

NOU

Norges offentlige utredninger 2020: 16

Levekår i byer

Gode lokalsamfunn for alle



Norges offentlige utredninger 2020

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Tjenester til personer med autismspekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom
Helse- og omsorgsdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov III
Kunnskapsdepartementet
3. Ny lov om universiteter og høyskoler
Kunnskapsdepartementet
4. Straffelovrådets utredning nr. 1
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Likhhet for loven
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Frie og hemmelige valg
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
7. Verdier og ansvar
Finansdepartementet
8. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020
Arbeids- og sosialdepartementet
9. Blindsonen
Arbeids- og sosialdepartementet
10. Straffelovrådets utredning nr. 2
Justis- og beredskapsdepartementet
11. Den tredje statsmakt
Justis- og beredskapsdepartementet
12. Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn
Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet
13. Private aktører i velferdsstaten
Nærings- og fiskeridepartementet
14. Ny barnelov
Barne- og familiedepartementet
15. Det handler om Norge
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
16. Levekår i byer
Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2020: 16**

Levekår i byer

Gode lokalsamfunn for alle

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 26. oktober 2018

Avgitt til Kunnskapsdepartementet og

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 16. desember 2020

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1465-0

07 Media AS

Til Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

By- og levekårsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 26. oktober 2018. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 16. desember 2020

Frank Jenssen
leder

Ingar Brattbakk

Anne Sofie Skare

Parminder Kaur Bisal

Kristin Aarland

Moses Deyegbe
Kuvoame

Guro Ødegård

Annett Arntzen

Raymond Monsen
Kristiansen

Sahra Jaber

Endre Sandvik

Anne-Marit Presterud

John Roger Lund

Marie Seland
sekretariatsleder

Ane Seip Flaatten

Line Opjordsmoen

Innhold

Del I	Innledning	11	3.3.5	Utvikling over tid	51
			3.3.6	Utsatte områder i de	
1	Perspektiv og sentrale			skandinaviske landene	53
	problemstillinger	13	3.4	Tendenser til barnehage- og	
1.1	Segregering og opphoping av			skolesegrerering	55
	levetårproblemer	13	3.4.1	Segrerering mellom barnehager ..	55
1.1.1	Hva er situasjonen?	13	3.4.2	Segregering mellom skoler på	
1.1.2	Hvordan kan segregeringen			barne- og ungdomsskolenivå	56
	forstås?	18	3.4.3	Segregering i videregående	
1.1.3	Konsekvenser av segregering			skoler	57
	og selvforsterkende prosesser	20			
1.1.4	Hvem kan påvirke utviklingen?	22	4	Ulikhet i levetår	59
1.1.5	Konsekvenser av covid-19-		4.1	Arbeid, inntekt og ulikhet	59
	pandemien	22	4.1.1	Arbeidsmarked og økonomisk	
1.2	Utvalgets viktigste vurderinger			ulikhet	59
	og forslag	24	4.1.2	Husholdninger med lavinntekt	61
1.2.1	Segregeringen i Norge øker, men		4.1.3	Arbeid og lavinntekt i utsatte	
	de fleste lever i gode nabolag	24		områder	62
1.2.2	Faresignaler – opphoping av leve-		4.2	Boligformue og ulikhet	66
	tår-problemer svekker nabolag ..	24	4.2.1	Utvikling i boligpriser og	
1.2.3	Hovedmål: Gode lokalsamfunn			boligformuer	66
	for alle	25	4.2.2	Boligpriser, boligeie og trang-	
1.2.4	Virkemidler: Motvirke at			boddhet i utsatte områder	66
	forskjellene øker, sikre helhetlig		4.3	Sosial ulikhet i helse	70
	byutvikling og målrettet innsats ...	26	4.3.1	Helsen i befolkningen	70
1.2.5	Utvalgets hovedanbefalinger	28	4.3.2	Sammenhengen mellom	
1.2.6	Utvalgets forslag til tiltak	32		nærmiljø og helse	71
			4.3.3	Helse i utsatte byområder	71
2	Utvalgets mandat og arbeid	34	4.4	Valgdeltakelse og politisk	
2.1	Oppnevning og mandat	34		representasjon	72
2.2	Utvalgets sammensetning	35	4.4.1	Valgdeltakelse i utsatte områder ..	72
2.3	Utvalgets arbeid	35			
2.3.1	Utvalgets forståelse av mandatet ..	35	5	Bo- og nærmiljø	75
2.3.2	Utvalgets arbeidsform	35	5.1	Bo- og nærmiljøkvaliteter	75
2.4	Sammendrag	40	5.1.1	Utfordringer med bo- og	
				nærmiljøkvaliteter	75
Del II	Situasjonsbeskrivelse	43	5.1.2	Bomiljøkvaliteter i utsatte	
				områder	76
3	Segregering og opphoping av		5.1.3	Tilbud, kvaliteter og opplevelse	
	levetårutfordringer i Norge ...	45		av nærmiljø	78
3.1	Sosioøkonomisk segregering	45	5.1.4	Fritidstilbud for barn og unge i	
3.2	Segregering etter innvandrer-			utsatte byområder	79
	bakgrunn	46	5.1.5	Sosiale relasjoner i utsatte	
3.3	Opphoping av levetår-			områder	79
	utfordringer	47	5.2	Trivsel og trygghet	80
3.3.1	Omfang av opphoping av levetår-		5.2.1	Trivsel, livskvalitet og trygghet	80
	utfordringer i norske byer	48	5.2.2	Beboernes trivsel og trygghet i	
3.3.2	Befolkning i analyseområdene	48		utsatte områder	81
3.3.3	Levetår i analyseområdene	50	5.2.3	Barn og unges trivsel	81
3.3.4	Sammenfall mellom levetår-				
	utfordringer og innvandreres				
	bosettingsmønster	51			

6	Barn, unge og oppvekst	82	7.1.4	Kriminalitet og trygghet	111
6.1	Betydningen av foreldre og familie	82	7.2	Kriminalitetsbildet i noen byer og i utsatte byområder	112
6.1.1	Foreldrerollen	82	7.2.1	Geografiske forskjeller i kriminaliteten i byområdene	112
6.1.2	Foreldrerollen og sosial kontroll ..	83	7.2.2	Barne- og ungdomskriminaliteten i utsatte områder	112
6.1.3	Foreldreskap i utsatte områder	84	7.2.3	Beboernes opplevelse av kriminalitet i nærområdet	115
6.1.4	Sosial kontroll i utsatte områder ...	84	7.2.4	Barn og unges opplevde trygghet	116
6.2	Barnehage	85	Del III	Årsaker og konsekvenser	117
6.2.1	Barnehagens rolle i å kompensere for sosiale forskjeller	85	8	Økonomi, bolig og bokvalitet som årsaker til bokkonsentrasjon	119
6.2.2	Barnehage i utsatte områder	86	8.1	Historisk utvikling i norske byer ..	119
6.3	Skolen	86	8.1.1	Industrialiseringen og geografiske skillelinjer	119
6.3.1	Skolen og sosiale forskjeller	86	8.1.2	Forstadsutbygging – villaområder og drabantbyer	119
6.3.2	Skole–hjem-samarbeid	87	8.1.3	Avindustrialisering og gentrifisering	120
6.3.3	Fullføring av videregående opplæring	87	8.2	Økonomisk ulikhet	120
6.3.4	Elever med innvandrerbakgrunn i skolesystemet	88	8.2.1	Inntektsulikhet og segregering	120
6.3.5	Skolefritidsordningen	89	8.2.2	Boligeie og segregering	121
6.3.6	Skolen i utsatte områder	90	8.3	Bolig og fysiske omgivelser	122
6.4	Deltakelse i fritidstilbud for barn og unge	96	8.3.1	Utbyggingsmønster	122
6.4.1	Betydningen av fritidsaktiviteter ..	96	8.3.2	Fysiske kvaliteter og attraktivitet..	122
6.4.2	Deltakelse i fritidsaktiviteter i utsatte områder	97	8.3.3	Plassering og andel sosiale utleieboliger	124
6.5	Barns helse	99	8.3.4	Nettverk og forskjellsbehandling på leiemarkedet	124
6.5.1	Sosial ulikhet i helse starter tidlig	99	9	Flytting, nabolag og selvforsterkende prosesser	126
6.5.2	Barn og unges opplevelse av egen helse	100	9.1	Flytting og attraktivitet som selvforsterkende prosesser	126
6.5.3	Barns selvbylde, framtidstro og helse i utsatte områder	100	9.1.1	Flytting og effekten på befolkningssammensetningen	126
6.6	Tjenester til barn og unge i utsatte områder	101	9.1.2	Stabilitet og endring i boligområdenes attraktivitet	127
6.6.1	Møtet mellom unge og tjenester i utsatte områder	101	9.1.3	Flytting til og fra områder med mange innvandrere	128
6.6.2	Det vanskelige samarbeidet på tvers	102	9.1.4	Foreldres motiver for å flytte bort fra eller bytte skole	129
6.6.3	Innvandrerens møte med barnevernet – mangel på tillit	102	9.2	Boligeie i utsatte byområder	130
6.7	Barn og unge i utsatte situasjoner og posisjoner	103	9.2.1	Bostabilitet i eide og leide boliger	131
6.7.1	Utviklingstrekk i ungdomsmiljøer	103	9.2.2	Boligformue og velstandsutvikling	131
6.7.2	Ungdom og rus	103	9.2.3	Vedlikehold og oppgradering av bolig	131
6.7.3	Barn og unge som blir utsatt for vold	104			
6.7.4	Unge i risiko for å begå kriminalitet	105			
6.7.5	Utsatte unge i utsatte områder	107			
7	Kriminalitetsutviklingen	109			
7.1	Kriminalitetsbildet	109			
7.1.1	Barne- og ungdomskriminalitet	109			
7.1.2	Volds- og seksuallovbrudd	110			
7.1.3	Kriminalitet blant innvandrere	111			

9.3	Samspill mellom utfordringer i nabolag	132	11.6	Opphoping av levekårsutfordringer kan virke negativt for nabolagene	148
9.3.1	Sosiale problemer og fysisk forfall i nabolag	132	11.7	Å bo i utsatte områder kan påvirke barns utdanning negativt	148
9.3.2	Kriminalitet i utsatte områder	133	11.8	Flere utsatte unge kan øke kriminaliteten	149
10	Konsekvenser av bokonsentrasjon for sosial mobilitet, samhold og tillit	135	Del IV	Strategier og tiltak	151
10.1	Sosial mobilitet for barn og unge ..	135	12	Arbeid, likeverdige tjenester og kommunenes økonomi.....	153
10.1.1	Forskning på nabolageffekter	135	12.1	Arbeidslivs- og velferdsmodellen i Norge	153
10.1.2	Nabolagets betydning for barn fra lavinntektsfamilier	136	12.1.1	Sentrale kjennetegn ved den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen	153
10.1.3	Nabolagets effekter på utdanning, arbeid og inntekt	137	12.1.2	Universelle og målrettede virkemidler	154
10.1.4	Effekter av å vokse opp i ulike typer nabolag	137	12.2	Arbeidsinkludering og næringsutvikling i utsatte byområder	154
10.2	Nabolageffekter på helse og voksnes sysselsetting	138	12.2.1	Tiltak for arbeid og kvalifisering ..	154
10.2.1	Konsekvenser for helse	138	12.2.2	Lokal næringsutvikling	158
10.2.2	Effekter på sysselsetting blant voksne	139	12.3	Levekårsutfordringer og kommunenes økonomi	160
10.3	Konsekvenser av segregering i skoler	139	12.3.1	Kommunenes ansvar og inntekter	160
10.3.1	Skolesegregeringens konsekvenser for skoleresultater, prestasjonsutvikling og frafall i videregående skole	140	12.3.2	Kompensasjon for levekårsforskjeller i kommunenes inntektssystem	160
10.4	Tillit, deltakelse og samhold	141	12.3.3	Ressursbruk i områder med levekårsutfordringer	162
10.4.1	Tillit i den norske samfunnsmodellen	141	12.4	Nordiske strategier mot segregering og utsatte byområder	163
10.4.2	Teorier om hvordan tillit utvikles ..	141	12.4.1	Sveriges strategi mot segregering	163
10.4.3	Sosial kapital, kollektiv handlekraft, deltakelse og samhold	142	12.4.2	Den danske gettoplanen	163
10.5	Forståelsen av parallellsamfunn og hvordan de utvikler seg	143	12.4.3	Likheter og forskjeller i strategiene	165
11	Utvalgets vurderinger av bokonsentrasjon – årsaker, konsekvenser og situasjonen i Norge	145	12.5	Utvalgets vurderinger	166
11.1	Økonomisk ulikhet og byenes utforming legger grunnlag for segregering	145	12.5.1	Arbeid er en forutsetning for gode levekår	166
11.2	Selektiv flytting forsterker bokonsentrasjon	145	12.5.2	Lokale butikker og bedrifter kan styrke lokalsamfunnene	167
11.3	At flere eier bolig, kan stabilisere levekårsutsatte områder	146	12.5.3	Alle innbyggere skal tilbys likeverdige tjenester	168
11.4	En variert befolkning kan styrke nabolag	146	12.5.4	Likeverdighet innebærer å styrke tjenestene i utsatte områder	169
11.5	Mangel på deltakelse svekker tilliten og samholdet	147	12.5.5	Å forebygge er avgjørende, også i krisetider	170
			12.5.6	De nordiske landene kan dra nytte av hverandres erfaringer	170

12.6	Utvalgets forslag til tiltak	171	13.3.2	Barnehagetilbudet skal ha god kvalitet	192
12.6.1	Gode vilkår for arbeidsinkludering i offentlig sektor	171	13.3.3	SFO skal støtte læring og være et fritidstilbud	193
12.6.2	Lokalt tilpassede arbeidsmarkeds-tiltak i utsatte områder	172	13.3.4	Skolen skal gi alle barn like muligheter	193
12.6.3	Koordinert innsats for nærings-utvikling i utsatte områder	172	13.3.5	Foreldre og nærmiljøet er ressurser som må brukes	195
12.6.4	Kompensere for høye utgifter i utsatte byområder gjennom inntektssystemet	172	13.3.6	Tjenester i utsatte områder må legge vekt på hele familien	195
12.6.5	Levekårsdata og indikatorer på områdenivå	173	13.3.7	Samarbeid på tvers er særlig viktig for utsatte barn	197
12.6.6	Koordinerende statlig enhet	173	13.4	Utvalgets forslag til tiltak	197
13	Barnehage, skole og andre tjenester til barn og unge	175	13.4.1	Ingen skal betale mer enn en viss andel av inntekten sin til barnehage og SFO	197
13.1	Barnehage, skole og skolefritidsordning	175	13.4.2	Gratis heltidstilbud i barnehage for alle fire- og femåringer	198
13.1.1	Barnehagen som del av utdanningsløpet	175	13.4.3	Avvikle kontantstøtten helt eller omgjøre den til ventestøtte	198
13.1.2	Krav til personalet i barnehagene og arbeidet med språk	176	13.4.4	Endre opptaksregler til barnehage	198
13.1.3	Forskjeller i bemanning mellom barnehager	176	13.4.5	Øke grunnbemanningen og pedagogtettheten i barnehager i levekårsutsatte områder	198
13.1.4	SFO som fritidstilbud og læringsstøtte	177	13.4.6	Forsøk med obligatorisk, gratis heldagsskole	198
13.1.5	Grunnskole og videregående opplæring	179	13.4.7	Fastsette sosioøkonomiske kriterier for lærernormen	199
13.1.6	Relevante utredninger om grunnskolen og videregående opplæring	179	13.4.8	Utrede konsekvenser av nærskoleprinsippet	199
13.1.7	Sosiale forskjeller i skolen	179	13.4.9	Innføre et tilbud om et ekstra skoleår etter grunnskolen	200
13.1.8	Lærernormen og lærerressurser ved skoler i utsatte områder	181	13.4.10	Videreføre fylkeskommunenes mulighet til å velge inntaksmodell til videregående opplæring	200
13.1.9	Skolens samarbeid med foreldre ..	182	13.4.11	Utrede inntaksmodeller for videregående opplæring	200
13.1.10	Virkemidler mot frafall i videregående opplæring	183	13.4.12	Styrke familievernkontorer	201
13.1.11	Nærskoleprinsippet og skolesegregering	185	14	Byutvikling og bolig	202
13.1.12	Inntak til videregående opplæring	186	14.1	Levekårsutjevning gjennom areal- og transportutvikling	202
13.2	Tjenester til familier og barn	187	14.1.1	Statlige rammer for kommunal planlegging	202
13.2.1	Ulike tjenester til barn og unge og familiene deres	187	14.1.2	Levekår i kommunal planlegging	203
13.2.2	Vurderinger av tjenester til barn og unge og deres familier	188	14.1.3	Fra plan til utbygging	204
13.2.3	Samarbeid mellom tjenester rettet mot barn og unge og deres familie	189	14.1.4	Transportinvesteringer gjennom områdesatsinger	205
13.2.4	Tjenestenes møte med en mangfoldig befolkning	190	14.1.5	Statlig lokaliseringspolitikk	206
13.2.5	Pågående prosesser	191	14.2	Sosiale hensyn i boligplanlegging og boligutvikling	206
13.3	Utvalgets vurderinger	191	14.2.1	Statlige føringer for sosiale ensyn i boligplanlegging	206
13.3.1	Barnehagen skal være tilgjengelig for alle barn	191			

14.2.2	Virkemidler for å påvirke boligsammensetning	206	15.2.2	Statlige midler til områdesatsinger	228
14.2.3	Boligselskapenes organisering kan påvirke utleieandel	208	15.2.3	Statens rolle og ansvar i områdesatsinger	228
14.2.4	Tilskudd til bomiljøtiltak i eksisterende boligselskaper	208	15.3	Erfaringer med områdesatsinger	231
14.3	Levekårsutjevning gjennom boligsosiale virkemidler	208	15.3.1	Erfaringer fra norske områdesatsinger	231
14.3.1	Kommunens boligsosiale medvirkningsansvar	209	15.3.2	Evalueringer fra andre nord-europeiske land	234
14.3.2	Kommunale utleieboliger	209	15.3.3	Oppsummering av effekter på levekår, områdekvaliteter og arbeidsmetoder	238
14.3.3	Støtte til å kjøpe egen bolig	211	15.4	Utvalgets vurderinger	240
14.3.4	Bostøtte og sosialhjelp	212	15.4.1	Komplisert målstruktur og mye prosjektfinansiering	240
14.4	Boligmarked og boligtilbud	212	15.4.2	Områdesatsinger kan bidra til trygge og gode bo- og oppvekstmiljøer eller innovasjon og metodeutvikling	240
14.4.1	Rammebetingelser, markedseffekter og virkemidler ...	212	15.4.3	Områdesatsinger kan ikke løse strukturelle utfordringer i byutvikling eller levekår	241
14.4.2	Rammebetingelser og virkemidler på leiemarkedet	214	15.4.4	Områdesatsinger kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme	242
14.5	Utvalgets vurderinger	216	15.4.5	Staten bør fortsatt tildele tilskudd til levekårsutsatte områder	242
14.5.1	Byutviklingen må bidra til å fordele goder og byrder	216	15.4.6	Staten bør være mindre involvert i tilskuddsbruken og ha mer etterprøvbare kriterier for tilskudd	243
14.5.2	Færre boligsosiale problemer vil styrke de utsatte områdene	217	15.4.7	Statlige sektormyndigheter bør ha tydeligere ansvar og mer forpliktende bidrag når de er involvert	244
14.5.3	Boligpolitiske virkemidler bør bidra til en variert befolkningssammensetning	218	15.4.8	Staten kan bidra med kompetanseheving og erfaringsoverføring	245
14.6	Utvalgets forslag til tiltak	219	15.5	Utvalgets forslag til tiltak	245
14.6.1	Føringer for en sosialt balansert byutvikling	219	15.5.1	Opprette to nye tilskuddsordninger og avvikle de eksisterende	245
14.6.2	Mulighet til å stille krav om boligens disposisjonsform i arealplaner	220	15.5.2	Bedre effektstudier av områdesatsinger	247
14.6.3	Redusere kostnadene ved å kjøpe kommunale boliger i områder med høye boligpriser ...	220			
14.6.4	Bedre muligheter for boligeie for lavinntektsfamilier i ulike deler av byen	221	16	Fritid, deltakelse og lokalsamfunn	248
14.6.5	Kvalitetssjekk av utleieforhold med husleiestøtte	221	16.1	Fritids- og kulturtilbud og lokale arenaer	248
14.6.6	Utrede bostøtten til barnefamilier i storbyene	222	16.1.1	Frivillige organisasjoner	248
14.6.7	Utvide bomiljøtilskuddet til andre levekårsutsatte områder	222	16.1.2	Virkemidler på kultur- og fritidsfeltet	249
15	Områdesatsing	223	16.1.3	Kommunal innsats på kultur- og fritidsfeltet	249
15.1	Hovedtrekk ved områdesatsinger	223			
15.1.1	Begrunnelser for områdesatsinger	223			
15.1.2	Innretning av områdesatsingene ..	224			
15.1.3	Fagdiskusjoner om områdesatsing	224			
15.2	Områdesatsinger i Norge	227			
15.2.1	Mål for områdesatsinger	227			

16.1.4	Økonomiske ordninger for å inkludere barn og unge	250	18	Kriminalitetsforebygging – med vekt på virkemidler i justissektoren	263
16.2	Lokalt frivillig integreringsarbeid	251	18.1	Bred innsats for å forebygge kriminalitet	263
16.3	God praksis for deltakelse og inkludering	252	18.2	Politiets virkemidler for å forebygge kriminalitet	264
16.3.1	Skoler med utvidede tilbud	252	18.2.1	Politiets generelle arbeid med å forebygge kriminalitet	264
16.3.2	Bibliotekene som inkluderingsarena	252	18.2.2	Politiets innsats i større byer og utsatte byområder	265
16.3.3	Leder- og frivillighetstrening for unge	252	18.2.3	Politiets arbeid mot vold i nære relasjoner	266
16.3.4	Stikk innom-kontor	253	18.2.4	Kommunenes innsats for å forebygge kriminalitet	266
16.3.5	Center for boligsocial utvikling i Danmark	253	18.3	Straffereaksjoner rettet mot ungdom	267
16.4	Utvalgets vurderinger	253	18.3.1	Ungdomsoppfølging, ungdomsstraff og ungdomsenheter	267
16.4.1	Fritids- og nærmiljøtilbud kan kompensere for levekårsopphoping og gjøre områder mer attraktive	253	18.3.2	Hjelp til å komme ut av kriminaliteten	269
16.4.2	Lokalsamfunn bygges ovenfra og nedenfra	254	18.4	Utvalgets vurderinger	269
16.5	Utvalgets forslag til tiltak	255	18.4.1	Å skape trygge lokalsamfunn med lav kriminalitet er et felles ansvar	269
16.5.1	Styrke tilbudet til ungdom – fritidsaktiviteter, møteplasser og deltids- og sommerjobber	255	18.4.2	Styrke den forebyggende innsatsen i utsatte områder	271
16.5.2	Opprette en tilskuddsordning til nærmiljøarenaer i utsatte områder	255	18.4.3	Vold mot barn og vold i nære relasjoner har alvorlige konsekvenser og må reduseres ...	272
16.5.3	Kunnskap om effekter av lokalsamfunnsarbeid	256	18.4.4	Barn og unge som har begått kriminalitet, skal få tilpassede reaksjoner som gir nye muligheter	273
17	Bosetting av flyktninger	257	19	Økonomiske og administrative konsekvenser	275
17.1	Politikken for bosetting av flyktninger	257	19.1	Gjenstridige problemer i utsatte områder	275
17.2	Virkninger av bosettingspolitikken	258	19.2	Samfunnsmessige begrunnelser og konsekvenser	276
17.3	Utvalgets vurderinger	261	19.3	Økonomiske og administrative konsekvenser av enkelttiltak	279
17.3.1	Flyktninger bør ikke bosettes i levekårsutsatte områder	261			
17.4	Utvalgets forslag til tiltak	262			
17.4.1	Nytt kriterium om at flyktninger ikke bør bosettes i utsatte områder	262			
				Litteraturliste	288

Digitale vedlegg:

- 1 *Områder med levekårsutfordringer*
- 2 *En oppdatert analyse av delområders levekår i 26 kommuner.* NOVA-OsloMet.
- 3 *Analysen av levekår og demografi for levekårsutsatte byområder.* NOVA-OsloMet og AFI-OsloMet.
- 4 *Ressursbruk i levekårsutsatte byområder.* NTNU Samfunnsforskning.
- 5 *Erfaringer fra tre utsatte byområder.* Proba samfunnsanalyse.
- 6 *Oppvekstmiljø i utsatte byområder.* NOVA-OsloMet.

Del I
Innledning

Kapittel 1

Perspektiv og sentrale problemstillinger

Segregering og at levekårsproblemer hopper seg opp i visse byområder, har fått økende oppmerksomhet de senere årene. I og rundt de større byene i Norge bor det mennesker med levekårsutfordringer, og i flere av byene er det en tendens til at de bor konsentrert i bestemte områder. Utfordringene i områdene er gjerne sammensatte og kan blant annet skyldes at mange har liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet, lav inntekt, lav utdanning, dårlige norskkunnskaper, trange boliger og/eller dårlig helse. Samtidig er det lite kontakt og samhold mellom folk i noen lokalsamfunn. Lokale arenaer som organisasjons- og fritidstilbud og tjenester som barnehager og skoler fungerer heller ikke alltid så godt som de burde.

Segregerte byer kan gjøre det vanskelig å nå sentrale samfunns mål. Slike mål kan være at alle skal kunne leve gode liv, at folk skal delta i og føle tilhørighet til samfunnet, og at alle skal være del av trygge og inkluderende nærmiljøer. Videre kan barns livssjanser bli begrenset av hvor de vokser opp.

By- og levekårsutvalget (heretter kalt utvalget) har fått i oppdrag å beskrive situasjonen, drøfte årsaker og konsekvenser, vurdere dagens virkemidler på området og foreslå nye strategier og tiltak. Det er dermed naturlig å starte med spørsmålene: Hvordan er situasjonen i Norge? Hvordan oppstår segregerte byer og levekårsutsatte områder, og hva kan vi gjøre for å sikre at alle kan bo og vokse opp i gode nabolag?

Utvalget vil slå fast at barn og unge i utsatte byområder skal ha de samme mulighetene til å leve gode liv, utvikle seg og oppnå sosial mobilitet som barn som bor andre steder. Familien og foreldrene er aller viktigst for å gi barn en god oppvekst. Barn som vokser opp i familier som sliter sosialt og økonomisk, kan trenge mer støtte utenfra for å få dekket behovene sine. Særlig kan gode barnehager og skoler utgjøre en stor forskjell for barna. Det samme kan gode og trygge nærmiljøer og fritidstilbud. Å tilby likeverdige tjenester som

har som mål å gi like muligheter til utdanning, arbeid og et godt liv, er en viktig oppgave i offentlig tjenesteyting. Likeverdige tjenester betyr ikke like tjenester, men at tjenestene skal være tilpasset den enkeltes behov. Utvalget legger til grunn et *velferds*perspektiv i arbeidet.

Utvalget mener også at det å fremme barns muligheter i utsatte byområder kan begrunnes ut fra et *effektivitets*perspektiv: Det er å sløse med menneskelige ressurser at barn og unge ikke får utnyttet potensialet sitt. Samfunnet er tjent med at flere får utnyttet evnene sine og får utdanning og god helse.

1.1 Segregering og opphoping av levekårsproblemer

1.1.1 Hva er situasjonen?

1.1.1.1 Sosioøkonomisk segregering og segregering etter innvandrerbakgrunn

Den sosioøkonomiske segregeringen i Norge har økt noe de siste tiårene. En gjennomgang av den sosioøkonomiske sammensetningen av boområder i Norge i perioden 1992–2015 viser at områdene over tid er blitt mer ensartede innad, og at det er blitt vanligere å bo enten i et lavinntektsområde eller et høyinntektsområde (Markussen og Røed 2018). Det ser altså ut til å ha blitt mindre forskjeller internt i nabolagene, men større forskjeller fra område til område. Segregeringen ser først og fremst ut til å ha økt i Oslo og Oslo-regionen (Wessel 2016, Andersen og Ljunggren 2016, Hernæs mfl. 2020).

Dette er også utviklingen i andre storbyer i Europa. Fremdeles er europeiske byer mindre segregert enn byer i USA, Afrika og Øst-Asia. Likevel er trenden at segregeringen øker (Tamaru mfl. 2016). Særlig bor de aller rikeste og de aller fattigste atskilt.

De siste tiårene har det i økende grad vært oppmerksomhet rundt såkalt etnisk¹ segregering, heretter omtalt som segregering etter innvandrerbakgrunn. Fra 1990 har antallet personer med innvandrerbakgrunn² mer enn femdoblet seg. Alle med innvandrerbakgrunn utgjorde ved inngangen til 2020 18,2 prosent av befolkningen i Norge. Gruppen med bakgrunn fra Afrika, Asia mv.³ utgjorde 10,8 prosent av befolkningen.

Innvandrerne har i stor grad bosatt seg i byene. Utvalgets analyser viser at i Oslo og Drammen bodde det i 2019 henholdsvis 23,1 og 21,3 prosent med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia mv. (Aarland og Brattbakk 2020). Andelen varierte sterkt mellom ulike områder i byene. I de fire analyseområdene med høyest andel i Oslo var andelen på 63 til 67 prosent.

Utviklingen i Norge viser et sammensatt bilde. Andelen med innvandrerbakgrunn har i noen områder økt mer enn den gjennomsnittlige andelen i byen, mens den har minket i andre områder (Aarland og Brattbakk 2020). Innvandrere har i gjennomsnitt svakere økonomi enn den øvrige befolkningen og har derfor generelt sett dårligere boforhold og ofte bare tilgang til de minst attraktive boligene og boligområdene (Andersen 2017), se nærmere omtale i 1.1.2.3.

1.1.1.2 Levende lokalsamfunn finnes alle steder

Ulike undersøkelser fra flere byer, blant annet innbyggerundersøkelser og ulike stedsanalyser, viser at beboere i utsatte byområder i all hovedsak er fornøyde med og trives i nabolagene sine. Også områder med opphoping av levekårsproblemer er preget av mangfoldige miljøer, levende lokalsamfunn og positive krefter i lokalmiljøene.

Ung i Oslo-undersøkelsen fra 2018 slår fast at uansett hvor i byen ungdom vokser opp, har de aller fleste det bra. De lever aktive liv, og det store flertallet er godt fornøyd med livet sitt. De føler

¹ En etnisk gruppe er en gruppe som innenfor et større samfunn betrakter seg som en gruppe i forholdet til andre, og som blir identifisert som en egen folkegruppe av andre (Store norske leksikon). Blant segregeringsforskere operasjonaliseres «etnisk» ofte som personer med innvandrerbakgrunn.

² Omfatter gruppene innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i tråd med SSBs definisjon. Innvandrere er personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og med fire utenlandsfødte besteforeldre. Norskfødte med innvandrerforeldre er personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og med fire utenlandsfødte besteforeldre. Se SSBs nettsider om befolkning.

³ Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre med landbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand og Europa utenom EU/EØS.

Boks 1.1 Beboere forteller

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra utvalget intervjuet folk som bor og jobber i områder med levekårsutfordringer. I rapporten viser de til at beboerne er ulike og har ulike erfaringer. Fire beboere forteller i rapporten om sine erfaringer. Dette sier en av dem:

Vi kommer ikke herfra. Men her har vi hatt hele vårt liv med barn. Det er bra å vokse opp her. Vi har både marka og parken. Det er ski og skøyter på søndager. Vi går på tur til Lilloseter på søndager. Møter andre familier. Det er mange organiserte fritidsaktiviteter. Altfor mange .. Grorud Idrettslag er en lokal stolthet.

Men innimellom blir vi slått av det vi kaller Grorud-angsten. Er det for mange som ikke snakker norsk på skolen? Blir det et for lavt faglig nivå? Jeg føler at vi har overvåket skolen hele tiden. Hvor stor kan fordelingen etnisk norske-innvandrere være?

Jeg har hørt om gjenger. Men jeg har ikke sett det. Ser veldig lite hærverk. Ingen av mine barn eller andre de kjenner, har blitt utsatt for noe eller frastjålet noe. Føler at vi lever i lykkelig uvitenhet om dette. Hverken nå eller senere har jeg vært redd for å dra hjem med siste T-banen.

Materielt press er fraværende. Sånn sett tenker jeg det er et rikere liv. Min 15-åring – tror lenge hun ikke visste at det fantes merkeklær. Barna er vant til at det er mangfold. Jeg tenker at mine barn blir globale verdensborgere. Men de mister noe også. Det går begge veier.

Beboer med familie og barn

Kilde: Proba Samfunnsanalyse Rapport 2020–07.

seg trygge, de har gode venner, de er godt fornøyde med foreldrene sine, med lærerne sine, med skolen de går på, og med lokalmiljøet sitt. Flertallet har god fysisk og psykisk helse. Uansett hvor i byen ungdom bor, ser de fleste på framtiden sin med stor optimisme (Bakken 2018).

Flere steder er stedstilhørigheten sterk. Beboere som opplever at stedet de bor på, får et dårlig omdømme, uttrykker gjerne at området har et ufortjent dårlig rykte. Mange av områdene er vel-fungerende områder og nabolag med aktive inn-

Boks 1.2 Noen viktige begreper og uttrykk

Segregering handler om at befolkningsgrupper som er like (for eksempel etter inntekt, utdanningsnivå eller innvandrerbakgrunn), også kalt homogene grupper, bosetter seg nært hverandre. Ulike grupper fordeler seg i ulike deler av byen.

Frivillig segregering handler om at folk har ulike preferanser for boligtyper og nabolag. God økonomi gir størst valgfrihet på boligmarkedet.

Ufrivillig segregering handler om at ikke alle kan påvirke hvor og hvordan de bor. Svak økonomi og høye boligpriser begrenser valgmulighetene. Diskriminering og manglende nettverk kan redusere mulighetene folk har til selv å velge. Når de økonomiske ulikhetene øker, øker den ufrivillige segregeringen.

Boksentrasjon/opphopping betegner at en stor andel av befolkningen innenfor et geografisk avgrenset område tilhører en gitt gruppe, for eksempel ut fra inntekt eller innvandrerbakgrunn (basert på Wessel 1997). Opphopping brukes i rapporten særlig om opphopping av levekårsproblemer.

Gentrifisering betegner en prosess der områder, gjerne gamle og sentrumsnære arbeiderbydeler, rehabiliteres og rustes opp, og nye befolkningsgrupper med høyere inntekter flytter inn.

Nabolagseffekter handler om at bosted og nabolag kan hemme eller fremme beboernes (særlig barn og unges) utvikling og muligheter i

livet. I utsatte nabolag kan dårlige levekår forsterkes på grunn av trekk ved stedet.

Utsatte områder kan løst defineres som et avgrenset geografisk område i en by eller en forstad hvor en høy andel av innbyggerne har store og sammensatte levekårsutfordringer, og hvor det kan være utfordringer i form av for eksempel lav sysselsetting, høyt frafall fra skole, lav deltakelse, få organiserte fritidsaktiviteter og høy kriminalitet. I områdene er det ofte en høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn (basert på definisjon i Strand og Kindt 2019).

Analyseområder brukes i rapporten om de områdene utvalget har innhentet statistikk for. Dette er områder på et lavere geografisk nivå enn kommunenivå. De består av både delområder etter SSBs inndeling og egendefinerte områder bygd opp av grunnkretser. I Oslo er analyseområdene delbydeler. De fleste områdene har mellom 5000 og 10 000 innbyggere.

I rapporten brukes uttrykkene *leveskårsproblemer* og *leveskårsutfordring* som synonymer. Begrepene handler ikke bare om dårlig økonomi, men også om sosiale forhold, for eksempel lav utdanning, helseplager, rus, psykiske plager og lidelser, manglende nettverk, dårlige norskkunnskaper, svak boevne osv. Ofte opererer problemene i sammenheng, noe som betegnes som en *opphopping* av levekårsproblemer (eller *leveskårsopphopping*).

byggere. Bildet som skapes gjennom historier og artikler i mediene, gir ofte ikke et dekkende bilde av hvordan det faktisk er, og oppleves, å vokse opp der (Proba 2020).

Denne utredningen legger gjennomgående stor vekt på uheldige konsekvenser av segregerte byer. Det kan gjøre at situasjonen noen ganger framstår mer problematisk og mørk enn den er. At byer er segregert, betyr at beboere i ulike områder bor i nærheten av andre som er like dem selv. Det er ikke bare negativt. Sosiale bånd i lokalsamfunn utvikles best mellom mennesker som har noe til felles. Folk som bor i nærheten av hverandre, omgås helst når de har lik bakgrunn og/eller felles interesser (van Kempen og Bolt 2009). Positivt engasjement og levende nærmiljøer eksisterer side om side med store levekårsutfordringer.

1.1.1.3 Opphopping av levekårsutfordringer i utvalgte analyseområder

Utvalget har hentet inn levekårsdata fra SSB og fått utført analyser av geografisk opphopping av levekårsutfordringer i en rekke områder i en del større og mellomstore byer i Norge (Aarland 2020, Aarland og Brattbakk 2020).⁴

Det varierer stort i hvilken grad norske byer har områder med opphopping av levekårsutfordringer, og de ulike indikatorene viser også noe ulike mønstre. Oslo skiller seg ut, blant annet med mange områder der det er høye andeler barn i lavinntektsfamilier. Det er likevel også en rekke andre byer som har områder med opphopping av

⁴ Hvordan arbeidet er gjennomført, og valg som er tatt, er nærmere beskrevet i kapittel 2.

utfordringer, og mange byer har områder med høye andeler barn i lavinntektsfamilier. Det er videre relativt høye andeler unge voksne (21-29 år) utenfor arbeid og utdanning i en rekke byer, og dette er ikke et særskilt storbyfenomen. I løpet av den siste tiårsperioden har det vært en utvikling mot at flere av områdene med aller høyest andel unge utenfor arbeid og utdanning befinner seg i mellomstore byer på Østlandet.

44 områder har 25 prosent eller flere innbyggere med innvandrerbakgrunn. Hvordan og i hvilken grad områder med høy andel med innvandrerbakgrunn overlapper med områder med opphoping av levekårsutfordringer, er ulikt i ulike byer. I Oslo sammenfaller høy andel med innvandrerbakgrunn og høye andeler med lav inntekt, lav sysselsetting og lav utdanning i stor grad. I de andre storbyene og noen analyserte kommuner i Oslos omegn⁵ er det bare mulig å finne en tydelig sammenheng mellom andel med innvandrerbakgrunn og andel voksne med lav utdanning. For kategoriene lav inntekt og lav sysselsetting er det tilnærmet ingen sammenheng. For de mellomstore byene⁶ i analysen er sammenfallet svakere enn i Oslo, men sterkere enn i de andre storbyene.

Innvandrere har i snitt noe lavere sysselsetting enn befolkningen for øvrig, og det vil kunne gi en noe lavere andel sysselsatte i områder med mange innvandrere. Andelen voksne utenfor arbeid og utdanning er høyere i analyseområdene enn i landet som helhet både for beboere med og uten innvandrerbakgrunn. Andelen er særlig markant høyere for menn uten innvandrerbakgrunn. Forskjellen i sysselsetting mellom analyseområdene og landsgjennomsnittet er minst for menn med innvandrerbakgrunn.

Det finnes ingen omforent definisjon av levekårsutsatte områder, men det er vanlig å bruke sosioøkonomiske indikatorer som inntekt, sysselsetting og utdanning når slike områder skal kartlegges (Jacobsen mfl. 2020). Utvalget har tatt utgangspunkt i fem indikatorer på inntekt, sysselsetting og utdanning og valgt ut en rekke områder i 11 kommuner som skårer relativt sett svakt på disse fem indikatorene. De utvalgte områdene er deretter analysert nærmere ut fra et bredt sett av indikatorer på levekår, for eksempel boforhold,

skoleresultater, offentlige tjenester og økonomisk bistand og nærmiljøkvaliteter.

Det samlede bildet er at situasjonen i 88 utvalgte analyseområder varierer mye, og at situasjonen i områdene ikke er blitt sterkt forverret de siste 10 årene. På noen levekårsindikatorer er situasjonen blitt bedre (som regel i tråd med øvrig forbedring i landet og kommunene), på andre er situasjonen den samme, mens for noen indikatorer er situasjonen forverret. Utviklingen har dermed flere positive trekk, men også noen klare faresignaler.

Det mest bekymringsfulle er at et mindretall av analyseområdene har tydelig overlapp mellom en rekke levekårsutfordringer, samtidig som områdene har hatt en negativ utvikling i den siste tiårsperioden. I rundt 10 prosent av analyseområdene er opphopingen av levekårsutfordringer særlig omfattende, med svært krevende oppvekstforhold for barn og unge. I tillegg har om lag 25 prosent av områdene store levekårsutfordringer, og det er behov for å følge situasjonen nøye. Det er også behov for å være oppmerksom på negative utviklingstrekk i ytterligere 10 prosent av områdene. Selv om alle analyseområdene er valgt ut på bakgrunn av at de skårer dårlig på levekårsindikatorer, er likevel omfanget av alvorlige levekårsutfordringer relativt begrenset i resten av områdene, som utgjør om lag halvparten.

Utvalget har sammenliknet levekårsindikatorer som er brukt i analyseområdene, med tilsvarende indikatorer som blir benyttet for svenske og danske levekårsutsatte områder. Indikatorene er ikke direkte sammenliknbare, men de gir grunnlag for å si at opphopingen av levekårsutfordringer er lavere i Norge enn i nabolandene. For eksempel kan ingen av de norske analyseområdene sies å oppfylle kriteriene som danske myndigheter bruker for å kategorisere utsatte områder og såkalte gettoområder.

1.1.1.4 Områdene med størst opphoping av utfordringer

Kvalitative studier og stedsanalyser supplerer bildet statistikken gir. I mange av analyseområdene framstår situasjonen i all hovedsak positiv. Ulike områder har sine spesifikke utfordringer og positive kvaliteter. Men i enkelte områder, der opphopingen av levekårsproblemer er størst, er situasjonen bekymringsfull på flere vis.

Ansatte i velferdstjenestene i utsatte områder forteller at det er dårlig økonomi og materielle mangler i mange av familiene (Proba 2020). De opplever at foreldre ikke har råd til å erstatte klær

⁵ Bergen, Trondheim, Stavanger, Sandnes, Kristiansand, Drammen, Fredrikstad, Lørenskog, Skedsmo, Ullensaker.

⁶ Moss, Sarpsborg, Bærum, Asker, Hamar, Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Porsgrunn, Skien, Arendal, Haugesund, Karmøy, Ålesund og Bodø.

som er blitt for små, eller at de kjøper for store klær og sko for at barna skal kunne ha dem lenger. Barn mangler opplevelser som fritidsaktiviteter og ferier. Ungdommer forteller at de ikke har mat i kjøleskapet hjemme, og at de heller ikke får penger til mat.

Ansatte i velferdstjenestene opplever at det er et skille mellom hvilke utfordringer beboerne med og uten innvandrerbakgrunn har. De forteller at personer uten innvandrerbakgrunn oftere har rusproblemer, psykisk uhelse og har arvet sosiale utfordringer (Proba 2020). Undersøkelser fra andre land tyder også på at beboere i utsatte områder med og uten innvandrerbakgrunn har ulike typer og grader av levekårsutfordringer. En undersøkelse fra utsatte områder i Danmark tyder på at mer enn dobbelt så mange av barna uten innvandrerbakgrunn har foreldre som sliter med rus, psykisk sykdom og kriminalitet, sammenliknet med barna med innvandrerbakgrunn i de samme områdene (Christensen 2018a).

Det er store forskjeller mellom skoler i utsatte områder, og forskjellene kan være svært store også mellom skoler som ligger nær hverandre. Ved enkelte skoler rapporteres det om dårlige lærings- og skolemiljøer hvor en del elever har sosiale og språklige utfordringer. I noen områder bor mange elever trangt, og det gjør det vanskelig å gjøre lekser hjemme. Skole-hjem-samarbeidet fungerer noen steder dårlig. I tillegg kan skolene oppleve at elevgruppen endrer seg mye i løpet av skoleåret fordi mange flytter eller bytter skole. Ved noen få skoler er situasjonen svært alvorlig, og de rapporterer at de ikke får ut det potensialet fra elevene som de ønsker (Ruud mfl. 2018). Språkutfordringer gjør at en del elever strever faglig (Proba 2020). Det kan i sin tur bidra til å øke konfliktnivået mellom elever i klasserommet og i friminuttet (Ruud mfl. 2018).

Samtidig viser studier at mange elever med innvandrerbakgrunn har en bedre prestasjonsutvikling enn andre elever (Kirkeberg mfl. 2019, Grøgaard 2012). Dette kan trolig forklares med at mange foreldre med innvandrerbakgrunn motiverer barna sine i skolearbeidet og til å ta høyere utdanning, og at de unge får et særlig presentasjonsdriv.

I enkelte områder er det store sosiale utfordringer som særlig berører barn og unge. Kjenne-tegn ved ungdommene som sliter, kan være at de ofte har dårlig psykisk helse, og at de verken trives eller fungerer godt på skolen (Andersen og Dæhlen 2016). Ungdommene som sliter mest, kan

Boks 1.3 Utenforskap og mangel på tilhørighet

Begrepet «utenforskap» er delt i to med en objektiv og en subjektiv del. Den objektive delen handler om ikke å delta, for eksempel i arbeidsliv og utdanning. Den subjektive delen handler om den enkeltes opplevelse av ikke å høre til. Begge deler kan ha negative konsekvenser for samfunnsdeltakelse og muligheten for å leve gode liv.

Den objektive definisjonen mangler noen viktige nyanser. Ungdommer er gjerne ikke enten «innenfor» og «utenfor», men heller et sted midt imellom. Videre vil det blant dem som er definert som «utenfor arbeid eller utdanning», til enhver tid være personer i ulike livssituasjoner. Hvordan de har det eller opplever livet sitt, blir ikke fanget opp. Det trenger ikke bety at de ikke føler at de hører til, eller at de føler seg utenfor. Unge kan også velge å utvikle strategier og på ulikt vis yte motstand mot en ekskluderingsprosess.

Det å bli objektivt definert som «innenfor» er videre ingen garanti for å føle at en hører til. Man kan likevel føle seg ekskludert.

Kilde: Strand og Kindt 2019.

ha ubearbejdede psykiske og emosjonelle utfordringer (Kuvoame 2015a). Utsatte og sårbare barn kan lettere bli rekruttert til dårlige eller kriminelle miljøer.

Noen unge er utsatt for negativ sosial kontroll⁷. Omfanget i de utsatte områdene er ukjent, men konsekvensene kan være store for dem det gjelder. Det kan gjøre at barn og unge i liten grad får delta på arenaer ungdom ferdes på, eller i organiserte fritidsaktiviteter (Friberg og Bjørnset 2019). Foreldrene kan føle seg grunnleggende usikre i møtet med det norske samfunnet og dets syn på oppdragelse (Friberg og Bjørnset 2019, Smette og Rosten 2019).

⁷ Negativ sosial kontroll er ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov (IMDis nettsider).

1.1.2 Hvordan kan segregeringen forstås?

Det er flere og sammensatte årsaker til segregering. Globale, nasjonale og regionale forhold preger utviklingen i byene og byområdene. Større prosesser i samfunnet, både økonomiske og sosiale, påvirker. Samtidig betyr lokale forhold mye. Segregeringen har dessuten lange historiske røtter og har utviklet seg i takt med at ulike typer boliger og boområder er bygd ut.

1.1.2.1 Segregeringen i norske byer har historiske røtter

Norske storbyer har over lang tid hatt mønstre av sosioøkonomisk segregering, men de geografiske mønstrene og graden av segregering har vært ulik i de forskjellige byene (Dale og Jørgensen 1986). Fra tidlig på 1800-tallet gikk de viktigste sosiale skillelinjene i Oslo mellom sentrum og forstedene i periferien, men i andre halvdel av 1800-tallet ble byen i større grad delt i øst og vest. Dette skyldtes flere forhold, men blant de viktigste var at befolkningen i byen økte, og at byen gradvis ble industrialisert (Myhre 2017). Industrialiseringen satte sitt preg på bymønstrer også i andre byer, men på litt ulike måter og i ulik grad. I Bergen, Trondheim og Stavanger bosatte ulike sosiale grupper seg mer spredt, også da byene ble industrialisert (Myhre 2006).

Dårlige boforhold, nye planleggingsidealer og framveksten av kollektivtransport og bilisme bidro til at drabantbyene ble bygd ut i tiden etter krigen. I Oslo vokste drabantbyene i ytre øst. Også i Bergen og Trondheim ble det bygd ut drabantbyer. Masseproduserte boliger skulle få slutt på bolignøden, og ensartede fasader ble sett på som et positivt uttrykk for sosial likhet. Samtidig ga drabantbyene nye sosiale skillelinjer i byene (Stugu 2006, Martens og Moe 2018). Utover i 1970-årene ble boligidealene endret, og det ble startet flere aksjoner for å ta vare på gamle bomiljøer og arbeiderstrøk i byene. Rehabiliteringen av gamle, sentrumsnære arbeiderbydeler har fortsatt, og nye befolkningsgrupper med høyere inntekter har flyttet inn (gentrifisering). På tross av at byutviklingen har endret seg, eksisterer mange av de historiske skillelinjene fortsatt, slik som et tydelig skille mellom øst og vest i Oslo.

1.1.2.2 Økonomisk ulikhet legger grunnlag for segregering

I et internasjonalt perspektiv er Norge et land med høy levestandard og lav økonomisk ulikhet

mellom folk. Men de siste tiårene har den økonomiske ulikheten i Norge vokst noe. Den samme utviklingen skjer i flere andre land.

Overordnet sett er globalisering, teknologiutvikling, endringer i arbeidsmarkedet og innvandring forhold som kan påvirke ulikhetene i samfunnet. Arbeidstakernes andel av den totale verdiskapningen har falt de siste tiårene, og kapitalinntektene har økt. Kapitalinntekter tilflyter i stor grad husholdningene som allerede er på toppen av inntektsfordelingen. De siste par tiårene har inntektene til husholdningene med de laveste inntektene (før skatt) steget mindre enn i resten av befolkningen (Meld. St. 13 (2018–2019)). Formue er mer ujevnt fordelt enn det inntekt er, mens boligformue er jevnere fordelt enn annen formue. Det er samtidig utviklingstrekk som tyder på at boligformuen over tid har blitt noe skjevare fordelt, og at boligeie blant lavinntektsgrupper har gått noe ned (Aaberge og Stubhaug 2018, Revold mfl. 2018).

Flere studier gir grunn til å tro at økende økonomisk ulikhet i byer kan øke segregeringen, men ofte med et tidsetterslep (Wessel 2016, Tammaru mfl. 2019). Økonomisk ulikhet gir større valgfrihet til personer med høye inntekter. Det kan føre til at disse gruppene bor mer konsentrert (Reardon og Bischoff 2011). Arbeidsledighet og økonomiske problemer kan gi økt opphoping av levekårsproblemer (Andersson og Hedman 2016). Økonomisk ulikhet ser også ut til å kunne forklare at segregeringen er forskjellig i ulike land. Flere undersøkelser finner at det er sammenheng mellom segregering og ulike indikatorer som kan henge sammen med økonomisk ulikhet (Haandrikman mfl. 2019, Marcinczak mfl. 2016, OECD 2018).

På tross av at økende økonomisk ulikhet i tendens ser ut til å øke segregeringen, er det ikke slik at byene med størst ulikhet gjennomgående er mest segregert. For eksempel er inntektsulikheten i Norge og Sverige ganske lik, og velferdsstatene våre har mange fellestrekk. Segregeringen er likevel betydelig høyere i Stockholm enn i Oslo (Musterd mfl. 2015, Haandrikman mfl. 2019).

1.1.2.3 Innvandrere, økonomisk ulikhet og segregering

Innvandrere er og blir stadig mer overrepresentert blant dem med de laveste inntektene i Norge (SSB 2019). Gjennomgående er færre i jobb, og flere har lavtlønnsyrker. Når flere befinner seg i den laveste delen av inntektsskalaen, påvirker det

den økonomiske ulikheten. Den målte inntektsulikheten⁸ er lavere når befolkningen med innvandrerbakgrunn utelates, og det viser at innvandringen har bidratt til at ulikheten i inntekt har økt de siste årene (ibid.). Innvandring er likevel ikke den viktigste grunnen til at ulikhetene øker. Det at totalinntektene til de rikeste har økt sterkt, gir større utslag på inntektsulikheten enn at det blir flere innvandrere.⁹

At personer med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt har svakere økonomi enn den øvrige befolkningen, gjør at segregering etter innvandrerbakgrunn ofte sammenfaller med segregering etter sosioøkonomi. Innvandrere i vesteuropeiske byer har i gjennomsnitt dårligere boforhold, og det er ofte bare de minst attraktive boligene som er tilgjengelige for dem (Andersen 2017). Hvis de leier bolig, er de gjerne i den delen av leiemarkedet som er minst gunstig. I Oslo ligger de rimeligste boligene i øst, og mange innvandrere med lav inntekt har dermed bosatt seg på Oslos østkant. Samtidig har det de siste 35–40 årene blitt en større andel innbyggere uten innvandrerbakgrunn i Oslo vest (Wessel 2017).

Men også andre forhold enn økonomi kan spille en rolle for innvandreres bosettingsmønster og føre til at segregeringen etter innvandrerbakgrunn blir høyere enn den sosioøkonomiske segregeringen. Eksempler på slike årsaker kan være nettverk, diskriminering på leiemarkedet og preferanser blant både innvandrere og den øvrige befolkningen (Andersson mfl. 2017, Tammaru mfl. 2019).

Hvordan segregering etter innvandrerbakgrunn oppstår og forsterkes, påvirkes av at befolkningen med og uten innvandrerbakgrunn har ulike flyttemønstre. Den nyeste litteraturen heller mot at segregering etter innvandrerbakgrunn først og fremst handler om at de uten innvandrerbakgrunn unngår å flytte til områder med mange innvandrere (Malmberg og Clark 2020). Mange innvandrere ønsker å bo i områder de kjenner til og har familie og nettverk fra før (Andersen 2010, Blom 2012, Søholt og Lynnebakke 2015). Men det er også noen innvandrere som flytter til områder med få innvandrere (Zwiers mfl. 2018a).

⁸ Målt med P90/P10 som er forholdstallet mellom inntekten til personen som har litt høyere inntekt enn 90 prosent av befolkningen, og personen som har litt lavere inntekt enn 90 prosent av befolkningen. Det vil si personen som befinner seg mellom desil 9 og 10 (P90), og personen som befinner seg mellom desil 1 og 2 (P10) på inntektsfordelingen.

⁹ Rolf Aaberge, forsker SSB i forskning.no 4. mars 2019.

Boks 1.4 En mangfoldig befolkning

Beboerne i de utsatte områdene utvalget studerer, representerer en mangfoldig gruppe mennesker med ulike kjennetegn og karaktertrekk. Her bor det folk med majoritets- og minoritetsbakgrunn etter innvandrerbakgrunn, religion, funksjonsevne, legning mv.

Det er store forskjeller i levekårsutfordringer mellom personer og grupper. De aller fleste i områdene går på skole, studerer, er i jobb, lever gode liv og har det bra.

I mange av områdene utvalget studerer, sammenfaller i stor grad opphoping av levekårsproblemer med en stor befolkning med innvandrerbakgrunn. Levekårsproblemer og ulike integreringsutfordringer virker sammen og kan i en del sammenhenger forsterke hverandre. Mye av litteraturen utvalget går gjennom, skiller imidlertid ikke mellom ulike grupper innvandrere og synliggjør dermed ikke de store forskjellene som finnes, både mellom innvandrere fra ulike land og internt i grupper og etter utdanningsnivå, sysselsettingsgrad, kvalifikasjoner, norskkunnskaper mv.

Utvalget vil understreke at rapporten må leses med dette for øye.

1.1.2.4 Utbyggingsmønster og omdømme påvirker boområdenes attraktivitet

Både naturgitte og menneskeskapte omgivelser kan påvirke hvor attraktive områdene er. Boligtyper, kvaliteten på uteområdene, kulturtilbud, butikksentre, avstand til sentrum og transportforbindelser er med på å bestemme attraktiviteten til et område (Hansen og Brattbakk 2005, Kvinge mfl. 2012). Samtidig er omdømmet et område har, og om det oppleves som trygt, særlig for barna, utslagsgivende. Hvordan foreldre opplever kvaliteten og elevsammensetningen ved skolene, betyr mye for boligområders attraktivitet (Sundell 2008, Hewitt 2013, Morken og Theie 2015, Roostami 2012, Bragen 2013, Kvamme 2013).

Hvor attraktivt et boområde er, er noe som former seg over lang tid. Noen undersøkelser finner at boligområdenes relative attraktivitet i stor grad holder seg stabil over flere tiår. Hvis boliger og boområder i utgangspunktet ble bygd med dårlig kvalitet eller over tid har fått et dårlig omdømme,

kan det være vanskelig å påvirke attraktiviteten (Tunstall 2016, Zwiers mfl. 2017). Nabolagenes kvaliteter kan endres gjennom nybygging, men ofte vil trekk ved nybyggingen likne på bebyggelsen i nærheten (Bergsten og Holmquist 2013). Andre undersøkelser finner at attraktiviteten til nabolag forandrer seg betydelig i et 50–100-års perspektiv, gjennom fysisk forfall og opprustning (Rosenthal 2008).

Boligområdenes attraktivitet henger også sammen med boligmarkedet i byregionen som helhet. Hvordan byene fortettes og vokser, vil spille inn på hvor segregerte byene blir (Kvinge mfl. 2012, Bolt og van Kempen 2013, OECD 2018). Hvis det ikke bygges nok boliger sett i forhold til etterspørselen, kan det føre til at folk med høyere inntekter trekkes mot de utsatte områdene. Det kan gjøre at utsatte områder får en mer sammensatt befolkning (van Gent 2010). På sikt kan det likevel være at høyinntektsgrupper tar over, og at områdene blir for dyre for de opprinnelige beboerne (Tammaru mfl. 2019).

Ved en lav andel sosiale utleieboliger vil økonomisk ulikhet ha stor betydning for segregeringen, mens ved en høy andel sosiale utleieboliger vil myndighetenes plassering av disse boligene ha sterkere effekt på segregeringen (Reardon og Bischoff 2011). Er sosiale utleieboliger spredt i byen, kan det bety at personer med levekårsutfordringer bor mer spredt. Er mange sosiale utleieboliger samlet i ett område, vil det kunne gi en sterk grad av opphoping av levekårsproblemer. Norge har en lav andel sosiale utleieboliger sammenliknet med mange andre europeiske land. Det kan ha hatt positive effekter på segregeringen. Bokonsentrasjonen blant lavinntektsgrupper er relativt lav i Oslo sammenliknet med i en del andre europeiske byer (Tammaru mfl. 2016). Funnene fra sammenliknende studier er likevel ikke entydige. Enkelte byer er mindre segregert selv med en høy andel sosiale utleieboliger eller er sterkt segregert med en høy andel eide boliger (Andersen mfl. 2015, Haandrikman mfl. 2019). Det ser imidlertid ut til at boligeie kan ha hatt positive effekter på vedlikehold av boliger, og på lavinntektsgruppers bostabilitet og velstandsutvikling, og at det virker positivt for de utsatte områdene (Hansen og Brattbakk 2005, Aarland og Reid 2019, Proba 2020).

