



*Hege Kull Brofoss og Anders Barstad*

**Internasjonale erfaringer med  
områderettede tiltak i storbyer**  
En litteraturstudie

Notater

## Forord

Områderettede tiltak er ikke noe nytt, men har i økende grad blitt brukt som virkemiddel i europeisk storbypolitikk. Dette kan blant annet forstås på bakgrunn av en generell trend i europeisk politikkkutforming som innebærer større vekt på målrettede tiltak i sosialpolitikken. Denne tendensen finner vi også i Norge. De nye områderettede tiltakene skiller seg fra de gamle ved blant annet å ha et bredere siktemål, det dreier seg ikke bare om fysiske forbedringer av bolig og bomiljø, men også om utdanningstiltak, styrking av de sosiale relasjonene og lignende. Det fremste eksemplet i norsk sammenheng er Handlingsprogram Oslo indre øst (1997-2006). Hensikten med dette notatet er å se nærmere på hvilke erfaringer som er gjort med områderettede tiltak i andre land, med hovedvekt på England, Danmark, Nederland og Sverige.

Prosjektet er bestilt og finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Det ble bestilt på bakgrunn av analysene som ble gjennomført av SSB som grunnlagsmateriale for Storbymeldingen (St. meld. nr. 31 , 2002-2003, se blant annet Barstad og Kirkeberg 2003: 64-83). Vi håper at dette vil være en kunnskapsoversikt som kan komme til nytte på flere måter. Deler av kunnskapsoversikten har vært brukt i et prosjekt om levekårsutviklingen i Oslo indre øst, i perioden Handlingsprogrammet har vært i virksomhet (se Barstad mfl. 2006). Vi regner også med at oversikten kan være nyttig i forhold til gjennomføringen av lignende tiltaksprogrammer. I Soria Moria-erklæringen, plattformen for den nye Stoltenbergregjeringen, heter det at Regjeringen vil "...gjennomføre tiltak for områder i storbyene som har særlige utfordringer, slik som Groruddalen i Oslo" (s. 33).

Cand. polit. Hege Kull Brofoss har skrevet notatet, med unntak av kapittel 1.4, 4.4 og deler av kapittel 3.1 (det siste avsnittet, om evalueringen av "National Strategy for Neighbourhood Renewal" etter 4 år) og 4.3 (avsnittet om nordiske studier av nabolagseffekter), som er skrevet av forsker Anders Barstad, Seksjon for demografi og levekårsforskning. Anders Barstad har også vært prosjektleder. En takk til Terje Wessel for nyttige kommentarer til et tidligere utkast, og til Arild Holt-Jensen og Hans Skifter Andersen for hjelpsomhet i forbindelse med søk etter relevant litteratur.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at referanselista også inneholder litteratur som ikke er referert i teksten, men som har vært en del av grunnlagsmaterialet for prosjektet.



## ***Innhold***

<b>1. Innledning og sammendrag</b> .....	<b>4</b>
1.1 Bakgrunn.....	4
1.2 Metode.....	5
1.3 Områdebaserede tiltak- hva er det?.....	5
1.4 Sammendrag.....	9
<b>2. Sentrale begreper</b> .....	<b>12</b>
2.1 Ulikhet og polarisering.....	12
2.2 Sosial eksklusjon og segregasjon.....	14
2.3 Nabolag og nabolagseffekter.....	15
2.4 Forklaringer på nabolagseffekter.....	16
<b>3. Erfaringer med områderettede tiltak</b> .....	<b>19</b>
3.1 England.....	19
3.2 Danmark.....	35
3.3 Nederland.....	46
3.4 Sverige.....	53
<b>4. Oppsummering og drøfting</b> .....	<b>65</b>
4.1 Innledning.....	65
4.2 Hvilken lærdom kan man høste av de internasjonale erfaringene?.....	66
4.3 De områderettede tiltakenes begrensninger.....	71
4.4 Hva med Norge?.....	76
Innledning.....	76
Erfaringer med områderettede tiltak i Norge.....	77
Mer bruk av områderettede tiltak?.....	84
<b>Referanser</b> .....	<b>91</b>
<b>De sist utgitte publikasjonene i serien Notater</b> .....	<b>100</b>

# 1. Innledning og sammendrag

## 1.1 Bakgrunn

Temaet for dette notatet er bruk av områderettede tiltak for å forbedre levekår. Det som skal undersøkes er hvilke erfaringer man har med bruk av områderettede tiltak internasjonalt. Hovedsakelig vil det undersøkes hvilke erfaringer som er gjort i land som England, Nederland, Danmark og Sverige. Disse landene er delvis valgt ut som følge av deres erfaringer med bruk av slike tiltak, men også som følge av at dette er land det er naturlig å sammenlikne seg med. Å benytte områdebaserte tiltak for å bedre menneskers levekår er ikke noe nytt, spesielt har England lange tradisjoner med bruk av denne typen tiltak.

I hvilken grad er det tendenser til opphopning av levekårsforskjeller i geografisk avgrensede områder i og rundt europeiske storbyer? Rhodes, Tyler og Brennan (2003) påpeker at man i England har opplevd en velstandsøkning, men at ikke alle har fått nytte godt av denne økningen. De påpeker også at det er en tendens til at de som i liten grad har opplevd en velstandsøkning er konsentrert i geografisk avgrensede områder. Til tross for at velferdssystemene i England, Nederland, Danmark og Sverige er forskjellige finner man i varierende grad den samme tendensen, mønsteret er det samme. Friedrichs (2002) påpeker at belastede boligområder i Europa har flere felles trekk. De er blant annet kjennetegnet av en høy andel beboere som lever av ulike trykdeordninger, en høy andel husholdninger bestående av enslige mødre, en høy andel med lavt utdanningsnivå, mye kriminalitet og liknende. Et annet fellestrekk er at disse boligområdene ofte er lokalisert enten i sentrum av byene eller i drabantbyene i utkanten av byene.

Et sentralt trekk ved norsk politikk er ideen om en rettferdig fordeling av samfunnsgoder som økonomi, bolig, arbeid, helse og liknende. Ved hjelp av politiske virkemidler som for eksempel skattepolitikken og arbeidsmarkedspolitikken søker myndighetene å redusere ulikheten mellom grupper i befolkningen. Over tid har det funnet sted en generell bedring av levekårene i Norge, men har forbedringen kommet alle områder og grupper i samfunnet til gode eller finner man igjen de samme tendensene i Norge som man har sett internasjonalt? Wessel (1997) påpeker at det synes å ha funnet sted en utjevning i levekårsforskjeller mellom storbyene og landet for øvrig. Men på samme tid synes det også å ha funnet sted en økning i levekårsforskjellene innad i storbyene. Levekårsbegrepet berører mange sider ved et menneskes

liv. Levekår kan forstås som betingelser for velferd (Barstad og Kirkeberg 2003). I tillegg til inntekt og arbeid berører levekår forhold som helse, sosiale relasjoner, opplevelse av trygghet og liknende. I mange europeiske land har man sett en tendens til opphopning av levekårsproblemer i de store byene. Norsk forskning viser også en svak tendens til hopning av levekårsproblemer i de store byene i forhold til resten av landet. Det påpekes blant annet at Oslo har flere med lav inntekt enn gjennomsnittet for resten av landet. Man finner også flere enslige, og det er flere som har liten kontakt med familien. Men den tydeligste tendensen til hopning av levekårsproblemer er i ulike områder innad i de store byene. Spesielt skiller Oslo indre øst seg ut ved en klar tendens til hopning av levekårsproblemer i forhold til resten av landet. Utviklingen har også gått i retning av en økning i tendensen til hopning i enkelte av de østlige drabantbyene i Oslo (Barstad og Kirkeberg 2003). I Norge finner man neppe den samme styrken i opphopningen av levekårsproblemer som i en del andre europeiske land, men man ser en tendens til det samme mønsteret.

## **1.2 Metode**

Redegjørelsen for erfaringer med bruk av områderettede tiltak er basert på en litteraturstudie. For å finne aktuell litteratur er det blitt benyttet forskjellige søkeverktøy som BIBSYS og ISI Web of Science. Mye av litteraturen er også funnet ved hjelp av søk på Internett. Det er da blitt søkt på hjemmesidene til de forskjellige lands forskningsinstitusjoner og departementer. I tillegg er enkelte forskere på området blitt forespurt pr e-post om de kunne henvise til aktuell forskning på temaet.

## **1.3 Områdebaserte tiltak- hva er det?**

Som nevnt innledningsvis benytter myndighetene ulike tiltak for å redusere levekårsforskjeller mellom grupper i befolkningen. Tiltakene kan deles inn i tre hovedkategorier: arenapolitikk, gruppepolitikk og områdepolitikk (Barstad og Kirkeberg 2003, med henvisning til Terje Wessel). Arenapolitikken representerer de generelle tiltakene innen ulike områder i samfunnet, et eksempel på arenapolitikk kan være arbeidsmarkedstiltak. Gruppepolitikken representerer tiltak rettet inn mot bestemte grupper, for eksempel innvandrere. Områdepolitikken representerer tiltak rettet inn mot geografisk avgrensede områder og de menneskene som bor i dette området. I dette notatet rettes søkelyset mot hvilke erfaringer man har med bruken av områderettede tiltak internasjonalt. Vi vil derfor først redegjøre nærmere for hva områderettede tiltak er. Deretter redegjøres det kort for enkelte av forholdene som ligger til grunn for øk-

ningen i bruken av områderettede tiltak. Til slutt redegjøres det for diskusjonen rundt hvilke fordeler og ulemper som er forbundet med bruken av slike tiltak.

Som nevnt ovenfor er områdebaserte tiltak rettet inn mot å løse problemer i geografisk avgrensede områder. Til grunn ligger en antakelse om at egenskaper ved områdene har betydning for beboernes levekår. McCulloch (2001) hevder at mennesker kjennetegnet av egenskaper som vil utsette dem for negative sosiale og økonomiske konsekvenser er ytterligere fordelte dersom de i tillegg bor i et område sterkt preget av mennesker i samme situasjon som dem selv. Problemene knyttet til det geografiske området kan være av fysisk, økonomisk eller sosial karakter. Tidligere, på 1980-tallet, var tiltakene hovedsakelig fysisk orientert. Det ble bevilget penger til tiltak rettet inn mot enten fysisk oppgradering av boligområdene eller til å rive de gamle boligene for så å bygge nye. Grunnen til denne ensidige fokuseringen skyldtes at mange hadde tiltro til at fysisk oppgradering av boligområder ville bringe med seg positive endringer i økonomiske og sosiale forhold ved disse områdene. På grunnlag av erfaringene man gjorde ble fokuset endret i løpet av 1990-tallet, fra en ensidig vektlegging av fysiske tiltak til i større grad å fokusere på en mer helhetlig tilnærming som også inkluderte tiltak eksplisitt rettet inn mot å løse de økonomiske og sosiale problemene i boligområdene (Parkinson 1998).

Innledningsvis ble det nevnt at bruken av områderettede tiltak for å redusere levekårsforskjeller ikke er noe nytt, men at det internasjonalt er en økende tendens til bruk av slike tiltak. Hvorfor finner man en økning? Ifølge Rhodes, Brennan og Tyler (2003) erfarte myndighetene i England at tiltak rettet inn mot å bekjempe fysiske, sosiale og økonomiske problemer ikke oppnådde den ønskede virkningen. Hovedsakelig søkte myndighetene å løse disse problemene ved hjelp av generelle velferdsordninger. Til tross for forsøk på å løse problemene opplevde man i England at levekårsproblemene fortsatt hadde en tendens til å hope seg opp i enkelte boligområder. En grunn til større bruk av områderettede tiltak var at myndighetene innså behovet for å tenke nytt. Erfaringene fra England er ikke enestående, også i andre europeiske land opplevde man et behov for å prøve andre metoder for å løse de fysiske, sosiale og økonomiske problemene i boligområder. Ifølge van den Berg, van der Meer og Pol (2003a, 2003b) har den globale utviklingen bidratt til en polarisering mellom befolkningsgrupper, spesielt i byområder. Det registreres også i mange europeiske land en økende forskjell mellom fattige og rike. I tillegg er det en tendens til økende ulikhet mellom etniske minoriteter og

majoritetsbefolkningen. Denne utviklingen gir seg også uttrykk i form av en økt konsentrasjon av enkelte grupper i bestemte boligområder. I mange europeiske land uttrykker myndighetene bekymring for den økende tendensen til polarisering og ulikhet (Andersen og van Kempen 2003). Hans Skifter Andersen (2002) kritiserer det han mener er en ensidig fokusering på økonomiske endringer på globalt og lokalt nivå. Han hevder at den negative utviklingen i boligområder ikke kun skyldes globale og lokale økonomiske endringer, han påpeker at i mange tilfeller fortsetter den negative utviklingen på tross av økonomiske forbedringer og en generell reduksjon i sosial ulikhet. I følge Andersen skyldes dette at den negative utviklingen blir en selvforsterkende prosess, der negative egenskaper ved boligområdene bidrar til opprettholdelsen og forsterkningen av prosessen. Erfaringene fra flere europeiske land viser at polariseringen mellom ulike grupper i samfunnet har en mer kompleks bakgrunn enn rent økonomiske forhold. Flere forhold virker sammen inn på polariseringsprosessen. Dette bidrar til at man trenger tiltak som har en helhetlig tilnærming. Ifølge Andersen og van Kempen (2003) er én grunn til at områderettede tiltak har økt i omfang at de utgjør et godt utgangspunkt for en slik helhetlig tilnærming. Man kan også oppnå en synergieffekt ved at områdebaserte tiltak oppmuntret til samarbeid mellom ulike sektorer. Dette kom også fram i undersøkelsen til Andersson og Musterd (2005), som er basert på intervjuer med nøkkelpersoner innen bypolitikk og byutvikling i utvalgte europeiske byer. De viktigste begrunnelsene for områderettede tiltak var ønsket om å utvikle en integrert politikk og behovet for "å gjøre noe med problemene i området". En viktig målsetting er således å stimulere partnerskap og samarbeid mellom forskjellige aktører, og å integrere de sosiale, økonomiske og fysiske intervensjonene i et område. Det ser også ut til å være en generell oppfatning at det eksisterer "konsentrasjonseffekter", at konsentrasjoner av personer med levekårsproblemer i seg selv har en negativ effekt på levekårene.

Det er med andre ord flere forhold som bidrar til økt bruk av områderettede tiltak. Dette kan oppsummeres i følgende punkter:

- en antakelse om at egenskaper ved boligområdene påvirker beboernes livssituasjon og muligheter.
- erfaring med at andre virkemidler ikke makter å løse problemene. Det har oppstått et behov for å tenke nytt.
- den økonomiske og sosiale utviklingen globalt og lokalt påvirker problemenes kompleksitet og styrke.



- de generelle tiltakene oppfattes som dyre, det blir derfor viktig å målrette tiltakene mot de gruppene som virkelig har behov for hjelp.

Hvilke forhold taler for bruk av områderettede tiltak og hvilke taler imot? Det er svært stor uenighet knyttet til bruken av slike tiltak (Parkinson 1998). Argumentene som taler for bruk av områdebaserte tiltak kan oppsummeres i følgende punkter:

- Et positivt trekk ved områderettede tiltak er at man har muligheten til å gripe fatt i de mest marginaliserte gruppene i samfunnet og deres problemer. Dette er grupper det har vist seg vanskelig å nå frem til ved hjelp av andre og mer generelle tiltak. Med områdebaserte tiltak vil man være bedre i stand til å hjelpe de mest marginaliserte gruppene inn i samfunnet (Parkinson 1998).
- I tillegg argumenteres det for at områdebaserte tiltak kan bidra til en mer helhetlig og integrert tilnærming til sosiale og økonomiske problemer. Med denne formen for tiltak søker man å se alle problemene i relasjon til hverandre. Denne helhetlige tilnærmingen stimulerer også til samarbeid på tvers av tradisjonelle skillelinjer, som for eksempel mellom ulike offentlige sektorer, og mellom offentlig sektor, privat sektor og frivillige organisasjoner.
- Områderettede tiltak kan bidra til at belastede områder styrker båndene til de omkringliggende områdene ved at man for eksempel bedrer områdets rykte eller ved at det etableres bedrifter og næringsliv som trekker personer utenfra til området.
- Med områdebaserte tiltak vil man også oppnå å styrke nabolagenes tro på og evne til å etablere interne nettverk og opparbeide kunnskap slik at de selv blir bedre i stand til å løse områdets problemer (Parkinson 1998).

Forholdene som nevnes som argumenter mot bruk av områdebaserte tiltak kan oppsummeres i følgende punkter:

- En sentral innvending mot områdebaserte tiltak tar utgangspunkt i problemene forbundet med å avgrense et område. På hvilket grunnlag skal man avgjøre om et område er så belastet med problemer at det bør bevilges ekstra midler?
- De som uttrykker skepsis til områderettede tiltak stiller også spørsmål ved hva som vil skje med alle de som ikke bor i belastede områder, men som likevel har problemer. Det påpekes at ikke alle beboere i et problembelastet område har problemer, og

ikke alle med problemer bor i et problembelastet område (Parkinson 1998, Barstad og Kirkeberg 2003).

- Enkelte stiller også spørsmål ved hvilken effekt tiltak iverksatt i et boligområde vil ha på de omkringliggende boligområdene. Vil bedre forhold i et område medføre at de svakeste gruppene i dette nabolaget blir presset over til andre omkringliggende områder, med andre ord ender man bare opp med å flytte problemene rundt fra område til område uten egentlig å løse dem?
- Det stilles også spørsmål ved hvilken effekt utpekingen av et boligområde til problemområde vil ha på dette områdets rykte i nærmiljøet. Hvilke konsekvenser vil det for eksempel ha for befolkningssammensetningen i boligområdet? Vil det innebære at det utpekte området vil bli sett på som et uaktuelt område å flytte til av mer ressurssterke grupper?
- Til slutt er det også dem som hevder at områdebaserte tiltak ikke vil kunne løse problemer i boligområder fordi årsaken til problemene ligger utenfor selve områdene. Det argumenteres for at det er generelle samfunnsproblemer som ligger til grunn for problemene i boligområdene. I stedet for områdebaserte tiltak bør man derfor heller satse på mer generelle tiltak (Parkinson 1998).

For å oppsummere kan man si at det stilles spørsmål ved både egenskapene ved denne formen for tiltak og ved i hvilken grad man kan forvente at tiltakene har den ønskede effekten.

#### **1.4 Sammendrag**

Områderettede tiltak har i økende grad blitt en del av storbypolitikken i mange europeiske land. Nylige eksempler er "Ytterstadssatsningen" og "Storstadssatsningen" i Sverige, "Byutvalsinitiativet" og "Kvarterløft" i Danmark, samt "New Deal for Communities" i Storbritannia. Det siste er et sentralt virkemiddel i myndighetenes "National Strategy for Neighbourhood Renewal". I Norge har det også blitt gjennomført slike tiltak, sist eksemplifisert gjennom "Handlingsprogram Oslo indre øst". Den sittende Stoltenberg-regjeringen har varslet at den vil gjennomføre tiltak for storbyområder med særlige utfordringer.

Hvilke erfaringer har en så gjort med denne typen tiltak? Det er betydelige mangler i kunnskapsgrunnlaget, på tross av forskningen som er gjort på feltet. Det er mye vi ikke vet om

effekten av områderettede tiltak, spesielt de *langsiktige* virkningene på problemer som arbeidsløshet, helse, utdanning og kriminalitet. Internasjonalt er det også stor uenighet om nytten av slike tiltak, vurderingene har vært sprikende. De metodiske utfordringene er betydelige. Mange evalueringer er foretatt enten før prosjektene er helt ferdige eller kort tid etter avslutning, som innebærer at de langsiktige konsekvensene ikke blir fanget opp.

Så langt foreliggende evalueringer rekker, tyder erfaringer fra Sverige, Danmark, Nederland og Storbritannia på at områderettede tiltak i mange tilfeller har positive konsekvenser for levekårene, men at det ofte er snakk om beskjedne effekter. Dette funnet kan ha sammenheng med de metodiske problemene, men i notatet ses de beskjedne virkningene mest som et resultat av begrensningene ved områderettede tiltak. Det vises til forskning som reiser tvil om egenskaper ved boligområdet har særlig stor betydning for individenes levekår. Sammenlignet med virkningene av individuelle ressurser og familieressurser er nabolagseffektene som regel små, selv om det finnes eksempler på studier som finner sterkere effekter. De beskjedne virkningene kan også forstås på bakgrunn av tiltakenes organisering og utforming. Det ser ut til å være visse forutsetninger for et vellykket tiltak. Mange understreker at tiltakene må være bredspektrede, en generell konklusjon er at fysiske forbedringer ikke er tilstrekkelige. Tiltakene må også ha en viss varighet, kortsiktige tiltak er dømt til å mislykkes. Disse kan til og med fungere mot sin hensikt, hvis de henleder offentlighetens oppmerksomhet mot problemene i et bestemt område og derved forsterker et dårlig rykte. Ved siden av problemene med tiltakenes omfang og varighet, finnes det også eksempler på problemer knyttet til dårlig samordning med ordinære finansieringsprogrammer.

På bakgrunn av de foreliggende erfaringene, både i utlandet og i Norge, hva taler for og hva taler imot bruken av områderettede tiltak? På den positive siden er det gjort erfaringer som tilsier at slike tiltak kan bidra til å stoppe utviklingen når et boligområde har kommet inn i en negativ, selvforsterkende spiral av uheldige sosiale og fysiske omstendigheter. For det andre er det en rekke eksempler på at områderettede tiltak gir muligheter til metodeutvikling og eksperimentering med nye arbeidsformer. Innenfor ordinær drift er det vanskelig å finne rom for slik eksperimentering. For det tredje har helhetsorienteringen gitt verdifulle erfaringer med tverrsektorielt arbeid. Det har også blitt gjort positive erfaringer med å involvere beboerne i utformingen av tiltakene, selv om det også har vært problemer, særlig knyttet til å engasjere de svakeste gruppene. At beboerne engasjeres i tiltakene og gis innflytelse anses av flere som

en avgjørende forutsetning for at tiltakene skal lykkes. En styrke ved det områderettede fokuset er nettopp at det kan utløse engasjement og entusiasme blant beboerne, styrke "den kulturelle livskraften" og motvirke effektene av et negativt rykte. En femte og siste faktor som taler for områderettede tiltak er enkelte funn i forskningen på nabolagseffekter. Selv om disse effektene i mange tilfeller ser ut til ha liten betydning, finnes det unntak. Litteraturen gir blant annet grunnlag for å anta at det foreligger klare naboskapseffekter i relasjon til kriminalitet og asosial atferd blant ungdom. Fruktbarheten i et generelt områdefokus understrekes også av utviklingstrekk som tilsier at bolig og nærmiljø har blitt viktigere som omsorgs- og rehabiliteringsarenaer (jf blant annet reformene innen HVPU, psykiatri og rusomsorg). Også tilstrømmingen av asylsøkere og flyktninger understreker behovet for å utvikle gode modeller for boligsosialt og oppsøkende arbeid.

Hva er så problemene som taler imot bruken av områderettede tiltak? Det første er fordelingsproblemet. Hvordan kan det eksempelvis begrunnes at fattige i noen få, utvalgte områder får tilført flere ressurser enn fattige i andre områder? Til en viss grad kan fordelingsproblemet dempes ved at "alle" kan søke om midler fra sentrale fornyelsesfond, også områder som i utgangspunktet ikke var prioritert av myndighetene (som i det engelske SRB). Et annet problem er forskyvningsproblemet. Kommer tiltakene virkelig de fattigste til gode, eller blir de tvunget til å flytte når området blir mer attraktivt og prisene stiger? Det er få evalueringsrapporter som tar opp dette, og erfaringene er ikke helt entydige. Graden av offentlig regulering og innsats ser ut til å ha betydning. Danske undersøkelser tyder på en polarisering av oppgraderte boligområder, hvor de som har rett til boligstøtte blir værende, mens de "nest fattigste" flytter ut. For det tredje er det en rekke rapporter som understreker at strukturelle samfunnsproblemer ikke kan løses på lokalt nivå. Blant annet framhever evalueringen av den svenske "Storstadsatsningen" at områdebaserte innsatser i beskjeden grad kan påvirke prosessene som skaper og gjenskaper sosioøkonomisk og etnisk segregasjon. Den engelske strategien for "Neighbourhood Renewal" er interessant i denne sammenheng, fordi den så eksplisitt kombinerer struktur- og områderettet innsats for å redusere de geografiske forskjellene i levekår. Departementene skal vurderes etter hvor i landet de gjør det dårligst framfor å vurderes i forhold til det nasjonale gjennomsnittet. Et fjerde punkt, som har sammenheng med det tredje, er forskningen som viser at den sosiale sammensetningen av nabolaget i mange tilfeller har liten betydning for levekårene, sammenlignet med effekten av ressurser på individ- og familienivå. Også dette understreker betydningen av den generelle fordelings- og sektorpolitikken.

Det er ikke nødvendigvis slik at problemer som er **synlige** på et geografisk nivå også må **løses** på et geografisk nivå. Områderettede tiltak har sterk synlighet. Når parker og boliger rustes opp blir det et symbol på at noe konkret gjøres for et boligområde. Denne sterke symboleffekten er i en viss forstand et viktig fortrinn. Men symboleffekten kan også være forførende, slik at tiltakene framstår som symbolpolitikk i mer enn en forstand. De viser at politikerne har tatt områdets problemer på alvor, samtidig som andre og mer grunnleggende fordelingspolitiske spørsmål mistes av syne.

På tross av den usikkerhet som knytter seg til kunnskapsgrunnlaget, konkluderes det med at områderettede tiltak forsvaret sin plass som en del av "repertoaret" til en statlig politikk for sosial utjevning og rettferdighet. I hvilken grad de skal brukes mer (eller mindre) enn i dag forutsetter en avveining mellom en rekke hensyn som det er redegjort for i notatet. Erfaringene fra andre land viser at slike tiltak kan ha flere positive konsekvenser, men at bruken også har problematiske sider. Notatet redegjør for hvilke forutsetninger som erfaring tilsier må være til stede for at tiltakene kan ha en ønsket effekt, blant annet at de bør ha en tilstrekkelig bredde, at befolkningen i området deltar i utformingen og at innsatsen er samordnet med innsatser på et overordnet, strukturelt nivå.

## **2. Sentrale begreper**

### **2.1 Ulikhet og polarisering**

I flere land har som nevnt utviklingen gått i retning av større avstand mellom fattige og rike i samfunnet. Hamnett (2003) påpeker at det er viktig å skille mellom ulikhet og polarisering. Disse begrepene brukes ofte om hverandre. Han påpeker for eksempel at økte inntektsforskjeller ofte brukes som en indikator på økende polarisering. Polarisering innebærer at gruppene fattige og rike har økt i omfang, det vil si at det er blitt flere fattige og flere rike mens det er blitt færre som tilhører mellomsnittet. Man får dermed et samfunn som ser ut som det berømmelige timeglasset med en stor gruppe på toppen og en stor gruppe i bunnen, og en "flaskehals" imellom. Polarisering sier dermed noe om størrelsen på grupper. Økt ulikhet innebæ-

rer derimot at de rike har blitt rikere og de fattige fattigere, med andre ord sier ulikhet noe om avstanden mellom grupper. Polarisering og ulikhet kan opptre samtidig eller uavhengig av hverandre.

Wessel (2001) skiller mellom symmetrisk og asymmetrisk polarisering. Symmetrisk polarisering innebærer at middelklassen forsvinner inn i både topp- og bunnskiktet, mens asymmetrisk polarisering innebærer at middelklassen hovedsakelig tas opp i enten topp- eller bunnskiktet.

Ifølge Saskia Sassen (referert i Hamnett 2003) skyldes økt polarisering endringer av den økonomiske strukturen i moderne storbyer. Den globale økonomiske utviklingen bidrar til en reduksjon i antallet industriarbeidsplasser og en samtidig økning både i arbeidsplasser innen ulike serviceredde næringer kjennetegnet ved høye lønninger, og en økning i arbeidsplasser innen ufaglærte og lavtlønte serviceyrker. Dette bidrar til en økonomisk polarisering der man får en stor gruppe både i det øvre og det lavere lønnskiktet, mens det blir stadig færre i midten av lønnskalaen. Denne utviklingen er den motsatte av den man finner i samfunn dominert av industriarbeidsplasser, der lønningene i større grad er plassert midt på lønnsstigen (Hamnett 2003). Polariseringshypotesen har sitt utspring i det amerikanske samfunnet og passer godt på en del amerikanske storbyer (Hamnett 2001), men det er blitt reist tvil om denne utviklingen kan sies å være en universell utvikling i alle storbyer. Det er blitt påpekt at denne utviklingen i mindre grad har funnet sted i europeiske storbyer. De sosiale og økonomiske forholdene i europeiske storbyer er annerledes enn i USA, det forventes derfor at en slik utvikling i mindre grad vil finne sted i Europa (Hamnett 2001). Polariseringshypotesen er blitt kritisert for ikke å ta hensyn til at velferdspolitikken i ulike land er forskjellig. Det påpekes at velferdspolitikken vil ha betydning for polariseringsutviklingen, blant annet ved at velferdstjenester kan bidra til å redusere antallet fattige. I tillegg vil landenes økonomiske politikk gi mulighet til å omfordele godene slik at man oppnår en jevnere fordeling (Wessel 2001).

Den sosiale polariseringen antas å bli etterfulgt av en geografisk polarisering (Vaattovara og Kortteinen 2003). Når gruppene i det øvre og nedre skiktet øker påvirkes boliggetterspørselen. Dette vil blant annet medføre en gentrifisering i enkelte boligområder, med en tilsvarende konsentrasjon av fattige i andre områder. Hamnett (2001) er kritisk til denne bruken av polariseringsbegrepet. Han argumenterer for at det tilfører lite nytt å benytte begrepet til å beskrive

endringer i bosettingsmønsteret i moderne storbyer, og at det skaper uklarhet i forhold til bruken av segregasjonsbegrepet (se nedenfor).

## **2.2 Sosial eksklusjon og segregasjon**

Eksklusjon og inklusjon er grunnleggende trekk ved alle samfunn. Ved hjelp av eksklusjon kan samfunnet kontrollere individers og gruppers tilgang til ressurser og arenaer. Ifølge Madanipour mfl. (1998) blir eksklusjon et negativt fenomen først i det øyeblikket det oppstår en ubalanse mellom inklusjon og eksklusjon. Eksklusjon er med andre ord ikke et nytt fenomen, det har eksistert til alle tider og i alle samfunn. Det som er nytt, ifølge Andersen (2001), er at avstanden mellom sosiale grupper og mellom geografiske områder i mange europeiske land øker. Dette har avstedkommet økt bekymring for sosial eksklusjon i disse landene.

Hva innebærer sosial eksklusjon? Sosial eksklusjon er et uklart begrep, noe som medfører at det brukes forskjellig i ulike sammenhenger. Sosial eksklusjon benyttes i enkelte tilfeller mer eller mindre synonymt med fattigdom, det vil si individers eller gruppers mangel på materielle ressurser. Andre definerer sosial eksklusjon som individers eller gruppers manglende deltakelse i samfunnet. Det vil si at individer eller grupper lever mer eller mindre isolert fra resten av samfunnet, og dermed er avskåret fra sosial mobilitet (Musterd og Ostendorf 1998). Denne definisjonen sier ikke noe om hvilke faktorer som fører til at individer eller grupper lever avskåret fra resten av samfunnet. Det britiske "Social Exclusion Unit" (SEU) definerer sosial eksklusjon som et mulig utfall når områder eller individer utsettes for en kombinasjon av problemer som påvirker hverandre, for eksempel oppløsning av familiebånd, dårlig helse, arbeidsledighet, dårlige boforhold og liknende. Egenskaper ved individene og husholdene påvirker sannsynligheten for å bli sosialt ekskludert, men for å belyse årsakene til sosial eksklusjon må man også se på prosesser utenfor individet. Parkinson (1998) påpeker at endringer i både den nasjonale og den internasjonale økonomien påvirker hvor sårbare individer og grupper er for sosial eksklusjon. Det er også en klar sammenheng mellom sosial eksklusjon og landenes velferdssystemer. Der man har et godt velferdssystem har myndighetene større anledning til å gripe inn med støtteordninger for utsatte grupper (Musterd og Ostendorf 1998).

