og R. Kleinhans (2019) *National Program Rotterdam South. Neighbourhood development in a large deprived urban area, Netherlands*. Relocal. Case study No 20/33. Joensuu: University of Eastern Finland.

*En god by for børn er en god by for alle: Forarbejde til den næste generation af en udviklingsplan for Gellerup og Toveshøj*. Aarhus Kommune. Udatert

- Evidens for sociale effekter af fysiske indsatser i udsatte boligområder*. Akademinsk arktektforening og København kommune 2014.
- Friedrichs, J. (2011). *Planning Social Mix – A Critical Review of Programs*. Plenary speech, ENHR conference, Toulouse July 2011.
- Gehl, J 2010: *Cities for People*. Island press.
- Groruddalssatsingen 2017 - 2026*. Programplan for delprogram nærmiljø i bydel alna 2018, Oslo kommune. Saksframlegg 27.11.2017.
- Helhedsplan Gellerup. udatert. «Sådan lykkes forandringen af Gellerup - Fra udsat boligområde til velfungerende, attraktiv og socialt balanceret bydel». Åpnet 27. november 2019. <https://helhedsplangellerup.dk/media/9776/forandringshistorie-saadan-lykkes-forandringen-af-gellerup.pdf>.
- House of Commons (2005). ODPM (Housing, Planning, Local Government and the Regions Committee). *Empty Homes and low-demand pathfinders – eighth report of session 2004-05 volume 1*. Hentet 19.11.19 fra <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmopdm/295/295.pdf>
- Johansen, Mette-Louise E, og Steffen B Jensen. 2017. «“They Want Us out”: Urban Regeneration and the Limits of Integration in the Danish Welfare State». *Critique of Anthropology* 37 (3): 297–316. <https://doi.org/10.1177/0308275X17719990>.
- Kvinge, T, Barlindhaug, R, Lied, C og Ruud (2012) *Byplangrep og bostedssegregasjon*. NIBR-rapport 2012:11
- Lawless, P. (2006). Area-based urban interventions: rationale and outcomes: the new deal for communities programme in England. *Urban studies*, Vol. 43 (11), s. 1991-2011.
- Lawless, P. (2012). Can area-based regeneration programmes ever work? Evidence from England’s New Deal for Communities Programme, *Policy Studies*, 33 (4), s. 313-328.
- Lenel, Emmanuelle. 2013. «Social Mix in Public Urban Action in Brussels: Project or Political Language?» *Brussels Studies*. La Revue Scientifique Électronique Pour Les Recherches Sur Bruxelles / Het Elektronisch Wetenschappelijk Tijdschrift Voor Onderzoek over Brussel / The e-Journal for Academic Research on Brussels, februar. <https://doi.org/10.4000/brussels.1134>.
- Lipman, P. (2012). Mixed-income schools and housing policy in Chicago: a critical examination of the gentrification/education/‘racial’ exclusion nexus. In: Bridge, G., T. Butler and L. Lees (eds.): *Mixed communities: Gentrification by stealth?* – Bristol et al.: 95-113
- Lund, P.Ø. (2012) *Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Groruddalssastingen*. Utg: Oslo kommune.
- McCulloch, A. (2004). Localism and its neoliberal application: a case study of west gate new deal for communities in Newcastle upon Tyne, UK. *Capital & Class* (83), s. 133-165.
- Musterd, S (2003). Segregation and integration: a contested relationship. *Journal of ethnic and migration studies* 29(4), 623-641.
- Newcastle city council (1999). *Going for growth: a citywide vision for Newcastle 2020*. Hentet 18.11.19 fra <http://neregenarchive.online/wp-content/uploads/2018/04/Going-for-Growth-green-paper-and-summary.pdf>
- Newcastle city council (2001). *Draft master plan East End and West End*. Hentet 18.11.19 fra

<http://neregenarchive.online/wp-content/uploads/2018/04/Draft-Masterplans-East-End-West-End-2001-1.pdf> Områdeprogram for Saupstad- Kolstad 2013-2020. Trondheim kommune.

[Områdepolitikken i Oslo kommune. Notat. Oslo kommune 2017.](#)

*Program for områdesatsing i Bergen, et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune og Husbanken, Region vest 2011–2017.*

*Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017-2026.* Oslo kommune.

Regeringen. 2018. «Ét Danmark uden parallelsamfund: Ingen ghettoer i 2030». Ministry of finance and the interior.

*Resultat og effektmålingsverktøy for Områdeløft (2017).* Rapport 57-2017. Samfunnsøkonomisk analyse.