1.1.3 Konsekvenser av segregering og selvforsterkende prosesser

1.1.3.1 Effekter nabolag har på barn og unges sosiale mobilitet

Studier av nabolageffekter ser på om trekk ved oppvekststedet påvirker barn og unges mulighetsrom og livssjanser. Nabolageffekter kan forstås som både negative og positive selvforsterkende effekter.

Studier indikerer at hvilket nabolag man vokser opp i, er med på å bestemme barn og unges senere utdanning, yrkesposisjon, arbeidstilknytning, inntekt, helse, rusbruk, sosiale normer og hvor utsatte de er for å oppleve vold (Hyggen mfl. 2018). Effektene for hvert enkelt individ er små eller moderate, men fordi det gjelder mange barn og unge, kan samfunnseffekten være betydelig. Barn fra familier med lav inntekt ser ut til å påvirkes sterkere av nabolaget de bor i enn barn fra hjem hvor foreldrene har høy utdanning og inntekt. Det kan skyldes høyere grad av familiestress i hjemmet, at foreldrene i mindre grad kan beskytte barna mot uheldige sider ved nabolaget, at barna er mer sårbare, og at dårlige boforhold gjør at de tilbringer mer tid ute. I tillegg bor disse barna oftere i vanskelige oppvekstmiljøer (Brattbakk og Andersen 2017). En undersøkelse basert på norske data over tre tiår finner at den sosioøkonomiske sammensetningen av elever ved skolene forklarer rundt 2 prosent av den gjennomsnittlige variasjonen i utdanningslengde for alle barn samlet (Hermansen mfl. 2020).

Det å bo i utsatte områder kan ha negative konsekvenser for barns utdanning (Brattbakk og Wessel 2013). Det kan påvirke resultater i opplæringen og i hvilken grad elevene gjennomfører videregående skole. Å flytte fra et utsatt til et mer velstående nabolag som barn, har positive effekter på barnas senere utdanning (Chetty mfl. 2016). Å vokse opp i utsatte områder kan dermed begrense mulighetene for å komme i jobb, få inntekt og oppleve sosial mobilitet.

Studier viser at i nabolag der det er mye sosial kontakt mellom beboere, er avvikende sosial atferd mindre akseptert og viljen til å gripe inn i ubehagelige hendelser større (Kleinhans 2014, Christensen mfl. 2019b). Slike områder har kollektiv handlekraft, det vil si at beboerne sammen har evne til å mobilisere seg om en sak, ta ansvar og gripe inn. I utsatte nabolag, hvor det sosiale limet er svakere, kan det i mindre grad

Boks 1.5 Beboere forteller 2

Vi flyttet hit for tre år siden. Fra å være eneste med mørk hud i klassen så var det en overgang å komme hit. Jeg synes det er forskjell på om foreldre er første eller andre generasjon. Jeg synes det er vanskelig å kommunisere med de som er første generasjon, selv om vi har samme språk-bakgrunn. Det er vanskeligere å lage avtaler med barna og planlegge besøk.

Jeg ser at ikke alle kommer i bursdager og sånn. Det kan ha med økonomi å gjøre. Men også med kulturell bakgrunn. Mange er opptatt med familieorienterte begivenheter. De skal for eksempel i kirken på lørdager.

Vi trives godt. Jeg kjenner ikke alle foreldre, men vi har blitt kjent med mange naboer. Jeg synes ikke det er utrygt her. Jeg har ikke tenkt så mye på levekårsproblemer, men jeg vet gjennom jobben at det er kjempeskjeller i diagnoser på de som bor her, og de som bor andre steder.

Kvinne, andregenerasjonsinnvandrer.
Vokst opp i Groruddalen.

Jeg bor sammen med mannen min og to barn, en i barnehagen og en på skolen. De er flinke i norsk. Sønnen min liker seg på skolen. Jeg har to andre barn som ikke bor hjemme lenger. Mannen min er pensjonist. Han er ufør på grunn av ryggen. Leiligheten vår er litt slitt, ellers er det bra.

Jeg liker å gå tur. Det er fint her – fine veier og grønne plener.

Jeg har lært å lese her i Norge. Jeg hadde ikke gått på skole før. Jeg håper at jeg får jobb snart. Jeg går på xx [NAV-tiltak] – kanskje praksis og så jobb, kanskje i barnehage.

Beboer, bodd på Grorud i åtte år.

Kilde: Proba Samfunnsanalyse Rapport 2020–07.

for å begå kriminalitet (Damm og Dustmann 2014, Billings mfl. 2019).

1.1.3.2 Segregering og sosial kontakt

Sosiale bånd i lokalsamfunn utvikler seg gjerne best mellom mennesker som har noe til felles. Flere undersøkelser har formidlet at naboer som har ulik sosial bakgrunn, ikke nødvendigvis omgås.

Det er studier som finner at de sosiale båndene i utsatte byområder er svakere enn andre steder. En studie fra Danmark viser at beboere i utsatte områder skårer lavere enn resten av befolkningen på opplevd trygghet, kollektiv handlekraft, tillit, tilfredshet med områdene, livskvalitet og å ha formelle og uformelle bånd til andre mennesker (Christensen mfl. 2019b). Den største forskjellen mellom utsatte områder og andre områder finner man på beboernes tilfredshet med området. Minst forskjell er det på tillit til offentlige instanser og myndigheter (ibid.). Erfaringer fra andre land viser at hvis tilliten og tilhørigheten i samfunnet svekkes, vil det kunne ha negative konsekvenser for folks livskvalitet og trygghet (Nordisk ministerråd 2017).

Tett sosial kontakt i nabolag trenger ikke være utelukkende positivt. Sosiale relasjoner og nettverk mellom likesinnede kan virke hemmende hvis gruppa av likesinnede i liten grad orienterer seg utad, tar inn nye impulser eller knytter seg til andre. Dette kan føre til at man ikke utvikler et bredere sett av relasjoner og nettverk. Slike brede nettverk kan for eksempel være nyttige for å orientere seg om utdanningsmuligheter eller få kjennskap til ledige jobber. Uheldige sosiale relasjoner kan også bidra til at barn og unge havner i dårlige miljøer eller i verste fall i kriminelle nettverk.

I empiriske studier trekkes det fram at innvandrere i mindre grad deltar i frivillige tilbud og i frivillig arbeid. Når de deltar, er det ofte i egne organisasjoner (Enjolras og Strømsnes red. 2018). Mangel på møteplasser og samhandling mellom ulike grupper kan bidra til å svekke innbyggernes tilhørighet til lokalsamfunnet. En slik mangel kan også bygge opp frykt og fordommer mellom grupper (Ødegård mfl. 2014). Hvis noen grupper systematisk er underrepresentert på ulike arenaer, kan det på sikt bli et demokratisk problem.

I områder hvor det bor mange med dårlig råd, deltar færre i organiserte fritidsaktiviteter som krever kontingent, og færre foreldre bidrar i frivilligheten. Selv om store byer har prioritert lavterskeltilbud for barn og unge i utsatte områder

være slik kollektiv handlekraft. De er dermed svakere rustet til å korrigere og slå ned på uønsket aktivitet og kriminelle handlinger (Sampson 2012). Kriminaliteten kan dermed ha selvforsterkende negative effekter i noen utsatte områder. Studier fra flere land viser at barn som vokser opp i nabolag med store levekårsproblemer og høy kriminalitet, selv har høyere sannsynlighet

(Iversen mfl. 2020), er det i noen områder få tilbud, eller de som er, brukes for lite. Tilbudene fungerer dermed ikke godt nok for å skape samhold og tilhørighet.

Data fra utvalgets analyseområder tyder for øvrig på at beboere i utsatte områder i noe mindre grad deltar i politiske valg enn innbyggere i Norge generelt. Det gjelder først og fremst innbyggere uten innvandrerbakgrunn som står utenfor arbeid og utdanning (Aarland og Brattbakk 2020). Varige og systematiske forskjeller i levekår mellom ulike grupper kan ses som et varsel om et negativt utviklingspotensial når det gjelder samhold og samfunnsmessig tillit (NOU 2017: 2).

1.1.4 Hvem kan påvirke utviklingen?

En rekke aktører har ulike roller i arbeidet med å påvirke utviklingen i utsatte byområder. Denne utredningen er skrevet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og forslag til løsninger er dermed først og fremst adressert til det statlige nivået. Fylkeskommuner, kommuner og bydeler må også ta sitt ansvar. I tillegg til at kommunene er den viktigste leverandøren av lokale tjenester, har de en stor rolle i å mobilisere lokale krefter. Dette er særlig viktig i områder hvor det er få etablerte eller bare fragmenterte arenaer for å mobilisere lokalt, eller hvor eksisterende arenaer, for eksempel skolen, ikke fungerer godt.

Det er imidlertid viktig å understreke den kraften som beboerne i områdene selv har til å gripe fatt i situasjonen i eget nabolag, og alt godt som kan springe ut av deres ønske om og ansvar for å skape et godt bomiljø. Beboerne former boområdet sitt, og det er gjennom enkeltindividers innsats og samhandling mellom flere at det bygges nettverk, sosialt lim og tillit. Andre aktører, for eksempel næringsaktører, frivilligheten, organisasjoner, lokale foreninger og sosiale entreprenører, kan også bidra på sine områder. En negativ sosial utvikling, som konflikter, mistillit og negativ normutvikling, kan ikke løses av storsamfunnet direkte. Offentlige myndigheter kan støtte tiltak som gir bedre arenaer for dialog, men for å lykkes er nærmiljøene avhengige av positive rollemodeller som kan bidra til framtidstro og engasjement hos beboerne.

Innsatsen fra myndigheter på ulike nivåer må legge til rette for å skape trygghet og trivsel gjennom å styrke nære formelle og uformelle relasjoner i boligområdet (Christensen mfl. 2019b). I dette ligger det også et ansvar for å være en koordinerende enhet som er med på å gjøre det mulig

for ulike aktører, for eksempel næringsliv, frivillighet, beboerforeninger, frivillige nettverk og organisasjoner, å delta i og forme lokalsamfunnet. Er det ingen slik lokal koordinerende enhet, bidrar det i mange tilfeller til at de ulike aktørene opererer hver for seg, uten muligheten til å foreta et felles løft (Ødegård mfl. 2014). Innsatsen fra myndighetene må skape attraktive rammer for beboernes liv og barns oppvekst og bidra til at beboerne i de utsatte boligområdene agerer som aktive medborgere som har innflytelse på og tar ansvar for eget liv.

1.1.5 Konsekvenser av covid-19-pandemien

«Kriser rammer som regel ulikt på tvers av sosioøkonomiske grupper. Det gjelder også koronakrisen.»¹⁰

I perioden utvalget har arbeidet, har covid-19-pandemien endret situasjonen i Norge og i verden. Dette har uten tvil påvirket levekårene til mange.

Utvalget har, av kapasitetshensyn, valgt ikke å gå systematisk inn i studier om konsekvenser av covid-19-pandemien. Det betyr ikke at utvalget ikke er opptatt av hvilke konsekvenser pandemien har i utsatte områder. Det er all grunn til å tro at situasjonen vil ramme menneskene i utsatte områder ekstra hardt, noe som ytterligere begrunner at det kreves en særlig innsats i områdene i tiden framover.

Forskere fra OsloMet har dokumentert at én av fire husholdninger på et eller annet tidspunkt er blitt rammet av koronakrisen gjennom permitteringer, oppsigelser eller tapte næringsinntekter (Poppe og Kempson 2020). Forskere på Frischsenteret har vist at i koronakrisens første uker var det arbeidstakerne med de laveste inntektene og den svakeste husholdningsøkonomien som var mest utsatt for å bli oppsagt eller permittert fra jobben (Bratsberg mfl. 2020a). Lav utdanning har også økt risikoen for å miste jobben. At pandemien har helsekonsekvenser, er opplagt, også her er det sosiale forskjeller. Personer i førstelinjeyrker er mest utsatt for smitte. Forskerne fant sosioøkonomiske forskjeller for menn i risikoen for å være i en smitteutsatt og samfunnskritisk jobb, men ikke for kvinner.¹¹ I en senere studie med

¹⁰ Sitat av forsker Øyvind M. Hernæs, Frischsenteret. Stat og styring 2/2020.

¹¹ Forklaringen på at forskerne finner sosioøkonomiske forskjeller i risikoen for å være i en smitteutsatt og samfunnskritisk jobb for menn, men ikke for kvinner, er at kvinner langt oftere enn menn har samfunnskritiske jobber som innebærer fysisk nærhet til andre (Bratsberg mfl. 2020a).

data fra en lengre periode finner de samme forskerne at det er økende forskjeller i arbeidsledigheten i Norge mellom ulike grupper som følge av covid-19-pandemien. Det er for eksempel økende (relativ) ledighet blant arbeidstakere uten fullført videregående skole og blant dem med de laveste inntektene (Bratsberg mfl. 2020b).

Fra mediene er det kommet fram at manglende informasjon på flere språk til innvandrergupper i en tidlig fase av pandemien ga økt smittespredning i disse gruppene. Tall fra England viser at dødeligheten på grunn av covid-19 har vært dobbelt så høy i de 10 prosent mest levekårsutsatte boligområdene som i de 10 prosent minst utsatte.¹² En studie fra Sverige viser at sannsynligheten for å dø av viruset er høyere i grupper i befolkningen med lav sosioøkonomisk status (Drefahl mfl. 2020).

Utvalget er bekymret for de langsiktige konsekvensene krisen vil ha for levekår og segregering. Det er en fare for at krisen forsterker ulikhetene på lang sikt. For eksempel viste en studie fra Malmö i 1990-årene at opphopingen av levekårsutfordringer skjøt fart i en periode med høy arbeidsledighet (Andersson og Hedman 2016). *Utvalget* vil framheve at det er viktig å jobbe langsiktig med omstilling i næringslivet mot et bærekraftig samfunn og med kvalifisering av arbeidstakere for framtidsrettede jobber.

Utvalget vil i denne situasjonen særlig framheve at det er viktig å forebygge levekårsutfordringer hos barn og unge. Krisen kan gjøre at mange barn og unge havner i en ekstra utsatt posisjon. Da er støtteapparatet rundt dem helt nødvendig, slik som gode skoler, barnehager og kompetente hjelpetjenester for dem som har behov for det. Krisen har vist at det er viktig at alle har gode boliger og gode utearealer.

En studie utført i Bydel Søndre Nordstrand i Oslo i perioden barnehager og skoler var stengt, viser at barnefamilier som bor trangt, hadde større utfordringer i perioden enn barnefamilier som bor mer romslig (Brattbakk 2020).

Et ekspertutvalg har beregnet et potensielt læringstap som følge av at skolene var stengt i den første perioden av covid-19-pandemien, og at elevene i stedet for vanlig skole hadde hjemmeskole (Holden-utvalget 2020). Ekspertutvalget slår fast at det er vanskelig å kvantifisere effekten av mulig redusert læring, men har likevel beregnet det samfunnsøkonomiske tapet ved endret produktivi-

tet. Basert på funn som ble gjort i en studie av Aryal og medforfattere (2019), legger ekspertutvalget til grunn at produktiviteten øker med 5 prosent for hvert år med utdanning den enkelte har. Videre legger ekspertutvalget til grunn at i en situasjon der vanlig skole er erstattet av hjemmeskole, gir det 10 prosent reduksjon i læringsutbyttet for 30 prosent av elevene.

Flere av tjenestene som gir bistand til utsatte barn og unge, hadde redusert kapasitet den første tiden av koronakrisen. Det kan få eller kan ha fått konsekvenser for utsatte barn. Fra andre land er det dokumentert at vold i hjemmet økte i den første tiden av covid-19-pandemien.¹³ I Norge var det i den perioden samfunnet var nedstengt en nedgang i henvendelsene til politi og krisesentre om familievold. Med lettelser i koronatiltakene økte antall registrerte voldsanmeldelser i Oslo til samme nivå som før pandemien, og volden var av grovere art.¹⁴

Stenging av idretts- og fritidstilbud kan gi frafall fra tilbudene. Også her kan det være sosiale forskjeller i hvem som faller fra.

Koronakrisen påvirker også offentlige budsjetter. Skatteinntektene har gått ned, og utgiftene, for eksempel til næringsstøtte, overføringer fra NAV, sosialhjelp og smitteverntiltak, har gått opp. Når budsjettene blir strammere, må lovfestede oppgaver prioriteres. Mange av oppgavene som omtales i denne rapporten, er ikke lovfestede, men handler om å forebygge levekårsutfordringer og bygge lokalsamfunn. Det gjør at rammene for å drive blant annet forebyggende arbeid er strammere, samtidig som mange har fått en forverret levekårssituasjon. Konsekvensene av ikke å prioritere forebygging kan bli dyre på sikt.

Regjeringen nedsatte i slutten av april 2020 en koronakommisjon. Kommisjonen skal først og fremst gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av pandemien, men den skal også vurdere hvordan de bredere, samfunnsmessige konsekvensene av pandemien ble håndtert og fulgt opp av myndighetene.

Det pågår forskning i mange miljøer om konsekvenser av pandemien på ulike samfunnsområder. Selv om noen studier er kommet, vil det aller meste av forskningen komme etter at utvalget har levert sin rapport.

¹³ Nettsiden til Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

¹⁴ Dagsavisen 19. mai 2020. «Politiet melder om grovere familievold etter koronalettelser».

¹² Office of National Statistics 28. august 2020.

1.2 Utvalgets viktigste vurderinger og forslag

1.2.1 Segregeringen i Norge øker, men de fleste lever i gode nabolag

Inntekter og levekår er ulikt fordelt i de største byene. Mange ønsker å bo nær andre som likner dem selv, og mange med høye inntekter velger å bosette seg i de samme områdene. I andre boligområder blir boligprisene lavere, og de blir sånn sett enklere å etablere seg i for folk med lavere inntekter.

Jo større den sosioøkonomiske ulikheten er i et samfunn, desto større ulikhet vil det være mellom geografiske områder. På sikt vil økte ulikheter forplante seg til bylandskapet og gi økt geografisk segregering. Når segregeringen biter seg fast, slik den har gjort i flere byregioner, er det vanskelig å reversere. Flyttemønstrene blir påvirket, og segregeringen kan i seg selv bidra til mer segregering. Over tid begrenses valgfriheten på boligmarkedet for dem som ikke har høye inntekter.

Norge har verken like store økonomiske forskjeller eller like store drabantbyområder som mange land i Europa. Velferdsordninger og omfattende omfordelingspolitikk demper forskjellene ytterligere. Det er også forskjeller mellom Norge og resten av Skandinavia. De fleste i Norge eier sin egen bolig. I både Sverige og Danmark er de største levekårsutfordringene i områder som hovedsakelig består av subsidierte leieboliger. Et kjennetegn ved utsatte områder i mange land er at boligene ikke vedlikeholdes, og at områdene forfaller. Dette ser vi i liten grad i Norge. Boligene og nærmiljøene i områder med levekårsutfordringer er generelt sett godt vedlikeholdt og av god standard.

Utvalget vil understreke at det er all grunn til å tro at de fleste er fornøyde, trives og lever gode liv der de bor. Samtidig vet vi at folk påvirkes av nabolaget de bor i. Nabolaget kan innskrenke beboernes livssjanser, men også gi muligheter.

Fundamentet i lokalsamfunnene er først og fremst innbyggerne som bor der. Lokalsamfunnene bindes sammen gjennom beboernes kontakt med hverandre og engasjementet for nærmiljøet. Lag og foreninger, lokalt næringsliv og andre lokale institusjoner bidrar til denne sammenhengen.

Utvalget tror at levende og gode lokalsamfunn med mange møteplasser og arenaer for å delta og samhandle kan ha positive effekter for relasjonene på tvers av grupper, tillit mellom folk lokalt

og den opplevde tilhørigheten til stedet folk bor. *Utvalget* mener også at felles møteplasser bidrar til at innbyggerne i lokalsamfunnene kan få styrket evnen til å organisere seg, til å reagere på normbrudd i nærmiljøet, til å skape positivt engasjement, og til å sosialisere særlig barn og unge til å bli aktive samfunnsmedlemmer. Slike effekter er det vanskelig å måle. Tillit mellom folk og folks tillit til lokale og nasjonale myndigheter er en forutsetning for velfungerende samfunn.

1.2.2 Faresignaler – opphoping av levekårsproblemer svekker nabolag

Sterkt segregerte byer kan gi nabolag som fungerer dårlig, og en uforholdsmessig opphoping av byrder i enkelte nabolag. Store grupper mennesker i områdene kan ha omfattende sosiale og økonomiske utfordringer som det er vanskelig å komme ut av.

Andre land i Europa har opplevd at situasjonen i noen utsatte boområder er preget av tilbaketrekking fra samfunnet, uro og kriminalitet. Kriminell kapasitet har utviklet seg og vokst seg sterk i områdene over flere år. Barn bor og leker i områder hvor kjøp og salg av narkotika skjer åpent, og hvor vold er en del av hverdagen. Dette er gjerne utsatte barn og unge som er preget av at de vokser opp under vanskelige forhold og ikke opplever å være en del av storsamfunnet.

I Norge er det ingen områder hvor opphopingen av levekårsutfordringer og de sosiale problemene er like store som vi ser i en rekke andre land. Kriminaliteten er også lavere. Selv om deltakelsen er lav i noen områder, er det ingen tydelige tegn på at områdene preges av høy grad av tilbaketrekking fra samfunnet. *Utvalget* mener likevel at det er viktig å ta situasjonen i Norge på alvor. *Utvalgets* egne analyser viser at i noen områder har utviklingen delvis gått i negativ retning. I et fåtall områder er situasjonen særlig utfordrende, og i en del andre områder er det viktig å følge situasjonen ekstra nøye. *Utvalget* er spesielt bekymret for det økende tallet på områder hvor svært mange barnefamilier har lave inntekter, og hvor det også er flere andre store levekårsutfordringer. Andelen barn som vokser opp i fattige familier er alarmerende høyt i noen områder. I områder i flere byer har situasjonen de siste ti årene forverret seg mer enn for landet og byene som helhet. Mange barnefamilier bor trangt, og mange leier boligen sin og kan ha ustabile boforhold. I en del områder mangler barn og unge gode steder å være.

Svært mange av familiene med lav inntekt i analyseområdene har innvandrerbakgrunn, og de

Boks 1.6 Beboere forteller 3

Jeg opplever det som trygt. Det er lite vold. Jeg tror det var mer før. Jeg har kjent noen som er en del av det, hvis man ikke er en del av de gjengene, da er man trygg. Media svartmaler. Det går helt fint å gå hjem midt på natten. Da jeg vokste opp, tenkte jeg ikke på hvor folk kom fra. På mitt trinn var den største utfordringen at foreldrene ikke snakket norsk. Jeg tror det er mindre av det nå.

Jeg hadde mange utenlandske venner da jeg vokste opp. Noen hadde ikke samme struktur hjemme. Var lett for dem å komme unna med prøver og anmerkninger, vanskelig for foreldre å følge opp. I dag er det noen av dem som bare kjører rundt. Jeg tror det handler mye om språket. De har en sosiolekt som gjør at de ikke virker seriøse. Tror det er derfor de sliter med å få jobb.

Mange av familiene jeg kjente, har flyttet til for eksempel Ullevål. Jeg vet om en familie på 17 som har flyttet inn et sted det var 3 som bodde før. Der jeg bor, er det masse eneboliger og noen blokker som er nyoppusset. Og så er det dobbelt så dyrt som rett borti gata.

Jeg synes det er mye færre barn ute nå enn det var før. Men det er fordi de sitter hjemme foran PC-en. Det er ikke noe spesielt her, sånn er det overalt. Vi var ute og syklet. De som er ungdommer nå, jeg ser at de skal prøve å være så tøffe. De leser om at det er så farlig å bo på Grorud. Skummelt, og så får de en boost. Ser det på søsknene mine også. De skal tøffe seg og leve opp til dette.

Mann i begynnelsen av 20-årene.
Vokst opp på Grorud, bor og jobber der fortsatt.

Kilde: Proba Samfunnsanalyse Rapport 2020–07.

kan potensielt ha andre utfordringer enn bare de økonomiske. Samtidig tyder studier på at beboerne uten innvandrerbakgrunn ofte har de tyngste utfordringene som lav sysselsetting, helse- og rusproblemer, og at dette er problemer som kan ha gått i arv.

Når mange barn og unge sliter, krever det ekstra innsats av skolene. Samtidig er skole- og læringsmiljøet krevende ved noen skoler. *Utvalgets* undersøkelser dokumenterer at skoletilbudet i noen utsatte områder har lavere kvalitet enn andre steder. Det kan ha en negativ effekt på

barns livskvalitet og læring og gjøre sosial mobilitet vanskeligere.

Det lokale sivilsamfunnet er enkelte steder for svakt, deltakelsen er lav, og for få foreldre er involvert i barnas fritidsaktiviteter. Noen steder har få møteplasser og fritidstilbud, noe som også kan gjøre at deltakelsen og engasjementet i lokalsamfunnet blir mindre. Segregering etter innvandrerbakgrunn kan gi særskilte utfordringer for deltakelsen i aktiviteter på fritiden og i det lokale foreningslivet. I noen områder særlig i Oslo ser det ut til at ulike innvandergrupper og øvrige innbyggere har nettverkene sine side om side, og at de i liten grad samhandler på tvers av grupper. For noen barn og unge begrenses mulighetene til å delta på grunn av familienes kulturelle og religiøse verdiorientering og negativ sosial kontroll fra både foreldre og miljøer.

Hvis levekårsutfordringer fortsetter å hope seg opp i noen boområder over tid, er det en fare for at både den fysiske og den opplevde avstanden mellom folk øker. Sosial samhörighet, som gjensidig tillit, solidaritet og delte normer, i et nabolag kan virke positivt inn på beboernes vilje til å gripe inn i negative situasjoner og hendelser. Når de sosiale båndene er svake, kan nabolagenes kollektive handlekraft, det vil si evnen til å håndtere problemer og gripe fatt i vanskelige situasjoner, bli svekket.

Sjansene for at barn som vokser opp med svært mange belastninger i livet får utfordringer, er betydelig større enn for barn som har vokst opp under trygge familieforhold. De har større risiko for å slite på og senere falle ut av skolen, havne i dårlige miljøer og i ytterste konsekvens bli ofre for eller rekruttert til kriminalitet. Ungdom med store, sammensatte problemer og en økende barne- og ungdomskriminalitet kan gå hånd i hånd. Dersom flere barn og unge opplever at de ikke lykkes, for eksempel i skolen, at de ikke er en del av storsamfunnet eller ikke opplever å høre til, er dette alvorlige faresignaler det må gripes fatt i.

1.2.3 Hovedmål: Gode lokalsamfunn for alle

1.2.3.1 Bostedet skal fremme beboernes muligheter og deltakelse

I mandatet står det at utvalget skal foreslå strategier og tiltak som kan «fremme trygge og gode boforhold, gode oppvekst- og levekår og gode forutsetninger for integrering og positiv sosial utvikling». For utvalget er nabolaget og lokalsamfunnet viktig. Målet er å fremme barns muligheter, sosi-

ale mobilitet og positive sosiale utvikling og hindre at problemer går i arv mellom generasjoner. Videre er målet å unngå at nærmiljøet skal redusere beboernes muligheter for å utvikle seg, delta i samfunns- og arbeidsliv og oppleve god livskvalitet.

Nabolaget er dagliglivets arena der vi er aktive og møter andre i barnehager, skoler, fritidsaktiviteter, organisasjoner og bomiljø. Vel fungerende lokalsamfunn svekkes av sterk segregering, og opphoping av levekårsproblemer kan hindre utvikling og deltakelse. Barn og unge trenger voksne i lokalsamfunnet som ser dem, og som bidrar til en god og trygg oppvekst. Det gjelder ikke minst barn og unge som har vanskelige familieforhold eller andre utfordringer.

1.2.3.2 Lokalsamfunn skal være trygge og legge til rette for sosial kontakt

I mandatet står det at utvalget skal foreslå endringer som kan «bevare åpne og inkluderende byer i et langsiktig perspektiv». Etter utvalgets vurdering innebærer det at folk kan føle seg trygge og velkomne i alle deler av byene. Sosial samhandling kan bidra til at folk forstår hverandres situasjon bedre og øke fellesskapsfølelsen og tilliten mellom folk. Folk møtes på mange arenaer i samfunnet, blant annet i arbeidslivet og gjennom sosiale medier, men også i nærmiljøet og i fritidsaktiviteter. Mange og gode møteplasser har dermed betydning for om byene forblir åpne og inkluderende. Utvalget ser særskilt på hvordan lokalsamfunnene kan bidra til åpne og inkluderende byer.

Opplevd fellesskap og tilhørighet kan virke som et lim i samfunnet. Hvis lokalsamfunnene preges av konflikter, mistro og utrygghet, sier det seg selv at det er vanskelig å bygge fellesskap, samhold og tillit. Et inkluderende samfunn preget av tillit legger til rette for at flere kan delta i samfunnet. Samtidig kan det at mange deltar i samfunnet, påvirke samholdet positivt.

1.2.4 Virkemidler: Motvirke at forskjellene øker, sikre helhetlig byutvikling og målrettet innsats

Segregering kan i stor grad ses på som en konsekvens av økonomisk ulikhet. Levekårsutsatte områder utvikler seg så som en følge av segregeringen og levekårsutfordringene i befolkningen. Videre kan situasjonen innad i utsatte områder

forverres gjennom selvforsterkende, negative prosesser.

Et viktig fundament for å forebygge at områder blir levekårsutsatte er dermed å motvirke at den økonomiske ulikheten i samfunnet øker, og å sikre grunnleggende velferd for alle. Denne innsatsen bør bygge på hovedtrekkene i den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen. En god sysselsettingspolitikk, og tidlig innsats for barn og unge, er etter utvalgets syn de viktigste innsatsområdene for å bidra til bedre levekår på kort og lang sikt.

Å forebygge at levekårsutsatte områder oppstår og utvikler seg skjer grovt inndelt på tre nivåer. I tillegg er det behov for kompenserende innsats ved alvorlige levekårsutfordringer:

Den økonomiske politikken og den generelle velferdspolitikken fremmer velferd og utjevner forskjeller. Gode levekår og like muligheter for alle er sentrale målsettinger i den norske velferdsmodellen. En rekke generelle og rettighetsbaserte ordninger skal bidra til dette innenfor blant annet utdannings- og helsepolitikken. Videre er fordelingspolitikk og inntektssikringsordninger sentrale virkemidler for å dempe de økonomiske ulikhetene som oppstår, og sikre en grunnleggende velferd.

Gjennom *byutvikling og boligpolitikk* kan myndighetene påvirke hvordan den økonomiske ulikheten setter spor i form av segregering. Disse politikkkfeltene kan dermed forebygge segregering og konsentrasjon av levekårsutfordringer. Virkemidler i byutviklingen og boligpolitikken, slik som arealplanlegging, offentlige investeringer og boligsosiale virkemidler, kan bidra til mer sosialt blandede nabolag i ulike deler av kommunene.

Videre er det en stor oppgave for den lokale politikken å sikre likeverdige tjenestetilbud og kultur- og fritidstilbud. Og da handler det om både områdene og menneskene som bor der, og om både å forebygge og reparere. For å sikre likeverdige tjenester er det viktig at kommunene vurderer hvordan de fordeler ressurser til ulike nabolag, slik at alle de offentlige instansene er i stand til å levere gode tjenester uavhengig av beboernes levekårsutfordringer.

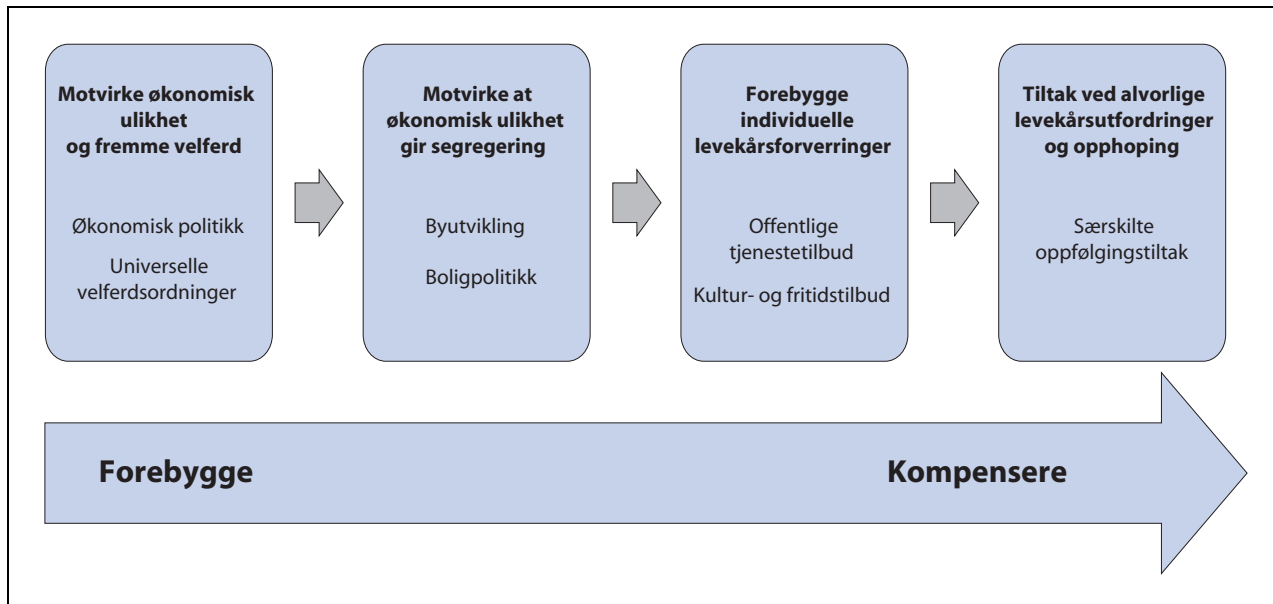
Figur 1.1 viser hvordan de ulike nivåene av forebyggende og kompenserende innsats skal motvirke opphoping av levekårsutfordringer.

På tross av at en rekke politikkområder er relevante for problemstillingene *utvalget* ser på, har *utvalget* konsentrert seg om enkelte sentrale temaer og virkemidler. Figur 1.2 viser relevante

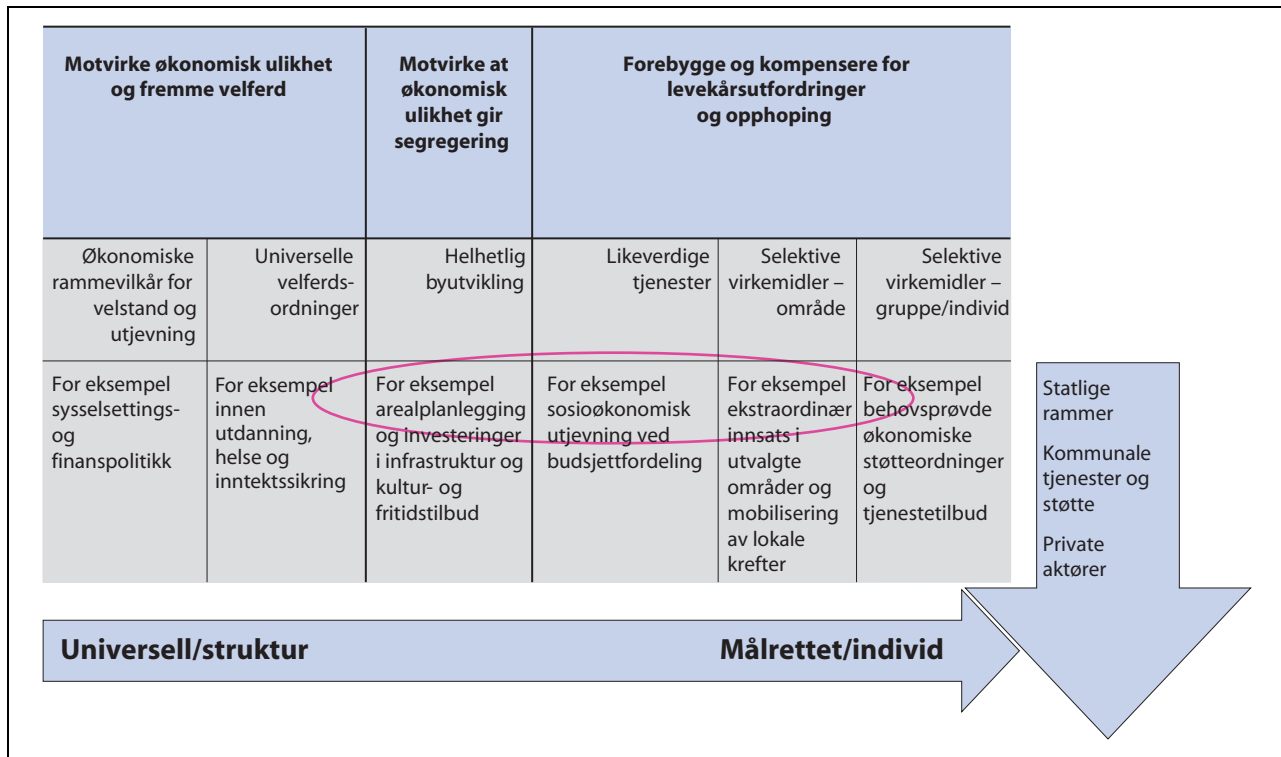
rammevilkår og virkemidler og hvilke politikkområder *utvalget* har lagt vekt på.

Utvalget har primært foreslått tiltak på tre områder. Det første er tiltak for en helhetlig byutvikling. Disse skal bidra til en jevnere fordeling av

fysiske kvaliteter (både positive og negative) og en mer variert befolkning i boligområdene. Det andre er å gjøre kommuner i stand til å tilby likeverdige tjenester i utsatte områder. Det tredje er ekstraordinær innsats i levekårsutsatte områder.



Figur 1.1 Forebyggende og kompenserende innsats mot opphoping av levekårsutfordringer



Figur 1.2 Utvalgets sentrale forslag og anbefalinger, plassert innenfor rammen av relevante universelle og målrettede virkemidler og politikkområder.

1.2.5 Utvalgets hovedanbefalinger

Å oppnå målet om at alle kan leve i gode lokalsamfunn, og at levekårsutfordringer ikke skal gå i arv, krever innsats på flere områder og på flere nivåer samtidig. Utvalget anbefaler at hovedvekten av innsatsen legges på følgende:

1.2.5.1 Gi barn og unge i utsatte byområder like muligheter

Det er billigere og mer effektivt å forebygge enn å reparere. *Utvalget* anbefaler derfor at prinsippet om tidlig innsats legges til grunn i all innsats rettet mot utsatte områder. Tidlig innsats handler om å gi hjelp så tidlig som mulig i et menneskes liv. *Utvalget* vil framheve hvor viktig det er å prioritere innsats for å bedre livssjansene til barn og unge i utsatte områder.

For at barn både skal ha gode barneliv og utvikle seg til trygge og selvstendige voksne, må de få dekket grunnleggende behov som gir varige og trygge relasjoner, tilhørighet og selvfølelse. Utvalget vil løfte fram familien som den viktigste rammen rundt barns liv og utvikling. Innsats rettet mot barn og unge i utsatte områder skal ha et helhetlig familieperspektiv. Den må i tillegg til å ivareta barn og unge også ivareta foreldrenes

behov for støtte. Barn og unges mulighet og evne til å bli kvitt den negative sosiale arven må styrkes både gjennom gode oppvekstforhold og trygge nabolag.

Skoler og barnehager må gi tilpassede og kvalitativt gode tilbud. Analyser som *utvalget* har bestilt viser at barnehager i levekårsutsatte områder i Oslo har en betydelig høyere andel barn som får ekstra ressurser til et tilrettelagt barnehagetilbud. Samtidig er det tegn til at barnehager i utsatte områder både har høyere voksentetthet og større sannsynlighet for å oppfylle pedagognormen. At voksentettheten er høyere, er naturlig sett i lys av barnas behov for ekstra tilrettelegging. Annen forskning fra Oslo peker i retning av at barnehager med en høy andel barn med innvandrerbakgrunn kan ha dårligere kvalitet, men funnene er ikke entydige.

Analysen tyder videre på at en større andel av ressursene ved skolene går til andre formål enn ordinær undervisning sammenliknet med andre områder i byene, sammensetningen av voksenpersonellet er annerledes og andelen lærere med godkjent lærerutdanning er lavere. Det kan tyde på at kvaliteten på opplæringen som gis i skolen, er dårligere enn i andre områder. Analysen viser videre at lærernormen er utformet på en måte som gjør at den reduserer handlingsrommet til

kommunene og skolene. De blir bundet til å fordele ressursene på en måte som sett ut fra elevenes behov ikke nødvendigvis er den beste. *Utvalget* mener at den viktigste måten å forebygge og kompensere for dette på er ved å styrke skolene med de største utfordringene.

Utvalget vil videre understreke at velferdstjenestene i utsatte områder må legge vekt på arbeid med barn og unges psykiske helse og på å gripe fatt i de grunnleggende årsakene til at mange sliter. Selv om familieforholdene er dårlige, er det ikke likegyldig hva som skjer på andre arenaer. En god skolesituasjon og et positivt fritidsmiljø kan være med på å kompensere for uheldige hjemmeforhold. Å styrke barnehage- og skoletilbudet og ulike tjenester og fritidsaktiviteter til barn og unge er også samfunnets beste måte å forebygge kriminalitet på.

1.2.5.2 Styrket og mer systematisk innsats i ordinære tjenester

Kommunene har en nøkkelrolle i å bedre levekårene i utsatte områder. Det er derfor viktig at kommunene har et økonomisk grunnlag de kan bruke til å motvirke og kompensere for levekårsutfordringer. *Utvalget* vil understreke at kommunenes inntektssystem¹⁵ er den viktigste faktoren som påvirker kommunenes ressurs-situasjon og mulighet til å løse sine særskilte utfordringer og levere gode tjenester til innbyggerne.

For å sikre likeverdighet i tjenestetilbudet mener *utvalget* det er behov for å styrke de ordinære tjenestene og tilbudene i utsatte områder økonomisk. Forebyggende og reparerende innsats rettet mot individer og områder med levekårsutfordringer er ressurskrevende, og i noen utsatte områder må det forventes at utfordringene er langvarige. Selv om enkeltpersoner får det bedre over tid, vil utfordringene i områdene kunne forbli store fordi nye personer med levekårsutfordringer flytter inn. Sammensatte levekårsutfordringer er heller ikke enkle å løse. Da er det behov for en forsterket innsats gjennom ordinære tjenester.

Utvalget mener det er grunn til å anta at en del store byer ikke blir tilstrekkelig kompensert for utgiftene fra opphoping av levekårsutfordringer. Regjeringen har satt ned et eget utvalg som skal gå gjennom inntektssystemet. *Utvalget* anbefaler

at Inntektssystemutvalget vurderer om kommunene er godt nok kompensert til å kunne tilby likeverdige tjenester i utsatte områder. For at inntektssystemet skal kunne ha nødvendig effekt i utsatte byområder, vil *utvalget* videre understreke hvor viktig det er at kommunene videretildeler midler til de utsatte områdene gjennom ressursfordelingssystemene sine. *Utvalget* mener også at det kan være verdt å se nærmere på om ressursfordelingen til statlige tjenester, for eksempel arbeidsmarkedstiltak, tar tilstrekkelig hensyn til utfordringene i levekårsutsatte områder.

1.2.5.3 Styrke levekårshensyn i byutviklingen

Utvalget mener at kvalitetsforskjellene mellom boligområder bør utjevnes, og at byutviklingen må bidra til å fordele goder og byrder mellom alle områder i kommunene. Goder kan blant annet være kultur- og fritidstilbud, grøntområder, tunneler og gode transportforbindelser, og byrder kan være blant annet arealkrevende og forurensende infrastruktur og lager- og industrivirksomhet.

Utvalget antar samtidig at det er lite realistisk å få helt bukt med trangboddhet og dårlige boforhold i levekårsutsatte områder. Gode offentlige utearealer og møteplasser er derfor ekstra viktig i de utsatte områdene og må etter *utvalgets* syn prioriteres særskilt høyt.

Hvis det ikke bygges nok boliger, kan det gå utover dem med de laveste inntektene. Nybygging kan også tilføre gode kvaliteter i utsatte boområder, for eksempel gjennom butikker, kafeer, møteplasser og et mer variert tilbud av boliger. Skal det bygges mye og raskt, kan det samtidig gå utover kvaliteten. Hvis det bygges for tett, med dårlige boligkvaliteter, er det en fare for at nye områder over tid blir levekårsutsatte. Det er også en fare for at ulik kvalitet på nybygde prosjekter forsterker kvalitetsforskjellene mellom ulike byområder. Det er med andre ord behov for både tilstrekkelig boligbygging og at alle boligområder bygges med god kvalitet.

Kommunene har et hovedansvar for den kommunale arealplanleggingen, men staten har også viktige roller i byutviklingen gjennom blant annet investeringer i infrastruktur og lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenester. Både stat og kommune må gis tydelige føringer som forplikter til å ta levekårshensyn gjennom planlegging og investeringer, og som gir kommunene klare retningslinjer i sin dialog med utbyggere, grunneiere og naboer.

Kommunene kan til en viss grad legge til rette for en variert bolig- og befolkningssammenset-

¹⁵ Inntektssystemet fordeler frie inntekter til kommunene. Frie inntekter er midler kommunene fritt kan disponere uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler.

ning gjennom planlegging og investeringer. *Utvalget* mener at kommunene bør få flere verktøy slik at de kan legge bedre til rette for at ulike befolkningsgrupper kan bosette seg i de samme områdene. Kommunene bør få større muligheter til å påvirke boligsammensetningen og også gis bedre muligheter til å kjøpe kommunale boliger i områder med høye boligpriser.

En del utleierte tilbyr dårlige og dyre utleieboliger til personer med få andre muligheter. *Utvalget* mener at det ikke er et mål i seg selv å øke andelen private utleieboliger på bekostning av at folk kan eie bolig. Eierlinja i den norske boligpolitikken har mange fordeler og har sannsynligvis virket dempende på segregeringen sammenliknet med situasjonen i flere andre land. På samme tid mener *utvalget* at det er viktig å jobbe for at leietakere har bedre muligheter til å skaffe seg en god bolig og en trygg og stabil bosituasjon. *Utvalget* vil særlig trekke fram at det er uheldig hvis offentlig husleiestøtte går til boliger med uakseptabel dårlig standard, og at det er behov for flere stabile utleiefirmaer som kommunene kan inngå avtaler med. *Utvalget* mener at det må legges bedre til rette for en utleiesektor der leie blir et reelt alternativ til eie. Det kan være behov for bedre rammebetingelser for utleierte som ønsker å drive boligutleie som en seriøs og langsiktig næringsvirksomhet.

1.2.5.4 Tydeligere mål og ansvarsfordeling i områdesatsinger

Den statlige finansieringen av områdesatsinger består av en rekke sektorbaserte tilskuddsordninger innenfor blant annet utdanning, arbeidsmarkedstiltak og byutvikling. Ordningene skal oppfylle omfattende og sammensatte mål innenfor samfunnsfelt som sysselsetting og deltakelse i samfunnet. Det er mange sektorer og aktører involvert. *Utvalget* mener at det er viktig at områdesatsinger har få og tydelige mål, med en klar sammenheng mellom mål, strategier og tiltak. En områdesatsing kan være et godt virkemiddel for å gjennomføre koordinerte lokale tiltak både innenfor fysisk opprusting og sosiale forhold og dermed bidra til gode og trygge bo- og oppvekstmiljøer. Områdesatsinger kan også være et godt verktøy for å sikre innovasjon og metodeutvikling i offentlig sektor. *Utvalget* mener samtidig at områdesatsinger ikke kan løse strukturelle utfordringer i byutvikling eller levekår.

Den omfattende bruken av statlige tilskudd til prosjekter kan gjøre at innsatsen blir for fragmentert og ustabil. Å søke på, rapportere og følge opp

prosjekter er ressurskrevende. Prosjektfinansiering kan føre til at det stadig blir satt i gang nye prosjekter framfor å sørge for en stabil innsats i de ordinære tjenestene. Det kan være vanskelig å få videreført prosjektene i ordinær drift selv om de er vellykkede.

Deler av dagens tilskuddsordninger til områdesatsinger bør innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Det er behov for å dreie innsatsen fra prosjektbasert innsats og metodeutvikling til varig å styrke de ordinære tjenestene. Dette gjøres best gjennom kommunenes frie inntekter.

Selv om mange levekårsutsatte områder vil trenge varig, forsterket innsats, trenger noen områder også forsterket innsats for en kort periode. *Utvalget* mener at staten fortsatt bør tildele tilskudd til områdesatsinger, men tilskuddsordningene bør ikke ha sektorbaserte mål. Tilskuddene bør heller gis til flerårige, helhetlige satsinger innenfor et geografisk område. Etter tildeling av tilskudd bør kommunene få handlingsrom til å håndtere de lokale utfordringene. Statlige myndigheter bør ikke være direkte involvert i bruken av tilskuddsmidlene med mindre kommunene selv ønsker det. *Utvalget* foreslår å avvikle dagens sektorbaserte tilskuddsordninger og opprette to nye tilskuddsordninger: ett tilskudd til gode og trygge bo- og oppvekstmiljøer og ett tilskudd til innovasjon og metodeutvikling.

Det finnes en rekke ulike arenaer for samordning. *Utvalget* mener at områdesatsing egner seg best til å koordinere lokale tiltak og i mindre grad til å koordinere store sektorinteresser. Hvis statlige sektormyndigheter skal delta i områdesatsinger, bør det være tydelig hva de statlige sektormyndighetene skal bidra med innenfor eget ansvarsområde, og hvordan involveringen er forankret i sektormyndighetenes beslutningsprosesser.

1.2.5.5 Behov for god ledelse og samarbeid på tvers

Utfordringene i levekårsutsatte områder og segregering i byer kan karakteriseres som gjenstridige problemer. Gjenstridige problemer er komplekse utfordringer hvor årsakene er sammensatte og påvirker hverandre gjensidig. Virkemidler for å løse gjenstridige problemer går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Å løse slike problemer forutsetter at ulike instanser samordner innsatsen sin. Det fordrer en sterk vilje til samarbeid.

Mange offentlige og private aktører må jobbe sammen i utsatte områder for å forebygge og kompensere for levekårsproblemene. Lærere, skoleledere, politi, helse- og sosialarbeidere og

andre bør utvikle nye måter å arbeide på og innta nye roller.

Utvalget vil understreke at god ledelse og lederkompetanse er avgjørende for å lykkes, og at det må legges til rette for dette på alle nivåer. Kanskje er ledelse særlig viktig i utsatte områder og gjør det nødvendig at kommunene legger inn ekstra innsats for å rekruttere til slike stillinger i områdene.

Utvalget mener videre det er viktig med god kompetanse blant dem som jobber i utsatte byom-

råder. God kjennskap til områdene og stabilitet i personalressursene kan være en nøkkel for å lykkes, ikke minst for å få til et godt og tverrsektorielt samarbeid. Hvis ansatte i tjenestene stadig skiftes ut, blir det vanskeligere å bygge opp kompetanse, få kontinuitet i tjenestene og gode tilbud til brukerne.

Staten kan bidra blant annet gjennom kompetansehevede tiltak og utdanning for å styrke de ulike aktørenes roller innenfor samarbeid og forebygging.

1.2.6 Utvalgets forslag til tiltak

Motvirke økonomisk ulikhet og fremme velferd for velstand og utjevning	Universelle velferdsordninger	Motvirke at økonomisk ulikhet gir segregering	Forebygge og kompensere for levekårsutfordringer og opphoping	Selektive virkemidler – gruppe/individ
Økonomiske ramnevilkår for arbeidsinkludering i offentlig sektor (kap 12)	Ingen skal betale mer enn en viss andel av inntekten sin til barnehage og SFO (kap 13)	Helhetlig byutvikling	Likeverdige tjenester	Selektive virkemidler – område
Gode vilkår for arbeidstiltak i barnehage for alle fire- og femåringer (<i>flertallsforslag</i>) (kap 13)	Gratis heltidstilbud i barnehage for alle fire- og femåringer (<i>flertallsforslag</i>) (kap 13)	Føring for en sosialt balansert byutvikling (kap 14)	Kompensere for høye utgifter i utsatte byområder gjennom inntektssystemet (kap 12)	Lokalt tilpassede arbeidsmarkeds tiltak i utsatte områder (kap 12)
Gratis heltidstilbud i barnehage for alle fire- og femåringer (<i>flertallsforslag</i>) (kap 13)	Gratis heltidstilbud i barnehage for alle fire- og femåringer (<i>flertallsforslag</i>) (kap 13)	Mulighet til å stille krav om boligens disposisjonsform i arealplaner (kap 14)	Levekårsdata og indikatorer på områdenivå (kap 12)	Koordinert innsats for næringsutvikling i utsatte områder (kap 12)
Avvikle kontantstøtten helt eller omgjøre den til ventestøtte (<i>flertallsforslag</i>) (kap 13)	Avvikle kontantstøtten helt eller omgjøre den til ventestøtte (<i>flertallsforslag</i>) (kap 13)	Redusere kostnadene ved å kjøpe kommunale boliger i områder med høye boligpriser (kap 14)	Endre opptaksregler til barnehage (kap 13)	Områdesatsing – Opprette to nye tilskuddsordninger og avvikle de eksisterende (kap 15)
Forsøk med obligatorisk, gratis heldags-skole (kap 13)	Forsøk med obligatorisk, gratis heldags-skole (kap 13)	Bedre muligheter for boligeie for lavinntektsfamilier i ulike deler av byen (kap 14)	Øke grunnbemanningen og pedagogtetheten i barnehager i levekårsutsatte områder (<i>flertallsforslag</i>) (kap 13)	Bedre effektstudier av områdesatsinger (kap 15)
Innføre et tilbud om et ekstra skoleår etter grunnskolen (<i>flertallsforslag</i>) (kap 13)	Innføre et tilbud om et ekstra skoleår etter grunnskolen (<i>flertallsforslag</i>) (kap 13)	Kvalitetssjekk av utleieforhold med husleiestøtte (kap 14)	Fastsette sosioøkonomiske kriterier for lærernormen (kap 13)	Styrke tilbudet til ungdom – fritidsaktiviteter, møteplasser og deltids- og sommerjobber (kap 16)

Motvirke økonomisk ulikhet og fremme velferd	Motvirke at økonomisk ulikhet gir segregering	Forebygge og kompensere for levekårsutfordringer og opphoping
Økonomiske rammevilkår for velstand og utjevning	Universelle velferdsordninger	Selektive virkemidler – gruppe/individ
	Helhetlig byutvikling	Selektive virkemidler – område
	Utvide bomiljø-tilskuddet til andre levekårsutsatte områder (kap 14)	Opprette en tilskudds-ordning til nærmiljø-arenaer i utsatte områder (kap 16)
	Koordinerende statlig enhet (kap 12)	Kunnskap om effekter av lokalsamfunnsarbeid (kap 16)
		Videreføre fylkeskommunes mulighet til å velge inntaksmodell til videregående opplæring (kap 13)
		Nytt kriterium om at flyktninger ikke bør bosettes i utsatte områder (kap 17)
		Utrede inntaksmodeller for videregående opplæring (kap 13)

Kapittel 2

Utvalgets mandat og arbeid

2.1 Oppnevning og mandat

Utvalg om levekårs- og integreringsutfordringer i byområder (By- og levekårsutvalget) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 26. oktober 2018.

Utvalgets mandat

Utvalgets mandat har vært følgende:

Opphopning av levekårsutfordringer i områder i og rundt de store byene er en utfordring i en rekke land i Europa. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i disse områdene. Også i Norge ser vi tendenser til en slik utvikling, selv om bildet ikke er entydig.

I NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit påpekes det at det norske samfunnet må lykkes bedre med integrering av innvandrere og flyktninger fra land utenfor Europa, for å ivareta samhörighet, tillit og samfunnsmodellens legitimitet.

Utvalget skal kartlegge omfanget av geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer i og rundt de større byene i Norge. Sentrale levekårsutfordringer kan være dårlig bomiljø, få møteplasser og aktivitetstilbud, trangbodddhet, arbeidsledighet, barnefattigdom, vold i nære relasjoner, ungdomskriminalitet, frafall fra utdanning, manglende sosial støtte, dårlig helse, rusmiddelproblematikk etc. Utvalget skal kartlegge levekårsutfordringer uavhengig av etnisk bakgrunn. Det skal imidlertid også sees særlig på hvordan fordelingen av slike levekårsutfordringer sammenfaller med bosettingsmønsteret blant innbyggere med innvandrerbakgrunn. Utvalget skal beskrive eventuelle tendenser til etnisk og sosioøkonomisk segregering ved barnehager og grunn- og videregående skoler i aktuelle byområder. Situasjonen og utviklingen i Norge skal, i den grad det er mulig og relevant, sammenlignes med tilsvarende kartlegginger fra andre land, og da primært med våre naboland.

Utvalget skal, på grunnlag av forskning, kartlegge og drøfte mulige årsaker til at enkelte byområder får en opphopning av levekårsutfordringer. Det bes særlig om at utvalget vurderer

ev. sammenhenger mellom slik opphopning og kjennetegn ved boligmarkedet og boligsammenstillingen i aktuelle områder.

Utvalget skal på grunnlag av forskning drøfte såkalte «nabolagseffekter» dvs. hvordan bosted og nabolag kan fremme eller hemme alle barn og unges utvikling og muligheter i livet. Det skal særlig sees på konsekvenser av geografisk opphopning av levekårsutfordringer og «bostedssegregering» eller «bokonsentrasjon». Utvalget skal også drøfte de samfunnsøkonomiske konsekvensene av segregering langs sosioøkonomiske og etniske skillelinjer og hvordan slike forhold kan påvirke tilliten og samhörigheten i det norske samfunnet.

Det skal gis en redegjørelse for og en vurdering av politikken og virkemidlene på området, både på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Vurderingen skal også omfatte sivilsamfunnets rolle. Utvalget skal gi en oversikt over ansvarlige aktører og skal særlig belyse problemstillinger knyttet til ansvarsfordeling og samhandling. Det bes særlig om en vurdering av den sannsynlige virkningen av områdesatsinger samt statlig og kommunal boligpolitikk, herunder betydningen av at familiene eier sin egen bolig. Det bes også om en vurdering av politikk for bosetting av nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn. Det skal særskilt vurderes hvilke tiltak som bidrar til stabile og trygge bomiljøer, og hvordan man kan utløse positive krefter i nærmiljøet. Tiltak som bidrar til felles møteplasser og nettverk mellom ulike grupper skal også vurderes nærmere.

Utvalget skal se hen til tidligere utredninger av relevans. Utvalget skal også sammenfatte evalueringer av sentrale tiltak som har vært iverksatt på området, herunder drøfte om og hvorfor tiltak har fungert eller ikke. Utvalget skal også se på erfaringer med virkemiddelbruk internasjonalt og vurdere tiltak som har hatt god effekt i andre land, og som vurderes å kunne ha overføringsverdi.