Som andre former for sosial ulikhet har sosial eksklusjon en geografisk dimensjon. Friedrichs og Vranken (2001) definerer segregasjon som en ujevn fordeling av ulike sosiale grupper i det urbane landskap. De påpeker at dette er noe man finner igjen i byer over hele Europa, men at

man i liten grad finner den ekstreme formen for segregasjon som kan påvises i amerikanske storbyer, den som gjerne betegnes som "ghettoer". Segregasjon av enkelte sosiale grupper i samfunnet kan bidra til å opprettholde og forsterke sosial eksklusjon og ulikhet. Alle segregerte boligområder kjennetegnes ikke nødvendigvis av de samme forholdene. Graden av segregasjon og på hvilket grunnlag området er segregert varierer. Sosial eksklusjon og segregasjon er ikke nødvendigvis sammenfallende.

Økt sosial eksklusjon og segregasjon er lite ønskelig og volder som nevnt bekymring blant myndigheter i flere europeiske land. Vranken (2001) påpeker at dette delvis skyldes at eksklusjon er negativt for den enkelte, de får ikke tilgang på de samme ressursene og dermed ikke samme mulighet for deltakelse i samfunnet som befolkningen for øvrig. Men sosial eksklusjon er også negativt for byene og samfunnet som rammes, blant annet vil det kunne ha negative konsekvenser for den lokale økonomiske utvikling.

### **2.3 Nabolag og nabolagseffekter**

#### **Nabolag**

Hvordan definerer man hva et nabolag er? Utgjør et nabolag området i umiddelbar nærhet av boligen, består det av området beboerne føler tilhørighet til, eller avgrenses nabolag på grunnlag av andre og mer objektive kriterier? Wessel (1997) påpeker at nabolagsbegrepet eller ideen om naturlige byområder går tilbake til byøkologien. Det ble antatt at dersom en bybefolkning besto av flere ulike grupper ville det naturlig danne seg et bosettingsmønster der de svakest gruppen tilpasset seg de sterkere gruppene. Slik ble et segregert bosettingsmønster basert på den sterkestes rett utviklet. Det ville med andre ord oppstå naturlige nabolag. Andre har definert nabolag med utgangspunkt i konstruerte områder. Av byplanleggere på 1920-tallet ble nabolag definert som et lite samfunn konsentrert rundt de lokale butikkene og skolen, avgrenset av veier som skulle lede all gjennomgangstrafikk bort fra området. Andre avgrensninger tar i større grad utgangspunkt i de sosiale relasjonene mellom menneskene som bor i et område. Et nabolag kan med et slikt utgangspunkt avgrenses etter om beboerne er på hils, om de hjelper hverandre med ulike oppgaver, om det samarbeides om oppgaver som angår alle beboere i området og liknende (Healey 1998). Nabolag er med andre ord blitt definert både med utgangspunkt i funksjonelle forhold og med utgangspunkt i sosiale relasjoner.



## **Nabolagseffekter**

Til grunn for bruk av områderettede tiltak ligger det en antakelse om at egenskaper ved nabolaget påvirker levekårene til beboerne i området. Både fysiske, institusjonelle og sosiale egenskaper ved nabolaget kan virke inn på levekårene. For eksempel kan nabolag preget av miljøproblemer som støy og forurensning ha en negativ effekt på helsetilstanden til beboerne. Videre kan institusjoner lokalisert i forskjellige nabolag ha varierende kvalitet og bidra til ulikheter i levekår. For eksempel kan et nabolags dårlige rykte føre til at det blir vanskeligere å rekruttere gode lærere til den lokale skolen. Den sosiale sammensetningen av et nabolag kan også ha en effekt på beboernes levekår. Det kan her skilles mellom en komposisjonseffekt og en konteksteffekt (Buck 2001, McCulloch 2001). En komposisjonseffekt innebærer at det bare er de individuelle egenskapene som har betydning. Ifølge McCulloch (2001) innebærer komposisjonseffekter at sosiale og økonomiske problemer i et nabolag er en følge av fordelingen av ulike grupper i det urbane landskap. Mennesker kjennetegnet ved de samme egenskapene samles i de samme boligområdene. I dette tilfellet er nabolagseffekten kun tilsynelatende, den forklares ved at individuelle egenskaper ved beboerne og deres familier påvirker deres sosiale og økonomiske skjebne. Man kan med andre ord si at mennesker kjennetegnet ved de samme egenskapene vil ha de samme erfaringene uansett hvor de bor. En konteksteffekt innebærer at når mennesker kjennetegnet ved de samme egenskapene konsentreres i de samme nabolagene vil denne opphopningen i seg selv bidra til å påvirke levekårene (Buck 2001, McCulloch 2001). Vi skal nedenfor se nærmere på hvordan slike konteksteffekter kan oppstå.

### **2.4 Forklaringer på nabolagseffekter**

Hvordan har man forsøkt å forklare sammenhengen mellom enkeltindividets levekår og egenskaper ved nabolaget? Vi legger her hovedvekten på å forklare de kontekstuelle virkningene av nabolagets sosiale sammensetning. Enkelte tar utgangspunkt i et boligområdes rykte i omkringliggende nabolag når de skal forklare betydningen av egenskaper ved nabolaget. Hastings og Dean (2003) hevder at dersom et boligområde stigmatiseres som et dårlig område vil dette ha negative konsekvenser for beboerne. Stigmatiseringen kan delvis forstås som en indirekte virkning av nabolagets sosiale sammensetning. Dersom et boligområde har fått rykte på seg for å ha store problemer med for eksempel høy arbeidsledighet, kriminalitet og liknende kan det vise seg vanskelig å få bedrifter til å etablere seg i eller rundt boligområdet. Dette vil

kunne bidra til å redusere tilgangen på arbeidsplasser i lokalmiljøet. I tillegg påpeker Hastings og Dean at mulige arbeidsgivere vil kunne vegre seg mot å ansette personer som oppgir å bo i et stigmatisert område. Dette innebærer at egenskaper ved boligområdet kan ha betydning for beboernes mulighet til å komme seg ut av arbeidsledighet. De påpeker også at det kan være vanskelig å endre folks oppfatning av et boligområde når det først har fått et dårlig rykte, mennesker har ofte problemer med å endre oppfatning uten at man med egne øyne ser at forholdene har endret seg til det bedre. Fortsatt negativ publisitet i mediene kan være en medvirkende årsak til at det er vanskelig å bedre et boligområdes rykte.

Andre forsøk på å forklare hvordan egenskaper ved nabolaget har betydning for beboernes liv tar utgangspunkt i sosiale normer. Det hevdes at normene i et boligområde påvirkes av den sosiale sammensetningen. Dersom det er en høy konsentrasjon av individer og husholdninger med sosiale problemer vil det påvirke normene i lokalmiljøet. Det antas videre at atferd og sosiale problemer ”smitter” via venner (Buck 2001). Denne teorien er først og fremst benyttet for å forklare virkningene av ghettoer, slik man finner dem i USA, på menneskers liv. Det utvikles egne normer og regler i ghettoene som kan avvike fra normer og regler i samfunnet forøvrig.

En beslektet forklaring på hvordan egenskaper ved nabolaget kan ha betydning for menneskers liv tar utgangspunkt i kollektiv sosialisering. Her står også normene i fokus, men i dette tilfellet med hovedvekt på hvordan barn og unges oppvekstmiljø blir påvirket. Forklaringen tar utgangspunkt i at en heterogen sosial sammensetning i et boligområde vil ha en positiv effekt på de svakere gruppene. Den positive effekten oppstår ved at voksne personer fra ressurssterke grupper fungerer som positive rollemodeller for barn og unge fra andre sosiale grupper i boligområdet (Buck 2001). Med få positive rollemodeller i nabolaget er det mindre sannsynlig at barna lærer atferd og holdninger som bidrar til suksess i skolesystemet (Barstad og Kirkeberg 2003).

To av de nevnte forklaringene tar utgangspunkt i en antakelse om at det vil ha en positiv effekt på levekårene til de svakest stilte gruppene i et boligområde dersom boligområdet har en heterogen sosial sammensetning. Forklaringen som tar utgangspunkt i relativ deprivasjon argumenterer for det motsatte. I følge denne retningen preges menneskers oppfatning av egen livssituasjon av hvem de sammenlikner seg med. Når for eksempel personer med lav inntekt

sammenlikner seg med personer med høy inntekt vil det ha en negativ effekt på oppfatningen av egen situasjon (Buck 2001).

Ovenfor er ulike forklaringer på hvordan egenskaper ved et nabolag kan ha betydning for menneskers levekår kort beskrevet. Men i hvilken grad har man empiriske funn som underbygger antakelsen om en sammenheng mellom egenskaper ved et boligområde og menneskers levekår? Det påpekes ofte at det er flere grunner til å være skeptisk til effekten av nabolag på menneskers levekår. For det første påpeker mange at det er store metodiske utfordringer med hensyn til hvordan man kan måle nabolagseffekter. I tillegg er det også flere som hevder at man i de fleste europeiske land ikke finner en så stor konsentrasjon av sosialt ekskluderte grupper at man kan vente å finne de samme nabolagseffektene som i amerikanske ghettos (Musterd og Ostendorf 1998). Det er også blitt påpekt at i de tilfellene man finner effekter av egenskaper ved nabolag er det som regel snakk om små effekter. Denne diskusjonen vil vi komme tilbake til i kapittel 4 (for en mer utfyllende diskusjon se for eksempel Barstad og Kirkeberg 2003).

### 3. Erfaringer med områderettede tiltak

#### 3.1 England

##### Bakgrunn

Boligmassen i England består av ca. 70 prosent selveierboliger og 30 prosent utleieboliger. Av utleieboligene utgjør rundt 10 prosent private utleieboliger mens de resterende 20 prosentene består av utleieboliger eid enten av lokale myndigheter, 14 prosent, eller av boligsamvirker<sup>1</sup> ("housing associations"), 6 prosent (Holt Jensen mfl. 2004).

I utgangspunktet ble boligene eid av lokale myndigheter og boligsamvirker leid ut til arbeidere og faglærte, mens de fattige i stor grad leide privat. Dette har endret seg de siste tretti årene, spesielt siden 1980-tallet. Et økende antall fattige leier av lokale myndigheter og boligsamvirker (Holt Jensen mfl. 2004). Det er flere grunner til denne endringen. En årsak er at det i 1981 ble innført en såkalt "right to buy", der leietagere fikk rett til å kjøpe boligene de leide. I stor grad var det de bedre stilte leietakerene som hadde mulighet til å kjøpe sine boliger. Det innebærer at de dårligste boligene, som ble leid av den fattigste delen av befolkningen, forble på lokale myndigheters hender. Man fikk med andre ord et økende skille mellom de som eide og de som leide sine boliger. En annen grunn er at de nasjonale myndighetene i større grad valgte å bevilge penger til boligsamvirker som ønsket å bygge nye boliger. Leieboliger eid av lokale myndigheter fikk mindre penger til å vedlikeholde boligene. Dette igjen førte til at de som hadde økonomisk mulighet til å leie boliger med en bedre standard gjorde det. Også dette bidro til å polarisere leieboligmarkedet: De fattige var de som leide av kommunen mens de bedre stilte leide av andre (Holt Jensen mfl. 2004). I utgangspunktet hadde boligfeltene ("housing estates") eid av kommunene et godt renommé, men disse endringene bidro til at en del av dem fikk et dårlig rykte. Det oppstod dermed en ond sirkel det var vanskelig å bryte ut av. I følge Holt Jensen mfl. (2004) kan man vanskelig si at boligpolitikken er direkte knyttet til problemene med sosial eksklusjon man ser en tendens til i enkelte boligområder, men det kan hevdes at boligpolitikken er en medvirkende årsak til at en større andel av befolkningen i enkelte boligområder befinner seg i risikozonen for å bli sosialt ekskludert.

---

<sup>1</sup> Selv om "housing associations" her oversettes med boligsamvirker må det understrekes at disse skiller seg klart fra det norske boligsamvirket. De engelske boligsamvirkenes aktivitet, husleier mm reguleres av en halvstatlig organisasjon, "The Housing Corporation", som også tildeler dem statlige midler.

## **Tidlige erfaringer med områderettede tiltak**

England er kanskje det landet som har lengst erfaring med fornyelse av boligområder. Allerede på 1960- tallet økte bekymringen i England over tendensen til opphopning av sosiale problemer i de indre bykjernene. Myndighetene innså at mange velferdstilbud ikke nådde frem til de mest belastede områdene. I denne perioden la myndighetene vekt på prosjekter rettet mot de sosiale problemene i lokalsamfunn. Disse prosjektene var som regel nabolagsbaserte. På 1970-tallet økte bekymringen over den stadig voksende arbeidsledigheten, spesielt økte arbeidsledigheten blant beboerne i de indre byområdene. Dette bidro til at fokus i stadig større grad ble flyttet vekk fra de sosiale problemene og over på mer økonomiske problemer (Cameron og Davoudi 1998). Under Thatcher-regjeringen på 1980- tallet ble fokuset på de økonomiske forholdene opprettholdt, i tillegg ble det i økende grad lagt vekt på å trekke inn private aktører. Man ønsket å redusere de nasjonale myndighetenes utgifter og stimulere private aktører til å bidra (Fearnley 2000). Til tross for de igangsatte tiltakene så man etter hvert at de sosiale problemene forble uendret, eller til og med verre i enkelte boligområder. Power og Tunstall (1995) gjennomførte i perioden 1980- 1994 en evaluering av tiltak i 20 boligområder som hadde store problemer i nærmiljøet. Denne evalueringen har eksempler på tiltak som ikke bare fokuserer på økonomiske tiltak for å forbedre situasjonen i fattige boligområder. Boligområdene var preget av fysisk forfall i form av nedslitte boliger, hærverk, dårlig vedlikehold av miljøet rundt boligene og liknende. Områdene var også preget av dårlig ledelse og liten kontakt mellom ledelse og beboere. I tillegg var flere av boligområdene kjennetegnet av en høyere andel arbeidsledige enn landsgjennomsnittet, en høyere andel aleneforeldre og liknende. Disse forholdene var alle med på å bidra til at områdene fikk et dårlig rykte i nærmiljøet. Resultatet var at det var vanskelig å få leid ut boligene og en stor andel av leilighetene stod tomme. Mange av dem som hadde anledning hadde flyttet bort fra området eller ga uttrykk for at de ønsket å flytte. Dette bidro til en polarisering blant beboerne i områdene. For å bedre forholdene ble det igangsatt tiltak for å redusere det fysiske forfallet, i tillegg ble det også tatt initiativ til å bedre styringen av boligområdene. Man ønsket å styrke båndene mellom ledelsen og beboerne, blant annet ved å opprette kontorer plassert på selve boligområdet der beboerne lettere kunne komme i kontakt med styrende organer. De ansatte oppmuntret også beboerne til å etablere egne beboerforeninger. Tiltakene ble hovedsakelig finansiert lokalt, men også med støtte fra ulike nasjonale finansieringsprogrammer. Evalueringen viser at man til en viss grad lyktes i å bremse den negative utviklingen (Power og Tunstall 1995). Blant annet hadde servicetilbudet bedret seg vesentlig, det var langt færre boliger som sto

tomme og det var mindre flytting fra områdene. Med hensyn til de fysiske forbedringene var det en viss grad av uenighet mellom ledelsen og beboerne om i hvilken grad de hadde vært vellykkede, stort sett var ledelsen mer positive enn beboerne selv. Men til tross for forbedringene hadde langt fra alle problemene blitt bedre. Områdene var fremdeles stigmatisert og det var en økende tendens til polarisering, det var fremdeles høy arbeidsledighet, mange områder slet med kriminalitet og liknende.

### **Nye satsninger: City Challenge, SRB og New Deal for Communities**

Myndighetene innså etter hvert at problemene i byområdene var komplekse og gikk langt utover det fysiske forfallet alene. Sosial eksklusjon opptrådte som følge av flere, ofte sammenfallende forhold. I de utsatte områdene var det ofte en høy konsentrasjon av fattige, områdene var som regel preget av stor grad av fysisk forfall, og ikke sjelden var det en opphopning av mennesker med problemer knyttet til kriminalitet, rus, psykisk helse, arbeidsledighet og liknende. Dette førte til at fokus igjen skiftet i retning av de sosiale problemene. De nasjonale myndighetene innså behovet for et program som kunne bevilge penger til tiltak og prosjekter på tvers av de forskjellige offentlige sektorene. Et av de første slike helhetlige programmene var *City Challenge*. City Challenge-programmet ble opprettet på begynnelsen av 1990-tallet. Gjennom City Challenge ønsket man å stimulere lokale myndigheter til å samarbeide på tvers av sektorene. Dette var et av de første større programmene som tok sikte på en mer helhetlig tilnærming til opphopningen av problemer i enkelte områder av byene. I tillegg ønsket man konkurranse om tildeling av midler til prosjektene.

I 1994 ble City Challenge erstattet med *the Single regeneration budget fund* (SRB). Enkelte av trekkene ved City Challenge ble videreført i SRB. Dette programmet er et av de største programmene opprettet for å utbedre situasjonen i de fattigste og mest belastede storbyområdene i Storbritannia. Størstedelen av SRB ble avsatt til bruk i de 65 mest utsatte områdene. SRB hadde i alt seks budrunder. Den første budrunden var i 1995, den sjette og siste i 2001/02. I de første fire rundene var det "Government Office for the Regions" (GOR) som hadde ansvaret for SRB, mens det i de to siste budrundene var "Regional development Agencies" som overtok ansvaret. Det var stor variasjon med hensyn til både lengde og størrelse på prosjektene som mottok støtte. Varigheten kunne være fra 1 til 7 år (Rhodes, Brennan og Tyler 2003).

I 1998 ble finansieringsprogrammet *New Deal for Communities* (NDC) opprettet. NDC-programmet er et sentralt virkemiddel innen myndighetenes "National Strategy for Neighbourhood Renewal" (NSNR). Visjonen i NSNR er at i løpet av 10-20 år skal ingen grupper i samfunnet ha et dårligere utgangspunkt enn andre som følge av bosted ("..no one is seriously disadvantaged by where they live", Social Exclusion Unit 2001). Ved siden av NDC er det også opprettet et "Neighbourhood Renewal Fund" (NRF) som skal gi penger til fornyelse av de 88 mest belastede områdene. Gapet mellom de fattigste og mest belastede områdene og resten av landet skal bli mindre i forhold til arbeidsløshet og kriminalitet, helse, utdanning, bolig og fysiske omgivelser. Alle departementene skal vurderes etter hvor i landet de gjør det dårligst heller enn i forhold til det nasjonale gjennomsnittet. Innenriksdepartementet har for eksempel som mål å redusere innbruddsraten med 25 prosent på nasjonalt nivå, og skal samtidig sørge for at ingen distrikter har en innbruddsrate som er mer enn tre ganger over enn den nasjonale raten. En rekke tiltak er satt inn for å oppnå dette, de inkluderer både generelle tiltak som større bevilgninger til politiet og områderettede prosjekter som "Neighbourhood Warden Fund" (fondet for "nabolagsvakter" vil bli nærmere omtalt seinere).

Strategiplanen legger stor vekt på å utvikle lokale organer som kan koordinere tjenestene og ressursene som er rettet inn mot å forbedre levekårene. Et viktig tiltak i så måte er "Local Strategic Partnerships" , et organ som skal samordne og skape samarbeid mellom de ulike delene av offentlig sektor og representanter for privat sektor, frivillige foreninger og andre grupper i lokalsamfunnet.

I motsetning til SRB er NDC rettet mot langt mindre geografiske områder, størrelsen på NDC-områdene overstiger sjelden 4000 husholdninger. NDC-prosjektene har en varighet på 10 år, de går med andre ord over en lengre periode enn SRB. Til sammen 39 boligområder har fått NDC-midler. Boligområdene ble valgt ut i to omganger, i den første ble 17 områder valgt ut, senere ble ytterligere 22 områder valgt. 10 av områdene er lokalisert i London. *New Deal for Communities* skiller seg fra andre tilsvarende programmer ved at de eksplisitt satser på å engasjere etniske minoriteter i prosjektene. Disse to hovedprogrammene er finansiert på tvers av departementene.

Parallelt med SRB og NDC finnes det også andre finansieringsprogrammer som i større grad ligger inn under enkeltdepartementer. Det er med andre ord flere finansieringsprogrammer som løper parallelt.

### **Hva skiller disse programmene fra de tidligere og hva legges det vekt på?**

Felles for disse programmene er at de er ment å skulle finansiere lokale prosjekter som søker å motvirke levekårsproblemer i belastede storbyområder. På grunnlag av tidligere erfaringer med fornyelse av belastede områder ble det lagt vekt på betydningen av en helhetlig tilnærming. Det innebar at man ikke lenger trodde at utbedring av den fysiske standarden på boliger var tilstrekkelig til å bedre levekårene. Det ble derfor lagt vekt på at man skulle bevilge penger til prosjekter innen flere områder, for eksempel arbeidstrening, utdanning, helsefremmende tiltak, kriminalitetsforebygging, prosjekter som var rettet mot minoritetsbefolkningen, alenemødre o.l. Imidlertid ble det også bevilget penger til prosjekter som hadde til hensikt å utbedre den fysiske boligstandard.

### **Hva var forutsetningen for at prosjekter fikk tilslag på søknaden om finansiering?**

For å få finansiering til prosjekter ble det arrangert "budrunder" der de ulike lokale initiative- ne sendte inn søknader hvor de la frem sine ideer og planer. Hensikten med disse budrundene var for det første å stimulere til nytenkning. Man ønsket å få inn ideer om hvordan de sosiale, økonomiske og fysiske problemene i boligområdene kunne løses. For det andre ønsket man på denne måten å få inn prosjektbeskrivelser som hadde klart formulerte problemstillinger og konkrete handlingsplaner.

### **Partnerskap**

Et nytt element innen både *Single Regeneration Budget* og *New Deal for Communities* var et ønske om å stimulere til samarbeid på tvers av grenser. Det ble lagt vekt på partnerskap og samarbeid mellom offentlige, private og frivillige aktører. Ved å kombinere ulike aktørers kompetanse ville man øke standarden på ressursene tilgjengelig for fornyelse av områder. Ved å etablere partnerskap fikk man også anledning til å samle ulike fornyelsesprogrammer i ett program, på denne måten kunne man samle de økonomiske ressursene som var tilgjengelige for de ulike tiltakene. Det var et uttrykt ønske at aktørene i partnerskapene skulle tilpasse egne behov og aktiviteter til fellesskapets beste. På denne måten søkte man å få til en mer fleksibel bruk av offentlige ressurser og oppnå en synergieffekt. Myndighetene ønsket også i størst mulig grad å trekke inn beboerne i de berørte områdene. Ved å engasjere beboerne ønsket man å få direkte kjennskap til hvilke problemer boligområdene hadde. Ideen om at det kun var offentlige myndigheter som kunne iverksette tiltak ble forlatt. På grunnlag av tidligere



tiltak hadde man erfart at det ikke alltid var samsvar mellom det offentlige myndigheter oppfattet som hovedproblemet i boligområdene og det beboerne i områdene selv oppfattet som de største problemene. Blant annet hadde myndighetene ofte lagt vekt på fysiske utbedringer, mens når beboerne ble spurt var det de sosiale problemene som først ble nevnt som noe de ønsket å gjøre noe med (Carlén og Cars 1991).

*New Deal for Communities* har lagt spesielt stor vekt på betydningen av å involvere beboerne i lokalmiljøet i alle ledd i sine programmer. Der det har vært mulig har lokalbefolkningen blitt involvert, både i NDC-styrene og i planlegging og gjennomføring av prosjektene (Lawless 2003, Lawless 2004a, Lawless 2004b). Til tross for fokuset på å trekke inn lokalbefolkningen i NDC har det vist seg at forhold som utbrenthet, interne uoverensstemmelser, mangel på tid, avtakende interesse og liknende bidrar til å redusere langvarig engasjement i lokalbefolkningen (Lawless 2004a).

I større grad enn andre programmer har NDC arbeidet aktivt for å engasjere de gruppene i lokalbefolkningen som det tradisjonelt har vært vanskelig å involvere. Blant annet er det blitt lagt spesielt stor vekt på å engasjere representanter for ulike minoritetsgrupper. I større grad enn tidligere programmer har NDC lyktes i å involvere minoritetsbefolkningen, men det er stor variasjon mellom de ulike partnerskapene i hvilken grad de har utarbeidet en strategi for å involvere denne befolkningsgruppen (Lawless 2004a).

Ifølge Rhodes, Brennan og Tyler (2003) viser evalueringen av SRB at selv om man har kommet et godt stykke på vei med hensyn til å etablere partnerskap som fungerer godt, er det allikevel stor variasjon med hensyn til i hvilken grad man har lyktes i å etablere partnerskap som fungerer etter intensjonen. Det ser ut til å være lettere å etablere gode arbeidspartnerskap på et lokalt nivå enn på høyere nivåer. Rhodes, Brennan og Tyler påpeker at det er enkelte forhold som synes å gjøre det lettere å oppnå et velfungerende partnerskap. For det første er det viktig at man ikke utelater relevante parter fra partnerskapet, samtidig som det heller ikke fungerte særlig godt dersom man presset potensielle deltakere til å være med. Partnerskapene fungerer best dersom man unngår at en partner blir for dominerende. De påpeker også at det er en fordel å ikke måtte etablere nye partnerskap hver gang man skal i gang med nye prosjekter, at det er bedre å kunne arbeide videre med allerede etablerte strukturer. Det tar tid å opparbeide den nødvendige kompetanse og denne kompetansen er mangelvare, spesielt i forbindelse med

fornyelse på lokalt nivå. De påpeker også at den private sektor sjelden verken var villig eller i stand til å være en ledende deltaker i partnerskapene. For å nå sine mål var det viktig at partnerskapene tenkte strategisk. Dette innebærer at partnerskapene tilpasser sine mål til de bredere målene for tjenesteytende instanser i området. Ifølge Rhodes, Brennan og Tyler (2003) er det lite som tyder på at gode arbeidspartnerskap er korrelert med størrelsen på bevilgningen, eller varigheten av og temaet for prosjektet.

I SRB var det ingen begrensninger på områdets størrelse. Selv om mesteparten av midlene var satt av til de 65 mest belastede områdene kunne partnerskap fra områder som ikke tilhørte disse søke om midler. Ideen bak var at man på denne måten også kunne bevilge penger til områder der man så tendenser til problemer, men der problemene enda ikke hadde vokst seg store. Med andre ord ønsket man å støtte prosjekter som kunne virke forebyggende. Det forhold at områder utenom de 65 mest belastede kunne søke om midler til prosjekter forårsaket en del bekymring blant enkelte. Mange fryktet at områder som i utgangspunktet var ressurssterke ville ha bedre forutsetninger for å legge inn bud på midler enn de områdene som kanskje trengte midlene mest. For å undersøke om det var samsvar mellom ønsket om målretting av midlene og hvilke områder som hadde fått støtte, sammenholdt evalueringsteamet en oversikt over de områdene som hadde fått bevilget penger fra SRB med en oversikt over de mest belastede områdene. Oversikten over de belastede områdene var basert på en levekårsindeks. Evalueringsteamet fant at frykten for at midlene ikke skulle komme dem til gode som trengte det mest hadde vært ubegrunnet. I all hovedsak hadde størstedelen av midlene gått til de mest belastede områdene. 30 prosent av midlene hadde gått til de 20 områdene med lavest inntekt. 80 prosent av SRBs midler hadde blitt bevilget til de 99 områdene med lavest inntekt. Tallene viste også at man hadde oppnådd målsettingen om å bevilge penger til områder der det var oppdaget begynnende sosiale problemer (Rhodes, Brennan and Tyler 2003).

### **Fleksibiliteten i det ordinære tilbudet**

I både SRB og NDC er et sentralt spørsmål forholdet til det ordinære tjenestetilbudet i området. Spesielt har fokus vært rettet mot å øke fleksibiliteten i dette tilbudet. Til tross for at dette har vært et viktig punkt har det i partnerskapene hersket stor usikkerhet med hensyn til hva dette egentlig innebærer (Lawless 2004a). Lawless definerer en økning av fleksibiliteten i det ordinære tjenestetilbudet med utgangspunkt i følgende forhold: 1. endre politikken slik at ressurser på en mer effektiv måte kan tilføres belastede områder, 2. omfordele ressurser, 3. endre

tjenestetilbudet for å gjøre det bedre tilpasset og mer tilgjengelig for lokalsamfunn, og 4. innarbeide erfaringer fra NDC og andre programmer i det ordinære tilbudet. Lawless hevder at erfaringene så langt tyder på at de fleste oppfatter en økning av fleksibiliteten i det ordinære tjenestetilbudet som et arbeid for å sikre videre finansiering av NDC-prosjektene, og i langt mindre grad som en mulighet til å prøve ut nye ideer som senere kan innarbeides i det ordinære tilbudet.

Hvorfor er fleksibilitet i det ordinære tjenestetilbudet et viktig spørsmål i SRB og NDC-programmene? En årsak er finansieringsordningen for prosjekter i SRB, NDC og liknende programmer. Fra begynnelsen var ressurser fra SRB og NDC tenkt å utgjøre bare en av flere finansieringskilder for de ulike prosjektene. Det har vært en målsetting å stimulere offentlige og private aktører til å medfinansiere. En annen grunn er kvaliteten på enkelte tjenester i det ordinære tjenestetilbudet, det er blitt påpekt at kvaliteten ikke alltid er i samsvar med midlene som benyttes (Lawless 2004a). De tjenesteytende sektorene har til tider liten kunnskap om hvilke behov lokalsamfunnene har (Rhodes, Brennan og Tyler 2003). Til dels skyldes det at størrelsen på områdene den lokale tjenestesektoren skal dekke øker i tråd med myndighetenes behov for å kutte i utgiftene. Et annet problem er at det ofte benyttes indikatorer på distriktsnivå i stedet for på nabolagsnivå når områdenes relative behov skal undersøkes. Dette bidrar til at områder med svært ulike problemer og behov får det samme tilbudet av tjenester og samme størrelse på bevilgningene.

Ifølge Rhodes, Brennan og Tyler (2003) er det større mulighet for fleksibilitet innen tjenesteytende sektor på lokalt nivå fordi de i større grad har mulighet til å være fleksible innen eget område når det gjelder tildeling av midler. Det er likevel grenser for deres mulighet til å være fleksible, blant annet fordi de er forpliktet til å tilby et visst nivå på tjenestene til alle delområder. Et annet problem kan være at det er liten grad av koordinering mellom de forskjellige nivåene, nasjonalt, regionalt og lokalt.

I hvilken grad har SRB-prosjektene lyktes med å øke fleksibiliteten i de lokale tjenesteytende sektorene? For å undersøke dette så Rhodes, Brennan og Tyler (2003) på i hvor stor grad andre offentlige instanser hadde bidratt med finansiering av SRB-prosjektene. De skiller mellom "langdistanse"-fleksibilitet, det vil si der offentlige midler omdisponeres på tvers av lokalmiljøer, og "kortdistanse"-fleksibilitet, det vil si når midler omdisponeres fra et område til et

annet innen samme lokalmiljø. Resultatene av evalueringen viser at det er langt større fleksibilitet innen et lokalmiljø enn det er mellom ulike lokalmiljøer, det vil si mye kortdistanse- og lite langdistansefleksibilitet. Man har med andre ord kun i begrenset og svært varierende grad lyktes med å øke fleksibiliteten til de tjenesteytende sektorene. Rhodes, Brennan og Tyler (2003) konkluderer med at det vil ta tid før man vil oppnå større grad av fleksibilitet i den tjenesteytende sektor med hensyn til å medfinansiere områderettede tiltak.