Rhodes, J., Tyler, P. & Brennan, A. (2005). Assessing the effect of area based initiatives on local area outcomes: some thoughts based on the national evaluation of the single regeneration budget in England. *Urban studies, Vol. 42 (11), s. 1919-1946.*  
<https://doi.org/10.1080/00420980500280347>

Roelofs, K. og Salonen, T. (2019) *Insatser i «utsatta» områden. En analys av 20 års områdesutveckling och lärdomar inför framtiden.* Malmö: Bostad2030

Rose, D., A. Germain, M. Bacqué, G. Bridge Y. Fijalkow og T. Slater (2013). "Social mix" and neighborhood revitalization in a transatlantic perspective: Comparing local policy discourses in Paris, Bristol and Motral. *International Journal of Urban and Regional Research.* Volum 37.2 March 2013 p 430-50

Ruud, M. E, Brattbakk, I, Schmidt, L. Guttu, J og Brevik, I (2006) *Utvikling av drabantbyer. Annotert bibliografi.* NIBR-rapport 2006:13. Oslo: NIBR

Ruud, M.E, Holm-Hansen, J, Nenseth, V og Tønnesen, A. (2011) *Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen.* Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011.

Ruud, M.E 2012: Områdeløft – bidrag til utjevning av boforhold og levekår? I B. Nordahl (red.) *Boligmarked og boligpolitikk.* Trondheim: Akademika forlag, s. 299-316.

Ruud, M.E og Vestby, G.M 2018: *Oslo Sør-satsingen 2007-2017. Styringsmodell og arbeidsmetoder.* NIBR-rapport 2018:9. Oslo: NIBR.

Ruud, M.E, Andersen, B, Brattbakk, I, Breistrand, H, Nygaard, M og Vestby, G.M 2018: *Utfordringer og mulighetsrom. Oppstartsanalyse for områdeløft Romsås og Grorud.* NIBR-rapport 2018:4.

Ruud, M. E (2016) *Riktig kunnskap-viktig kunnskap. Kilder, metoder og analyser i områderettet arbeid. Håndbok fra Groruddalssatsingen 2007-2016.* Oslo: Byrådsavdelingen for byutvikling, Oslo kommune. 61 s.

*Sluttrapport Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö.* Stadskontoret, Välfärdsavdelningen. Malmö Stad. 2015.

Sonck, Mathieu. 2013. «Contrat de quartier durable 'Bockstael' : pas beau, le commerce ?» Inter-Environnement Bruxelles Etudes et Analyses 2013, november. <http://www.ieb.be/Contrat-de-quartier-durable>.

Skutlaberg, L. S, Nordhagen, I.C, Engesæter, P og Aspø., E.F, 2017: *Underveisevaluering av områdesatsingen Drammen – Fjell.* Ideas2evidence rapport 2017:2.

- Sæter, O og Ruud, M. E 2005: *Byen som symbolsk rom. Bypolitikk, stedsdiskurser og gentrifisering i Gamle Oslo*. Norges byggforskningsinstitutt.
- Vestby, G.M. (2016) Alle på banen! Innbyggerinvolvering, tverrfaglig samarbeid og offentlig-privat samspill i områderettet arbeid. *Håndbok fra Groruddalssatsingen 2007-2016*. Oslo: Byrådsavdelingen for byutvikling, Oslo kommune. 61 s.
- Aarhus byråd. 2018. «Aftale om udsatte boligområder i Aarhus Kommune». <https://www.aarhus.dk/media/11237/aftale-om-udsatte-boligomraader-vers1650.pdf>.
- Aarhus kommune. 2017. «Fælles strategi for udsatte boligområder». 2019.
- . 2019. «Økonomisk overblik over Aftale om udsatte boligområder – opdateret efter aftalerne om Bispehaven og Gellerup og Toveshøj». [https://www.aarhus.dk/media/29068/oekonomisk-overblik-over-aftale-om-udsatte-boligomraader-opdateret-efter-aftalerne-om-bispehaven-og-gellerup-og-toveshoej\\_docx.pdf](https://www.aarhus.dk/media/29068/oekonomisk-overblik-over-aftale-om-udsatte-boligomraader-opdateret-efter-aftalerne-om-bispehaven-og-gellerup-og-toveshoej_docx.pdf).
- . 2019. «En god by for børn er en god by for alle: Forarbejde til den næste generation af en udviklingsplan for Gellerup og Toveshøj». Aarhus Kommune.
- . udatert. «Boligsocial helhedsplan for Gellerup og Toveshøj 2014-2017».
- Aarhus kommune, og Braband Boligforening. 2007. Fra boligområde til bydel. Helhedsplan for Gellerup og Toveshøj.