Utvalget skal foreslå endringer i eksisterende virkemidler, strategier og nye tiltak som kan bevare åpne og inkluderende byer i et langsiktig perspektiv samt fremme trygge og gode boforhold, gode oppvekst- og levekår og gode forutsetninger for integrering og positiv sosial utvikling. Utvalget skal utforme minst ett forslag til endringer som kan gjennomføres innenfor uendrede budsjetttrammer.

Utredningen skal gjennomføres i tråd med utredningsinstruksen og herunder skal det redegjøres for eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser.

Organisering av arbeidet

Det skal i forbindelse med utredningen nedsettes en referansegruppe som skal gi utvalget tilbakemelding på arbeidet underveis. Referansegruppen skal ha en særlig sentral rolle i forbindelse med utarbeiding av forslag til tiltak. Følgende grupper/aktører skal være representert i referansegruppen:

- Frivillig sektor
- Viktige målgrupper, som beboere, barn og unge etc.
- Departementer
- Direktoratater
- Kommunal forvaltning
- Tjenesteytende virksomheter
- Næringsliv

Utvalget skal levere én samlet rapport innen utgangen av 2020. Utgifter til utredningen dekkes av Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet innenfor gjeldende budsjettamme.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- fylkesmann Frank Jensen, utvalgsleder, Trondheim
- professor Annett Arntzen, Færder
- prosjektleder Parminder Kaur Bisal, Drammen
- forsker Ingar Brattbakk, Oslo
- fagleder barn og unge Sahra Jaber, Oslo
- konsulent Raymond Monsen Kristiansen, Oslo
- førsteamanuensis Moses Deyegbe Kuvoame, Ski/Porsgrunn
- politiinspektør John Roger Lund, Oslo
- etatsdirektør Anne-Marit Presterud, Bergen
- lege Endre Sandvik, Oslo
- seniorrådgiver Anne Skare, Stavanger
- instituttleder Guro Ødegård, Oslo

- forsker II Kristin Aarland, Bærum

Utvalgets sekretariat har bestått av prosjektleder Marie Seland (leder), utredningsleder Ane Seip Flaatten og seniorrådgiver Line Opjordsmoen. Seniorrådgiver Lars Engh Førde fungerte som utvalgets sekretariat i den innledende fasen av arbeidet, fra oppstarten i oktober 2018 til slutten av februar 2019.

2.3 Utvalgets arbeid

2.3.1 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget har hatt et tredelt mandat. Etter en innledende del I følger strukturen i utvalgets utredning det tredelte mandatet.

Utredningens del II beskriver segregering, opphoping av levekårsutfordringer og situasjonen i utsatte områder i de store byene. Utvalget har i tråd med mandatet hatt en bred tilnærming til hvordan geografisk konsentrasjon av levekårs- og integreringsutfordringer i og rundt byer kan forstås, og mange temaer blir berørt. I arbeidet har utvalget lagt til grunn at innbyggernes levekår og utviklingen av lokalsamfunn henger sammen. Utvalget forstår utfordringene i levekårsutsatte områder og segregering i byer som gjenstridige problemer. Slike problemer er komplekse utfordringer hvor årsakene er sammensatte og påvirker hverandre gjensidig.

I del III i utredningen drøfter utvalget mulige årsaker til og konsekvenser av segregering og opphoping av levekårsutfordringer. Videre beskriver utvalget hvordan ulike prosesser kan virke selvforsterkende. Denne delen er i stor grad en gjennomgang av internasjonal forskning.

I del IV redegjør utvalget for politikken og relevante virkemidler. Utvalget vurderer politikken, anbefaler endringer i strategier og eksisterende virkemidler og foreslår nye tiltak. Utvalget legger til grunn at for å løse gjenstridige problemer må det tas i bruk virkemidler på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Ulike instanser må samordne innsatsen sin.

2.3.2 Utvalgets arbeidsform

Utvalget har siden arbeidet startet i oktober 2018, hatt 18 utvalgsmøter. 14 av disse har vært dagsmøter. Fire har vært todagersmøter. Av alle møtene ble fire gjennomført på video. Fire av møtene har i tillegg vært kombinert med besøk til byene Bergen, Trondheim, Drammen og Oslo. Utvalget skulle også besøkt Stavanger i mars

2020, men besøket ble avlyst på grunn av covid-19-pandemien.

Utvalget har hatt en referansegruppe. Følgende personer deltok:

- Sigmund Aunan, Batteriet, Kirkens Bymisjon
- Iver Neptali Belle-Ramos, næringspolitisk rådgiver, Bergen Næringsråd
- Celine Blom, rådgiver, avdeling for inkludering og mangfold, Røde Kors
- Helsedirektoratet, avdeling for levekår og helse, ved avdelingsdirektør Øyvind Giæver
- Hege Hansen, SaLTo-koordinator, bydel Søndre Nordstrand, Oslo
- Glenny Jelstad, rådgiver, Drammen kommune
- Trude Mette Johansen, avdelingsleder, fritidstilbudet til barn og ungdom, bydel Bjerke, Oslo
- Mimi Bjerkestrand, direktør, Etat for barnehage, Bergen kommune
- Mohamed Fariss, barne- og ungdomsarbeider, Riverside ungdomshus
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), ved minoritetsrådgiver Zainab Mustaq
- Sarah Prosser, Director Norway, Ashoka Nordic, og gründer/styreleder Tøyen Unlimited
- Knut-Johan Rognlien, spesialrådgiver, Viken fylkeskommune

Utvalget har hatt to møter med referansegruppa som har gitt innspill til utvalgets arbeid med strategier og tiltak. Referansegruppa var særlig bedt om å gi innspill til temaene bolig og byplanlegging og barn, unge og oppvekst.

Ulike forskere, fagpersoner og andre ressurspersoner har vært invitert til utvalgsmøtene. I tillegg har utvalget vært på studietur til Danmark og Sverige.

Følgende innledere har vært invitert til utvalgets møter:

- Grete Brochmann, professor, Universitetet i Oslo. «Brochmann-utredningene: Perspektiver og erfaringer»
- Lasse Stambøl, seniorforsker, Statistisk sentralbyrå. «Er Norge blitt mer segregert?»
- Simen Markussen, seniorforsker, Frischsenteret. «Er Norge blitt mer segregert?»
- Knut Moum, spesialrådgiver, Finansdepartementet. «Meld. St. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle – fordeling og sosial bærekraft*»
- Gunn Elisabeth Birkelund, professor, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo. «Nabolagssegregering, skolesegregering og flyttinger»
- Laila T. Kleivdal og Lise Egge, DnB Eiendom. «Boligmarkedene i Groruddalen fra to eierdomsmegleres ståsted»

- Lena Magnusson Turner, professor, OsloMet, og Terje Wessel, professor, Universitetet i Oslo. «Utfordringer i boligmarkedet med hovedvekt på situasjonen i Oslo»
- Omar Syed Gilani, prosjektleder, Senter for flyktningkompetanse og integrering (SeFI), bydel Gamle Oslo. «Utenforskap»
- Mari Vaattovaara, professor i bygeografi og direktør ved Institute of Urban and Regional Studies, University of Helsinki. «Helsinkis politikk for sosial miks»
- Anders Kessling, direktør ved Delegationen mot segregation (Delmos), Sverige. «Segregering i Sverige – politikk, erfaringer og oppfølging»
- Jan Erik Grundtjernlien, seksjonssjef Arbeids- og velferdsdirektoratet. «NAV's innsats for inkludering av utsatte grupper i arbeidslivet»
- Sissel Monsvold, sjefsøkonom, Erlend Velgaard, forretningsutvikler i konsernadministrasjonen, og Christina Solli Ektvedt, utviklingsdirektør, alle tre fra OBOS. «Forutsetninger for å bygge gode boliger i levekårsutsatte områder»

Besøk til Drammen

Utvalget fikk presentasjoner om områdesatsingen Fjell 2020, Familiehjelpen, som er et gratis lavterskeltilbud til familier med barn i alderen null–seks år, Galterud ungdomsskole og deres samfunnsansvar og politiets arbeid i Drammen. Videre var utvalget på befaring på Fjell.

Utvalget møtte Thea Risvik Stokke fra Fjell 2020 i Drammen kommune, Trine Lise Brastad Hansen og Linda Moen fra Familiehjelpen i Drammen kommune, Jan Dag Michalsen og Hassan Etmian fra Galterud ungdomsskole og Geir Oustorp fra Søndre Buskerud politidistrikt.

Besøk til Bergen

Utvalget fikk presentasjoner om områdesatsingen i Bergen, Ny-Krohnborg skole og senter, Sletbakken bomiljøprosjekt og tilbudet ved aktivitetshuset «Femhern», inkludert om åpen barnehage og fritidstilbud i regi av Way Forward.

Utvalget møtte Mary A. Økland fra Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering i Bergen kommune, Jan Ove Johansen og Vincent Mrimba fra Ny-Krohnborg skole og senter, Anne Line Grimmen, Kristin Mjelstad og Marianne Obstvedt fra Etat for boligforvaltning i Bergen kommune, Anita Hellesund fra Kirkens Bymisjon og Rasmus Solberg fra Way Forward.

Besøk til Trondheim

Utvalget fikk presentasjoner om byutviklingen i Trondheim og om hvordan kommunen jobber med levekår, om områdesatsingen på Saupstad og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge. Videre var utvalget på befaring i Saupstad-Kolstad-området.

Utvalget møtte Sveinung Eiksund fra Byplan-kontoret i Trondheim kommune, Are Øyasæter, Lene Markussen og Even Ytterhus fra rådmannens fagstab i Trondheim kommune, Terje Svarva og Birger Johnsen fra Ringvegen borettslag og Jan Morten Bjerkan fra Kolstad Fotball.

Besøk til Oslo

Utvalget fikk presentasjoner om areal- og transportplanlegging i Oslo kommune, kommunens arbeid med områdesatsing og om levekårsforskjeller og tiltak mot disse i Osloskolen. Utvalget fikk også presentert erfaringer og utfordringer i skolehverdagen av lærere ved Lofsrud og Mortensrud skoler. Videre fikk utvalget presentert Stovner skoles grep for å løfte elever med svake skoleresultater, Bydel Stovners arbeid med barn og unges helse og Bjerke bydels områdeinnsatser. Utvalget var også på en befaring i Groruddalen.

Utvalget møtte Hilde Gran, Pål Riis og Bjarte Rørmark fra Utdanningsetaten i Oslo kommune, Siri Gauthun Kielland, Morten Wasstøl og Arne Bergsgard fra Plan- og bygningsetaten og Synnøve Riise Bøgeberg fra Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune. Utvalget møtte også Ellen Janne Granum, Gro Hege Mathiesen og Kari Loddengaard fra Stovner skole, Liv Kolstad Zehou og Kine Waaler Kristoffersen fra Bydel Stovner og Ragnhild Olaussen fra Bydel Bjerke. Videre møtte utvalget Aurora Lange, Sindre Augusto Garcia, Oda Helene Bergland Aarhus og Kjersti Skappel Price, alle fire lærere på Lofsrud skole, og Gunhild Nohre-Walldén, lærer ved Mortensrud skole.

Møte med andre kommuner

Utvalget har hatt et felles møte med representanter for kommunene Tromsø, Hamar, Skien, Kristiansand og Fredrikstad. I møtet presenterte hver kommune oversikt over opphoping av levekårsutfordringer i egen kommune, strategier for å dempe levekårsutfordringer og vurderinger av statens bidrag og rolle.

Utvalget møtte kommuneplanlegger Gunn-Elin Jakobsen (Tromsø kommune), kommunalsjef Opp-

læring og oppvekst Dordy Wilson og Tina Cecilie Eriksen, NAV (begge fra Hamar kommune), rådmann Ole Magnus Stensrud, rektor Kim Aas og levekårskoordinator Ann-Beate Myhra (alle fra Skien kommune), forskningssjef Eirik Abildsnes (Kristiansand kommune) og ordfører Jon-Ivar Nygård og folkehelsekoordinator Bent Olav Olsen (begge fra Fredrikstad kommune).

*Studietur til Århus, København og Malmö**I Århus*

I Århus i Danmark fikk utvalget presentert Århus kommunes visjon for omdannelse av utsatte boligområder og attraktive bydeler, Århus kommunes innsats med integrering og utsatte boligområder, og prosjektet «Oppgang til oppgang» om relasjonell arbeidsmarkedsinnsats med familiefokus i Gellerup. Utvalget var også på befaring i bydelen Gellerup. Videre holdt professor Anna Piil Damm en presentasjon om effekter nabolag kan ha på skole, arbeid og kriminalitet.

Under besøket i Århus møtte utvalget stadsdirektør Niels Højberg og programleder Per Frølund, Borgmesterens Afdeling, og Anne Marie Frederiksen, Sociale Forhold og Beskæftigelse, alle tre fra Århus kommune. Utvalget møtte også professor Anna Piil Damm, Aarhus Universitet.

I København

I København fikk utvalget presentasjoner av parallellsamfunnsinnsatsen, av boligsosialt arbeid i Danmark og av forskningsbasert kunnskap om utsatte boligområder, gettoer og harde gettoer. Utvalget fikk også presentert organisasjonen Bydelsmødre og arbeidet deres.

Under besøket i København møtte utvalget sjefkonsulent Mikael Lynnerup Kristensen og fullmektig Mads-Peter Birkelund, Transport- og Boligministeriet, seniorkonsulent Nana Øland Frederiksen, Center for Boligsocial Udvikling (CFBU), Mai-Britt Haugaard Jeppesen, leder for Bydelsmødrenes sekretariat og sjefanalytiker Gunvor Christensen, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for velfærd (VIVE).

I Malmö

I Malmö fikk utvalget presentert Malmö kommunes arbeid med prosjektet «Communities that Care», som har som mål å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge, og kommunens innsats i skolen. Videre holdt professor Christofer Edling en presentasjon om «Väldsbejakande extremism

och organiserad brottslighet i Sverige». Utvalget besøkte kvinnekooperativet Yalla Trappan og fikk en orientering om virksomheten.

Under besøket i Malmö møtte utvalget enhets-sjef Beata Engels Andersson, utviklingssekretær Elma Radovac og Mats Glans, Malmö kommune, representanter for Yalla Trappan og professor Christofer Edling, Institutet för Framtidsstudier og Lunds universitet.

Utredninger utvalget har bestilt

Utvalget har bestilt følgende utredninger og analyser:

- *Oppvekstmiljø i utsatte byområder. Resultater fra Ungdata-undersøkelser i seks utvalgte kommuner.* Andersen, P.L. og Bakken, A. NOVA notat nr. 1/20. OsloMet, NOVA.

På oppdrag fra utvalget har OsloMet/NOVA kartlagt faktorer ved oppvekstmiljøet, basert på resultater fra Ungdata-undersøkelser i utvalgte kommuner. De seks kommunene er Oslo, Bergen, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand og Skedsmo. I kartleggingen er det brukt data fra Ungdata Junior-undersøkelsen blant femte- til sjuendeklassinger i Oslo og data fra undersøkelser på åttende til tiende trinn i alle seks kommuner. På videregående trinn, Vg1-Vg3, er det data kun fra Oslo. Studien omhandler barn og unges selvbilde, relasjoner til foreldre og venner, skoletrivsel, tidsbruk på lekser, tanker om framtiden, opplevelse av nærmiljø, hva elevene gjør på fritiden av organiserte og uorganiserte aktiviteter samt problematferd og regelbrudd.

- *Erfaringer fra tre utsatte byområder. Hvilke erfaringer har personer som bor eller jobber i byområder med levekårsutfordringer?* Proba samfunnsanalyse. Rapport 2020-07.

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra utvalget gjennomført en undersøkelse av erfaringer hos personer som bor og jobber i områder med levekårsutfordringer. I undersøkelsen kartla de erfaringer, opplevelser, oppfatninger og meninger hos lokale aktører som beboere, næringslivsaktører, ansatte i offentlige etater og personer engasjert i frivillig arbeid. Sentrale temaer er oppvekst- og nærmiljøkvaliteter, bosted og omdømme. Undersøkelsen er en sammenliknende casestudie med tre byområder. Den er hovedsakelig basert på kvalitative metoder, men inkluderer også en kvantitativ spørreundersøkelse med standardiserte spørsmål. Oppdragstaker valgte tre caseområder fra ana-

lyseområdene som framkom i den første fasen av utvalgets arbeid med levekårsstatistikk (omtalt nedenfor). Områdene er Grorud delbydel i Oslo, Slettheia i Kristiansand og Holmen-Trosvik-området i Fredrikstad.

- *Ressursbruk i levekårsutsatte byområder.* Iversen, J.M., Haraldsvik, M. og Nyhus, O.H. SØF-rapport nr. 04/20.

Senter for økonomisk forskning har på oppdrag fra utvalget undersøkt utgiftsforskjeller mellom områder med levekårsutfordringer og andre områder i de fire største byene. Undersøkelsen er særlig konsentrert om utgifter til skoler og barnehager. I tillegg er det også gjort undersøkelser av utgifter til blant annet kultur- og fritidstilbud, og de har tatt for seg bruken av statlige tilskudd gjennom områdesatsinger og andre tilskuddsordninger. Undersøkelsen ser dessuten på forskjeller og utviklingen i lærertetthet i områder med levekårsutfordringer sammenliknet med andre områder.

For Bergen, Trondheim og Stavanger er analyseområdene de samme som i utvalgets analyser av levekårsstatistikk (omtalt nedenfor). Fra Oslo er 27 av de 51 analyseområdene tatt med, skjønsmessig valgt ut basert på levekårsindikatorene. Ved hjelp av kartdata er skoler og barnehager koplet til analyseområdene. De kvantitative undersøkelsene er supplert med intervjuer av nøkkelpersoner i de tre største byene.

Utvalgets arbeid med levekårsstatistikk

Utvalget har hentet inn data fra Statistisk sentralbyrå og fått utført to analyser av omfanget av geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer i norske byer og omegnskommuner.

- *En oppdatert analyse av delområders levekår i 26 kommuner.* Fase 1 av oppdrag for By- og levekårsutvalget. Aarland, K.
- *Analyser av levekår og demografi for levekårsutsatte byområder.* Fase 2 av oppdrag for By- og levekårsutvalget. Aarland, K. og Brattbakk, I.

Formålet har vært både å kartlegge omfanget av geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer i og rundt de større byene, men også å kunne gi et bredt og sammensatt bilde av utfordringene i områdene og av utviklingen over tid.

Videre har utvalget sett særlig på hvordan fordelingen av levekårsutfordringer i de store byene sammenfaller med bosettingsmønstret til personer med innvandrerbakgrunn.

Første fase av statistikkinnhenting – kartlegge omfanget av opphoping av levekårsutfordringer

I den første fasen av statistikkinnhenting valgte utvalget ut noen få sentrale levekårsindikatorer. Disse ble valgt fordi utvalget mente de samlet sett ville gi et godt og overordnet bilde av hvilke områder i byene som har en viss opphoping av levekårsutfordringer.

Indikatorene var

- andel barn i lavinntektsfamilier¹
- andel 20–29 år utenfor arbeid og utdanning
- andel 30–59 år utenfor arbeid og utdanning
- andel 21–29 år som ikke har fullført videregående skole
- andel 30–59 år med lav eller ingen utdanning

I tillegg ble det bestilt demografiske variabler (folketall og andel og antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre).

Det ble innhentet statistikk fra til sammen 26 store og mellomstore kommuner.² Dette er kommuner som har over 30 000 innbyggere (kommuneinndeling fra før 1. januar 2020). I tillegg ble Hamar tatt med for å få med en innlandskommune. Kommunene Tromsø og Rælingen har over 30 000 innbyggere, men ble ikke tatt med fordi de i liten grad har opphoping av levekårsproblemer.

For å gi et bilde av hvordan levekårsutfordringer fordeler seg internt i byene, ble det hentet inn statistikk på et lavere geografisk nivå enn kommunenivå, men på et høyere nivå enn grunnkrets-nivå. I denne første fasen ble 299 områder inkludert i analysen.

I utgangspunktet ble statistikken hentet inn på delområdenivå, som er en geografisk enhet bygd opp av flere grunnkretser. Det viste seg imidlertid at å bruke denne enheten i analysene ga uheldige utslag fordi delområdene hadde svært ulik størrelse. For 11 kommuner³ har utvalget justert den geografiske inndelingen noe for å få mer sammenliknbare enheter etter folketall (hovedparten mellom 5000 og 10 000 innbyggere). Områder i disse 11 kommunene som viste seg ikke å ha noen sær-

lig konsentrasjon av levekårsproblemer, ble utelatt.

For Oslo kommune ble delområder erstattet med delbydeler. Fra Oslo er alle delbydeler i åtte bydeler inkludert. Det er de åtte bydelene som hadde de tydeligste tegnene på konsentrasjon av levekårsproblemer. Mer spesifikt er dette de tre sentrumsbydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene, de fire bydelene i Groruddalen – Bjerke, Grorud, Stovner og Alna – samt bydelen Søndre Nordstrand.

I de resterende 15 mellomstore kommunene⁴ er alle delområder inkludert. I disse kommunene er delområdene fra Statistisk sentralbyrå benyttet. Delområdene i disse 15 kommunene er dermed ikke justert for å gjøre dem mer sammenliknbare.

Det som omtales som analyseområder i utredningen, er derfor enten delområder etter SSBs inndeling, delbydeler i Oslo eller egendefinerte områder bygd opp av grunnkretser.

Den andre fasen av statistikkinnhenting – situasjonen og utviklingen i utvalgte analyseområder

For å kunne gi et mer inngående bilde av situasjonen og utviklingen i et utvalg analyseområder, har utvalget innhentet ytterligere levekårsstatistikk. Dette var den andre fasen i utvalgets arbeid med å innhente statistikk.

Statistikken som ble innhentet i den første fasen, ga et godt grunnlag for å velge ut analyseområder i denne andre fasen. Analyseområdene ble valgt ut fra 11 kommuner (de 13 største kommunene med unntak av Tromsø og Rælingen) og basert på de tidligere omtalte levekårsindikatorer. Analyseområdene ble valgt ut på bakgrunn av at de hadde høy andel barn i lavinntektsfamilier og flere indikatorer som overlappet, eller de skåret særskilt høyt på de andre indikatorene.

Alle de 51 delbydelene i de 8 tidligere nevnte bydelene i Oslo ble inkludert i den andre fasen.

Utvelgelsen av områder ga til sammen 99 analyseområder fordelt på de 11 kommunene. Disse ble analysert med utgangspunkt i nærmere 30 indikatorer.⁵

¹ Lavinntektsfamilier er definert som familier hvor inntekten er under 60 prosent av medianinntekten.

² Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Sandnes, Kristiansand, Drammen, Fredrikstad, Lørenskog, Skedsmo, Ullensaker, Moss, Sarpsborg, Bærum, Asker, Hamar, Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Porsgrunn, Skien, Arendal, Haugesund, Karmøy, Ålesund og Bodø.

³ De 13 største med unntak av Tromsø og Rælingen: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Sandnes, Kristiansand, Drammen, Fredrikstad, Lørenskog, Skedsmo, Ullensaker.

⁴ Moss, Sarpsborg, Bærum, Asker, Hamar, Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Porsgrunn, Skien, Arendal, Haugesund, Karmøy, Ålesund og Bodø.

⁵ Analysen baserer seg på om lag 30 indikatorer som dekker temaer som demografi (4), flytting (5), utdanning (4), inntekt og arbeid (6), bolig (6), valgdeltakelse, nærmiljø, dødelighet, sosialhjelp og barnevern. Indikatorene er fordelt på kjønn, aldersgrupper, innvandrerbakgrunn og tre årstall. Dette gjør at det samlede antallet indikatorer er over 80.

Det er verdt å merke seg at i den oppsummerende delen av analysen er 11 delbydeler i Oslo tatt ut, slik at oppsummeringen kun inkluderer 88 analyseområder fra de 11 kommunene.

Analyseområdene er ikke omtalt ved navn i rapporten. Utvalget viser til rapportene som analyserer levekårene i områdene (Aarland 2020, Aarland og Brattbakk 2020).

Annet arbeid

Utvalget har hatt en nettside med informasjon om utvalget, utvalgets medlemmer, mandatet, korte stikkord fra utvalgets møter og aktiviteter og informasjon om referansegruppa. På nettsiden var det også mulig å gi innspill til utvalget.

Utvalget henvendte seg til åtte utvalgte kommuner og spurte om det er tendenser til barnehage- og skolesegregering i deres respektive kommune. Bakgrunnen for bestillingen var at det er lite kunnskap og statistikk å finne om tendenser til segregering i barnehager og skoler, og at den kunnskapen som fantes, var fra Oslo. De åtte kommunene er Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Tromsø, Fredrikstad, Kristiansand og Skien.

Videre har utvalgets sekretariat hatt møter med og innhentet innspill fra relevante departementer, direktorater og andre statlige aktører til bruk i utvalgets arbeid.

Sekretariatet har fått god hjelp med litteratursøk fra ansatte på biblioteket til Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS).

For å beskrive situasjonen i utsatte byområder har utvalget, i tillegg til de utredningene utvalget selv har bestilt, brukt stedsanalyser og evalueringer av områdesatsinger i byer. Stedsanalyser er rapporter som ofte er bestilt av kommuner. De er enten bestilt som en oppstartsdokumentasjon før det settes inn innsats, for eksempel områdeløft eller områdesatsing, eller de gjennomføres for å følge utviklingen i et område hvor det er konkret innsats. Videre har utvalget brukt levekårsanalyser og undersøkelser som kommuner har utført. Stedsanalysene især, men også til dels levekårsanalysene, er brukt for å illustrere situasjonen i utsatte byområder.

De fleste stedsanalyser er gjennomført i Oslo. Det er verdt å nevne at funn fra Oslo ikke nødvendigvis gir et godt bilde av utsatte områder i andre byer. Andre begrensninger ved slike stedsanalyser er at de ikke gir grunnlag for å generalisere – de gir et bilde av situasjonen kun på stedet de er gjennomført. I tillegg er mye av informasjonen basert på kvalitative intervjuer. Innholdet og for-

men i de ulike stedsanalysene kan også være svært ulik. Stedsanalyser er dermed ikke en kilde til systematisk informasjon om utsatte områder. Sammen med statistikken utvalget har innhentet og annen eksisterende kunnskap, kan de imidlertid bidra til å gi et godt samlet bilde av noen utsatte byområder.

Covid-19-pandemiens konsekvenser for arbeidet

I perioden utvalget har arbeidet, har covid-19-pandemien endret situasjonen i Norge og i verden. For eksempel vil mye av statistikken utvalget har bestilt fra SSB være utdatert, særlig den som gjelder arbeid. Pandemien har også hatt konsekvenser for gjennomføringen av flere av utvalgets møter. Fire av møtene har blitt holdt som videomøter. Det andre og siste møtet med referansegruppa ble holdt som videomøter (i grupper). Utvalgets planlagte besøk til Stavanger i mars 2020 ble avlyst på grunn av pandemiutbruddet.

2.4 Sammendrag

Utredningens del I består av kapitlene 1 og 2. I kapittel 1 beskriver utvalget hvordan det forstår situasjonen og segregeringen, hvilke konsekvenser segregering og selvforsterkende prosesser har, og hvilke aktører som kan påvirke utviklingen. Utvalget presenterer så de viktigste vurderingene sine, og hovedanbefalinger og tiltak. Kapitlet inneholder også en kort omtale av konsekvenser av covid-19-pandemien.

Kapittel 2 gir en oversikt over utvalgets mandat og arbeid.

Del II i utredningen består av kapitlene 3–7 og inneholder utvalgets situasjonsbeskrivelse.

Kapittel 3 beskriver sosioøkonomisk segregering og segregering etter innvandrerbakgrunn i byer i Norge med vekt på Oslo. Situasjonen i Norge er sammenliknet med noen andre byer i andre land. Utvalget redegjør for konsentrasjonen av levekårsutfordringer i norske byer, basert på analyser som utvalget har fått utført. Kapitlet avslutter med en omtale av tendenser til skole- og barnehagesegregering i enkelte byer i Norge.

I kapittel 4 beskriver utvalget trekk ved arbeids- og boligmarkedene som kan påvirke ulikhet i levekår. Det er gjort rede for omfanget av husholdninger med lavinntekt med vekt på barnefamilier og negative konsekvenser av å vokse opp i en lavinntektsfamilie. Kapitlet gir status på levekårsvariabler i analyseområdene på arbeid, lavinntekt og trangboddhet, og det omtaler boligpriser

og andelen som eier og leier bolig i disse områdene. Det er så en kort beskrivelse av sosiale helseforskjeller og særskilte helseutfordringer i utsatte områder. Siste del omhandler valgdeltakelse.

Kapittel 5 omhandler bo- og nærmiljøet i utsatte områder. Kapitlet tar opp utfordringer med bo- og nærmiljøkvaliteter og sosiale relasjoner i utsatte områder. Videre beskrives innbyggernes trivsel, opplevelse av nærmiljø og den opplevde tryggheten. Kapitlet beskriver også omfanget av fritidstilbud til barn og unge.

Barn, unge og oppvekst er tema i kapittel 6. Kapitlet beskriver betydningen av foreldre og familie som omsorgsgiverne i barns liv og redegjør for situasjonen i barnehagen, skolen og skolefritidsordningen (SFO) i utsatte områder. Videre beskriver kapitlet barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter og barns helse, selvbylde og framtidstro. Barn og unges møte med tjenesteapparatet, og tjenesteapparatets møte med dem, er omtalt. Kapitlet avslutter med å omtale barn og unge i utsatte situasjoner og posisjoner. Her beskrives utviklingstrekk i ungdomsmiljøer. Videre er unges rusbruk, barn og unge som blir utsatt for vold og unge som er i risiko for å begå kriminalitet omtalt.

Kapittel 7 omhandler kriminalitetsutviklingen. Kapitlet beskriver kriminalitetsbildet i noen byer og utsatte områder, med særlig vekt på barne- og ungdomskriminaliteten. Videre er det redegjort for geografiske forskjeller i kriminalitet, beboernes opplevelse av kriminalitet i nærområdet og barn og unges opplevde trygghet.

Utredningens del III består av kapitlene 8-11. I denne delen drøfter utvalget mulige årsaker til og konsekvenser av segregering og opphoping av levekårsutfordringer og beskriver ulike prosesser som kan virke selvforsterkende. Drøftingen av årsaker og konsekvenser bygger i stor grad på internasjonal forskning.

Kapittel 8 beskriver hvordan attraktiviteten til boligområder ofte har historiske røtter og har utviklet seg fra naturgitte omgivelser. Kapitlet redegjør så for hvordan økonomiske forskjeller sammen med hvor attraktive boligområdene er, danner et grunnlag for segregering og bokonsentrasjon.

Kapittel 9 omtaler attraktiviteten til boligområder, flytting og selvforsterkende prosesser. Videre er boligeie og samspill mellom utfordringer i nabolag med vekt på sosiale problemer, fysisk utfall og kriminalitet behandlet.

I kapittel 10 gjennomgår utvalget litteratur om konsekvenser av bokonsentrasjon for sosial mobilitet, samhold og tillit. Nabolageffekter som gjel-

der utdanning, arbeid og kriminalitet, og konsekvenser av segregering mellom skoler, er vektlagt. Siste del av kapitlet gir en oversikt over teorier om hvordan tillit og samhold utvikles og vedlikeholdes i lokalsamfunn og i samfunnet i bredt.

Utvalget gir i kapittel 11 sine vurderinger av situasjonen i Norge og av årsakene til og konsekvensene av bokonsentrasjon.

Del IV består av kapitlene 12-19 og omhandler strategier og tiltak. I denne delen vurderer utvalget politikken og relevante virkemidler. Her anbefaler utvalget endringer i strategier og eksisterende virkemidler og foreslår nye tiltak.

Kapitlene 12-18 er en tematisk gjennomgang av ulike politikkområder. Hvert av kapitlene starter med en faktadel og går deretter over i en del med utvalgets vurderinger og forslag til tiltak.

Kapittel 12 beskriver sentrale kjennetegn ved den norske arbeids- og velferdsmodellen. Kapitlet omtaler arbeidsinkludering og næringsutvikling som virkemidler for å styrke levekårene i utsatte områder, og kommunenes økonomiske forutsetninger for å forebygge og kompensere for opphopning av levekårsutfordringer. Siste del av kapitlet beskriver nordiske strategier mot segregering og utsatte områder.

I kapittel 13 gjennomgår utvalget virkemidler innen barnehage, skole og SFO som kan bidra til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet. Kapitlet gir en oversikt over noen tjenester som retter seg mot familier og deres barn for at de skal få den hjelpen de har behov for. Det er skolehelsetjenesten, helsestasjonene, andre forebyggende tjenester i kommunene, familievernkantorene og barnevernet.

Kapittel 14 omhandler byutvikling og bolig. Kapitlet beskriver hvordan arealplanlegging, investeringer i byutvikling og boligsosiale virkemidler kan bidra til å utjevne geografiske forskjeller i levekår, og bidra til gode bo- og nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder.

Områdesatsing er tema for kapittel 15. Utvalget gjennomgår her begrunnelser for og innretninger av områdesatsinger. Kapitlet beskriver tidligere og eksisterende områdesatsinger og erfaringer med områdesatsinger både i Norge og internasjonalt. Til sist oppsummerer utvalget undersøkelser av områdesatsingers effekter på levekår, områdekvaliteter og arbeidsmetoder.

Kapittel 16 handler om fritid, deltakelse og lokalsamfunn. Kapitlet beskriver kort frivillige organisasjoners rolle som lokalsamfunnsaktør og som en påvirkningsvei. Videre gjennomgås virkemidler på kultur- og fritidsfeltet og til frivillighet. Kapitlet gir også en oversikt over virkemidler for å

inkludere barn og unge, lokalt frivillig integreringsarbeid og god praksis for å øke deltakelsen i lokalsamfunn.

Kapittel 17 gir en oversikt over politikken for bosetting av flyktninger og virkninger av den. Kapitlet beskriver geografisk fordeling av flyktninger og resultater av integrering med vekt på sysselsetting. Videre er flytting blant flyktninger og hvordan det påvirker integreringen omtalt.

Kapittel 18 tar opp kriminalitetsforebygging. Her er først og fremst justissektorens virkemidler for å forebygge kriminalitet beskrevet. Vekten er

lagt på politiets kriminalitetsforebyggende arbeid i større byer og byområder, særlig rettet mot barne- og ungdomskriminalitet, men også mot vold mot barn og vold i nære relasjoner.

De økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag framgår av kapittel 19. Samfunnsøkonomiske nytteeffekter er omtalt, med vekt på nabolagseffekter, psykisk helse og livskvalitet, og tillit og samhold. Til slutt omtales kort økonomiske og administrative konsekvenser av de enkelttiltakene som utvalget foreslår.

Del II
Situasjonsbeskrivelse

Kapittel 3

Segregering og opphoping av levekårsutfordringer i Norge

Norske storbyer har over lang tid hatt tydelige mønstre av segregering, selv om de geografiske mønstrene og gradene av segregering har vært ulike. Det er også store forskjeller mellom norske byer i graden av opphoping av levekårsutfordringer, men en rekke byer har områder med betydelige utfordringer. En del områder har høye andeler barn i lavinntektsfamilier og andre utfordringer som gir krevende oppvekstforhold.

3.1 Sosioøkonomisk segregering

Historisk sett er det Oslo som har hatt de tydeligste segregeringsmønstrene (Dale og Jørgensen 1986). Andre større byer i Norge har ikke et like klart skille mellom områder med gode og dårlige levekår som det Oslo har. Både Bergen, Trondheim og Stavanger har tydelige trekk av levekårsoppopping i enkelte områder, men består mer av et lappeteppes av områder der fordelingen av levekårsutfordringer er ujevn (Stavanger kommunes nettsider, Trondheim kommune 2012, Bergen kommune 2019). Utfordringene finnes i relativt små områder, og områder med gode og dårlige levekår ligger om hverandre.

Segregeringen så ut til å synke eller holde seg relativt stabil i perioden 1970–2000, i takt med at befolkningens utdanningsnivå økte (Dale og Jørgensen 1986, Pettersen 2003). På 2000-tallet begynte den sosioøkonomiske segregeringen i Oslo å tilta (Wessel 2016, Andersen og Ljunggren 2016). En undersøkelse av norske bo- og arbeidsmarkedsregioner fant også at den sosioøkonomiske segregeringen var stabil på slutten av 90-tallet, men har økt jevnt siden tusenårsskiftet. Folk ser i større grad ut til å bo i nabolag der andre har samme inntektsnivå som dem selv (Markussen og Røed 2018). Den økte segregeringen ser primært ut til å være drevet av økt segregering i Oslo-regionen og de øvrige byregionene rundt Oslofjorden. Økt segregering etter inntekt ser ut til å henge sammen med at innvandrere bor mer segregert seg imellom enn den øvrige befolkningen, og at

innvandreres bosettingsmønster har større betydning der hvor innvanderandelen har økt (Hernæs mfl. 2020).

Ser man på flyttemønstre blant beboere i Oslo-regionen, tyder de på at både høy-, middels- og lavinntektskusstander flytter til nabolag hvor inntektsnivået likner deres eget (Galster og Turner 2019)¹. Og det er høyinntektskusstander som ser ut til å være minst villige til å blande seg med andre grupper. Dette er ingen ny tendens. Det ser imidlertid ut til at et nytt mønster har kommet til: De nest rikeste har begynt å opptre på samme måte som de aller rikeste (Galster og Turner 2017). Den sosioøkonomiske segregeringen har dessuten økt i Oslo-regionen målt etter formue, og en økende andel av formuene er konsentrert i enkelte boligområder (Wiborg 2017).

Også andre europeiske byer ser ut til å ha hatt en økende sosioøkonomisk segregering på 2000-tallet. I en studie fra 2016 ble segregeringsmønstre i tolv europeiske storbyer analysert.² Ifølge forskerne økte den sosioøkonomiske segregeringen i alle unntatt én av byene i perioden 2001–2011. Forskerne mente samtidig at segregeringen er relativt moderat i Europa sammenliknet med i andre deler av verden, og moderat i Oslo sammenliknet med andre europeiske byer. Av de tolv byene fant de svakest segregering i Oslo. Dette var til tross for at høyinntektsgruppene i Oslo bor relativt konsentrert sammenliknet med i de andre europeiske byene. Ellers viste det seg at høyinntektsgruppene bor mer konsentrert enn lavinntektsgrupper i to tredjedeler av byene (Tammaru mfl. 2016).

Andre undersøkelser gir imidlertid ikke et entydig bilde av at Oslo har lavere grad av segregering enn andre europeiske storbyer. En studie fra 2019 analyserte segregeringen i fem euro-

¹ Studien omfatter kun husstander uten innvandrerbakgrunn, definert som husholdninger der den eldste personen er uten innvandrerbakgrunn.

² Wien, Amsterdam, Stockholm, Madrid, Oslo, Tallinn, London, Budapest, Vilnius, Aten, Praha og Riga.

Tabell 3.1 Segregering etter inntekt i fem storbyer

	Brussel	København	Amsterdam	Oslo	Stockholm
Lavinntekt					
K=200	37,9	27,1	29,2	33,9	38,0
K=1600	33,5	21,1	19,4	25,3	39,2
K=12800	30,6	16,8	13,0	19,1	29,7
K=51200	29,0	15,5	9,2	14,0	22,0
Høy inntekt					
K=200	55,6	66,9	62,5	61,9	71,4
K=1600	46,9	56,7	47,9	53,7	62,3
K=12800	41,7	46,0	35,4	45,0	45,9
K=51200	35,8	35,6	26,6	40,8	32,7

K: antall innbyggere i nabolagskretsen.

Lavinntekt: andelen personer 25 år eller eldre med disponibel inntekt under 60 prosent av medianinntekt.

Høy inntekt: andelen personer 25-64 år med skattbar inntekt i den høyeste inntektsdesilen.

D-indeksen varierer mellom 0 og 100. 0 betyr at to grupper er likt representert i alle områder, og 100 at de overhodet ikke er representert i hverandres områder.

Kilde: Haandrikman mfl. 2019.

peiske storbyer. Forskerne fant da sterkest grad av bokonsentrasjon blant lavinntektsgrupper i Brussel og Stockholm, og den laveste fant de i København og Amsterdam. Oslo viste seg å ha den sterkeste bokonsentrasjonen blant dem med høye inntekter, beregnet på store nabolag (51 200 innbyggere). Høyinntektsgrupper bodde mer konsentrert enn lavinntektsgrupper i alle byene (Haandrikman mfl. 2019).

Tabell 3.1 viser resultatene fra denne studien på ulike geografiske nivåer (antall innbyggere i nabolagskretsen) for høy og lav inntekt, målt etter D-indeksen. D-indeksen (dissimilaritetsindeksen) viser hvordan andelen av to grupper er fordelt på ulike delområder, og hvor stor overrepresentasjon det er i de enkelte delområdene samlet sett. Segregeringen er nesten alltid høyere på lave geografiske nivåer og avtar når størrelsen på området øker.

3.2 Segregering etter innvandrerbakgrunn

Innvandrere har i gjennomsnitt svakere økonomi enn den øvrige befolkningen og har derfor generelt sett dårligere boforhold og ofte bare tilgang til de minst attraktive boligene (Andersen 2017). Det er dermed en sammenheng mellom segregering

etter innvandrerbakgrunn og sosioøkonomisk segregering. Samtidig kan en høy andel innvandrere i et område føre til at beboere både med og uten innvandrerbakgrunn flytter videre om de har inntekt til det, noe som kan virke negativt på boligprisutviklingen. På den måten kan en høy innvandrerandel forsterke den sosioøkonomiske segregeringen (Malmberg og Clark 2020).

Også andre forhold enn økonomi kan spille en rolle for innvandreres bosettingsmønster og føre til at segregeringen etter innvandrerbakgrunn blir høyere enn den sosioøkonomiske segregeringen. Eksempler på slike årsaker kan være nettverk, diskriminering på leiemarkedet og preferanser blant både innvandrere og den øvrige befolkningen (Andersson mfl. 2018, Tammaru mfl. 2019). I en undersøkelse fra 2002 ble det anslått at økonomi forklarte cirka 40 prosent av segregeringen etter innvandrerbakgrunn (Blom 2002).

Utviklingen av innvandrerandel i nabolag i norske byer viser et sammensatt bilde. Analyser av data fra SSB som utvalget har bestilt, viser at veksten i andelen med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika mv. i perioden 2009–2019 til en viss grad har kommet i områder der andelen var høy fra før (Aarland og Brattbakk 2020). En undersøkelse av 21 store og sentralt beliggende norske kommuner for perioden 2005–2017 viser at i enkelte områder har andelen innvandrere økt mer enn den gjennom-

Tabell 3.2 Segregering etter innvandrerbakgrunn i fem land

	Belgia	Danmark	Nederland	Sverige	Norge
K=200	51,2	47,5	48,7	48,9	42,9
K=1600	47,3	40,4	43,6	44,1	35,9
K=12800	43,7	31,3	37,5	35,7	29,2
K=51200	40,6	25,3	32,6	29,7	26,2

K: antall innbyggere i nabolagskretsen.

D-indeksen varierer mellom 0 og 100. 0 betyr at to grupper er likt representert i alle områder, og 100 at de overhodet ikke er representert i hverandres områder.

Kilde: Rogne mfl. 2020, Andersson mfl. 2018.

snittlige økningen i innvandrerandelen³, mens den i andre områder har gått ned. Dette ser vi i områder som fra før hadde både høy og lav andel innvandrere. Undersøkelsen finner samtidig en viss nedgang i segregering etter innvandrerbakgrunn, målt etter D-indeksen (Kornstad mfl. 2018). Segregeringen målt med D-indeksen kan gå ned samtidig som andelen med innvandrerbakgrunn samlet sett øker og boområder får en større andel innvandrere. At flere innvandrere flytter til områder med lav innvandrerandel, kan føre til at D-indeksen går ned, selv om også andre områder har en relativt sett høy og økende andel innvandrere.

Studier fra Sverige viser også at D-indeksen har blitt redusert samtidig som forskjellene i innvandrerandel mellom nabolag har økt de siste tiårene. Flere beboere med innvandrerbakgrunn bor i områder med høy andel innvandrere (Malmberg mfl. 2016). En studie av de fire største byene i Nederland peker samtidig på en stor grad av stabilitet i segregeringsmønstrer. Utrederne identifiserte noen nabolagstyper med ulike utviklingsmønstre. I nabolag med høye boligpriser og inntektsnivåer var det tilnærmet ingen beboere med innvandrerbakgrunn gjennom hele perioden. Andelen beboere med innvandrerbakgrunn økte i hovedsak i nabolag som i utgangspunktet hadde relativt lav andel innvandrere, mens andelen innvandrere gikk ned i områder som i utgangspunktet hadde en høy andel (Zwiers mfl. 2018a). Beboere med ulik landbakgrunn kan også ha ulike bosettingsmønstre og ulik grad av bokonsentrasjon. Det viser blant annet en britisk studie (Peach 2007).

En undersøkelse av segregering etter innvandrerbakgrunn i nordiske hovedsteder fant høyest grad av segregering i Stockholm og lavest grad i

Helsinki. Oslo og København var omtrent på samme nivå (Andersen mfl. 2016). Segregeringen etter innvandrerbakgrunn er også analysert for Norge og resultatene deretter sammenliknet med tilsvarende analyser for Sverige, Danmark, Nederland og Belgia (Rogne mfl. 2020, Andersson mfl. 2018). Segregeringen for små nabolag (mellom 200 og 1600 innbyggere) var lavere i Norge enn i de andre landene, mens den var omtrent på nivå med Danmark for større nabolag (mellom 12 800 og 51 200 innbyggere). Det vil si at innvandrere i Norge bor mer spredt over hele landet enn innvandrere i de andre landene. Det kan ha flere forklaringer. En mulig forklaring er at den norske bosettingspolitikken fører til at flyktninger bosetter seg spredt rundt om i landet. I tillegg kan blant annet distriktspolitikken, høy sysselsetting i distriktene, universelle velferdsgoder og muligheter til å få kjøpt bolig gjøre det relativt sett mer attraktivt for innvandrere å bli boende på små steder i Norge (Rogne mfl. 2020). Funnene er gjengitt i tabell 3.2.

3.3 Opphoping av levekårsutfordringer

Utvalget har hentet inn data fra Statistisk sentralbyrå og fått utført to analyser av omfanget av geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer i norske byer og omegnskommuner (Aarland 2020, Aarland og Brattbakk 2020). Det finnes ikke en omforent definisjon av levekårsutsatte områder, men sosioøkonomiske indikatorer på inntekt, sysselsetting og utdanning blir ofte brukt for å kartlegge utsatte områder (Jacobsen 2020). Utvalget har i den første fasen av analysen tatt utgangspunkt i fem indikatorer på sosioøkonomisk levekår i sin kartlegging:

- andel barn i lavinntektsfamilier⁴

³ Den gjennomsnittlige innvandrerandelen er beregnet ut fra et utvalg store og sentrale kommuner.

- andel 20–29 år utenfor arbeid og utdanning
- andel 30–59 år utenfor arbeid og utdanning
- andel 21–29 år som ikke har fullført videregående opplæring
- andel 30–59 år med lav eller ingen utdanning

I hovedtrekk fikk utvalget i den første fasen kartlagt omfanget av opphoping av levekårsutfordringer etter disse indikatorene i norske kommuner med mer enn 30 000 innbyggere. Kartleggingen inkluderte områder i 26 kommuner (Aarland 2020).

På basis av kartleggingen er levekårene i et avgrenset utvalg områder som skårer svakt på de fem indikatorene, analysert nærmere i en fase to.⁵ Disse analyseområdene er i elleve kommuner. Storparten av analyseområdene har mellom 5000 og 10 000 innbyggere (Aarland og Brattbakk 2020).

Utvelgelsen av områdene er nærmere beskrevet i kapittel 2.

3.3.1 Omfang av opphoping av levekårsutfordringer i norske byer

Kartleggingen i den første fasen av analysen viser at det varierer stort i hvilken grad norske byer har områder med opphoping av levekårsutfordringer, og de ulike indikatorene viser også noe ulike mønstre. Oslo skiller seg ut, blant annet med mange områder der det er høye andeler barn i lavinntektsfamilier. Det er likevel en rekke andre byer som også har områder med opphoping av levekårsutfordringer, og mange byer har områder med høye andeler barn i lavinntektsfamilier. Det er videre relativt høye andeler unge⁶ utenfor arbeid og utdanning i en rekke byer, og dette er ikke et særskilt storbyfenomen. I løpet av den siste tiårsperioden har det vært en utvikling mot at flere av områdene med aller høyest andel unge utenfor arbeid og utdanning befinner seg i mellomstore byer på Østlandet.

Det er et tydelig skille mellom byer i øst (øst/sørøst) og vest/nord. Flere av byene langs kysten på Øst- og Sørlandet har til dels store levekårsutfordringer. De mellomstore byene langs kysten på Øst- og Sørlandet har hatt høye andeler levekårsutfordringer over lengre tid, noe som blant

⁴ Lavinntektsfamilier er definert som familier hvor inntekten er under 60 prosent av medianinntekten (EU60).

⁵ Det er brukt om lag 30 ulike indikatorer for å analysere situasjonen nærmere i de utvalgte analyseområdene. Fordelt på blant annet kjønn, innvandrerbakgrunn og flere årstall gir det til sammen nær 80 indikatorer.

⁶ 21–29 år.

annet kom fram gjennom SSBs levekårsindekser i perioden 1995–2008. Omfanget og graden av levekårsutfordringer er mindre i de undersøkte byområdene på Vestlandet og i Midt- og Nord-Norge.

I 17 av de områdene utvalget har sett på bor mer enn 40 prosent av barna i lavinntektsfamilier. I 67 områder bor mer enn 25 prosent av barna i lavinntektsfamilier. Områdene med høye andeler lavinntektsfamilier kan deles inn i to grupper: områder som i tillegg skårer lavt på de fire andre levekårsindikatorer,⁷ og områder som ellers skårer godt på flere levekårsindikatorer. Både i Oslo og andre byer med mange barn i lavinntektsfamilier er denne todelingen tydelig. I Oslo har de ytre drabantbyene jevnt over levekårsutfordringer målt etter alle de fem valgte indikatorene. De indre bydelene har først og fremst svært høye andeler barn i lavinntektsfamilier og til en viss grad høye andeler voksne⁸ utenfor arbeid og utdanning eller med lav eller ingen utdanning. Flere indre bydeler preges av at det er store økonomiske forskjeller mellom familiene som bor der, eller av at boligområdene består av både lavinntektsfamilier og beboere uten barn med god økonomi.

Figur 3.1 viser i hvilken grad områder med 40 prosent eller flere barn i lavinntektsfamilier overlapper med høye andeler av de fire andre levekårsindikatorer.⁹ Om lag halvparten av områdene med over 40 prosent barn i lavinntektsfamilier har også særskilt høye andeler på alle de fire andre levekårsindikatorer.

Graden av overlapp mellom levekårsutfordringer er betydelig lavere når andelen barn i lavinntektsfamilier er lavere (Aarland 2020).

3.3.2 Befolkning i analyseområdene

I analyseområdene i de 11 kommunene utvalget har studert er det til sammen 633 000 innbyggere. Andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre¹⁰ i analyseområdene er 28 prosent, det vil si nesten 2,7 ganger så høy sammenliknet med gjennomsnittet for Norge. Samtidig er variasjonen stor mellom analyseområdene, og andelen

⁷ 20 prosent eller flere 30–59 år og 15 prosent eller flere 20–29 år utenfor arbeid og utdanning. 35 prosent eller flere 21–29 år ikke fullført videregående opplæring, 25 prosent eller flere med lav eller ingen utdanning.

⁸ 30–59 år.

⁹ Tall for utenfor arbeid og utdanning mangler for Larvik.

¹⁰ Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er her definert som med landbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand og Europa utenom EU/EØS.

Kommune	30–59 år Utenfor arbeid og utdanning	20–29 år Utenfor arbeid og utdanning	21–29 år Ikke fullført vgo	30–59 år Lav utdanning	Barn i lavinntekt
Oslo, område 1	0,24	0,14	0,21	0,22	0,60
Oslo, område 2	0,38	0,24	0,47	0,49	0,53
Oslo, område 3	0,27	0,13	0,25	0,26	0,52
Oslo, område 4	0,30	0,21	0,38	0,44	0,47
Larvik, område 1			0,42	0,33	0,46
Fredrikstad, område 1	0,31	0,20	0,41	0,29	0,46
Haugesund, område 1	0,26	0,15	0,40	0,29	0,45
Skien, område 1	0,29	0,26	0,47	0,34	0,44
Ålesund, område 1	0,25	0,13	0,32	0,30	0,44
Kristiansand, område 1	0,29	0,13	0,23	0,25	0,44
Arendal, område 1	0,29	0,30	0,47	0,30	0,43
Bergen, område 1	0,28	0,13	0,21	0,24	0,43
Oslo, område 5	0,22	0,12	0,25	0,21	0,43
Bergen, område 2	0,22	0,10	0,17	0,18	0,42
Sandefjord, område 1	0,30	0,21	0,45	0,34	0,42
Oslo, område 6	0,29	0,19	0,38	0,37	0,40
Sarpsborg, område 1	0,31	0,21	0,45	0,34	0,40

Figur 3.1 Sammenfall mellom levekårsutfordringer i områder med 40 prosent eller flere lavinntektsfamilier

Forklaring til fargekodene: Hver levekårsindikator er oppdelt etter prosentintervall. Intervallene er satt slik at de fordeler delområdene over flere intervaller, tilpasset prosentfordelingen etter hver enkelt indikator. Det betyr at fargekodene angir ulike prosentintervaller for hver indikator, men for alle indikatorene angir blå det øverste prosentintervallet, deretter oransje, gul og grønn.

Område i kolonne 1 er analyseområdene, nummerert etter antall analyseområder i hver by.

Kilde: Aarland 2020.

personer med innvandrerbakgrunn varierer mellom 5,7 og 66,6 prosent (Aarland og Brattbakk 2020).

De fleste av de 11 kommunene har også høyere andeler med innvandrerbakgrunn enn landet som helhet. I ni av kommunene er andelen med innvandrerbakgrunn i 2019 høyere enn gjennomsnittet for Norge. To kommuner, Bergen og Trondheim, har lavere andeler. I Oslo, Bergen og Trondheim har økningen i befolkningen med innvandrerbakgrunn vært lavere enn gjennomsnittet for landet som helhet for perioden 2009–2019. I de andre kommunene har veksten vært høyere. Den prosentvise økningen i befolkningen med innvandrerbakgrunn har vært størst i Lørenskog, Skedsmo og Ullensaker, som alle er omegnskommuner til Oslo.

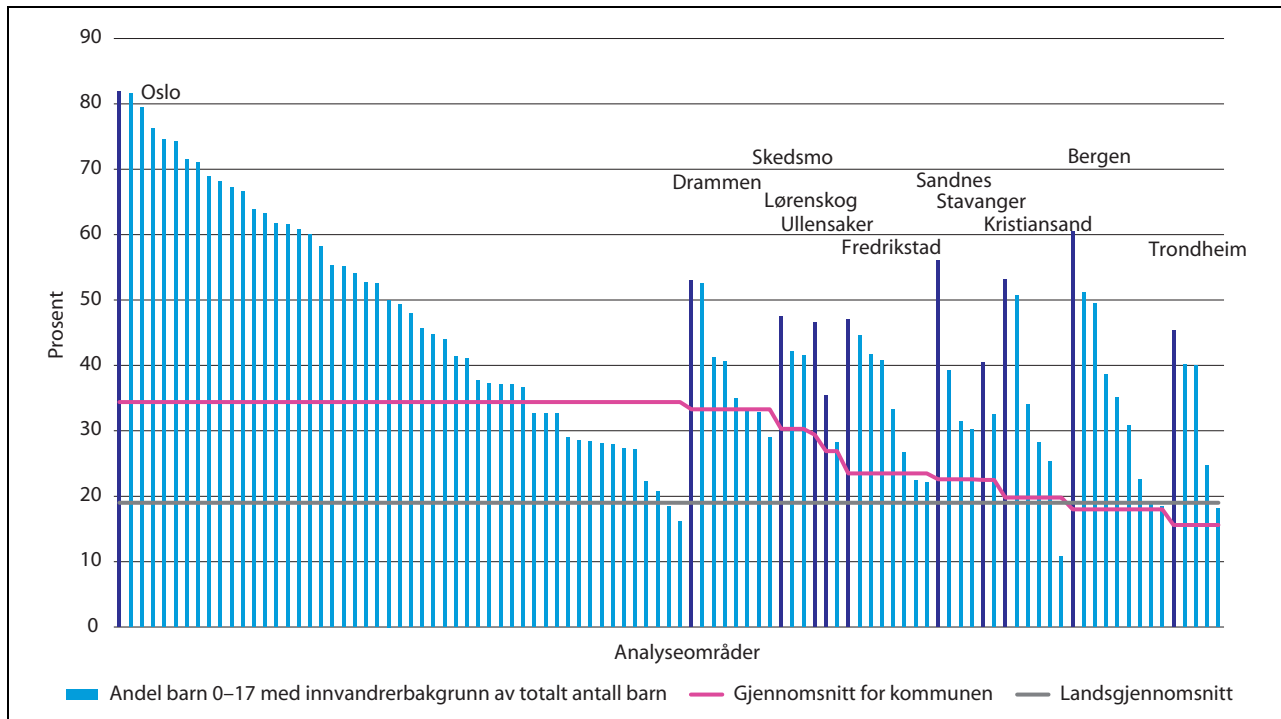
Andelen med kort botid i Norge i de 11 kommunene er samlet sett 35 prosent høyere enn i landet som helhet. Også her er variasjonen mellom analyseområdene stor. Botida i Norge er et viktig kjennemerke for innvandrere, og kan si noe om deltakelsen på ulike samfunnsarenaer.

I Norge utgjør barn og unge i alderen 0–17 år 22 prosent av befolkningen. Ser man på analyseområdene, varierer andelen barn i befolkningen

her fra 4 prosent til 29 prosent. I gjennomsnitt utgjør barn 19,7 prosent av befolkningen i analyseområdene i Oslo og 19,1 prosent i analyseområdene i de øvrige 10 kommunene. Andelen er dermed ikke langt unna gjennomsnittet for landet eller for de aktuelle kommunene. I alle de 11 kommunene er andelen barn i sentrumsområder lav, og andelen øker med avstanden fra sentrum. Barn i skolealder (7–17 år) er mer skjevfordelt mellom analyseområdene enn de minste barna (0–6 år).

Andelen barn og unge 0–17 år med innvandrerbakgrunn er nesten 2,4 ganger så høy i analyseområdene sammenliknet med snittet for Norge. Figur 3.2 viser andel barn 0–17 år med innvandrerbakgrunn av totalt antall barn i 2019 i analyseområdene.

I halvparten av analyseområdene i Oslo utgjør barn under 18 år med innvandrerbakgrunn mellom 50 og 80 prosent av barnebefolkningen. I analyseområdene i de ti andre byene utenom Oslo er det kun noen få områder der andelen barn med innvandrerbakgrunn utgjør mer enn halvparten av alle barna.