I forhold til NDC tyder erfaringer så langt på økt samarbeid mellom NDC-partnerskap og ulike aktører innen det ordinære tjenestetilbudet, både med hensyn til felles prosjekter, ressurser og utveksling av ansatte. Lawless (2004b) påpeker at samarbeidet mellom ulike organer og organisasjoner innen det ordinære tjenestetilbudet har utviklet seg i positiv retning, mens erfaringene med lokale myndigheter er mer varierende. Men de fleste NDC-prosjektene har foreløpig ikke vært i gang så lenge at man med sikkerhet kan si noe om resultatene.

### **Hvilke effekter? Eksempler på evalueringer av SRB-tiltak**

Når områderettede tiltak skal evalueres er det minst to sider ved tiltakene som kan evalueres. Det ene er selve tiltakene og den effekten de har hatt på et område og menneskene som bor der. Det andre som kan evalueres er hvordan tiltakene er gjennomført, det vil si hvordan man har organisert tiltakene. Det er det siste forholdet man i stor grad har fokusert på i evalueringer av områderettede tiltak i England. Vi skal imidlertid også se eksempler på evalueringer av den førstnevnte typen.

I 1999 evaluerte forskerne Brennan, Rhodes og Tyler (1999) tre SRB-finansierte områderettede tiltak. De tre prosjektene tilhørte første runde med SRB-midler, og de hadde alle hatt forholdsvis kort tid på å utarbeide en projektskisse, noe som kan ha påvirket erfaringene. Evalueringene av de tre prosjektene ble foretatt over en 12-månedersperiode. De ble gjennomført ved at forskerne intervjuet aktører sentrale både for planleggingen og gjennomføringen av prosjektene. Der de har hatt tilgang på det har de også benyttet resultatene fra evalueringer av prosjektene bestilt av partnerskapene. De intervjuet i tillegg ansatte i "Government Office for the Regions" (GOR). Det ble også gjennomført surveyundersøkelser blant beboerne i de forskjellige områdene i løpet av prosjektperioden.

## **Brent and Harrow**

Brent og Harrow er to kretser ("boroughs") i London, det bor til sammen ca. 451000 mennesker i de to områdene. Harrow er hovedsakelig et velstående boligområde med gode transportforbindelser til områdene rundt. Befolkningssammensetningen er forholdsvis variert med hensyn til etnisk sammensetning. Den nordlige delen av Brent likner til dels på Harrow, mens den sørlige og østlige delen er dominert av etniske minoriteter. De østlige og sørlige delene av Brent sliter med både økonomiske og sosiale problemer. Blant annet er det en høy andel arbeidsledige (Brennan, Rhodes og Tyler 1999).

Brent- og Harrowprosjektene fikk støtte fra SRB over en treårs-periode, fra 1995 til 1998. Til sammen fikk prosjektene rundt 1,6 millioner pund i støtte i denne perioden. Midlene var tenkt benyttet på tiltak som skulle fremme et velfungerende lokalt næringsliv. Tre prosjekter fikk støtte: 1. "New business development". Hensikten med dette tiltaket var å bedre kvaliteten på nystartede bedrifter, og å fremme nystartede bedrifters vekstrate og overlevelsessevne, 2. "Understanding business". Målet var å fremme kontakt mellom ungdom og lokale bedrifter for å bedre ungdommenes mulighet til å dra nytte av de lokale jobbmulighetene, 3. "Community works". Målet med dette prosjektet var å stimulere frivillige grupper til å utvikle lokale bedrifter. De tre prosjektene ble ledet av hvert sitt partnerskap.

**New business development:** Det ble gjennomført en surveyundersøkelse blant 50 mindre nystartede foretak som alle hadde mottatt en eller annen form for hjelp fra prosjektet. Undersøkelsen ble gjennomført blant foretakene som hadde overlevd de første 12 månedene. Hensikten med dette prosjektet var som allerede nevnt å bedre kvaliteten på og overlevelsessevnen til nystartede lokale bedrifter. En rekke tiltak ble satt i gang for å oppnå dette. Blant annet fikk potensielle oppstartere tilbud om råd og veiledning i å reise kapital til bedriften. Det ble tilbudt veiledning i markedsføring, man kunne få hjelp til å utarbeide og forbedre en forretningssidé, få hjelp knyttet til IT og liknende.

I hvilken grad kan så opprettelsen av de nye bedriftene knyttes direkte til SRB-prosjektene? I surveyundersøkelsen ble det stilt spørsmål om den nystartede bedriften ville ha blitt opprettet uavhengig av prosjektet. 83 prosent av de spurte svarte at de uansett ville ha startet bedriften, mens 9 prosent svarte at de sannsynligvis ville gjort dette. Det er med andre ord en stor andel av det Brennan, Rhodes og Tyler (1999) kaller "deadweight", det vil si nystartede bedrifter

som ikke er opprettet som en direkte følge av SRB-midler. De påpeker imidlertid at dersom man ser på andelen som svarte at de ikke ville *overlevd* de første 12 månedene uten SRB-midlene er det langt mindre andel "deadweight". Av de spurte svarte 23 prosent at de helt sikkert ikke ville overlevd uten SRB- tiltakene, mens 20 prosent svarte at de kanskje ikke ville ha overlevd de første 12 månedene. I alt viste evalueringen at det i løpet av de tre årene prosjektet varte var blitt opprettet ca. 100 foretak som kunne knyttes direkte til SRB, mens det var opprettet rundt 181 arbeidsplasser som en direkte følge av prosjektene.

En viktig målsetting for dette prosjektet var å stimulere den etniske minoriteten i området til i større grad å satse på å etablere bedrifter. Målrettingen av prosjektet mot denne gruppen var vellykket. Evalueringen viste at 37 prosent av de nystartede bedriftene var opprettet av etniske minoriteter. Imidlertid overlevde en noe mindre andel av bedriftene startet av etniske minoriteter de første 12 månedene. Av bedrifter som overlevde ble ca. 30 prosent ledet av minoritetsbefolkningen.

Hvilke slutninger trekker så evalueringsteamet med hensyn til om tiltakene har lyktes med å nå sine målsettinger? De påpeker at den endelige effekten av tiltakene knyttet til å utvikle nye bedrifter i området synes å være relativt liten. I forkant av prosjektet var det vel 10 000 bedrifter i området, og det er som nevnt kun rundt 100 nyopprettede bedrifter som kan knyttes direkte til SRB-prosjektene. Brennan, Rhodes og Tyler (1999) påpeker at en grunn til at man ikke ser en større effekt av SRB knyttet til for eksempel opprettelsen av nye arbeidsplasser er at de færreste nyopprettede bedrifter kan ekspandere til å bli store eller mellomstore bedrifter. Gjennomsnittlig var bare 1,8 personer ansatt i de overlevende nyopprettede bedriftene.

**Understanding business:** Hensikten med dette prosjektet var å øke elevenes kunnskap om næringslivet generelt og lokale bedrifter spesielt. Et av tiltakene som gikk inn under dette prosjektet var rettet inn mot alle elevene i den videregående skolen. I tiltaket søkte man å oppnå et større kunnskapsnivå blant elevene om lokale bedrifter som potensielle fremtidige arbeidsplasser. Et annet tiltak var å lære elevene om betydningen av sentrale vekstområder innen næringslivet. I tillegg ble det også igangsatt en ordning der de svakeste elevene fikk delta i et mentorprogram. I dette programmet fikk elevene enten tildelt en egen mentor fra det lokale næringslivet, eller de fikk delta i en gruppe ledet av en person fra denne samfunnssektoren. Til sammen deltok rundt 50-60 prosent av elevene i disse prosjektene, men det dreide seg

stort sett om få timer for den enkelte elev. Det er derfor sannsynlig at prosjektet har hatt liten effekt. Størst utbytte fikk sannsynligvis de svakeste elevene, som fikk flest timer og deltok i mentorprogrammet (Rhodes, Brennan og Tyler 1999).

**Community works:** Hensikten med dette prosjektet var et ønske om å stimulere personer og grupper til å opprette lokale foretak med utgangspunkt i lokalmiljøets behov. Tanken bak var at lokale initiativtakere ville være i bedre stand til å vurdere nærmiljøets behov for ulike tjenester og for hvilke muligheter det lokale markedet ga enn andre personer. På denne måten ønsket man også å øke de lokale beboernes ressurser. Et viktig element i dette prosjektet var å utvikle initiativ som i større grad kunne engasjere etniske minoriteter i området. Initiativtakere fikk tilbud om startlån og det ble arrangert kurs tiltenkt frivillige organisasjoner og mulige ledere i aktuelle foretak. Eksempler på foretak som ble igangsatt var svømmeopplæring, rådgivningsforetak rettet mot vanskeligstilte grupper, barnepassgrupper og liknende.

Prosjektledelsen gjennomførte en spørreundersøkelse blant deltakerne i dette prosjektet, resultatet av denne viste at spesielt muligheten til å få startlån og rådgivning hadde hatt stor betydning for mange av deltakerne. Undersøkelsen viste videre at svært mange ikke ville ha forsøkt å utvikle lokale foretak dersom dette programmet ikke hadde eksistert. Ifølge de som gjennomførte surveyen skyldes dette i stor grad at prosjektet var spesielt rettet inn mot å engasjere etniske minoriteter. Til tross for at prosjektene kan vise til resultater påpeker Rhodes, Brennan og Tyler (2003) at effekten av tiltakene alt i alt er liten, noe som sannsynligvis skyldes at prosjektene hadde kort varighet og små midler til disposisjon.

### **Limes farm Estate**

Et annet prosjekt som har fått midler fra SRB er knyttet til Limes Farm Estate. Dette prosjektet er i større grad enn prosjektet i Brent og Harrow rettet mot et bestemt boligområde. Området er langt mindre enn Brent og Harrow. I tillegg har prosjektet i større grad en holistisk karakter, det innebærer at det søker å gripe fatt i flere og ofte sammenvevde problemer samtidig.

Limes farm estate ligger i utkanten av Epping Forest District i Essex. Boligområdet består hovedsakelig av boliger fra 1960-tallet, innbyggertallet er omtrent 2500 personer. Da man under Thatcher-regjeringen på 1980-tallet fikk "the right to buy scheme", var det få av beboerne i området som benyttet seg av muligheten til å kjøpe boligen de bodde i. Det innebærer at

området hovedsakelig består av leieboliger. Det har også vært problemer med å få leid ut boligene i området. Utviklingen har gått i retning av stadig økende problemer kjennetegnet ved blant annet høy arbeidsledighet og kriminalitet (Brennan, Rhodes og Tyler 1999).

For å gjøre noe med de fysiske og sosiale problemene innså myndighetene at det måtte gjøres noe på flere fronter samtidig. Av den grunn søkte man å involvere mange partnere med ulik bakgrunn for på denne måten å maksimere ressursene tilgjengelige for en fornyelse av området. "Limes Farm Regeneration Partnership" søkte om SRB-midler i 1994. Limes Farm Estate-prosjektet fikk tildelt 1 million pund fra SRB. I tillegg fikk de også midler fra andre offentlige programmer og en del midler fra private foretak. SRB-midlene ble benyttet som en del av distriktets eget fornyelsesprogram. Partnerskapets målsetting var bredspekteret, det utarbeidet tiltak innen seks satsingsområder: 1. de ønsket blant annet å initiere tiltak rettet mot å oppgradere den offentlige boligsektoren gjennom fysiske utbedringer, 2. de ønsket å videreutvikle "the social housing sector" i området, 3. i tillegg var målsettingen å bedre det lokale nærmiljøet ved å utbedre belysningen på offentlige områder, redusere trafikkstøy, opparbeide et lekeområde og liknende, 4. det ble også satset på å bedre de sosiale forholdene, blant annet ved å opprette et helsetilbud i nærmiljøet, ved tiltak rettet mot ungdom og ved å ansette en miljøarbeider ("community worker"), 5. det ble også satset på å redusere kriminaliteten, og 6. forbedre arbeids- og opplæringsmuligheter for beboerne.

Arbeidsledigheten i området ble redusert til 4,2 prosent (mot 15 prosent da prosjektet ble påbegynt), dette var noe under landsgjennomsnittet (4,8 prosent mot 8,4 da prosjektet ble påbegynt). Det har med andre ord funnet sted en sterkere reduksjon av arbeidsledigheten i området enn i landet som helhet. Evalueringen viser også at kriminaliteten ble redusert med 26,5 prosent, i tillegg opplevde 62 prosent av beboerne området som et tilfredsstillende sted å bo med hensyn til sikkerhet, mot 22 prosent før tiltakene ble igangsatt. Før prosjektet begynte opplevde 74 prosent trappeoppgangene i området som utrygge å oppholde seg i. Etter at tiltakene ble påbegynt opplevde bare 16 prosent trappeoppgangene som utrygge. Evalueringen avdekket også at man i prosjektperioden oppnådde å redusere antall ledige leiligheter i boligområdet med 70 prosent (Brennan, Rhodes og Tyler 1999).



## **Programmet for "Neighbourhood Wardens"**

Et av programmene som står sentralt i "National Strategy for Neighbourhood Renewal" er det såkalte "Neighbourhood Warden"-programmet. Programmet for "nabolagsvakter" ble opprettet i 2000. Det ble til sammen avsatt 18,5 millioner pund. Programmet var tenkt finansiert frem til begynnelsen av 2003, senere ble det utvidet til 2004. I alt 84 prosjekter ble satt i gang. Til sammen var rundt halvparten av prosjektene plassert i nordvest- eller sørøst-England. Mange av områdene var kjennetegnet av høy arbeidsledighet og kriminalitet. Størrelsen på de enkelte prosjektene varierte fra 1 til 20 vakter per prosjekt. Dette innebærer at antall husholdninger per vakt varierte fra 129 til 8355.

En nabolagsvakt har en halvoffisiell stilling. Vaktene er uniformerte og skal patruljere i "sitt" nabolag. De skal blant annet fungere som en form for bindeledd mellom offentlige organer og beboerne i nabolaget. Vaktene skal ha sin base i lokalmiljøet, ha god kjennskap til dette miljøet og hvilke problemer det har. En av de viktigste egenskapene til en vakt er tilstedeværelsen og muligheten/viljen til å gripe fatt i problemene i området. Ellers er noe av styrken ved prosjektet at det ikke eksisterer en fasit for hva en vakt skal være, ordningen er fleksibel. Hvilke oppgaver som tilfaller en vakt og hvordan de løses bestemmes i stor grad av egenskaper ved lokalmiljøet og hvilke problemer det har. Men gjennomgående utgjør arbeidet med å redusere kriminalitet og frykten for kriminalitet, redusere asosial atferd og å forbedre det fysiske miljøet hovedoppgavene i mange prosjekter (Neighbourhood Renewal Unit 2004).

Et problem med å måle i hvilken grad "Neighbourhood Warden"-prosjektene har vært vellykkede er at det i de fleste områdene også er prosjekter finansiert via andre programmer, for eksempel SRB. Det blir dermed vanskelig å skille effekten av de ulike programmene fra hverandre. For å undersøke om prosjektene hadde hatt en effekt på lokalmiljøene ble det gjennomført en surveyundersøkelse blant ledere og vakter i alle prosjektene. Surveyen ble gjennomført både i forkant og etterkant av tiltakene. Ved siden av undersøkelsen blant ledere og vakter ble det trukket et representativt utvalg blant husholdningene i 15 prosjektområder, også denne surveyen ble gjennomført både i forkant og etterkant av tiltakene. I tillegg ble det gjennomført casestudier i noen områder. For bedre å kunne si noe om effekten av prosjektene ble det også foretatt en surveyundersøkelse i sammenliknbare områder som ikke hadde nabolagsvakter.

Et av funnene i evalueringen er at beboernes livskvalitet har blitt bedre etter introduksjonen av nabolagsvakter (Neighbourhood Renewal Unit 2004). I surveyundersøkelsen blant husholdningene gir beboerne uttrykk for at vaktene ved sitt nærvær gjør nabolagene til bedre steder å bo, blant annet opplever beboerne det som positivt at de nå har fått en person de kan henvende seg til og som snakker med dem. I forhold til surveyundersøkelsen i forkant av prosjektene viser undersøkelsen i etterkant en 27 prosents økning av andelen som oppgir at de er tilfreds med nabolaget. I nabolagene som ikke hadde nabolagsvakter var den tilsvarende økningen litt mindre (22 prosent). På spørsmål om man synes at nabolaget er blitt et bedre sted å bo de siste 18 månedene svarte 6 prosent flere at de syntes nabolaget var blitt et bedre sted å bo i undersøkelsen i etterkant av prosjektene enn i forkant. I områdene som ikke var med i tiltakene var det så godt som ingen endring.

Beboere i nabolag omfattet av "Neighbourhood Warden"-programmet har en høyere risiko for å bli utsatt for en kriminell handling enn landsgjennomsnittet, også etter at programmet ble satt i gang. Funn fra husholdningssurveyen viser at risikoen har sunket noe siden forundersøkelsen, men det påpekes at det er vanskelig å si om denne reduksjonen skyldes vaktene eller andre tiltak i områdene. Evalueringen viser at det har funnet sted en reduksjon i andelen som utsettes for kriminalitet mot egen person eller eiendom. Andelen er redusert med 27,6 prosent, sammenlignet med en økning på 4,7 prosent i områdene som ikke hadde vakter. Vel så viktig som den faktiske kriminaliteten er opplevelsen av risikoen for å bli utsatt for kriminalitet. I utgangspunktet var frykten for å bli utsatt for kriminalitet høyere enn det nasjonale gjennomsnittet, spesielt blant eldre, kvinner og etniske minoriteter. Evalueringen tyder på at vaktene har bidratt til en økt følelse av trygghet blant beboerne i lokalmiljøet, spesielt i den eldre delen av befolkningen.

Problematferd, spesielt blant ungdom, oppgis av mange beboere som en viktig grunn til at de mistrives i nabolaget. Erfaringene fra prosjektområdene viser at der hvor vaktene har rettet fokus spesielt mot ungdom har det bidratt til å redusere beboernes opplevelse av problematferd i denne gruppen. Andelen som opplever ungdommers atferd som problematisk har sunket mest blant eldre beboere. I nabolag uten vakter var det en økning av andelen som opplevde ungdommers atferd som et problem. Resultatene fra casestudiene viser at mange beboere opplever at vaktene bryter ned barrierer mellom ulike grupper i lokalmiljøet og fungerer som kontaktformidlere. I forhold til andre typer problematferd som rasisme, fyll, salg av narkotika og

liknende var opplevelsen av at vaktene bidro til å redusere problemene mindre, men flere ga uttrykk for at de hadde en viktig rolle i arbeidet med å bekjempe disse problemene.

Forsøpling, dumping av avfall, graffiti og liknende var et problem i alle nabolagene som ble med i prosjektene. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at opplevelsen av eget bomiljø har bedret seg mer i prosjektområdene enn i andre områder. Casestudiene tyder på at vaktene har bidratt til å redusere miljøproblemene i alle de undersøkte områdene. Det ble påpekt at områdene var renere og triveligere som følge av vaktenes tilstedeværelse. Et bedret miljø har resultert i at beboerne opplever nabolaget som et bedre sted å bo.

#### **"National Strategy for Neighbourhood Renewal" og "New Deal for Communities" etter 4 år**

En offisiell regjeringsrapport om status for "National Strategy for Neighbourhood Renewal" etter 4 år (ODPM 2005a), viser tendenser til forbedringer i de 88 områdene som har fått støtte fra NRF (Neighbourhood Renewal Fund), sammenlignet med England som helhet. Forskjellene på karakternivået i skolene har blitt mindre, sysselsettingen har økt noe mer i de 88 utsatte områdene enn i England for øvrig, og nedgangen i tallet på innbrudd har vært relativt betydelig i disse områdene. På tross av oppmuntrende tendenser, understrekes det at mye er ugjørt og at de mest utsatte områdene ennå er preget av alvorlige problemer.

En evaluering av "New Deal for Communities" etter omtrent halvgått løp er også gjennomført (OPDM 2005b, 2005c). Det blir understreket i evalueringsrapporten at resultatene må ses på som foreløpige, og at det vil ta atskillig lengre tid enn fire år å snu situasjonen i områder som har vært preget av fysisk forfall og omfattende velferdsproblemer gjennom en årrekke. I evalueringen blir det trukket på en rekke former for data, blant annet to intervju-undersøkelser gjennomført i de 39 områdene i 2002 og 2004. Vel 10 000 personer ble intervjuet på begge tidspunktene, slik at det er mulig å si noe om endringer på individnivå for dem som bodde i områdene. En tilsvarende intervju-undersøkelse ble gjennomført blant bosatte i utvalgte kontrollområder ("comparator areas survey") på de to tidspunktene. Dette var områder som hadde lignende konsentrasjoner av levekårsproblemer som NDC-områdene. Konklusjonen på sammenligningene er at det kan påvises et konsistent mønster av større forbedringer i NDC-områdene enn i kontrollområdene, men at det gjennomgående er snakk om små forskjeller. Av spesiell interesse er analysen av panelet, hvor det i tillegg ble kontrollert for en rekke and-

re variable i en multivariat analyse. Det er grunn til å tro at effekten av tiltakene vil være mest synlig blant beboerne som har bodd i området gjennom hele perioden. Av 27 indikatorer på positiv endring var forbedringene signifikant større for NDC-beboerne i 11 tilfeller. Blant annet var det en signifikant lavere sannsynlighet for at arbeidsledige bosatt i NDC-områdene i 2002 fortsatt var arbeidsledige i 2004, sammenlignet med arbeidsledige bosatt i kontrollområdene. Andre forbedringer som har vært relativt større i NDC-områdene berører framfor alt vurderingene av boligområdet og miljøet, blant annet er det flere som opplever at området har endret seg til det bedre de siste to årene, og flere opplever at folk i området er vennlige og at naboene tar vare på hverandre. De multivariate analysene tyder imidlertid (foreløpig) på få signifikante endringer i relasjon til kriminalitet og helse. Selv om frykten for kriminalitet har blitt mindre, har frykten falt vel så mye i kontrollområdene.

Andre endringsdata tyder på at forbedringene på sikt kan bidra til å stabilisere befolkningen. Om lag 45 prosent av dem som sa at de ville flytte i 2002 hadde ombestemt seg 2 år seinere, og nesten en fjerdedel av disse oppga at beslutningen hadde blitt påvirket av forbedringene i området.

## **3.2 Danmark**

### **Bakgrunn**

Boligmassen i Danmark består i stor grad av selveierboliger, vel 50 prosent. Omkring 40 prosent er utleieboliger, snaut halvparten av disse er forvaltet av de allmenne boligorganisasjonene. Den resterende delen av boligmarkedet utgjøres alt vesentlig av andelsboliger. I Danmark eksisterer det snaut 700 allmenne boligorganisasjoner, hovedtyngden av disse eksisterer i eller i nærheten av de store byene (Vestergaard 1998, 2003). En allmenn boligorganisasjon er en selvstendig organisasjon, som på billigste måte skal oppføre og forvalte utleieboliger som alle kan søke på. Organisasjonen drives med økonomisk støtte fra det offentlige i form av innskuddskapital og rentesubsidier. Kommunene har krav på å kunne disponere 25 prosent av boligene eid av boligorganisasjonene, disse leies hovedsakelig ut til vanskeligstilte mennesker (Vestergaard 1998). Fra 1950-tallet har man sett en økning i andelen utleieboliger eid av de allmenne boligorganisasjonene. Det pekes på flere grunner til denne økningen, en grunn er at boligorganisasjonene i hele perioden har fokusert på å bygge nye boliger. Fra 1960-tallet har

de private utleierne i liten grad bygget nye boliger, i tillegg har mange av de private utleieboligene blitt solgt som selveierboliger (Vestergaard 1998, Kristensen 2001).

Boliger eid av boligorganisasjonene har i Danmark tradisjonelt vært av høy fysisk standard (Parkinson 1998). De allmenne boligorganisasjonene er drevet etter et ikke-profitt basert system og har mottatt forholdsvis stor statlig støtte. I betydelig grad var det arbeiderklassen og den lavere middelklassen som leide boliger av boligorganisasjonene, mens de vanskeligstilte sosiale gruppene leide av private utleiere. Disse boligene var ofte i langt dårligere forfatning enn boligene som ble leid ut av boligorganisasjonene. På 1960- og 1970-tallet opplevde Danmark økonomiske oppgangstider, dette førte til at flere fikk mulighet til å kjøpe sin egen bolig. Samtidig ble mange av de private utleieboligene utbedret ved hjelp av byfornyelsen, for deretter å bli solgt som selveierboliger. Dette bidro til at vanskeligstilte grupper i stadig større grad flyttet til boliger eid av de allmenne boligorganisasjonene, mens arbeiderklassen og den lavere middelklassen flyttet over i selveierboliger (Kristensen 2001).

Både byplanleggingen og byfornyelsen i Danmark var på 1960-tallet sterkt preget av funksjonalismen. Man trodde at alle urbane problemer, også de sosiale, kunne bekjempes med byplanlegging (Kristensen 2001). På 1960-tallet var mange av boligene i de indre bykjernene preget av forfall og dårlig standard. Mange av leilighetene hadde verken bad eller toalett i boligen. For å utbedre boligstandarden ble det ansett som mest hensiktsmessig med en total sanering av boligområdene, man ønsket å bygge nye boliger etter datidens idealer om god byplanlegging. I forbindelse med byfornyelse gjennom sanering av eksisterende boligområder oppsto det ofte konflikter med beboerne i området fordi beboerne og deres ønsker i liten grad ble hørt (Kristensen 2001). Samtidig med denne byfornyelsen ble det også bygget nye boliger i tidligere ikke-bebygde områder av byene, ofte i utkanten av bykjernene.

På 1970-tallet endret byfornyelsespolitikken seg noe, man gikk bort fra praksisen med å fjerne gamle boliger. I stedet begynte man å fokusere på muligheten til å renovere disse boligene. Dette skiftet skyldtes i stor grad tidligere erfaringer med sanering av boliger, der man hadde opplevd store konflikter med beboerne. Dermed fikk man i denne perioden økt fokus på beboerne i boligområder og deres behov og ønsker.

### **Tidlige erfaringer med områderettede tiltak**

I Danmark, som i mange andre europeiske land, opplevde man på 1980- tallet at det i flere av boligområdene bygget på 1960- og 1970- tallet var oppstått store problemer knyttet til blant annet fysisk forfall og sosiale problemer. I 1985 ble det vedtatt en lovendring som resulterte i penger til utbedring av boligområder med store fysiske, sosiale og økonomiske problemer (Christiansen mfl. 1993, Vestergaard 1998). I denne satsingen på å utbedre boligområdenes problemer ble hovedvekten lagt på å utbedre problemene knyttet til fysisk forfall. Oppfatningen var at dersom de fysiske problemene ble løst ville man også løse de sosiale problemene. En evaluering av utbedringer foretatt i 9 av de utvalgte boligområdene viser at man i stor grad lyktes med de fysiske utbedringene. De 9 boligområdene var alle preget av fysisk forfall. I tillegg hadde de fleste opplevd en utvikling i retning av at en økende andel av beboerne var avhengig av sosialhjelp og tilhørte ulike etniske minoriteter, det var også en stor andel aleneforeldre. I alle boligområdene ble det igangsatt fysiske utbedringer, disse har resultert i at områdenes standard er vesentlig forbedret. Evalueringen viser at beboerne i områdene er fornøyd med de fysiske utbedringene. Den viser også at jo mer omfattende utbedringene er jo mer fornøyd er beboerne (Christiansen mfl. 1993). Men evalueringen påpeker at rehabiliteringen i mindre grad har vært vellykket med hensyn til å løse de sosiale problemene. Fysiske tiltak er ikke tilstrekkelige for å løse slike problemer.

Danmark har en godt utbygd velferdsstat, dette har bidratt til at Danmark har langt mindre problemer med sosial eksklusjon enn mange andre europeiske land, for eksempel England. Danmark har benyttet politiske virkemidler som en progressiv inntektsskatt, en rimelig god arbeidsledighetstrygd, sosialhjelp, boligstøtte, husleieregulering på det private leiemarkedet og liknende i et forsøk på å hindre at ulikhetene mellom sosiale grupper blir for store (Parkinson 1998). Til tross for denne typen tiltak har man også i Danmark sett en økende tendens til at mennesker rammes av fattigdom, det er blitt flere som er avhengig av sosialhjelp for å overleve, det har vært økende arbeidsledighet og liknende. Disse problemene anses som en trussel i forhold til solidaritetsprinsippet og likhetstankegangen (Parkinson 1998).

### **Byutvalgsinitiativet**

Som følge av utviklingen av en rekke økonomiske, sosiale og fysiske problemer i mange boligområder ble det i 1993 opprettet en byutvalgskomiteé. Byutvalgskomiteen besto av representanter fra ulike departementer, disse skulle sammen utforme en tiltaksplan for boligområder med spesielt store problemer. Denne tiltaksplanen ble kalt byutvalgsinitiativet.

der med spesielt store problemer. Denne tiltaksplanen ble kalt byutvalgsinitiativet. En forutsetning for å få tildelt støtte fra byutvalgsinitiativet var at søknaden var utformet av de allmenne boligorganisasjonene i samarbeid med lokale myndigheter. Man ønsket med dette initiativet å stimulere ulike aktører til større grad av samarbeid på tvers av sektorene. Både kommunene, boligorganisasjonene, politiet, skolene og frivillige organisasjoner ble trukket inn i planleggingen og gjennomføringen av prosjektene. Hvilke parter man ønsket å trekke med i de ulike prosjektene gjenspeilte i stor grad omfanget og variasjonen i problemene boligområdene hadde behov for å gripe fatt i. Søknaden om støtte skulle både inneholde en grundig beskrivelse av problemene og forslag til hvordan de kunne løses. En positiv konsekvens av disse kravene er at man mange steder har maktet å etablere et permanent samarbeid mellom lokale myndigheter og styret i boligorganisasjonene. Men kravene medførte også negative konsekvenser, blant annet viste det seg at handlingsplanene ikke alltid var til så stor nytte når tiltakene skulle iverksettes. Dette ble ofte spesielt tydelig når beboerne selv ble trukket inn i prosessen. I tillegg bidro handlingsplanene i enkelte tilfeller til konflikter mellom partene (Andersen 2002).

Programmet hadde et budsjett på rundt 6 milliarder danske kroner, hovedsakelig finansiert av ulike departementer. Den største andelen av midlene ble benyttet til fysiske utbedringer og til husleiereduksjon, men det ble også avsatt midler til utdanningsformål, til sosiale tiltak med spesiell fokus på etniske minoriteter og sosialt ekskluderte grupper, til å ansette sosialarbeidere knyttet til områdene, til tiltak rettet mot kriminalitet og liknende (Kristensen 2001, Andersen 2002).

Byutvalgsinitiativet inkluderte rundt 500 boligområder med til sammen omlag 115000 beboere, de fleste var plassert i eller rundt København, men det var også noen plassert andre steder i Danmark (Kristensen 2001). Problemene i boligområdene var svært forskjellige både med hensyn til størrelse og karakter. Over 50 prosent av boligområdene hadde problemer med fysisk forfall av boligmassen eller hærverk. Nærmere 70 prosent opplevde problemer knyttet til integrasjon av etniske minoriteter, mens i overkant av 50 prosent hadde et dårlig omdømme i nærmiljøet. I tillegg var flere boligområder plaget av kriminalitet og rusmisbruk blant beboerne (Andersen 2002).

Evalueringen av tiltakene er foretatt på grunnlag av casestudier av 20 boligområder, intervjuer med 2000 beboere fordelt på 40 områder, samt registerdata om befolkningen i boligområdene, både før og etter at tiltakene ble satt i gang, og registerdata om utviklingen av boligmarkedet på kommunalt og nasjonalt nivå. I tillegg ble det gjennomført surveyundersøkelser blant styrene i boligorganisasjonene og sosialarbeidere ansatt i de forskjellige boligområdene (Andersen 2002). Hans Skifter Andersen påpeker at evalueringen av byutvalgsinitiativet ble gjennomført forholdsvis tidlig i forhold til når tiltakene ble igangsatt, de hadde med andre ord i liten grad hatt anledning til å påvirke problemene. Dette, påpeker Andersen, er et ikke uvanlig problem i forbindelse med evalueringer av slike programmer.

Til tross for at evalueringen ble gjennomført tidlig i prosessen var det mulig å se resultater på enkelte områder. De fysiske utbedringene har i stor grad maktet å bremse forfallet. Man hadde med tiltakene også lyktes i å stabilisere husleienivået, noe som har gjort at boligområdene er i bedre stand til å konkurrere om leietakerne (Kristensen 2001). I enkelte boligområder ble husleiereduksjon benyttet som et tiltak for å endre befolkningssammensetningen og bremse flyttetendensen blant beboerne. Analysene i evalueringen viser blant annet at antallet flyttinger ble redusert med rundt 13 prosent i gjennomsnitt i områder der man innførte husleiereduksjon. En tilsvarende reduksjon fant man ikke i andre områder (Andersen 2002). Det var en spesielt stor reduksjon i flyttehyppigheten blant beboere i arbeid. I tillegg har det også funnet sted en endring med hensyn til hvem som søker seg til boligområdene. Tidligere var det en tendens til at sysselsatte i liten grad ønsket å flytte til disse områdene. Etter at tiltakene ble satt i gang har det funnet sted en økning av andelen personer i arbeid som søker seg til boligområdene. I hvilken grad husleiereduksjon hadde en positiv effekt på hvem som søkte seg til boligområdene viste seg å avhenge av prisen på selveierboliger i området og andelen innvandrere. Ifølge Hans Skifter Andersen tyder dette på at husleiereduksjon vil ha størst effekt i byområder, der boligprisene stort sett er høyere enn i mer rurale områder.

De sosiale tiltakene hadde som mål å styrke nettverket mellom beboerne, blant annet ved frivillig deltakelse i ulike programmer. Mange av programmene var rettet mot alle beboere. Det viste seg imidlertid å være vanskelig å nå frem til alle beboere med denne typen programmer; å nå frem til etniske minoriteter var spesielt vanskelig. En grunn til at man ønsket å styrke nettverket mellom beboerne var konfliktene mellom etnisk danske og etniske minoriteter.



Ifølge Kristensen (2001) lyktes de sosiale tiltakene i liten grad med å bedre dette forholdet, det motsatte var heller tilfellet, forholdet hadde gått fra vondt til verre (Kristensen 2001).

Evalueringen viste at tiltakene som lyktes i å involvere de vanskeligstilte gruppene var tiltak rettet spesielt mot disse gruppene. Erfaringene viste at tiltak rettet mot ungdom synes å ha hatt en spesielt positiv effekt, disse tiltakene har bidratt til å redusere både kriminalitet og hærverk i boligområdene (Andersen 2002). Evalueringen viser at det er en positiv og statistisk signifikant sammenheng mellom å ansette sosialarbeidere knyttet til boligområdene ("beboerrådgivere") og beboernes deltakelse i aktiviteter i nærmiljøet (se også Mazanti 2004). Analysene viser også at selv om ikke alle tiltak har hatt den ønskede effekten finner man en signifikant sammenheng mellom satsing på sosiale prosjekter og en reduksjon av de sosiale problemene (Andersen 2002).

Et av byutvalgsinitiativets siktemål var å redusere segregasjonen. Man ønsket å gi boligorganisasjonene mulighet til å påvirke befolkningssammensetningen ved i større grad å kunne velge hvilke søkere man ønsket å slippe inn. Disse tiltakene var i all hovedsak rettet inn mot å begrense andelen ikke-vestlige innvandrere. Som tidligere nevnt hadde man i enkelte områder opplevd store konflikter mellom etnisk danske og etniske minoriteter. Andersen (2002) påpeker at man har lyktes i å spre innvandrerne på flere boligområder, men også at det har vært problemer forbundet med disse tiltakene. En grunn til det er at man ikke har lyktes i å gi innvandrere og andre sårbare grupper alternative bomuligheter samtidig som man har gitt boligorganisasjonene adgang til å regulere hvem som får boliger.

I den andre byutvalgsperioden (1999-2003) ble antallet boligområder som fikk støtte redusert fra nærmere 500 til ca. 100. Hovedparten av disse ble også støttet i den første perioden, men i noen få områder ble innsatsen først satt inn fra 1999<sup>2</sup>.

### **Kvarterløftprogrammet**

I 1996 opprettet myndighetene i Danmark et nytt program kalt kvarterløftprogrammet. Kvarterløftprogrammet erstattet i 1998 byutvalgsinitiativet. I dette programmet ble mange av ideene fra byutvalgsinitiativet videreført, men fokus ble i enda større grad rettet mot problemene i

---

<sup>2</sup> Erfaringer fra den andre byutvalgsperioden er samlet i en database på nettstedet [www.boligliv.dk](http://www.boligliv.dk). I prosjektene legges det først og fremst vekt på boligsosialt arbeid, å forbedre utfoldelsesmulighetene i boligområdet i samarbeid med beboerne.

urbane områder (Kristensen 2001). Da kvarterløftprogrammet ble opprettet inviterte bolig- og byministeren storbykommunene til å søke midler fra programmet. I første runde ble 7 boligområder valgt ut til å få støtte. Boligområdene som ble valgt i den første runden ble ansett som forsøksområder. Det var derfor et uttrykt ønske at de syv områdene skulle være forskjellige med hensyn til alder, plassering og type problemer (Arp Fallov 2004). Tre av de syv områdene lå i København, de resterende lå i Ålborg, Randers, Kolding og Hvidovre. Til sammen har kvarterløftene omfattet om lag 63000 innbyggere. Bevilgningene til prosjektene har summert seg til 1,3 milliarder danske kroner, av dette sto kvarterløftprogrammet for rundt 60 prosent mens kommunen eller andre offentlige støtteordninger og private bidro med de resterende midlene. Rundt 90 prosent av midlene ble benyttet til fysiske utbedringer. Lengden på programmene har variert fra 4 til 9 år (Andersen og Kielgast 2003).

Etter forsøksperioden ble det igangsatt fem nye kvarterløftprosjekter i 2001. Ved valget av områder er det i større grad enn i de sju første lagt vekt på områdenes sosiale problemer. To av dem er beliggende i København (Nørrebro Park og Nordvestkvarteret, se nærmere omtale på [www.inm.dk](http://www.inm.dk)).

Målsettingen med programmene har vært å bedre både de fysiske, sosiale og økonomiske problemene i de utvalgte boligområdene. Tradisjonelt har dansk byfornyelsespolitikk, frem til 1998, hovedsakelig vært rettet mot fysisk opprustning. Med byutvalgsinitiativet og kvarterløftprogrammet ble det innført en mer helhetlig orientering (Andersen og Kielgast 2003). I tillegg til den fysiske utbedringen var det et hovedmål å forbedre det sosiale nettverket mellom beboerne, ved blant annet å utbedre boligområdenes oppholds- og møtesteder. Det ble også satset på aktiviteter som oppmuntret til kontakt mellom ulike grupper. I flere av områdene ble det opprettet beboerhus/kvarterhus som kunne fungere som en ramme rundt forskjellige aktiviteter. I tillegg til de mer generelle tiltakene ble det også satset på tiltak rettet mot bestemte grupper blant beboerne, for eksempel rusmisbrukere. Denne målsettingen var en videreføring fra byutvalgsinitiativet. Det påpekes i evalueringen av programmet at hvordan et boligområde oppfattes av omgivelsene har betydning for områdets utvikling. Blant annet vil omdømmet ha betydning for utviklingen av befolknings-sammensetningen. Mange av de utvalgte boligområdene hadde i utgangspunktet et dårlig rykte, en hovedmålsetting var derfor å forbedre områdenes renommé. Det har også vært satset på sysselsettingsstiltak, spesielt i enkelte av områdene, mens det i mindre grad har vært satset på næringsutvikling. Ifølge Andersen og Kielgast (2003) må manglende satsing på næringsutvikling forstås i lys av den

Andersen og Kielgast (2003) må manglende satsing på næringsutvikling forstås i lys av den danske konteksten. Danmark har mindre tradisjon for å benytte ressursene i privat sektor til å løse samfunnsproblemer enn andre europeiske land.

På samme måte som i England og en rekke andre land har Danmark beveget seg i retning av å satse på en helhetlig tilnærming til fornyelse av boligområder. Denne tilnærmingen stiller store krav til de involverte partene. Tradisjonelt har det vært lite samarbeid på tvers av sektorer, å endre praksis krever derfor velvilje og fleksibilitet fra partene. I tillegg til et samarbeid på tvers av sektorer er det i kvarterløftprogrammet satset på samarbeid på tvers av nivåer. Man har ønsket å involvere beboere i områdene og andre lokale ressurser i tillegg til myndigheter og frivillige organisasjoner. Andersen og Kielgast (2003) påpeker at man har hatt både positive og negative erfaringer med denne strategien. Det positive med denne organisasjonsformen er at man i større grad har hatt mulighet til å ta hensyn til beboernes egne oppfatninger og erfaringer med problemene. I tillegg kan man anta at beboerne i større grad får en følelse av påvirkningsmulighet og medansvar for eget boligområde. Problemene med denne organiseringen er knyttet til kostnadene ved å engasjere beboerne og gjøre dem til aktive deltagere i samarbeidet mellom partene. Et annet problem har vært å engasjere representanter fra alle beboergrupper, og ikke bare de som i utgangspunktet er ressurssterke (Andersen og Kielgast 2003).

### **Evalueringen av Kvarterløftprogrammet**

Hvilke resultater har man oppnådd med kvarterløftprogrammets første fase? Evalueringen av kvarterløftprogrammet har nyttiggjort seg på flere datakilder (se Andersen og Kielgast 2003, som hele dette avsnittet baserer seg på). Det ble blant annet foretatt telefonintervjuer med et utvalg av beboerne både i forkant av kvarterløftene og etter at de var satt i gang. Det benyttes også registerdata med opplysninger om boligsituasjonen, egenskaper ved beboerne og liknende før og etter tiltakene. I evalueringen fokuseres det blant annet på utviklingen i beboernes stedsidentitet og områdets omdømme. En indikator som ble benyttet til å måle tilknytning til området var om man oppga stedsnavnet når man fortalte andre hvor man bodde. Analysene viser en økning av andelen som oppgir at de føler en tilknytning til området målt ved denne

indikatoren. På spørsmål om hvordan beboerne oppfattet området rykte opplevde de fleste at området hadde et dårlig omdømme når de ble spurt om dette i 1998. Fram til 2002 var det en signifikant reduksjon av andelen som opplevde at deres område hadde et dårlig rykte, spesielt i København. Men fremdeles oppfatter rundt halvparten av de spurte at deres område har et dårlig rykte. Årsaken til områdets dårlige renommé mener de fleste er knyttet til sosiale problemer, fysiske problemer nevnes sjelden. Med hensyn til sosiale problemer viser evalueringen at det ikke er skjedd store endringer mellom de to måletidspunktene. Sosiale problemer ble målt ved at beboerne ble spurt om de ble sjenert av husbråk, bråk fra naboene, narkomane eller personer som drakk alkohol på offentlig sted. De ble også stilt spørsmål om de ble plaget av tyveri, hærverk, vold, innbrudd eller slagsmål, og om de opplevde at det var steder i boligområdet der de følte seg utrygge. I ett område er det skjedd en signifikant reduksjon med hensyn til sosiale problemer målt ved fyll og bråk fra naboene, ellers var det få endringer. Med hensyn til kriminalitet var det kun i et område man fant en signifikant reduksjon av andelen som opplevde å bli plaget av dette, ellers var det bare små endringer. I forhold til opplevelsen av utrygghet viser analysene en signifikant reduksjon i to av boligområdene. Det har med andre ord kun skjedd små endringer med hensyn til opplevelsen av sosiale problemer i kvarterløftområdene.

I tilknytning til boligområdenes omdømme legges det vekt på flyttinger til og fra. Et bedret omdømme vil sannsynligvis gi seg utslag i større grad av sosial stabilitet og redusert flyttehyppighet, men det påpekes at flyttetendenser også påvirkes av demografiske forhold og i mindre grad av egenskaper ved området eller boligen. Det er en tendens til at færre gir uttrykk for at de ønsker å flytte, men bare for ett av områdene er denne endringen statistisk signifikant. Man finner dog en endring i hvilken årsak som oppgis til at man ønsker å flytte. Ved begynnelsen av kvarterløftprogrammet oppga de fleste en generell misnøye med området som grunn til flytteplanene, mens det senere hovedsakelig var misnøye med selve boligen. Det er en tendens til økt sosial stabilitet i de syv områdene, de fleste har opplevd en større reduksjon i flyttinger enn deres tilhørende kommune. Ifølge Andersen og Kielgast vil man forvente at et boligområdes endrede omdømme gir seg utslag i endringer i hvem det er som ønsker å flytte til området. I forhold til alderssammensetningen blant de tilflyttede er det få endringer. Analysene viser at det har funnet sted en økning av andelen sysselsatte som søker seg til kvarterløftområdene, men at det fremdeles er en stor andel av de tilflyttede som ikke har arbeid. Evalueringen påpeker også at en del av den observerte økningen i andelen tilflyttede i arbeid

sannsynligvis skyldes en generell reduksjon av andelen arbeidsledige i kommunene. Generelt har kvarterløftsperioden vært en økonomisk oppgangsperiode i Danmark, noe som har ført med seg en økning av andelen sysselsatte. Evalueringen påpeker at det av den grunn kan være vanskelig å uttale seg om effekten av prosjektene rettet mot å redusere arbeidsledigheten som ble satt i gang i tre av boligområdene. Men når utviklingen i de tre områdene sammenlignes med utviklingen i kommunene generelt finner evalueringsrapporten at det har vært en bedre utvikling i de tre områdene der det har vært satset på tiltak for økt sysselsetting.

I hvilken grad kan man så hevde at kvarterløftprogrammet har hatt en effekt på segregasjonen i de utvalgte områdene? Andersen og Kielgast påpeker at kvarterløftprogrammet har vært i drift i altfor kort tid til at man kan vente å finne de store resultatene. Men for å undersøke om man finner tendenser til endringer benytter de en segregasjonsindeks der de sammenlikner kvarterløftområdenes og kommunenes segregasjon. I analysene finner de at området som i utgangspunktet var mest forskjellig fra kommunen med hensyn til segregasjon var det området som hadde redusert segregasjonen mest. Tilsvarende resultater finner de i andre områder, men i mindre grad. Imidlertid finner de også områder der man ikke har oppnådd å redusere segregasjonen.

Den generelle konklusjonen fra evalueringsrapporten er alt i alt positiv: "Utviklingen i kvarterne har været meget forskjellig, men som helhed er det lykkedes med indsatsen at skabe ændringer som har gjort kvarterne mer attraktive og beboerne mer positive" (Andersen og Kielgast 2003: 8). Disse endringene har delvis slått igjennom i form av endringer i til- og fraflytting, men har foreløpig ikke ført til en mer blandet beboersammensetning.

### **Strategi mot ghettoisering**

1. mai 2004 presenterte den borgerlige danske regjeringen en "strategi mot ghettoisering". Strategien har som formål å "...forhindre en fortsatt tilflytning av ressourcetsvage borgere til udsatte boligområder samt at tiltrække og fastholde ressourcestærke" ([www.inm.dk](http://www.inm.dk)). Det er tre sentrale elementer i strategien: 1. En ny modell for anvisning av allmenne boliger, som blant annet skal gi kommunene mulighet til å avvise boligsøkere som lever av offentlig understøttelse ("kontanthjælpsmodtagere"), hvis boligtildelingen vil øke belastningen i vedkommende boligavdeling, 2. Etablere et programstyre som løpende skal følge utviklingen i "ghettoområdene", 3. Iverksette en rekke integrasjonsinitiativer vedrørende kriminalitetsforebyg-

ging, leksehjelp, frivillighetsarbeide mm. Strategien har i første rekke fokus på de 5-10 mest utsatte områdene, her skal det gjøres ".en massiv og sammenhengende innsats". Hva som utgjør en ghetto er ikke presist definert, men som foreløpige indikatorer på ghettodannelse framheves bl.a. en høy andel voksne i yrkesaktiv alder med svak tilknytning til arbeidmarkedet, et skjevt til- og fraflyttingsmønster som medfører en overrepresentasjon av de "ressurs-svake", samt en mangel på privat kapital og næringsliv. Når andelen av innvandrere og deres etterkommere er høy i slike områder oppstår en alvorlig barriere for vellykket integrasjon, ifølge strategiplanen: "Fra et integrationsperspektiv er det problematisk, at arbeidsløse indvandrere og etterkommere bor koncentreret i ghettoområdene. I disse tilfælde udgør ghettoisering en decideret barriere for en vellykket integration".

### **3.3 Nederland**

#### **Bakgrunn**

Boligmassen i Nederland har i større grad enn i mange andre europeiske land bestått av utleieboliger. I 1947 utgjorde utleieboligene rundt 60 prosent av boligmassen. Av disse var ca. 40 prosent privateide utleieboliger, de resterende 20 prosentene ble eid av allmennyttige boligorganisasjoner (Hooimeijer og van Weesep 1998). Som følge av en bevisst satsing fra nederlandske myndigheters side, økte andelen boliger eid av de allmennyttige boligorganisasjonene etter andre verdenskrig. I 1998 var fire av fem utleieboliger eid av en slik boligorganisasjon (Hooimeijer og van Weesep 1998). Man ønsket at alle grupper, uavhengig av sosial bakgrunn, skulle ha tilgang til rimelige boliger med en god standard. Myndighetene mente at dette best kunne oppnås ved sosial boligbygging der myndighetene i stor grad var involvert. Et annet trekk ved nederlandsk boligpolitikk har vært at tildeling av ledige boliger til kvalifiserte søkere er nøye regulert. Boligorganisasjonene prøvde i størst mulig grad å tildele boliger etter husholdningenes behov.

De allmennyttige boligorganisasjonene i Nederland er privateide, men har inntil nylig i stor grad mottatt støtte fra staten. I tillegg til at boligorganisasjonene har mottatt støtte fra myndighetene har det også eksistert støtteordninger som skulle stimulere private foretak til å bygge utleieboliger. Det har vært en rekke offentlige tiltak for å kontrollere boligmarkedet. Blant annet har husleieregulering vært et virkemiddel til å forhindre at høye boligkostnader skulle ekskludere enkelte grupper fra leiemarkedet. Etter hvert utviklet kostnadene forbundet med myndighetenes boligpolitikk seg til å bli en for stor andel av statens utgifter. Dette har medført en større grad av markedsorientering i boligpolitikken, myndighetene ønsket etter hvert i størst mulig grad å trekke seg ut av boligmarkedet. Myndighetene iverksatte tiltak for å stimulere folk til å kjøpe egen bolig, dette har resultert i at mer enn halvparten av boligene i dag er selveierboliger.

Erfaringene Nederland har gjort med hensyn til storbyproblemer skiller seg ikke nevneverdig fra erfaringene gjort i andre europeiske land. Man finner blant annet en tendens til høyere arbeidsledighet i storbyene, spesielt blant innvandrere, til tross for gode økonomiske tider. Det er økende problemer knyttet til kriminalitet, og mange opplever en følelse av utrygghet i enkelte byområder. I tillegg opplever storbyene en tendens til økende polarisering mellom inntektsgruppene, og økende bokonsentrasjon for lavinntektsgrupper og etniske minoriteter.

Som i flere andre europeiske land opptrer disse problemene ofte i bestemte områder av byene. Dekker og van Kempen (2004) påpeker at disse problemene ofte er fremtredende i boligområder preget av utleieboliger.

### **Den nye storbypolitikken**

På bakgrunn av disse storbyproblemene ble det i 1994 tatt initiativ til en ny storbypolitikk (Dekker og van Kempen 2004). Den nye storbypolitikken var spesielt rettet mot fattige områder. Opprinnelig var de fire største byene i Nederland involvert, men etter hvert ble også andre byer innlemmet i denne strategien. For å løse problemene ble det valgt en helhetlig tilnærming med fokus rettet mot det som ble kalt de tre grunnpilarene. Målsettingen med den nye storbypolitikken var å bedre de økonomiske, sosiale og fysiske forholdene i særlig belastede områder.

For å oppnå målsettingene ble det lagt vekt på at ulike aktører skulle samarbeide på tvers av sektorer og mellom ulike nivåer. Man ønsket at aktuelle aktører skulle danne partnerskap. Det ble lagt vekt på betydningen av å involvere alle relevante aktører i partnerskapene. Aktørene kunne representere både offentlige myndigheter, privat sektor og frivillige organisasjoner. I tillegg ble det ansett som viktig å involvere representanter for beboerne i de aktuelle boligområdene. Mellom partnerskapene og myndighetene ble det inngått avtaler der partnerskapene forpliktet seg til å redusere den negative utviklingen innen et område.

Så vidt vi har kunnet bringe på det rene, har det ikke blitt publisert engelskspråklige evalueringssstudier som viser hvilke effekter de nye tiltaksprogrammene har hatt på levekårene. Men det har kommet noen rapporter som ser nærmere på enkelte organisatoriske sider ved den nye politikken.

### **Partnerskap i Haag**

Dekker og van Kempen (2004) evaluerer i hvilken grad man har lykket med å etablere vel-fungerende partnerskap i et av prosjektene som er satt i gang under den nye storbypolitikken. Prosjektet er fra Haag. Det ble påbegynt i 1998 og avsluttet i 2003. Det ble finansiert av sentrale og lokale myndigheter i fellesskap, prosjektet fikk tildelt 105 millioner euro i løpet av prosjektperioden. Inkludert i prosjektet var tiltak innen de tre grunnpilarene sosiale, økonomiske og fysiske forhold. Man ønsket blant annet tiltak som kunne bidra til å redusere ar-



bedsledigheten i området, bedre utdanningsnivået og liknende. En annen viktig målsetting var å endre enkelte nabolags ensidige sosioøkonomiske struktur. Inkludert i partnerskapet var lokale myndigheter, boligorganisasjoner, beboerforeninger, politiet og sosialarbeidere.

I evalueringen av Haag-prosjektet fokuseres det på to områder som kan skape problemer i forbindelse med hvordan partnerskap fungerer. Det ene problemet er fordelingen av ansvar. Erfaringene fra Haag viser at det lett kan oppstå usikkerhet dersom det er en uklar ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene, enten aktørene er offentlige myndigheter eller private aktører. Dersom det er en uklar ansvarsfordeling mellom aktørene risikerer man at det oppstår forvirring og usikkerhet som fører til at medlemmene i partnerskapet mister interessen og eventuelt trekker seg ut av samarbeidet. Et annet forhold som lett kan skape problemer for arbeidet i partnerskap er interessekonflikter og ulik motivasjon for deltakelse. De ulike deltakerne i et partnerskap har ofte svært forskjellig forventning om hvilken nytte eller utbytte de har av å bidra i partnerskapet. Det innebærer at det lett kan oppstå interessekonflikt mellom ulike aktører. I tillegg har aktørene ofte svært ulike forutsetninger for å kunne fremme egne interesser i samarbeidet. Erfaringene fra Haag viser at en viktig forutsetning for at et partnerskap på en effektiv måte skal kunne arbeide for å nå målsettingene med prosjektet er at alle parter til en viss grad er villige til å tilpasse egne målsettinger til partnerskapets målsettinger. For at partnerskapene skal bli et effektivt arbeidsinstrument er det påkrevd å legge mye arbeid i hvordan man organiserer nettverkene (Dekker og van Kempen 2004).

Ifølge Dekker og van Kempen viser erfaringene fra Haag at et samarbeid på tvers av sektorer ikke alltid er lett å oppnå, men at mange av partnerne gir uttrykk for at det har vært en lærerik prosess og i ettertid har en langt mer positiv oppfatning av samarbeid på tvers av sektorer enn tidligere.

### **Prosjektorganisering i Hoogvliet, Rotterdam**

Van den Berg mfl. (2003a) har analysert strategier for å håndtere de sosiale problemene i Hoogvliet, en bydel i Rotterdam. Også de fokuserer i stor grad på hvilke erfaringer man har gjort med hensyn til å organisere prosjektene. I analysene legger de vekt på seks forhold knyttet til organiseringen av prosjektene. For det første ble det ansett som viktig at man hadde en visjon knyttet til utviklingen av bydelen. Visjonen skulle innebære et overblikk over problemene og deres mulige løsninger. Dette skulle danne grunnlaget for utviklingen av strategier

for å håndtere problemene. For det andre ble det lagt vekt på betydningen av en mulighetsorientert tilnærming, det ble antatt at en slik tilnærming i større grad ville medføre løsninger på tvers av sektorer enn en problemorientert tilnærming. For det tredje ble det fokusert på nettverk. Betydningen av å inkludere alle relevante aktører fra ulike sektorer og nivåer ble framhevet. Et fjerde element var en velfungerende ledelse av prosjektene. Et femte element som ble trukket frem var støtte fra omgivelsene. Dette inkluderte både politisk støtte og støtte fra personer direkte berørt av prosjektene. Det siste forholdet som ble trukket frem var betydningen av kommunikasjon. Det ble påpekt at god kommunikasjon var essensielt for å opparbeide tilstrekkelig støtte i befolkningen for de ulike tiltakene.

Hoogvliet utgjør en av seks bydeler i Rotterdam som ble plukket ut til å motta støtte. Programmet begynte i 2000 og er tenkt avsluttet i 2010. I alt ble det bevilget 90 millioner euro fra programmet "the integrated area approach" til tiltak i Hoogvliet. Det bor rundt 37000 personer i området. Det ligger i utkanten av Rotterdam og ble bygget på 1950-tallet. Området har en høy andel eldre og mange innvandrere. På grunnlag av Hoogvliets søknad om støtte til forbedringstiltak ble en rekke problemområder identifisert. Ett problem man ønsket å gripe fatt i var arbeidsledigheten. Arbeidsledigheten blant beboerne i området var høyere enn den gjennomsnittlige arbeidsledigheten i byen. Et annet problem var konflikter mellom ulike beboergrupper, blant annet var det konflikter mellom unge og eldre beboere og mellom innvandrere og nederlendere. Området var også plaget av kriminalitet.

En stor del av midlene gikk til fysiske utbedringer. Rundt en fjerdedel av boligene skulle rives og erstattes med nye boliger. Man ønsket blant annet i større grad å kunne tilby en variert boligmasse slik at området ble attraktivt for personer i ulike livsfaser. På denne måten håpet man å oppnå at flere ønsket å bli boende i området selv om livssituasjonen endret seg. Det ble også avsatt midler til tiltak som skulle forbedre de sosiale relasjonene. Et tiltak var blant annet å sørge for at de enkelte boligområdene hadde lokaler der beboerne kunne avholde møter og liknende. Deltakerne i prosjektet håpet også at de fysiske og sosiale tiltakene på sikt ville bidra til å gjøre området til et mer attraktivt område for næringsliv og andre foretak.

Har man i Hoogvliet lyktes i å løse de organisatoriske utfordringene? Svaret ser i stor grad ut til å være ja. Et viktig utgangspunkt for et vellykket fornyelsesprosjekt er som nevnt en klart formulert visjon, det vil si en klar ide om hvordan man kan løse problemene. På grunnlag av

tidligere erfaringer med fornyelse i Hoogvliet hadde man sett behovet for en slik visjon (van den Berg mfl. 2003a). Man hadde tidligere erfart at fysiske utbedringer alene ikke var tilstrekkelig til å skape et velfungerende boligområde. Målet var å løse de sosiale problemene i området, men man innså at for å oppnå dette var det nødvendig å bedre livskvaliteten generelt. Man ønsket også å involvere beboerne i prosjektet for på denne måten å høste fordel av deres erfaringer. Et annet viktig element i organiseringen er opprettelsen av nettverk. I Hoogvlietprosjektet er det to viktige nettverk. Det ene nettverket er et lokalt nettverk der aktørene har lyktes i å utarbeide en felles målsetting. Det andre nettverket går på tvers av nivåer og består av aktører fra bydelen og kommunen. I dette nettverket har man i mindre grad lyktes i å utarbeide en felles målsetting. I forhold til betydningen av ledelse har prosjektet hatt en sterk leder i formannen av Hoogvliet bydelsutvalg ("Borough Board"). Lederen av prosjektet har hatt stor betydning for at man har lyktes i å samle de relevante aktørene og utarbeide en felles strategi. Som representant for bydelsutvalget har lederen også bidratt til at prosjektet har hatt bred politisk støtte. Det har vært bred politisk oppslutning om behovet for å gripe fatt i problemene. Også i lokalsamfunnet har det vært stor oppslutning om nødvendigheten av tiltakene, noe som har bidratt til at det har vært lettere å involvere representanter for lokalsamfunnet (van den Berg mfl. 2003a).

### **Amsterdam og Utrecht: Hvordan fysiske tiltak påvirker befolkningssammensetning og sosial kontakt**

En studie som har et noe annet fokus er undersøkelsen til van Beckhoven og van Kempen (2003). De har undersøkt i hvilken grad fornyelse av boligområder har betydning for befolkningssammensetning og sosiale aktiviteter. Utgangspunktet for denne vinklingen er nederlandske myndigheters målsetting om en mest mulig heterogen befolknings-sammensetning i boligområder. Denne målsettingen er basert på en antakelse om at en ensidig befolknings-sammensetning i boligområder kan bidra til å skape en negativ utvikling. For å gjøre boligområdene attraktive for personer i ulike livsfaser og med ulik sosioøkonomisk status ønsket myndighetene å satse på fysisk fornyelse av boligområder. Den fysiske fornyelsen innebar til dels en oppgradering av eksisterende boliger, men også at deler av den gamle bebyggelsen ble erstattet med nye boliger. Et annet viktig mål for myndighetene var å bryte opp områdenes ofte ensidige sammensetning av selveier- eller utleieboliger. De nye boligene var tenkt å skulle trekke byenes bedrestilte beboere til de fattigste områdene (van Beckhoven og van Kempen 2003). Denne politikken er bygget på en antakelse om at man ved å ruste opp områdene fysiske

ville trekke til seg beboere med en høyere sosioøkonomisk bakgrunn, noe som igjen ville bedre situasjonen for beboerne i området med en svakere sosioøkonomisk situasjon.

For å undersøke om fysisk oppgradering av boligområder hadde den forventede positive effekten, analyserte van Beckhoven og van Kempen virkningen av den fysiske opprustningen i to boligområder. Begge boligområdene var bygget før andre verdenskrig. Det ene området lå i Amsterdam, det andre i Utrecht. I løpet av 1990-tallet ble disse områdene preget av fysisk forfall i boligmassen, i tillegg oppsto sosiale problemer. Et annet fellestrekk for de to områdene var at det i forbindelse med oppgraderingen av den eksisterende boligmassen også ble bygget nye boliger. De nye boligene ble bygget i to nedlagte industriområder som lå inntil de allerede eksisterende boligområdene.

Boligområdet i Amsterdam ble bygget i perioden mellom 1881 og 1920 og besto hovedsakelig av private utleieboliger, andelen selveierboliger var rundt 9 prosent. Som følge av dårlig vedlikehold på 1970- og 1980-tallet var området preget av fysisk forfall. Dette bidro til at mange som hadde mulighet til det flyttet ut. Dette medførte en mer ensidig befolkningssammensetning. Over 50 prosent av husholdene besto av lavinntekts-husholdninger. Det var også høy arbeidsledighet blant beboerne. I det nye boligfeltet hadde boligene en jevn fordeling av selveier- og utleieboliger. Boligområdet i Utrecht ligger i nærheten av sentrum og består av mange små boliger, hovedsakelig utleieboliger. Området var preget av dårlig vedlikehold og fysisk forfall. I tillegg var det, som boligområdet i Amsterdam, preget av en ensidig befolkningssammensetning. Rundt 50 prosent av husholdene var lavinntektshusholdninger. Også her hadde det nye boligfeltet en jevn fordeling av selveier- og utleieboliger.

Både i Amsterdam og Utrecht ble de nye boligene bygget for å gjøre områdene mer attraktive for ressurssterke grupper, men samtidig var det et ønske om at beboerne fra den gamle delen som ønsket ny bolig skulle prioriteres ved tildeling av de nye boligene. For mange beboere var utsikten til en bedre bolig i det samme nabolaget en grunn til at de ble boende.