Figur 3.2 Andel barn 0–17 år med innvandrerbakgrunn av totalt antall barn i 2019 i analyseområder i 11 kommuner, kommunenivå og landsnivå. Rangert etter fallende gjennomsnitt for kommuner og analyseområder. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

3.3.3 Levekår i analyseområdene

Det er store forskjeller mellom analyseområdene når det gjelder de fleste av de undersøkte indikatorene. Gjennomsnittstallene for analyseområdene gir dermed et omtrentlig bilde av situasjonen, men indikerer likevel hvor analyseområdene i snitt skiller seg fra landsgjennomsnittet.

Ettersom analyseområdene er trukket ut på bakgrunn av indikatorer for inntekt, arbeid og utdanning, er det naturlig at de skårer dårligere enn landsgjennomsnittet for disse indikatorene. Andelen barn i lavinntektshusstander er dobbelt så høy i analyseområdene som for landet som helhet, og andelen personer i lavinntektshusstander er 67 prosent høyere. En del analyseområder har en høy andel beboere utenfor arbeid og utdanning, og i snitt er andelen for analyseområdene markert høyere enn for landsgjennomsnittet. Det er imidlertid store variasjoner internt i analyseområdene, både for kvinner og menn og med og uten innvandrerbakgrunn. Andelen menn uten innvandrerbakgrunn utenfor arbeid og utdanning varierer for eksempel fra 7,5 til 36 prosent. Samtidig har det i perioden 2008–2018 vært en nedgang i andelen utenfor arbeid og

utdanning både i landet som helhet og i analyseområdene. Det er også høyere andeler sosialhjelpsmottakere og personer med trygd i analyseområdene.

At mange beboere har lave inntekter, har trolig sammenheng med boligtilbudet, slik som relativt lave boligpriser eller en høy andel private eller kommunale utleieboliger. Både boligpriser og leieandel varierer mye mellom analyseområdene. Enkelte steder er boligprisene godt under kommunens gjennomsnitt, og en del steder er det mange utleieboliger.

Analyseområdene skiller seg tydelig fra landsgjennomsnittet med hensyn til andel barnefamilier som bor trangt og andel barnefamilier som leier bolig. Generelt er det også mange som flytter inn og ut av områdene der hvor mange leier. Sammenholdt med høye andeler lavinntektsfamilier tyder det på vanskelige bo- og oppvekstforhold for mange barn. Analyseområdene skiller seg imidlertid i liten grad fra landet som helhet med hensyn til skoleresultater fra grunnskolen og valgdeltakelse. Også for barnevernstiltak skiller analyseområdene seg lite fra landsgjennomsnittet. Det er likevel enkelte områder som har høye andeler barnevernstiltak. Se oppsummering av utvalgte levekårsindikatorer i tabell 3.3 (Aarland og Brattbakk 2020).

Tabell 3.3 Utvalgte levekårsindikatorer i analyseområdene sammenliknet med landsgjennomsnittet, 2018.

Levekårsindikatorer	Analyseområder vs. landsgjennomsnitt	Vurdering	Variasjon mellom analyseområdene Min og maks
Andel barn (0–17 år) med tiltak fra barnevernet	16 prosent høyere Nasjonalt: 4,2%	Høyere andel	Svært stor 2,3% – 9,1%
Andel leieboere blant barnefamilier	68 prosent høyere Nasjonalt: 14,7%	Betydelig høyere andel	Svært stor 7,2% – 60%
Trangbodde barnefamilier	127 prosent høyere Nasjonalt: 15%	Svært mye høyere andel	Svært stor 9,5% – 66,1%
Boligpriser (pris per kvadratmeter)	14 prosent høyere Nasjonalt: 40 563 kroner	Litt høyere prisnivå	Stor 21 744 – 85 758 kroner
Valgdeltakelse (kvinner ved kommune- styre- og fylkestingsvalget 2019)	6 prosent lavere Nasjonalt: 67,2%	Svakt lavere andel	Stor 51,3% – 79,9%

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

3.3.4 Sammenfall mellom levekårsutfordringer og innvandreres bosettingsmønster

Andelen innbyggere med innvandrerbakgrunn i de analyserte områdene overlapper tydelig med andel barn i lavinntektsfamilier og andel voksne utenfor arbeid og utdanning og med lav utdanning. For andel unge uten fullført videregående opplæring og utenfor arbeid og utdanning er imidlertid sammenfallet med innvandrerbakgrunn svakt, og særlig er det svakt for ikke fullført skolegang.

Hvordan og i hvilken grad områder med høye andeler beboere med innvandrerbakgrunn overlapper med områder med opphoping av levekårsutfordringer, er samtidig ulikt byene imellom. I Oslo sammenfaller andel med innvandrerbakgrunn og alle de fem levekårsindikatorerne i svært høy grad. I den øvrige «storbykategorien»¹¹ er det bare en svak overlapping å spore. Det er i denne kategorien bare en tydelig sammenheng mellom andel med innvandrerbakgrunn og andel voksne med lav utdanning, mens det for de andre kategoriene er nærmest ingen sammenheng. Spesielt er det ingen tydelig sammenheng mellom andel med innvandrerbakgrunn og indikatorerne andel unge uten fullført skolegang og utenfor arbeid og utdanning.

For de mellomstore byene¹² er det sterkere sammenfall mellom andel med innvandrerbakgrunn og opphoping av levekårsutfordringer enn det som viser seg i «storbykategorien». Sammenfallet er likevel svakere enn i Oslo. I de mellomstore byene overlapper særlig tydelig andel med innvandrerbakgrunn med andel barn i lavinntektsfamilier og også relativt sterkt med andel voksne uten arbeid og utdanning og med lav utdanning. Sammenfallet mellom andel med innvandrerbakgrunn og andel unge uten fullført skolegang og uten arbeid og utdanning er relativt svakt også i disse byene (Aarland 2020).

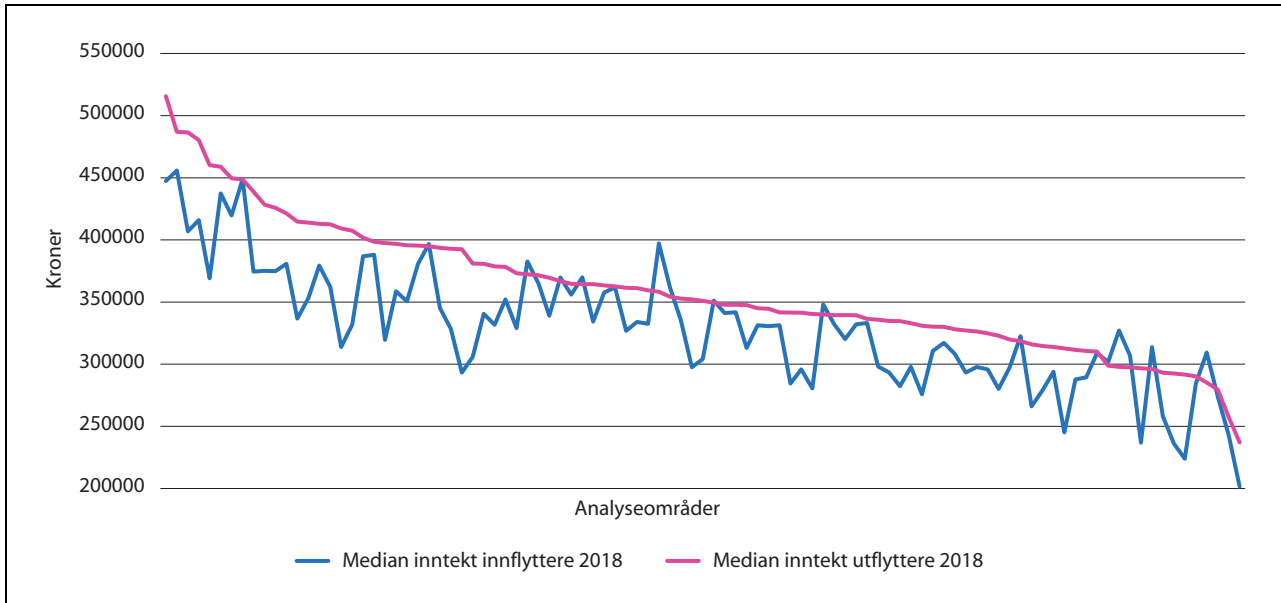
3.3.5 Utvikling over tid

I løpet av de siste ti årene har andelen barn i lavinntektsfamilier økt markant i landet som helhet og i de undersøkte byene. Det gir seg også utslag ved at antallet områder med mange barn i lavinntektsfamilier har økt. I de 26 kartlagte kommunene steg antallet områder med mer enn 40 prosent barn i lavinntektsfamilier fra 5 til 17 i årene mellom 2008 og 2018.

For de andre levekårsindikatorerne holder utviklingen seg mer stabil eller viser en nedgang i antall områder med en konsentrasjon av utfordringer. Antall områder med mer enn 20 prosent unge utenfor arbeid og utdanning gikk ned fra 36 til 22 i

¹¹ Bergen, Trondheim, Stavanger, Sandnes, Kristiansand, Drammen, Fredrikstad, Lørenskog, Skedsmo, Ullensaker.

¹² Moss, Sarpsborg, Bærum, Asker, Hamar, Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Porsgrunn, Skien, Arendal, Haugesund, Karmøy, Ålesund og Bodø.



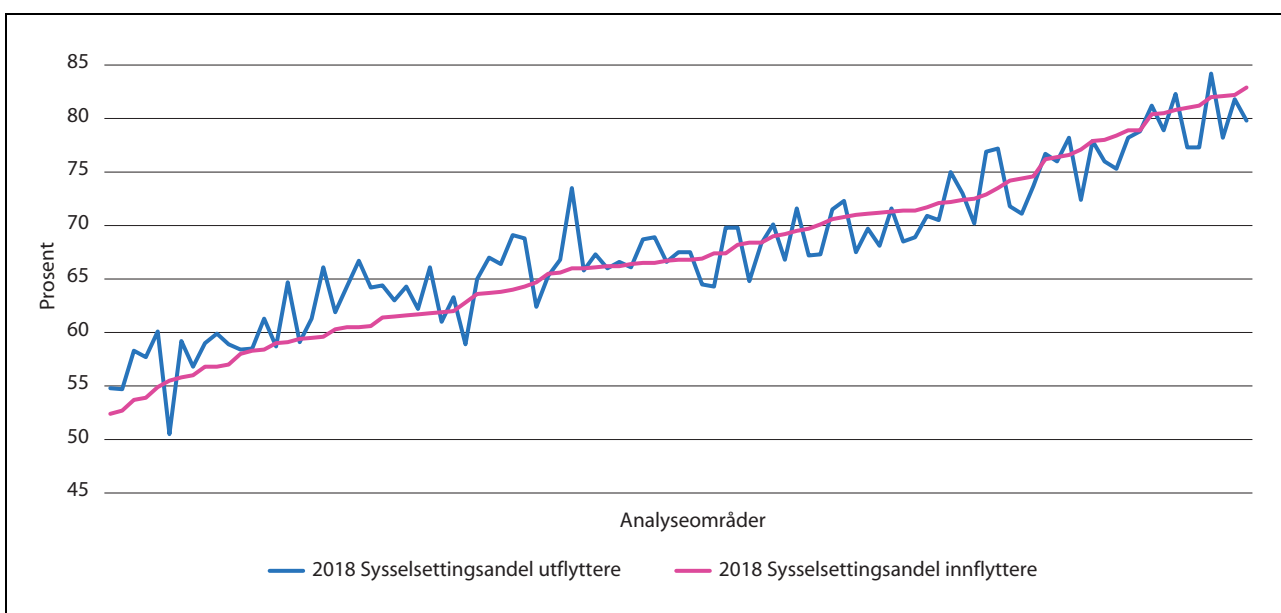
Figur 3.3 Median inntekt blant inn- og utflyttere i analyseområder. 2018. kroner.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

løpet av den samme tiårsperioden (2008–2018). For voksne var tilsvarende nedgang fra 32 til 27 områder. Antallet områder med en opphoping av voksne med lav utdanning og unge uten fullført skolegang er også relativt stabilt i tiårsperioden (Aarland 2020).

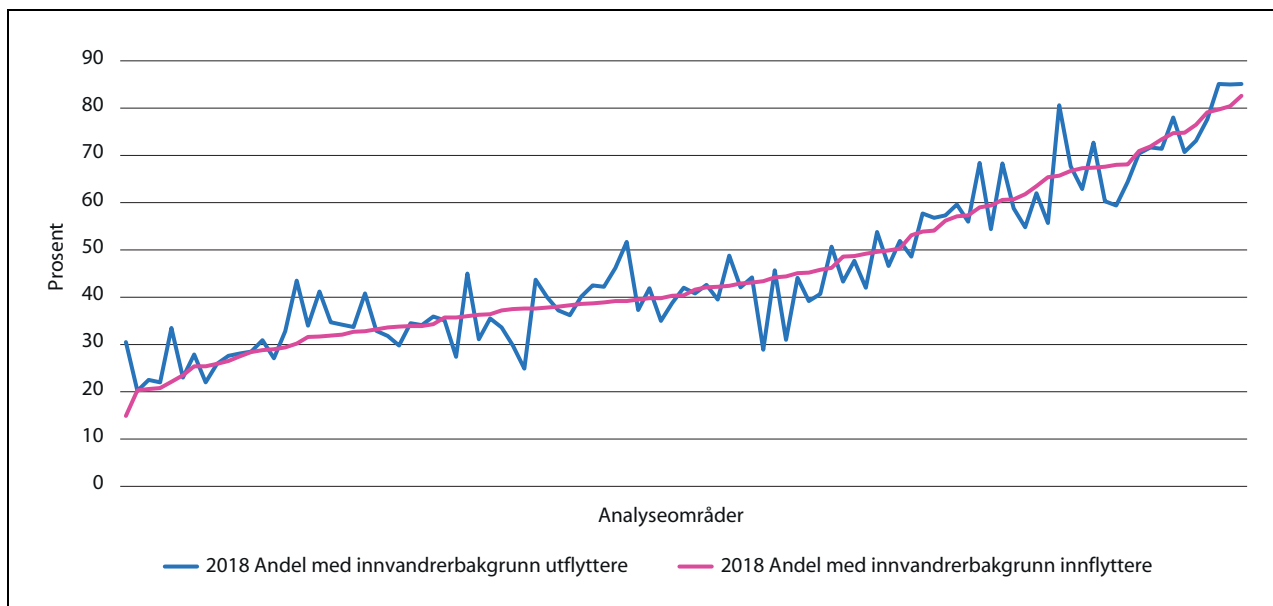
Situasjonen i analyseområdene i de 11 utvalgte kommunene ser samlet sett ikke ut til å ha blitt sterkt forverret de siste ti årene. Det viser en gjennomgang av et bredt sett med indi-

katorer, overlapp mellom indikatorer og utviklingstrekk de siste ti årene for 88 av de utvalgte analyseområdene. Utviklingen varierer riktignok mye mellom analyseområdene, og det varierer mellom ulike indikatorer. For noen indikatorer har man sett en forbedring (som regel i tråd med øvrig forbedring i landet og kommunene), mens andre indikatorer viser liten endring eller en forverring.



Figur 3.4 Andel sysselsatte blant inn- og utflyttere i analyseområder. 2018. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.



Figur 3.5 Andel med innvandrerbakgrunn blant inn- og utflyttere i analyseområder. 2018. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

I enkelte analyseområder er det både opphoping av levekårsutfordringer i utgangspunktet og en negativ utvikling de siste ti årene. En generell utvikling der andelen barn i lavinntektsfamilier øker, sammen med at innflyttere kan ha flere levekårsutfordringer enn utflyttere, kan forverre utfordringene i enkelte områder.

I rundt 10 prosent av analyseområdene kan man se en opphoping av levekårsutfordringer som er særlig omfattende, med svært krevende oppvekstforhold for barn og unge. I tillegg har om lag 25 prosent av områdene så store levekårsutfordringer at det er behov for å følge situasjonen nøye. Det er også behov for å være oppmerksom på negative utviklingstrekk i ytterligere 10 prosent av områdene. Selv om alle analyseområdene er valgt ut på bakgrunn av at de skårer dårlig på levekårsindikatorer, er omfanget av alvorlige levekårsutfordringer relativt begrenset i de øvrige områdene. Disse utgjør om lag halvparten av analyseområdene.

I en del områder ser man nettopp at opphopingen av levekårsutfordringer blir verre ved at utflyttere jevnt over hadde høyere inntekt enn innflyttere, se figur 3.3. Dataene for sysselsatte viser større variasjon: Enkelte områder som skårer lavt på en rekke levekårsindikatorer, har også en lavere andel sysselsatte blant dem som flytter dit, enn blant dem som flytter vekk. Dette gjelder likevel ikke alle områder, og både innflytterne og utflytterne fra områdene har relativt lav sysselsetting, se figur 3.4.

Andelen inn- og utflyttere med innvandrerbakgrunn varierer sterkt områdene imellom, se figur 3.5. Generelt sett er andelen innflyttere med innvandrerbakgrunn høy i områder der det også er en høy andel utflyttere med innvandrerbakgrunn. Samtidig har andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn steget relativt kraftig i enkelte områder som for ti år siden hadde en lav andel med innvandrerbakgrunn. Den samme trenden ser man for barn (Aarland og Brattbakk 2020).

3.3.6 Utsatte områder i de skandinaviske landene

3.3.6.1 Danske kriterier for utsatte områder og gettoområder

Den danske regjeringen offentliggjør jevnlig en liste over boligområder som de deler inn i utsatte boområder, gettoområder og harde gettoområder. Listen følger opp den danske regjeringens gettoplan.¹³ Definisjonen av disse områdene tar utgangspunkt i områder med mer enn 1000 beboere i «almene boliger»¹⁴. Og for å klassifisere dem undersøkes fire sosioøkonomiske indikatorer (kriterier). Områder som oppfyller minst to av disse kriteriene, blir definert som utsatte områ-

¹³ Ét Danmark uden parallelsamfund.

¹⁴ En bolig som er administrert av en almen boligforening, underlagt Almenboligloven.

Boks 3.1 Sammenhengen mellom norske og danske indikatorer

De fire danske sosioøkonomiske indikatorer som må være til stede for å havne i kategoriene utsatt boområde og getto, er som følger:

1. Andelen av beboere i alderen 18–64 år som er utenfor arbeid og utdanning, overstiger 40 prosent (gjennomsnittet for de siste to årene legges til grunn).
2. Andelen beboere som er dømt for overtredelse av straffeloven, våpenloven eller lov om euforiserende stoffer, er minst tre ganger landsgjennomsnittet (gjennomsnittlig andel for de siste to årene legges til grunn).
3. Andelen beboere i alderen 30–59 år som kun har grunntidning, overstiger 60 prosent av samtlige beboere i denne aldersgruppa.
4. Den gjennomsnittlige bruttoinntekten for skattepliktige i alderen 15–64 år i området (eksklusive personer under utdanning) er

mindre enn 55 prosent av den gjennomsnittlige bruttoinntekten for samme gruppe i regionen.

Utvalget har samlet inn data for indikatorer som ligger mer eller mindre nært opptil tre av de fire danske kriteriene:

1. Andel beboere i henholdsvis aldersgruppene 20–29 år og 30–59 år som er utenfor arbeid og utdanning
2. Andelen beboere 30–59 år som har lav eller ingen utdanning
3. Andelen beboere (enten alle eller barn 0–17 år) som bor i husholdninger med lav inntekt (der samlet inntekt per forbruksenhet er under 60 prosent av den nasjonale medianinntekten)¹

Tabell 3.4 Antall norske delområder/delbydeler som tilfredsstillende de danske kriteriene for utsatte områder og gettoområder.

	Antall 2008	Antall 2013	Antall 2018
> 40 prosent 20–59 år er utenfor arbeid og utdanning	0	0	0
> 60 prosent har ingen eller lav utdanning	0	0	0
Andel i lavinntektshusholdninger er > 1/0,55 ganger så høy som for kommunen som helhet	12	12	13
Andelen personer med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia etc. > 50 prosent	6	8	10
Tilfredsstillende kriteriet for utsatt område	0	0	0
Tilfredsstillende kriteriet for getto	0	0	0

Merk at indikatoren for lavinntektshusholdninger avviker fra den tilsvarende danske indikatoren (andelen vil være høyere i den norske enn i den danske versjonen). Det er her

brukt kriteriet at andelen i analyseområdet må være 81 prosent høyere enn for kommunen som helhet (1/0,55 ganger så høy som kommunen som helhet).

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

der. Områder som oppfyller minst to av kriteriene, og som i tillegg har en andel personer med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia etc. som overstiger 50 prosent, blir definert som gettoområder. Områder som i minst fem år har vært definert som gettoområder, havner i kategorien harde gettoområder.

I 2020 ble 25 områder kategorisert som utsatte områder, 15 områder som gettoer og 13 områder som harde gettoer. De danske indikatorer er ikke direkte sammenliknbare med de indikato-

rene som utvalget har benyttet for norske forhold. En gjennomgang med utgangspunkt i de norske indikatorer tyder imidlertid på at ingen byområder i Norge ville blitt kategorisert som utsatte områder eller gettoområder etter den danske definisjonen. 13 områder kan sies å oppfylle inntektskriteriet, og 10 områder oppfyller innvandrer-kriteriet. Ingen områder oppfyller de to andre sammenliknbare sosioøkonomiske kriteriene. Utvalget har ikke fått tilgang til statistikk over kriminalitet i de undersøkte analyseområdene.

Den norske undersøkelsen ser ikke på delområder ned mot 1000 innbyggere, noe som kan utgjøre en forskjell sett opp mot den danske kartleggingen. Det er kun 3 av boligområdene på den danske listen over utsatte områder/gettoområder fra 2019 som har mer enn 5000 innbyggere. Bokkonsentrasjonen er gjerne sterkere dess mindre områder som studeres. På den annen side er majoriteten av de norske analyseområdene relativt langt fra å oppfylle de danske kriteriene. Indikatoren som er brukt til å måle om de norske analyseområdene oppfyller lavinntektskriteriet, er også noe strengere enn den danske indikatoren.

3.3.6.2 Svenske indikatorer for urbane utviklingsområder

Den svenske staten har gitt støtte til kommuner for utviklingen av enkelte byområder. Byområdene ble plukket ut på bakgrunn av en invitasjon til de største kommunene og på basis av at byområdene hadde over 4000 innbyggere og oppfylte følgende kriterier:¹⁵

- Sysselsettingsgrad lavere enn 52 prosent
- Langvarig sosialhjelp høyere enn 4,8 prosent
- Rett til å gå på gymnasium lavere enn 70 prosent

15 byområder ble valgt ut. Statistiska centralbyrån publiserer jevnlig utvalgte indikatorer for disse områdene. Data fra 2018 viste at sysselsettingsgraden i hovedsak ligger mellom 50 og 60 prosent i de 15 byområdene, mens andelen utenfor arbeid og utdanning i hovedsak er mellom 25 og 35 prosent. De svenske dataene er ikke direkte sammenliknbare med de norske, men indikatorene kan likevel gi et bilde av den sosioøkonomiske situasjonen i de norske analyseområdene sammenliknet med de svenske byområdene. Alle de norske analyseområdene har en sysselsettingsandel for personer 20–59 år på over 65 prosent, og andelen utenfor arbeid og utdanning i samme aldergruppe er på under 25 prosent. Utvalget har ikke norske data for langvarig sosialhjelp i analyseområdene, men i 10 av analyseområdene har mer enn 5 prosent av beboerne mottatt over 10 000 kroner i sosialhjelp i løpet av året.

Andelen leietakere i de svenske utviklingsområdene er mellom 65 og 95 prosent. Det er store forskjeller i leieandel i de norske analyseområdene. 17 av analyseområdene har leieandel over 40 prosent, men ingen analyseområder har leieandel over 65 prosent.

En undersøkelse fra ett av de urbane utviklingsområdene¹⁶ i Sverige viste situasjonen og utviklingstrekk i løpet av perioden 2002–2014. Dataene viste at om lag 60 prosent av voksne (20–64 år) hadde inntekter i de tre nederste inntektsdesilene¹⁷, og andelen voksne beboere med under tolv års utdanning var på 65 prosent. Andelen innbyggere med innvandrerbakgrunn økte fra 89 til 93 prosent i løpet av tolvårsperioden (Andersson og Bråmås 2018). Området har om lag 15 000 innbyggere. I de norske analyseområdene er det svært få områder hvor mer enn 30 prosent lever i lavinntektshusstander, og svært få hvor mer enn 40 prosent har lav eller ingen utdanning. Det er videre et fåtall områder hvor andelen personer med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia mv. overstiger 50 prosent. Tallene er ikke direkte sammenliknbare, men indikerer at de sosioøkonomiske levekårene og innvanderandelen i de norske analyseområdene skiller seg fra det analyserte svenske boligområdet.

3.4 Tendenser til barnehage- og skolesegregering

Når de fleste barn bor og går i barnehage og på skole i ett og samme område, vil boligsegregering og skolesegregering henge nøye sammen. Dermed vil man kunne se tendenser til barnehage- og skolesegregering i alle byer som er økonomisk og sosialt delt.

3.4.1 Segrerering mellom barnehager

Det er lite systematisk kunnskap fra Norge om segregering mellom barnehager. Systematisk kunnskap om sosioøkonomisk segregering og segregering etter innvandrerbakgrunn finnes kun fra Oslo (Bråten mfl. 2014, Drange og Telle 2020).

Utvalget har spurt utvalgte kommuner om det er tendenser til segregering mellom barnehager og skoler i byen deres. Seks av kommunene som ble spurt – Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Fredrikstad og Skien – bekrefter at de i noen grad har segregering mellom barnehager i kommunen. Noen av kommunene opplyser om at det henger sammen med bostedssegregering eller tendenser til det og også med hvor kommunale utleieboliger er plassert i byen. I alle seks kommuner er det segregering etter innvandrerbakgrunn mellom

¹⁶ Rinkeby i Stockholm.

¹⁷ De tre tiendedelene av befolkningen med de laveste inntektene.

¹⁵ Regjeringsbeslut A2012/174/IU.

barnehager, og i noen barnehager i enkelte områder av byen er det mange barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Drammen, Stavanger og Skien bekrefter at de også har noe segregering etter inntekt. Drammen kommune presiserer at segregering etter innvandrerbakgrunn og levekår ofte sammenfaller. Fra Tromsø blir det fortalt at de har sosial ulikhet i byen, men ikke segregering.

Fra tidligere er det dokumentert at segregeringen etter sosioøkonomisk bakgrunn er sterk i barnehagene i Oslo, og at segregeringen etter innvandrerbakgrunn er enda sterkere (Bråten mfl. 2014, Drange og Telle 2020). I 2011 hadde om lag 15 prosent av barnehagene ingen barn med innvandrerbakgrunn. På samme tid var andelen barn med innvandrerbakgrunn på om lag 80 prosent i den tidelen av barnehagene som hadde flest barn med innvandrerbakgrunn.

Forskjellen i andel barn med innvandrerbakgrunn mellom barnehager i Oslo er sterkere enn det man kan forvente ut fra bostedssegregeringen (Drange og Telle 2020). Foreldrenes valg av barnehager når de søker om barnehageplass, er hovedårsaken. Dette har igjen sammenheng med hvor i byen folk bor, men segregeringen skyldes også at foreldre med og uten innvandrerbakgrunn søker seg til ulike typer barnehager. Foreldre med innvandrerbakgrunn søker oftere om plass i kommunal barnehage enn foreldre uten innvandrerbakgrunn. Foreldre med lav utdanning og familier der mor får sosialhjelp eller ikke er i jobb, søker i større grad kommunal barnehageplass enn privat. En liten andel av barnehagesegregeringen kan også forklares med at private barnehager tar opp litt færre barn med innvandrerbakgrunn enn de som søker (ibid).

3.4.2 Segregering mellom skoler på barne- og ungdomsskolenivå

Enkelte skoler i Oslo og i noen andre større byer har en opphoping av faglige, sosiale og språklige utfordringer. Videre har en del skoler en høy andel elever med innvandrerbakgrunn. Skolene ligger gjerne i levekårsutsatte områder. Skolesegregering henger nøye sammen med boligsegregering, som igjen henger sammen med familiers økonomiske ressurser (Brattbakk og Wessel 2009). I tillegg velger en god del foreldre skoler til barna sine utenfor nabolaget, noe som kan forsterke tendensen til segregering.

3.4.2.1 Skolesegregering i Oslo

Tendensen til skolesegregering ser ut til å være klart størst i Oslo. Der samles sosialt «homogene» grupper i enkelte områder og skolekretser, og det blir store forskjeller i elevsammensetningen mellom skolene.

Det er svært høy oppslutning om de kommunale skolene i Oslo, og det er stor oppslutning om nærskolene. 94 prosent av elevene går på nærskolen sin (Abildsnes 2020). Oppslutningen¹⁸ varierer imidlertid svært mye mellom skolene, fra 41 til 158 prosent. I den tiendedelen av skolene med lavest oppslutning (gruppe 1) var oppslutningen på 41–71 prosent, se figur 3.6. I tiendedelen av skolene med høyest oppslutning (gruppe 10) var oppslutningen på 114–158. Skolene med høyest og lavest oppslutning befinner seg ofte i levekårsutsatte områder på Oslos østkant. Slike skoler omtales som «kontrastpar». Den ene skolen tiltrekker seg gjerne elever fra den andre skolen i nærområdet. Elevsammensetningen ved de to skolene blir som konsekvens mer og mer ulik.

Enkelte skoler i Oslo sentrum har svært lav oppslutning, men disse har ikke naboskoler med påfallende høy oppslutning. En forklaring kan være at familier i disse områdene i større grad velger privatskoler. Tilbudet av private skoler er størst i sentrumsområdene.

Skolene med lav oppslutning i Oslo har en høyere andel minoritetsspråklige elever, høyere andel elever som får særskilt norskopplæring og høyere andel foreldre med lavere utdanningsnivå.

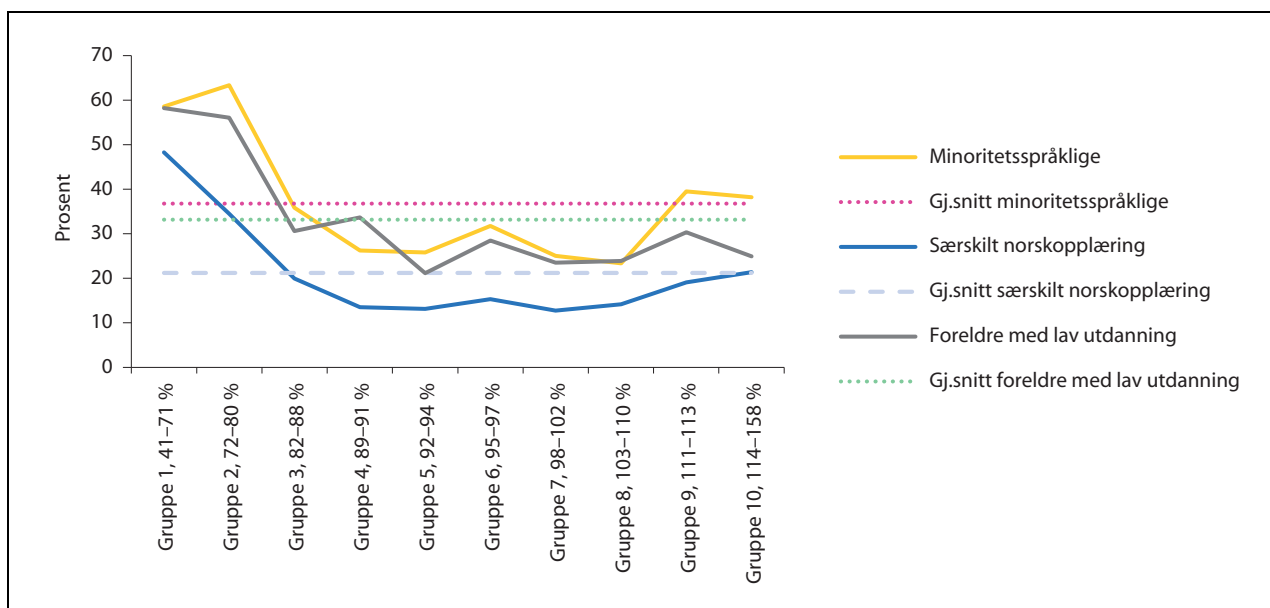
I de vestlige bydelene er ikke forskjellene i oppslutning like stor som i andre deler av byen. Der ligger den på mellom 90 og 110 prosent (ibid.).

I 2011 hadde 56 av 135 grunnskoler i Oslo en andel minoritetsspråklige elever på 50 prosent eller mer. Ved seks skoler utgjorde de mer enn 90 prosent (NOU 2011: 14). Oppdaterte tall fra Oslo kommune for 2019/2020 viser at minoritetsspråklige utgjør 50 prosent eller mer av elevene ved 59 av 134 grunnskoler.¹⁹ Ved ni skoler utgjør de mer enn 90 prosent. 23 skoler er registrert med mindre enn 10 prosent minoritetsspråklige elever. Skolene som har henholdsvis høyest og lavest andel har 97,3 og 2 prosent minoritetsspråklige elever.

Tallene i tabell 3.5 tyder på at segregeringen etter innvandrerbakgrunn i Osloskolen har økt de

¹⁸ At en skole har oppslutning over 100 prosent, betyr i denne sammenheng at den tar imot elever fra en eller flere skoler som «lekker» elever.

¹⁹ Statistikkbanken til Oslo kommune.



Figur 3.6 Andel elever med minoritetsspråklig bakgrunn, særskilt norskopplæring og foreldre med lav utdanning, etter oppslutningsprosent på skolen.

Kilde: Oslospeilet nr. 2, juni 2020, årgang 30.

Tabell 3.5 Grunnskoler i Oslo med andel minoritetsspråklige elever over 50 og 90 prosent.

	Skoler med andel over 50 %	Skoler med andel over 90 %	Skoler med mindre enn 10 %	Totalt antall skoler
2011	56	6	-	135
2019/2020	59	9	23	134

Kilde: Oslo kommunes statistikkbank og NOU 2011: 14.

siste åtte årene, men ikke veldig sterkt. Dette må ses i lys av at andelen innvandrere i Oslo har steget i samme periode. Det valgte tidsperspektivet er uansett relativt kort, og tallene illustrerer ganske tydelig en segregert Osloskole.

3.4.2.2 Skolesegregering i andre byer

De fleste kommunene utvalget har kontaktet, bekrefter at de også til en viss grad har segregering mellom skoler. I Trondheim er det i enkelte skolekretser en høy andel elever med innvandrerbakgrunn. De samme skolene har også en høy andel familier der foreldrene har lav inntekt og lav utdanning. Trondheim understreker at det er sannsynlig at kategoriene overlapper, men at dette ikke kan bekreftes.

Bergen kommune registrerer hvor mange elever ved hver enkelt skole som får morsmålsopplæring eller særskilt språkopplæring. Bildet er ikke entydig, men enkelte skoler skiller seg ut

med en andel opp mot 30 prosent. Disse skolene ligger i de levekårssonene som kommunen definerer som mest utsatte. I Bergen ser man også at skolene i sonene med dårligst levekår har flere barn som trenger spesialpedagogisk hjelp på grunn av lærevansker, språkvansker og sosiale og emosjonelle vansker.

Også i Stavanger ligger skolene med høyest andel minoritetsspråklige elever og flest elever som får særskilt norskopplæring, i de områdene som har de største levekårsutfordringene.

I de øvrige byene, Skien, Drammen, Tromsø og Fredrikstad, er mønstret det samme som for barnehagene omtalt over. Fredrikstad skriver at elevene ved noen skoler har større utfordringer og større behov for tilrettelagt undervisning.

3.4.3 Segregering i videregående skoler

Tendenser til skolesegregering i videregående opplæring kjenner vi først og fremst fra Oslo.

Tabell 3.6 Forskjeller i gjennomsnittlig inntakspoeng ved inntak til vg1 (2020/2021) og fravær ved ulike videregående skoler i Oslo (2019/2020).

Karaktersnitt	Snitt Vg1 2018	Dager fravær median	Timer fravær median
Elvebakken videregående skole	50,6	0	3,0
Ullern videregående skole	51,1	2	4,0
Oslo katedralskole	53,5	2	7,0
Lambertseter videregående skole	49,6	2	7,5
Kuben videregående skole	43,3	3	7,0
Hersleb videregående skole	35,3	5	22,0
Etterstad videregående skole	30,5	4	26,5
Ulsrud videregående skole	31,8	6	20,0
Bjørnholt videregående skole	32,0	4	26,0
Stovner videregående skole	30,7	4	23

Gjennomsnittlig inntakspoeng for ordinært inntatte søkere til ordinær videregående trinn 1 (vg1), 1. inntaksrunde, skoleåret 2020/2021.

Medianen for antall dager og timer fravær for elever i videregående opplæring skoleåret 2019/2020 (alle studieprogrammer).

Kilder: Oslo kommunes nettside (inntakspoeng) og Utdanningsdirektoratets statistikk (fravær).

Oslos videregående skoler er segregert både med hensyn til sosioøkonomi, innvandrerbakgrunn og kjønn. Tabell 3.6 viser forskjeller i gjennomsnittlig inntakspoeng til Vg1 og fravær ved ulike videregående skoler i Oslo. En studie fra NTNU oppsummerer forskjellene mellom de de omtaler som «marginaliserte» og «privilegerte» skoler (Haugen 2019). De skolene som i studien blir omtalt som marginalisert, har ofte mange elever fra hjem med lav utdanning og dårlig råd. Det er ofte stor overvekt av gutter, elevene har ofte få sosiale eller organiserte aktiviteter utenom skolen, og skolene har mange elever med svake norskkunnskaper som i liten grad identifiserer seg som norske. De har også flere elever med lærevansker og svakere ferdigheter. Skolene har oftere svak økonomi og lite handlingsrom. De mister oftere de mest skolesterke elevene sine, og de har ledige skoleplasser.

De mest privilegerte skolene har en høy andel elever fra hjem med høy sosial status. De har stor overvekt av jenter, elever som er motivert og ambisiøse, aktive utenom skolen og som har for-

eldre som engasjerer seg i skolehverdagen deres. Elevene ved skolene er ofte mer stresset og sliter psykisk. Disse skolene er populære og blir ofte omtalt som vinner-skoler eller A-skoler. De har en mer stabil og forutsigbar økonomi og ofte ventelister (ibid.).

Norske studier peker på at ordningen med karakterbasert inntak bidrar til segregeringen (Helland og Serediak 2020, Haugen 2019, Bjordal 2016, Sandsør 2020).

Også tidligere Hordaland fylke praktiserte karakterbasert inntak til videregående opplæring. Utvalget har ikke informasjon om tendenser til skolesegregering i Hordaland, men en undersøkelse om effektene av reformen som gikk fra nærskoleprinsippet til karakterbasert opptak i 2005, viser at elevsammensetningen ved de videregående skolene har endret seg (Haraldsvik 2014, Andersland 2017). Høyt presterende elever fikk flere høyt presterende medelever (Andersland 2017). Det er særlig vist til at sentrumselever med lavere karaktergrunnlag ble utkonkurrert ved sentrumsskolene i Bergen.

Kapittel 4

Ulikhet i levekår

I internasjonal sammenheng er Norge blant de landene med minst forskjeller i inntekter og levekår i befolkningen. Samtidig er det forskjeller også her i landet. Levekår i befolkningen påvirkes av mange forhold. Noen av de viktigste er arbeidsmarkedet, inntektssikringsordninger og et omfordelende skattesystem. Innbyggernes boligformue, boforhold og helse er andre viktige forhold som påvirker levekår i befolkningen. Valgdeltakelse og politisk representasjon i byer følger også noen sosioøkonomiske skillelinjer.

4.1 Arbeid, inntekt og ulikhet

4.1.1 Arbeidsmarked og økonomisk ulikhet

Andelen av befolkningen i arbeidsfør alder som er sysselsatt, er relativt høy, og arbeidsinntekt er den viktigste inntektskilden for de fleste husholdningene. I befolkningen 20–66 år er 76,3 prosent sysselsatte (2019). Det er lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet blant personer med lav formell utdanning, personer med nedsatt arbeids-evne og innvandrere. Det er også påvist fallende sysselsettingsrater for personer som har vokst opp i familier som ligger nederst i inntektsfordelingen (Markussen og Røed 2020). Tabell 4.1 viser andel sysselsatte (20–66 år) etter innvandringsbakgrunn og verdensregion per. 4. kvartal 2019.

Arbeidsledigheten har økt siden pandemiutbruddet og er på 5,4 prosent per 3. kvartal 2020 (i aldersgruppa 15–74 år) (Arbeidskraftundersøkelsen, SSB).

I internasjonal sammenheng er sysselsettingen blant innvandrere i Norge omtrent på snittet for OECD-landene (OECD 2020, tall per 2019). Målt slik OECD gjør det, er sysselsettingen blant innvandrere i Norge 69,8 prosent. Gjennomsnittet for alle OECD-landene er 69,3 prosent. En del land har høyere sysselsetting blant innvandrere enn det Norge har, slik som Tyskland med 70,8 prosent og Storbritannia med 74,7 prosent. Danmark og Sverige har lavere sysselsetting blant innvandrere enn Norge. I Danmark er sysselsettingen blant innvan-

Tabell 4.1 Sysselsatte (20–66 år), etter innvandringsbakgrunn og verdensregion. 4. kvartal 2019. Prosentandel i hver gruppe.

Befolkningen	76,3
Befolkningen eksklusive innvandrere	78,5
Innvandrere i alt	67,1
Norden	79,5
Vest-Europa utenom Norden og Tyrkia	74,5
EU-land i Øst-Europa	74,9
Øst-Europa utenfor EU	69,4
Nord-Amerika og Oseania	67,1
Asia	59,4
Afrika	54,0
Sør- og Mellom-Amerika	67,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

drere 65,7 prosent, i Sverige er den 65,8 prosent. Sammenliknet med Sverige og Danmark har Norge de beste sysselsettingsresultatene over tid for flyktninger med ingen eller lav utdanning. Norge har vesentlig høyere sysselsettingsnivå for flyktningkvinner (Hernes mfl. 2019).

Lønnsforskjellene i Norge er små i internasjonal sammenheng, og få har svært lave lønninger. Anslag som er gjort på norske lønninger i privat sektor sett opp mot europeiske minstelønnsordninger, indikerer at mellom 1,3 og 4,6 prosent av arbeidstakerne ville hatt en lønn under et tilsvarende minstelønnsnivå i Norge (Jordfall og Nymoen 2016).

Inntektssikringsordningene og skattesystemet påvirker også inntektsforskjellene. Omfordeling gjennom skatt og inntektssikring har gjennom flere tiår bidratt til å redusere Gini-koeffisienten for inntektsulikhet i Norge med rundt 40 prosent

(OECD 2011, NOU 2009: 10). Gini-koeffisienten måler inntektsulikhet innenfor et land eller en befolkning. Kort forklart måler den hvor mye inntekt og formue det totalt sett finnes i landet, og deretter hvordan dette er fordelt i befolkningen. Resultatet er et tall som vil ligge et sted mellom 0 og 1. Dersom et land har Gini-koeffisient på 0, betyr det at alle i landet har akkurat like mye inntekt og formue. En Gini-koeffisient på 1 betyr at én enkelt person har all inntekt og formue i landet. Progressiv inntektsskatt er det sentrale virkemidlet for å omfordele inntekt og bidrar til å redusere inntektsulikheten med om lag 10 prosent (NOU 2009: 10).

Det er et høyt nivå på ytelsene i inntekts-sikringsordningene i Norge sammenliknet med i andre nordeuropeiske land (Pedersen mfl. 2019). Inntektssikringsordningene er også relativt lett tilgjengelige, og Norge har en høyere andel på uføretrygd sammenliknet med nabolandene. I Danmark er det flere på arbeidsledighetstrygd, mens det i Sverige er flere som får andre trygdeytelser. Samlet sett mottar om lag 25 prosent av befolkningen (30–54 år) i Norge trygd, 20 prosent i Sverige og 15 prosent i Danmark (ibid.).

Selv om inntektsulikheten i Norge er lavere enn i mange andre land, har den økt også her de siste 30 årene. Fra 1986 til 2017 økte medianinntekten justert for husholdningenes størrelse og sammensetning med 78 prosent. Gjennomsnittsinntekten etter skatt for de 10 prosentene med lavest inntekt økte med 56 prosent. Til sammenlikning var inntektsveksten for de 10 prosentene med høyest inntekt 122 prosent (Meld. St. 13 (2018–2019)).

Den økonomiske ulikheten er også ofte høyere i de store byene enn i landet som helhet. For Norge som helhet har den tidelen av befolkningen med høyest inntekt 2,8 ganger høyere inntekt enn den tidelen med lavest inntekt (P90/P10). I Oslo er det samme forholdstallet 3,6, mens det er 3,2 i Stavanger. I Bergen og Trondheim er det på samme nivå som for landet som helhet.¹

Bevegelsen mot større forskjeller kan forklares på flere måter. Arbeidstakernes andel av den totale verdiskapningen har falt de siste tiårene, og kapitalinntektene har økt. Kapitalinntekter tilfaller i stor grad husholdningene på toppen av inntektsfordelingen. Videre har det vært en vekst i antallet innvandrere, og innvandrere er overrepresentert i den nedre delen av inntektsfordelingen. I noen bransjer har høy arbeidsinnvandring presset ned

lønningene. Økt automatisering og endret næringsstruktur kan også ha påvirket inntektsfordelingen. Videre kan økt etterspørsel etter arbeidskraft med enten svært høy eller lav kompetanse ha bidratt til større inntektsforskjeller (NOU 2016: 3, NOU 2019: 7, Meld. St. 13 (2018–2019)). Arbeidstakere i virksomheter som konkurrerer i bransjer med ulovlige lønns- og arbeidsvilkår, kan oppleve press på opparbeidede rettigheter (NTAES 2017).

Til tross for at inntektsforskjellene øker, kan lav lønn være en forbigående situasjon for mange. Flertallet av arbeidstakerne i den laveste lønnsdesilen i privat sektor er unge, og mange i denne kategorien klatrer trolig høyere i lønnsstigen etter hvert som de blir eldre. Det ser imidlertid ut som om personer med innvandrerbakgrunn i større grad blir værende i den laveste lønnsdesilen også når de blir eldre, enn det personer uten innvandrerbakgrunn gjør (Jordfall og Nymoen 2016).

Utenlandske arbeidstakere, innvandrere med kort botid og lav formell kompetanse og unge ufaglærte kan også være særlig utsatte for dårlige og ulovlige lønns- og arbeidsvilkår. Sett opp mot deres andel av befolkningen er innvandrere og utenlandske arbeidstakere overrepresentert i næringer med lave lønninger, useriøse virksomheter, kontrakter som ikke gir forutsigbarhet, dårlige arbeidsforhold og høy arbeidsmiljøbelastning (Elgvin og Svalund 2020). Dårlige og ulovlige arbeidsforhold kan medføre at arbeidstakere blir stående uten rettigheter i arbeidslivet, og det kan øke risikoen for helseproblemer (NTAES 2017). Dårlig helse kan bidra til at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet. Grupper med lav sosioøkonomisk status som har helseproblemer, er særlig utsatt. Helserelatert utstøting fra arbeidsmarkedet rammer derfor sosialt skjevt (Dahl mfl. 2014).

Dårlige arbeidsforhold og svak tilknytning til arbeidslivet kan henge sammen med forhold på arbeidsmarkedet, som mangel på jobber med gode lønns- og arbeidsvilkår. For eksempel kan innleie gjennom utenlandske bemanningsforetak eller bruk av enkeltpersonforetak istedenfor ansettelser gi løsere tilknytning til arbeidslivet. Det er enkelte indikasjoner på at en del jobber i liten grad gir mulighet til videre karriere og kompetanseheving, og at arbeidstakere kan bli værende i usikre og dårlig betalte jobber (Friberg 2016b, NTAES 2017, Friberg og Midtbøen 2018). Kombinert med arbeidssøkernes situasjon kan det gjøre enkelte særlig utsatte på arbeidsmarkedet. Det kan handle om at arbeidssøkere er i en vanskelig økonomisk situasjon, har lite kunnskap om det norske arbeidslivet og egne rettigheter,

¹ Inntekts- og formuesstatistikk for husholdningene. Statistisk sentralbyrå.

blir diskriminert eller mangler nettverk. Samtidig kan det handle også om andre forhold ved arbeidstakeren, som manglende kompetanse tilpasset norske arbeidsplasser, manglende norskerferdigheter og ulikt syn på for eksempel mødres arbeidsdeltakelse (Elgvin og Svalund 2020).

Det finnes etter hvert mye forskning som dokumenterer at innvandrere generelt, og innvandrere fra land i Afrika, Asia mv. og muslimer spesielt, er utsatt for diskriminering både i arbeidslivet og på andre arenaer (Larsen mfl. 2018, Midtbøen og Rogstad 2012, Quillian mfl. 2017, referert i Elgvin og Svalund 2020). Dette gjelder både i Norge og i andre land. Dette har blitt dokumentert gjennom ulike typer eksperimenter, med alt fra fiktive jobbsøknader til sosialpsykologiske spill i laboratorieinnstillinger. I studier fra Norge er det vist at et utenlandssklingende navn gjorde det 21-25 prosent mindre sannsynlig at en arbeidssøker fikk komme på jobbintervju (Midtbøen og Rogstad 2012, Birkelund mfl. 2014). Det er rimelig å anta at denne diskrimineringen gjør det enda vanskeligere for personer med innvandrerbakgrunn å få jobber som de er kvalifisert for. Det blir også vanskelig å finne ny jobb hvis de mister sin nåværende jobb, eller å avansere i den jobben de har. De kan også forbli betydelig overkvalifisert ved å ta de jobbene de finner (Larsen mfl. 2018, referert i Elgvin og Svalund 2020). Diskrimineringen kan også resultere i at de går ut av arbeidslivet tidligere enn de ellers ville gjort. Et oppløftende funn i Birkelund og kolleger (2020) er at arbeidsgivere som hadde positive erfaringer med ansatte med innvandrerbakgrunn ble mer velvillige til å ansette flere med samme innvandrerbakgrunn.

Høy omstillingstakt i arbeidslivet gir større risiko for at arbeidstakere støtes ut av arbeidsmarkedet. Lavere sysselsetting hos innvandrere skyldes ikke bare at de ikke kommer inn på arbeidsmarkedet, men også at innvandrere har større sannsynlighet for å falle ut av arbeidsmarkedet igjen (NOU 2017: 2). Innvandrere som mister jobben som følge av nedbemanning, har større sannsynlighet for å bli uføretrygdet enn andre i samme situasjon. Det kan henge sammen med at de har lavere lønn, men også mer belastende arbeid (Bratsberg mfl. 2018).

4.1.2 Husholdninger med lavinntekt

De fleste i Norge tilhører husholdninger med relativt god økonomi. Samtidig har andelen i husholdninger med lavinntekt økt. Lavinntekt er ofte forbundet med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Forekomsten av vedvarende lavinntekt er høyere

blant yngre som bor alene, enslige forsørgere, store barnefamilier, personer med innvandrerbakgrunn og aleneboende minstepensjonister enn i befolkningen for øvrig.

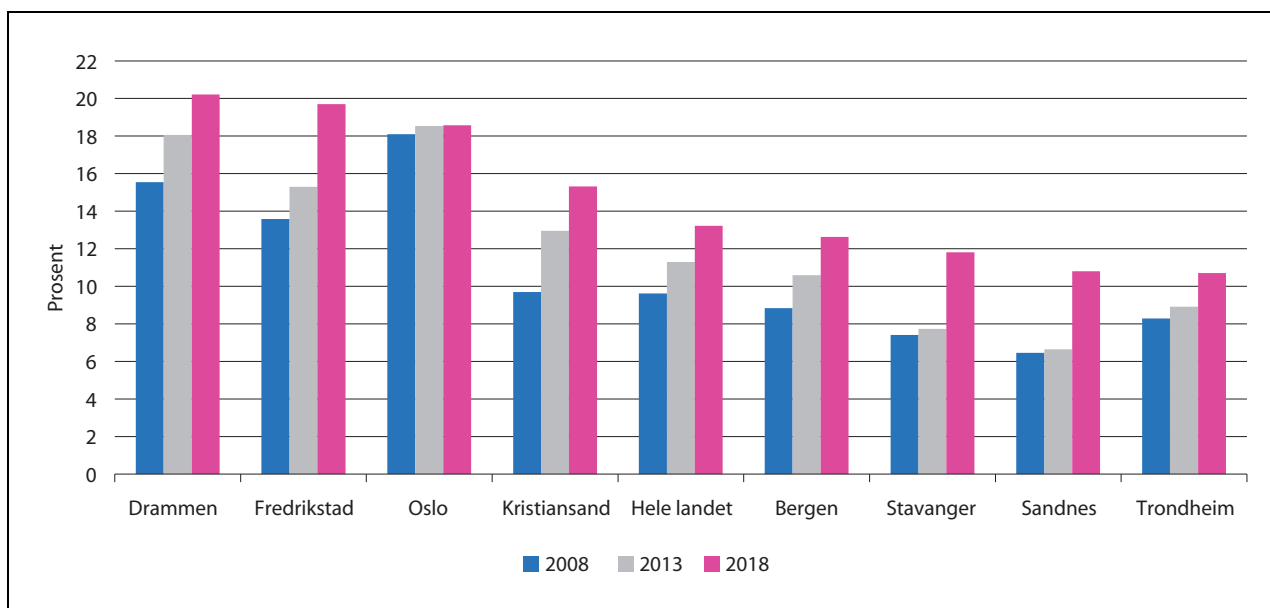
Sammensetningen av lavinntektsgruppa har endret seg over tid. Endrede familiemønstre, med stadig flere enslige forsørgere og aleneboende, har isolert sett bidratt til flere husholdninger med lavinntekt. Dette handler om at husholdninger med én inntekt er mer utsatt for lavinntekt enn husholdninger med to inntekter. Andelen med lavinntekt har økt blant barnefamilier med små barn og enslige forsørgere. Forekomsten av lavinntekt blant ungdom og unge voksne har også steget.

For hele landet er det totalt sett 11,6 prosent som bor i lavinntektshusholdninger, mens andelen barn (under 18 år) som bor i en slik husholdning, er noe høyere med 13,2 prosent (EU 60, tall for 2018).² Lavinntektshusholdningene måles også etter om de har hatt *vedvarende* lavinntekt over sammenhengende tre år. Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er 11,3 prosent for hele landet (EU60). Figur 4.1 viser andel barn i lavinntektshusholdninger i åtte kommuner og i Norge som helhet for årene 2008, 2013 og 2018 (Aarland og Brattbakk 2020). I landet som helhet og i de åtte kommunene har andelen barn i lavinntektshusholdninger økt. Fire av kommunene har høyere andeler barn i lavinntektsfamilier enn Norge som helhet, fire har lavere. Drammen og Fredrikstad har høyest andel barn i lavinntektshusholdninger. Oslo har også høy, men der har veksten i andelen vært marginal i perioden.

Det er kjent fra internasjonale studier at svake sosiale og økonomiske ressurser tidlig i livet øker risikoen for å få lavere inntekt, dårligere helse og lavere kompetanse i voksenalder (UNICEF 2016). Det er en tydelig sammenheng mellom foreldrenes økonomiske posisjon og barnas økonomi og levekår som voksne. Dette gjelder i særlig stor grad de aller fattigste familiene (Markussen og Røed 2020). I Norge er det gjennomgående mindre sammenheng mellom å vokse opp i familier med lav inntekt og uheldige utfall på de fleste områder (Hyggen mfl. 2018). Den sosiale mobiliteten for barna er dermed høyere i Norge enn i mange andre land.

I en kunnskapsoppsummering om barn i lavinntektsfamilier (Hyggen mfl. 2018) peker forskerne på negative konsekvenser av å vokse opp i familier med svak økonomi. De vektlegger at foreldre har begrenset mulighet til å investere i ting

² Tall som utvalget har innhentet fra SSB.



Figur 4.1 Andel barn i lavinntektshusholdninger i åtte kommuner og i Norge som helhet (EU60). 2008, 2013 og 2018. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

som er viktige for barns utvikling og sosiale deltakelse. Mange vokser opp i en utrygg bosituasjon på leiemarkedet, preget av dårlige boforhold, frykt for utkastelse og mye flytting. Barn og unge fra lavinntektsfamilier bor oftere enn andre barn i områder med mer krevende oppvekstmiljø. For eksempel kan det være en høyere andel naboer med utfordringer og dårligere fysisk utemiljø i disse områdene. Økonomiske bekymringer i familien påvirker også foreldrenes mulighet til å være gode foreldre (familiestressmodellen). Lav inntekt har ofte sammenheng med dårlig helse eller andre utfordringer hos foreldrene. Barn i lavinntektsfamilier har dessuten økt risiko for å bli mobbet og utestengt. Det er en sammenheng mellom det å vokse opp i lavinntektsfamilier og en rekke utfall knyttet til barn og unges utvikling. Dette omfatter blant annet kognitiv utvikling, språklig utvikling, økt risiko for tidlig død og sykdom (ibid.).

Nyere forskning forsøker å forstå samspillet mellom de biologiske, atferdsmessige og psykologiske mekanismene som er med på å skape muligheter og hindringer for barn og unge i lavinntektsfamilier over livsløpet (Hyggen mfl. 2018). En internasjonal studie av Mani og medforfattere (2013) antyder at materielle mangler og økonomiske bekymringer hemmer folks kognitive funksjoner, ved at de «stjeler oppmerksomheten» fra andre forhold i livet. Økonomiske bekymringer fører ikke bare til stress. Fattigdom i seg selv gjør

at folk presterer dårligere (ibid.). Studien er basert på empiriske undersøkelser blant voksne, men denne og andre studier viser hvordan økonomiske bekymringer har negative konsekvenser for hele familier, både voksne og barn. Barns muligheter til å prestere på skolen og i fritiden kan også bli påvirket. Det er dokumenterte kumulative effekter av stress relatert til fattigdom, for eksempel dårlig bokkvalitet, usikkerhet om man vil få nok mat, og omsorgssvikt. Det kan føre til skadelig stress hos barn, som igjen kan føre til endringer i hjernestruktur og funksjon i spedbarns- og småbarnsalderen (Hyggen mfl. 2018). Funnene i forskningen er ikke helt entydige på om det er fattigdom i tidlige barneår eller i ungdomsår som er mest avgjørende. Noen finner det første, andre det siste (ibid.).

4.1.3 Arbeid og lavinntekt i utsatte områder

4.1.3.1 Arbeid

Andelen utenfor arbeid og utdanning i alderen 30–59 år er høyere – til dels betydelig høyere – i analyseområdene enn snittet for landet. Samtidig har det i perioden 2008–2018 vært en nedgang i andelen utenfor arbeid og utdanning både i landet som helhet og i analyseområdene (Aarland og Brattbakk 2020).

Tabell 4.2 viser andeler som er utenfor arbeid og utdanning blant menn og kvinner med og uten

Boks 4.1 Hvordan måles fattigdom?

Et vanlig mål på fattigdom i Norge og andre rike land er et relativt fattigdomsmål som tar utgangspunkt i et visst nivå av befolkningens inntekt. Både EU og OECD bruker mål som tar utgangspunkt i inntekt relativt til en viss prosent av medianinntekten i landet. Medianinntekten er den midterste inntekten i inntektsfordelingen. Medianmålet er også det som i all hovedsak benyttes i Norge. Fattigdomsgrensen (lavinntekt) settes ved 50 eller 60 prosent av medianinntekten, og justeres for antall personer (forbruksenheter) i husholdningen, med noe ulik vektning av barn og voksne.