Selve analysene er basert på data fra en spørreskjemaundersøkelse blant beboerne i de to nye boligfeltene i Amsterdam og Utrecht. Det ble skilt mellom beboere som bodde i nabolaget før fornyelsen og beboere som var nye. Svarprosenten var i overkant av 50 prosent, noe høyere i Amsterdam enn i Utrecht. Har tiltakene hatt den ønskede effekten? Undersøkelsen viser at rundt to tredjedeler av respondentene er nye i området, det vil si de flyttet dit etter at tiltakene

ble satt i gang. Dataene viser at i motsetning til de gamle beboerne, tilhører et flertall av de nye beboerne i området høyinntektshushold, de er i arbeid og har høy utdanning. I tillegg eier de fleste sin egen bolig. Dette tyder på at myndighetene har lyktes i å gjøre boligområdene mer heterogene med hensyn til befolkningssammensetning.

I hvilken grad benytter beboerne seg av tjenestetilbudene i nabolaget? I Utrecht benytter beboerne seg i større grad av tilbudene i eget boligområde enn beboerne i Amsterdam. Blant annet er det langt flere som benytter seg av post og bankkontor. Grunnen til denne forskjellen er enkel. I Amsterdam ble det ikke lagt butikker og andre fasiliteter til det nybygde området, dette medfører at beboerne er nødt til å reise andre steder for å få utført dagligdagse gjøremål. Det er også forskjeller mellom Amsterdam- og Utrechtområdene med hensyn til om man benytter boligområdet for å pleie sosiale relasjoner. For begge områdene er hovedtendensen at beboerne, nye og gamle, drar til andre områder av byen på fritiden når de skal treffe venner, familie og liknende. Men til tross for dette er det en tendens til at en større andel av beboerne i Amsterdam benytter seg av nabolaget på fritiden. Blant annet viser analysene at 11,5 prosent av de nye beboerne i Amsterdam oppgir å ha sosiale relasjoner med andre i boligområdet, mens kun 2,9 prosent av de nye beboerne i Utrecht oppgir det samme. Van Beckhoven og van Kempen (2003) påpeker at kjennetegn ved husholdningene i et boligområde har betydning for hvor mye tid som tilbringes, og hvilke aktiviteter som utføres, i nabolaget. For eksempel vil barnefamilier i større grad enn enslige tilbringe mer tid i nabolaget og de vil i større grad enn enslige ha kontakt med andre beboere i samme situasjon. De påpeker også at etniske minoriteter er mer orientert mot nabolaget enn nederlendere.

På grunnlag av analysene konkluderer Van Beckhoven og van Kempen (2003) med at fysisk oppgradering av boligområder har betydning for sosiale forhold. Blant annet har oppgraderingen medført at man har maktet å endre utviklingen av befolkningssammensetningen i retning av større heterogenitet. Respondentene ser ut til å være fornøyd med den fysiske oppgraderingen, men fysisk oppgradering medfører ikke automatisk mer kontakt mellom beboerne. Kontakt mellom beboerne avhenger i større grad av kjennetegn ved befolkningsstrukturen i områdene.

### 3.4 Sverige

#### Bakgrunn

Boligmarkedet i Sverige består av en relativt stor andel utleieboliger, sammenlignet med norske forhold. Snaut en av fire boliger er ikke-kommersielle utleieboliger, forvaltet av "Allmennyttan". De fleste boligforetakene i Allmennyttan er eid av kommunen, men det finnes noen som er eid av ideelle organisasjoner (Hansen 2002). Snaut 20 prosent av boligene er private utleieboliger. Selveierboliger utgjør omtrent 40 prosent av boligmarkedet, i tillegg har Sverige en stor samvirkesektor tilsvarende boligsamvirket i Norge. Frem til 1980-tallet var de offentlig eide utleieboligene subsidiert av staten, men i løpet av 1980-årene ble subsidiene redusert og etter hvert ble en del av de offentlige utleieboligene solgt til private aktører. De offentlige utleieboligene har ikke vært tiltenkt bestemte sosiale grupper, men de har tradisjonelt hatt en viktig funksjon med hensyn til å sørge for boliger til de svakest stilte i samfunnet (Holt- Jensen mfl. 2004).

Som følge av boligmangel og dårlig standard på mange av de eksisterende boligene ble det etter andre verdenskrig satset stort på boligbygging. Etterspørselen etter boliger økte utover på 1950- og 1960-tallet. Av den grunn opprettet svenske myndigheter på midten av 1960-tallet det såkalte "millionprogrammet". Millionprogrammet hadde et ambisiøst mål om å bygge en million nye boliger i løpet av en tiårsperiode (Carlén og Cars 1991). Det var den ovenfor nevnte "Allmennyttan" som i hovedsak stod for gjennomføringen av programmet. Mange av boligområdene som ble finansiert ved hjelp av millionprogrammet ble bygget som store drabantbyer i utkanten av byene. Flere av områdene utviklet seg til å bli velfungerende boligområder, men man har også sett at utviklingen i enkelte områder gikk i retning av økende sosiale problemer, fysisk forfall og problemer knyttet til etnisk segregasjon (Holt- Jensen mfl. 2004).

Etter hvert som myndighetene fikk bukt med den verste bolig mangelen ble det satt større fokus på problemene med fornyelse av nedslitte boligområder. Til å begynne med var det hovedsakelig boliger bygget før andre verdenskrig som hadde behov for oppgradering, men på 1980-tallet erfarte man at flere av de relativt nybygde boligområdene oppført under millionprogrammet var i ferd med å utvikle store problemer (Carlén og Cars 1991).

### **1980- tallet: boligutbedringsprogrammet**

For å imøtekomme de tiltagende problemene ble det i 1983 vedtatt en tiårs handlingsplan kalt boligutbedringsprogrammet. Målsettingen med programmet var fornyelse og vedlikehold av boligområder. Tiltakene var hovedsakelig rettet mot det fysiske forfallet og i liten grad mot de sosiale problemene mange områder opplevde. Fornyelsen ble finansiert ved hjelp av statlig subsidierte låneordninger. Handlingsplanen ble evaluert noen år senere. Det ble da konkludert med at programmet i mange tilfeller ikke hadde lyktes i å løse boligområdenes problemer. Det ble påpekt at flere av boligområdene hadde så sammensatte problemer at i tillegg til å besørge fysisk oppgradering var det også nødvendig å se nærmere på områdenes sosiale problemer (Carlén og Cars 1991). Prosjektet i Kroksbäck er et eksempel på denne tidlige politikken. Kroksbäck ligger i utkanten av Malmö, området består av rundt 850 boliger eid av den kommunale Almennyttan. Området var preget av sosiale problemer, mange ledige boliger og mye flytting til og fra. I prosjektet ble det satset på fysisk oppgradering av boliger og uteområder. I tillegg ble det også innført en ny politikk med hensyn til ledelse, der man satset på større grad av kontakt mellom ledelsen for boligorganisasjonen og beboerne. Resultatet av prosjektet var at man lyktes i å redusere andelen ledige boliger i området ned til samme nivå som i resten av kommunen, det samme oppnådde man med flytteraten. I tillegg oppnådde man at andelen som levde av sosialhjelp ble redusert, men nivået lå fremdeles høyere enn ellers i kommunen. Carlén og Cars (1991) påpeker at prosjektet også hadde uønskede virkninger. I perioden den fysiske fornyelsen pågikk var beboerne nødt til å flytte til andre boliger. Analysen viser at de færreste av beboerne kom tilbake til sine opprinnelige boliger. Til dels skyldtes dette at personene ikke ønsket å flytte tilbake, men det var også en del tilfeller der tidligere beboere ikke fikk tillatelse av boligorganisasjonen til å flytte tilbake fordi man ønsket en mindre andel "ressurssvake" beboere. Det siste var fra myndighetenes side verken tilsiktet eller ønskelig. Evalueringen viste også at de omkringliggende områdene ble negativt påvirket av fornyelsen av Kroksbäck. En grunn til det var en tendens til at beboere med sosiale problemer havnet i de samme boligområdene, med andre ord overtok omkringliggende boligområder Kroksbäck's problemer. Blant annet viser analysen at andelen som levde av sosialhjelp økte i enkelte av boligområdene rundt Kroksbäck.

Carlén og Cars (1991) oppsummerer kritikken mot fornyelsespolitikken som ble ført på 1980-tallet i tre punkter:

1. selv om fornyelsen har bidratt til bedre forhold i de berørte områdene, er ikke problemene løst, de har bare forflyttet seg til andre områder.
2. tiltakene oppnår ikke den forventede effekten fordi virkningene av forhold utenfor området påvirker resultatet av prosjektene.
3. utbyttet av tiltakene står ikke i forhold til investeringene.

### **1990- årene**

På 1990-tallet endret fornyelsespolitikken seg både med hensyn til tilnærmingen, og i forhold til innholdet i prosjektene. Tradisjonelt har Sverige benyttet en "top-down"-tilnærming til de urbane problemene. En top-down tilnærming innebærer at aktører høyt oppe i hierarkiet bestemmer hvordan et problem skal håndteres uten at man nødvendigvis konfererer med lokale aktører. Etter hvert har man i større grad beveget seg i retning av samarbeid på tvers av sektorer og nivåer, men det har vist seg vanskelig å endre gamle handlingsmønstre. Blant annet har det vært et problem at de ulike aktørene har hatt forskjellige målsettinger og at man i liten grad har vært villig til å tilpasse disse til felles beste. Et annet problem har vært at man har arbeidet videre på gamle strukturer som i liten grad har vært egnet til samarbeid på tvers av sektorene og som ikke har tatt hensyn til beboernes behov og ønsker (Cars og Edgreen-Schori 1998). Med den nye tilnærmingen til fornyelse har det også funnet sted en holdningsendring med hensyn til synet på beboerne, beboerne er i større grad blitt kunder i stedet for objekter. Dette innebærer blant annet at man har søkt å gi beboerne større ansvar for sitt eget boligområde, ved for eksempel å overføre enkelte vedlikeholdsoppgaver til beboerne. Erfaringene med å engasjere beboerne i aktiviteter i boligområdet har vært blandet. Det har vist seg at det kan være vanskelig å nå frem til enkelte grupper. Blant annet har det vært vanskelig å engasjere etniske minoriteter i denne formen for deltakelse (Cars og Edgreen-Schori 1998).

### **Storstadssatsningen**

Som nevnt tidligere innså myndighetene at problemene var mer komplekse enn at de kunne løses ved kun å fokusere på fysisk fornyelse, de begynte etter hvert også å se nærmere på de sosiale problemene flere boligområder var preget av. Spesielt var man begynt å bekymre seg for den økende tendensen til sosial og etnisk segregasjon. I enkelte boligområder, spesielt i områder med en høy andel etniske minoriteter, var det en høy andel arbeidsledige, mange



beboere med mangelfulle svenskkunnskaper, mange som levde på sosialhjelp og liknende. Det ble også uttrykt bekymring over den svært lave valgdeltakelsen blant mange etniske minoriteter (Lawson 2003). For å gripe fatt i problemene ble Storstadssatsningen lansert i 1998. Målsettingen med denne satsningen var en ny storbypolitikk der myndighetene ønsket å ta vare på de mulighetene en storby gir samtidig som man søkte å løse storbyenes problemer (Lawson 2003, Stockholm stad 2003). Blant annet ønsket man at beboerne i større grad skulle ha anledning til å påvirke utviklingen i eget boligområde (Lindström 2003). Staten avsatte 2 milliarder svenske kroner til storstadssatsningen, midlene var hovedsakelig tiltenkt de tre største byområdene Stockholm, Göteborg og Malmö. For å få tildelt midler fra storstadssatsningen måtte kommunene bidra med egne midler. I de lokale utviklingsavtalene som ble inngått mellom staten og kommunene ble det vedtatt at det skulle satses på seks målområder: 1. øke sysselsettingen og redusere behovet for sosialhjelp, 2. forbedre skoleprestasjonene, 3. bedre folkehelsen, 4. Forbedre kultur og fritidstilbudene, 5. Skape større trygghet og trivsel og 6. Mer demokrati og deltakelse. I 2001 fikk kommunene mulighet til å inngå en fornyet avtale om videre midler til storstadssatsningen. I retningslinjene for denne avtalen ble det fra statens side ytret et ønske om at midlene skulle benyttes til satsninger innen målområdene 1 og 2 (Stockholm stad 2003). En målsetting i storstadssatsningen var å øke samarbeidet på tvers av sektorer og nivåer. I tillegg ble det lagt vekt på å trekke beboerne i de berørte boligområdene inn i planleggingen av tiltakene.

Det er foretatt evalueringer av storstadssatsningen i de utvalgte storbyområdene (se blant annet Integrationsverket 2002, Andersson mfl. 2003, Bunar 2003, Bunar 2004, Lawson 2003 og Nilsson 2003). I den videre presentasjonen vil vi redegjøre for et utvalg av evalueringene, samt sluttrapportene for Malmö- og Stockholmsprosjektene.

### **Rågsved**

Et område som fikk tildelt penger fra storstadssatsningen er Rågsved i Stockholm. Dette boligområdet ble bygget på 1950-tallet. Allerede på 1960- og 1970-tallet ble det uttrykt bekymring over økningen av sosiale problemer. Det ble igangsatt en rekke tiltak uten at det bidro til å bedre forholdene. Området er preget av fysisk forfall, dårlige svenskkunnskaper blant minoritetsbefolkningen, dårlige servicetilbud og høy arbeidsledighet. Boligområdet er også preget av stor inn- og utflytting, i perioden 1997- 2000 ble 30 prosent av befolkningen skiftet ut, noe som er langt mer enn det man finner i andre boligområder i regionen (Bunar 2003). Av mid-

lene Rågsved fikk tildelt gikk 76 prosent til målområdene 1 og 2. For å analysere storstadssatsningen i Rågsved benytter Bunar (2003) hovedsakelig kvalitative data i form av offentlige dokumenter, tidligere evalueringer, intervjuer med relevante aktører innen storstadssatsningen, samt data fra en spørreskjemaundersøkelse i de forskjellige prosjektene. Målene som ble satt for storstadssatsningen i Rågsved var både svært konkrete og ambisiøse, blant annet var målsettingen innen målområde 1 at andelen som lever på sosialstøtte skulle reduseres med 50 prosent, og arbeidsdeltakelsen skulle økes med 10 prosent i forhold til 1997. Disse målene har tiltakene langt fra lyktes i å nå. For å oppnå målene ble det blant annet satt i gang tiltak der man ønsket å gripe fatt i og hjelpe personene som hadde størst problemer med å skaffe seg arbeid. Dette tiltaket fokuserte på rekruttering, kartlegging, mobilisering og oppfølging av langtidsledige, de med lav utdanning og dårlige språkkunnskaper. Mange av dem som har deltatt i prosjektet har kommet i arbeid. Men Bunar (2003) påpeker at det er vanskelig å avgjøre om det er tiltakene som har bidratt til å øke yrkesdeltakelsen eller om det er andre forhold som har påvirket utviklingen. For å bedre skoleprestasjonene ble det blant annet ansatt språkpedagoger for å bedre de svakeste elevenes svenskunnskaper. Det ble også satset på å bedre lærernes kompetanse, slik at de i større grad kunne hjelpe svake elever. Disse tiltakene har bidratt til å bedre det Bunar kaller mulighetsstrukturen i Rågsved. Det ble også satset på tiltak som skulle styrke lokalsamfunnet, disse tiltakene falt hovedsakelig inn under målområdene 3, 4, 5 og 6. Blant annet ble det satset på å forbedre beboernes helse ved tiltak for å bedre deres kostvaner, stimulere til økt trening, redusere røyking og liknende. Det ble også opprettet en meglertjeneste som tilbød å megle mellom unge lovovertridere og deres ofre.

I vurderingen av storstadssatsningen i Rågsved påpeker Bunar at flere opplever det som et stort problem ved Rågsved at det er så stor flytting inn og ut av området, men at det i liten grad satses penger på tiltak som kan bidra til å redusere flyttingen. Bunar hevder at man i større grad burde bevilge penger til tiltak som styrker lokalsamfunnet. Videre var det et problem at myndighetene og storstadssatsningen ga uklare signaler med hensyn til langsiktigheten i prosjektene. Til å begynne med var langsiktighet et viktig poeng ved storstadssatsningen, men allerede etter ett år ble forutsetningene endret. I stedet for å satse på alle de seks områdene skulle innsatsen konsentreres rundt to av målområdene.

Bunar er til dels kritisk til nedenifra-perspektivet. Det påpekes at det er viktig å engasjere beboerne i arbeidet med både planlegging og utførelse av tiltakene, men at det i enkelte tilfeller

er vanskelig å oppnå i praksis, blant annet fordi det ofte er korte tidsfrister for å komme i gang med prosjektene. I tillegg er det til tider vanskelig å engasjere beboerne til å delta i arbeidet med tiltakene.

### **Södertälje**

Storstadssatsningen i Södertälje ble godkjent av regjeringen i 2000. Fire områder ble valgt ut til å delta: Fornhöjden, Geneta, Hovsjö og Ronna. Disse boligområdene har vært preget av fysisk forfall og problemer knyttet til sosial og etnisk segregasjon. Også før storstadssatsningen ble det satset på ulike prosjekter for å bedre miljøet i Södertälje, blant annet ble det på 1970- og 1980- tallet satt i gang tiltak for å utbedre det fysiske forfallet, det ble også satset på å bedre bomiljøet generelt, men til tross for satsingene klarte man ikke å bli kvitt problemene. Kommunens næringslivssjef har hatt det overordnede ansvar for storstadssatsningen i Södertälje. I de fire boligområdene ble det tilsatt en prosessleder som hadde hovedansvaret for storstadssatsningen i sitt område. I avtalen med staten forbeholder staten seg rett til å stoppe utbetalingene eller kreve tilbake midler dersom kommunen ikke makter å oppfylle sine målsettinger. En målsetting med storstadssatsningen har vært at tiltakene på sikt skal kunne integreres i den vanlige kommunale virksomheten. Som tidligere nevnt var det en viktig side ved storstadssatsningen at beboerne skulle være med og påvirke situasjonen i eget bomiljø. Av den grunn ble mye tid i begynnelsen av storstadssatsningen avsatt til å utarbeide en plan for hvordan man kunne oppnå beboerinnflytelse (Lindström 2003). Blant annet ble det opprettet områderåd. Utformingen av rådene er noe forskjellig i de fire områdene. I to av dem utgjorde beboerne majoriteten, mens rådet i de to andre boligområdene hovedsakelig bestod av representanter for eiendomsforetak og ulike foreninger. Områderådene var ment å skulle bedre kontakten mellom ulike grupper i området, de skulle også ha ansvaret for fordelingen av de lokale ressursene i storstadssatsningen.

Evalueringen av storstadssatsningen i Södertälje er basert på data fra en spørreskjemaundersøkelse om de forskjellige tiltakene i de fire utvalgte boligområdene. Videre ble det også benyttet data fra noen få intervjuer med ansatte i storstadssatsningen, samt data fra tidligere undersøkelser i Södertälje foretatt av Södertörns högskola (Lindström 2003).

### *Fornhöjden*

Fornhöjden blir beskrevet som et boligområde preget av arbeidsledighet, rusmisbruk, kriminalitet og helseproblemer. I Fornhöjden ble det i tillegg til områderådet ("boendecentrum") opprettet et "utbildningscentrum" og et "familjecentrum". Hensikten med disse rådene var å skape et forum der beboerne kunne utvikle nettverk, kunnskap og kultur. I samarbeid med andre organisasjoner var rådene tenkt å skulle være et organ der det ble utviklet planer for utbedring av bomiljøet. Spesielt ble det ansett som viktig å sette barn og unges behov i sentrum. Det ble igangsatt tiltak innen alle storstadssatsningens målområder. Et eksempel er det såkalte garasjetiltaket. Tiltaket var beregnet på arbeidsledige som hadde behov for språkopplæring og arbeidserfaring. Dette tiltaket ble regnet som et svært vellykket tiltak. Av 17 deltakere hadde 11 fått innpass på arbeidsmarkedet etter deltakelsen. Det påpekes at en grunn til at tiltaket ble så vellykket var lederne av prosjektet, deres personlige egenskaper hadde betydning for resultatet. I tillegg ble det i mediene rettet mye positiv oppmerksomhet mot tiltaket. Et annet eksempel på tiltak opprettet i Fornhöjden er fritidsklubben (fritidsgården). Den er blitt en viktig møteplass for barn og unge. For flere av tiltakene påpekes det at lederne spiller en viktig rolle for resultatet av tiltakene. I den forbindelse nevnes det som et problem at flere personer har sluttet eller er blitt sykemeldt (Lindström 2003).

### **Malmö**

I Malmö ble fire bydeler valgt ut til å få midler fra storstadssatsningen. De fire bydelene er Hyllie, Fosie, Rosengård og Södra Innerstaden. Bydelene ble valgt ut fordi man finner boligområder sterkt preget av både sosial og etnisk segregasjon i alle disse bydelene.

### *Hyllie*

Mens bydelen Hyllie som helhet har en variert boligmasse og en forholdsvis blandet befolkning med hensyn til etnisitet og sosialgruppe, skiller de tre boligområdene Holma, Kroksbäck og Bellevuegården seg fra resten av Hyllie ved at de har en stor andel som lever på sosialhjelp, en høy andel innvandrere og høy arbeidsledighet, spesielt blant innvandrerne (Andersson mfl. 2003).

Den overordnede målsettingen i storstadssatsningen i Hyllie har vært å bryte segregasjonen og å arbeide for at alle grupper, uavhengig av sosial bakgrunn og kjønn, skal ha like levekår. En målsetting har derfor vært å gi innvandrere like muligheter i arbeidsliv og utdanning. Av den

grunn har mye av arbeidet rettet seg mot å involvere de gruppene som det tidligere har vært vanskelig å nå frem til. For å nå frem til alle grupper har en grunnsatsning vært kommunikasjon med beboerne for å avdekke deres ønsker og behov. Det er også blitt satset på å dra nytte av de ressurser som finnes i befolkningen i arbeidet med tiltakene.

I organiseringen av arbeidet med storstadssatsningen i Hyllie ble det ansatt tre "integrerere" ("integrerare"). Deres oppgave var blant annet å fremme etniske minoriteters deltakelse i samfunnet ved å drive oppsøkende virksomhet, fungere som brobyggere mellom grupper og kulturer og opparbeide nettverk. Integrererne skulle også formidle kontakt mellom beboerne og myndighetene. Den første fasen i arbeidet bestod hovedsakelig i å avdekke beboernes ressurser og behov, og å knytte til seg engasjerte mennesker som kunne bidra i arbeidet både som ledere og deltakere. Dette arbeidet foregikk hovedsakelig innen de ulike språkgruppene. Den neste fasen i arbeidet bestod i å opparbeide kontakt mellom de ulike gruppene. Ifølge Andersson mfl. (2003) har det vært vanskelig å oppnå samarbeid på tvers av kulturer, spesielt fordi det har vist seg vanskelig å engasjere etnisk svenske beboere.

Som nevnt har en viktig side ved integrerernes arbeid vært å skape nettverk og foreninger. For å fremme foreningsdeltakelse ble det blant annet startet kurs i foreningskunnskap. Målsettingen var å engasjere grupper som hadde liten tradisjon og erfaring med denne formen for virksomhet. Ulike nettverk er blitt etablert. Nettverkene var tenkt å skulle være møteplasser mellom mennesker på tvers av grupper, foreninger og andre skillelinjer. Et viktig nettverk som har vokst frem er "kvinnenettverket", det består av representanter fra ulike kvinneforeninger. Dette nettverket anses som et viktig organ der kvinner kan søke fellesskap og støtte i hverandres erfaring i mannsdominerte kulturer (Andersson mfl. 2003). Kvinnenettverkets målsetting er å fremme kvinners rettigheter gjennom blant annet å øke kunnskapen om det svenske samfunnet og å kjempe mot vold og undertrykkelse.

Et annet sentralt satsningsområde for storstadssatsningen i Hyllie var skole og utdanning. Et tiltak som ble regnet som særlig vellykket var den såkalte Malalai-skolen. Gjennom integrerernes undersøkelser ble det avdekket et behov for lese- og skriveopplæring blant afghanske kvinner. Svært mange kunne ikke lese og skrive, dette satte begrensninger for deres samfunnsdeltakelse. Samtidig fantes det en relativt stor gruppe som hadde erfaring og kompetanse som lærere. Disse ble engasjert for å undervise kvinnene som manglet lese- og skriveferdigheter.

ter. Det ble også engasjert en svensk lærer. Målsettingen med tiltaket var at kvinnene skulle lære seg svensk, i tillegg ønsket man å øke deres kunnskap om det svenske samfunnet. Resultatet av tiltaket var at alle etter kort tid hadde lært å lese, både sitt eget språk og svensk. Malalai-skolen er senere blitt implementert i den ordinære virksomheten på området. I tillegg til kvinnenettverket og utdanning ble det også tildelt midler til prosjekter innen barne- og ungdomsarbeid, kriminalitetsforebyggende arbeid og helsefremmende arbeid.

I alle tiltakene ble det satset spesielt på innvandrergruppene i boligområdet og da i særdeleshet afghanske, albanske og arabisktalende innvandrere. Denne satsingen har fått både positiv og negativ kritikk gjennom evalueringen. Et positivt resultat har vært at man har maktet å nå frem til grupper det tidligere har vært vanskelig å nå. Samtidig er det blitt påpekt at man på denne måten kanskje utelater andre grupper med like store behov. Det har også vist seg vanskelig å engasjere etnisk svenske i prosjekter for å fremme kontakt mellom ulike etniske grupper. Man har oppnådd å øke innvandrergruppenes innflytelse; det er flere i innvandrergruppene som nå deltar aktivt i lokalsamfunnet enn tilfellet var før satsningen. Til en viss grad har det også skjedd en forbedring av kommunikasjonen mellom ulike etniske grupper, men det påpekes at en satsning på utvalgte innvandrergupper medfører en fare for at man i liten grad oppnår bedre kontakt mellom ulike grupper. Å benytte ressurser i lokalmiljøet har hatt flere positive virkninger, blant annet har det bidratt til å styrke selvfølelsen til de lokale ressurspersonene, samtidig som de blir positive rollemodeller for andre deltakere. I tillegg har det også bidratt til at avstanden mellom ansatte på prosjektene og deltakerne er blitt mindre (Andersson mfl. 2003).

### *Fosie*

Boligområdene i Fosie som fikk midler fra storstadssatsningen består hovedsakelig av boliger bygget rett før eller under millionprogrammet. Områdene er preget av økende etnisk og sosial segregasjon. Før storstadssatsningen har det vært en rekke tidligere prosjekter der målsettingen har vært å redusere den voksende segregasjonen. I Fosie valgte bydelsledelsen i stor grad å bygge videre på erfaringer fra tidligere prosjekter i utformingen av storstadssatsningen, man ønsket å satse på kontinuitet ved å utnytte de ressursene som allerede var bygget opp. Storstadssatsningen ble delt inn i flere prosjektområder. Prosjektområdene ble koordinert av ledelsen i den ordinære bydelsforvaltningen.

I storstadssatsningen i Fosie har man i større grad enn i de andre bydelene i Malmö satset på skole og ungdom. Det ble også lagt betydelig vekt på målområdet demokrati og delaktighet. Et eksempel på et prosjektområde er "Aktiv Stad". Aktiv Stad er en videreføring av tidligere prosjekter i bydelen. Dette prosjektområdet arbeidet med tiltak rettet inn mot å øke beboernes innflytelse på eget nærmiljø. Et sentralt tema for Aktiv Stad er nedena-perspektivet, der tiltakene i stor grad skal drives av beboere som ønsker å delta i arbeidet for eget nærmiljø. Nøkkelord for tiltak innen prosjektområdet er partnerskap, nettverk og møteplasser. Ved å legge vekt på disse forholdene har man ønsket å skape rom for felles opplevelser, og på denne måten redusere segregasjonen. Møteplassene inkluderer ulike kafeer, foreningslokaler, et IT-basert medborgernettsverk og liknende. Enkelte av møteplassene var i drift allerede før storstadssatsningen ble opprettet. Andersson mfl. (2003) påpeker at få av møteplassene har overlevd. En grunn til det er usikkerhet knyttet til videre finansiering, en annen er liten tro på ideen om møteplassene. Erfaringene med møteplassene viser at det til dels har vært vanskelig å engasjere beboerne, blant annet har man i liten grad lyktes i å nå innvandrergруппene i befolkningen.

Augustenborgsgården er et annet tiltak opprettet i forbindelse med storstadssatsningen. Augustenborgsgården er et lokale der man har ønsket å skape en møteplass for forskjellige aktiviteter knyttet til prosjekter i storstadssatsningen. Lokalet skulle fungere som et knutepunkt for ulike typer ressurser, blant annet har man samlet informasjons-, utviklings- og forvaltningsfunksjoner i huset. I tillegg er det et ønske om at ulike foreninger og grupper skal ha sine lokaler der. Det er også en teater- og konsertscene i huset. Målet er at huset med alle dets fasiliteter skal oppmuntre beboerne i nærmiljøet til å delta i utviklingen av boligområdet og samfunnet for øvrig (Andersson mfl. 2003). Som for de andre møteplassene har det vært et problem at man i liten grad lyktes i å nå frem til alle grupper i befolkningen, men det er mulig at dette vil endre seg på lengre sikt. Det påpekes at det foreløpig er for tidlig å si i hvilken grad man har lyktes i å skape et knutepunkt der alle grupper kan møtes.

### **Noen konklusjoner om storstadssatsningen**

Både for Malmö (Andersson, Bevelander mfl. 2003) og Stockholm (Bunar 2004) er det kommet sluttrapporter fra evalueringen av storstadssatsningen. Sluttrapporten fra Malmö framhever at mange har fått tilgang til et nytt språk, flere kontakter med mennesker utenfor sin egen krets og større innflytelse over eget liv. Sluttrapporten peker også på utviklingen av nye me-

toder i førskole- og skoleundervisningen. Visse av metodene har gått inn i den vanlige driften. Det har blitt en sterkere innretning mot tverrsektorielt samarbeid i forvaltningen. Opprettelsen av AUC, Arbeids- og utviklingssentra, i de fire bydelene får også en overveiende positiv omtale. Målgruppen for AUC var langtids arbeidsledige. Samarbeidet mellom arbeidsformidlingen, kommunen og trygdeetaten skulle sikre et helhetsperspektiv på hver klient, og det ble satt av mer tid til hver klient enn i tradisjonell arbeidsformidling. Servicen for langtids arbeidsledige i de problembelastede områdene har blitt bedre. AUC har imidlertid ikke lyktes med å nå de oppsatte kvantitative målene for inn- og utskrivninger. Segregasjonen i Malmö har heller ikke endret seg, snarere har den blitt forsterket gjennom flyttemønstre og fortsatt innvandring. Sluttrapporten framhever noen viktige begrensninger ved det områderettede arbeidet: Satsningen har blitt gjennomført uten medvirkning fra de bydelene og områdene i kommunen som har størst ressurser. Integrasjonsprosessene i de "innvandrerrettede" områdene kan bli mer fruktbare hvis "...de inngår i en generell integrasjonsskapende satsning på stadsplanering, arbete, utbildning och boende" (Andersson, Bevelander mfl. 2003: 8).

Også sluttrapporten fra Stockholm framhever at satsingen ikke har lyktes med sin grunnleggende målsetting om å bryte den etniske, sosiale og diskriminerende segregasjonen (Bunar 2004). Storbypolitikken har bare lindret konsekvensene av segregasjonen, den har ikke fungert som en bred politikk for storbyenes utvikling. Problemenes årsaker har ikke blitt angrepet. Å bryte segregasjonen forutsetter en helhetlig politikk for å utjevne sosial ulikhet, en politikk som også omfatter de "vellykkede" delene av storbyen. Sluttrapporten foreslår at framtidige bevilgninger for å redusere segregasjonen i storbyene bør deles i to: En del skal gå til de utsatte områdene, en annen og mindre del bør gå til integrasjonsfremmende tiltak i byen som helhet. En betingelse for å få penger skal være at den som søker om støtte (foreninger, skoler og liknende) skal ha en samarbeidspartner i ett av de belastede boligområdene. Skal målet om å redusere segregasjonen oppnås må det gjennomsyre alle virksomheter i byen, både boligbyggingen, kulturpolitikken, utdanningspolitikken oa.