I Norge, der det er mest vanlig å ha to inntekter i husholdninger med hjemmeboende barn, blir det relative fattigdomsmålet for barnefamilier høyt. Medianinntekt etter skatt i 2018 var for eksempel 787 700 kroner for par med barn hvor yngste barn var 0–6 år, og 918 600 kroner for par med barn hvor yngste barn var 7–17 år (ssb.no).

Et inntektsbasert fattigdomsmål tar ikke hensyn til at offentlige tjenester er subsidiert,

for eksempel plass i barnehage, lave egenandeler på helsetjenester og gratis tannlegetjenester for barn. I en studie fra 2010 anslås det at andelen med lavinntekt i Norge reduseres med nærmere en tredjedel når verdien av offentlige tjenester regnes med (Aaberge mfl. 2010).

Det blir brukt flere mål på fattigdom. Et vanlig fattigdomsmål som dekker mer enn bare lavinntekt, er fra Townsend (1979). Han definerer en person som fattig dersom vedkommende mangler ressurser til å delta i samfunnets aktiviteter og å opprettholde den levestandarden som er vanlig i dette samfunnet (ibid., s. 31). Hva som er vanlig levestandard og rimelig aktivitetsnivå, er ikke ulike aktører enige om. De er heller ikke enige om hvor mye ressurser som trengs for å opprettholde vanlig levestandard (Fløtten 2009). Minimumsbudsjettet til Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) kan ses på som eksempel på et forbruksbasert fattigdomsmål. Eksempler på levekårsgoder kan være å ha råd til å reise på ferie, delta i fritidsaktiviteter eller delta i bursdager med gave.

innvandrerbakgrunn i analyseområdene sammenliknet med landet som helhet. Forskjeller i tilknytning til arbeid og utdanning i analyseområdene sammenliknet med gjennomsnittet for landet gjelder alle de fire gruppene som er analysert. Men særlig andelen menn uten innvandrerbakgrunn utenfor arbeid og utdanning er markant høyere i analyseområdene. Minst forskjell mellom analyseområdene og landsgjennomsnittet i andelen som er utenfor arbeid og utdanning, er det for menn med innvandrerbakgrunn.

Det er samtidig forskjeller mellom analyseområdene. I indre by er det en betydelig høyere andel utenfor arbeid og utdanning blant innbyggere med innvandrerbakgrunn sammenliknet med den øvrige befolkningen. I ytre by er fordelingen jevnere mellom innbyggere med og uten innvandrerbakgrunn.

Stort sett alle områdene som har relativt høy andel utenfor arbeid eller utdanning (30–59 år) for begge grupper kvinner, befinner seg i Oslo og Fredrikstad. I de andre byene er andelen kvinner med innvandrerbakgrunn utenfor arbeid og utdanning lavere, og særlig lavere for kvinner i den øvrige befolkningen.

Aarland og Brattbakk (2020) har også sett på forekomsten av del- og heltid i analyseområdene. Hvor stor stillingsprosent den enkelte har, kan si noe om i hvilken grad man kan forsørge seg og familien med arbeidsinntekten sin. Nesten uten unntak er det menn uten innvandrerbakgrunn som har høyest andel heltidsansatte (en avtalt ukentlig arbeidstid på minst 30 timer). Lavest andel heltidsansatte er det blant kvinner med innvandrerbakgrunn. I de fleste områdene er andelen heltidsansatte kvinner i den øvrige befolkningen høyere enn blant menn med innvandrerbakgrunn. Andelen av de sysselsatte i områdene som har tilnærmet fulltidsarbeid, øker i de fleste områdene over tid. Men det er også noen områder der andelen synker.

I rapporten om erfaringer fra tre utsatte områder forteller ansatte i velferdstjenestene at mange arbeidsledige er innvandrere (Proba 2020). De mangler ofte språkferdigheter og oppfyller heller ikke formelle krav for de jobbene som er ledige. Noen har hatt jobber i for eksempel renhold og fått fysiske belastningsskader. For dem med svake norskkunnskaper, er det vanskelig å finne seg en annen jobb. Andre brukere av tjenestene har selv-

Tabell 4.2 Utenfor arbeid og utdanning i analyseområdene sammenliknet med landsgjennomsnittet, 2018.

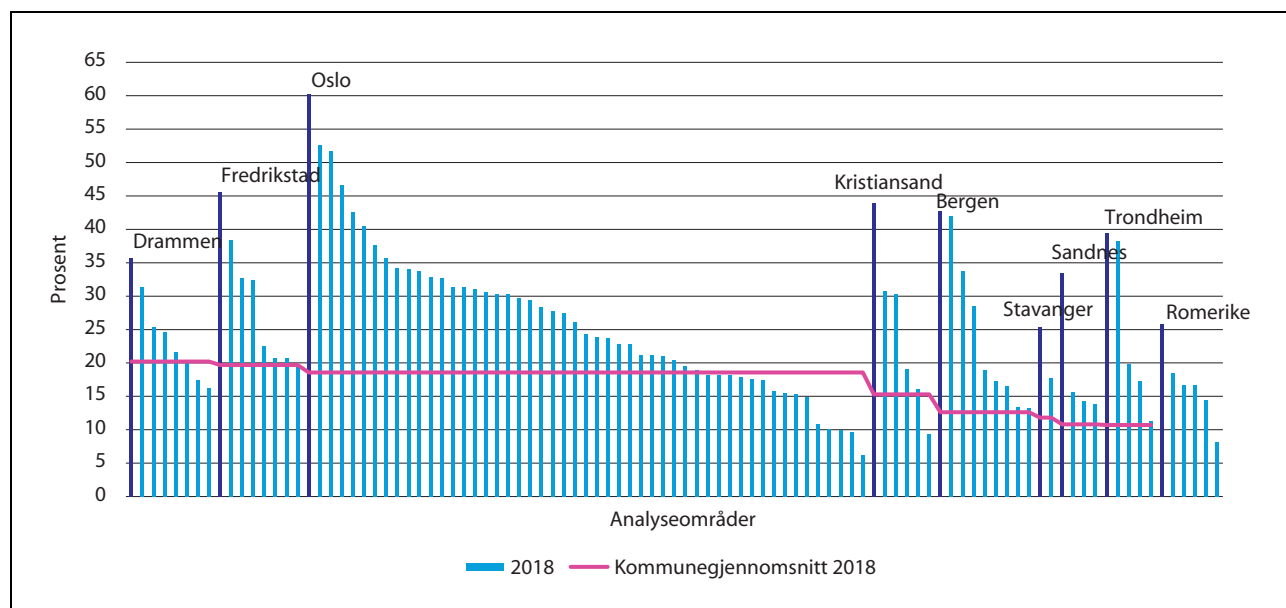
Levekårsindikatorer	Analyseområder vs. landsgjennomsnitt	Vurdering	Variasjon mellom analyseområdene Min og maks
Andel 30–59 år, kvinner med innvandrerbakgrunn	21 prosent høyere Nasjonalt 27,8 %	Betydelig høyere andel	Svært stor 13,3% – 48,6%
Andel 30–59 år, kvinner uten innvandrerbakgrunn	19 prosent høyere Nasjonalt: 14,7%	Høyere andel	Svært stor 8,3% – 38%
Andel 30–59 år, menn med innvandrerbakgrunn	12 prosent høyere Nasjonalt: 22,8%	Høyere andel	Svært stor 15,7% – 37%
Andel 30–59 år, menn uten innvandrerbakgrunn	36 prosent høyere Nasjonalt: 11,7%	Betydelig høyere andel	Svært stor 7,5% – 36,8 %

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

opplevde helseproblemer og smerter. Mange får dårligere psykisk helse av å være utenfor arbeidslivet. Ansatte i velferdstjenestene opplever at det er et skille mellom hvilke utfordringer beboerne med og uten innvandrerbakgrunn har. Den øvrige befolkningen har oftere psykiske helseproblemer og sosiale utfordringer som har gått i arv. Det er også en del rus, både alkohol og narkotika.

4.1.3.2 Lavinntekt

Analysene av data om personer og barn i lavinntektsfamilier viser en svært høy konsentrasjon av barnefamilier med lavinntekt i mange områder. Figur 4.2 viser andel barn 0–17 år i lavinntektshusholdninger i 2018 i de 11 kommunene som utvalget analyserer. De tre kommunene Lørenskog, Skedsmo og Ullensaker er slått sammen. Figuren viser at i flertallet av analyseområdene er andelen barn i lavinntektshusholdninger over snittet for kommunene. Samlet er andelen barn 0–17 år i lavinntektsfamilier dobbelt så høy i analyseområ-



Figur 4.2 Andel barn 0–17 år i lavinntektshusholdninger etter analyseområder og kommunegjennomsnitt (EU60). 2018. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

Tabell 4.3 Andel personer i lavinntektshusholdninger, sosialhjelpsmottakere og andel som får minst halvparten av inntekten fra overføringer i analyseområdene sammenliknet med landsgjennomsnittet, 2018.

Levekårsindikatorer	Analyseområder vs. landsgjennomsnitt	Vurdering	Variasjon mellom analyseområdene
Andel personer i lavinntektshusholdninger	67 prosent høyere Nasjonalt 11,6 %	Betydelig høyere andel	Svært stor 8% – 38,7%
Andel sosialhjelpsmottakere	63 prosent høyere Nasjonalt 1,9 %	Betydelig høyere andel	Svært stor 1,0% – 6,7%
Andel med minst 50 prosent av samlet inntekt fra overføringer	44 prosent høyere Nasjonalt 11,4 %	Betydelig høyere andel	Svært stor 9,5% – 28,7%

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

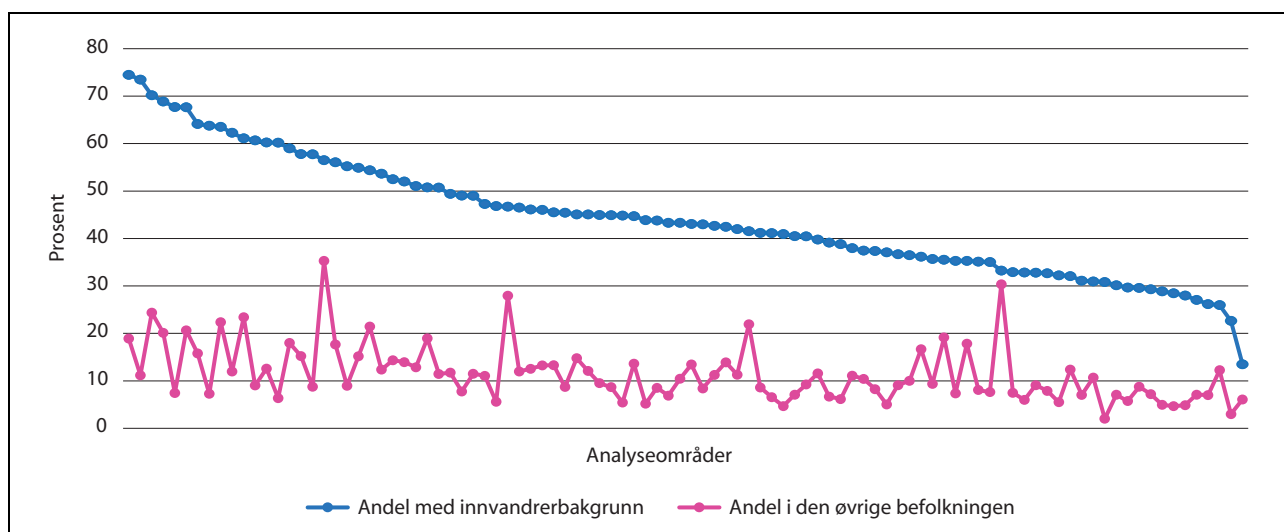
dene sammenliknet med landet som helhet. Det er særlig i noen sentrumsområder i Oslo og Fredrikstad og i noen drabantbyområder i Oslo at andelene er spesielt høye. Men også i områder i Kristiansand, Bergen og Trondheim er det høy andel barn i lavinntektsfamilier. Samtidig varierer andelen barn i lavinntektsfamilier i analyseområdene mye, fra 6,2 til 60,2 prosent.

Sammenliknet med landet som helhet og i byene øker andelen barn i lavinntektsfamilier mer i en del områder i Oslo, Fredrikstad, Drammen, Kristiansand, Sandnes og Stavanger. Utviklingen varierer noe mer i analyseområdene i Bergen og Trondheim (Aarland og Brattbakk 2020).

I analyseområdene er det betydelig høyere andeler personer i lavinntektshusholdninger, sosialhjelpsmottakere og personer som får minst halvparten av den samlede inntekten sin fra overførin-

ger sammenliknet med gjennomsnittet for Norge, se tabell 4.3. Variasjonen mellom områder er derimot svært stor.

Figur 4.3 viser andel barn i lavinntektshusholdninger etter innvandrerbakgrunn i analyseområdene. Av figuren framgår det at barn med innvandrerbakgrunn er kraftig overrepresentert i lavinntektsfamilier. I alle analyseområder, bortsett fra ett, er det stor forskjell i andelen barn i lavinntektsfamilier med og uten innvandrerbakgrunn. I enkelte områder bor tre av fire barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektsfamilier. Dette gjør også at det i områdene er store inntektsforskjeller mellom ulike grupper av barnefamilier. Særlig tydelig er mønsteret i sentrumsområder. Å ha lite når andre har mye, kan i seg selv være ekstra belastende for barna og familiene (Pettersen og Sletten 2019).



Figur 4.3 Andel barn i lavinntektshusholdninger etter innvandrerbakgrunn i analyseområder (EU60). 2018. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

Levekårsutfordringer og dårlig økonomi er et tema i rapporten om erfaringer i utsatte områder (Proba 2020). Ansatte i tjenestene forteller at det er dårlig økonomi og materielle mangler i mange av familiene. En ansatt på en fritidsklubb sier at en del ungdommer ofte er veldig sultne når de kommer. Ungdommene forteller at de ikke har mat i kjøleskapet hjemme, og at de heller ikke får penger til mat. Fattigdom oppleves ofte som flaut.

Et annet sted trekkes det fram blant ansatte i barnehager og frivillige aktører i idrett at bekledning er en utfordring. De opplever at foreldre ikke har råd til å erstatte klær som er blitt for små, eller at de kjøper for store klær og sko slik at barna skal kunne ha dem lenger. Mange familier og barn bor trangt. Barn mangler opplevelser, som fritidsaktiviteter og ferier, fordi familien ikke har råd. En leder for et idrettslag i et utsatt område forteller at de merker godt at det er lav betalings-evne blant mange av medlemmene, siden mange ikke betaler kontingenten.

4.2 Boligformue og ulikhet

4.2.1 Utvikling i boligpriser og boligformuer

Formue er mer ulikt fordelt enn inntekt, mens boligformue har en noe jevnere fordeling enn annen formue. Boligformue er også den mest sentrale formueskomponenten for norske husstander. Om lag tre av fire av husholdningene i Norge bor i egen eid bolig, og bolig utgjør 70 prosent av husholdningenes formue. Den beregnede markedsverdien av primærboliger i Norge er på 6000 milliarder kroner. Gjennom økte boligpriser har formuene til norske husholdninger blitt større. I løpet av det siste tiåret har nettoformuen vokst med nesten 80 prosent.³

Selv om majoriteten av befolkningen eier bolig, er det utviklingstrekk som tyder på at boligformuen over tid blir skjevare fordelt. De 10 prosentene av befolkningen med størst formue har i løpet av 30 år økt sin andel fra 45 til 58 prosent av formuen (Aaberge og Stubhaug 2018). Empiriske undersøkelser tyder også på at forskjeller i boligformuer setter spor etter seg gjennom flere generasjoner. Hvor besteforeldrene bor eller bodde, og boligformuen deres, ser ut til å få betydning for barnebarnas boligformue (Galster og Wessel 2019). Økte boligpriser betyr dessuten at mulighetene til å kjøpe seg bolig kan bli redusert. Mens eierandelen i befolkningen generelt har holdt seg

stabil, er det tendenser til redusert eierandel blant personer med lav utdanning, lav inntekt og innvandrerbakgrunn (Revold mfl. 2018).

Boligprisveksten har vært ujevnt fordelt, slik at både mulighetene til å kjøpe bolig og formuesveksten er ulik rundt om i landet. Muligheten for å kjøpe en bolig med en inntekt på rundt 500 000 ser ut til å være betydelig lavere i Osloregionen enn i andre deler av landet. Samme inntekt gir mulighet til å kjøpe rundt 3 prosent av boligene i Oslo og Follo, om lag 25 prosent av boligene i Trondheim, Stavanger og Drammen, 30 prosent av boligene i Bergen, 40 prosent i Fredrikstad og nær 65 prosent i Skien/Porsgrunn.⁴ Denne fordelingen er imidlertid ikke stabil. I 2005 var det mulig å kjøpe anslagsvis 5–10 prosent av boligene i alle de fire største byene for en gjennomsnittlig sykepleierlønn. Å ha egenkapital senker terskelen for å kunne kjøpe seg bolig, og det har sannsynligvis være en økning i økonomisk støtte fra foreldre til boligetabletere i Norge i løpet av de siste 25 årene (Sandlie 2019).

4.2.2 Boligpriser, boligeie og trangboddhet i utsatte områder

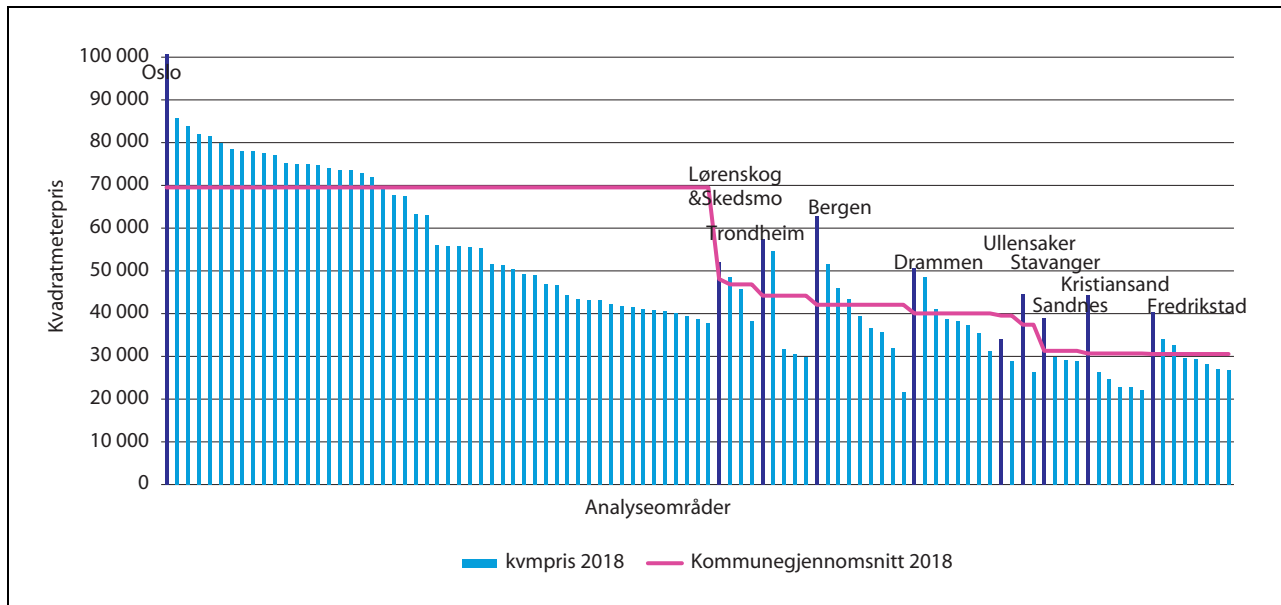
4.2.2.1 Boligpriser

De største boligprisforskjellene finner vi mellom by og land, og særlig Oslo skiller seg ut med høye priser. Kvadratmeterprisen for solgte boliger i Oslo er på 70 000 kroner, mens landsgjennomsnittet er 40 000 kroner (2018-tall). I andre storbyer som Trondheim og Bergen er kvadratmeterprisen nær landsgjennomsnittet, mens den er rundt 30 000 kroner i kommuner som Kristiansand og Fredrikstad.

Samtidig er det store interne prisforskjeller innad i byene, ikke minst i Oslo, som vist i figur 4.4. Samlet sett er boligprisene i analyseområdene i Oslo 84 prosent av kommunegjennomsnittet. Rundt 20 analyseområder i Oslo har en kvadratmeterpris under 50 000 kroner. Kun 3 av analyseområdene i Oslo har imidlertid gjennomsnittspriser under 40 000 kroner per kvadratmeter. Tallene viser dermed at boligprisene er høye også i områder med relativt sett lave priser i Oslo sammenliknet med andre deler av landet. Det gir høyere boutgiftsbelastning for familier med lave inntekter, og bidrar til at mange bor trangt.

³ Inntekts- og formuesstatistikken for husholdninger og Levekårsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

⁴ Anslag ut fra «Sykepleierindeksen 2019», utarbeidet av Eiendomsverdi. Indeksen beregner hvor høyt boliglån man kan få ut fra en gjennomsnittlig sykepleierlønn, basert på gjeldende krav til betjeningsevne, gjeldsgrad og nedbetalingstid.



Figur 4.4 Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for solgte boliger etter analyseområde. 2018. kroner.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

Hvis enkelte områder sakker akterut prismesig, vil beboernes boligformuer øke saktere enn for boligeiere andre steder. Det kan gjøre det vanskeligere å flytte mellom boligområder. I områder hvor boligprisene stiger mye, kan det på den annen side være vanskelig for lavinntektshusholdninger som leier å bli boende, og det kan for eksempel være vanskelig å få kjøpt seg større bolig når familien vokser. I Oslo har den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen fordoblet seg i løpet av de siste ti årene. Den prosentvise prisveksten i analyseområdene er i hovedsak mellom 60 og 140 prosent i samme periode, med en svak tendens til høyere prosentvis prisvekst i analyseområder hvor boligprisene i utgangspunktet var høyere. Noen av analyseområdene har dermed hatt en relativt svak prisutvikling sammenliknet med andre deler av byen. Det gjelder særlig analyseområder med en prisvekst på 60–70 prosent og hvor prisen i utgangspunktet var relativt lav.

I de fleste andre byene, som Trondheim, Bergen og Drammen, er prisforskjellene mindre. Enkelte analyseområder har en kvadratmeterpris som er 10 000–15 000 kroner lavere enn kommunegjennomsnittet, men i hovedsak har ikke analyseområdene i disse byene betydelig lavere boligpriser enn gjennomsnittet for kommunene (Aarland og Brattbakk 2020).

4.2.2.2 Leie av bolig og bostabilitet

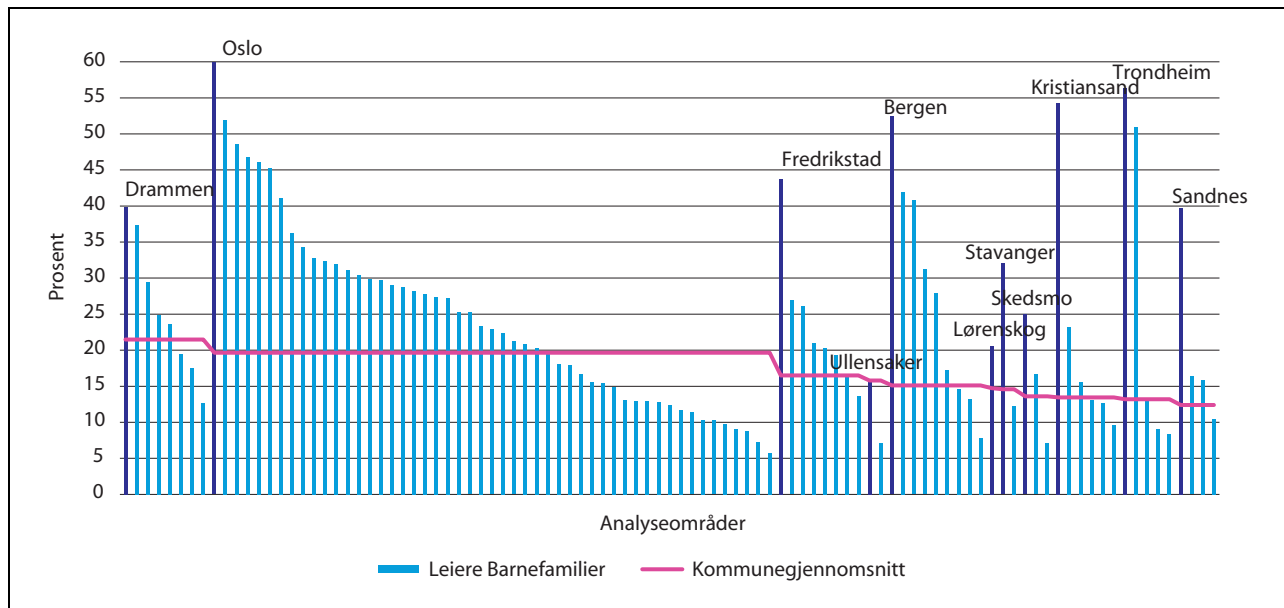
I underkant av 25 prosent av husstandene i Norge og 15 prosent av barnefamiliene leier bolig. I Oslo

leier 30 prosent av husstandene og 20 prosent av barnefamiliene. Også i enkelte av de andre store byene er det flere leietakere enn landsgjennomsnittet, mens andre byer har færre leietakere enn landsgjennomsnittet.

Det varierer stort om det er mange som leier bolig i analyseområdene. For analyseområdene er det områder med både betydelig høyere og betydelig lavere leieandel enn kommunegjennomsnittet, både for husstander generelt og for barnefamilier. I flere av byene varierer andelen barnefamilier som leier fra om lag 5 til over 50 prosent. I sju av analyseområdene i Oslo og ni av analyseområdene i de andre byene leier 40 prosent eller flere av barnefamiliene, som vist i figur 4.5. Generelt er det flere som leier i sentrumsnære analyseområder, men også enkelte områder lenger fra sentrum har høye leieandeler. Alle de åtte analyserte bydelene i Oslo har analyseområder med leieandeler på 25 prosent eller mer, som vist i figur 4.6.

Det er en sterk sammenheng mellom hvor mange som leier bolig i analyseområdene og hvor mange som har bodd i samme område i minst fem år (figur 4.7). Dess flere som leier bolig, dess færre bor fast i nabolaget.

Bostabiliteten er generelt lavere i analyseområdene enn for landet og kommunene. Det er ikke uvanlig at så mange som én av tre beboere flytter hvert år i sentrale byområder. I mange blokk- og rekkehusområder er det færre som flytter, og i eneboligstrøk er folk generelt sett enda mer stabile.



Figur 4.5 Andel barnefamilier i leid bolig etter analyseområder og kommunegjennomsnitt. 2018. Prosent.

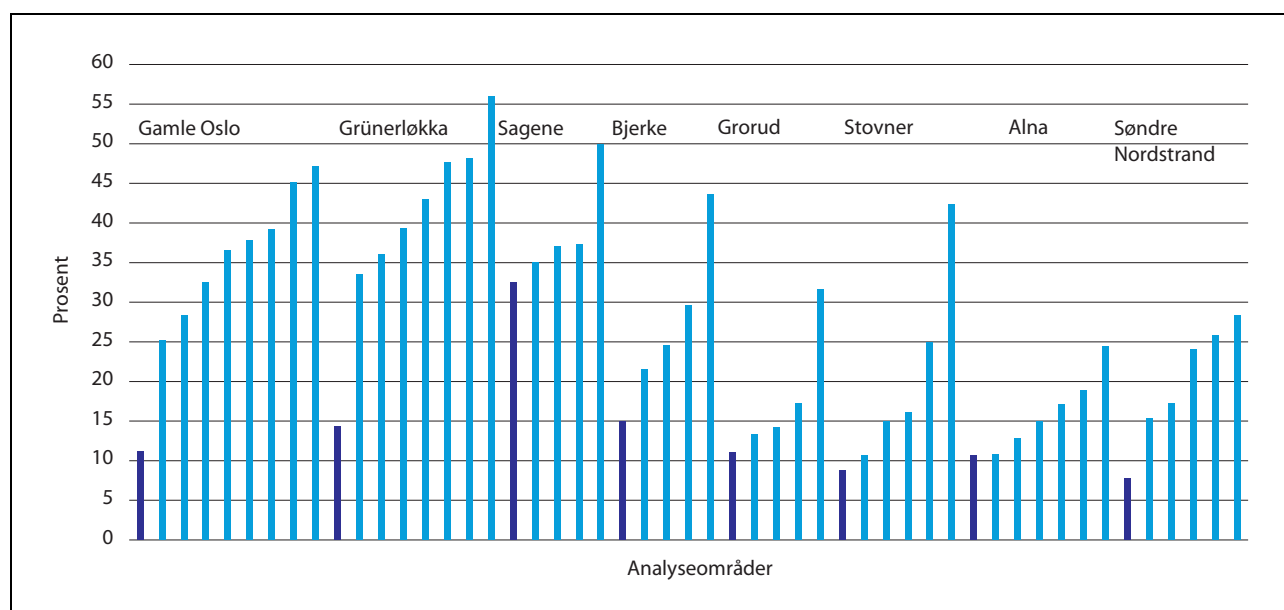
Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

Høy flyttehyppighet gjelder ikke minst for barn i førskolealder. Mange barnefamilier flytter ut av områdene før barna starter på skolen. Andelen småbarnsfamilier som flytter ut av analyseområdene er to til tre ganger høyere enn andelen småbarnsfamilier som flytter ut av områder i andre deler av de 11 kommunene som utvalget studerer. Analyseområdene med lavest bostabilitet er i indre by i de tre største byene (Aarland og Brattbakk 2020).

4.2.2.3 Trangbodde

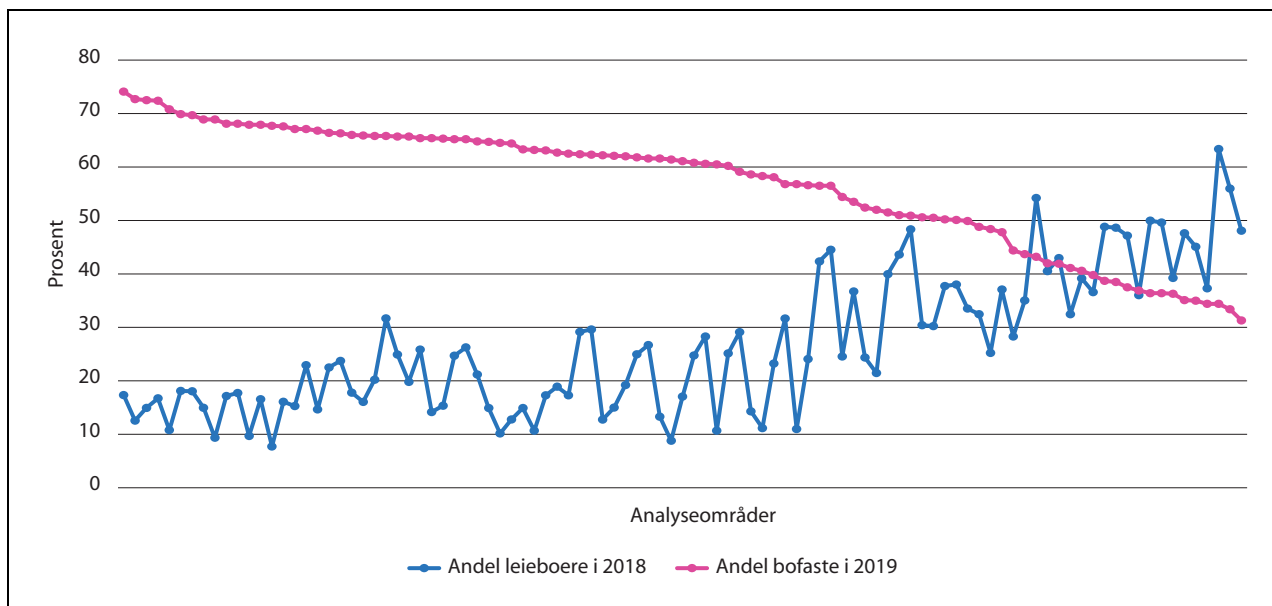
Analyseområder hvor mange barnefamilier leier bolig, har generelt sett også mange barnefamilier som bor trangt⁵. Men andelen trangbodde barnefamilier er også høy i noen områder hvor eierandelen er høy. Det gjelder spesielt i noen drabant-

⁵ Målt som å ha færre enn ett oppholdsrom per familiemedlem.



Figur 4.6 Andel som bor i leide boliger etter analyseområder i Oslo. 2018. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.



Figur 4.7 Sammenhengen mellom andel bofaste i 2019 (bodd i området i minst fem år) og andel leieboere i 2018 etter analyseområder. Prosent.

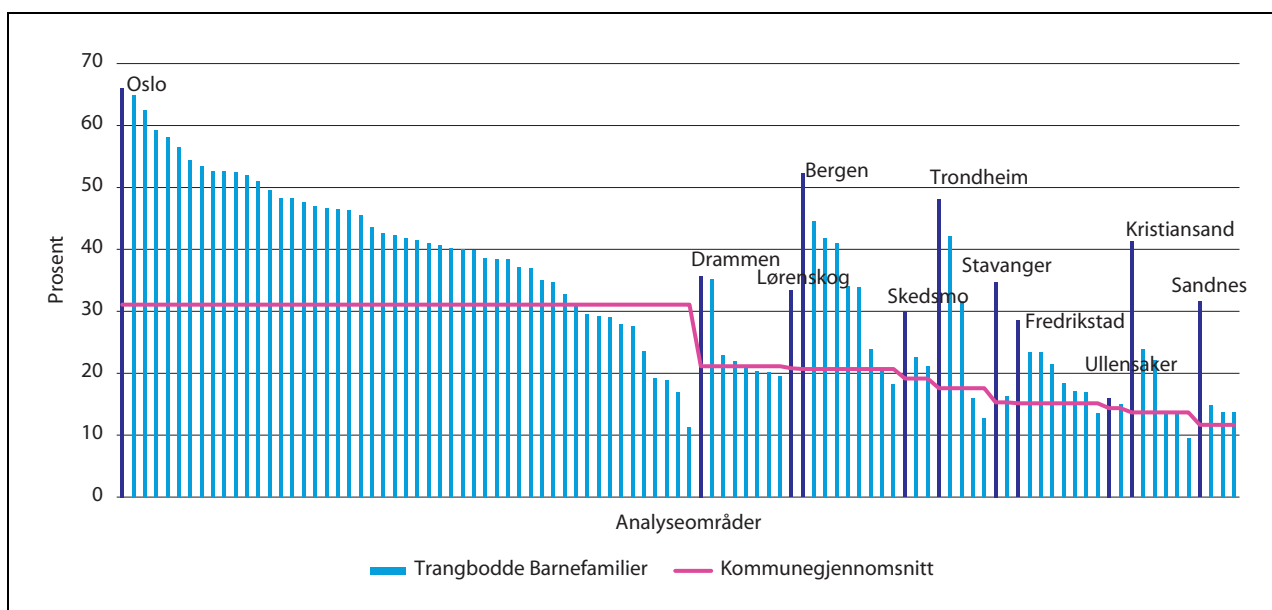
Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

byer med mange borettslagsboliger i Oslo, og til dels i Bergen og Trondheim.

15 prosent av barnefamiliene i Norge er trangbodde, og det samme gjelder i overkant av 30 prosent av barnefamiliene i Oslo. I noen få av analyseområdene i Oslo bor over 60 prosent av barnefamiliene trangt, mens i mer enn halvparten av analyseområdene i Oslo bor over 40 prosent av barnefamiliene trangt. I Bergen og Trondheim er også

andelen over 40 prosent i enkelte analyseområder. Forskjellene mellom analyseområdene er likevel store, som vist i figur 4.8 (Aarland og Brattbakk 2020).

Inntekt, boligstørrelse og størrelse på husstandene virker inn på trangboddhet. Det er store forskjeller i boligstørrelser i de utsatte områdene, men enkelte områder har en høy andel små boliger. Det kan også være vanskelig å



Figur 4.8 Andel trangbodde barnefamilier etter analyseområde og kommunegjennomsnitt. 2018. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

Boks 4.2 Helsens sosiale determinanter

Forskningen om sosiale helseforskjeller tar utgangspunkt i perspektivet om helsens sosiale determinanter (Dahl mfl. 2014). Dette perspektivet framholder at helsen påvirkes av de sosiale forholdene som omgir oss, der vi fødes og vokser opp, jobber, eldes og dør.

Mennesker med ulik sosial bakgrunn tar ulike livsvalg og har ulik helseatferd. Det kan for eksempel gjelde røykevaner, alkoholbruk, kosthold og fysisk aktivitet. Folk har ulike forutsetninger for å gjøre gode helsevalg. Videre har de ulike muligheter til å investere i helsen sin. Økonomiske og sosiale skjevheter i samfunnet gjenspeiler seg dermed i helsen.

Personer med utdanning har oftere gode og trygge jobber, trygg inntekt, de bor godt og har tilgang til gode fritidsaktiviteter. Dette er faktorer som i større grad gir overskudd, trygghet og tro på at man kan påvirke eget liv. Tilgang på materielle goder gjør det lettere å ta sunne valg, velge helsefremmende aktiviteter og gir større mulighet til å bruke private helsetjenester. Videre legger det til rette for å delta på ulike arenaer i samfunnet, noe som øker både den sosiale tilhørigheten og mestring. Individets subjektive opplevelse av sin sosiale status kan også påvirke helsen.

I motsetning til dette kan det å ikke ha jobb eller trygg inntekt gi økonomisk stress og lite

kontroll og trygghet i egen hverdag. Å være uten jobb eller ha lav inntekt betyr å være mer utsatt for stress og uro. Det er funnet at å vokse opp i familier med lave inntekter kan gi en vedvarende økt risiko for dårlig helse senere i livet.

At levekår og sosiale forhold gir sosiale helseforskjeller, forstås igjen ut fra to perspektiver (Elstad 2017):

Livsløpsperspektivet legger vekt på at forskjeller i hva innbyggerne har vært utsatt for av fysiske og psykiske belastninger over tid, har ført til forskjeller i sykdoms- og dødsrisiko. Dette kan være faktorer som arbeidsmiljøbelastninger, dårlig luftkvalitet og støy, dårlig kosthold, usunne boliger, stress for eksempel som følge av arbeidsledighet m.m. Sosiale ulikheter i hvilke faktorer man blir utsatt for, kan starte tidlig i barneårene. Samlet, og over tid, kan de føre til ulikheter i sykkelighet og dødsrisiko.

Livsstilspektivet legger vekt på at det er forskjeller i helseatferd¹ og personlig livsstil. Også helseatferd er ulik etter sosial bakgrunn. Samtidig henger de to perspektivene tett sammen. For å forstå ulikheter i helseatferd må man ta i betraktning hva innbyggere har vært utsatt for av både fysiske og psykiske belastninger i livsløpet.

¹ Store medisinske leksikon definerer helseatferd som atferd og levevaner med særlige helsemessige følger.

finne en stor nok bolig for store husstander. I Oslo som helhet består om lag 1 prosent av husstandene av seks personer eller flere. I noen av bydelene som analyseområdene inngår i er denne andelen omtrent på bygjennomsnittet, mens den er om lag fire ganger høyere i et par av bydelene.⁶ Offentlig ansatte informanter i utsatte områder viser også til både små boliger, dårlig økonomi og store husstander som årsaker til at familier bor trangt (Proba 2020).

4.3 Sosial ulikhet i helse

Helse og sykdom henger tett sammen med inntekt og utdanning, og sosiale forskjeller gjenspeiles i befolkningens helse. Personer med høy

⁶ Statistikkbanken til Oslo kommune.

utdanning og god økonomi har færre helseproblemer og lever lenger enn personer med lav utdanning og lave inntekter. Sosiale forskjeller i helse kan ses både i folks helseatferd og på forekomsten av sykdom og for tidlig død. Målet i folkehelsepolitikken er å redusere sosiale helseforskjeller uten at noen får det dårligere.

4.3.1 Helsen i befolkningen

Dødelighet⁷ og forventet levealder⁸ er gode indikatorer på helsen i befolkningen. Den forventede

⁷ Statistisk sentralbyrå undersøker forskjeller i dødelighet ved å se på sannsynligheten for å dø innenfor et begrenset tidsrom.

⁸ Forventet levealder er gjennomsnittlig levealder for de som er født i et spesielt år eller en bestemt periode, såfremt dødelighetsmønsteret da de ble født ikke forandrer seg (Elstad 2017).

levealderen har økt de siste tiårene. Forventet levealder var i 2017 84,3 år for kvinner og 80,9 år for menn. Forskjellen mellom kjønnene har minsket gradvis siden 1987. Da var forskjellen på 6,8 år, mens den i 2017 var 3,4 år. Ulikhetene i forventet levealder etter utdanning og inntekt har økt betydelig i Norge fra 2005–2015 (Kinge mfl. 2019). Studien gjelder 40-åringer. Blant menn kan de 1 prosent rikeste regne med å leve 14 år lenger enn de aller fattigste. Blant kvinner er forskjellen noe mindre, 8,4 års forskjell. Den 1 prosent fattigste gruppa menn har kortest forventet levealder på 70,6 år. Sykdommer som bidro mest til gapet i levealder, var dødsfall som følge av hjerte- og karsykdommer og kreft.

Psykiske lidelser er utbredt i den norske befolkningen (Reneflot mfl. 2018). De vanligste lidelsene blant voksne er angst, depresjon og lidelser på grunn av rusbruk. Det er ikke holdepunkter for å si at omfanget av psykiske lidelser øker blant voksne.

Utdanning, inntekt og bosted påvirker risikoen for å utvikle ulike krefttyper (Kreftregisteret 2019). Utdanning og inntekt har betydning for menns risiko for kreft. For kvinner påvirker utdanning, men i mindre grad inntekt, kreftrisikoen.

Gruppen av innvandrere er sammensatt, og helsen deres varierer mye mellom landgrupper. Innvandringsårsak og botid påvirker også helsen. Folkehelseinstituttet oppsummerer kunnskapen om innvandreres helse og peker på at innvandrere generelt er mindre syke og bruker helsetjenester i mindre grad enn befolkningen for øvrig.⁹ Dødeligheten blant personer med innvandrerbakgrunn er lavere enn i den øvrige befolkningen (Syse og Dzamarija 2016). Forskjellen blir mindre når botiden øker. Voksne innvandrere fra konflikt- og krigsområder, samt barn og voksne med flyktningbakgrunn, rapporterer selv om mer psykiske helseplager enn befolkningen for øvrig. Til tross for dette er innvandrere i mindre kontakt med helsetjenesten for sine psykiske plager enn det den øvrige befolkningen er (Reneflot mfl. 2018).

4.3.2 Sammenhengen mellom nærmiljø og helse

En studie gjennomført i Oslo sentrum så på forholdet mellom trekk ved nabolagene og beboernes selvrapporterte helse (Ihlebak mfl. 2020). Trekkene ved boområdene som blir vurdert i denne sammenheng, er boligens lokalisering, hvor tettbygd bebyggelsen er og avstanden til

grøntområder. Tidligere studier har vist at det å bo i sentrale deler av Oslo har negative helseeffekter for beboerne. Studien fra 2020 viser imidlertid at det å bo tett på bysentrum gir bedre selvrapportert generell helse, men at det å bo i et tettbygd nabolag gir svakt motsatt effekt. Utover det dokumenterer studien at det i liten grad er sammenheng mellom trekk ved nabolag og helse. Den finner for eksempel ingen sammenheng mellom det å bo nær grønntområder og helse.

En annen studie viser at barn som bor nær grønntområder, er mer aktive, både sosialt og fysisk (Nordbo 2019). Studien tar for seg hvordan utformingen av nabolag påvirker norske åtteåringer helse og velvære. Tilgangen til parker og grønntområder som ligger mindre enn 800 meter fra hjemmet, øker sjansen for at barn er i minst 60 minutters daglig aktivitet. Barna deltar da mer i ulike typer aktiviteter og leker mer med jevnaldrende og venner.

Internasjonale undersøkelser tyder på at høyt støynivå og dårlig tilgang til rekreasjonsarealer i nærområdet kan virke negativt på beboeres helse, og at boligområder som legger til rette for fysisk aktivitet kan ha en positiv effekt på aktivitetsnivået (Bird mfl. 2018, Twohig-Bennett og Jones 2018). Det ser også ut til at kvaliteten på boliger og boområder kan påvirke den psykiske helsen, og at gode nabolagskvaliteter kan kompensere for negative effekter av dårlige boliger for den psykiske helsen (Jones-Rounds mfl. 2014). En del forskere peker samtidig på at mange studier ikke kan si noe om årsakssammenhenger og at det er behov for flere studier som kan analysere hvordan bolig- og nærmiljøkvaliteter virker på helse (Umblis mfl. 2019, Bird mfl. 2018, Twohig-Bennett og Jones 2018).

4.3.3 Helse i utsatte byområder

Studier og stedsanalyser utvalget har gått gjennom, løfter i liten grad fram helse som et særskilt tema. Et generelt inntrykk er likevel at områdene har en del personer som har fysiske og psykiske helseutfordringer i tillegg til andre levekårsutfordringer, og deler av befolkningen er ensomme og opplever at de ikke hører til (Proba 2020, Andersen mfl. 2018a, Ruud mfl. 2018 og 2019). Ut fra kjent kunnskap om sosiale ulikheter i helse er dette også logisk. Studier indikerer at en relativt høy og økende andel beboere i noen bydeler sliter med psykisk uhelse (Proba 2020, Ruud mfl. 2018). Både voksne og barn har psykiske helseproblemer. Mange barn i områdene vokser opp med for-

⁹ Folkehelseinstituttets nettsider.

Boks 4.3 Kommunenes folkehelsearbeid

Folkehelseloven pålegger kommunen et ansvar for å fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Kommunen skal fremme folkehelse innen de oppgavene og med de virkemidlene kommunen har for lokal utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting. Kommunen har også i

oppgave å legge til rette for samarbeid med frivillig sektor. I 2017 startet en tiårig satsing (2017–2027) på kommunalt folkehelsearbeid. Denne satsingen skal være med på å langsiktig styrke kommunenes arbeid med å fremme befolkningens helse og livskvalitet. Arbeidet med å fremme barn og unges livskvalitet og å skape gode oppvekstmiljøer er blant de prioriterte områdene. I stor grad dreier dette seg om å styrke forhold og kvaliteter i barnehage, skole, nærmiljø, fritid, kulturliv m.m.

eldre som sliter psykisk. Det gir også mange urolige barn.

Noen områder har dessuten mange rusmisbrukere og psykisk syke personer synlig i gatebildet. Det kan skyldes at det finnes mange aktivitets- og behandlingstilbud for disse gruppene i områdene, eller at det er mange kommunale boliger eller andre rimelige boliger der. Dette kan være en av årsakene til at barn og unge føler seg utrygge i nærmiljøet sitt eller på skoleveien (Brattbakk mfl. 2015 og 2017).

Det er store forskjeller i dødelighet mellom bydeler i Oslo (Elstad 2017). For menn og kvinner samlet er det sju års forskjell i forventet levealder mellom bydelene som skårer høyest og lavest. Tilsvarende geografiske forskjell i Bergen og Stavanger var under tre år og under ett års forskjell i Trondheim. Bydelsulikhetene i Oslo er større enn ulikheten mellom bydeler i både Stockholm og London. Mønstret har stort sett holdt seg stabilt de siste tiårene selv om innflyttingen har vært stor og utdannings- og yrkesstrukturen har endret seg (ibid.).

Levealderen har gått opp de siste årene, særlig for menn, og forskjellen i levealder mellom bydelene har gått noe ned. Men rangeringen mellom bydelene er den samme. Forventet levealder i Oslo er ikke spesielt høy. Mange store, norske bykommuner hadde høyere forventet levealder enn Oslo i perioden 2010–2014. Oslo ligger heller ikke særlig høyt sammenliknet med en del storbyer i andre «rike» land, for eksempel Stockholm, Sydney og Paris. De sosiale helseforskjellene i Oslo er særlig høye. Forskjellen i forventet levealder mellom dem med høy og lav utdanning var i perioden 2010–2014 omkring 8 år mot 6,5 i Bergen og Trondheim og 5 i Tromsø.

Forskjeller mellom bydelene forklares i stor grad av at det er forskjeller i sosioøkonomiske og sosiale forhold. Rundt 60 prosent av forskjellene kan forklares av slike forhold (Elstad 2017). Analyser av dødsfall i 2008–2011 viser at personer med innvandrerbakgrunn i Oslo har lavere dødelighet enn den øvrige befolkningen. Også bruken av helsetjenester er lavere. Det er variasjon etter landbakgrunn, men samlet sett bidrar innvandrere til lavere forskjeller i forventet levealder i byen. Uten innvandrere ville altså dødeligheten i Oslo vært høyere, levealderen lavere og forskjellen mellom bydelene større.

4.4 Valgdeltakelse og politisk representasjon

4.4.1 Valgdeltakelse i utsatte områder

Å stemme ved valg er et av de mest sentrale målene på politisk deltakelse. Det brukes som mål på integrering i samfunnet og tillit til det politiske systemet og til myndigheter sentralt og lokalt. Valgdeltakelse er også et mål for kollektiv handlekraft¹⁰, det vil si evnen befolkningen har til å organisere seg i sammenslutninger om et felles mål. I kommunestyre- og fylkestingsvalg har innvandrere som har vært registrert bosatt i Norge de siste tre årene før valgdagen, stemmerett.¹¹ I stortingsvalg er det kun norske statsborgere som har stemmerett.

¹⁰ Kollektiv handlekraft er nærmere omtalt i kapittel 10.

¹¹ I tillegg har statsborgere i et av de andre nordiske landene og som er folkeregistrert som bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret, stemmerett.

Boks 4.4 Politisk representasjon av utsatte områder

Når mandater fordeles til Stortinget, gis det særskilt vekt for valgdistriktenes areal. Det betyr at flere områder med høy innbyggertetthet blir underrepresentert (NOU 2020: 6). Det kan i sin tur gi en underrepresentasjon for flere av byene med levekårsutfordringer.

I tillegg kan hvor de enkelte stortingsrepresentantene bor, føre til underrepresentasjon av levekårsutsatte områder. For eksempel viste tall fra 2017 at kun 2 av de 19 stortingsrepresentantene fra Oslo for perioden 2017–2021 kom fra de 4 Groruddals-bydelene, og ingen kom fra Søndre Nordstrand. De indre østlige bydelene er sterkere representert, med fem stortingsrepresentanter. I Oslo bystyre for perioden 2019–2023 har de fire Groruddals-bydelene 9 av 59 representanter.

Det er også et fåtall av representantene som har innvandrerbakgrunn. Representasjonen av politikere med innvandrerbakgrunn har likevel over tid vært noe sterkere i kommunepolitikken enn på nasjonalt nivå. Tidligere undersøkelser tyder på at kandidater med innvandrerbakgrunn ofte ble nominert til usikre plasser, men ble likevel valgt inn fordi de fikk mange personstemmer (Bergh og Bjørklund 2010).

Politisk representasjon kan også være viktig for å øke valgdeltakelsen og følelsen av tilhørighet i samfunnet.

Kilder: Oslo kommunes nettside og Vårt Oslo 12. september 2017.

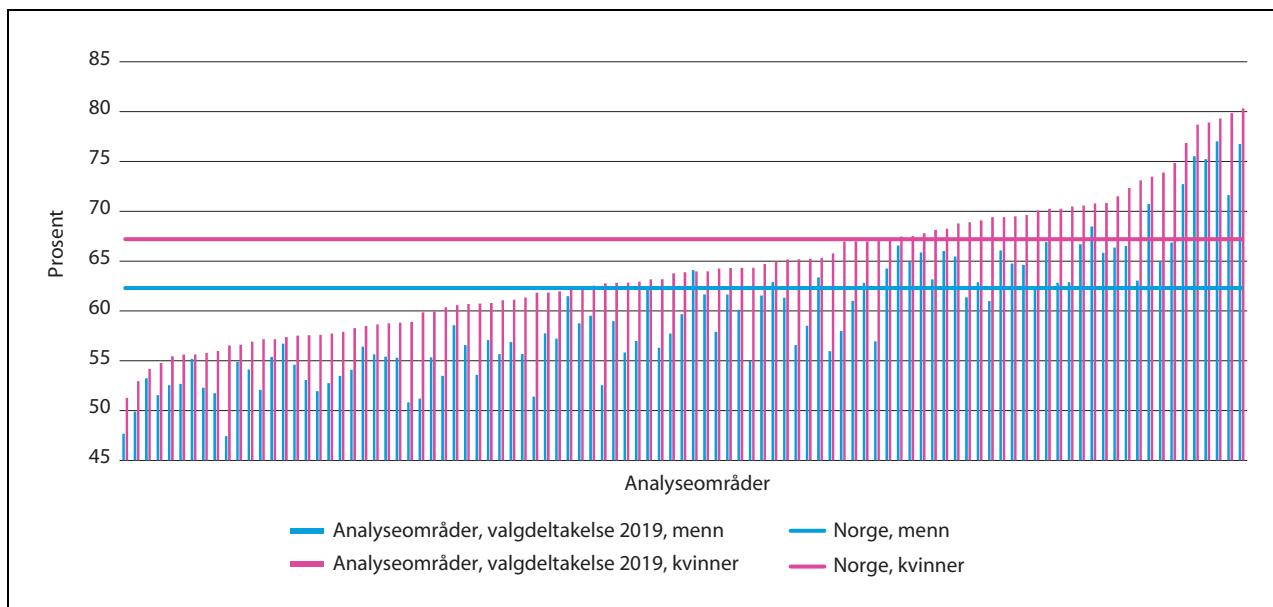
Valgdeltakelsen varierer med en rekke bakgrunnsfaktorer i befolkningen. Kvinner stemmer oftere enn menn ved valg, eldre oftere enn unge. Men førstegangselgere har høy valgdeltakelse. Innbyggere med høy utdanning og inntekt har høyere valgdeltakelse enn dem med lav utdanning og inntekt. De som er utenfor arbeidslivet, som lever av trygder og andre overføringer, stemmer sjeldnere enn de som er yrkesaktive. Det er også solid valgdeltakelse blant personer som har vært i

arbeid, men som har pensjonert seg. Men valgdeltakelsen synker for eldre fra 80-årsalderen.¹²

Data på valgdeltakelse som utvalget har innhentet fra SSB, viser at det var relativt stor variasjon mellom analyseområdene i valget i 2019¹³, se figur 4.9. Mellom de elleve kommunene som er

¹² Statistisk sentralbyrås nettsider.

¹³ Valgdeltakelsen for hele landet ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 var på 64,8 prosent. I valget i 2015 var deltakelsen 60 prosent.



Figur 4.9 Valgdeltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 etter kjønn. Rangert etter kvinners valgdeltakelse.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

analysert, var det 10 prosentpoeng forskjell i andelen som stemte. Oslo og de fire andre storbyene, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, har høyest valgdeltakelse (65–68 prosent), mens Ullensaker og Fredrikstad har lavest (57–58 prosent).

Valgdeltakelsen varierer mye mellom analyseområdene (Aarland og Brattbakk 2020). I områdene hvor færrest stemte, var det kun fem av ti som deltok i valget. I området med høyest valgdeltakelse stemte åtte av ti.

Analysene viser at jo høyere andel med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia mv., jo lavere valgdeltakelse. Er det en høyere andel innbyggere uten innvandrerbakgrunn, jo høyere valgdeltakelse. Også på områdenivå henger valgdeltakel-

sen sammen med sosioøkonomiske kjennetegn. Jo flere lavt utdannede i området, jo lavere var valgdeltakelsen i lokalvalget i 2019. Sammenhengen mellom utdanningsnivå og valgdeltakelse var sterkere i valget i 2019 enn i 2015.

På områdenivå er det også en relativt klar sammenheng mellom valgdeltakelse og andel husholdninger hvor 50 prosent eller mer av inntekten kommer fra overføringer fra det offentlige. Jo flere som har minst halvparten av inntekten dekket av velferdsstaten, jo færre deltar i valg. Denne sammenhengen gjelder bare for den øvrige befolkningen. For innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre finner man ikke denne sammenhengen.

Kapittel 5

Bo- og nærmiljø

Bo- og nærmiljøet er dagliglivets arenaer. I nærmiljøet omgås folk, og innbyggerne deltar i aktiviteter, fritidstilbud og organisasjoner. Tilbud i og kvaliteter ved bo- og nærmiljøet påvirker oppvekstmiljøet for barn og unge og innbyggernes trivsel, tilhørighet og livskvalitet. Møteplasser og aktiviteter legger til rette for deltakelse og til å skape relasjoner mellom innbyggerne og til tilhørighet og samhold i lokalsamfunnene.

5.1 Bo- og nærmiljøkvaliteter

5.1.1 Utfordringer med bo- og nærmiljøkvaliteter

5.1.1.1 Sosiale forskjeller i bo- og nærmiljøkvaliteter

Boligstrukturen i Norge skiller seg fra strukturene i en rekke andre nordeuropeiske land ved at vi har en høy andel boligeiere og ikke har store områder med sosiale utleieboliger. Boligstandarden er generelt sett god. Men det er også folk som bor trangt og har problemer med blant annet støy, mangel på dagslys og fukt/råte. Andelen husstander med lav boligstandard er høyere blant leietakere enn blant boligeiere og høyere blant innvandrere enn i befolkningen som helhet. 2 prosent av boligeierne og 20 prosent av leietakerne bor trangt.¹ Blant innvandrere fra Afrika, Asia mv. er det 23 prosent som gjør det. Det er også tydelige forskjeller på hvor mange som sliter med støy, mangel på dagslys, mangel på rekreasjonsområder og et trafikkfarlig nærmiljø (Revoid 2018). Fra undersøkelser fra Oslo-området vet man at de fleste har tilgang til utendørs rekreasjonsområder som kan benyttes daglig, men at innvandrere og personer med lave inntekter likevel har dårligere tilgang til slike områder (Suárez mfl. 2020).

Flertallet av dem som bor dårlig i Norge i dag, klarer å få seg en bedre bosituasjon i løpet av få år.