Bunar anser likevel ikke storstadssatsningen i Stockholm som mislykket. Mye har blitt utrettet. Sluttrapporten peker på en del "strukturelle" effekter i de utvalgte områdene som vanskelig kunne blitt oppnådd uten midlene fra storstadssatsningen. Blant annet ser det ut til at den iherdige betoningen av nedenifraperspektivet og en positiv tilnærming (bort fra problemfokuseringen) har bidratt til at de lokale tjenestemennene har fått en mer åpen og positiv holdning



til innbyggerne i området. Storstadssatsningen har hatt størst betydning for metodeutviklingen innen arbeidsmarkedsområdet og for virksomheten i førskoler og skoler. Skolene har fått større muligheter til å videreutdanne sitt personale, til å ansette språkpedagoger og til å kjøpe inn materiale og tjenester. Det har også skjedd fysiske forbedringer i områdene, og det har kommet til nye virksomheter som har blitt en del av de ordinære strukturene. Derimot ser det ikke ut til å ha skjedd nevneverdige forbedringer av områdenes rykte og status.

## 4. Oppsummering og drøfting

### 4.1 Innledning

I alle landene det har vært redegjort for her har det funnet sted en utvikling i retning av økende ulikhet mellom sosiale grupper. Selv om utviklingen har gått i samme retning i de forskjellige landene er det allikevel stor variasjon mellom dem med hensyn til omfanget av problemene. Dette skyldes først og fremst at landenes velferdssystem er forskjellig. Blant annet har Sverige og Danmark flere og bedre støtteordninger som bidrar til å utjevne levkårsforskjeller og demme opp for de ulikhetsskapende prosessene enn det man har i England. Den økende ulikheten mellom sosiale grupper har både i England, Nederland, Danmark og Sverige kommet til uttrykk i form av en geografisk konsentrasjon av vanskeligstilte grupper i bestemte nabolag. Det er en tendens til at ulike problemer konsentreres i de samme boligområdene. Boligområdene er preget av fysisk forfall, i tillegg finner man ofte at det er en høy andel av husholdningene som lever på ulike trygdeordninger, det er høy arbeidsledighet, områdene er plaget med kriminalitet og mange beboere gir uttrykk for at de opplever nabolaget som utrygt. Til tross for forskjeller finner man med andre ord flere fellestrekk i utviklingen i de fire landene. Det er også flere fellestrekk mellom landene i måten de søker å løse problemene på. Andersen (2001) oppsummerer disse i tre hovedpunkter:

- For det første finner man en stadig økende tendens til å benytte områdebaserte tiltak for å løse storbyenes problemer. En grunn til dette er at myndighetene i de respektive landene har erfart at man vanskelig kan løse storbyens problemer med tradisjonelle tiltak. Blant annet har det vist seg vanskelig å nå frem til de svakeste gruppene med mer generelle tiltak.
- For det andre har man erfart at problemene i de urbane områdene sjelden kan løses av en enkelt sektor alene. Problemene er så sammensatte og komplekse at de krever samarbeid på tvers av sektorer.
- For det tredje organiseres tiltakene på en annen måte enn det man har erfaring med fra tidligere. Den viktigste endringen er at det i større grad fokuseres på nettverk der man søker å trekke inn aktører utover offentlig sektor. Ofte trekkes både privat sektor og frivillige organisasjoner inn når tiltakene skal planlegges og iverksettes.

## 4.2 Hvilken lærdom kan man høste av de internasjonale erfaringene?

Intensjonen med områdebaserte tiltak er å bedre levekårene til mennesker som bor i belastede boligområder. Hvilke konklusjoner kan vi trekke på grunnlag av de internasjonale erfaringene med denne formen for tiltak? Oppnår man å bedre menneskers levekår ved å gå inn med tiltak for å utbedre boligområder? Hvilke sider ved områdebaserte tiltak har man positive erfaringer med og hvilke innvendinger har blitt reist mot bruken av slike tiltak?

### **Blir levekårene bedre?**

Evner områderettede tiltak å forbedre levekårene til befolkningen i belastede områder? På grunnlag av evalueringene presentert i dette notatet er det vanskelig å gi et klart svar på dette spørsmålet. En årsak er at det har vært vanskelig å finne frem til evalueringer som på en systematisk måte sammenholder forholdene i boligområdene før tiltakene med situasjonen etter at prosjektene er ferdige. Mange evalueringer nøyer seg med å studere de organisatoriske sidene ved tiltaket. I tillegg er mange evalueringer foretatt enten før prosjektene er helt ferdige eller kort tid etter. Dette innebærer at de ikke får tak på de mer langsiktige konsekvensene av tiltakene. Det er også svært problematisk å avgjøre i hvilken grad endringer i levekår skyldes tiltakene heller enn andre utviklingstrekk. Med de ulike metodiske problemene i mente, tyder evalueringene presentert i dette notatet på at områderettede tiltak i mange tilfeller har positive konsekvenser for levekårene, men at effektene ofte er beskjedne<sup>3</sup>. Blant annet har evalueringer fra England vist at områderettede tiltak kan bidra til å forbedre de fysiske og sosiale forholdene. For eksempel oppnådde partnerskapet i boligområdet Limes Farm Estate en større reduksjon i arbeidsledigheten enn i landet for øvrig. I tillegg ble kriminaliteten redusert, og en større andel opplevde nabolaget som et trygt sted. Fra Brent og Harrow viser erfaringene at områderettede tiltak kan bidra til å stimulere den lokale næringsutviklingen. Ved å tilby nystartede lokale bedrifter råd og veiledning bidro prosjektet til å øke andelen nystartede bedrifter som overlevde de første 12 månedene. Fra Danmark viser erfaringene blant annet at husleiereduksjon til en viss grad kan bidra til å redusere antallet flyttinger til og fra de belastede områdene. I tillegg viser erfaringene fra byutvalgsinitiativet en positiv effekt av tiltak rettet mot barn og ungdom. Tiltakene har blant annet bidratt til å redusere kriminalitet og hærverk i områdene. Også i Sverige har målretting av tiltak mot bestemte grupper vist seg å være vel-

---

<sup>3</sup> Dette er også konklusjonen i en oversikt over nordisk forskning på intervensjoner i utsatte boligområder. Intervensjonene gjør en forskjell, men det er ikke snakk om drastiske forskjeller, snarere "...att en negativ utveckling i ett område som be-tecknas som utsatt avstannar eller tenderar at vändas i en positiv riktning. Substantiella resultat i traditionell mening er svå-ra att påvisa...." (Edmark 2002: 120).

lykket. Erfaringer fra storstadssatsningen i Hyllie viste at man ved å benytte beboernes egne ressurser oppnådde gode resultater med et prosjekt der målsettingen var å lære en gruppe innvandrerkvinner å lese og skrive.

Evalueringer fra Danmark og Nederland viser at fysiske utbedringer i boligområdene er blitt tatt godt imot av beboerne (Christiansen mfl. 1993, van Beckhoven og van Kempen 2003). Disse tiltakene er lett synlige og kan dermed bidra til å gi beboerne en følelse av at noe blir gjort med problemene i området. I Nederland bidro fysiske utbedringer til at man oppnådde en endret befolkningsstruktur, men de bidro i liten grad til å styrke de sosiale relasjonene mellom beboerne, eller til å styrke følelsen av tilhørighet til nabolaget. Erfaringene i Danmark har vært annerledes på dette punktet. Blant annet har forbedringer av uteområdene ("open spaces") bidratt til å øke det sosiale aktivitetsnivået. Konklusjonen fra evalueringen av Byutvalgsinitiativet er at fysiske forbedringer kan bidra til å stimulere det sosiale livet i et boligområde (Andersen 2002).

### **Bedre organisering?**

Vi har pekt på fellestrekk i europeisk politikk med hensyn til å redusere segregasjon og sosial ulikhet mellom grupper. Den kanskje viktigste endringen er av organisatorisk art. Myndighetene i landene det her er redegjort for har alle i økende grad benyttet nettverk både i planlegging og gjennomføring av tiltakene. Hensikten med bruk av nettverk har for det første vært å få til et vertikalt samarbeid, det vil si samarbeid mellom ulike administrative nivåer, spesielt i offentlig sektor. For det andre har hensikten med nettverkene også vært at de skulle gå på tvers av sektorer, et horisontalt samarbeid. Ved å organisere planleggingen og gjennomføringen av tiltakene på denne måten ønsket man å få et bedre utgangspunkt for å utarbeide gode prosjekter. Aktørene ville til sammen ha en bredere kompetanse og flere ressurser å bidra med enn om en enkelt sektor eller administrativt nivå skulle stå for planlegging og gjennomføring av prosjektene alene. Ønsket om bred kompetanse i nettverkene henger sammen med behovet for, og ønsket om, en helhetlig tilnærming til problemene i boligområdene. Hvilke erfaringer har landene med bruk av slike nettverk? I de fleste landene har ideen om nettverk blitt mottatt på en positiv måte, de fleste aktørene innser fordelene med å involvere partnere med ulik kompetanse. Men på samme tid viser erfaringene med bruk av nettverk at mange aktører i utgangspunktet er skeptiske. Til dels skyldes dette at representanter for de ulike sektorene ønsker å verne om sine saker og målsettinger. Skal målsettingene nås i samar-

beid med andre må man nødvendigvis tilpasse egne mål til de andres mål. Skepsisen skyldes delvis at det tar tid å endre innarbeidede rutiner og holdninger til hvordan man gjør ting. Fra Nederland viser intervjuer med deltakere i slike nettverk at mange som i utgangspunktet var skeptiske til å arbeide i nettverk ble langt mer positivt innstilt når de hadde fått erfaring med denne arbeidsformen (Dekker og van Kempen 2004). Rhodes, Brennan og Tyler (2003) påpeker betydningen av å involvere alle relevante aktører i nettverkene. Ifølge Parkinson (1998) viser internasjonale erfaringer at det kan være vanskelig å involvere enkelte aktører. Flere land har erfart at det kan være spesielt vanskelig å engasjere private aktører i nettverkene. I enkelte tilfeller blir ikke representanter for privat sektor forespurt, de ses ikke på som relevante aktører. Mange land har liten tradisjon for å involvere privat sektor, å forbedre menneskers levekår har tradisjonelt vært offentlige myndigheters domene. I andre tilfeller er problemet at representanter for privat sektor ikke ønsker å delta i nettverkene. Enkelte har gitt uttrykk for at det er vanskelig å se hvilket utbytte privat sektor har av å delta. Et tredje problem som kan oppstå når man søker å involvere aktører fra ulike sektorer er at styrkeforholdet, spesielt mellom offentlig sektor og andre, blir for skjevt. Man risikerer da at private og andre kun blir passive deltakere i nettverkene.

Fra politisk hold er det i alle landene uttrykt et ønske om å involvere representanter for beboerne i disse nettverkene. Myndighetene signaliserer dermed en overgang fra den tradisjonelle "top-down" politikken til en politikk som er mer "bottom-up"-orientert. Antakelsen som ligger til grunn for denne endringen har vært at de som bor i området nødvendigvis vil ha bedre kjennskap til problemene dette området er plaget med enn representanter for ulike offentlige instanser. Ved å engasjere beboerne har man søkt å styrke beboernes og lokalsamfunnets kompetanse i selv å gripe fatt i problemene. Å involvere beboerne eller representanter for beboerne har vist seg å være en fruktbar tilnærming for å avdekke boligområdenes problemer. Erfaringer fra enkelte prosjekter har vist at der myndighetene legger vekt på det fysiske forfallet ved boligområdene legger beboerne selv større vekt på de sosiale problemene. Et eksempel fra Norge (Gullestad 1994) viser både hvilken betydning nabolaget kan ha for egen identitet og hvor galt det kan gå dersom man ikke tar hensyn til beboerne i området når myndighetene går inn med utbedringstiltak. Området det refereres til heter Kroken og ligger ved Mariakirken i Bergen. Det bestod av en liten gruppe eldre trehus. Bergen kommune, som eide boligene i Kroken, hadde latt boligene forfalle. Boligene ble leid ut rimelig til vanskeligstilte grupper. Mellom beboerne i området hadde det utviklet seg et godt sosialt nettverk, der mange av be-

boerne var blitt venner. Flere av beboerne hadde lite eller ingen kontakt med personer utenfor Kroken. Miljøet i Kroken fungerte også som en form for sosial kontroll der avvikende atferd ble sanksjonert av andre beboere, det er derfor lite som tyder på at miljøet bidro til å forverre enkeltindividenes situasjon. Etter rehabiliteringen ble beboerne spredd på andre områder i byen, dermed ble det gode sosiale nettverket som eksisterte blant beboerne ødelagt.

Til tross for positive erfaringer med å involvere beboerne har det også vært problemer forbundet med dette. Ifølge Parkinson (1998) har man i flere land erfart at det kan være vanskelig å få med representanter for beboerne i nettverkene. Spesielt vanskelig har det vist seg å engasjere de svakeste gruppene. Dette er blitt oppfattet som problematisk fordi intensjonen har vært at alle grupper skulle ha mulighet til å bli hørt, ikke kun de som i utgangspunktet er ressurssterke. Andersen og Kielgast (2003) påpeker at det kan være svært kostnadskrevende å engasjere beboerne. Et annet problem er knyttet til utbrenthet. Problemet er både hvordan en kan forhindre at personer som engasjerer seg i tiltak for å utbedre eget boligområde ikke blir utbrente, og hvordan man kan sikre at tiltakene videreføres når de første ildsjelene trekker seg ut.

### **Gentrifisering og forskyvning av problemene?**

En kritikk som ofte rettes mot bruken av områdebaserte tiltak er at tiltakene bidrar til gentrifisering av områdene. Gentrifisering innebærer at ressurssterke grupper flytter inn i et boligområde mens de svakerestilte gruppene presses ut eller får vanskeligheter med å etablere seg. I verste fall oppnår man bare å flytte de svakerestilte gruppene videre til et annet nabolag uten å gjøre noe for å bedre deres situasjon. Hva viser de internasjonale erfaringene, medfører oppgradering av boligområder gentrifisering eller er det ikke nødvendigvis slik? Erfaringene fra England, Nederland, Danmark og Sverige viser at det ikke er et entydig svar på dette spørsmålet. Flere forhold har betydning for om gentrifisering finner sted eller ikke. Cameron (2001) refererer blant annet til en undersøkelse fra Skottland (Bailey og Robeston 1997) som viser at utleieform har betydning for graden av gentrifisering. Denne undersøkelsen viste at boligområder som hovedsakelig bestod av private utleieboliger opplevde større grad av gentrifisering enn boligområder som bestod av offentlige utleieboliger. Den offentlige utleie-sektoren lot svakerestilte husholdninger forbli i boligene etter oppgraderingen, noe som ikke var tilfelle i området der boligene ble eid av private utleiere. Hvilken politikk utleieboligsel-

skapene fører har med andre ord betydning for om gentrifisering finner sted eller ikke. Erfaringer fra Danmark tyder på at oppgradering av boligområder til en viss grad kan medføre en polarisering. I oppgraderte boligområder er det en tendens til at ressurssterke personer i større grad både blir boende og flytter inn, den samme tendensen finner man i den gruppen som har så svak økonomi at de har rett på boligstøtte (Andersen og Ærø 1998). På samme tid finner de en tendens til at de "nest svakeste", arbeidsledige og dem med lav inntekt, blir fortrent fra boligområdet. Det kan med andre ord virke som myndighetenes sosialpolitikk har betydning for hvilke grupper som har anledning til å bli boende i sine leiligheter etter at leilighetene har blitt opprustet. Et mulig mottiltak mot gentrifisering er husleiereduksjon. I forbindelse med Byutvalgsinitiativet i Danmark ble husleiereduksjon benyttet som et tiltak for å endre befolkningssammensetningen i boligområdene. Andersen (2002) ser ikke spesielt på de "nest svakeste", men finner at husleiereduksjon sannsynligvis bidrar til at sysselsatte i større grad blir boende eller flytter inn, mens veksten i antallet "marginaliserte" reduseres.

I hvilken grad er gentrifisering en utilsiktet konsekvens av områderettede tiltak? Et eksempel på gentrifisering som utilsiktet konsekvens er oppgraderingen av boligområdet Kroksbäck i Sverige. Der opplevde ressursvake husholdninger at de etter oppgraderingen av boligområdet ikke ble sett på som ønskelige leietagere av utleieselskapet. Denne konsekvensen av oppgraderingen var ikke tilsiktet fra myndighetenes side. Men i mange tilfeller er gentrifisering et mål i seg selv, i den forstand at boligområdene skal gjøres mer attraktive for ressurssterke grupper. Blant annet er det en målsetting i storbypolitikken (Grote Steden Beleid) i Nederland å øke andelen ressurssterke husholdninger i problembelastede boligområder (van Beekhoven og van Kempen 2003).

Mange belastede boligområder i de store byene er preget av store flyttebevegelser. Flere har hevdet at områderettede tiltak ikke kan oppnå den ønskede virkningen fordi menneskene man ønsker å nå flytter ut før tiltakene kan ha en effekt. I den forbindelse kan man stille spørsmål ved hvorfor folk ønsker å flytte fra boligområdene. Er det de negative egenskapene ved området som bidrar til at folk flytter eller er det andre forhold? Dersom det er de negative egenskapene som bidrar til en høy andel flyttinger er det ikke urimelig å anta at tiltak som bedrer situasjonen i boligområdene vil redusere antallet flyttinger. Fra Danmark viser erfaringene at utbedringer av boligområder har en positiv virkning på flyttetendensen blant beboerne. I tillegg viser erfaringene fra Kvarterløftprogrammet at årsaken som beboerne oppgir for sitt ønske om

å flytte endres. Før tiltakene var den vanligste årsaken misnøye med boligområdet, etter tiltakene var den hyppigst oppgitte grunnen misnøye med egenskaper ved selve boligen (Andersen og Kielgast 2003).

### **4.3 De områderettede tiltakenes begrensninger**

#### **Den begrensede betydningen av egenskaper ved nabolaget**

En innvending som ofte rettes mot bruk av områdebaserte tiltak er basert på forskning som reiser tvil om egenskaper ved boligområdet har særlig stor betydning for individenes levekår.

Forskning på betydningen av nabolageffekter har resultert i delvis motstridende konklusjoner. I England er det gjort undersøkelser som viser at egenskaper ved nabolaget har en selvstendig effekt på menneskers livssituasjon (Buck 2001). Denne undersøkelsen er basert på data fra "The British Household Panel Study" koblet til folketellingen 1991. Denne studien undersøker om egenskaper ved nabolaget har betydning for forhold som sannsynligheten for å komme ut av fattigdom, sannsynligheten for å få arbeid og liknende. Som mål på egenskaper ved nabolaget ble Townsends indeks benyttet. Denne indeksen er basert på opplysninger om andelen husholdninger som eier egen bolig, trangboddhet, andel arbeidsledige og andelen som har tilgang på egen bil. I analysene kontrolleres det også for en rekke individuelle egenskaper. Analysene viser blant annet at personer har mindre sannsynlighet for å komme i arbeid dersom de bor i et område som har mange problemer. De har også en lavere sannsynlighet for å komme ut av fattigdommen. Buck (2001) påpeker at effektene ikke er store og at andre forhold, som egenskaper ved individet og husholdet, som regel har større betydning. En annen undersøkelse basert på det samme datamaterialet (McCulloch 2001) finner at egenskaper ved nabolaget i svært liten grad har betydning for menneskers levekår. Egenskaper ved nabolaget hadde kun en signifikant effekt på om man likte nabolaget. Disse og andre forskningsresultater indikerer at der hvor man finner nabolageffekter er det hovedsakelig snakk om små effekter (se blant annet Barstad og Kirkeberg 2003 og Blom 2002).



### **Nabolagseffekter i nordiske land?**

Det er interessant at også innenfor rammen av en nordisk velferdsstat er det gjort funn som ligner dem som er rapportert av Buck (2001). En serie av svenske undersøkelser basert på koplinger av registerdata gir inntrykk av tildels betydelige nabolagseffekter. I en av undersøkelsene ble inntektskarrieren til personer bosatt i Stockholmsregionen fulgt over en femårsperiode (1990-95). Lønnsutviklingen for en person bosatt i innvandrer-tette lavinntektsområder med en overvekt av utleieboliger var ca. 10 prosent dårligere enn gjennomsnittet, kontrollert for andre kjennetegn ved personene (Andersson 2001).

En lignende studie tyder på at mottak av sosialhjelp i løpet av 1990-tallet, blant ungdom i Stockholmsområdet, ble påvirket av den sosiale konteksten i nabolaget. I de områdene av Stockholm hvor mange i den antatte referansegruppen (unge i samme aldersgruppe) mottok sosialhjelp året før, var det en større økning i nye sosialhjelpstilfeller enn i områder hvor det var færre som mottok sosialhjelp. Dette mønsteret kan både ha med mindre stigma å gjøre og bedre kunnskap om sosialhjelp i nettverkene. Det ble kontrollert for fattigdom og for område- og årsspesifikke faktorer (Mood 2004).

En tredje studie fra Stockholmsregionen har sett på arbeidsledighet blant ungdom i alderen 20-24 år. Konklusjonen er også her at den sosiale konteksten har betydning. Arbeidsledighet er "smittsomt". Når høy arbeidsledighet preger de arbeidsledige ungdommenes sosiale nettverk, forlenges ledighetsperioden kraftig (Hedström mfl. 2003). Dette gjelder selv om det kontrolleres for en rekke individuelle faktorer som utdanning, karakternivå, familieforhold, innvandringsbakgrunn og tidligere erfaring med arbeidsløshet. Når ungdommenes omgangskrets i stor grad består av andre arbeidsledige, kan det normative presset for å søke etter arbeid bli mindre. En annen mulig årsak til at konsentrasjonen av arbeidsledige øker lengden på ledighetsperioden er at forventningene om å få arbeid påvirkes av andres erfaringer, samt at nettverket er dårligere til å formidle kontakter og kunnskap om mulige jobber.

Andersson (2004) undersøker de kontekstuelle effektene i tre mellomstore svenske kommuner (91000-126 000 innbyggere). Hensikten var å finne fram til "normale" kommuner. Kommunene ble delt inn i 248 områder, og klassifisert på grunnlag av sosiodemografiske og fysiske, boligmessige kriterier. En kohort født i 1970, som bodde i disse kommunene i perioden 1985-1989, ble undersøkt med hensyn på sosioøkonomisk karriere fram til 1995. Å vokse opp i

drabantbyene bygget under millionprogrammet på 1970-tallet viste seg å være negativt i forhold til senere utdanningslengde, mens områder preget av familier fra middelklassen utgjorde de beste omgivelsene med hensyn på utdanning. De som vokste opp i millionprogramområdene hadde også større sjanse for å bli arbeidsledige seinere i livet. Utdanningsnivået ble mest påvirket, mens det var liten effekt på inntekt. I lys av resultatene tar Andersson til orde for å forbedre utdanningsmulighetene i visse boligområder, og at ideen om en blandet befolkning i større grad må settes på dagsorden i Sverige.

I motsetning til dette finner Brännström (2005) at oppvekststed har liten betydning for hvordan det går seinere i livsløpet, for en kohort (født 1953) som vokste opp i Stockholmsområdet. Verken inntektsnivå eller risikoen for å motta sosialhjelp ble i særlig grad påvirket. Brännström understreker at resultatene ikke betyr at naboskapseffekter ikke eksisterer, men at de sannsynligvis er sterkere når fokuset er på de *nåtidige* naboskapsforholdene, og når en studerer andre, "mykere" konsekvenser som et områdes rykte eller innbyggernes mistillit og frykt for å bli utsatt for kriminalitet. Resultatene underbygger likevel et synspunkt som framhever betydningen av en generell velferdspolitik som når alle framfor tiltak rettet mot innbyggere i utvalgte områder.

Det finnes bare et fåtall undersøkelser som kan kaste lys over denne problemstillingen i Norge. I følge en undersøkelse fra 1974 av niendeklassinger i Bergen så det ut til at "...innslag av høystatusfamilier i et bomiljø virker til å spre utdanningsmotiverende holdninger også blant den øvrige befolkning" (Aase og Dale 1978: 120). Den geografiske kontekstens betydning ser imidlertid ut til å ha avtatt. Forskjeller mellom oppvekstområder (grunnkretser) forklarer en forsvinnende liten del av variasjonen i utdanningslengde blant personer som i dag er mellom 30 og 40 år, vel og merke når det tas hensyn til hvilken utdanning foreldrene har (Raaum 2003). Tendensen til at de som vokste opp i samme område også tok like lang utdanning var sterkere for dem som vokste opp på 1940- og første del av 1950-tallet enn for seinere kohorter.

Skoleklassen er et slags "naboskap", og i den grad elever som bor på samme sted går i samme klasse, kan klasseromseffekter forklare en del av de kontekstuelle, geografiske virkningene. Også i norsk sammenheng er det påvist at det samlede prestasjonsklimaet i klassen påvirker den enkelte elevs prestasjoner. "Den som har flinke klassekamerater opplever et betydelig

prestasjonsmessig løft sammenlignet med den som har prestasjonssvake klassekamerater...." (Grøgaard 2002: 101).

Har den etniske segregasjonen noen betydning i et såpass lite segregert område som Oslo og andre norske storbyer utgjør? Svein Blom (2002) viser at den etniske segregasjonen ser ut til å påvirke kontakthypighet med majoritetsbefolkningen og bruken av norsk blant voksne, ikke-vestlige innvandrere i Oslo. Store deler av denne sammenhengen skyldes imidlertid at de mest ressurssterke innvandrerne slår seg ned i de minst segregerte områdene. Det sistnevnte funnet stemmer godt med hovedtendensen i mange internasjonale undersøkelser: områdeeffekter kan påvises, men de er betydelig svakere enn effektene som kan tilskrives individuelle ressurser. Blom viser at den etniske segregasjonen i Oslo har sterkest effekt blant barn, som tilbringer mest tid i nærmiljøet og har få alternative arenaer. Når andelen ikke-vestlige innvandrere i bostedskretsen stiger fra under 10 prosent til over 40 prosent, stiger andelen innvandrerforeldre hvis barn hovedsakelig har venner blant andre innvandrerbarn fra 3 til 22 prosent. Denne sammenhengen består nesten uforandret ved kontroll for bakgrunnskjennetegn ved foreldrene (inntekt, formue, utdanning, sysselsetting og botid).

### **Metodiske problemer**

Det er flere mulige grunner til at man som regel finner små effekter av nabolagsegenskaper på levekårene. Buck (2001) peker blant annet på problemene med å avgrense hva som utgjør et nabolag. Hvor grensen trekkes er avhengig av hvilke egenskaper ved nabolaget man er opptatt av. Defineres nabolaget med utgangspunkt i menneskene man er på hils med blir nabolaget nokså begrenset i størrelse, men dersom det defineres med utgangspunkt i bruk av tjenestetilbud blir nabolaget straks noe større (McCulloch 2001). Et annet problem er at det er vanskelig å avgjøre hvilke egenskaper ved nabolaget som har betydning for menneskers levekår, man kan dermed underestimere nabolagseffekten ved å benytte indikatorer som er lite egnet til å måle virkningene. Det påpekes av flere at det kan være vanskelig å skille mellom effekter av egenskaper ved individet og egenskaper ved nabolaget (Buck 2001, McCulloch 2001). Et fjerde problem forbundet med å måle effekten av nabolag er knyttet til det faktum at mennesker i betydelig grad har mulighet til å velge hvor de ønsker å bosette seg. Buck (2001) påpeker at ikke-observerte egenskaper ved individet kan påvirke valg av bosted, de samme egenskapene kan også påvirke levekårene. Til slutt kan det også påpekes at de aller fleste studier undersøker betydningen av bosted på voksne menneskers levekår. Barn og unge tilbringer

mye tid i nabolaget. Med utgangspunkt i sosialiseringsteori er det ikke urimelig å forvente at egenskaper ved nabolaget vil ha størst betydning for denne gruppens levekår (jf. Blom 2002 i norsk sammenheng). Sampson og medarbeidere (Sampson mfl. 2002) gir en oversikt over forskningen på nabolagseffekter fra midten av 1990-tallet fram til 2001, særlig med hensyn på problematferd blant barn og unge. De finner at det er sammenhengen mellom kriminalitet og bosted som er sterkest underbygget av forskningsresultater. Kriminalitet er blant annet relatert til samhandlingsmønstre, uformell sosial kontroll og sosiale bånd i nabolaget.

### **Organisasjonsproblemer**

Det er fremmet ulike metodiske og organisatoriske forklaringer på hvorfor man i en del tilfeller ikke finner de forventede effektene ved bruk av områdebaserte tiltak. Blant annet påpeker Andersen (2002) at en årsak til at man stort sett finner svake effekter ved bruk av områdebaserte tiltak kan være at resultatene av tiltakene måles for kort tid etter at prosjektene er avsluttet, eller de måles før prosjektet er avsluttet. Erfaringer fra bruk av områderettede tiltak tyder på at tiltakene må være av en viss varighet dersom de skal ha mulighet til å ha en effekt. Det er naturligvis også av betydning at det settes av tilstrekkelig med midler til at tiltakene kan gjennomføres. Ifølge Andersen (2002) ble effekten av tiltakene i byutvalgsinitiativet redusert som følge av at bevilgningene ble fordelt på for mange boligområder. Et tredje forhold flere nevner som viktig for at områdebaserte tiltak skal ha en effekt, er at tiltakene har en helhetlig karakter (Christiansen mfl. 1993, Parkinson 1998, Andersen 2002 og andre). For eksempel nevner Christiansen mfl. (1993) at tiltak for å utbedre det fysiske forfallet i et boligområde alene ikke er i stand til å redusere problemene. Til tross for enigheten om at fysiske utbedringer alene ikke er tilstrekkelig viser erfaringene med bruk av områderettede tiltak at en stor del av midlene, til tider opp mot 90 prosent, blir benyttet til fysisk opprustning. Hans Skifter Andersen (2002) viser til undersøkelser som finner at tiltak for å redusere arbeidsledigheten i et boligområde vil ha en begrenset effekt dersom det ikke skjer en samordning med tiltak som griper fatt i andre sider ved et boligområdes problemer. Dersom man for eksempel bare setter inn tiltak for å redusere arbeidsledigheten risikerer man at personene som kommer i arbeid flytter videre når de får anledning til det. Det er også usikkerhet knyttet til hvordan man bør avgrense et område for å oppnå en effekt av tiltakene. Forskning indikerer en sterkere effekt av egenskaper ved nabolaget dersom området ikke defineres for vidt. Buck (2001) finner en sterkere effekt av egenskaper ved nabolaget dersom nabolaget avgrenses slik at det inkluderer

personene som bor innen 500 meter fra personen selv, enn hvis man inkluderer dem som bor innen 2000 meter fra personen selv.

En målsetting for flere finansieringsprogrammer, spesielt i England, er å øke fleksibiliteten i det ordinære tilbudet. Til grunn for målsettingen ligger et ønske om å samordne ulike finansieringsordninger slik at man kan øke de tilgjengelige ressursene og utnytte dem bedre. Til tross for denne målsettingen har det vist seg at prosjektene i liten grad har lykket med dette. Ifølge den nasjonale evalueringen av *New Deal for Communities* (Lawless 2003) kan en av grunnene være usikkerhet med hensyn til hva dette innebærer og hvordan det kan oppnås. Evalueringer viser at programmene til en viss grad har oppnådd å endre tjenestetilbudet slik at det i større grad er i samsvar med de lokale behovene. Men bare en liten del av prosjektmidlene som benyttes på områdebaserte tiltak kommer fra ordinære, "mainstream" finansieringsprogrammer. Evalueringen av *New Deal for Communities* påpeker at enkelte prosjekter opplever at de ordinære finansieringsordningene reduserer sin innsats i områder som får penger fra NDC. Men de påpeker videre at det kan være vanskelig å si om eventuelle reduksjoner skyldes et ønske om å spare penger eller om det er et resultat av kutt i de ordinære finansieringsprogrammernes budsjetter (Lawless 2003). Dårlig samordning med ordinære finansieringsprogrammer kan bidra til å redusere den potensielle effekten av tiltakene, både fordi ressursene blir færre og fordi tiltakene i mindre grad blir videreført i de ordinære finansieringsprogrammene når tiltakene avsluttes.