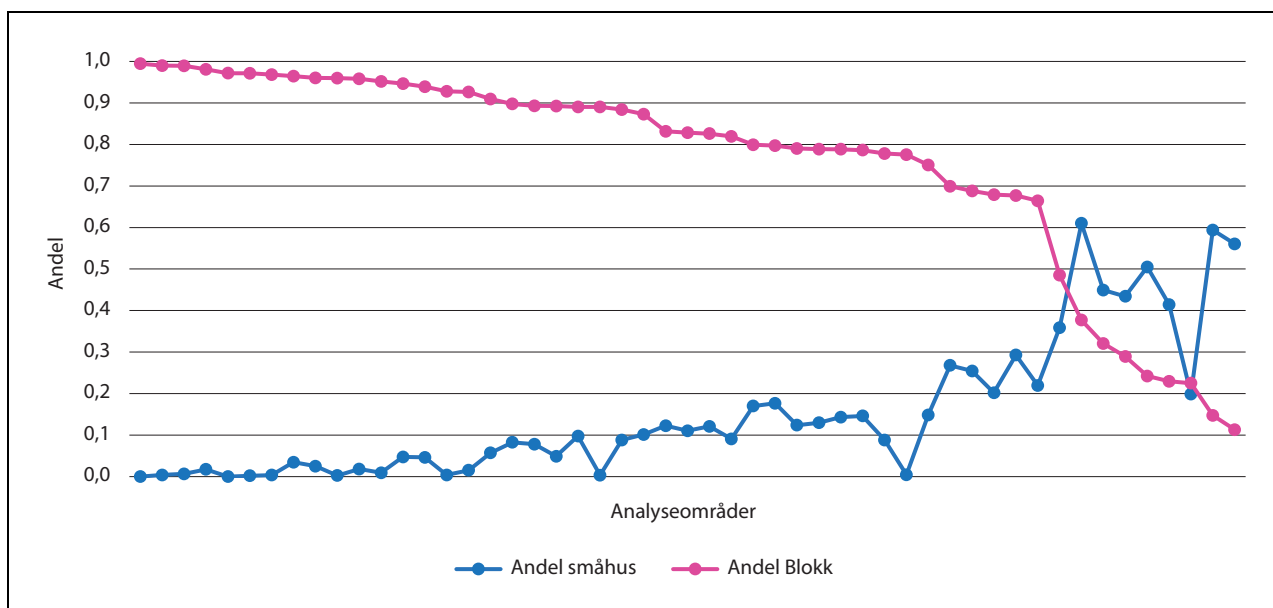
¹ Trangboddhet er definert ved at man har færre enn ett oppholdsrom per familiemedlem.

Dette gjelder særlig blant de yngre. Samtidig har en andel av befolkningen langvarige problemer med å skaffe seg en god bolig. Personer med lav utdanning og innvandrere fra Afrika, Asia mv. er særlig utsatte for langvarige boligproblemer (von Simpson og Umblijs 2019).

5.1.1.2 Kvalitetsutfordringer i nybygde boområder

Nybygging vil påvirke hvordan byene utvikler seg, og hvor attraktive boligområdene blir i fremtiden. I de seneste tiårene har boligbyggingen endret seg. Der byene før bredte seg utover ved at det helst foregikk feltutbygging på ubebygde mark, skjer det nå i større grad en fortetting innenfor byggegrensen og ved at eiendommer som har vært brukt til andre formål, bygges om. Dette gjelder særlig i de store kommunene (Barlindhaug mfl. 2014).

En undersøkelse av 20 nye boligprosjekter i storbyene konkluderte med at kvaliteten på prosjektene var «god nok». Det var prosjekter med svake planløsninger og lite lys, men ingen prosjekter hadde bare dårlige løsninger. De fleste prosjektene hadde boliger av ulike størrelser. Utrederne mente at ingen av prosjektene kunne karakteriseres som godt integrert i omgivelsene. Prosjektene ble markedsført med urbane kvaliteter og nærhet til byen uten selv å tilføre urbane kvaliteter til området (Barlindhaug mfl. 2012). Uterom i nye boligprosjekter i norske storbyer er også undersøkt. Utrederne fant her både gode og dårlige kvaliteter i uterommene, men konkluderte med at mange byboligprosjekter hadde trange og dårlige uterom. De mente at dette særlig rammet barn og eldre siden de ofte oppholder seg i nærheten av boligen sin (Guttu og Schmidt 2008). I en undersøkelse blant barnefamilier som bor i nye boligprosjekter sentralt i Oslo, mente om lag halvparten at boligene var bygd for tett og hadde for mye innsyn. 40 prosent mente boligprosjektene hadde for lite grøntområder. I tillegg mente om



Figur 5.1 Andel boliger i blokk og småhus etter analyseområde i Oslo, 2018. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

lag en tredjedel at de hadde for lite lekeareal (Barlindhaug mfl. 2019).

5.1.2 Bomiljøkvaliteter i utsatte områder

Boligene og boområdene i levekårsutsatte byområder er ikke like. Det er en tendens til at opphoping av levekårsproblemer skjer i sentralt beliggende gamle arbeiderbydeler eller i blokkområder fra etterkrigstiden, men funnene er ikke entydige. Også andre byområder kan være levekårsutsatte, og de utsatte områdene består av ulike boligtyper, både blokker, rekkehus og eneboliger (Aarland og Brattbakk 2020).

De norske drabantbyene byr ellers på en større miks av boligtyper enn drabantbyer i en del andre europeiske land. De er også mindre fysisk atskilt fra andre boligområder ved at de er lokalisert i eller tett inntil eksisterende rekkehus- og eneboligområder (Hansen og Brattbakk 2005). Drabantbyer har for øvrig blitt kritisert for måten de er utformet på, blant annet på grunn av mye blokkbebyggelse. Et boligområde kan likevel være attraktivt for dem som bor der. Beboere i drabantbyer gir uttrykk for at nærområdet deres er godt planlagt og at de har gode hjem, selv om slike boligområder blir kritisert av fagpersoner (Rørtveit 2015).

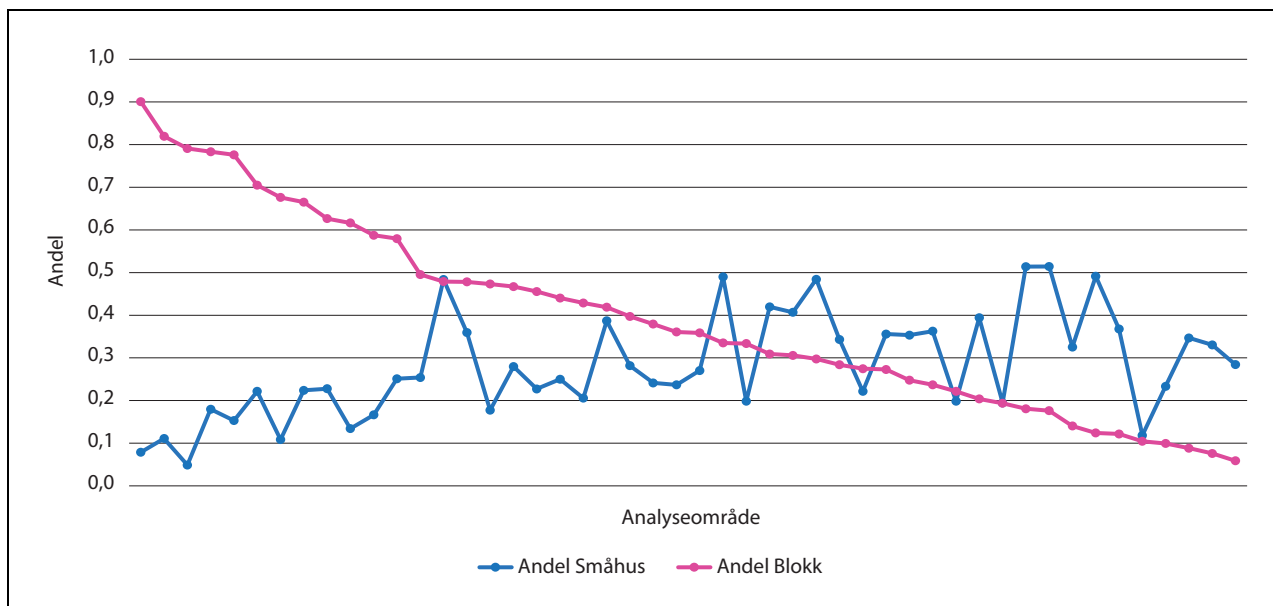
Oslo har flere drabantbyer enn de andre norske byene og har flere utsatte områder som hovedsakelig består av blokkbebyggelse.² Samtidig er det stor variasjon også i Oslo. I 17 av 51 ana-

lyseområder i Oslo er over 90 prosent av boligene i blokk, se figur 5.1. I utsatte områder i andre norske byer dominerer småhus og eneboliger ofte bebyggelsen, se figur 5.2. 36 av 48 analyseområder i de 10 andre analyserte byene bor flere i småhus og eneboliger enn i blokk, og det samme gjelder for 9 analyseområder i Oslo (Aarland og Brattbakk 2020).

Det er få områder i Norge som preges av gjennomgående dårlig boligstandard. Det er heller ikke noen entydig kopling mellom områder med levekårsproblemer og dårlig boligstandard. Stedsanalyser og andre lokale rapporter viser at områder med opphoping av levekårsproblemer kan være velholdte og velplanlagt, med god tilgang til møteplasser, grøntområder, kollektivtilbud og butikker (Hansen og Brattbakk 2005, Ruud og Vestby 2017a, Andersen mfl. 2018). Det er likevel en del boligområder med konsentrasjon av levekårsproblemer som har utfordringer som lav boligstandard, manglende vedlikehold, mange små boliger, dårlig tilgang til grøntområder og nærhet til hovedveier. I enkelte områder er levekårsutfordringene konsentrert i små boligområder eller enkeltblokker.

Det er blant annet eksempler på at levekårsproblemer har bygd seg opp i boligkomplek-

² Definisjoner fra Statistisk sentralbyrå. Blokkleilighet: Leilighet i boligblokk med to etasjer eller flere. Småhus: Tomannsboliger, rekkehus og andre småhus. Eneboliger: Ren enebolig, generasjonsbolig, enebolig med hybel-/sokkelleilighet.



Figur 5.2 Andel boliger i blokk og småhus etter analyseområde utenom Oslo. 2018. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

ser med en høy andel privat eller kommunal utleie. Mange drabantbyområder er bygd ut som borettslag, men i en del av dem er det også en betydelig andel selveierboliger. Boliger som er organisert som sameier, eller enkeltstående selveierboliger, er enklere å leie ut enn borettslagsboliger. Noen sameier får en høy andel utleieboli-ger og har mange leietakere med få valgmulighe-ter på boligmarkedet. En del leietakere flytter ofte, og familier med lav inntekt flytter oftere enn andre familier. Enkelte stedsanalyser tyder på at flyttehyppigheten er høy i en del områder hvor mange leier bolig og har lav inntekt (Johannesen og Kvinge 2011, Gabrielsen 2014, Ruud og Vestby 2017a, Ruud og Vestby 2017b, Bydel Bjerke 2017, Proba 2020).

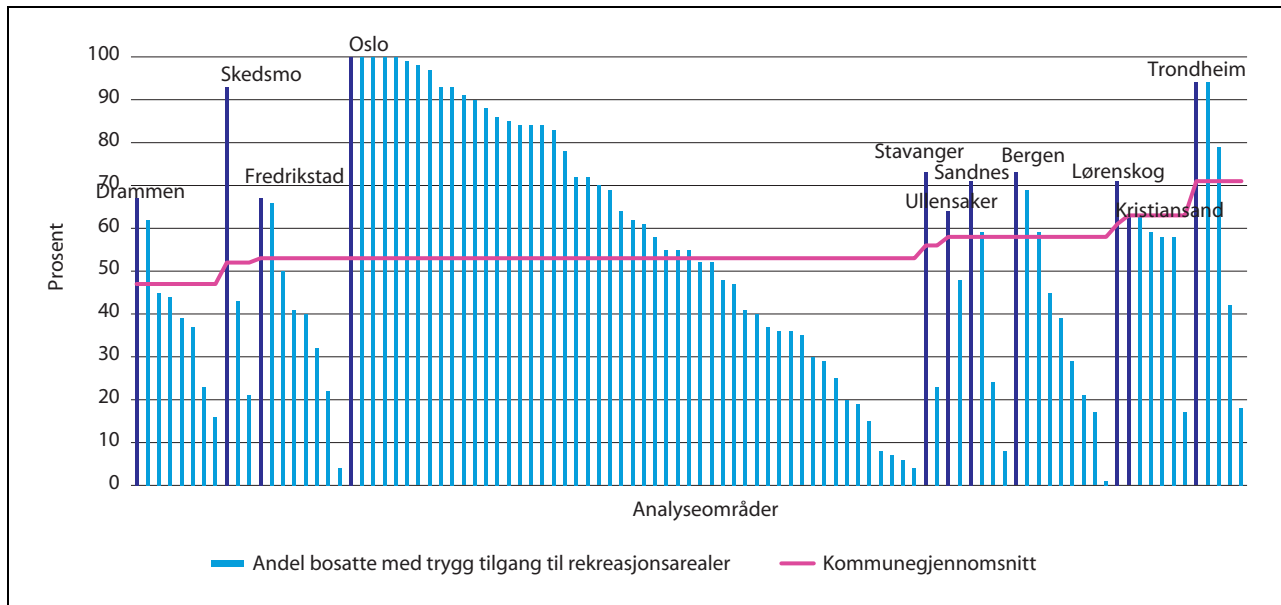
I noen områder har det også vært rapportert om en økende tendens til at boenheter i sameier deles opp i flere hybler, og at dette gjøres i et så stort omfang at det har negative effekter på bomil-jøet. Tilsvarende gjelder også i enkelte områder med småhus. Beboere forteller at det fører til at eiendommer forfaller, at det blir mer trafikk og parkeringsproblemer, og at det følger en utrygg-het med all inn- og utflyttingen. Brannsikkerhet kan også være en utfordring (Andersen mfl. 2018b, Ruud 2019a, Oslo kommune 2019³, Proba 2020).

Selv om norske boliger generelt er velholdte, er det også enkelte boliger eller boområder som bærer preg av manglende vedlikehold. Spesielt ser dette ut til å være en utfordring i områder hvor mange leier bolig og har lav inntekt. Forskjellsbe-handling og seleksjon på leiemarkedet kan gjøre det vanskelig for en del leietakere å skaffe en god bolig (Søholt og Astrup 2009, Røed Larsen og Sommervoll 2011, Borsch mfl. 2015). Det kan gi en uheldig form for dynamikk: Leietakere ser seg nødt til å godta dårlige boliger fordi de har få valg, og utleiere kan på sin side utnytte situasjonen ved å tilby dårlige boliger.

I en del tilfeller har trolig utleiere mindre interesse av å vedlikeholde boligene enn de som bor i egen eid bolig. Samtidig er det også eksem-pler på at områder hvor folk bor i egen bolig, pre-ges av manglende vedlikehold. Det kan blant annet skyldes at folk med lave inntekter har kjøpt rimelige boliger med oppussingsbehov, men ikke hatt råd til å pusse opp (Proba 2020).

Det er også enkelte rapporter om at private uteområder som tilhører borettslag og sameier, er lite vedlikeholdt eller oppgradert. Blant annet er det eksempler på at det ikke er lagt til rette for fritidsbruk i uteområdene, som i stedet er fylt med parkeringsplasser (Bergen kommune 2017). Det er et kjent fenomen fra andre land at det ikke alltid er planlagt slik at uteområdene rundt boligblok-ker inviterer til bruk. Det kan også være uklare grenser mellom private og offentlige utearealer, eller uklart hvem som kan bruke utearealene. Det

³ Høringsuttalelse fra Oslo kommune til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 16.09.2019.



Figur 5.3 Andel beboere som har trygg tilgang til rekreasjonsområder etter analyseområde. 2018. Prosent.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

kan svekke beboernes vilje til å ta ansvar for felle-sarealer (Bolt 2018, Bech-Danielsen og Mechlen-borg 2017).

5.1.3 Tilbud, kvaliteter og opplevelse av nærmiljø

Tilgangen til gode møteplasser, rekreasjons- og grøntområder og urørt natur varierer. Mange områder er planlagt med god tilgang til møteplasser og friområder. Her er folk fornøyde med tilbudet av møteplasser og treffsteder. I andre områder rapporterer beboere om mangel på møteplasser eller lite vedlikeholdte uteområder (Andersen mfl. 2018a og b, Proba 2020, Rambøll 2018, Ruud mfl. 2018 og 2019a). Data fra analyseområdene viser de store forskjellene når det gjelder rekreasjonsområder i ulike utsatte områder, se figur 5.3. I om lag en fjerdedel av analyseområdene har 30 prosent eller færre beboere trygg tilgang til rekreasjonsområder. Samtidig er det flere analyseområder hvor alle har trygg tilgang til rekreasjonsområder – i nesten en tredjedel av områdene gjelder dette 70 prosent eller flere av beboerne. Til sammenlikning har 50–60 prosent av beboerne trygg tilgang til rekreasjonsområder i de fleste av de analyserte kommunene (Aarland og Brattbakk 2020).

Det er ulik kvalitet på rekreasjonsområdene og kan være behov for ulike tilbud. Intervjuede beboere ser blant annet behov for flere aktivitets-tilbud til barn og unge og flere og bedre lekeplas-

ser som gir barn anledning til å utfolde seg. De mener videre det er behov for steder hvor ungdom kan være, møteplasser for eldre og møteplasser hvor lokalbefolkningen treffes på tvers av alder og andre skillelinjer (Proba 2020). I drabantbyer er de voksne oftere mindre fornøyde med tilbudet av møteplasser og treffsteder, mens man er mer fornøyd med tilbudet til barn og unge (Proba 2002, Rambøll 2018, Ruud og Vestby 2017a og b).

Andre steder er det infrastrukturen som er problemet. Noen av områdene har en ugunstig nærhet til hovedveier. Det gir støy og forurensning, gjør områdene mer usikre for barn og skaper barrierer mellom boligområder (Ruud mfl. 2016, Bydel Bjerke 2017, Ruud og Vestby 2017b, Proba 2020). utfordringer med støy gjelder særlig for enkelte områder i Oslo. I gjennomsnitt er 45 prosent av Oslos befolkning utsatt for høy trafikkstøy.⁴ I åtte analyseområder i Oslo er over 60 prosent av beboerne utsatt for høy trafikkstøy, og flere av områdene som er mest utsatt for støy, ligger ikke i de sentrale bystrøkene. I de andre byene er dette i mindre grad en utfordring, men flere byer har analyseområder hvor over halvparten av beboerne er utsatt for høy trafikkstøy (Aarland og Brattbakk 2020).

Enkelte stedsanalyser har rapportert om relativt store offentlige arealer, i tillegg til offentlig eide bygninger, som ikke er utnyttet godt og heller ikke godt vedlikeholdt (Ruud og Vestby 2017a,

⁴ Minst 55 Lden.

Rambøll 2018). Hvis kommunen tar vare på og vedlikeholder områdene sine, kan det gjøre at beboere i større grad opplever at de blir sett, og at kommunen satser på området (Proba 2020).

Hvor godt de lokale butikksentrene fungerer, varierer også sterkt mellom ulike boligområder. Mange av drabantbyområdene ble planlagt med egne lokale butikksentre, men sentrenes utvikling har gått i ulike retninger. Enkelte sentre har utvidet og blitt større regionale sentre, mens andre sliter med å fylle lokalene (Gabrielsen 2014, Ruud og Vestby 2017a). En del sentre kan karakteriseres som slitne og er i liten grad blitt vedlikeholdt og oppgradert, men noen av dem blir likevel aktivt brukt av lokalsamfunnet, selv om de altså trenger rehabilitering (Andersen mfl. 2018). I enkelte tilfeller blir det også rettet kritikk mot at sentre er innadventde ved at de har møteplasser på innelukkede torg, og i liten grad inviterer til aktivitet på gater og plasser på utsiden av sentrene (Rambøll 2018, Ruud mfl. 2019a). Det kan være ønskelig å bidra til mer aktivitet ute i gatene blant annet for å forebygge kriminalitet (Marcus 2007).

5.1.4 Fritidstilbud for barn og unge i utsatte byområder

I drabantbyområder og områder i ytre by er hovedinntrykket at de fleste stedene har et relativt bredt og variert fritidstilbud for barn. Tilbudene til ungdom er det ofte ikke like mange av, selv om det mange steder er fritidsklubber og/eller ungdomsklubber (Andersen mfl. 2018a,

Boks 5.1 Åpen hall på Storhaug i Stavanger

Hver fredag kveld er det åpent i Storhaughallen. Det er særiddrettslagene i Brodd med Brodd Fotball i spissen som står for tilbudet. Tilbudet er for ungdom på Storhaug og andre Stavanger-ungdommer, og det er gratis. Her kan jenter og gutter drive med innebandy, fotball, håndball, klatring – eller bare treffe venner, spille musikk og handle i kiosken. Klubben ønsker alle velkommen, spesielt de som ikke normalt driver med idrett i Brodd. Brodd Fotball sier de vil være en viktig miljøskaper i nærmiljøet på Storhaug og en pådriver for gode aktiviteter og holdninger hos bydelens barn og unge.

Kilde: Nettsidene til Brodd Fotball Stavanger

Enjolras mfl. 2012, Proba 2020, Rambøll 2018, Ruud og Vestby 2017a, Ruud og Vestby 2017b, Skogheim mfl. 2019). I indre byområder er det gjerne mer tettbygd. Følgelig er det færre friarealer og andre uteområder. Lokaler og haller for organiserte fritidstilbud er det også færre av. Slik blir det ofte for få aktivitetstilbud til barn og unge (Brattbakk mfl. 2015, Brattbakk 2016, Brattbakk mfl. 2017, Proba 2020). Mange av tilbudene og aktivitetene for barn og unge i utsatte byområder kjennetegnes av å være lavterskeltilbud. Noen steder rapporteres det at det ikke er mangel på tilbud som er en utfordring, men at de tilbudene som er, brukes for lite.

NOVA har på vegne av utvalget undersøkt hvor fornøyde barn og unge er med nærmiljøet (Andersen og Bakken 2020). Forskerne finner markante forskjeller. Det er tydelig færre som er fornøyde i utsatte områder: Elever fra skoler i utsatte områder er noe mindre fornøyde med idrettsanlegg, kultur- og kollektivtilbudet sammenliknet med elever fra andre skoler. Når de blir spurt om lokaler til å treffe andre unge på fritiden, er det motsatt. Dette mønstret skyldes i hovedsak at Oslo skiller seg ut. Blant elevene på ungdomsskolen fra Oslo finner forskerne større forskjeller enn i de øvrige byene. Og i noen tilfeller, som i Fredrikstad og Kristiansand, er det for eksempel elevene fra skoler i utsatte områder som er mest fornøyde med kulturtilbudet. Blant elever på videregående i Oslo finner forskerne et liknende mønster som for ungdomsskolen generelt, bare at forskjellene er mer markante. De som bor i delbydeler med utsatte områder, er mer fornøyde med lokaler for å møte andre, men sjeldnere fornøyde med idrettsanleggene og kulturtilbudet, sammenliknet med dem som bor i delbydeler uten utsatte områder.

5.1.5 Sosiale relasjoner i utsatte områder

Sosiale bånd handler om de private båndene mellom mennesker, men også om relasjonene som binder sammen innbyggerne i et samfunn, også de som ikke kjenner hverandre. Sosiale relasjoner er viktige for å forstå betingelser for samarbeid i nabolag og mindre geografiske områder. Innbyggere som trives på stedet de bor, oppsøker trolig naboer og arenaer i lokalmiljøet. Dette vil igjen påvirke den sosiale kohesjonen – «limet» – i et område (Christensen mfl. 2019b).

I utsatte områder er det ofte færre som er aktive i nærmiljøet, og det kan være vanskelig å rekruttere folk til verv og frivillig innsats. Noen steder blir det de samme som stiller opp hver

gang (Proba 2020, Ruud mfl. 2019a, Skogheim mfl. 2019, Ødegård 2011). Ekstra utfordringer for lokalmiljøet kan det bli i områder med mye inn- og utflytting. Enkelte opplever at det er vanskeligere å danne lokale nettverk og få i gang lokale aktiviteter i områder med høy flyttehyppighet (Gabrielsen 2014, Grødem og Sandbæk 2013, Proba 2020, Ruud og Vestby 2017b).

I noen av områdene er det observert at ulike innvandrergupper og øvrige innbyggere har nettverkene sine side om side, men at de i liten grad samhandler på tvers (Andersen mfl. 2018b, Ruud mfl. 2019a). Men det er også observert at brobyggende relasjoner eksisterer (Ruud mfl. 2019a).

Det er også eksempler på at mangfold framheves som særlig positivt og en plussfaktor for barns oppvekst (Paulsen mfl. 2012, Proba 2020). Informanter trekker fram at barna har godt av å vokse opp med barn med ulik bakgrunn.

5.2 Trivsel og trygghet

Gode nærmiljøer kan karakteriseres ved at de som bor der, opplever trivsel, trygghet, tilhørighet, deltakelse og gode sosiale relasjoner (Proba 2020). For å trives og ha det bra er det viktig med sosial kontakt i form av familie- og vennetettverk. Også forhold og kjennetegn ved området man bor i, kan påvirke den enkeltes trivsel. Å føle seg trygg er viktig for å føle seg hjemme i området der man bor (Christensen mfl. 2019b).

5.2.1 Trivsel, livskvalitet og trygghet

Livskvalitet og trivsel handler både om de materielle levekårene og hvordan livet oppleves, og omfatter dermed både objektive og subjektive sider ved livet.⁵ For den enkelte er livskvalitet en subjektiv opplevelse av det livet man lever, og vil være påvirket av hvor godt man trives, og av hvor fornøyd man er med livet sitt. Livskvalitet vil også være knyttet til følelsen av å være nyttig og til opplevelsen av mestring og mening (Bakken 2020). Den objektive livskvaliteten handler om hvor god livssituasjon man har. Det kan dreie seg om helse-tilstand, funksjonsevne og materielle levekår.⁶

I en undersøkelse om livskvalitet i Norge svarer de fleste at de er tilfredse med livet. 26 prosent av befolkningen oppgir at de har høy tilfredshet med livet (svarer 9 eller 10 på en skala fra 0 til 10), mens 22 prosent svarer at de har lav tilfredshet

med livet (svarer mellom 0 og 5 på skalaen). Personer med lavere utdanning og lavere inntekt er mindre tilfredse enn de med høyere utdanning og inntekt. De yngre er mindre tilfredse enn eldre. Folks livskvalitet varierer etter livssituasjonen. Personer som er arbeidsledige, har lav inntekt og utdanning, er uføre eller har helseutfordringer, er mindre tilfredse. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre skårer dårligere på mange av indikatorene for livskvalitet (Støren mfl. 2020).

Trygghet og utrygghet er langt på vei personnavhengig (Aas mfl. 2010). Det som kan gjøre noen utrygge, påvirker i liten grad andre. Faktorer som kan virke inn på i hvilken grad man opplever seg som utrygg og håndterer utrygghet, er personlighet, kjønn, alder, sosioøkonomisk status, oppveksterfaringer og eventuelle erfaringer som å ha vært offer for vold eller kriminalitet.

Om man opplever området man bor i som trygt, avhenger imidlertid av flere forhold. Det kan handle om beboernes normer og verdier, beboernes livssituasjon og om det er sosialt samhold og tillit mellom beboerne. Det kan også handle om fysiske forhold som manglende renhold og vedlikehold. For eksempel kan knuste vinduer, søppel i gatene og graffiti få beboere til å føle seg utrygge. Overgrodd og uoversiktlige områder og dårlig belysning kan også gjøre at beboere føler seg utrygge. Andre faktorer som påvirker, er områdets rykte eller omdømme, bildet mediene presenterer av området, eller at beboere mangler kunnskap, for eksempel om hverandres måter å leve på (Christensen mfl. 2019b).

Studier fra utsatte områder i Danmark viser at beboere som er utrygge og ikke trives, kan slite med å mestre helt grunnleggende deler av hverdagen, at hverdagen ikke er forutsigbar, at de ikke har tilstrekkelig økonomisk sikkerhet, og at de ikke forstår hvordan samfunnet fungerer (Christensen mfl. 2019b). Dette er en form for en allerede iboende utrygghet og mistriivsel som har med det enkelte menneskets forutsetninger og erfaringer å gjøre. Den kommer til uttrykk gjennom at folk opplever at livskvaliteten deres ikke er god nok, at de ikke er fornøyd med området de bor i, eller at de mangler evnen til å mobilisere ressurser til å skape positive forandringer i eget liv (ibid.).

Der det råder en generalisert utrygghet og mistriivsel, er den mer et resultat av erfaringer med for eksempel normbrytende atferd, salg av narkotika, hærverk i områdene eller mørke og uoversiktlige uteområder. Opplevelsene kan være historiske eller opplevd nylig. Hvis et område har

⁵ Folkehelseinstituttets nettside.

⁶ Ibid.

en historie med stort omfang av normbrytende atferd og det oppstår en ny hendelse, kan det aktivere beboernes utrygghet og mistrivsel (Christensen mfl. 2019b).

Det å føle seg trygg og ha frihet til å bevege seg ute er viktige kvaliteter i et boområde og kan være en forutsetning for å oppleve de andre kvalitetene i området (Paulsen mfl. 2012). Trygghet i et bomiljø kan også påvirkes av nabolaget. Barns bevegelsesfrihet vil påvirkes av om de selv føler seg trygge, men også av om foreldrene opplever boområdet som trygt. Foreldrenes trygghet kan påvirkes av for eksempel hvor mange voksne som oppholder seg ute i nærområdet, og om de ivaretar barna. Foreldres oppfatning av og tillit til naboer påvirker barnas bevegelsesfrihet.

5.2.2 Beboernes trivsel og trygghet i utsatte områder

Mange av innbyggerne i utsatte områder trives og synes at stedet er et godt sted å bo. Flere steder framheves det at bomiljøet er godt, og at folk trives med naboene. Noen steder beskrives relativt tette bomiljøer der naboene kjenner hverandre, folk hilser på dem de treffer og folk møtes og hjelper hverandre med små oppgaver. Folk sier at de har tillit til at naboene vil hjelpe barna deres i uteområdene dersom det skulle være behov for det. Det fortelles om samhold og fellesskap og nærhet til familie og venner. En del har sterk tilhørighet til stedet der de bor. Det store flertallet av beboere føler seg trygge (Jonvik mfl. 2018, Paulsen mfl. 2012, Proba 2020, Rambøll 2018, Rørtveit 2015).

Selv om mange trives og det store flertallet av beboerne føler seg trygge, er trivselen og den opplevde tryggheten blant innbyggere i utsatte områder likevel litt lavere enn i andre deler av byene. I tillegg er færre fornøyde med nærmiljøet. Noen forteller at de ikke kjenner noen i blokkene der de bor, og at de ikke vet hvem naboene er. Færre mener at områdene er gode steder å vokse opp på (Proba 2020, Ruud mfl. 2019a).

Utviklingen over tid varierer noe. Noen steder har man sett at tryggheten generelt har økt de siste årene (Ruud og Vestby 2017b, Ruud mfl. 2016). Men svarene er ikke entydige. På den ene siden er det færre som melder at de aldri føler seg utrygge. På den andre siden er det flere som sjelden føler seg utrygge, og færre som ofte føler seg utrygge (Ruud mfl. 2016).

Når beboere rapporterer at de føler seg utrygge, gjelder det ofte konkrete områder, for eksempel områder uten belysning og områder

med mange kommunale boliger (Proba 2020, Ruud mfl. 2016, Ruud mfl. 2019a). Det kan gjelde bomiljøer der det bor mange personer med alvorlige rus- og psykiatriproblemer. Enkelte beboere har uforutsigbar atferd og oppleves som truende og skremmende.

I enkelte utsatte områder er det noen færre som opplever stedet som et godt oppvekststed for barn (Andersen mfl. 2018a, Proba 2020). De bekymringene som beboere forteller om, gjelder barns oppvekstvilkår eller frykt for at de skal havne i dårlige miljøer (Andersen mfl. 2018b, Proba 2020, Rambøll 2018, Ruud mfl. 2018). Flere steder oppgis nærmiljøet som svært godt for yngre barn, men foreldre er mer skeptiske eller usikre med tanke på hvordan eldre barn og ungdom vil påvirkes av ungdomsmiljøet.

Et generelt trekk er at de som bor i utsatte områder, mener områdene har et ufortjent dårlig rykte. De kjenner seg ikke igjen i omtalen i mediene og opplever at området bare blir omtalt når det er noe negativt som skjer. Noen steder mener beboerne at det dårlige omdømmet er koplet til tidligere tider, og at det ikke lenger reflekterer situasjonen i områdene (Andersen mfl. 2018b, Brattbakk mfl. 2017, Paulsen mfl. 2012, Proba 2020, Rambøll 2018).

5.2.3 Barn og unges trivsel

Mange barn og unge opplever stedet de bor på som et godt sted å vokse opp. Slik er det også i utsatte områder (Brattbakk mfl. 2015, Jonvik mfl. 2018, Rambøll 2018). Samholdet og miljøet er bra. Ungdommer forteller at de synes mangfoldet er noe av det beste ved stedet de bor. Å vokse opp i et miljø der folk har ulik bakgrunn bidrar til å skape forståelse for andre mennesker (Andersen mfl. 2018a og 2018b, Rambøll 2018, Ruud mfl. 2018). Andre steder opplever de stedet som fint (Jonvik mfl. 2018) eller som et sted der de ikke vil forandre på noe (Brattbakk mfl. 2015).

Barn og unge i utsatte områder kan fortelle at de i all hovedsak føler seg trygge i nærområdet sitt og i de nærområdene hvor de ferdes (Paulsen mfl. 2012, Proba 2020, Rambøll 2018). Men i de utsatte områdene er det noen flere barn og unge som føler seg utrygge der de bor. Forskjellen mellom gruppene øker fra barneskolealder til videregående. For elever på videregående skole i Oslo er det klart færre i utsatte områder sammenliknet med unge i andre områder av byen som kjenner seg trygge når de ferdes ute om kvelden (Andersen og Bakken 2020).

Kapittel 6

Barn, unge og oppvekst

I Norge har de aller fleste barn en god og trygg oppvekst, uavhengig av hvor de bor. Hvordan familien har det sosialt og økonomisk betyr aller mest for barns oppvekstvilkår. Barn trenger gode oppvekstvilkår både for å oppleve en god og trygg barndom og for senere å bli voksne som deltar i samfunnet og har et godt liv. Stedet hvor barn vokser opp, kan bety noe for livet deres her og nå og hvilke muligheter og hvilke livssjanser de får på lengre sikt.

6.1 Betydningen av foreldre og familie

Familien, og særlig foreldrene, er de viktigste omsorgsgiverne i et barns liv. Familiene er de beste til å ivareta følelsesmessige behov samt utvikle barn og unges ferdigheter i å bygge relasjoner. Foreldrene spiller en særegen rolle i barns liv. Det er deres ansvar å skape en trygg ramme for barnas oppvekst. Trygge foreldre gir trygge barn og skaper tilhørighet.

6.1.1 Foreldrerollen

Baumrind (1967) skiller mellom tre foreldrestiler: den autoritære, den ettergivende og den autoritative. I en autoritær foreldrestil vet foreldrene best. Barn må innrette seg etter definerte regler og grenser, og brudd på reglene fører til straff. I den ettergivende foreldrestilen setter ikke foreldrene tydelige grenser eller forsøker å forme barnet. I den autoritative foreldrestilen setter foreldrene både tydelige grenser og gir grenseløst med kjærlighet. Det er en foreldrestil der forelderens kontroll og makt, men dette kombineres med varme og dialog.

I skandinavisk sammenheng er det gjerne den autoritative foreldrestilen som beskrives som den ideelle (Smette og Rosten 2019). En autoritær foreldrestil kjennetegnes av foreldreidealer der foreldre ses som overordnet barn i et hierarki, og der barn forventes å være lydige. Den autoritære foreldrestilen koples gjerne til kollektivistiske sosia-

liserings- og familieformer med tydelige kjønns- og aldershierarkier (Bredal 2006, referert i Smette og Rosten 2019).

Det er høye krav til foreldre om at de skal engasjere seg i barnas liv også utenfor familien (Thoresen 2019). De skal følge opp og være engasjert i barnas skolehverdag og fritid. Noen vil hevde at de høye kravene som stilles til foreldre, også vil kunne forsterke de sosiale ulikhetene som allerede finnes for barn på ulike arenaer (Øia 2013).

Å være foreldre i et land man selv ikke har vokst opp i, kan være utfordrende. Mange innvandrede foreldre opplever en grunnleggende usikkerhet i møte med det norske samfunnet (Friberg og Bjørnset 2019). De har selv gjerne vokst opp i et samfunn der eldre har makt og autoritet, mens de som ungdommer måtte adlyde. Nå skal de oppdra barn i et samfunn som dyrker ungdommen og deres frihet og selvrealisering. Som foreldre er de forventet både å ta ansvar og å hjelpe barna sine fram. Der de selv vokste opp, er ofte oppdragelse ansett å være et kollektivt anliggende. Mange føler seg derfor alene og savner et større kollektiv å støtte seg på.

Nabolag og nærmiljøer er viktige i barn og unges oppvekst, men er også viktige arenaer for foreldre (Smette og Rosten 2019). For foreldre som er født i et annet land, handler det å bli en del av det norske samfunnet mye om å bli en del av lokalsamfunnet sitt. Foreldrerollen beskrives ofte med utgangspunkt i den daglige oppfølgingen av barnas aktiviteter i nærmiljøet. Gjennom skolen knyttes kontakter som skal til for å oppleve tilhørighet lokalt og til et større fellesskap som foreldre.

Mange foreldre inngår i gjensidig forpliktende, lokalt forankrede foreldrefellesskap som orienterer seg rundt barna og deres oppvekstsituasjon (ibid.). Innenfor fellesskapene utveksles det gjensidig omsorg, praktisk hjelp og moralsk støtte i hverdagen. Her diskuteres også barneoppdragelse, for eksempel hva som er fornuftige innetider, og hva slags aktiviteter som anses som passende eller upassende for barna. Det kan trygge foreldrene i foreldrerollen.

De fleste foreldre mestrer rollen sin på en tilfredsstillende måte, uansett hvilken familiekonstellasjon de lever i, og uavhengig av hvilken bakgrunn de har. Den nasjonale Ungdata-undersøkelsen viser at nærmere 84 prosent av ungdommene er fornøyde med foreldrene sine, og så mange som 94 prosent opplever at foreldrene er svært interessert i livet deres (Bakken 2020). De fleste opplever at foreldrene har oversikt over hvor ungdommene befinner seg i hverdagen, og hvem de er sammen med. Det er lite som tyder på at dette har endret seg vesentlig de siste ti årene. Det ser heller ikke ut til å være store forskjeller mellom jenter og gutter eller mellom ungdom i ulike aldre.

Noen foreldre har problemer som kan få alvorlige konsekvenser for barna. Foreldre som har alvorlige psykiske lidelser, eller som misbruker rusmidler, gjør barna ekstra utsatte (Hughes mfl. 2016). Andre alvorlige risikofaktorer er når barna opplever vold, misbruk og et høyt konfliktnivå i familien.

6.1.2 Foreldrerollen og sosial kontroll

Begrepet «sosial kontroll» brukes for å beskrive de prosessene som får medlemmene av et samfunn til å innrette seg etter bestemte normer for «normal oppførsel» (Nils 1975, Ugelvik 2019, referert i Smette og Rosten 2019). Som foreldre utøver man sosial kontroll overfor barna sine. Samtidig blir man som forelder selv utsatt for omfattende sosial kontroll av måten man fyller foreldrerollen på. Kontrollen kommer fra ulike kanter samtidig, utøves direkte og indirekte og gjennom både formelle og uformelle kanaler.

Å utøve og bli utsatt for sosial kontroll handler i bunn og grunn om å tilpasse seg gjensidig (Smette og Rosten 2019). Sosial kontroll kan oppleves som noe positivt, som når man får skryt og anerkjennelse for å gjøre det omgivelsene mener er det rette. Personer med innvandrerbakgrunn kan imidlertid bli utsatt for motstridende sosial kontroll. Den kommer fra flere hold, både fra majoritetssamfunnet og fra egen minoritetsgruppe.

Noen unge i Norge er utsatt for negativ sosial kontroll i oppveksten. Negativ sosial kontroll er ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov.¹

Det kan gjelde unge fra ulike miljøer, for eksempel ulike lukkede trossamfunn.

Tidligere forskning viser at det at barn av innvandrere gjør det godt i utdanningssystemet, kan ha sammenheng med kulturell orientering og streng familiekultur (Reisel mfl. 2018, referert i Strand og Kindt 2019). Barna, særlig jentene, gjør i større grad det foreldrene ber om. De er mer hjemme og bruker mer tid på skolearbeid. Sosial kontroll og strenge familierestriksjoner kan også gjøre at barna i liten grad deltar i organiserte fritidsaktiviteter (Friberg og Bjørnset 2019, Strand og Kindt 2019).

Det er lite forskning på omfanget av negativ sosial kontroll og annen tvang som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det er mest kjent at jenter med innvandrerbakgrunn er utsatt, men også gutter og voksne kvinner og menn kan være det. Konsekvensene for dem som blir utsatt, kan være store, blant annet psykiske helseproblemer og traumer (Justis- og beredskapsdepartementet 2017).

Friberg og Bjørnset (2019) presenterer et bredt og generelt perspektiv på foreldreskap og sosial kontroll blant innvandrere fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka. Selv om disse foreldregruppene har langt mer konservative holdninger i spørsmål om kjønn, seksualitet og relasjoner enn den øvrige befolkningen, rapporterer bare et lite mindretall av ungdommene om alvorlige foreldrerestriksjoner som at de sjelden får være sammen med venner eller med det motsatte kjønn. Reaksjonene overfor ungdommene er tett knyttet til familiens kulturelle og religiøse verdiorientering, men også til sosioøkonomiske forhold. Foreldrene selv føler seg grunnleggende usikre i møtet med det norske samfunnet og dets syn på oppdragelse. Individualisme og liberale holdninger til for eksempel rus og seksualitet kan virke truende. En del foreldre opplever at deres religion, identitet og kultur er under press. For de unge kan det oppleves som å stå mellom barken og veden. Konflikten mellom ulike former for sosial organisering kan for mange foreldre være internalisert som en personlig, indre verdi- og lojalitetskonflikt. Analysene viser imidlertid en sosial endring i retning av færre foreldrerestriksjoner og mer liberale familiepraksiser. Endringene henger i stor grad sammen med sosioøkonomisk integrering. Videre ser lengre botid ut til å peke i retning av mer grunnleggende kulturelle endringer (Friberg og Bjørnset 2019).

¹ IMDis nettside.

6.1.3 Foreldreskap i utsatte områder

Det ser ut til å være få forskjeller mellom barn i ulike typer områder i barne- og ungdomsskolealder når det gjelder relasjoner til foreldre (Andersen og Bakken 2020). I videregående er det en viss forskjell. Blant elever i videregående rapporter færre elever i utsatte områder enn i andre områder at foreldrene har god oversikt over venner og fritid (4 prosentpoeng). Videre er det noen færre enn i andre områder som er fornøyde med foreldrene (6 prosentpoeng).

I studier kommer det fram at mange barnefamilier i utsatte områder strever i hverdagen. Utfordringene påvirker trivsel og kan også påvirke omsorgsrollen og relasjonen mellom foreldre og barn (Ruud mfl. 2018).

Det kan være store forventninger til det å være foreldre i Norge (Ruud mfl. 2019a). De skal følge opp både lek, læring og oppdragelse. I andre deler av verden skjer lek og læring hovedsakelig utenfor hjemmet, mens hjemmet har ansvaret for å oppdra barna. Ikke alle forstår foreldrerollen slik den praktiseres her. Dette er noe tjenestene i ulike områder er særlig oppmerksomme på, og det tilbys i noen sammenhenger kurs om det å være foreldre og hva som forventes (Ruud mfl. 2019a).

Opphoping av sosiale utfordringer og fattigdomsproblematikk i nabolaget kan bidra til at foreldre med innvandrerbakgrunn bekymrer seg for barnas oppvekstsituasjon (Smette og Rosten 2019). Særlig bekymrer de seg for om de lokale skolene er gode nok (Kindt 2012). Samtidig er det eksempler på at foreldre trekker fram skolen som en svært positiv institusjon og det som blir familiens anker i et utsatt nabolag (Smette og Rosten 2019).

6.1.4 Sosial kontroll i utsatte områder

I tillegg til den sosiale kontrollen som skjer i relasjonen til dem man omgås i det daglige, foregår sosial kontroll i møte med personer man står i løse relasjoner til (Smette og Rosten 2019). Det kan være et hevet øyenbryn fra en irritert medpassasjer på bussen eller som et velment råd om barneoppdragelse fra en ansatt på helsestasjonen. De verdier og idealer som ligger til grunn for hva som er rett handlemåte, er imidlertid ikke alltid de samme mellom partene som møtes.

Det ser ut til å finnes lite kunnskap om sosial kontroll i utsatte byområder, både om omfanget og om hvordan slik kontroll rammer individer og lokalsamfunn. Få stedsanalyser belyser sosial kontroll som fenomen, selv om noen av dem viser

til at det eksisterer. I enkelte av studiene har ungdommer, særlig jenter, fortalt at de opplever sosial kontroll. De forteller for eksempel at de opplever et press om hvilke klær de skal ha på seg, eller hvordan de skal oppføre seg ut fra enkelte religiøse og kulturelle normer, helt uavhengig av hvilken kultur eller religion de selv er en del av. Noen opplever press fra egen familie, mens andre opplever å få uønsket negativ oppmerksomhet fra andre ungdommer, enten fra gutter eller fra andre jenter hvis de for eksempel går kledd på en spesiell måte. Noen informanter forteller om ekstrem sosial kontroll der jenter i alle aldre ikke får gå ut av huset etter skoletid fordi de har mange plikter hjemme (Andersen mfl. 2018b, Rambøll 2018).

Også blant personer i tjenesteapparatet nevnes temaet. En representant fra politiet forteller at politiet av og til får høre triste historier om sosial kontroll av ungdommer (Andersen mfl. 2018a). En kilde i barnevernet sier at de ser en generell økning i vold i nære relasjoner, men også i æresrelatert vold. Barn og unge blir holdt under streng kontroll og får liten frihet hjemme (Brattbakk mfl. 2017). Det er også vist til at enkelte barn er blitt sendt til foreldrenes opprinnelsesland mot sin vilje (Brattbakk mfl. 2017).

En rapport fra Oslo politidistrikt viser til at politifolk møter tilfeller der eldre familiemedlemmer holder oppsyn med småsøsken og søskenbarn og krever at de følger strenge normer om for eksempel seksualitet og kropp. Politiet mangler undersøkelser som systematisk ser på sammenhengen mellom sosial kontroll og lovbrudd som vold og tvang, men det regnes å være store mørketall på området. Problemene er ikke koblet til konkrete områder i byen, men til enkelte grupper med bakgrunn fra enkelte land (Sætre mfl. 2018). De kan derfor antas å forekomme oftere i områder med en høy andel innvandrere med slik bakgrunn.

Det har særlig vært vanskelig å dokumentere hvordan sosial kontroll virker i konkrete områder. Det ser ut til å være lite kunnskap om dette. Brattbakk mfl. (2017) viser imidlertid til diskusjonen om moralpolitiet på Grønland som pågikk for noen år siden. Mediene rapporterte da at folk som bevegde seg i det offentlige rom opplevde å få reaksjoner fra andre fordi de ikke oppførte seg eller kledde seg på en «akseptabel» måte for det såkalte moralpolitiet. Folks atferd ble forsøkt kontrollert. Særlig var jenter og homofile utsatt. Det ble også vist til at enkelte unngikk byrommet for å slippe unna slike reaksjoner. Brattbakk mfl. viser til at tilstedeværelsen av et slikt moralpoliti, eller forestillingen om at det finnes, dermed begrenset

bruken av byrom, og påvirket på den måten byrommets demokratiske potensial negativt.

Noen stedsanalyser legger mer vekt på mangelen på positiv sosial kontroll. Det kan handle om at det for eksempel mangler voksne som holder oppsyn med hverandres barn når de er ute, og at det i bomiljøene generelt er lav tillit og i liten grad sosial samhandling, sosialt lim og samhørighet mellom beboerne (Ruud mfl. 2018). Samtidig finnes også eksempler på at foreldre bevisst utøver sosial kontroll i områder, blant annet for å sikre at narkomane ikke bruker lekeplasser til å ruse seg (Proba 2020).

6.2 Barnehage

Barnehagen anses i dag som en frivillig del av utdanningsløpet (Meld. St. 19 (2015–2016)). 92,2 prosent av alle barn i alderen ett–fem år har barnehageplass. Det innebærer at nesten alle barn i Norge har gått i barnehagen før de begynner på skolen. Av barn med plass i barnehage har 96,6 prosent heltidsplass (Kunnskapsdepartementet 2020, tall per 2019). Andelen med heltidsplass har økt gradvis de siste årene.

Det er kjent at det er sosioøkonomiske forskjeller i bruken av barnehage. I hovedsak handler det om at barn i lavinntektsfamilier og barn med innvandrerbakgrunn starter senere og dermed får færre år i barnehagen før skolestart (Moafi 2017, Drange og Telle 2020). Blant fire- og femåringer er andelen minoritetsspråklige barn som går i barnehage, nesten like høy som for andre barn. Mens for ett- og toåringer er andelen betydelig lavere, særlig for ettåringene. I studier av barnehagedeltakelse i Oslo er det vist at de barna som starter senest i barnehagen, er barn som har en mor som ikke er i arbeid, barn som har innvandrerbakgrunn, og barn som bor i familier som får sosialhjelp (Drange og Telle 2020).

6.2.1 Barnehagens rolle i å kompensere for sosiale forskjeller

At barnehagen har mye å si for barns utvikling og læring, er godt dokumentert i internasjonal og norsk forskning. Barn med minoritetsspråklig bakgrunn har stor nytte av å gå i barnehage. Jo tidligere minoritetsspråklige barn begynner i barnehage, desto bedre språkutvikling har de, og de får bedre resultater på skolen (Bråten mfl. 2014, Drange og Telle 2017, Drange 2018).

Barns språkferdigheter har stor betydning for barnas trivsel og følelse av mestring i hverdagen.

Denne sammenhengen er tydelig allerede for barna er tre år (Meld. St. 6 (2019–2020)). Språksterke barn har gode forutsetninger for samspill med andre og for å delta i lek og for læring, og de er ofte aktive i lek og sosiale aktiviteter. Både barn som strever med språkutviklingen, og flerspråklige barn, faller oftere utenfor barnefelleskapet (ibid., Stangeland 2017).

Kvaliteten i barnehagetilbudet i Norge er ikke god nok (Bjørnestad og Os 2018, Bjørnestad mfl. 2019, Bjørnestad 2019). Forskere i forskningsprosjektet *Gode barnehager for barn i Norge* (GoBaN) fant at den samlede kvalitetsskåren i barnegruppens omsorgs-, leke- og læringsmiljøer var på et for lavt nivå. Småbarnsgruppene skårer 3,9, og storbarnsgruppene skårer 4,2 på en skala fra 1 til 7.² Bare litt over halvparten av de ansatte hadde et positivt samspill med barna gjennom dagen. Dessuten hadde bare halvparten av gruppene et godt og stimulerende språkmiljø (ibid.).

Resultater fra et forskningsprosjekt i Agder viser at det er store forskjeller mellom barnehager når det gjelder i hvilken grad de bidrar til å utvikle barnas språk, matematikkferdigheter og evne til selvregulering (Rege mfl. 2018). Forskerne sammenliknet barna som gikk i barnehagene med mest læring, med dem som gikk i barnehagene med minst læring, og fant at det i gjennomsnitt var fem måneders forskjell i barnas utvikling når de kontrollerte for familiebakgrunn. De undersøkte også om barn av foreldre med høy utdanning selekteres inn i barnehager med høyere kvalitet, men de fant at dette kun skjer i begrenset omfang.

Bråten og medforfattere (2014) undersøkte om barnehager med mange minoritetsspråklige barn i Oslo har et pedagogisk språkopplegg som er så godt at det kompensere for at de minoritetsspråklige barna omgis av få eller ingen barn med norskspråklig bakgrunn. De fant at barnehagene ikke klarer dette. Barnehager med mange barn med innvandrerbakgrunn preges av å ha mange ansatte med innvandrerbakgrunn. Jo høyere andel barn og ansatte med innvandrerbakgrunn i barnehagen, jo større andel av barna skårer bekymringsfullt på prøven i lesing etter at de har begynt på skolen (ibid.). En senere studie fra noen av de samme forskerne og med flere mål på barnehagekvalitet finner at barnehager i Oslo med en høy andel barn med innvandrerbakgrunn skårer dårligere på det de omtaler som strukturell

² GoBaN (Gode barnehager for barn i Norge) har benyttet seg av kvalitetsskalaene kalt ITERS-R, ECERS-R og CIP. På skalaen er 1 regnet som «utilstrekkelig», 3 er «minimal», 5 er «god» og 7 er «utmerket».

kvalitet. Blant målene de bruker, er resultater på kartleggingsprøver etter at barna har begynt på skolen (Drange og Telle 2020). Forskerne presiserer imidlertid at funnene deres ikke er entydige.

6.2.2 Barnehage i utsatte områder

At det er sosioøkonomiske forskjeller i bruken av barnehage, bekreftes i stedsanalysene. Noen barn begynner først i barnehagen fra treårsalderen, andre først det siste året før skolestart (Ruud mfl. 2018, Ruud mfl. 2019a). Det betyr at barna får færre år i barnehagen før de begynner på skolen. Områder med mange minoritetsspråklige barn og barn i lavinntektsfamilier vil dermed ha en lavere andel barn i barnehage og den aller laveste andelen for de minste barna.

Årsaker til at barnehagedeltakelsen er lavere, kan være pris, avstanden til barnehagen eller at foreldrene foretrekker å være hjemme med barnet framfor å sende det i barnehage.³ Et annet funn er at selv om barna har barnehageplass, blir de levert sent på dagen. Dette gjør at det blir for lite tid i barnehagen til at barna «rekker å lære seg godt nok norsk», som intervjuede barnehageansatte uttrykker det.

Det er også slik at noen foreldre trenger mer hjelp til det praktiske rundt barnehagen. Barn kan bli hentet av eldre søsken, eller foreldrene forstår ikke norsk (Andersen mfl. 2018b, Ruud mfl. 2019a). Dette gjør daglig foreldrekontakt vanskelig. I flere områder meldes det også om at det er svært vanskelig å engasjere foreldre til å delta på foreldremøter, i samarbeidsutvalg og i andre aktiviteter i barnehagene (Andersen mfl. 2018b, Brattbakk mfl. 2017, Ruud mfl. 2019a). Dessuten leier mange familier bolig med korte kontrakter. Flytting og bytte av barnehage kan gjøre at det blir lite stabilitet i barnegruppene (Andersen mfl. 2018a, Brattbakk mfl. 2017). I noen områder er det også svært få barn uten innvandrerbakgrunn blant barna i barnehagene (Andersen mfl. 2018, Ruud mfl. 2018). Det kan prege språkmiljøet i barnehagene. Også blant personalet i barnehagene har mange et annet morsmål enn norsk, og noen steder rapporteres det om at norskkunnskapene blant de ansatte er svake. Dette nevnes som problematisk for barnas språkutvikling. Samtidig pekes det på at mangfoldet i personalgruppa er en ressurs for barna i barnehagen (Ruud mfl. 2018).

I analysen utvalget har bestilt om ressursbruk i levekårsutsatte områder, finner forskerne at bar-

nehager i analyseområder i Oslo har høyere enhetskostnader og en betydelig høyere andel barn (i gjennomsnitt 40 prosentpoeng høyere) som får ekstra ressurser til et tilrettelagt barnehagetilbud (Iversen mfl. 2020). Forskerne finner også, basert på funn fra alle de fire kommunene i studien, noen tegn til at voksentettheten er høyere i barnehager som ligger i analyseområdene. Den ekstra bemanningen ser imidlertid ut til å bestå av ansatte med annen kompetanse enn den barnehagelærere eller pedagogiske ledere har. Samtidig finner de at barnehagene i analyseområdene ser ut til å oppfylle pedagognormen i større grad enn barnehager utenfor analyseområdene.

6.3 Skolen

Skolen er en viktig del av barn og unges liv og skal bidra til at ethvert barn får virkeliggjort de mulighetene de har (Thoresen 2019). Skolen skaper både sosiale og faglige fellesskap og skal lære barna å ta ansvar både for andre og seg selv.

6.3.1 Skolen og sosiale forskjeller

Utdanningsforskningen viser at sosial bakgrunn betyr mye for hvor godt elevene gjør det i skolen (Markussen mfl. 2020, Steffensen mfl. 2017, Beck 2012, Ekren 2014, Grøgaard 2012). Det hjemmet man kommer fra, målt med foreldrenes utdanning og sosiale posisjon i arbeidslivet, er helt avgjørende og legger sterke føringer for hvordan det går i utdanning og arbeid (Markussen mfl. 2020). Mens sosial bakgrunn påvirker karakterene i ungdomsskolen direkte, påvirkes kompetanseoppnåelsen i videregående både direkte og indirekte gjennom elevenes skoleengasjement (fravær) og kunnskapsgrunnlag (Markussen og Grøgaard 2020).

Sandbæk og Pedersen (2010) finner signifikante karakterforskjeller mellom elever fra familier med lav inntekt og andre elever i ungdomsskolen i flere fag. Elevenes sosiale bakgrunn kan påvirke skolerresultater og i hvilken grad de gjennomfører videregående skole, men kan også bety noe for valg av videre opplæring og framtidig yrke (Beck 2012).

Skolen har en svært viktig rolle i å kompensere for sosial ulikhet, og den anses ofte som det som betyr mest for elevene etter familien. Nasjonale planer og lovverk forutsetter at barnehage og skole bygger på verdier som likestilling, likeverd, sosial rettferdighet og medvirkning. At skolen skal bygge på likeverd, betyr i praksis at skoler

³ Statistikkbanken til Oslo kommune.

skal arbeide for å kompensere for forskjeller. Dette kan være forskjeller som skyldes sosial bakgrunn, innvandrerbakgrunn eller kjønn.

Barn fra familier med lav sosioøkonomisk status trives dårligere på skolen, de har oftere fysiske og psykiske helseplager, de blir oftere mobbet, og de er mer pessimistiske med tanke på framtiden (Bakken mfl. 2016). Disse ungdommene opplever sjeldnere enn ungdommer flest at de passer inn blant elevene på skolen. Ungdommene opplever likevel at lærerne bryr seg like mye om dem som de bryr seg om ungdom i familier med høy sosioøkonomisk status. Flere elever fra de utsatte familiene trenger spesialundervisning og særskilt oppfølging på andre områder (Sandbæk og Pedersen 2010). Elever som fikk spesialundervisning, hadde, sammenliknet med andre elever, i større grad fått hjelp fra andre tjenester som barnevern og barne- og ungdomspsykiatri. Disse barna trenger ekstra oppfølging også hjemme.

Studier viser at andelen med innvandrerbakgrunn i seg selv ikke er et problem for skoleresultater, prestasjonsutvikling og frafall (Birkelund mfl. 2010, Hermansen og Birkelund 2015). Det er imidlertid en høy korrelasjon mellom andel elever med innvandrerbakgrunn og foreldres gjennomsnittlige utdanning og inntekt (Grøgaard 2012, Birkelund mfl. 2010).

En studie basert på registerdata i Norge undersøker i hvilken grad boligforholdene påvirker barnas skoleresultater (nasjonale prøver) (von Simson og Umblijs 2020). Studien ser på om det å bo trangt, å bo i leid bolig, å bli utsatt for støy og å flytte hyppig gir dårligere skoleresultater. De finner en negativ sammenheng, og den er sterkest for eldre barn. Sammenhengen mellom leie av bolig og trangboddhet og skoleresultater er ikke like tydelig når det er kontrollert for andre variabler. Men hyppig flytting og støy forårsaker trolig dårligere resultater.

6.3.2 Skole-hjem-samarbeid

Skolen vil gjerne ha engasjerte foreldre. Foreldre er forventet å engasjere seg og delta aktivt i læringsprosessen ved å lese for barna, hjelpe med lekser og kontrollere at leksene er gjort. Læring er blitt et felles prosjekt mellom barna, skolen og foreldrene (Thoresen 2019).

Undersøkelser viser at foreldres skoleengasjement påvirker barnas motivasjon og læring (Drugli og Nordahl 2016, Hattie 2009). Foreldre som engasjerer seg i barnas skolearbeid og på skolens arenaer, signaliserer for barna sine at

skole og utdanning er viktig. Foreldrenes holdninger til læring og utdanning betyr også mye for elevens læringsutbytte. Det har noe å si hvordan foreldrene snakker med barna om skolen, lekser og framtidig skolegang. Foreldre som har et godt samspill med barna sine og kommuniserer positive holdninger om skolen, bidrar til å fremme det samme hos barna (Drugli og Nordahl 2016).

På skoler med mange sosiale utfordringer kan det være utfordrende å engasjere foreldre. Det kan skyldes at mange av foreldrene generelt sliter med å få hverdagen til å gå rundt og dermed ikke har ressurser og overskudd til å engasjere seg i barna. Ofte er det foreldre til de av barna som klarer seg best, som også engasjerer seg mest i barnas skolearbeid. Samarbeidet mellom skole og hjem fungerer i mange sammenhenger dårligst for elevene som trenger det mest. Ungdata-undersøkelsen bekrefter bildet (Bakken mfl. 2016). Ungdom i familier med høy sosioøkonomisk status opplever langt oftere at foreldrene hjelper dem med skolearbeidet, snakker med dem om skolen, viser større grad av interesse for skolehverdagen deres og roser dem for skolearbeidet.

6.3.3 Fullføring av videregående opplæring

Å fullføre videregående skole anses ofte å være den mest avgjørende faktoren for å oppnå stabil tilknytning til arbeidsmarkedet og å ha positive effekter på senere inntekt, familiedannelse og helse. Forskning viser at å legge til rette for at flest mulig fullfører videregående skole, også er et av de viktigste tiltakene for å forebygge kriminalitet (Kindt og Strand 2019). Selv om det å stå utenfor arbeid og utdanning i ungdomstiden øker risikoen for problemer senere i livet, er det et poeng at mange klarer seg relativt godt (Sletten og Hyggen 2013).

Statistisk sentralbyrå (SSB) måler andel elever som har fullført full studie- eller yrkeskompetanse fem år etter at elevene startet i videregående skole. Andelen som fullfører, har økt de senere årene. Tidlig på 2000-tallet fullførte om lag 70 prosent av elevene. I dag fullfører mer enn tre av fire elever innen fem år. Flere jenter enn gutter fullfører, henholdsvis 82 prosent og 74 prosent. På studieforberedende studieprogram fullfører 88 prosent av elevene, på yrkesfaglig studieprogram fullfører 68 prosent. En positiv utvikling er at andelen elever med dårlige karakterer fra grunnskolen som så fullfører videregående opplæring, har økt sterkt. Flere elever med lavt utdannede foreldre fullfører enn før, men det er fortsatt store forskjeller etter foreldrenes utdanningsbakgrunn. Andelen innvandrere og

norskfødte med innvandrereforeldre som fullførere, har også blitt større.⁴

Enkelt sagt dominerer to perspektiver i forskningen når det gjelder årsaker til frafall fra videregående opplæring. Det ene legger vekt på individuelle kjennetegn, som familiefaktorer, individuelle ressurser og motivasjon. Det andre legger vekt på aspekter ved opplæringsinstitusjonen eller systemet (Hyggen 2015).

Det er klar sammenheng mellom elevenes karakterer i tiendeklasse og frafall i videregående skole (Markussen mfl. 2020). Det er videre en tydelig sammenheng mellom fravær i grunnskolen og det å slutte i videregående opplæring (Markussen mfl. 2008). De som slutter tidligst, har det definitivt høyeste fraværet med seg fra grunnskolen. De som fullfører, har det klart laveste fraværet. I tillegg er det en indirekte sammenheng mellom risikofaktorer for fravær i grunnskolen og for frafall i videregående skole.

Skoler og PPT (pedagogisk-psykologisk tjeneste) rapporterer om at skolefraværet øker (Havik 2018). Elever som er borte fra skolen eller faller ut av skolen, er en mangeartet gruppe. Grunnene til fravær er ofte komplekse. Barn og unge som vokser opp i familier med lav inntekt, har omtrent dobbelt så høyt skolefravær på grunn av sykdom som andre barn og unge (Hyggen mfl. 2018). Andre årsaker til fravær er mobbing og/eller skolemiljø. Når problemer varer over tid, øker kompleksiteten.

Markussen og medforfattere (2020) legger vekt på at det er behov for ytterligere innsats i hele grunnskolen, og særlig på ungdomstrinnet, for å løfte de faglig svakeste elevene. Videre mener de at det trengs innsats gjennom å arbeide med årsakene til elevenes fravær slik at flere opplever skolen som en arena for læring og trivsel.

6.3.4 Elever med innvandrerbakgrunn i skolesystemet

I skolerresultater (nasjonale prøver og grunnskolepoeng) ser man grovt sett en tredeling. Elever som selv har innvandret, skårer svakest, øvrige elever skårer best. Norskfødte med innvandrerforeldre ligger mellom disse gruppene, men nærmest elever fra den øvrige befolkningen. Selv om elever med innvandrerbakgrunn generelt sett har dårligere skolerresultater enn øvrige elever i skolen, er det positive tendenser. Siden 2009 har grunnskolepoengene økt for alle elever, men aller

mest for innvandrerelever. Dermed er forskjellene mellom gruppene redusert noe.⁵

Færre elever fikk morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og tilrettelagt opplæring i 2019 sammenliknet med i 2008. I 2008 fikk vel 22 000 slik opplæring, mens det tilsvarende tallet i 2019 var 11 600. Antallet som fikk særskilt norskopplæring, har variert. I 2008 fikk 41 000 elever særskilt norskopplæring, i 2016 hadde tallet steget til 45 300. Økningen i 2016 kan ha sammenheng med at det kom mange flyktninger til Norge fra høsten 2015. I 2019 var antallet igjen på 41 000.

Ser man på andelen med fullført videregående opplæring for hver av de tre gruppene elever, er det en større andel innvandrede elever som slutter underveis. Deles gruppene inn etter kjønn, er det slik at i alle gruppene slutter flere gutter enn jenter uten å oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Videre slutter innvandreguttene i større grad enn gutter fra de andre gruppene. Om lag en av tre innvandregutter (32 prosent) som startet i videregående opplæring høsten 2013, oppnådde verken studie- eller yrkeskompetanse og sluttet underveis uten å fullføre løpet innen fem år. Blant norskfødte gutter med innvandrerforeldre og øvrige gutter sluttet 15 prosent.⁶

Jenter fullfører i større grad enn gutter. Fem år etter at de startet, hadde mellom 82 og 84 prosent av de norskfødte jentene med innvandrerforeldre og de øvrige jentene fullført, mens 70 prosent av innvandrerjentene hadde fullført.

Man kan også se på gruppene inndelt etter foreldrenes utdanningsnivå. Hovedfunnet er at de norskfødte elevene med innvandrerbakgrunn som har foreldre med grunnskole som høyeste utdanning, oppnådde bedre resultater enn de øvrige elevene i samme situasjon (Kirkeberg mfl. 2019). Norskfødte med innvandrerforeldre deltar dessuten i større grad i høyere utdanning etter videregående enn den øvrige befolkningen. Blant norskfødte med innvandrerforeldre i alderen 25–39 år har nær 1 av 4 utdanning på grunnskolenivå, mens nesten halvparten har utdanning på universitets- og høyskolenivå. Det er omtrent som i den øvrige befolkningen.

Forskning viser at elever med innvandrerbakgrunn ofte er innstilt på å gjøre det godt på skolen og å satse på utdanning. Grøgaard (2012) peker på at elever med innvandrerbakgrunn, til tross for at de gjennomsnittlig presterer betydelig lavere enn elever uten innvandrerbakgrunn, har et «prestasjonsdriv». De har en bedre prestasjonsutvikling enn andre elever (når alt annet er likt). De ser

⁴ Gjennomføring i videregående opplæring, 2013–2019. Statistisk sentralbyrås nettside.

⁵ Utdanningsstatistikken, Statistisk sentralbyrås nettside.

⁶ Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrås nettside.

også ut til å mobilisere mer kraft og energi hjemmefra og fra nærmiljøet som forbedrer prestasjonsnivået deres, sammenliknet med det andre grupper i barneskolen klarer.

Begrepet «innvandrerdriv» brukes av flere for å forklare hvorfor så mange innvandrere og barna deres lykkes godt i opplæringssystemet, til tross for at mange har foreldre med lav utdanning (Leirvik 2010, Kindt og Hegna 2017). Mange foreldre motiverer barna sine i skolearbeidet og til å ta høyere utdanning. De er opptatt av å gi barna og familien et bedre liv enn de ville hatt om de ikke hadde flyttet til Norge.

Friberg (2016a) viser til at elever med innvandrerbakgrunn er langt mer orientert mot familieforpliktelser enn andre elever. En stor andel av disse elevene vil gjøre foreldrene sine stolte. Barn av innvandrere har høye ambisjoner, gjør mye lekser og gjør det dermed bedre i utdanningssystemet enn bakgrunnen skulle tilsi. Friberg peker videre på at normer som i noen tilfeller bidrar til å begrense særlig jenters frihet og utfoldelse, er nært forbundet med normene som bidrar til at de gjør mer lekser og dermed kan gjøre en klassereise gjennom utdanningssystemet. Flere aspekter kan forklare de unges utdanningsatferd. For eksempel kan de se utdanningen sin som et symbol på takknemligheten overfor foreldrene som ved å flytte til Norge har gitt dem denne muligheten. Videre har de unge skjönt at utdanningen deres spiller tilbake på foreldrene og gir dem anseelse (Leirvik 2010).

Foreldrenes ambisjoner og deres sterke bånd til barna kan virke motiverende og gi et driv, men kan også oppleves som tyngende for noen av barna (ibid.). Dersom de unge ikke kan innfri foreldrenes ønsker, enten fordi karakterene ikke er gode nok eller foreldrene ikke senker ambisjonene til et mer realistisk nivå, kan motivasjonen påvirkes i negativ retning. Foreldrenes forventninger og press virker belastende. De unges ønsker om å innfri forventningene kan gjøre denne belastningen sterkere.

6.3.5 Skolefritidsordningen

SFO er den største fritidsarenaen for mange barn. Sammen med skolen og deltakelse i frivillige organisasjoner er SFO den viktigste arenaen for barn i småskolealder for å knytte vennskap og oppleve fellesskap. På første og andre trinn går om lag fire av fem barn i SFO. På tredje trinn går andelen ned til tre av fem. De fleste slutter mellom tredje og fjerde trinn. På 4. trinn er det kun tre av ti barn som går i SFO. Til sammen gikk nesten 157 000 barn i SFO i

Boks 6.1 «Fritidshem» i Sverige

Det svenske «fritidshem» (eller «fritids» i dagligtale) tilsvarer den norske skolefritidsordningen. Kommunen skal tilby fritidshjem fram til barna er 13 år. Fra barna er ti år, kan kommunen i stedet tilby det de kaller «öppen fritidsverksamhet», som i norsk sammenheng likner mer på fritidsklubber.

Fritidshjem og «öppen fritidsverksamhet» er regulert i lov og skal være en pedagogisk virksomhet som skal supplere opplæringen i skolen. Fra formålene med fritidshjem framgår det at de skal stimulere elevenes utvikling og læring og være et tilbud om en meningsfull fritid. Fritidshjemmene skal også fremme allsidige kontakter og sosiale fellesskap.

I Sverige er det en læreplan for fritidshjemmene. Kommunen kan kreve foreldrebetaling for tilbudet.

skoleåret 2019/2020 (Kunnskapsdepartementet 2020). Minoritetsspråklige barn har lavere deltakelse i SFO/aktivitetsskolen, selv om det har vært en økning i andelen over tid (Wendelborg mfl. 2018). På steder med kraftig subsidiert SFO eller gratistilbud går deltakelsen opp (Proba 2017).

SFO har potensial til å spille en sentral rolle i arbeidet med integrering og språkopplæring. Det finnes imidlertid lite systematisk kunnskap om hvilken effekt SFO har på minoritetsspråklige deltakeres integrering, språkkunnskaper og læring, og hvordan SFO kan brukes aktivt som en inkluderingsarena (Wendelborg mfl. 2018). Det har også så langt vært vanskelig å konkludere om ordningen har direkte positive læringseffekter (Proba 2017). Wendelborg og kolleger (2018) mente at den viktigste inkluderingen, sosialiseringen og språkopplæringen i SFO ikke foregikk gjennom formell opplæring, men ble oppnådd gjennom daglig lek og samhandling mellom forskjellige barn ved SFO.

Drammen kommune har gjennomført et prøveprosjekt der de har innført Aktivitetsskole (AKS) i perioden 2016–2020. Det er blant annet lagd friplasser for lavinntektsgrupper og en felles rammeplan. Prosjektet er følgeevaluert (Rasmussen mfl. 2019). Resultatene fra forsøket viser at innføringen av AKS bidrar til å øke deltakelsen og da særlig fra lavinntekts- og innvandrergrupper. Foresatte gir uttrykk for at et bedre innhold i AKS gir et større læringsutbytte enn SFO, og de er

gjennomgående mer tilfredse med AKS-tilbudet enn med SFO-tilbudet. AKS-ansatte har hatt nytte av kommunens kompetansetiltak. Skolene bekrefter at de arbeider på en annen og bedre måte etter innføringen av AKS, og at dette gir positive effekter. Resultatene viser at lavinntektsgrupper og barn med innvandrerbakgrunn har størst utbytte av å gå på AKS. Det er også disse gruppene som har økt deltakelsen gjennom prøveperioden.

Som i Drammen kalles SFO i Oslo Aktivitetsskolen. Alle førsteklasinger i Oslo får gratis deltids plass i Aktivitetsskolen. I tillegg er det gratis deltids plass til alle elever mellom andre og fjerde trinn på skoler i åtte bydeler: Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Grünerløkka, Sagene, Stovner og Søndre Nordstrand. En rammeplan styrer innholdet i AKS i Oslo. Rammeplanen beskriver blant annet pedagogiske prinsipper, metoder og grunnleggende ferdigheter som skal være gjelde for aktivitetene.

Også Stavanger har fra august 2020 innført gratis SFO for alle elever på første trinn.

6.3.6 Skolen i utsatte områder

Situasjonen i skolen og beboeres og offentlige ansattes syn på skolene i utsatte områder er et tema som ofte får mye plass i ulike studier og stedsanalyser. Hvis man skal oppsummere en del trekk som går igjen i flere av dem, er inntrykket at skolene i områdene i stor grad sliter med en del utfordringer som er generelle og helt uavhengige av hvor skolen ligger. Det handler for eksempel om at elevgruppa i de enkelte klassene har ulik sosial bakgrunn og svært ulike behov. Dette gjør det vanskelig å legge til rette for at undervisningen ivaretar alle. Ved flere skoler understrekes det også at de aller fleste elevene klarer seg godt, og at utfordringer som nevnes, ofte bare gjelder en andel av elevene. Det er ellers et fellestrekk at skolene som omtales, har en høy andel minoritetspråklige elever. Ved enkelte skoler i Oslo er andelen nær 100 prosent, og ved flere skoler er andelen over 50 prosent.

Mellom skoler i samme byområder er det store variasjoner, både når det gjelder elevsammensetning, resultater, læringsmiljø og sosialt miljø. Det er likevel noen temaer som ser ut til å gå igjen ved flere skoler i områdene utvalget har sett på.

6.3.6.1 De fleste er fornøyde med og trives på skolen

Det er ganske gjennomgående, om enn med noen variasjoner, at mange beboere er fornøyde med

skolene i områdene de bor i. Det gjelder både foreldre og barn. Barna trives godt på skolen (Brattbakk mfl. 2015, Ruud mfl. 2018). I tillegg rapporteres det generelt sett om et godt sosialt miljø, lite vold og få mobbesaker (Andersen mfl. 2018a).

At både elever og foreldre er svært eller ganske godt fornøyde med skolene, ser ut til å holde seg over tid (Ruud og Johannessen 2014, Ruud og Vestby 2017b).

I noen områder har ulike personer høyst ulike erfaringer fra samme skole (Andersen mfl. 2018a). Flere steder ser det ut til at flest er fornøyde med skoletilbudet i tidlig skolealder. Andelen som er fornøyd, faller gradvis opp til videregående skole (Ruud mfl. 2019a).

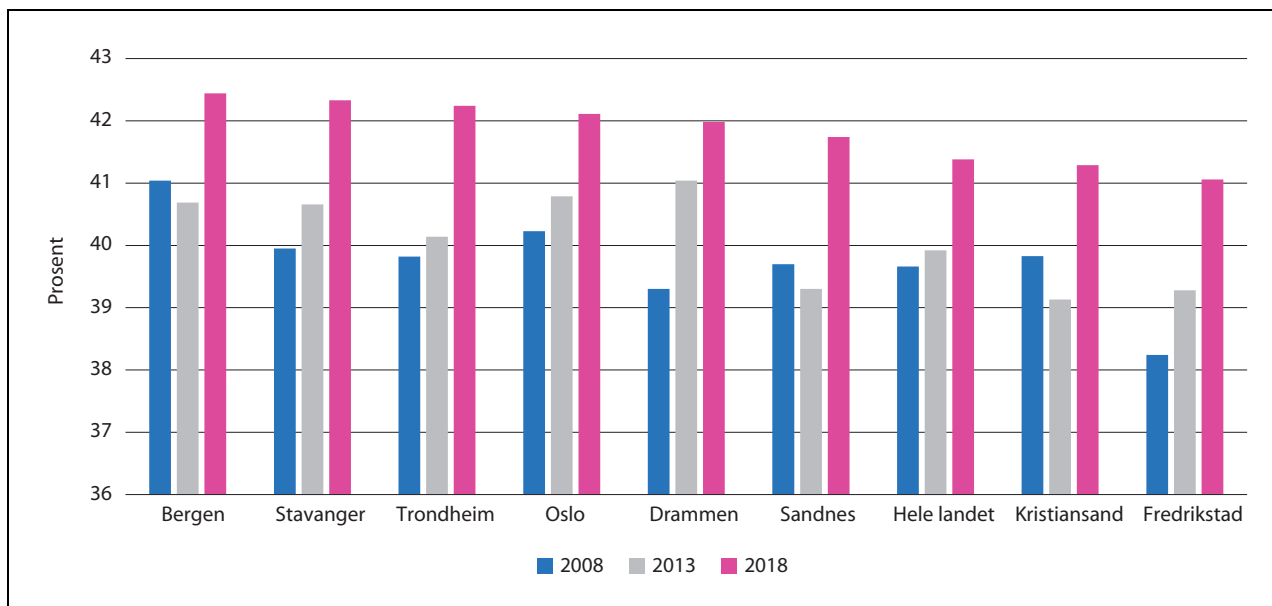
Det er nesten ingen forskjeller mellom elever i områder med levekårsoppheving og elever i andre områder på barne- og ungdomstrinnet når det gjelder trivsel på skolen (Andersen og Bakken 2020). Blant elevene på videregående skole kommer elevene fra utsatte byområder gjennomgående noe dårligere ut. Det er noen færre blant disse som trives på skolen (5 prosentpoeng), og noen færre som føler at de passer inn blant elevene (5 prosentpoeng). Flere av dem kjeder seg på skolen (5 prosentpoeng) og gruer seg til skolen (3 prosentpoeng) sammenliknet med elever fra andre områder.

6.3.6.2 Læringsmiljø og skolerresultater

Et dårlig læringsmiljø kan påvirke skolerresultatene negativt. Kvalitative studier og analyser vurderer ikke systematisk skolens kvalitet eller læringsmiljø, men mange av dem oppsummerer erfaringer fra ulike aktører. Det kommer i liten grad kritikk av innsatsen til skolens ansatte (Brattbakk mfl. 2015), men flere foreldre er opptatt av at mange av elevene har sosiale og språklige utfordringer. De oppfatter særlig ressursituasjonen og elevsammensetningen ved skolene som utfordrende for læringsmiljøet (Brattbakk mfl. 2015). Ved enkelte skoler trekkes det fram at læringsmiljøet for elevene er svært dårlig (Ruud mfl. 2018), og at skolen ikke får ut det potensialet fra elevene som de ønsker.

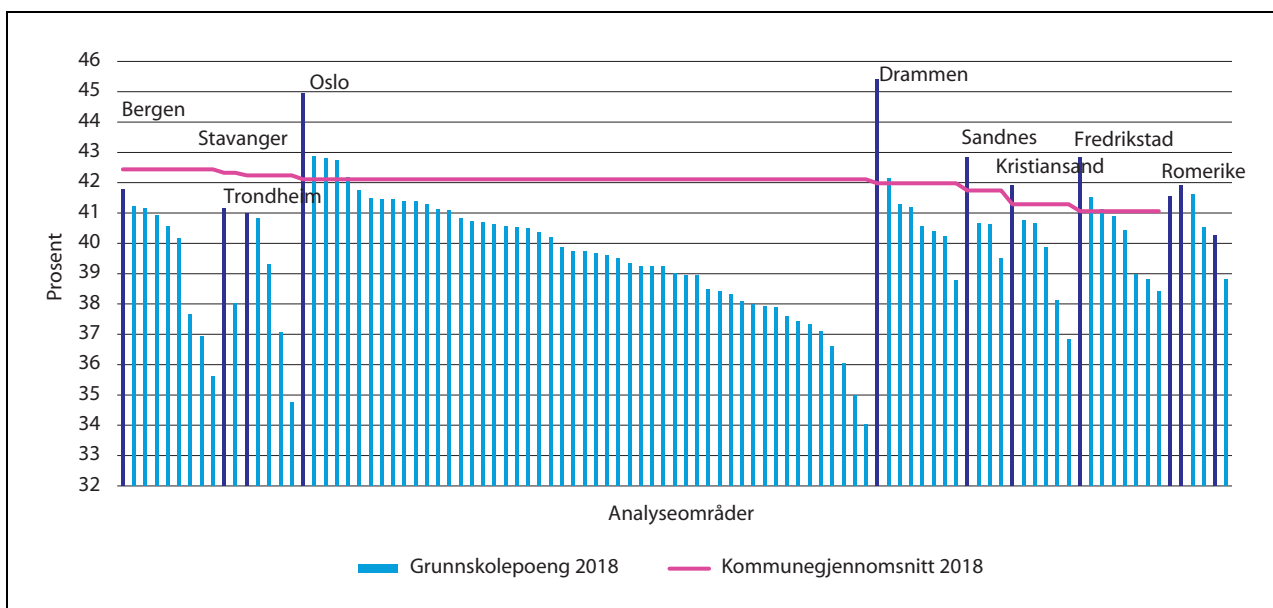
En måte å vurdere om elevene får ut potensialet på, er ved å se på elevenes grunnskolepoeng⁷. Det gjennomsnittlige antallet grunnskolepoeng har gått opp for landet som helhet fra 39,66 i 2008 til 41,38 i 2018. Av åtte kommuner utvalget har

⁷ Grunnskolepoeng er en samlet poengsum som er beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamens karakterene på elevens vitnemål. Høyeste mulige grunnskolepoeng er 60.



Figur 6.1 Gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng for landet og åtte kommuner. 2008, 2013 og 2018.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.



Figur 6.2 Gjennomsnittlig grunnskolepoeng etter analyseområde og kommunegjennomsnitt. 2018.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

sett på, hadde seks et kommunegjennomsnitt over landsgjennomsnittet i 2018, se figur 6.1.

Utviklingen i mange av analyseområdene utvalget har sett på, følger i all hovedsak den nasjonale utviklingen hvor gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng går opp (Aarland og Brattbakk 2020). Noen få områder skiller seg imidlertid ut ved at utviklingen er negativ. I 2018 lå ingen av analyseområdene i Trondheim, Bergen og Stavanger over sine respektive kommunegjennomsnitt. I de andre byene lå ett eller flere av analyseom-

rådene over snittet. I de fleste av kommunene lå samtidig ett eller flere analyseområder langt under snittet for sin kommune, se figur 6.2.

Foreldrenes syn på hvordan elevsammensetningen påvirker skolens kvalitet og læringsmiljø, varierer. Studiene viser at noen foreldre (både med og uten innvandrerbakgrunn) er opptatt av at mange minoritetsspråklige elever ved skolene kan påvirke læringsmiljøet negativt (Proba 2020, Brattbakk mfl. 2017, Andersen mfl. 2018a). Andre

mener dette er overdrevet og får for mye oppmerksomhet (Andersen mfl. 2018a).

Rektorer og lærere forteller at det er utfordrende å gi tilpasset opplæring til alle fordi behovene varierer sterkt (Proba 2020, Andersen mfl. 2018a). Ved noen skoler har mange barn dårlige språkferdigheter når de starter på skolen (Ruud mfl. 2018). I Oslo er en høy andel elever så svake i norsk at de ikke kan følge ordinær undervisning. I 2019 fikk 19,7 prosent av elevene særskilt norskopplæring.⁸ At andelen som trenger særskilt språkopplæring, er høy, kommer tydelig fram i flere av stedsanalysene. Det kommer også fram at behovet for særskilt språkopplæring kan være høyt blant elever som kommer fra hjem hvor foreldrene har høy utdanning og inntekt. Videre rapporterer flere skoler om at de får inn relativt mange nyankomne elever i klassene i løpet av skoleåret (Andersen mfl. 2018a, Brattbakk mfl. 2015). Dette er utfordrende for skolene.

Av de barna som ikke har gått i barnehage før de begynner på skolen, har de fleste minoritetspråklig bakgrunn. Skoleansatte viser til at selv om barna «på papiret» har gått i barnehagen, har en del vært lite til stede. Skolene jobber derfor mye med begrepslæring helt fra elevene begynner på skolen, og skolene gjør det de kan for å løfte dem (Ruud mfl. 2018). Erfaringen er likevel den at skolen ikke fullt ut klarer å kompensere for det elevene mangler. Noen skoleansatte viser også til at det er et problem at enkelte elever reiser til familiens opprinnelsesland og dermed får brudd i undervisningen (Brattbakk mfl. 2017).

Språkutfordringer gjør at en del elever strever faglig (Proba 2020), og det kan også bidra til å øke konfliktnivået mellom elever i klasserommet og i friminuttet. Om man ikke forstår hverandre, kan det skape konflikter (Ruud mfl. 2018).

6.3.6.3 *Mange av familiene i områdene har dårlig økonomi, og elever bor trangt*

Sosiale og økonomiske faktorer trekkes fram for å forklare situasjonen ved skolene. En del av elevene har foreldre med begrensede økonomiske ressurser, og ved noen skoler bor en høy andel elever i kommunale boliger eller rimelige utleieboliger.

Foreldre og lærere forteller at de er bekymret for hvordan dårlige boforhold og det at familier bor trangt, påvirker barnas livskvalitet. De mener det gir helseproblemer og begrenser barnas muligheter til å gjøre lekser og ha med venner

hjem (Proba 2020, Brattbakk mfl. 2015 og 2017, Andersen mfl. 2018a og b, Rambøll 2018, Hansen og Lescher-Nuland 2011, Grødem og Sandbæk 2013). Noen peker også på at barna ikke får nok søvn fordi de bor trangt, og dermed er uopplagte og lite mottakelige for læring på skolen (Rambøll 2018, Brattbakk mfl. 2015).

Selv om mange elever bor trangt og har begrensede muligheter til å gjøre lekser, viser studien som har sammenliknet unge i utsatte områder med unge i andre områder at noen flere elever i utsatte områder bruker mye tid på lekser (Andersen og Bakken 2020). Blant dem som går på barne- og ungdomsskolen, er det mellom 2 til 3 prosentpoeng flere i utsatte områder som bruker én time eller mer på lekser per dag. På videregående er forskjellen enda større: 8 prosentpoeng flere av ungdommene fra utsatte områder bruker så mye tid på lekser.

6.3.6.4 *Skole-hjem-samarbeid og oppfølging i hjemmet*

I studier rapporterer skoleansatte om at det er vanskelig å få en del foreldre til å være aktive aktører i barnas skolearbeid og skolesituasjon (Proba 2020, Andersen mfl. 2018a og b, Ruud mfl. 2018). Det kan være at de ikke kan hjelpe barn med lekser, at de ikke følger med på barnets skolehverdag og hvilke utfordringer barnet deres har, og at de ikke møter på foreldremøter eller bidrar i foreldrearbeid som dugnader, ulike arrangementer og forelderådets arbeidsutvalg (FAU).

I Oslo har det ved flere skoler vært utfordrende å rekruttere representanter med innvandrerbakgrunn til FAU. Noen skoler har hatt utfordringer med å få FAU til å stå på egne bein (Brattbakk mfl. 2015). Andre skoler rapporterer at de har godt fungerende og sterke FAU, men at de ikke representerer mangfoldet som er i foreldregrupper ved skolene (Proba 2020).

Noen foreldre med innvandrerbakgrunn er ikke kjent med at den norske skolen legger sterk vekt på, og forventer, at foreldre engasjerer seg. Noen kan selv ha liten skoleerfaring og forstår ikke hvordan de kan bidra. Svake språkkunnskaper og usikkerhet kan også være hindre.

Fraværende omsorgspersoner trekkes noen ganger fram som en av grunnene til at ungdom faller ut av skolen. Det å ha voksne med på laget for å motvirke frafall blir sett på som essensielt, men mange av elevene mangler foresatte de kan støtte seg på i hverdagen. Flere familier har en vanskelig livssituasjon, og foreldrene har ofte selv ikke mye skolegang (Ruud mfl. 2018). Og selv om

⁸ Statistikkbanken, Oslo kommune.

foreldrene ønsker at barna skal få utdanning, har de i noen tilfeller for liten kunnskap om hva kontakten mellom skolen og hjemmet betyr.

Det er likevel viktig å understreke at det også på dette området er store forskjeller mellom skolene. Noen steder rapporteres det om at foreldreengasjementet er bra, og at foreldrene stiller opp (Ruud mfl. 2018, Proba 2020).

6.3.6.5 Skolemiljø

Klasse- og skolemiljøet påvirkes av sosiale utfordringer ved skolene. Omfanget av mobbing er dobbelt så høyt i enkelte bydeler i Oslo som i andre. Videre er det betydelige forskjeller mellom bydelene i omfanget av kriminalitet og vold (Bakken 2018).

De aller fleste skoler har elever med atferdsproblemer, uavhengig av hvor i landet de ligger. Også i utsatte byområder varierer det i hvilken grad skoler rapporterer om særlige utfordringer med atferd i skolen. En del av skolene forteller at slike problemer er utfordrende og av relativt stort omfang. Noen ytterst få rapporterer at de har svært omfattende og krevende utfordringer.

Blant foreldre har en del av dem hørt eller lest om utfordringer ved barnas skole, men mange har i liten grad opplevd dette selv (Andersen mfl. 2018a).

I mediene er det med jevne mellomrom artikler om vold og trusler ved utsatte skoler i Oslo. I en artikkelserie om vold i skolen i 2017 avdekket Dagsavisen at Osloskolen underrapporter problemene, både internt og til Arbeidstilsynet. Tall fra Utdanningssetatens årsrapporter de siste årene har vist at det har vært en økning i antallet volds- og trusselhendelser mot lærere i Osloskolen siden 2015. Rapporten fra 2018 viser at de fleste volds- og trusselhendelser mot lærere og elever skjer ved spesialskoler. Blant ordinære skoler med mange trusselhendelser, er det ofte noen svært få elever som står for de fleste av truslene. Disse elevene er ofte svært unge, og de aller fleste som enten utøver eller blir utsatt for volden, er gutter (Oslo kommune 2018).

Politiets forebyggende enhet på Manglerud og Stovner rapporterer at det generelt er mer vold og flere trusler blant skoleungdom nå enn før.⁹ Yngre elever er involvert i voldsepisoder, og volden som utøves, er grovere. Geografisk var andelen av vold og trusler høyest ved skoler i Alna og Stovner. Flere voldstilfeller i Oslos videregående skoler skjedde ved skoler med lave inntakskarak-

terer.¹⁰ Oslo politidistrikt viser til at antallet voldshendelser ved skoler økte etter 2016, og at økningen først og fremst skjedde ved et relativt lavt antall skoler i Oslo øst. At skolene retter mer oppmerksomhet mot både problematikken og anmeldelsespraksisen, kan ha bidratt til at tallene går opp (Sætre 2018).

Rektor ved en skole i Groruddalen har varslet offentlig om et svært krevende skolemiljø (Ruud mfl. 2018). Frykttkulturen dominerer i nærmiljøet og på skolen, og skolen er åpen om at den har mye mobbing og sosiale problemer. Det er mye bråk i klassene, og de må være to lærere i hver klasse. Alle lærerne bærer gule vester i skoletiden, både ute og inne. Det skal være tydelig for elevene hvor det befinner seg voksenpersoner dersom det skjer noe lærerne raskt må gripe inn i. De gule vestene er et trygghetstiltak.

På tiende trinn er mange elever ved skolen involvert i rus og kriminalitet, og de har gjort det dårlig på tester. Mange elever har ikke ambisjoner for egen framtid. Det påvirker også de flinke elevene, som ifølge rektoren er blitt utydelige og stille. De som ønsker et videre utdanningsløp, flytter ut. Skolen forstår at de velger å bytte skole, men mener samtidig det er kritisk for skolemiljøet. Tidligere utgjorde de flinke elevene en motkultur. «Nå er disse borte, og miljøet på skolen i fri flyt.» (Ruud mfl. 2018:114).

Noen skoler etterlyser mer samarbeid med politiet. De ønsker at politiet er mer til stede på skolen (Ruud mfl. 2018, Andersen mfl. 2018b). Det samme gjør elever. Ledelsen ved noen skoler ønsker at politiet skal komme innom oftere og være synlig til stede i skoletiden, men opplever at det skjer sjeldnere og sjeldnere.

6.3.6.6 Mange flytter eller bytter skole

Studiene utvalget har gått gjennom, bekrefter at det i mange av områdene er relativt høy mobilitet i befolkningen, noe som også påvirker skolene. Mobiliteten har flere årsaker.

En del områder har en relativt høy andel rimelege boliger og utleieboliger (Proba 2020, Andersen mfl. 2018a, Brattbakk mfl. 2015), og noen barn flytter ofte på grunn av ustabile boforhold. Skoler i disse områdene opplever at en stor andel av elevmassen skiftes ut i løpet av et skoleår. Skoleansatte forteller at skolene ikke vet hvor mange eller hvilke elever de får før skolestart, og at det gjør det vanskelig å planlegge lærerressurser og å organisere skoleklasser. Flere melder også at det

⁹ Dagsavisen 22. juni 2017.

¹⁰ VG 2. oktober 2017.

kommer nyankomne barn som ikke snakker norsk, inn i løpet av skoleåret.

I flere av stedsanalysene fra Oslo kommer det fram at foreldre velger skoler for barna i andre områder enn der de bor (Andersen mfl. 2018a, Brattbakk mfl. 2015, Brattbakk mfl. 2017, Ruud mfl. 2018). For mange er nærskolen ikke et alternativ. Hovedgrunnene som oppgis, er særlig at ressursituasjonen ved skolene er for dårlig til å håndtere utfordringene skolene har, og at sammensetningen av elever ved skolene er skjev. Noen velger å sende barna til en annen skole ved skolestart, andre bytter underveis i skoleløpet. De ønsker gjerne et bedre skole- og språkmiljø (Brattbakk mfl. 2015 og 2017). Også foreldre med innvandrerbakgrunn rapporterer at de ønsker at barna skal gå på skoler med et bedre språkmiljø.

Foreldrenes vurderinger kan dermed føre både til skole- og nabolagssegregering. I Oslo varierer oppslutningen om nærskolen svært mye mellom skolene (fra 41 til 158 prosent). Skolene med lavest oppslutning befinner seg i levekårsutsatte områder øst i Oslo. De ligger også ofte tett ved skoler som er svært populære. Skolene med lav oppslutning har høyere andel elever med innvandrerbakgrunn, høyere andel med særskilt norskopplæring og lavere utdanningsnivå blant foreldrene.

Enkelte skoler rapporterer om at de sliter med å skape et godt, sosialt miljø fordi mange flytter til og fra og elevmassen skiftes jevnlig ut (Brattbakk mfl. 2017).

6.3.6.7 Skoleansatte ønsker flere lærere og andre ressurspersoner i skolene

En analyse av ressursbruken i levekårsutsatte områder i Oslo, Trondheim, Stavanger og Bergen viser at på skolene som ligger i slike områder, går en høyere andel av årstimene med til andre formål enn ordinær undervisning sammenliknet med resten av byene (Iversen mfl. 2020). Sammensetningen av voksenpersonell er også annerledes ved skolene i analyseområdene enn i andre områder. Det er for eksempel flere assistenter sammenliknet med lærere. Dessuten går en større del av undervisningen til spesialundervisning og særskilt norskundervisning. Det er videre noen tegn til at skoler i analyseområdene har større utgifter til administrasjon og sosialpedagogiske rådgivere enn i andre områder. Analysene er gjort på skolenivå, og de blir bekreftet av analyser på bydelnivå/kommunenivå. Områder med mange enslige forsørgere, høy innvandrerandel, lavt utdanningsnivå og mange lavinntektshusholdninger er

kjennetegnet ved en høyere og annerledes ressursbruk.

I tillegg til at ressursbruken er høyere, er lærerkvaliteten i områdene lavere (ibid.). Lærerkvaliteten er i denne sammenheng målt med andelen lærere som har godkjent kompetanse. Skoler med en mer «gunstig» elevsammensetning har lavere ressursbruk, lavere andel til annet enn ordinær undervisning og bedre lærerkvalitet.

Fra de kvalitative studiene kommer det fram at flere skoler mener det er behov for flere lærerressurser. Skoler i Probas undersøkelse uttrykker at lærernormen ikke strekker til. I tillegg er det behov for flere ansatte som har annen kompetanse, for eksempel om traumebevisst omsorg og norsk som andrespråk (Proba 2020). Det finnes eksempler på at skoler med store utfordringer har ansatt miljøterapeuter og miljøarbeidere for å jobbe forebyggende (f.eks. Ruud mfl. 2018). En konsekvens av mye uro er at mye tid går med til brannslukking.

Noen skoler erfarer at det er utfordrende å rekruttere lærere. Særlig ved skoler som opplever å ha et utfordrende lærings- og skolemiljø og mange elever med både sosiale og språklige problemer, etterlyses det mer ressurs for å kunne gi elevene et tilbud som ivaretar behovene de har (Brattbakk mfl. 2017, Ruud mfl. 2018, Andersen mfl. 2018b). Det oppgis at det ofte er en forholdsvis liten elevgruppe som trenger ekstra mye oppfølging (Ruud mfl. 2018). Dette kan føre til at elever som kanskje kun trenger et lite ekstra løft, ikke får den hjelpen de skulle hatt, siden «alle ressursene går til de som sliter mest» (Ruud mfl. 2018:116).

6.3.6.8 Skolen som sosial arena i lokalmiljøer

I flere områder blir det etterlyst væresteder og aktiviteter for de unge på ettermiddags- og kveldstid (Proba 2020, Andersen mfl. 2018a og b, Ruud mfl. 2018, Brattbakk mfl. 2015, Rambøll 2018). Nærmiljøsentre som legger til rette for at ulike aktører kan bruke skolearealene, vil kunne styrke det lokale fritidstilbudet og tilbudet fra frivillige organisasjoner i områdene. Noen steder trekkes det fram at et tilbud om åpen skole etter skoletid kan være både det beste og rimeligste alternativet for fritidstilbud. Det kan for eksempel legges til rette for at de unge kan gjøre lekser, drive fysisk aktivitet, lage musikk og delta i andre fritidsaktiviteter (Ruud mfl. 2018). Ved å legge fritidsaktivitetene til skolen vil mange flere kunne delta. Særlig for noen jenter vil det være lettere å få lov til å delta i aktiviteter ved skolen enn ved en ungdoms-

Boks 6.2 Skolen som arena i nærmiljøet

Ny-Krohnborg – barnehage, skole og bydelscenter i Bergen

Ny-Krohnborg i Bergen er et eksempel på et bydelscenter, selv om hjelpetjenester som barnevern og forebyggende politi ikke er fast til stede på sentret. Ny-Krohnborg åpnet i 2012 og har barnehage, skole, idrettshall og kulturhus. På dagtid disponeres idrettshallen av skolen, på ettermiddagen og om kvelden av ulike faste idrettslag og andre aktører i lokalmiljøet. Det er også en kantine i anlegget som brukes av skolen på dagtid, og som kan leies etter skoletid. Kulturdelen av bygget består av en kultursal, kulturverksteder, øvingsrom, dansesal, møterom, forenings- og lagskontor og selvbetjent garderobe. Kulturlokalene er først og fremst beregnet til kulturaktivitet for barn og unge og aktivitet i regi av frivillige lag/organisasjoner. Lag/organisasjoner fra nærmiljøet blir prioritert. Tilsynsvakter er til stede i anlegget så lenge det er aktivitet der.

Fredrikstad

Cicignon, Nøkleby og Trara skoler i Fredrikstad er åpne på ettermiddagstid. På skolens område tilbys gratis fritidsaktiviteter, som fotball, taekwondo, svømming, innebandy, karate, bueskyting, boksing osv. I tillegg til å være et lavterskeltilbud kan aktivitetene også fungere som en rekrutteringskanal for idrettslagene.

Sarpsborg

På Alvimhaugen barneskole i Sarpsborg er det tilbud om gratis aktiviteter etter skoletid for elevene. Skolen samarbeider blant annet med idrettsrådet og lag og foreninger.

Etter skoletid er det tilbud om allidrett og et måltid én dag i uka for tredje til sjuende trinn, allidrett i skolens gymsal for første til fjerde trinn på fredager, deltakelse på kulturarrangementer i Sarpsborg og omegn, gitarkurs, folkedansgruppe og ski og skøyter til utlån.

klubb lokalisert et annet sted. Det ville videre kunne gi elevene en eierskapsfølelse til skolen sin eller styrke den elevene allerede har. En slik positiv stedsidentifikasjon er noe enkelte opplever at elevene ikke har i dag (Andersen mfl. 2018b).

Proba (2020) viser til at skoler i områdene de har undersøkt, har gode erfaringer med å ha skolen som møteplass for mange aktiviteter. Terskelen for å oppsøke aktiviteter på skolen, er lav. I noen lokalmiljøer med høy flyttehyppighet opplever beboerne at det er vanskelig å danne lokale nettverk og få i gang lokale aktiviteter (bl.a. Proba 2020, Brattbakk mfl. 2015). Også i en slik sammenheng kan skolen være en viktig arena. Skolen er ikke bare viktig som utdanningsinstitusjon, men også som en sosial møteplass i lokalmiljøer (Andersen mfl. 2018a).

I områder med få uterom som er åpne for alle, kan skolegården gjøre tjeneste som et mulig treffsted (Andersen mfl. 2018a). Hvordan skolene er utformet (både byggene og utearealene), kan påvirke skole- og læringsmiljøet. Utformingen kan også påvirke om skolen blir brukt etter skoletid, for eksempel som nærmiljøarena for elever og foreldre.

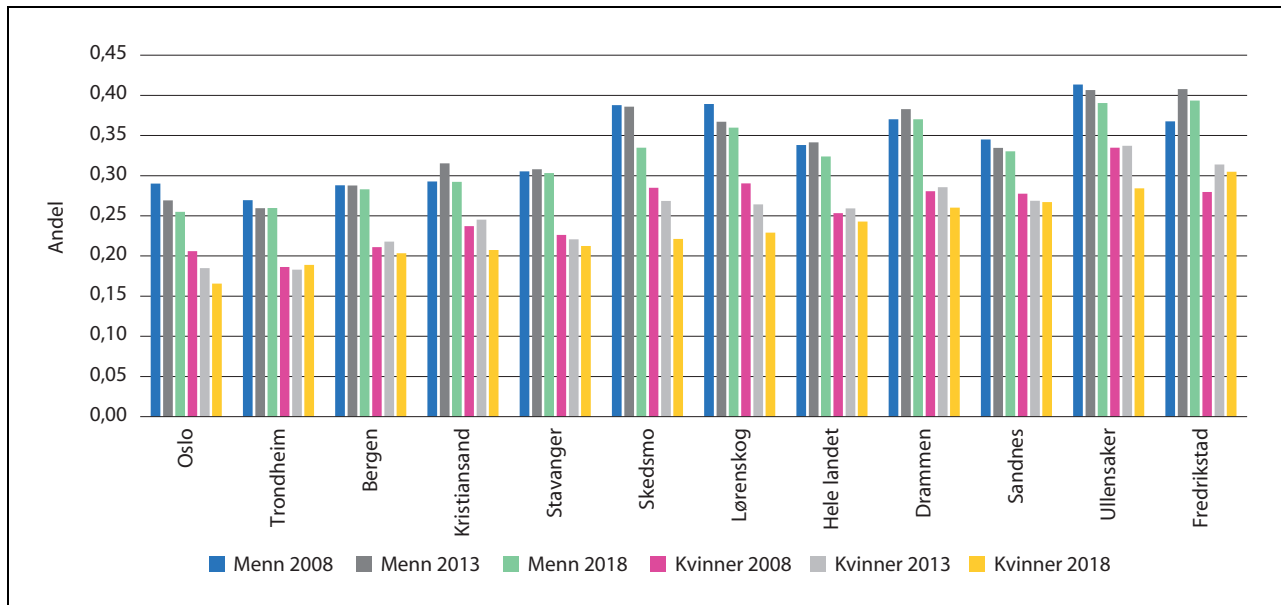
Det er pekt på at skolebyggene fungerer som en påminning for beboerne om hvor høyt myndighetene prioriterer området (Andersen mfl. 2018a). En flott skole som er en attraksjon i nærmiljøet, kan gjøre beboerne stolte.

6.3.6.9 *Frafall i videregående opplæring*

Den statistiske analysen bestilt av utvalget ser på andelen unge¹¹ i analyseområder som ikke har fullført videregående opplæring innen fem år. Andelen som ikke har fullført, varierer fra 11 til 51 prosent i analyseområdene i alle kommunene. I perioden 2008–2018 falt andelen som ikke fullførte i de fleste delbydelene i Oslo. I Oslo har det med noen få unntak vært en nedgang i andelen blant både kvinner og menn. I de øvrige byene varierer det mer mellom områdene om andelen går opp eller ned. Det samme gjelder andelen etter kjønn (Aarland og Brattbakk 2020).

I 2008 hadde tolv analyseområder en andel på over 45 prosent som ikke fullførte. Av disse var seks i Oslo. Både i 2013 og i 2018 var 13 analyseområder i kategorien med en andel over 45 pro-

¹¹ I aldersgruppa 21–29 år.



Figur 6.3 Andel 21–29 år som ikke har fullført videregående opplæring innen fem år. Kommuner og hele landet. 2008, 2013 og 2018.

Kilde: Aarland og Brattbakk 2020.

sent. Ett av disse områdene befant seg i Oslo. Områder i hovedstaden blir altså mindre dominerende over tid.

Figur 6.3 viser andelen 21–29 år som ikke har fullført videregående opplæring innen fem år i elleve kommuner og hele landet. I 2018 var andelen som ikke har fullført videregående opplæring innen fem år, lavest for både menn og kvinner i Oslo. I 2008 var den imidlertid lavest for begge grupper i Trondheim. Mens andelen for begge kjønn har falt klart fra 2008 til 2018 i områder i Oslo, er ikke nedgangen over tid like framtreddende i områder i verken Trondheim, Bergen eller Stavanger. Fredrikstad er den eneste kommunen i utvalget der andelen som ikke har fullført videregående opplæring innen fem år, økte fra 2008 til 2018 for begge kjønn. I alle analyseområdene i kommunene, utenom Oslo, er det flere menn enn kvinner som ikke fullfører.

Fredrikstad kommune skriver i et innspill til utvalget at kommunen ser en negativ utvikling i andelen som ikke fullfører videregående skole i flere egendefinerte levekårszoner.

Erfaringer fra stedsanalysene gir et variert bilde. I noen områder rapporteres det om at frafallet fra videregående opplæring er svært høyt, og at dette henger tett sammen med sosiale problemer. Særlig henger det sammen med dårlig sosialt og psykososialt miljø i hjemmet, i nabolaget og på skolen (Ruud mfl. 2018, Andersen mfl. 2018b, Rambøll 2018). Sannsynligheten for å falle fra er høyere for de elevene som også slet på barne- og

ungdomsskolen (Ruud mfl. 2018). Enkelte steder rapporteres det om at prestasjonene har falt i skolen, og at noen har så svake skoleresultater at de ikke vil kunne klare å fullføre videregående skole. Andre skoler melder om at de har svært lite frafall.

6.4 Deltakelse i fritidstilbud for barn og unge

6.4.1 Betydningen av fritidsaktiviteter

Å være med i organiserte fritidsaktiviteter ser ut til å være positivt for elevers trivsel, selvfølelse og kognitive evner (Strand og Kindt 2019). Å delta er viktig for dem som er med, men også samfunnet som helhet kan tjene på en høy grad av organisert aktivitet. Fritidsaktiviteter, fritidsklubber og andre organisasjoner kan forstås som sentrale institusjoner som kan forebygge at ungdom opplever å være utenfor og marginalisert (ibid.). En studie av hvordan ungdoms livstilfredshet og subjektive livskvalitet ble påvirket av skolestenging og sosiale restriksjoner under covid-19-pandemien, tyder på at ungdom i familier med høy sosioøkonomisk status ble mer negativt påvirket av stengingen. Forskerne mener at det kan skyldes at disse ungdommene til vanlig deltar mer i organisert idrett og andre stimulerende fritidsaktiviteter og dermed opplevde en større endring i tilværelsen sin enn det andre unge gjorde (von Soest mfl. 2020).

Nesten 90 prosent av barn og unge har vært med i en organisasjon, klubb eller et lag før de fylte ti år (Bakken 2020). Idrett er det flest er med i. Det er sosioøkonomiske forskjeller i deltakelsen i organiserte fritidsaktiviteter (ibid.). Dette gjelder i særlig grad idretten. Den sosiale profilen er jevnere i organiserte fritidsaktiviteter som i fritidsklubber, kor og korps, trossamfunn og samfunnsrettede organisasjoner (Ødegård og Fladmoe 2017). Med andre ord har foreldre som har lavere utdanning og dårligere økonomi, sjeldnere barn som er aktive i idretten (Ødegård mfl. 2016). Forklaringer som er trukket fram, er mangel på økonomiske ressurser, manglende motivasjon og/eller manglende støtte eller oppmuntring hjemme fra (Eriksen og Frøyland 2017). Ødegård og Fladmoe (2017) viser at det er større sannsynlighet for at unge er med i frivillige organisasjoner dersom foreldrene deres også er med i en organisasjon.

Ødegård og Fladmoe (2020) har vist at det er en sammenheng mellom unges deltakelse i frivillige organisasjoner og politisk engasjement, uavhengig av typen frivillig organisasjon man er med i. Denne sammenhengen er klart sterkest blant ungdom med innvandrerbakgrunn. Forskerne vurderer at unge med innvandrerbakgrunn i større grad utnytter organisasjonene som arena for demokratiskolering og bruker arenaen for å kople seg til andre nettverk.

Unge med innvandrerbakgrunn rekrutteres sjeldnere enn ungdom uten innvandrerbakgrunn til organisert idrett. Dette gjelder særlig jenter med innvandrerbakgrunn, som er underrepresentert i idretten (Ødegård mfl. 2016). Forskerne finner ikke tilsvarende skjevheter i andre typer organisasjoner (Ødegård og Fladmoe 2017). Ser man nærmere på idretten, er det flere faktorer i spill. I en studie av idrettsdeltakelse i Oslo viser forskerne at skjevfordelt rekruttering til idretten påvirkes av

- individuelle faktorer som kjønn, innvandrerbakgrunn, alder, sosioøkonomiske faktorer og andre familieressurser som er sentrale for deltakelse i idretts- og treningsaktiviteter
- kontekstuelle faktorer som geografisk bosted, foreldres opprinnelsesland og religiøs tilhørighet
- subjektive betingelser som unges interesser og motivasjon for å delta eller ikke delta i organisert idrett og andre treningsformer (Ødegård mfl. 2016.)

Fritids- og kulturtilbudet varierer mellom ulike lokalsamfunn og nabolag. I tillegg til å skape identitet og tilhørighet i et lokalmiljø påvirker tilbudet

av organisasjoner, fritids- og kulturtilbud og møteplasser den individuelle utfoldelsen. «Etnisk» tilhørighet blir en viktigere dimensjon for mange i ungdomstiden, og det er tegn på at det skjer en større grad av etnisk gruppedannelse i denne tiden i livet (Eriksen 2017, Prier 2004, Frøyland og Gjerustad 2012, referert i Eriksen og Frøyland 2017). En studie av flerkulturelle barne- og ungdomsorganisasjoner viser at slike organisasjoner er svært viktige for medlemmenes identitetsdannelse og sosiale integrering i majoritetssamfunnet, hvilket også ligger til grunn for politisk integrering (Eimhjellen og Ødegård 2016).

Mange fritidstilbud avhenger av den frivillige innsatsen som legges ned. Norge befinner seg da også på toppen internasjonalt når det gjelder frivillig deltakelse. I en spørreundersøkelse fra 2017 svarte hele seks av ti (63 prosent) at de hadde deltatt i frivillig arbeid i løpet av det siste året (Fladmoe mfl. 2018). Det er ellers et betydelig innslag av foreldrefrivillighet i Norge, et trekk som landet vårt deler med de andre skandinaviske landene. Særlig i idretten er frivilligheten blant foreldre helt sentral. Dersom foreldre av ulike årsaker ikke engasjerer seg i fritiden til barna, kan dette føre til at barna ikke deltar i det hele tatt (Meld. St. 10 (2018–2019)). Studier viser at foreldre som selv er aktive, også har aktive barn.

6.4.2 Deltakelse i fritidsaktiviteter i utsatte områder

6.4.2.1 Organiserte fritidstilbud

Andersen og Bakken (2020) har undersøkt flere variabler som sier noe om deltakelse i organisert fritid. Spesielt blant femte- til sjuendeklassinger i Oslo er det store forskjeller. Barneskoleelever i utsatte områder er langt mindre aktive enn barn andre steder. Mens 11 prosent av elevene på skoler i utsatte områder ikke har vært med i faste fritidsaktiviteter, gjelder det kun 3 prosent av elevene på andre skoler. Andelene som er aktive én eller flere ganger i uka, og som er med i sport eller idrett, er markant høyere blant barn som ikke er fra utsatte områder. Med fritidsklubb er det motsatt. Her er elevene i utsatte områder mest aktive. 43 prosent har vært på klubb, mens det kun gjelder 14 prosent av elevene på andre skoler.

På ungdomstrinnet er det flere av dem som går på skoler i utsatte områder, som ikke har deltatt i organiserte fritidsaktiviteter. Videre er det færre som har deltatt i idrettsaktiviteter, og flere som har vært på fritidsklubb, sammenliknet med elever på andre skoler. Særlig jentene i utsatte

Boks 6.3 Ungt medborgerskap

Å være medborger kan forstås som en subjektiv opplevelse av identitet, lojalitet, tillit og vilje til å delta i samfunnet (Brochmann 2002).

Å legge til rette for ungt medborgerskap handler på den ene siden om å mektiggjøre de unge ved at de får lære om, forstå og erfare de strukturene og demokratiske prosessene som de opererer innenfor, både i lokalmiljøet sitt og i storsamfunnet. På den annen side handler det om å legge til rette for at de blir myndiggjort ved at de bruker denne kunnskapen for å få innflytelse. Det kan de gjøre ved å bli aktivt handlende borgere som medvirker, påvirker, setter spørsmål og protesterer.

Å kvalifisere elever til demokrati og medborgerskap ligger i skolens mandat og skal som en

del av fagfornyelsen inngå som et tverrfaglig tema. Men de unge kvalifiseres også på arenaer utenfor skolen. Familien, vennemiljøet, aktiviteter og organisasjoner sosialiserer unge til å bli samfunnsmedlemmer og bidrar til at de kan utøve medborgerskap i praksis lenge før de blir myndige og får stemmerett (Hegna mfl. 2018). Å styrke de unges tro på egen evne til å delta skjer ikke først og fremst gjennom opplæring i for eksempel skolen, men vel så mye ved at de har mulighetene til å delta på andre arenaer. Som medborgere i samfunnet kan barn og unge blant annet gjennom frivillige organisasjoner virke i tillit og fellesskap med andre, der ansvarsfølelse, identitetsutvikling og interesseformidling står sentralt (NOU 2006: 13).

områder deltar lite. Når det gjelder religiøse aktiviteter og kulturskole, er det ikke så markante forskjeller. Et funn er at det er tydelig flere fra skoler i utsatte områder i Oslo som har deltatt i en religiøs forening. I Kristiansand er dette motsatt. Her er det flest av elevene på andre skoler som har vært aktive i en religiøs forening.

På videregående i Oslo er det færre fra utsatte områder som er aktive i en fritidsorganisasjon, og som trener regelmessig i et idrettslag. Flere har vært med i fritidsklubb og i religiøs forening (Andersen og Bakken 2020).

I begge boområdene er det tydelige kjønnsforskjeller når det gjelder aktivitet i en fritidsorganisasjon og i idrettsaktiviteter. Det er også gjennomgående forskjeller etter sosioøkonomisk status. Flere med høy sosioøkonomisk status er aktive og driver med idrett og kulturskole. Færre med lav sosioøkonomisk status gjør det samme. Med fritidsklubb og religiøse foreninger er det motsatt (ibid.).

En annen rapport utarbeidet for utvalget bekrefter funnene om lavere deltakelse i noen utsatte områder (Proba 2020). Det er ikke nødvendigvis slik at det er mangel på tilbud som gjør at færre barn og unge deltar i fritidsaktiviteter i utsatte områder, men at de tilbudene som er, i mindre grad brukes. I noen tilfeller er det et spørsmål om hva foreldrene kjenner til, og om de har råd. I en del områder er det etablert fritids- og aktivitetstilbud på skoler som barna deltar på. Noen steder er det tegn til at barn «kamouflerer» familiens svake økonomi ved å si at de ikke har

lyst til å delta i idrettsaktiviteter som koster penger (ibid.).

Fra stedsanalyser trekkes det noen steder fram at det er vanskelig å få foreldre til å stille opp i dugnadsaktiviteter. Foreldre herfra følger i mindre grad opp barn og unges fritidsaktiviteter enn det som ofte er vanlig andre steder. For eksempel er det færre foreldre som følger barna på kamper eller er til stede på treninger. Mangel på frivillige som stiller opp i lag og foreninger, kan føre til at de få som bidrar, slites ut. Det gjør i sin tur ellers velfungerende fritidstilbud svært sårbare. Der som ildsjeler slutter, vil dette gå utover tilbudet til barn og unge. At det skorter på kunnskap om hvordan man kan inkludere barn og foreldre med innvandrerbakgrunn, er én årsak til at det rekrutteres færre til idretten i utsatte områder (Ødegard mfl. 2014).