#### **4.4 Hva med Norge?**

##### **Innledning**

Lar de internasjonale erfaringene seg overføre til norske samfunnsforhold? Det er ikke gitt at erfaringene lar seg overføre på noen enkel måte. Sammenlignet med England har den norske velferdsstaten mer utbygde generelle ordninger, og de sosiale og økonomiske ulikhetene er gjennomgående mindre. Det bidrar til at behovet for omfattende områderettede tiltak neppe er det samme. I forhold til andre nordiske land må det blant annet tas hensyn til at boligstrukturen i Norge skiller seg til dels betydelig fra strukturen i disse landene. Det finnes ingen offentlig leieboligsektor som kan sammenlignes med den svenske og danske. Bare 4 prosent av befolkningen bor i offentlige utleieboliger. Det finnes to typer av offentlige utleieboliger: egne

blokker og boliger i borettslag hvor de kommunale myndighetene har rett til å kjøpe opptil 10 prosent av leilighetene (Holt-Jensen mfl. 2004). Loven om 10 prosent-regelen kom i 1998 og synes foreløpig ikke å ha fått særlig betydning. I større kommuner og tettsteder er 2-3 prosent av boligene i borettslagene eid av kommunen (Hansen 2003: 87).

Gjennomgående har ikke norske drabantbyer blitt utsatt for den samme forslumming og konsentrasjon av sosiale problemer som drabantbyer i Sverige, Danmark og andre europeiske land. Hansen (1999) peker på noen mulige forklaringer av den relativt gunstige situasjonen for drabantbyene i Oslo. Drabantbyene ble i stor grad bygd med en variert hus- og boligsammensetning, leilighetene er også varierte i størrelse. Romsås, den av drabantbyene som ligger nederst på mange av levekårsstatistikkene (Barstad og Kirkeberg 2003), har en mer enhetlig bebyggelse. En annen viktig forskjell er at høyhusområdene i Danmark og Sverige som regel er eid og forvaltet av de allmenntilrette utleieselskapene. I Oslos drabantbyer dominerer borettslagene. At andelseiere, i motsetning til leietagere, får eget ansvar for vedlikehold og utbedring kan ha hatt noe å si. Som vi har sett gjentatte ganger i dette notatet, er problemene gjennomgående størst i områdene med mange utleieboliger. Betydningen av eie/leieforholdene er imidlertid sterkt omdiskutert i faglitteraturen (Hansen 1999).

I Norge finner vi den sterkeste konsentrasjonen av fysiske, sosiale og økonomiske problemer i deler av den gamle bykjernen, framfor alt i Oslo indre øst. I Oslo er forskjellene i levekår mellom bydelene i øst og vest betydelige, med blant annet en forskjell i forventet levealder for menn på opptil 11 år (Barstad og Kirkeberg 2003). Oslo indre øst er også den delen av Oslo hvor vi finner flest kommunale boliger og (sammen med indre vest) flest private utleieboliger (Barstad mfl. 2006).

## **Erfaringer med områderettede tiltak i Norge**

### *1970- og 1980-årene*

Ved siden av byfornyelsen, har statlige tilskudd til nærmiljøtiltak eksistert siden 1970-årene. Staten ga fra 1973 tilskudd til bomiljøtiltak og fra 1974 tilskudd til bedre lekemiljø. Slike statlige tilskudd var bakgrunnen for mye av arbeidet med lokale forbedringstiltak på 1970- og 1980-tallet (Statens Nærmiljøutvalg 1990). For eksempel støttet Oslo kommune i perioden 1974-1989, med statlige og kommunale tilskudd, fysiske forbedringstiltak som beboerne selv

ønsket å gjennomføre. I indre by gikk midlene hovedsakelig til opparbeiding av gårdsrom og fellesrom. Samarbeidet om forbedringene av gårdsrom og andre tiltak førte til en styrking av det sosiale nettverket i bydelene. De beboerstyrte fysiske tiltakene bidro til en forbedring av både det fysiske og sosiale lokalmiljøet (Statens nærmiljøutvalg henviser her til Sommerfelt og Sæterdal 1988). Etter at de statlige tilskuddene falt bort avviklet Oslo kommune også den kommunale ordningen.

En rekke prosjekter benyttet samfunnsarbeid som metode i 1970-årene. De fleste typer samfunnsarbeid var bredt anlagte utviklingsprosjekter i nærmiljøet (Thyness 2004). De mest kjente prosjektene fant sted i det sentrale Oslo i løpet av perioden 1974-1984 (Gamlebyenprosjektet, Grønland-Nedre Tøyen-prosjektet og Meyerløkka-prosjektet). Prosjektenes mål var blant annet å styrke lokaldemokratiet, forbedre den offentlige servicen og bidra til økt trivsel og bedre miljø. Prosjektene kunne vise til konkrete resultater på flere områder, slik som etablering av et nabosenter pusset opp i samarbeid med beboerne, norskundervisning for pakistanske kvinner og fysiske forbedringer gjennom istandsetting av gårdsrom og lekeplasser. En "grøntgruppe" dannet av beboere oppnådde visse forbedringer av uteområdene (Thyness 2004). Det var imidlertid også en del målsettinger som ikke ble oppnådd, blant annet ble det ikke oppnådd noe varig samarbeid med de mange innvandrergroppene som flyttet inn.

Statens Nærmiljøutvalg ble opprettet i 1981. Hovedoppgaven var å drive lokalt forsøks- og utviklingsarbeid i kommunene. Om lag 1/6 av forsøkene var brede lokalsamfunnsprosjekter. Nærmiljøutvalget oppsummerte selv erfaringene fra forsøkene slik: "Aktive lokalsamfunn og levende nærmiljøer kan ha en viktig forebyggende effekt i forhold til bl.a. helse, kriminalitet og sosial mistilpasning" (Statens Nærmiljøutvalg 1990). En annen erfaring som ble framhevet var at mange mennesker er villig til å gjøre en betydelig frivillig innsats, og at offentlige myndigheter burde stimulere den lokale innsatsen. Samfunnsarbeid ble benyttet i en del av forsøksvirksomheten. Innsatsen skulle rettes mot det samlede fysiske og sosiale miljøet, og ble forsøkt i såvel bystrøk som utkantstrøk. Evalueringer i regi av Nærmiljøutvalget viser ifølge utvalget selv (med henvisning til Sæterdal 1987) klare tendenser til positive resultater i noen av samfunnsarbeidsprosjektene, blant annet en kraftig reduksjon i omfanget av hærverk.

### *1990-årene: Nærmiljø i by, Miljøbyprosjektet*

Nærmiljø i by-prosjektene (1989-1995) var en tverrdepartemental satsning særlig rettet mot gamle og nye drabantbyer i Oslo og Bergen. Prosjektene arbeidet med temaer som trygghets-skapende tiltak, barn og unges oppvekstmiljø, lokal boligforvaltning og forbedring av kommunal service. Sluttevalueringen fra Loddefjord-prosjektet i Bergen konkluderer med at det har skjedd positive forbedringer i området, slik som redusert kriminalitet, færre sosialklienter og mindre flytting. Nærmiljøprosjektet har bidratt til disse endringene, men andre forhold har betydd vel så mye (Unstad og Ytrehus 1994). Blant annet endret Boligkontoret i Bergen retningslinjene for tildeling av bolig til vanskeligstilte. En av grunnene til endringene kan derfor være at området i mindre grad enn tidligere rekrutterte dem med dårligst levekår.

Høsten 1992 inviterte Miljøverndepartementet de 20 største byene til å delta i Miljøbyprosjektet. Bydel Gamle Oslo ble valgt ut sammen med Bergen, Kristiansand, Fredrikstad og Tromsø. Fra Oslo kommunes side var arbeidet et ledd i bestrebelsene på å forbedre levekårene i Oslo indre øst. Prosjektet startet opp i 1994 og ble avsluttet i 2000. Virkeområdet for Miljøbyen Gamle Oslo var bydelen med samme navn og de østlige delene av sentrum. Ett av satsningsområdene var å utvikle levende lokalsamfunn med gode boligområder og tjenestetilbud. Et annet hovedmål var å utjevne levekårsforskjeller gjennom å bedre levekårene for dem med dårligst levekår. Prosjektet skulle blant annet bidra til å forbedre helsetilstanden og skape nye arbeidsplasser. Konklusjonen i hovedrapporten fra prosjektet er at med utgangspunkt i tilgjengelige statistiske indikatorer på levekår (dødelighet, utdanningsnivå, sosialhjelpstilfeller mm) har Miljøbyen sannsynligvis ikke bidratt til bedre levekår i bydelen. Noen av forbedringene har vært større for Oslogjennomsnittet enn for Gamle Oslo. Forbedringene av det fysiske miljøet er imidlertid uomtvistelige, og det hevdes at årsakene til at Gamle Oslo fremdeles ligger nederst på levekårsstatistikken er at det tar lengre tid enn sju år å snu utviklingen. Det antydes også at befolkningens trivsel og velvære kan ha blitt forbedret, uten at dette lar seg dokumentere gjennom levekårsstatistikkene. "Det viktigste er at flest mulig innbyggere er tilfreds med sin egen livssituasjon, og derfor bør livskvalitet, det vil si trivsel og velvære, tillegges større vekt enn velstand i levekårsforskningen" (Miljøbyen Gamle Oslo 2000: 45). Det framheves at det er viktig å utvikle mål på områdekvaliteter.



### *2000-tallet: Handlingsprogram Oslo indre øst*

Handlingsprogrammet for Oslo indre øst er det hittil mest omfattende områderettede tiltak som har vært iverksatt i norske storbyer. Det ble lansert høsten 1997 og skal gå over en tiårsperiode. Handlingsprogrammet er statens og kommunens felles satsing for å bedre levekårene i de østlige delene av indre by. I avtalen mellom byrådet og regjeringen fra juni 1997 heter det at "...strategien for bedre levekår er å forbedre boforholdene og skape stabile bomiljø der det er rom for en variert befolkning". De seks satsingsområdene ved siden av å bedre boforholdene var å ruste opp og gjøre tryggere felles byrom og miljø, styrke oppvekstforholdene, minske arbeidsledighet og andre sosiale problemer, styrke innvandrernes norskkunnskaper og kompetanse samt bidra til generell byutvikling, blant annet et mer miljøvennlig trafikksystem.

I 2002 ble hovedmålene for resten av Handlingsprogramperioden fastsatt til følgende fem punkter: 1. Styrke oppvekstforholdene, 2. Styrke boforholdene, 3. Redusere risikofaktorer for sykdom, styrke tilbudet til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk, 4. Styrke tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet og 5. Ruste opp og gjøre tryggere befolkningens felles byrom, stimulere miljøvennlig transport og lokal aktivitet. Av driftstiltakene har brorparten vært rettet mot å styrke oppvekstforholdene. Av investeringsprosjektene har omtrent halvparten vært rettet mot barn og ungdom. En slik satsning har blant annet blitt begrunnet med at barnefamiliene i større grad vil bli værende hvis oppvekstvilkårene bedres, og slik bidra til å skape et mer variert sosialt miljø (Handlingsprogram Oslo indre øst 1999).

Det foreligger en rekke evalueringer av enkelttiltak innenfor Handlingsprogrammet, men disse bærer preg av å være prosessevalueringer. En av evalueringsrapportene har imidlertid et noe videre perspektiv enn de andre, her foretas en vurdering av de levekårsmessige konsekvensene av boligutviklingen i Oslo indre øst (Vista utredning 2001). Utredningen hevder at hvis dagens utvikling fortsetter, vil en ikke komme nærmere de angitte mål for levekår, befolknings- og boligsammensetning. På grunn av høye bokostnader vil det skje en utsortering av mennesker med lav inntekt fra Oslo indre øst, trolig til enkelte drabantbyer. Her henviser utredningen til erfaringene fra Stockholm. Det vil skje en levekårsforbedring i Oslo indre øst, men primært gjennom flytting og utskifting av befolkningen, ikke gjennom forbedring for de utsatte gruppene.

Som antydnet foran er det imidlertid slett ikke sikkert at erfaringene fra Stockholm uten videre lar seg overføre til Oslo (jf Hansen 1999). En større utredning om levekårsutviklingen i Oslo indre øst gir et sammensatt bilde av endringene i flyttemønstre og levekår (Barstad mfl. 2006). Hovedinntrykket av utviklingen i Handlingsprogramperioden er at levekårene har blitt bedre. Disse forbedringene må i stor grad forstås på bakgrunn av endringer i flyttemønstrene. Det har vært en sterk økning i innflyttingen av unge voksne med høy utdanning og inntekt, som blant annet har bidratt til at inntektsnivået i aldersgruppene under 40 har nærmet seg gjennomsnittet for byen. I etableringsfasen har det også vært en økende utflytting av personer med lav inntekt til de nye drabantbyene, i tråd med hypotesen ovenfor. Imidlertid har flytteprosessene også ført til en økende overrepresentasjon i indre øst av ikke-vestlige innvandrere som har mottatt sosialhjelp over minst to år. Det er ingen sterke tendenser til større opphopning av levekårsproblemer i de nye drabantbyene, selv om enkelte levekårsindikatorer tyder på en noe mer negativ utvikling i denne delen av Oslo (blant annet økende arbeidsledighet blant ungdom).

Det er påfallende kontraster i levekårsutviklingen i indre øst. I aldersgruppene over 40 har inntektsnivået sakket akterut i forhold til byen som helhet. På tross av forbedringene pekes det på at Oslo indre øst fremdeles har særegne levekårsutfordringer; andelen fattige er høyere enn i noen kommune, og deler av indre øst har ennå landets høyeste dødelighet. En av konklusjonene er at erfaringene med Handlingsprogram Oslo indre øst er i tråd med de internasjonale erfaringene: "Områderettede tiltak kan bidra til viktige forbedringer, men løser ikke de grunnleggende problemene" (Barstad mfl. 2006: 171).

### *Tiltak i Bergen*

Bergen har ikke hatt noe eget Handlingsprogram i samarbeid med staten, det har likevel i noen tilfeller blitt gjennomført omfattende tiltak for å snu utviklingen i deler av byen. Ett av tiltakene ble gjennomført i Løvstakken, et område i indre by, ca. 2 km fra bykjernen. Innvandrere er sterkt overrepresentert i denne bydelen. Det var en relativt høy konsentrasjon av kommunale utleieboliger og av grupper med sosiale problemer. Bygninger og fysisk miljø for øvrig var preget av tidens tann. Området hadde et dårlig rykte. Under ledelse av Bergen Bolig og Byfornyelse ble det satt i gang en rekke tiltak. Initiativet begynte i 1995 og var så godt som ferdig i 2000. Det ble besluttet at en av de kommunale boligblokkene skulle rives. Beboerne fikk ulike tilbud avhengig av deres livssituasjon, her inngikk både arbeidstrening og avrus-

ning. En sosial rehabiliteringsinstitusjon ble opprettet for de mest problembelastede beboerne i de kommunale boligene. Det ble stimulert til opprettelse av lokale foreninger, blant annet ble et ungdomsråd opprettet. En av de kommunale blokkene ble omgjort til et samfunnshus. Det ble også opprettet et eget områdepoliti som hadde kontor i en av de kommunale blokkene. Politimennene gjør mye sosialt arbeid i tillegg til vanlig politiarbeid. For å styrke sikkerheten ble også "verstingene" nektet å bo i de kommunale leilighetene i området. Som konsekvens av tiltakene hevdes det at områdets rykte er i langsom bedring. Boligforholdene har blitt bedre. Kriminaliteten falt med 25 prosent på to år. Privat næringsvirksomhet viser større interesse for området, og utviklingen av beboerorganisasjoner har bidratt til å øke selvfølelse og deltaking (Holt-Jensen mfl. 2004).

Det har også blitt gjennomført tiltak for å spre de kommunale boligene og sosialklientene mer jevnt i byen. 10 prosent-regelen blir brukt. Det gir mindre velstående personer en sjanse til å bli integrert i det "normale" samfunn. Mange sosialklienter er positive til dette. Det hevdes at den økte sosiale og kulturelle blandingen som dette gir opphav til skaper et bedre miljø for barn og unge fra mindre velstående familier (Holt-Jensen mfl. 2004). Men bare de velfungerende sosialklientene blir tildelt bolig i "vanlige" borettslag. De mest problematiske klientene, blant annet dem med rusproblemer, blir plassert i egne blokker. Når de vanskeligste tilfellene konsentreres skaper dette imidlertid sine egne problemer, blant annet større utrygghet. Et initiativ med sikte på botrening for slike beboere rapporteres å ha en viss effekt (Saksarhaugen, se Holt-Jensen mfl. 2004).

### *Ungdomstiltak i bysamfunn*

Regjeringen har satset på egne ungdomstiltak i de største bykommunene siden begynnelsen av 1980-tallet. Fra 1992 kom en utvidelse og spesialisering av disse tiltakene. NOVA utførte en evaluering av prosjekter i perioden 1992-1996/1997 (Isachsen mfl. 1999). I alt ble det bevilget 120 millioner kroner til "Ungdomstiltak i større bysamfunn" over statsbudsjettet i denne perioden, hvorav Oslo har fått omtrent halvparten. Evalueringen har karakter av en prosess-evaluering, med en kvalitativ tilnærming. Hovedmålsettingen er å synliggjøre om det har foregått læreprosesser, om erfaringer er formidlet mellom leddene, og om feltet har blitt tilført ny kunnskap.

Tiltakene som har blitt finansiert gjennom satsingen har grovt sett hatt tre målsettinger: 1. integrering av barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn, 2. forebygging av marginaliseringsprosesser som vold, kriminalitet og sosial utstøting, 3. brukervedvirkning og ungdoms medbestemmelse. Tiltakene føyer seg inn i en tradisjon som i USA har lang fartstid under navnet "communitybased prevention". Evalueringen konkluderer med at det er nådd "konkrete resultater" innen alle satsingsområdene. "Det er ingen tvil om at storbymidlene har ført til en aktivisering og vitalisering av feltet" (Isachsen mfl. 1999: 102). De mange eksemplene på videreføring av prosjekter ved at de legges inn på ordinære driftsbudsjetter er et av flere tegn på at storbymidlene har hatt en langsiktig positiv effekt. Hvis storbymidlene blir færre er det fare for mindre vitalitet og overskudd til å eksperimentere.

Evalueringen svarer et betinget ja på spørsmålet om det har blitt utviklet ny kunnskap. Storbymidlene har vært av betydning for utviklingen av arbeidsmetoder og praktisk kompetanse. Noe av oppsvinget i "husbevegelsen" tilskrives storbysatsingen. I motsetning til fritidsklubben er allaktivitetshuset eller ungdomshuset et sentrumstiltak mer enn et nærmiljøtiltak, og det retter seg mot eldre ungdommer enn dem som går på fritidsklubbene. Det har også blitt utviklet ny kunnskap i forhold til integrering av innvandrerungdom. Prosjektene har vist at det er viktig å mobilisere nærmiljøet rundt den enkelte ungdom for å bedre integrasjonen.

Derimot er det tvilsomt om storbysatsingen har ført til utvikling av ny kunnskap i vitenskapelig forstand. Evalueringen peker på at noe av problemet for det forebyggende arbeidets status er at det er vanskelig å måle resultatene. "Innenfor en så stor satsing burde det vært rom for systematisk utprøving av nye modeller og metoder. Det hadde også vært mulig å måle effekter i et lokalmiljø før og etter en intervensjon eller ved å følge enkeltindivider gjennom en prosess" (Isachsen mfl. 1999: 100).

Noen av tiltakene i Oslo indre øst er eksempler på tiltak som har overlevd takket være flere av programmene nevnt ovenfor. For eksempel har Frigo (Friluftsliv i Gamle Oslo) mottatt penger både fra Miljøbyen Gamle Oslo, fra "Ungdomstitak i større bysamfunn" og fra Handlingsprogram Oslo indre øst. Frigo er et friluftssenter som skal gi barn og unge mulighet til å skaffe seg erfaring med forskjellige friluftaktiviteter. Senteret skal også skape felles møteplasser for bydelens ungdom, uavhengig av etnisk bakgrunn.

### *Et eksempel på helserettede tiltak*

Et nylig eksempel på tiltak som har konsentrert seg om forbedringer av helsetilstanden, er "Mosjon på Romsås" (MoRo). Hovedhensikten med dette prosjektet var å fremme den fysiske aktiviteten i denne bydelen i Oslo, for å forebygge diabetes og hjerte/karsykdommer. Bydelen satset på systematisk informasjon om helsefordelene ved å være fysisk aktiv. Befolkningen fikk også tilbud om å delta i diverse mosjonsgrupper. Innvandrerkvinner på norskkurs fikk tilbud om trim i pausene. Bydelen fikk sin egen "folkesti" mellom borettslagene for å stimulere alle til å bli mer aktive. En gruppe med særlig stor risiko for diabetes og hjerte- og karsykdommer fikk individuell oppfølging. Fra 2000 til 2003 viste det seg at andelen fysisk inaktive på Romsås var betydelig redusert i forhold til en kontrollbydel (Furuset), det var også flere som sluttet å røyke, og en rekke andre risikofaktorer (blodtrykk mm) utviklet seg i en mer gunstig retning på Romsås<sup>4</sup> (Jenum 2006). Disse resultatene er særlig interessante i forhold til mulighetene for å gjøre noe med den høye dødeligheten av (blant annet) hjerte/karsykdommer i Oslo indre øst.

### **Mer bruk av områderettede tiltak?**

#### *Innledning*

Ulike former for områderettede tiltak har hatt et mindre omfang i Norge enn i de landene vi har sett på i dette notatet. Burde det vært annerledes? Her skal vi ikke ta noe klart standpunkt, men peke på noen momenter for og imot en større satsing.

Innledningsvis er det grunn til å understreke de betydelige manglene i kunnskapsgrunnlaget. Det er mye vi ikke vet om effekten av områderettede tiltak, spesielt de *langsiktige* effektene på problemer som arbeidsløshet, helse, utdanning og kriminalitet (CEA 2001, Lawless 2004a). Som vist i dette notatet lider mye av forskningen på feltet av store mangler. For å gi et godt svar på om tiltakene virker etter hensikten bør det gjennomføres en representativ undersøkelse av levekårene *før* tiltakene igangsettes, og *etter* at tiltakene har fått anledning til å virke i lengre tid. Slike undersøkelser bør både omfatte områdene hvor tiltakene settes inn, og "kontrollområder", dvs. andre deler av landet som er så sammenlignbare som mulig med tiltaksområdene. Etterundersøkelsen bør videre følge personene uansett om de bor i det opprinnelige tiltaksområdet eller ikke. Denne typen undersøkelser krever store ressurser, men er

---

<sup>4</sup> <http://www.fhi.no/artikler/?id=57437>

nødvendige for å gi mer sikker kunnskap om tiltakenes effekter. Knappt noen undersøkelser har imidlertid blitt gjennomført som tilfredsstillende slike ideelle fordringer (et av unntakene er evalueringen av New Deal for Communities i England, jf kapittel 3.1).

### *Positive momenter*

De internasjonale erfaringene tyder på at områderettede tiltak i mange tilfeller har positive virkninger, og at de framfor alt kan være nødvendige for å snu utviklingen når et boligområde har kommet inn i en negativ, selvforsterkende spiral. Tiltak som dette kan forstås som "...en slags ambulancetjeneste, som settes i værk, når bypolitikken er slået feil..." (Andersen og Kielgast 2003: 20). Et av leddene i en slik utviklingstendens er når området får et stadig dårligere rykte. En av forutsetningene for en positiv spiral er forbedringer av omdømmet. En av de klareste positive effektene av de områderettede tiltakene i Danmark er forbedringene av omdømme og stedsidentitet (Andersen 2002, Andersen og Kielgast 2003). Det dårlige omdømmet stammer ofte fra forekomsten av synlige sosiale problemer, som igjen gir opphav til negative presseoppslag.

Slike "rykte"-effekter av tiltakene har i mindre grad blitt rapportert fra England og Sverige. Noe av årsaken kan være at endringene i stedoppfattelse og stedsidentitet har vært en av de prioriterte målsettingene i de danske tiltakene.

En annen positiv virkning av områderettede tiltak kan knyttes til metodeutvikling og muligheter for eksperimentering med nye måter å arbeide på. Blant annet har helhetsorienteringen i "Kvarterløft" gitt verdifulle erfaringer med tverrsektorielt arbeid og samarbeid mellom myndigheter, medborgere og private virksomheter (Andersen og Kielgast 2003). Erfaringene med Storstadssatsningen i Malmö viser at det har skjedd en større grad av innretting mot tverrsektorielt arbeid i forvaltningen. Evalueringen av Single Regeneration Budget (SRB) i England finner at SRB har klart å stimulere til gode lokale partnerskap, og at arbeidet med fornyelse av lokalsamfunnene har blitt bedre som en følge av dette (Rhodes, Tyler og Brennan 2003). Som tidligere nevnt framhever evalueringen av "Ungdomstiltak i større bysamfunn" at midlene har vært av betydning for utvikling av arbeidsmetoder og praktisk kompetanse i det forebyggende ungdomsarbeidet. I dette notatet har vi også sett eksempler på vellykket utprøving av nye arbeidsformer, slik som "integrererne" i Malmö og "nabolagsvakter" i England. En viktig forut-

setning for at tiltakene skal fungere på denne måten er at det finnes mekanismer som sørger for at de nye arbeidsmetodene og kunnskapene videreformidles.

Et tredje argument for betydningen av områderettede tiltak er at slike tiltak kan utløse engasjement og entusiasme nedenfra, og aktivisere befolkningen. Den "kulturelle livskraften" i området styrkes. Dette henger nært sammen med forbedringene i stedsidentitet og omdømme omtalt ovenfor.

Et fjerde argument er forskningen på nabolagseffekter, som gir visse holdepunkter for den potensielle betydningen av områderettede tiltak. Internasjonal litteratur gir blant annet grunnlag for å anta at det foreligger nabolagseffekter i forhold til kriminalitet og asosial atferd blant ungdom. For å forebygge sosiale problemer er det viktig å utvikle attraktive nærmiljøer som gir ungdom en lokal forankring (Helland og Øia 2000). I storbyene er utstrakt bruk av sentrum som oppholdssted uheldig, for eksempel drikker ungdom som tilbringer mesteparten av fritiden i nærmiljøet mindre alkohol. Ungdom som bruker sentrum mye på kveldstid begår flest asosiale handlinger. Noen begrunnelser for områderettede tiltak i Norge er inspirert av slike tankebaner; tiltakene skal forhindre uheldig sentrumsbruk (for eksempel Frigo og X-ray i Oslo). Fritidsklubbene er et ledd i arbeidet med å gi ungdom en lokal forankring. Fritidsklubbene har aldri vært evaluert etter strenge vitenskapelige kriterier, men det foreligger enklere evalueringer som har gitt positive vurderinger (se oversikten hos Helland og Øia 2000). I forhold til fritidsklubber og lignende tiltak kan en imidlertid si at det beste ville være om de ble finansiert gjennom de løpende, ordinære budsjettmidlene, og ikke som et områderettet tiltak utenom de kriteriebaserte tildelingene. Men i de tilfellene hvor så ikke skjer, eller en negativ utviklingsspiral er kommet langt, kan det være riktig å sette inn ekstraordinære tiltak i form av et handlingsprogram for bestemte områder.

Også andre utviklingstrekk enn dem som er knyttet til barn og unge har aktualisert bolig og nærmiljø som arena for levekårsfremmende tiltak. Boligen har blitt viktigere som arena for omsorg og rehabilitering av svakstilte grupper, jf. HVPU-reformen, reformene innen psykiatri og rusomsorg, samt vekten på at eldre skal kunne bo hjemme lengst mulig. I tillegg kommer tilstrømmingen av asylsøkere og flyktninger. Mange av disse tilbringer tid i nærmiljøet fordi de ikke har arbeid. Det har derfor blitt større interesse for boligsosialt arbeid. Boligsosialt

arbeid kan ha en viktig funksjon både ved å bistå brukeren i kontakten med offentlige organer, og ved å bidra til en styrking av nærmiljøet og de sosiale nettverkene (Thyness 2004).

### *Problemene*

Blant de mer problematiske sidene ved områderettede tiltak kan en for det første peke på fordelingsproblemet. Hvordan kan det begrunnes at vanskeligstilte som bor i ett område får mer enn vanskeligstilte som bor i et annet område? Vanskeligstilte som bor i tiltaksområdet nyter godt av større ressurser enn andre. I de svenske områderettede satsningene er det beregnet at bare 5 prosent av landets fattige nås gjennom denne politikken (Andersson og Musterd 2005). Kan dette være rettferdig? Én begrunnelse kan være at i de områdene av landet hvor vi finner den sterkeste konsentrasjonen av fattige og andre med dårlige levekår, bør det settes inn ekstra tiltak fordi *selve konsentrasjonen* gjør det vanskeligere for den enkelte å forbedre sin situasjon. I hvilken grad dette er tilfelle er omdiskutert og usikkert, spesielt i norsk sammenheng. I Norden er det framfor alt nyere svenske undersøkelser som understøtter en slik påstand. Danske undersøkelser viser at problembelastede områder får et dårlig rykte, et rykte som etter alt å dømme er en tilleggsbelastning for personer med lav velferd. For innvandrere er det uheldig hvis de konsentreres i områder med et dårlig omdømme, det bidrar til en sterkere grad av stigmatisering for en gruppe som er svært utsatt for negativ presseomtale. En annen begrunnelse for å forfordle noen i bestemte områder av landet har vi vært inne på tidligere, nemlig hensynet til metode- og kunnskapsutvikling. Det er ikke urimelig å hevde at en slik metode- og kunnskapsutvikling bør skje der hvor utfordringene er størst, der de "tyngste" problemene er konsentrert. Hvis resultatene formidles på en tilfredsstillende måte kan metodeutviklingen etter hvert komme alle til gode.

En framgangsmåte som til en viss grad kan sies å "dempe" fordelingsproblemet er å legge opp til at "alle" kan søke om midler, og la det være opp til lokale organer/samarbeidsnettverk å avgjøre om problemene er store nok til at ekstra midler er nødvendige (før en sentral samlingsprosess starter). Det er alltid en fare for at forhåndsdefinerte, sentrale kriterier ikke fanger opp alle områder med behov for midler. I forbindelse med det engelske SRB har vi nevnt at partnerskap som kom fra deler av landet som lå utenfor de prioriterte områdene også kunne søke. Dette gjorde at myndighetene kunne bevilge penger til forebyggende innsatser i områder med begynnende sosiale problemer.



En forskyvning av de sosiale problemene til områder utenfor tiltaksområdet er et annet mulig problem i forhold til områderettede innsatser. Det er få evalueringsrapporter som tar opp slike virkninger, men noen eksempler er nevnt i dette notatet. Forskyvningen kan oppfattes som en ønsket effekt, i den grad det er viktig å unngå konsentrasjoner av vanskeligstilte. Forskyvningen er mer problematisk hvis den innebærer konsentrasjoner av samme størrelsesorden andre steder, eller hvis den helt eller delvis innebærer en forverring for grupper med dårlige levekår. Et eksempel på det siste kan være rehabiliteringen av gatestubben Kroken ved Mariakirken i Bergen på 1980-tallet (Gullestad 1994). Det var ingenting som tydet på at miljøet virket forsterkende på sosiale avvik, men gjennom rehabiliteringen ble de "ressurssvake" beboerne spredd til andre bydeler. Dermed mistet de den sosiale tilhørigheten og den stedbundne vennskapskontakten som kanskje var deres viktigste eie. Det er imidlertid ikke nødvendigvis de fattigste, men heller de "nest fattigste" som kan bli presset ut når forbedringene av et område hever statusen og dermed bolig- og leieprisene. En av de danske undersøkelsene tyder som nevnt på en polarisering av oppgraderte boligområder, hvor de som har så svak økonomi at de har rett på boligstøtte blir værende, mens andre lavinntektsgrupper fortrenses.

Den største svakheten ved områderettede tiltak ligger nettopp i hva som er kjernen i disse tiltakene: En samordnet innsats for å forbedre levekårene i avgrensede *deler* av en by eller et landdistrikt. De områderettede tiltakene kan vanskelig gjøre noe med de overgripende samfunnsproblemene, de som forutsetter generelle løsninger på tvers av geografiske områder. Dette understrekes flere ganger i evalueringene gjengitt i dette notatet. Evalueringen av det engelske SRB konkluderer med at selv om SRB har klart å stimulere til gode lokale partnerskap har disse partnerskapene i beskjeden grad klart å påvirke andre offentlige organer, slik at større deler av de offentlige utgiftene går til de belastede områdene. Serviceyterne på det lokale nivået er bundet av sentrale, statlige direktiver (Rhodes, Tyler og Brennan 2003).

En konklusjon fra evalueringene av den svenske Storstadssatsningen er at områdebaserte innsatser i beskjeden grad kan påvirke prosessene som skaper og opprettholder etnisk og sosio-økonomisk segregasjon. Å redusere segregasjonen forutsetter en helhetlig politikk for å utjevne sosial ulikhet, en politikk som også må omfatte de "vellykkede" delene av storbyen. Som nevnt foreslår sluttrapporten fra Storstadssatsningen i Stockholm at framtidige bevilgninger for å redusere segregasjonen i storbyene deles i to, hvor en del går til de utsatte områdene, mens en annen og mindre del går til integrasjonsfremmende tiltak i byen som helhet.

Den engelske strategien for "Neighbourhood Renewal" er interessant i så måte. Strategien kombinerer en storstilt satsing på områderettede tiltak (slik som NDC og *Neighbourhood Renewal Fund*) med generelle programmer. Det overordnede målet er at i løpet av 10-20 år skal ingen rammes på en alvorlig måte av hvor de er bosatt. Dette ser ut til å være den mest ambisiøse og helhetlige politikken som føres på dette området i Europa. Departementene vurderes etter hvor i landet de gjør det dårligst heller enn i forhold til det nasjonale gjennomsnittet. Det gjenstår å se om strategien vil oppnå sine mål. I lys av de svenske evalueringene framstår imidlertid den helhetlige strategien som et tiltalende trekk ved den engelske politikken for geografisk utjevning. I forhold til storbysatsingen i Sverige er det også en annen forskjell: Den svenske storbysatsingen har i stor grad konsentrert seg om de "innvandrerrettede" områdene og knyttet innsatsen til en reduksjon av den etniske segregasjonen. Nylig har også den borgerlige regjeringen i Danmark lagt fram en strategi mot "ghettoisering", rettet mot de 5-10 største "problemrammede" boligområdene. Som nevnt konkluderer de svenske utredningene med at antisegregasjonsinnsatsen i storbyområdene har vært lite vellykket. Vil den danske politikken lykkes i større grad? Et åpenbart problem med å rette storbypolitikken så eksplisitt mot innvandrere er faren for en ytterligere stigmatisering av de innvandrerrettede områdene (spesielt når et så negativt ladet ord som "ghettoisering" brukes). Det generelle problemfokuset risikerer å spe på det negative bildet som eksisterer av områdene (Bunar 2003). Det er også en fare for at dette reduserer sjansen for å mobilisere hele befolkningen i områdene og skape "entusiasme nedenfra".

Andersson og Musterd (2005) peker på at områdefokuset kan lede oppmerksomheten bort fra de strukturelle årsakene. Det er en fare for at områderettede tiltak blir symbolpolitikk som viser at politikerne gjør noe, mens andre og mer grunnleggende fordelingspolitiske spørsmål mistes av syne. Det er ikke gitt at problemer som er **synlige** på geografisk nivå også skal løses på dette nivået. "We should keep in mind that problems **in** the neighbourhood are seldom problems **of** the neighbourhood" (Andersson og Musterd 2005: 386, vår utheving). Alternativet til områderettede tiltak kan være en bedre utviklet sektorpolitikk som har fordelene av å nå personer i hele landet.

Edmark (2002: 86-88) bruker et eksempel, nemlig målsettingen om å gi innvandrere større innpass på arbeidsmarkedet. Dette er et nøkkelspørsmål i forhold til integrasjon. Problemet er imidlertid strukturelt, og kan i begrenset grad gis noen løsning på et lokalt nivå. Mens de om-

råderettede tiltakene i stor grad retter seg mot innvandrernes manglende språklige kompetanse og erfaring, har mangelen på integrasjon en annen viktig side som ikke inngår, nemlig majoritetens/arbeidsgivernes holdninger til å ansette personer med innvandrerbakgrunn. De fleste må forventes å finne arbeidsgivere på andre steder enn i nærmiljøet.

Alt i alt er det, på tross av den usikkerhet som knytter seg til kunnskapsgrunnlaget, neppe tvil om at områderettede tiltak forsvarer sin plass som en del av "repertoaret" til en statlig politikk for sosial utjevning og rettferdighet. Også i Norge er det betydelige geografiske forskjeller i levekår, både innenfor og utenfor storbyområdene (Barstad og Kirkeberg 2003). I hvilken grad disse i større (eller mindre) grad bør bekjempes gjennom områderettede tiltak er et spørsmål som forutsetter avveining mellom de ulike momentene redegjort for ovenfor, og ellers i dette notatet. Tiltak over et bredt spekter, som inngår som del av en overordnet, helhetlig strategi, som har tilstrekkelig forankring hos sentrale myndigheter, som varer over lengre tid og som involverer befolkningen den er ment for har størst sjanse for å lykkes.

## Referanser

- Alterman, R. og G. Cars (red., 1991): *Neighbourhood Regeneration. An International Evaluation*. London: Mansell Publishing Limited.
- Andersen, H. S. og T. Ærø (1997): "*Det boligsociale danmarkskort*". *Indikatorer på segregation og boligsociale problemer i kommunerne*. SBI- rapport 287. Statens byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H. S. og T. Ærø (1998): *Sociale konsekvenser af byfornyelsen*. SBI- rapport 297. Statens byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H. T. og R. van Kempen (2001): "Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance: An Introduction". I Andersen, H. T. og R. van Kempen (red.) *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot: Ashgate.
- Andersen, H. T. (2001): "The New Urban Politics of Europe: The Area-based Approach to Regeneration Policy", i Andersen, H. T. og R. van Kempen (red.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Aldershot: Ashgate.
- Andersen, H. S. (2002): Can Deprived Housing Area be Revitalised? Efforts against Segregation and Neighbourhood Decay in Denmark and Europe. *Urban Studies*, **39**, 4, 767-790.
- Andersen, H. S. (2003): *Urban Sores. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods*, Aldershot: Ashgate.
- Andersen, H. S. og L. Kielgast (2003): *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002*. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H. T. og R. van Kempen (2003): New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark, *Cities*, **20**, 2, 77-86.
- Andersen, H. S. (udatert): *What is the Special Purpose of Area based Initiatives? How to Understand Deprived Urban Neighbourhoods*.  
[www.by-og-byg.dk/eura/workshops/papers/workshop2/skifter.pdf](http://www.by-og-byg.dk/eura/workshops/papers/workshop2/skifter.pdf).
- Andersson, B. mfl. (2003): *Fyra stadsdelar-fyra vägar mot integration*. Malmö. Storstadssatsningen i Malmö.
- Andersson, B., P. Bevelander, P. Broome', B. Carlson, M. Liedholm, G. Lindberg, J. Otterbeck, E.-K. Salameh, J. Sörensen, J. Trulsson og S. Ullberg (2003): *Malmö och storstadssatsningen*. Malmö. Storstadssatsningen i Malmö.

- Andersson, E. (2004): From Valley of Sadness to Hill of Happiness: The Significance of Surroundings for Socioeconomic Career, *Urban Studies*, **41**, 3, 641-659.
- Andersson, R. (1999): Divided Cities as a Policy-based Notion in Sweden, *Housing Studies*, **14**, 5, 601-624.
- Andersson, R. (2000): "Etnisk och socioekonomisk segregation i Sverige 1990-1998", i SOU 2000:37.
- Andersson, R. og Å. Bråmås (2004): Selective Migration in Swedish Distressed Neighbourhoods: Can Area-based Urban Policies Counteract Segregation Processes? *Housing Studies*, **19**, 4, 517-539.
- Andersson, R. og S. Musterd (2005): Area-based policies: A critical appraisal, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, **96**, 4, 377-389.
- Barstad, A. (1997): *Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer*. Sosiale og økonomiske studier 97, Statistisk sentralbyrå.
- Barstad, A. (1997): *Frihetens århundre? Levekår i Norge i et 100-årsperspektiv*. Notater 97/11, Statistisk sentralbyrå.
- Barstad, A. og M. I. Kirkeberg (2003): *Levekår og ulikhet i storby. Utredninger til storbymeldingen, del 2*. Notater 2003/34, Statistisk sentralbyrå.
- Barstad, A., E. Havnen, T. Skardhamar og K. Sørli (2006): *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst*, Rapporter 2006/15, Statistisk sentralbyrå.
- Bailey, N. og D. Roberston (1997): Housing renewal, urban policy and gentrification. *Urban Studies*, **34**, 4, 561-578.
- Blom, S. (2002): *Innvandrerens bosettingsmønster i Oslo*. Sosiale og økonomiske studier 107, Statistisk sentralbyrå.
- Brennan, A., J. Rhodes og P. Tyler (1999): *Evaluation of the Single Regeneration Budget Challenge Fund: First Final Evaluation of Three SRB Short Duration Case Studies*, [www.landecon.cam.ac.uk/urban/discussion\\_paper\\_111.pdf](http://www.landecon.cam.ac.uk/urban/discussion_paper_111.pdf).
- Brännström, L. (2005): Does Neighbourhood Origin Matter? A Longitudinal Multilevel Assessment of Neighbourhood Effects on Income and Receipt of Social Assistance in a Stockholm Birth Cohort, *Housing, Theory and Society*, **22**, 4, 169-195.
- Buck, N. (2001): Identifying Neighbourhood Effects on Social Exclusion, *Urban studies*, **38**, 12, 2251-2275.
- Bunar, N. (2003): *Det händer saker. Kunskapsutvecklande, utvärderingsmässiga och teoretiska perspektiv på storstadsarbetet i Rågsved och Skärholmen*. Södertörns högskola, Research report 2003:3.

- Bunar, N. (2004): "Det går bra, men det ser fortsatt dåligt ut". *Organsationen och tillämpningen av lokale utvecklingsavtal i Stockholms kommun*. Utvärderingar av den nye storstadpolitiken: Storstadsarbetet/Storstadssatsningen nr 12. Slutrapport. Huddinge, projektet for utvärderingen av Storstadssatsningen, Södertörns högskola.
- Burgers, J. og S. Musterd (2002): Understanding Urban Inequality: A Model based on Existing Theories and an Empirical Illustration, *International Journal of Urban and regional research*, 26, 2, 403-413.
- Cameron, S. og S. Davoudi (1998): "Combating social exclusion: looking in or looking out?" I Madanipour, A., G. Cars og J. Allen (red.): *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*, London: Jessica Kingsley.
- Cameron, S. (2001): Gentrification, Housing Redifferentiation and Urban Regeneration: "Going for Growth" in Newcastle upon Tyne, *Urban Studies*, 40, 12, 2367-2382.
- Carlén, G. og G. Cars (1991): Renewal of large- scale post- war housing estates in Sweden: Effects and efficiency, i Alteman, R. og G. Cars (red.): *Neighbourhood Regeneration*, London: Mansell Publishing Limited.
- Cars, G. og M. Edgreen-Schori (1998): "Social integration and exclusion: the response of Swedish society", i Madanipour, A., G. Cars og J. Allen (red.): *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*, London: Jessica Kingsley.
- CEA (2001): *National Evaluation of New Deal for Communities: Scoping Report. Updating the Review of the Evidence Base for Regeneration Policy and Practice*, Cambridge: Cambridge Economic Associates.
- Chanan, G. og K. Vos (1989): *Social Change and Local Action. Coping with Disadvantage in Urban areas*, Dublin: Loughlinstown House Shankill, Co.
- Christiansen, U. (red.,1993): *Bedre bebyggelser - bedre liv? SBI - byplanlægning 65*. Statens byggeforskningsinstitut.
- Cole, I. og B. Goodchild (2001): Social Mix and the "Balanced Community" in British housing policy- a tale of two epochs, *GeoJournal*, 51, 351-360.
- Dekker, K. og R. van Kempen (2004): Urban governance within the Big Cities Policy. Ideal and practice in den Haag, the Netherlands, *Cities*, 21, 2, 109-117.
- Edmark, H. L. (2002): *Förort i fokus - interventioner för miljoner. Nordisk forskning om interventioner i "utsatta" bostadsområden - en kunskapsöversikt*, Integrationsverkets rapportserie 2002:01, Norrköping: Integrationsverket.

- Fallov, M. A. (2004): *Danish Urban Policy as Capacity-building: Reproducing boundaries of exclusion?* Paper presented at the Nordic Sociology Congress: Transformations, Boundaries and Dialogues, 20-22 August 2004, Malmö.
- Fearnley, R. (2000): Regenerating the Inner City: Lessons from the UK's City Challenge Experience, *Social Policy & Administration*, **34**, 5, 567-583.
- Friedrichs, J. og J. Vranken (2001): "European Urban Governance in Fragmented Societies", i Andersen, H. T. og R. van Kempen (red.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot: Ashgate.
- Friedrichs, J. (2002): "Response: Contrasting US and European Findings on Poverty Neighbourhoods", *Housing studies*, **17**, 1, 101-104.
- Galster, G. (2002): Trans-Atlantic Perspectives on Opportunity, Deprivation and the Housing Nexus, *Housing studies*, **17**, 1, 5-10.
- Gilroy, R. og R. Williams (1991): "Community involvement in neighbourhood regeneration: a British perspective", i Alterman, R. og G. Cars (red.): *Neighbourhood Regeneration*, London: Mansell Publishing Limited.
- Gilroy, R. og S. Speak (1998): "Barriers, boxes and catapults: social exclusion and everyday life", i Madanipour, A., G. Cars og J. Allen (red.): *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*. London: Jessica Kingsley.
- Grøgaard, J. (2002): Integreerte eller segregerte undervisningsopplegg i videregående opplæring: Hvilke gir best resultater? *Tidsskrift for ungdomsforskning*, **2**, 2, 83-108.
- Gullestad, M. (1994): "Det gode sted: For hvem?" I Forseth, T. (red.): *Det gode sted*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hall, S. og P. Hickman (2002): Neighbourhood Renewal and Urban Policy: A Comparison of New Approaches in England and France, *Regional Studies*, **36**, 6, 691-707.
- Hamnett, C. (2001): "Social Segregation and Social Polarization", i Paddison, R. (red., 2001): *Handbook of Urban Studies*, London: Sage Publications.
- Hamnett, C. (2003): *Unequal City: London in the Global Arena*, London: Routledge. .
- Hansen, T. (1999): Etterkrigstidens drabantbyer - en vellykket eller mislykket del av den norske velferdspolitikken? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, **2**, 4, 241-250.
- Hansen, T. (2002): *Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken*, Prosjektrapport 319, Oslo: Byggforsk.
- Hansen, T. (2003): "Allmennyttig og sosial boligsektor i Norge", i *Allmännyttiga och sociala bostäders framtid i Norden*. TemaNord 2003:536, København: Nordisk Ministerråd.

- Hastings, A. og J. Dean (2003): Challenging images: tackling stigma through estate regeneration, *Policy and Politics*, **31**, 2, 171-184.
- Hawtin, M. og J. Kettle (2000): "Housing and social exclusion", i Percy-Smith, J. (red.): *Policy Responses to Social Exclusion. Towards inclusion?* Buckingham: Open University Press.
- Healey, P. (1998): "Institutionalist Theory, Social Exclusion and Governance", i Madanipour, A., G. Cars og J. Allen (red.): *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*, London: Jessica Kingsley.
- Hedström, P., A.-S. Kolm og Y. Åberg (2003): *Social interaktion och arbetslöshet*, IFAU, Rapport 2003: 11.
- Helland, H. og T. Øia (2000): *Forebyggende ungdomsarbeid*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Holt-Jensen, A. og N. Morrison (red., 1998): *Social Housing: International Comparison of Planning for the Weakest Social Groups*. Report for an international cross-disciplinary seminar in Bergen-Fotlandsvåg, 12-16. november 1997. Geografi i Bergen, Serie B: Monografier fra institutt for geografi nr. 3 1998.
- Holt-Jensen, A. (2000): Evaluating housing and neighbourhood initiatives to improve the quality of life in deprived urban areas, *GeoJournal*, **51**, 281-291.
- Holt-Jensen, A., E. Henu, A. Kährrik og R. Lias (red., 2004): *New Ideas for Neighbourhoods in Europe*, Bergen: TUT- Press., Universitetet i Bergen.
- Hooimeijer, P. og J. van Weesep (1998): "Social Housing and Social Exclusion in the Netherlands", i Holt-Jensen, A. og N. Morrison (red., 1998): *Social Housing: International Comparison of Planning for the Weakest Social Groups*. Report for an international cross-disciplinary seminar in Bergen-Fotlandsvåg 12-16. november 1997. Geografi i Bergen. Serie B: Monografier fra institutt for geografi nr. 3 1998.
- Hutchinson, J. (2000): "Urban policy and social exclusion", i Percy-Smith, J. (red.): *Policy Responses to Social Exclusion. Towards inclusion?* Buckingham: Open University Press.
- Integrationsverket (2002): *På rätt väg? - Nationell slutvärdering av Storstadssatsningen*, Norrköping: Integrationsverket.
- Isachsen, T., T. Øia, V. Vestel og K. Hegg (1999): *Ungdomstiltak i større bysamfunn – en evaluering*, Rapport 9/99, Oslo: NOVA.
- Jenum, A.K. (2006): *A public health approach to the prevention of type 2 diabetes and cardiovascular disease: background, methods and results of the "Romsås in motion" communitybased intervention study*, Unipubavhandling, Series of dissertations submitted to the Faculty of Medicine, University of Oslo, nr. 384. Oslo: Faculty of Medicine, University of Oslo.



- Kearns, A. (2002): Response: From Residential Disadvantage to Opportunity? Reflections on British and European Policy Research, *Housing studies*, **17**, 1, 145-150.
- Kings, L. (2003): När centrala direktiv möter lokala aktörer. Storstadssatsningen i Tensta och Rinkeby. Utvärderingar av den nya storstadspolitiken: Storstadsarbetet-/storstadssatsningen nr.7, Södertörns högskola.
- Kristensen, H. (2001): "Urban Policies against Social Exclusion and Fragmentation: Danish Experiences", i Andersen, H. T. og R. van Kempen (red.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot: Ashgate.
- Lawless, P. (2003): *Research Report 7: New Deal for Communities. The National Evaluation. Annual report 2002/03*, [www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=548](http://www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=548).
- Lawless, P. (2004a): Locating and explaining area-based urban initiatives: New Deal for Communities in England, *Environment and Planning C: Government Policy*, **22**, 383-399.
- Lawless, P. (2004b): *Research Report 12. New Deal for Communities: The National Evaluation Annual Report 2003/04*, [www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=802](http://www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=802).
- Lawson, A. (2003): *Storstadssatsningen i Stockholm. En studie av insatser för att stärka det demokratiska deltagandet i Husby, Rinkeby, Rågsved, Tensta och Skärholmen*, Södertörns högskola. Utvärderingar av den nya storstadspolitiken: Stortadsarbetet/storstadssatsningen nr. 3.
- Lindström, J. (2003): *Storstadssatsningen i Södertälje. Strategier och arbetssätt i fyra bostadsområden*. Södertörns högskola, Working paper 2003:6.
- Madanipour, A., G. Cars og J. Allen (red., 1998): *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*, London: Jessica Kingsley.
- Mazanti, B. (2004): *Boligsocialt arbejde-beboerrådgivning i boligområderne*. Center for alternativ samfundsanalyse.
- McCulloch, A. (2001): Ward-level deprivation and individual social and economic outcomes in the British Household Panel Study, *Environment and Planning A*, **33**, 667-684.
- Miljøbyen Gamle Oslo (2000): *Hovedrapport Miljøbyen Gamle Oslo*.
- Mood, C. (2004): Social Influence Effects on Social Assistance Reciprocity, *Acta Sociologica*, **47**, 3, 235-251.
- Musterd, S. og W. Ostendorf (red., 1998): *Segregation, Polarisation and Social Exclusion in Metropolitan Areas. Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities*. London: Routledge.
- Musterd, S. (2002): Response: Mixed Housing Policy: A European (Dutch) Perspective, *Housing Studies*, **17**, 1, 139-143.

- Musterd, S., W. Ostendorf og S. De Vos (2003): Neighbourhood Effects and Social Mobility: A Longitudinal Analysis, *Housing Studies*, **18**, 6, 877- 892.
- Neighbourhood Renewal Unit (2004): *Research Report 8. Neighbourhood Wardens Scheme Evaluation*, [www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=670](http://www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=670).
- Nilsson, J. (2003): *Resultat, resurser og riktlinjer i Storstadssatsningen. Om implementeringen av storstadspolitikken i Huddinge kommun*. Södertörns högskola. Utvärderingar av den nye storstadspolitikken: Storstadsarbetet/Storstadssatsningen nr 1.
- NOU (2002:2): *Boligmarkedene og boligpolitikken*.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (udatert): *Nærmiljø i by. Nærmiljøprosjektene i Hauge-sund, Haugenstua, Loddefjord, Romsås og Holmlia*, Utgitt i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet, Miljøverndepartementet og Husbanken
- Nørve, S. og O. Sæter (1996): *"Levende bydel?" Evaluering av utvikling av områdeforvaltning i fire bydeler i Oslo*, Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 1996.
- OECD (1998): *Integrating Distressed Urban Areas*.
- ODPM (2005a): *Making it happen in neighbourhoods. The national strategy for neighbourhood renewal - four years on*, Office of the Deputy Prime Minister. (<http://www.neighbourhood.gov.uk/displaypagedoc.asp?id=1193>)
- OPDM (2005b): *New Deal for Communities 2001-2005: An Interim Evaluation*, Research Report 17, Office of the Deputy Prime Minister/CRESR, Sheffield Hallam University (<http://www.neighbourhood.gov.uk/displaypagedoc.asp?id=1625>).
- OPDM (2005c): *New Deal for Communities 2001-2005: An Interim Evaluation. Summary*, Research Report 17, Office of the Deputy Prime Minister/CRESR, Sheffield Hallam University.
- Parkinson, M. (1998): *Combating social exclusion. Lessons from area-based programs in Europe*, Bristol: The Policy Press.
- Pettersen, S. V. (2003): *Bosettingsmønster og segregasjon i storbyregionene. Ikke-vestlige innvandrere og grupper med høy og lav utdanning. Utredninger til storbymeldingen, del 1*. Notater 2003/33, Statistisk sentralbyrå.
- Power, A. og R. Tunstall (1995): *"Swimming against the tide". Polarisation or progress on 20 unpopular council estates, 1980- 1995*, Joseph Rowntree Foundation.
- Priemus, H. (1991): "The upgrading of large- scale housing estates in The Netherlands", i Alterman, R. og G. Cars (red., 1991): *Neighbourhood Regeneration*, London: Mansell Publishing Limited.

- Pringle, D. G., J. Walsh og M. Hennessey (red., 1999): *"Poor people, poor places". A Geography of Poverty and Deprivation in Ireland*, Dublin: Oak Tree Press.
- Rhodes, J., P. Tyler, A. Brennan, S. Stevens, C. Warnock og M. Otero-Garcia (2002): *Lessons and evaluation evidence from ten Single Regeneration Budget case studies*, London: Department for Transport, Local Government and the Regions.
- Rhodes, J., P. Tyler og A. Brennan (2003): New Developments in Area-based Initiatives in England: The Experience of the Single Regeneration Budget, *Urban Studies*, **40**, 8, 1399-1426.
- Robson, B. (1999): "Vision and Reality, Urban Social Policy", i Cullingworth, B. (red., 1999): *British Planning. 50 Years of Urban and Regional Policy*, London: The Athlone Press.
- Raaum, O. (2003): "Familiebakgrunn, oppvekstmiljø og utdanningskarrierer", i *Utdanning 2003*, Statistiske analyser 60, Statistisk sentralbyrå.
- Sabel, C. (1996): *Ireland. Local Partnerships and Social Innovation*. OECD.
- Sampson, R. J., J. D. Morenoff og T. Gannon-Rowley (2002): Assessing "Neighborhood Effects": Social Processes and New Directions in Research, *Annual Review of Sociology*, **28**, 443-478.
- Social Exclusion Unit (2001): *A New Commitment to Neighbourhood Renewal. National Strategy Action Plan*, London: Cabinet Office.
- Solend, R. (2001): *Sosial integrering i boligmiljø. Et casestudie fra Lyderhorn borettslag i Bergen*, hovedfagsoppgave i geografi, Bergen: Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Sommerfelt, M. og A. Sæterdal (1988): *Ti års erfaring med nærmiljøarbeid i Oslo*, NIBR-rapport 1988: 12.
- SOU (1997): *Delade städer*. Underlagsrapport från Storstadskommittén. 1997:118.
- Statens Nærmiljøutvalg (1990): *Ny giv i nærmiljø og lokalsamfunn. Forsøk i Nærmiljø. Rapport og anbefalinger fra Statens Nærmiljøutvalg*.
- Stockholm Stad, integrationsförvaltningen (2003): *Oktoberrapport 2003*. Storstadssatsningen, Stockholms Stad.
- Sæterdal, A. (1987): *Det nytter! En diskusjon av samfunnsarbeid som metode i lokalt utviklingsarbeid*. Oslo: NIBR-notat 1987: 105.
- Taylor, M. (1998): Combating the Social Exclusion of Housing Estates, *Housing Studies*, **13**, 6, 819-832.
- Thyness, P. A. (2004): Fra lokalsamfunnsarbeid til boligsosialt arbeid - reprise eller fornyelse? *Nordisk Sosialt Arbeid*, **24**, 3, 235-257.

- Unstad, M. og S. Ytrehus (1994): *Nærmiljøprosjektet i Loddefjord. Evaluering*, Prosjektrapport 159, Oslo: Byggforsk.
- Vaattovaara, M. og M. Kortteinen (2003): Beyond Polarisation versus Professionalisation? A Case Study of the Development of the Helsinki Region, Finland, *Urban Studies*, **40**, 11, 2127-2145.
- Van Beckhoven, E. og R. van Kempen (2003): Social Effects of Urban Restructuring: A Case Study in Amsterdam and Utrecht, the Netherlands, *Housing Studies*, **18**,6, 853-875.
- Van den Berg, Leo, J van der Meer og P. M. J. Pol (2003a): Organising Capacity and Social Policies in European Cities, *Urban Studies*, **40**, 10, 1959-1978.
- Van den Berg, L. J. van der Meer og P. M. J. Pol (2003b): *Social Challenges and Organising Capacity in Cities. Experiences in Eight European Cities*, Aldershot: Ashgate.
- Van Kempen, R. (2001): "Social Exclusion: The Importance of Context", i Andersen, Hans Thor og R. van Kempen (red.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot: Ashgate.
- Vestergaard, H. (1998): "Troubled housing estates in Denmark", i Madanipour, A., G. Cars og J. Allen (red.): *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*, London: Jessica Kingsley.
- Vestergaard, H. (2003): "Almene boliger i Danmark", i *Allmännyttiga och sociala bostäders framtid i Norden*. TemaNord 2003:536, København: Nordisk Ministerråd.
- Vista Utredning AS (2001): *Levekårsmessige og økonomiske konsekvenser av boligutvikling i Oslo indre øst*. Rapport 21.mai 2001. Utarbeidet for Husbanken.
- Wallace, M. (2001): A New Approach to Neighbourhood Renewal in England, *Urban Studies*, **38**, 12, 2163-2166.
- Wessel, T. (1997): *Boligsegregasjon. En drøfting av underliggende prosesser*, Norges byggforskningsinstitutt: Prosjektrapport 1997:220.
- Wessel, T. (2001): Losing Control? Inequality and Social Divisions in Oslo, *European Planning Studies*, **9**, 7, 889-906.
- Wood, C. (1991): "Urban renewal: The british experience", i Alterman, R. og G. Cars (red., 1991): *Neighbourhood Regeneration*, London: Mansell Publishing Limited.

## De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- 2006/25 K. Loe Hansen: Indikatorer på kjemikalieområdet- Risiko for skade på helse og miljø grunnet bruk av kjemiske stoffer. 46s.
- 2006/26 A. Akselsen, S. Lien og Ø. Sivertstøl: FD-Trygd. Variabelliste. 58s.
- 2006/27 J. Heldal og A. Rusti: Om samordning av utvalg ved bruk av PRN-tall. 29s.
- 2006/28 C. Nordseth og Ø. Sivertstøl: FD - Trygd. Dokumentasjonsrapport. Fødsels- og sykepenger, 1992-2003. 134s.
- 2006/29 A. Linderud: Verdipapirstatistikk. Dokumentasjonsnotat. 54s.
- 2006/30 V.V. Holst Bloch, H. Høye, M. Steinnes og J.K. Undelstveit: Kartbasert rapportering i KOSTRA - en mulighetsstudie. 50s.
- 2006/31 E. Høydal: Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse av sekundærflyttinger blant flyktninger bosatt i Norge i 1995-2004. 67s.
- 2006/32 E. Cometa Rauan: Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, januar 2006. 46s.
- 2006/33 T. Skarøhamar: Kriminalitet gjennom ungdomstiden blant nordmenn og ikke-vestilige innvandrere. En analyse av fødselskullet 1977. 36s.
- 2006/34 N. Hagesæther og L.-C. Zhang: Om arbeidsledighet i AKU og Arena. 19s.
- 2006/35 T. Hægeland, Lars J. Kirkebøen og Oddbjørn Raaum: Skoleresultater 2005. En kartlegging av karakterer fra grunnskoler og videregående skoler i Norge. 83s.
- 2006/36 S. Skaare: Undersøkelse om «Utbrenthet i enkelte yrker» 2005. Dokumentasjonsrapport. 68s.
- 2006/37 O.F. Vaage: Barn og unges idrettsdeltakelse og foreldres inntekt. Analyse med data fra Levekårsundersøkelsen 2004. 31s.
- 2006/38 A. Vedø og L. Solheim: En praktisk innføring i utvalgsplanlegging. 40s.
- 2006/39 H.C. Hougen: Samordnet levekårsundersøkelse 2005 - tverrsnittsundersøkelsen. Dokumentasjonsrapport. 156s.
- 2006/40 T. Nøtnæs, S. Bytingsvik og B. Hole: Resultater fra brukertesting av ssb.no. 34s.
- 2006/41 KOSTRA. Arbeidsgrupperapporter 2006. 169s.
- 2006/42 T. Gulbrandsen: Levekårsundersøkelse blant studenter. Dokumentasjonsrapport. 66s.
- 2006/43 A.-G. Jørstad: Overvåkingssystemet for bedrifter i Bof. 19s.
- 2006/44 M. høstmark og B.O. Lagerstrøm: Undersøkelse om Arbeidsmiljø: Destruktiv atferd i arbeidslivet. Dokumentasjonsrapport. 43s.
- 2006/45 T.K. Schjerven og K.Å. Wass: Faglig modell og rammeverk i StatRes. 67s.
- 2006/47 K. Henriksen: Utvalgsplan til konsumprisindeksens nye matvareindeks - Basert på strekkodedata. 23s.
- 2006/48 A.B. Thorud, D. Rafat, S. Ferstad og E. Vinju: Tverrgående revisjon i KOSTRA - Bedring av påliteligheten i nøkkeltallene. 65s.
- 2006/49 T. Granseth: Grensehandel. En analyse av kvaliteten av data. 48s.
- 2006/50 E. Engeliën, H. Høie og M. Steinnes: Bygging i strandsona. Metode og resultater. 18s.
- 2006/51 A. Akselsen, K.I. Bøe og Ø. Sivertstøl: FD - Trygd. Dokumentasjonsrapport. Arbeidssøkere, 1.1.1992-30.4.2001. 75s.
- 2006/52 L. Østby: Bruk av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra de nye EØS-landene i 2005. 34s.