6.4.2.2 Uorganiserte fritidstilbud

Andersen og Bakken (2020) har undersøkt uorganiserte fritidsaktiviteter blant femte- til sjuende klassinger i Oslo. De finner flere forskjeller. Langt færre barn i utsatte områder har med venner hjem, 47 prosent mot 70 prosent av barna andre steder. I utsatte områder er det flere som henger ute med venner (7 prosentpoeng flere). Samtidig er det noen flere fra de utsatte områdene som gjør noe med familien, hjelper til hjemme og slapper av for seg selv. Flere elever fra skoler herfra driver med digitale aktiviteter. Andelene som ser på serier, spiller dataspill, og

som har høy skjermtid (mer enn tre timer daglig foran en skjerm), er en del høyere i denne gruppa.

På ungdomstrinnet, der forskerne har data fra flere byer, finner de ikke like markante forskjeller med tanke på hvor mange som er hjemme med venner, som er ute størsteparten av kvelden, som spiller onlinespill og har mye skjermtid. Tendensen likner den på barnetrinnet ved at det er noen forskjeller mellom elever på skoler i utsatte områder og elever på andre skoler. For elever i videregående opplæring finner forskerne at i bydelene utenfor utsatte områder er det 11 prosentpoeng flere som er hjemme med venner minst to ganger i uka. Det er ikke noe som skiller de to panelene med tanke på onlinespill og skjermtid (Andersen og Bakken 2020).

I Proba-rapporten om erfaringer i utsatte områder finner utrederne noe av det samme mønstret (Proba 2020). Enkelte steder er det begrensede muligheter for uorganiserte aktiviteter for barn og unge. Andre steder henger ungdommer mye ute.

6.5 Barns helse

Internasjonalt viser forskning at barn i familier med lav inntekt, fra fødsel til myndighetsalder, i større grad har risiko for tidlig død og sykdom enn det barn som kommer fra mer velstående familier, har (Hyggen mfl. 2018). Spørreundersøkelser viser at i familier med lav sosioøkonomisk status er det en høyere andel barn og unge som sier at de har dårlig helse, enn i andre familier (Elstad og Pedersen 2012).

6.5.1 Sosial ulikhet i helse starter tidlig

De sosiale forskjellene i helse starter tidlig. I grupper med kort utdanning er spedbarnsdødeligheten og risikoen for tidlig fødsel høyere og barnas fødselsvekt lavere (Dahl mfl. 2014).

Overvekt og fedme i barneårene kan ha alvorlige konsekvenser for barns helse og er en risikofaktor for sykkelighet i voksen alder.¹² En betydelig andel barn med overvekt, fedme og bukfedme vokser opp i familier med lav sosioøkonomisk status. Forekomsten av overvekt og fedme var 30 prosent høyere, og bukfedme var 80 prosent høyere, blant barn av lavt utdannede mødre enn blant barn som hadde høyt utdannede mødre. Utviklin-

Boks 6.4 Líf laga – ungdomskraft på Stovner

Organisasjonen Líf laga oppsto etter en ide fra en ungdomsarbeider og lokal ildsjel i 2011. Ungdom på Stovner har siden da plukket tonnevis av epler i lokale hager i bydelen i samarbeid med asylmottak, skoler, idrettslag og andre lokale ildsjeler. Eplene blir presset til eplemost og solgt på flasker i eksklusive butikker og restauranter.

Gjennom Líf laga kan lokal ungdom få sommerjobb og etter hvert bli arbeidsledere. Líf laga samarbeider med Stovner videregående skole og ungdomsskolene i bydelene, og flere ungdomsbedrifter bidrar til epleprosjektet på ulike måter. Skolehagen på Stovner videregående skole er blant annet vekket til liv i form av en eplehage med mange sorter epletrær.

Líf laga fikk i 2020 blant annet støtte fra Anthonstiftelsen og Sparebankstiftelsen DNB til å kjøpe en ny, mobil eplepressemaskin – Yggdrasil. Eplepressen er Norges største mobile eplepresse. Den veier 3 tonn og kan lage 1000 liter eplemost i timen. Ungdommene kan dermed stå for hele produksjonen selv.

Overskuddet fra salget av eplemosten går tilbake til lokal ungdom. Prosjektet presenteres som et folkehelseprosjekt med ungdom og ungdomskraft i sentrum.

Kilde: Artikkel i Utemiljø og nettsiden til Líf laga.

gen av overvekt og fedme i deler av barnebefolkningen vil kunne bidra til å opprettholde og øke sosiale helseforskjeller framover.

Barn kan få alvorlige fysiske og psykiske skader hvis mor bruker rusmidler i svangerskapet (Mørch-Johnsen mfl. 2015). Mange mødre med rusproblemer har ofte store livsutfordringer. De har gjerne lite eller dårlig nettverk, stram økonomi og lav utdanning, og de flytter mye. Forskning viser at barn som vokser opp hos rusavhengige mødre, jevnt over skårer dårlig på en rekke tester, og de vil i større grad enn andre barn få behov for støttetiltak.

En rapport som ser på den psykiske helsen i befolkningen, viser at blant barn og unge er angst, atferdsforstyrrelser og affektive lidelser vanligst (Reneflot 2018). Den trekker også fram en bekymringsfull økning i andelen unge jenter som rappor-

¹² Folkehelseinstituttets nettside.

terer om et høyt nivå av psykiske plager, og som oppsøker helsetjenester for disse plagene. Det er imidlertid ikke kjent om omfanget av psykiske lidelser i gruppa øker.

De fleste barn som får psykiske lidelser, kommer fra familier uten spesielle risikofaktorer (Bufdir 2012). Det er normalt å oppleve psykiske belastninger i oppveksten, og de går over. Men noen barn er likevel spesielt utsatt for å få store vansker som varer over tid. Barn av foreldre som selv har psykiske problemer, som er rusavhengige eller bruker vold, har en særlig risiko. Det samme har barn av flyktninger som har traumatiske tapsopplevelser bak seg. Forekomsten av psykiske plager er høyere blant barn med innvandrerbakgrunn enn i den øvrige befolkningen. Det er store forskjeller etter landbakgrunn.

6.5.2 Barn og unges opplevelse av egen helse

Nasjonalt viser Ungdata-undersøkelsen at den generelle livskvaliteten blant norske ungdommer er høy (Bakken 2020). Ni av ti mener de har alt de ønsker seg i livet. De fleste ungdommer rapporterer at de har en hverdag som er preget av glede og energi. Mange opplever mestringfølelse og føler seg nyttige – de er optimistiske med tanke på framtiden.

Ungdata-undersøkelsen viser videre at 67 prosent av ungdommer er fornøyde med sin egen helse (Bakken 2020). Det er samtidig mange som sliter med ulike former for helseplager. 15 prosent av elevene på ungdomsskolen og 21 prosent av elevene på videregående rapporterer å ha hatt mange milde psykiske helseplager den siste uka. Andelen som er mye plaget, øker gjennom ungdomsårene for begge kjønn. Tallene viser at jenter generelt er mer rammet enn gutter. Jenter opplever også mer press enn gutter, og flere jenter enn gutter føler at de ikke klarer å takle dette presset. Generelt er det presset om å gjøre det godt på skolen som er sterkest. Andelen som rapporterer om mange psykiske plager, har gått en god del opp de siste tiårene, særlig blant jenter (Bakken 2020).

Ungdommer fra hjem med foreldre med høy og stabil inntekt og høy utdanning rapporterer oftere om høyere livskvalitet, bedre helse og mindre psykiske plager enn det ungdommer fra hjem med lav sosioøkonomisk status gjør. Forskjellene er spesielt tydelige hos jenter.

6.5.3 Barns selvbylde, framtidstro og helse i utsatte områder

6.5.3.1 Barn og unges selvbylde, sosiale relasjoner og tanker om framtiden

NOVA finner at uansett om barn og unge bor i utsatte områder eller ikke, er det store flertallet fornøyd med seg selv (Andersen og Bakken 2020). Dette gjelder både gutter og jenter og barn og unge med ulik sosioøkonomisk bakgrunn. Men to avvik fra dette hovedfunnet er det verdt å merke seg: Blant elevene på barnetrinnet i Oslo er det flere i de mest utsatte områdene som er enige i utsagnene «jeg har alt jeg ønsker meg i livet» og «jeg liker meg selv slik jeg er».

På videregående i Oslo er det påfallende at det ikke er forskjeller mellom boområdene når man ser på hvor mange som synes at «det de driver med i livet, er meningsfullt». I delbydelene med utsatte områder er det 66 prosent av elevene med minst ressurser som er enige i utsagnet, mot 62 prosent blant dem med mest ressurser. I delbydelene uten utsatte områder er sammenhengen motsatt. 59 prosent av dem med minst ressurser sier seg enige i dette, mens 65 prosent av dem med mest ressurser er enige. Det betyr at sosioøkonomiske ressurser slår ulikt ut på svarene i de to områdetypene.

På spørsmålet om det er ulike tanker om framtiden mellom utsatte områder og andre områder, finner forskerne at det på ungdomstrinnet er nokså likt. Det som skiller, er at det er 6 prosentpoeng færre elever fra skoler i utsatte områder som tror de vil ta høyere utdanning. På videregående er det 10 prosentpoeng færre. I aldersgruppa på videregående skole er det dessuten 6 prosentpoeng færre som tror de vil få et godt og lykkelig liv.

Når det gjelder barn og unges sosiale relasjoner, ser man på barne- og ungdomsskolen relativt små forskjeller mellom områdene, mens det på videregående i Oslo er en viss forskjell. På videregående skoler i utsatte områder i Oslo er det noen færre elever som er fornøyde med vennene (6 prosentpoeng), og noen færre som har fortrolige venner (5 prosentpoeng), enn i de øvrige områdene. Det er et gjennomgående funn at ungdom med lavest sosioøkonomisk status kommer noe dårligere ut med tanke på sosiale relasjoner.

6.5.3.2 Barns helse

Barns helse er i liten grad et tema i studiene utvalget har gått gjennom. Som omtalt andre steder i rapporten, trives barn og unge der de bor og på

skolen de går på. De trives og føler seg i all hovedsak trygge i nærmiljøet sitt.

Bergen kommune har gjennomført en egen levekårsundersøkelse for barn. Undersøkelsen tyder på at det er store forskjeller i barn og unges helse. Det er en tendens til at de av levekårsssonene som har mange voksne med utfordringer, også har mange barn med utfordringer, men funnene er ikke entydige. Når det gjelder tannhelse blant femåringer, er det store forskjeller mellom levekårsssonene. Barn i sonene med størst levekårsproblemer, har dårligst tannhelse. Videre er det flest åttendeklassinger som har psykiske plager i de mest utsatte levekårsssonene. Ungdommer i de samme sonene skårer høyt på indikatoren «bekymringer for noe hjemme». Også når det gjelder barn som ved skolestart har foreldre som røyker, ser noen av sonene med størst levekårsutfordringer ut til å skåre høyest. Andelen barn med røykende foreldre har imidlertid gått mye ned i alle områdene siden forrige levekårsundersøkelse i 2016 (Bergen kommune 2019). På enkelte andre indikatorer er det geografiske mønsteret ikke så tydelig.

Andre studier bekrefter bildet av at barns fysiske helse er dårligere i noen utsatte byområder. Det gjelder for eksempel målbare indikatorer som motorikk, vekt og tannhelse (Ruud mfl. 2019a). Folkehelseinstituttet presenterer indikatorer på ungdoms helse på bydelsnivå i noen av de største byene. Bildet som kommer fram er ikke entydig, men viser store interne forskjeller mellom ulike områder.

Noen stedsstudier viser at helsestasjoner og helsesykepleiere i økende grad får besøk av familier eller unge som sliter psykisk (Ruud mfl. 2018 og 2019a, Andersen mfl. 2018a). De sliter med sosial angst, depresjon, ensomhet, redsel, forventningspress og dårlige relasjoner til venner og familie. En av gruppene som øker, er jenter i tenårene. For noen kan det i tillegg til psykiske vansker handle om språkvansker og mangel på voksenkontakt. For en del unge gjør fattigdom i familien at de føler seg stigmatisert og utenfor samfunnet. Dette føyer seg inn i en generell trend om særlig unge jenters psykiske helse, og det er vanskelig å si om situasjonen i områdene skiller seg fra situasjonen andre steder. En del foreldre er selv syke. Det er også mange urolige barn. Helsestasjonen tilbyr hjelp og kan henvise videre ved behov (Ruud mfl. 2018).

Noen barn opplever en opphoping av utfordringer (ibid.). De vokser opp i familier med lav inntekt og med foreldre som sliter med dårlig fysisk og psykisk helse, noen opplever vold i nære

relasjoner, de sliter selv med fysiske og psykiske helseplager og med språkutfordringer både i skolen, utdanning og i samfunnet ellers. Alle slike forhold er med på å redusere barnas livskvalitet.

6.6 Tjenester til barn og unge i utsatte områder

Det er ofte vanskelig å få til samarbeid på tvers av profesjons- og etatsgrenser. Samtidig har utsatte barn og unge behov for tjenester fra flere ulike instanser. Da er det en forutsetning – og et krav – at tjenestene klarer å samarbeide og samordne hjelpen som tilbys.

6.6.1 Møtet mellom unge og tjenester i utsatte områder

Kindt og Strand (2020) har studert ungdom som vokser opp i såkalte utsatte boområder i Oslo, Drammen og Bergen, og som opplever at de faller utenfor. Forskerne har sett på de unges erfaringer og behov for tjenester og hvordan behovene samsvarer med hjelpeapparatets tilbud til unge i utsatte boområder i norske storbyer.

De unge opplever at behovene deres er grunnleggende og relativt beskjedne. De ønsker seg en skole å gå til, et fritidstilbud å delta i, venner å være med og aller helst å tjene litt penger. For egen framtid ønsker de å bestå og fullføre videregående opplæring og få seg en jobb og et eget sted å bo. Her og nå trenger de å oppleve en form for mestring og trygghet – de ønsker seg trening i livsmestring. For å få til dette trenger de et voksent menneske som er på lag med dem. Det kan være en ungdomsarbeider eller en miljøarbeider, men det bør være en som samtidig kjenner tjenestene så godt at hun eller han vet akkurat hvem som skal kontaktes når ungdommen trenger hjelp (ibid.).

Ansatte i tjenestene kopler de unges utfordringer til boforhold, levekår og hjemmeforhold. Samtidig er de bekymret for at miljøene og gjengene flere av ungdommene tilhører, potensielt kan rekruttere til kriminell aktivitet. Ansatte i tjenestene er også opptatt av at det er begrensninger i tjenestene. Dette handler om tverretattlig samarbeid og ressurser. Fordi utfordringene til de unge er sammensatte og må møtes av flere ulike tjenester, mener de ansatte at tjenester må samarbeide og koordinere seg bedre. Flere ansatte fortalte at de selv samarbeider mye, og at samarbeid på tvers er blitt høyere prioritert over tid. Enkelte etatsledere etterlyste en sterkere

bevissthet om systematikk, profesjonalisering, relevant fagkompetanse, metodebruk og IT-systemer for å forbedre det tverretatlige arbeidet. På den positive siden mente de ansatte at de hadde klart å finne løsninger på enkelte juridiske og organisatoriske barrierer som tidligere hindret samarbeid på tvers av etater, for eksempel taushetsplikt (ibid.).

De unge selv og tjenestene er enige i at de unge trenger å oppleve mestring, trygghet og tilhørighet. Det viktigste misforholdet mellom de unge og tjenesteaktørene er at der de unge ser på seg selv som enhetlige individer, ser tjenesteaktører på dem som individer med gjenstridige eller sammensatte utfordringer. De unges ønske om en person som ser dem som et helt menneske, blir ikke alltid oppfylt. Tjenestene ser ikke alltid hvor viktig det oppleves for de unge å få dekket dette behovet. Fordi tjenesteapparatet per definisjon er spesialisert, vil de unge ofte oppleve å møte et delt tjenesteapparat hvis hjelp ikke alltid føles relevant (ibid.).

6.6.2 Det vanskelige samarbeidet på tvers

I en rapport bestilt av 0–24-samarbeidet kommer det fram at det er utbredt å samarbeide på tvers av sektorer om utsatte barn og unge, både på individ- og systemnivå (Ipsos 2018). De ulike tjenestene som retter seg mot barn og unge, mener likevel at det er behov for å samarbeide bedre på tvers. De gir gjennomgående uttrykk for at deres egen sektor er mest åpen for et slikt samarbeid, og de sier at egen sektor oftest tar initiativet til å samarbeide. De mener videre at det er andre sektorer enn deres egen som ikke prioriterer å samarbeide. Flertallet av tjenestene hevder også at de selv har bedre kjennskap til og innsikt i andre sektors tjenester enn motsatt.

I undersøkelsen Proba (2020) har gjort for utvalget, mener informanter at tjenester som politi, barnevern, helse og skole må vite mer om hverandre og jobbe sammen. Spesielt trekker undersøkelsen fram at ansatte ved noen skoler med store utfordringer rapporterer at de samarbeider mye med andre offentlige tjenester som blant annet barnevern og PPT. Det kommer også fram at skolene ønsker å kunne jobbe mer forebyggende sammen med andre tjenester. Ellers forteller flere at de nå i større grad samarbeider med andre tjenester som er til stede på skolen, og det ønsker noen mer av. Stedsanalyser viser at flere aktører, for eksempel politi og skoler, opplever at det er vanskelig å få til et godt samarbeid med barnevernet. For eksempel vil ikke ungdom-

mer snakke med barnevernet. Det blir sagt at dette kunne vært annerledes hvis barnevernet hadde en annen tilnærming enn i dag og var mer til stede på skolen (Proba 2020).

6.6.3 Innvandreres møte med barnevernet – mangel på tillit

Barn med innvandrerbakgrunn er noe overrepresentert når det gjelder hjelpetiltak fra barnevernet. 28 prosent av barn i aldersgruppa 0–22 år som fikk tiltak fra barnevernet i løpet av 2019, hadde innvandrerbakgrunn.¹³ Når det gjelder andelen omsorgsovertakelser, er det så å si ingen forskjell mellom barn med innvandrerbakgrunn og barn i resten av befolkningen.

Barnevernet er avhengig av høy tillit både i familiene de skal hjelpe, og hos befolkningen for øvrig for å kunne gjøre en kvalitativt god jobb. En rapport fra Ipsos (2017) dokumenterer at personer med innvandrerbakgrunn har lavere tillit og er mer skeptiske til å kontakte barnevernet enn befolkningen samlet. De som har hatt direkte kontakt med barnevernet, er mindre skeptiske og har bedre inntrykk av tjenesten enn de som har hatt indirekte erfaring med tjenesten, det vil si at de kjenner tjenesten gjennom slekt, venner og bekjentes erfaringer. Norskfødte med innvandrerforeldre har mindre tillit til barneverntjenesten enn de som selv har innvandret.

En studie gjennomført av NOVA går gjennom barneverntjenesten og fylkesnemndas håndtering av saker om omsorgsovertakelser i familier med innvandrerbakgrunn (Aarset og Bredal 2018). Studien peker på en rekke utfordringer i barnevernets håndtering av sakene og samhandlingen med foreldre underveis. En gjennomgang av litteratur om innvandreres møte med barnevernet viser at møtet kan være utfordrende, både for brukeren og for tjenesteyteren (Paulsen mfl. 2014). Dette kan forklares med språk- og kulturforskjeller, ulik forståelse av barneoppdragelse og manglende felles referanserammer. Forskere advarer imidlertid mot å la kulturforklaringer få for mye vekt. Både levekår og kulturforskjeller kan påvirke møtet mellom barnevern og foreldre med innvandrerbakgrunn. Møtet må forstås som noe relasjonelt, og da må man se etter forklaringer på begge sider. For eksempel kan barnevernets organisering og måter å jobbe på påvirke hvordan relasjonen utvikler seg. Tillit er viktig i alle barnevernssaker, men kan være ekstra utfordrende i

¹³ Sosiale forhold og kriminalitet, Statistisk sentralbyrås nettsider.

saker der familien har en annen oppdragelsesform enn det som er vanlig i Norge. Blant temaer som går igjen i litteraturen, er hindre for god kommunikasjon. Det samme gjør bruk av tolk.

Personer med innvandrerbakgrunn opplever barnevernet på ulike måter (Smette og Rosten 2019). Barn kan oppfatte hjelpeapparatet, inkludert barnevernet, som en alliert og hjelper som kan bidra til å få realisert sentrale rettigheter. Det kan dreie seg om retten til ikke å bli utsatt for vold eller til å leve et liv uten sterk sosial kontroll. Kontakten med barnevernet kan også fra barns side oppleves å ha en kostnad fordi den truer båndet mellom foreldre og barn.

Også foreldre kan oppfatte hjelpeapparatet som en alliansepartner når de opplever strev og er bekymret for barna sine. Noen foreldre har tillit til systemer generelt og til sine egne evner som foreldre. Det senker terskelen for å ta kontakt med ulike hjelpetjenester, for eksempel barnevern. Men foreldre kan også oppleve barnevernet som en motstander. Opplevelsen kan forsterkes når en forelder ikke forstår hva som skjer. Noen opplever også at barna kommer i en maktposisjon overfor foreldrene i kraft av deres allianse med hjelpeapparatet. Det gjør oppdragerrollen for foreldrene særlig vanskelig (Smette og Rosten 2019).

Når ressurspersoner og nettverk i ulike miljøer sprer kunnskap om hjelpeapparatet, for eksempel blant innvandrede foreldre, kan det bidra til å øke tilliten og til å dempe foreldres frykt. Slikt arbeid kan utgjøre en viktig støtte i foreldrenes hverdag (Smette og Rosten 2019).

6.7 Barn og unge i utsatte situasjoner og posisjoner

I barne- og ungdomsårene utvikler barn normer, verdier, atferd og interesser som de tar med seg inn i voksenlivet (Berg mfl. 2020). Videre går de gjennom stor følelsesmessig og sosial utvikling, de løsriver seg fra foreldrene, og de søker egen identitet og selvstendighet. Ungdomsrollen i samfunnet kan ses som en form for marginalitet (Øia 2013). Som verken barn eller voksen er ungdommene plassert litt på sidelinja, og de er generelt sett i en utsatt og sårbar posisjon. De kan trå feil, mislykkes, lide nederlag eller havne i marginaliserte situasjoner. Noen ungdommer er særlig utsatte for sosial utstøting og sosiale problemer.

6.7.1 Utviklingstrekk i ungdomsmiljøer

Den nasjonale Ungdata-undersøkelsen 2020 bekrefter at det står bra til med norsk ungdom. Flertallet har gode oppvekstvilkår og god livskvalitet (Bakken 2020). Dagens unge er trolig en god del skikkeligere og på mange måter mer veltilpasset enn mange tidligere ungdomsgenerasjoner. De aller fleste norske ungdommer oppfører seg pent. Men rapporten dokumenterer samtidig at noen trender går i negativ retning.

Rapporten viser at 7 prosent er systematisk utsatt for mobbing fra jevnaldrende. I tillegg har dobbelt så mange opplevd ulike former for seksuell trakassering. En av fem har blitt utsatt for trusler eller direkte vold fra jevnaldrende. 4 prosent har opplevd å bli slått av en voksen i familien.

Utviklingen de siste årene har gått i negativ retning når det gjelder regelbrudd som nasking og hærverk. Det samme gjelder cannabisbruk. I tillegg er flere ungdommer blitt mindre framtidsoptimistiske, og færre opplever at de er trygge når de går ut om kvelden. Denne utviklingen ser imidlertid ut til å flate ut.

Ungdata 2020 viser også at de aller fleste elever – ni av ti – trives på skolen. Dagens ungdomsgenerasjon er utdanningsorientert. De aller fleste vil fortsette å studere framover. Men når det gjelder skole, er det også en negativ utvikling på flere områder. Rapporten viser at stadig færre ungdommer trives på skolen, at flere synes skolen er kjedelig, og at færre bruker mye tid på lekser. Andelen som skulker, stiger.

6.7.2 Ungdom og rus

Bruken av rusmidler øker markant gjennom tenårene (Bakken 2019:3). Blant ungdomsskoleelever er det relativt uvanlig å ha drukket seg beruset, men blant elevene på videregående har flertallet gjort det. Det samme gjelder hasjrøyking. På ungdomstrinnet er ungdom fra hjem med svakere sosioøkonomiske ressurser overrepresentert blant unge som røyker sigaretter og bruker cannabis. Når de har begynt på videregående, er det de unge fra familier med flest sosioøkonomiske ressurser som har mest erfaring med cannabis, men forskjellen er liten. Sosioøkonomisk bakgrunn har lite å si når det gjelder alkoholbruk.

Ungdom med innvandrerbakgrunn drikker mindre alkohol enn ungdom i befolkningen for øvrig.¹⁴

¹⁴ Folkehelseinstituttets nettsider.

Blant unge i alderen 16–24 år oppgir 25 prosent å ha drukket ukentlig.¹⁵ 14 prosent av unge i den samme aldersgruppa har brukt cannabis siste året. Bruk av cannabis er langt vanligere blant gutter enn blant jenter. Bruken ser ut til å ha økt over tid. I SSBs levekårsundersøkelse om helse fra 2012 var det 8 prosent av de unge mellom 16 og 24 år som oppga å ha brukt cannabis de siste 12 månedene. Den årlige rapporten fra EUs narkotikabyrå bekrefter at trenden er den samme i resten av Europa (EMCDDA 2019).

Bruken av hasj blant unge i de store byene øker (Bakken 2018, Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2020, Stavanger kommune og Sørvest politidistrikt 2019, Kristiansand kommune og Kristiansand politidistrikt 2020, Vest politidistrikt 2018a). I Oslo var det i 2018 markant flere unge som bruker cannabis, enn tidligere (Bakken 2018). Siden 2015 har bruken økt fra 10 til 17 prosent blant guttene og fra 5 til 9 prosent blant jentene.

Også i andre byer vises det til at cannabis er lett tilgjengelig og mer og mer vanlig blant ungdom generelt, i alle miljøer og i alle deler av byen. Kjøp og salg skjer ofte via sosiale medier, men også mer åpenlyst ved skoler og i bybildet. Noen ungdommer forteller om et press om å måtte prøve hasjrøyking. Andre igjen gir uttrykk for at de tror det er lovlig nå, og toner ned skadevirkningene (Kristiansand kommune og Kristiansand politidistrikt 2020).

Politiet i flere byer melder at de er bekymret over at ungdommens holdninger til illegale rusmidler som cannabis blir mer liberale, og til utviklingen der bruken øker blant ungdom.

Det å debutere tidlig med rusmidler øker sannsynligheten for skader eller negative opplevelser i ungdomstiden. Videre øker det sannsynligheten for å få et problematisk forhold til rusmidler senere i livet (Bakken 2020). De som debuterer tidlig med alkohol, har vist seg ofte å ha andre former for normaloverskridende atferd (Øia 2013). Unge som skulker skolen og unnlater å gjøre lekser, og som har problemer med å tilpasse seg skolehverdagen, drikker seg mye oftere fulle enn andre. Dette gjelder uansett bakgrunn. Elever som ikke trives i undervisningen, og som ikke synes læring og skolen er særlig viktige, viser mer problematferd og får dårligere karakterer enn andre elever. Elever med store konsentrasjonsvansker drikker seg langt oftere fulle. Både mobbere og mobbeofre er risikoutsatte. De som

utsettes for mobbing ukentlig eller oftere, drikker seg også oftere beruset.

De fleste som eksperimenterer med narkotiske stoffer, utvikler ikke et langvarig misbruk. Men det er dokumentert at sperren for å prøve sterkere stoffer blir mindre. Når flere unge eksperimenterer med lettere narkotiske stoffer, er det grunn til å frykte at det er flere som vil få et tyngre misbruk (ibid.).

6.7.3 Barn og unge som blir utsatt for vold

Mossige og Stefansen (2016) har undersøkt omfanget av vold og overgrep mot barn og unge og hvordan omfanget av ulike former for vold har utviklet seg over tid. Rapporten ser på fysisk vold fra foreldre, vold mellom foreldre (vitnevold) og seksuell vold i og utenfor familien. 7033 ungdommer i alderen 18–19 år har deltatt i UngVold 2007 og 2015, som er hovedkildene i undersøkelsen. Av ungdommene som deltok i undersøkelsen, hadde 21 prosent opplevd fysisk vold, 8 prosent hadde sett eller hørt en av foreldrene bli utsatt for partnervold, og 23 prosent hadde opplevd minst én form for seksuell krenkelse i eller utenfor familien i løpet av oppveksten. De fleste av disse hadde opplevd en mild krenkelse. Relativt få hadde opplevd grove krenkelser, og svært få hadde opplevd både grov vold, grove vitneerfaringer og grove seksuelle overgrep. Undersøkelsen viser at omfanget av mild fysisk vold fra foreldre ble redusert fra 2007 til 2015. Omfanget av grov vold, vitnevold og seksuelle krenkelser holdt seg stabilt i perioden.

En undersøkelse fra 2019 har sett på omfanget av vold og overgrep blant yngre barn i alderen 12–16 år (Hafstad og Augusti 2019). Den viser at voldshendelser i barndommen svært sjelden skjer isolert. De fleste som har vært utsatt for én type vold eller overgrep, har også opplevd andre former. Jentene rapporterte i større grad enn guttene å ha blitt utsatt for flere typer vold. En av fem i aldersgruppa beskriver at de har vært utsatt for vold. 1 av 20 har vært utsatt for alvorlig vold. Det som er minst like alvorlig, er at kun en av fem utsatt for vold har oppsøkt hjelpeapparatet. Omfanget er relativt likt som for eldre ungdommer som deltok i UngVold. Kun et mindretall hadde vært i kontakt med hjelpeapparatet.

Det er en tydelig kopling mellom levekår og risiko for grov vold (Mossige og Stefansen 2016). Unge fra familier med dårlig råd og/eller alkoholproblemer er mer utsatte enn andre unge. Det er også unge med foreldre fra Asia, Afrika mv., også

¹⁵ Helse, Statistisk sentralbyrås nettsider.

etter at det er kontrollert for ulike levekårsvariabler.

Å legge vekt på kultur som en forklaring på vold mot barn er omdiskutert. Sosiale og økonomiske forhold, for eksempel vedvarende fattigdom, sykdom, manglende sosialt nettverk og svak posisjon i samfunnet, er blant de viktigste forklaringsvariablene. Verdier og tradisjoner kan likevel påvirke oppdragelsesmetoder og syn på bruken av vold mot barn (Sommerfeldt mfl. 2014). Foreldre bruker bevisst og ubevisst egen barndom og egne erfaringer som referansepunkt og mal i oppdragelsen av barna sine (Friberg og Bjørnset 2019). Definisjoner av vold og nulltoleransen som råder i nordiske samfunn, omfavnes ikke av alle (Sommerfeldt mfl. 2014). Det er imidlertid store forskjeller mellom grupper, familier og individer.

Vold i barndommen kan få alvorlige konsekvenser. ACE-studien (Adverse Childhood Experiences («negative livshendelser»)) fra USA er den største studien som er gjort om dette. 17 000 mennesker ble undersøkt for negative barndomserfaringer som overgrep, vold, sykdom mv. Studien viser at jo flere negative livshendelser et barn opplever, jo større er sjansen for å få fysiske og psykiske plager og sykdom. I tillegg til frykten og de fysiske skadene barna kan oppleve i konkrete voldssituasjoner, kan voldsutsatte barn altså få varige helseplager.¹⁶ Blant annet er det påvist at vold kan få konsekvenser for barnets nevrologiske, kognitive og emosjonelle utvikling og psykiske helse. Andre negative konsekvenser av å bli utsatt for vold og overgrep i barndommen kan være tilknytningsproblemer, sosial tilbaketrekking, søvnvansker, lærevansker, svekket affektregulering/aggresjonsproblemer og angst (Braarud og Nordange 2011, Glad, Øverlien og Dyb 2010). Store prospektive studier¹⁷ har vist at barn som utsettes for mishandling og omsorgssvikt, har betydelig økt risiko for å utvikle psykisk sykdom, kognitiv svikt, rusmisbruk, kriminell atferd, sviktende fysisk helse og tidlig død sammenliknet med barn som ikke er blitt mishandlet.¹⁸ ACE-studien konkluderer med at mange negative livshendelser i barndommen kan gi opptil 20 års kortere forventet levetid.

Det var klar sammenheng mellom å ha vært utsatt for vold og overgrep i barndommen og å oppleve nye overgrep i voksen alder. En studie som har undersøkt hvordan det over tid gikk med

unge som var utsatt for vold i oppveksten, fant at voldsutsatte barn går inn i voksenlivet med en økt sårbarhet (Aakvaag og Strøm 2019). Så mange som en av tre voldsutsatte opplevde ny vold i løpet av studiens korte oppfølgingstid (fire år). Personens livssituasjon og sosiale miljø påvirket risikoen for å oppleve ny vold. Det var sammenheng mellom vold i barndommen og helseproblemer, suicidalitet og problematisk rusbruk. Et annet viktig funn i studien var at vold i barndommen påvirket sosiale relasjoner senere i livet.

Voksne som har opplevd vold i hjemmet som barn, utsetter også oftere andre for vold enn de voksne som ikke har opplevd dette. De uttrykker i tillegg oftere at det er berettiget å bruke vold i nære relasjoner (Øverlien 2010).

Personer som er utsatt for den samme typen motgang og vansker, kan reagere svært forskjellig. Noen barn klarer seg bra til tross for at de har vært utsatt for risiko som vold eller overgrep. Dette omtales som resiliens (Bekkehus 2012). Resiliens handler om dynamiske prosesser som involverer et samspill mellom individ og miljø, noe som gir seg uttrykk i at barn kan være resiliente i møte med gitte miljøfaktorer, men ikke mot andre.

6.7.4 Unge i risiko for å begå kriminalitet

Risikofaktorer er ulike forhold eller belastninger som øker faren for at personer utvikler vansker (Runhovde og Skjevraak 2018). Beskyttelsesfaktorer demper risikoen for å utvikle vansker når risikofaktorer er til stede.

Risikofaktorer kan finnes hos individet selv eller i miljøet rundt. Det kan være dårlig selvfølelse og selvbilde eller mangelfull emosjonell kontroll (Oslo kommune og Oslo politidistrikt 2020). Utviklingstraumer¹⁹ i barneårene kan forklare mange av risikofaktorene hos individet.²⁰ Det kan være at man vokser opp i en dårlig fungerende familie, eller at man har vært utsatt for vold. Beskyttelsesfaktorer kan være positive forhold i hverdagen til den enkelte som styrker evnen til å ta gode valg. Det kan være god relasjon til foreldre og familie eller til andre voksenpersoner, eller det kan være gode ferdigheter innen skole, idrett, musikk e.l. Ungdom som begår (gjentatte) kriminelle handlinger, er ofte utsatt for mange risikofaktorer

¹⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets nettsider.

¹⁷ Studier som følger deltakerne framover i tid.

¹⁸ Nettsidene til Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).

¹⁹ Utviklingstraumer er en betegnelse for langvarige og gjentatte traumatiske belastninger som skjer over tid tidlig i barns liv.

²⁰ Nettsiden til Nasjonalt kompetansenettverk om utviklings-traumer.

og har få beskyttelsesfaktorer (Bjørge 2015). Internasjonale studier viser at unge som begår gjentatt kriminalitet, ofte har sammensatte problemer med en kombinasjon av flere risikofaktorer.

Unge med få belastninger i livet har forsvinnende liten sannsynlighet for å bli kriminelle gjengangere (Øia 2013). Å oppleve trygghet, kjærlighet og tillit tidlig i barneårene påvirker unges evne til å takle problemer senere i livet og evnen til å føle innlevelse og empati med andre. Sjansene for å bli kriminelle økte til 50 prosent for unge som har opplevd svært mange negative livshendelser. Men det er først når flere negative livshendelser opptrer samlet, at sjansene for at noe går galt, øker sterkt. Selv om familieforholdene er dårlige, er det ikke likegyldig hva som skjer på andre arenaer. En god skolesituasjon og et positivt fritidsmiljø kan kompensere for uheldige hjemmeforhold.

En liten gruppe ungdommer har både begått kriminelle handlinger, utført vold, drukket seg tydelig beruset og vært i konflikter på skolen. Unge voldsutøvere har ofte lav impuls kontroll og liten empati. Disse kan tenkes å være en gruppe som har store sosiale problemer. Gruppen av unge har gjerne også en del andre kjennetegn. De har klart dårligere psykisk helse, de unndrar seg foreldres uformelle sosiale kontroll, og de trives dårlig i undervisningssituasjonen på skolen. Generelt er tilliten til samfunnsinstitusjoner i denne gruppa lav. Flere kommer fra familier med dårlig økonomi. Ungdommens tillit til foreldrene er frysete. På andre områder er disse ganske gjennomsnittlige. De har venner og ikke nødvendigvis store skolekarakteravvik (Øia 2013).

SaLTo-rapporten fra 2017 beskriver bakgrunnen til en liten gruppe gjentatte gjengangere, det vil si unge som er registrert som gjengangere flere år på rad (Oslo kommune og Oslo politidistrikt 2018). De fleste av disse hadde foreldre som var født i andre land, men de var selv norske statsborgere og født i Norge. Mange hadde skilte foreldre og mange søsken, og de hadde ofte eldre søsken som var registrert for lovbrudd. Omtrent halvparten var tvangsplassert av barnevernet. En stor andel av dem ble registrert med straffbare forhold allerede før de fylte 15 år. En betydelig andel av barna hadde vært ofre for vold i nære relasjoner, annen vold eller overgrep. Blant barn og unge som har begått lovbrudd, har en svært høy andel atferdsproblemer (Berg mfl. 2020). Slike vansker er mer utbredt blant gutter enn blant jenter. Generelt viser studier at barn og

unge med vedvarende atferdsvansker også har økt risiko for avbrutt skolegang, psykiske problemer, rusmisbruk, frafall fra arbeidslivet, relasjonelle vansker og sykkelighet.

En høy andel barn av innvandrere som begår kriminalitet, har vokst opp med store levekårsutfordringer. En supplerende forklaring på at barn av innvandrere er overrepresentert på statistikken for ungdomskriminalitet, er at unge innvandrere har høyere risiko for å bli oppdaget enn andre. Det kan for eksempel skyldes at de blir diskriminert av politiet og andre aktører i straffrettssystemet. Flere studier viser at ungdom med innvandrerbakgrunn selv opplever at de oftere blir stoppet av politiet (Kuvoame 2015a, Solhjell mfl. 2019). De oppgir da fem hovedgrunner til at de blir stoppet: klær, at de «henger» med venner, utseende/innvandrerbakgrunn, nabolaget de bor eller oppholder seg i og kjønn (at de er gutter).

Kuvoame (2015a) har studert ungdom med innvandrerbakgrunn i rusmiljøet ved Akerselva i Oslo. Han beskriver ungdommene som en heterogen gruppe når det gjelder nasjonalitet og sosial bakgrunn, men peker på at de har noen felles trekk. Ungdommene har ressurser og ungt pågangsmot, men de har ofte en ustabil boligsituasjon og dårlig økonomi, de er i konflikt med familien, de mangler voksenkontakt, og de har opplevd nederlag på skolen. Mange har psykiske og emosjonelle utfordringer de ikke har fått hjelp med, og de bruker rus som selvmedisinering. I tillegg har de gjentatte, negative erfaringer med tiltaksapparatet og har erfart å bli krenket i møte med politiet. Disse faktorene kan forsterke hverandre. Dermed befinner mange av ungdommene seg i en ond sirkel det er vanskelig å komme ut av. Mange har eller har hatt kontakt med barnevernet eller rettssystemet. De fleste er skeptiske til hjelpeapparatet på grunn av negative erfaringer. Flere av dem opplever en dyp følelse av sinne og avmakt som påvirker hverdagen deres. Kuvoame viser videre til ulike studier som peker på at ansatte i hjelpeapparatet opplever det vanskelig å møte ungdommene. De ansatte mener at de mangler den kompetansen de tror trengs for å kunne gi ungdommene gode tjenester, og noen vegrer seg for å jobbe med denne ungdomsgruppen som de oppfatter som voldelige og kriminelle (Kuvoame 2015b).

Gjennom kriminalitet søker noen av ungdommene tilhørighet, aksept, anerkjennelse, bekrefteelse, status og respekt som de ikke kan finne andre steder (Kuvoame 2015a).

6.7.5 Utsatte unge i utsatte områder

Ung i Oslo-rapporten (Bakken 2018) forteller at Oslo er en delt by. Den viser at ungdom som vokser opp med mange ressurser hjemme, gjennomgående er mer fornøyde enn andre unge. Ungdommer i Groruddalen og Søndre Nordstrand er mindre fornøyde med lokalmiljøet sitt enn ungdom i bydeler i vest. Flere i østlige bydeler enn i vestlige rapporterer at de har vært i slåsskamp eller truet eller mobbet andre. Samtidig er det langt flere i vest og i de indre bydelene som bruker cannabis og drikker alkohol.

Andersen og Bakken (2020) har sammenliknet oppvekstmiljøer i utsatte områder med tilsvarende miljøer i andre områder. Tross enkelte forskjeller mellom gruppene som utvalget vil vise til under, kommer det fram i analysen at forskjellene i all hovedsak er små. Forskerne finner imidlertid at det gjennomgående er mange forskjeller som kan knytte seg til de unges sosioøkonomiske bakgrunn. Disse forskjellene opptrer uavhengig av hvor de unge bor.

Det er noen forskjeller mellom utsatte områder og andre områder når det gjelder regelbrudd og problematferd blant elever på ungdomsskolen og videregående. Det er flere ungdommer i utsatte områder som har vært i slåsskamp (5 prosentpoeng flere). Dette er noe som i hovedsak avgrenser seg til Oslo på ungdomstrinnet. Når det gjelder andelen som har stjålet fra butikk, drevet med hærverk eller skulket skolen, er det ikke noen markante forskjeller mellom de to gruppene (Andersen og Bakken 2020).

Flere ungdommer i områdene Proba (2020) har undersøkt, har krevende oppvekstforhold og strever. En del av ungdommene har behov for et sted å være hvor de også kan møte trygge voksne. Velferdstjenestene i de undersøkte områdene erfarer at utfordringene til dels henger sammen med at en økende andel innvandrere har utfordringer med arbeid, bolig, språk og kvalifisering.

6.7.5.1 Unges rusbruk

Alkoholbruken blant ungdom i Oslo har gått betydelig ned i perioden 1996–2018 (Bakken 2018). Internt i Oslo fordeler rusbruken seg etter et øst-vest-skiller (Pedersen 2017). Indre og ytre Oslo øst har flest dagligrøykere, mens det nesten ikke er dagligrøykere i vestlige bydeler som Vestre og Nordre Aker og Nordstrand (østkantens vestkant).

Festrøyking og bruk av snus er imidlertid mer utbredt i vest. Det samme gjelder bruk av alkohol.

Men det er i indre og ytre øst at den største andelen av alkoholbrukerne får problemer. Samtidig er det mange flere som drikker alkohol på vestkanten, så i antall er det også flere med alkoholproblemer i vest (Pedersen 2017).

De sentrumsnære bydelene, både østlige og vestlige, har høyest forbruk av cannabis, og det er også der økningen var sterkest. Det er også blitt mer vanlig blant ungdommer å mene at det å røyke hasj gir status i vennemiljøet de er en del av.

6.7.5.2 Barnevern og vold i nære relasjoner

I flere studier kommer det fram at mange familier i utsatte områder er i kontakt med barnevernet (Proba 2020, Ruud mfl. 2019, Andersen mfl. 2018a, Brattbakk mfl. 2015), og at antallet saker og meldinger til barnevernet har økt over tid (Ruud mfl. 2018). Kontakten med barnevernet gjelder oftest veiledning av familiene (Ruud mfl. 2019).

Studien av ressursbruk utført for utvalget, viser at det i analyseområder er sammenheng mellom antallet enslige forsørgere og andel barn med barnevernstiltak og utgifter til barnevern (Iversen mfl. 2020). Intervjuer blant ansatte i barnevernet bekrefter at det i områdene er flere barn som får hjelp av barnevernet, og at sakene er vanskeligere og tyngre enn andre steder. Det forklares både med at det er mange med innvandrerbakgrunn i områdene, og at det er flere familier med rusproblemer og psykiske utfordringer.

De samlede tallene i analysen utvalget har bestilt viser at andelen barn mellom 0 og 17 år med tiltak fra barnevernet over tid har økt fra 3,5 prosent i 2008 til 4,2 prosent i 2018 for landet som helhet. Andelen med barnevernstiltak i kommunene utvalget har sett på, ligger under landsgjennomsnittet, med unntak av Oslo. Men andelen har økt i alle kommunene unntatt Bergen. Innad i byene er det svært store forskjeller, men flertallet av analyseområdene ligger over kommunegjennomsnittet. Den høyeste andelen er i en delbydel i Oslo med 9,1 prosent. Dette er mer enn dobbelt så høyt som landsgjennomsnittet. I tillegg er det tre analyseområder som ligger over dobbelt så høyt som landsgjennomsnittet. Også i flere av byene er det områder som ligger svært høyt (Aarland og Brattbakk 2020).

I flere studier kan man finne bekymringer om at omfanget av vold i nære relasjoner og vold mot barn er høyt (Proba 2020, Ruud mfl. 2018, Brattbakk mfl. 2015). Ansatte i skoler og hjelpeapparat er også urolige for at mørketallene kan være store. Det meldes om omsorgssvikt grunnet psykiske helseproblemer og utfordringer i hverda-

gen. For å ta tak i problemene samarbeider helsestasjoner, Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), Pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT) og helsetjenester (Ruud mfl. 2018).

Studier fra utsatte områder bekrefter at barnevernet ser ut til å skape frykt blant en del foreldrene, særlig foreldre med innvandrerbakgrunn. Mistilliten til barnevernet er stor (Brattbakk mfl. 2017). Det gjør det vanskelig å samarbeide om for

eksempel unge med problematferd. Ansatte i barnevernet er noen ganger bekymret for at barn sendes til foreldrenes opprinnelsesland. Det nevnes at det kan være flere årsaker til at dette skjer, men en er for å komme unna barnevernet. Enkelte områder skiller seg imidlertid ut. Innvandrere oppleves i liten grad å være skeptiske til barnevernet, heller motsatt, og politiet og barnevern samarbeider godt (Ruud mfl. 2016).

Kapittel 7

Kriminalitetsutviklingen

7.1 Kriminalitetsbildet

Etter tusenårsskiftet har den registrerte kriminaliteten i Norge samlet sett gått betydelig ned (SSB 2018). Vi må antakelig 30 år tilbake for å finne mindre kriminalitet enn vi har i dag. Samtidig viser den registrerte kriminaliteten¹ bare en del av kriminalitetsbildet. Mange lovbrudd blir aldri oppdaget, eller de blir ikke anmeldt til politiet. Ifølge Politidirektoratet (POD) hadde kun 40 prosent av dem som oppga å ha vært utsatt for kriminalitet i 2018, anmeldt hendelsen eller planla å gjøre det (POD 2020).

I den siste femårsperioden har vinningslovbrudd, narkotikalovbrudd og trafikklovbrudd gått ned (ibid.). Nedgangen gjelder imidlertid ikke for alle typer lovbrudd. For eksempel har økonomilovbrudd, voldslovbrudd og seksuallovbrudd økt tydelig de siste fem årene. Særlig har anmeldte voldtekter og anmeldelser for seksuell omgang med og voldtekt av barn under 14 år steget kraftig. Også antallet anmeldelser av hatefulle ytringer og diskriminering samt andre lovbrudd hvor hat har vært motivet, har økt sterkt siden 2015.

Kriminalitetstrender må ses i sammenheng med økende globalisering og informasjonsteknologisk utvikling (Sætre mfl. 2018). Kriminelle aktører opptrer i dag i større grad på tvers av landegrensene (POD 2019). I tillegg utføres mer kriminalitet i det digitale rom. Her er mørketallene trolig store, og denne kriminaliteten blir i langt lavere grad enn annen kriminalitet anmeldt.

7.1.1 Barne- og ungdomskriminalitet

De siste 10–15 årene har det vært en nedgang i den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten

(POD 2020). Og i perioden 2015–2019 har den registrerte kriminaliteten blant barn og unge i alderen 10 til 22 år vært relativt stabil. Det kan være tegn til at dette snur, de siste årene har både forskere, politiet og politiets samarbeidspartnere meldt at kriminaliteten blant barn og unge stiger. Ungdata-undersøkelsen viser at siden 2015 har andelen unge som selv rapporterer at de har deltatt i ulike former for regelbrudd (for eksempel nasking og hærverk), økt. Det siste året har tallet stabilisert seg. Det er likevel for tidlig å si om dette er et brudd i utviklingen (Bakken 2020).

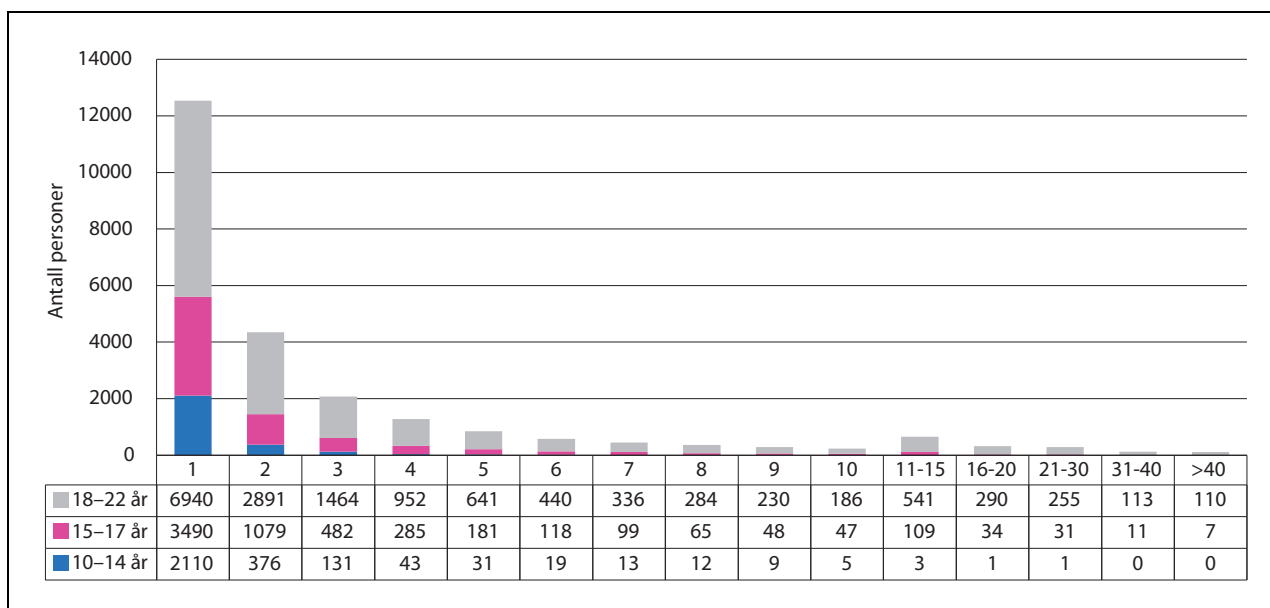
Omfang og typer av kriminalitet varierer mellom kjønn og etter alder (POD 2020). For barn og unge mellom 10 og 22 år samlet var det registrert flest narkotikalovbrudd. Barn og unge mellom 10 og 14 år begikk flest vinningslovbrudd, mens de mellom 15 og 17 år begikk flest volds- og narkotikalovbrudd. Ser man på tallene for unge mellom 18 og 22 år, var det narkotikalovbrudd og trafikklovbrudd som utgjorde den største andelen av lovbruddene. Det samlede antallet registrerte lovbrudd øker med alder.

I 2019 var 15 prosent av alle forhold registrert på jenter. Denne andelen har vært stabil over flere år. Jentene sto for 30 prosent av de registrerte vinningslovbruddene og for 3 prosent av de registrerte seksuallovbruddene (ibid.).

Strasak-rapporten omtaler gjentatt kriminalitet. Rapporten gir en oversikt over hvordan antallet registrerte straffbare forhold fordeler seg på barn og unge lovbrøyttere, se figur 7.1. Det store flertallet av barn og unge er kun anmeldt for ett forhold. En liten gruppe barn og unge skiller seg ut og begår svært mange lovbrudd. I overkant av 500 var registrert med 21 eller flere straffbare forhold. De fleste av disse var i alderen 18–22 år.

Barn og unge i dag bruker mye tid på nett. Det kan være positivt på mange måter, men kan også ha noen negative og alvorlige følger. Eksempler er digital mobbing, digitale seksuelle krenkelser og overgrep og digital handel med narkotika og doping (POD 2017). Digitale kanaler kan videre gjøre at kriminelle handlinger, holdninger og tren-

¹ Flere forhold kan påvirke den registrerte kriminaliteten, for eksempel politiets prioriteringer og innsats, anmeldesestilbøyelighet (som varierer mellom kriminalitetstypene) og økt åpenhet rundt temaer. Etter at ny straffelov trådte i kraft i 2015, er datagrunnlaget noe endret fordi flere lovbrudd ble overført til en annen kriminalitetstype enn tidligere.



Figur 7.1 Antall barn og unge registrert med forhold fordelt på aldersgrupper. N = 24 513.

For alle gruppene må minst ett av de straffbare forholdene være registrert i 2019.

Kilde: Strasak-rapporten (POD 2020).

der kan spre seg raskt, noe politiet betegner som «pop-up»-kriminalitet (Sætre mfl. 2018). For eksempel melder politiet i flere byer at ungdom bruker sosiale medier for å mobilisere til slåsskamper og spre voldsvideoer (Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2020, Sandnes kommune mfl. 2018, Sørøst politidistrikt² og Stavanger kommune og Sørvest politidistrikt 2019). Politiet vurderer faren for pop-up kriminalitet blant ungdom som betydelig og regner utviklingen som et faresignal om fremtidig kriminalitet.

Gjengbegrepet er ofte blitt forbeholdt grupper som samhandler om kriminalitet over tid, og som krever en form for medlemskap og lojalitet (Sætre mfl. 2018). Det finnes langt flere løse nettverk som politiet har vært tilbakeholdne med å kalle gjenger, blant annet fordi det kan forsterke gruppeidentitet og interne lojalitetsbånd. I praksis er det imidlertid ikke alltid lett å skille tydelig mellom etablerte gjenger og løse nettverk. Også forskningen på feltet har i begrenset grad utforsket sammenhenger og forskjeller mellom ulike typer ungdomsfellesskap og organisert kriminalitet (Runhovde og Skjevrek 2018).

Ulike kartlegginger viser at kriminelle gjenger gjerne kan oppstå og deretter forsvinne igjen etter en tid (Sandnes kommune mfl. 2018, Sørøst politidistrikt), gjerne etter systematisk innsats fra politiet og andre aktører. Sosiale medier er også den

nye møteplassen til kriminelle ungdomsgjenger som gjør det mulig for dem å operere mer i det skjulte.³ Gjengene man tidligere så ute i offentlige rom, dannes nå og har kontakt på sosiale medier. De er gjerne vennenettverk som ikke er så klart avgrenset som gjengene var tidligere. De har gjerne en stabil kjerne, men ellers varierer det hvem som er med og hvor sterk tilknytning de har.

7.1.2 Volds- og seksuallovbrudd

Antallet registrerte volds- og seksuallovbrudd har økt de siste fem årene (POD 2020). Av disse har seksuallovbruddene gått ned det siste året, mens voldslovbruddene har fortsatt å øke. En del av økningen kan skyldes at overgrep på nett, hvor blant andre barn og unge er fornærmede, øker. Det kan også skyldes at politiet avdekker flere saker, og at flere anmelder. For seksuallovbrudd har det tradisjonelt vært store mørketall, og POD antar at disse fortsatt er høye.

I perioden fra 2014 til 2019 har antallet anmeldelser av mishandling i nære relasjoner steget noe (POD 2020). At antallet gikk opp i femårsperioden, kan forklares med at politiets (og andres) prioriterte innsats på området har ført til flere anmeldelser. Samtidig er det grunn til å tro at det også her kan være høye mørketall.

² Artikkel, NRK 6. desember 2018.

³ Ibid.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har gjennomført en nasjonal intervjuundersøkelse for å kartlegge omfanget av vold og voldtekt i Norge (Thoresen og Hjemdal 2014). Undersøkelsen avdekker at vold og overgrep er utbredt i den norske befolkningen, og at vold i nære relasjoner rammer mange. De voldsutsette var ofte utsatt for flere typer vold og overgrep. Menn var mest utsatt for fysisk vold, mens voldtekt i hovedsak rammet kvinner. De var omtrent like utsatt for mindre alvorlig vold fra partner, mens kvinner var mest utsatt for den mer alvorlige psykiske partnervolden. En rapport fra Danmark viser at psykisk vold er den mest utbredte formen for partnervold og rammer dobbelt så ofte som fysisk vold (Ottesen og Østergaard 2018). Den psykiske volden rammer kvinner tre ganger hyppigere enn menn.

Mye av volden og overgrepene var ikke anmeldt (Thoresen og Hjemdal 2014). Bare en mindre andel av dem som var utsatt, hadde søkt hjelp og fått medisinsk behandling.

7.1.3 Kriminalitet blant innvandrere

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er, som grupper, overrepresentert⁴ i den norske kriminalstatistikken (Andersen og Mohn 2017:170). Bildet varierer etter landbakgrunn, innvandringsgrunn og botid i Norge. Særlig er innvandrere fra land i Afrika og Asia overrepresentert, mens innvandrere fra de fleste vesteuropeiske land er underrepresentert. Mønstrene er de samme blant norskfødte med innvandrerforeldre, men andelen siktede gjerningspersoner er enda høyere blant disse, også når det er tatt hensyn til kjønns- og aldersforskjeller. Studier fra Sverige og Danmark viser det samme (Engellau 2019, Danmarks Statistikk 2018).

Både innvandrere og deres norskfødte barn utgjør et klart mindretall av alle siktede personer, og det er i likhet med den øvrige befolkningen kun en liten andel av personer med innvandrerbakgrunn som er siktet for lovbrudd i løpet av et år (Andersen og Mohn 2017). De siste årene har overrepresentasjonen av innvandrere og deres norskfødte barn gått tydelig ned. Den gikk mest ned blant personer med bakgrunn fra afrikanske land.

Det kan være flere årsaker til at innvandrere er overrepresentert. En del av forskjellene kan

forklares med ulik kjønns- og alderssammensetning. Blant innvandrere er det ofte en høy andel unge menn, og generelt begår denne gruppa flere lovbrudd. Forskjeller i sosioøkonomisk situasjon og sosiale forhold forklarer en del. Flere studier underbygger at kriminaliteten er noe høyere i de delene av befolkningen som har de største levekårsproblemene. Men også når alt annet er likt, er personer med innvandrerbakgrunn noe overrepresentert. En mulig forklaring som trekkes fram, er at innvandrere har høyere risiko for å bli oppdaget enn andre. Det kan for eksempel skyldes at de blir diskriminert av politiet og av andre aktører i strafferettssystemet (ibid.). Det kan også skyldes andre forhold som statistikken ikke fanger opp.

En analyse av sammenhengen mellom botid og kriminalitet blant innvandrere viser at andelen siktede gjerningspersoner øker de fem første årene etter at de er innvilget opphold. Deretter stabiliseres dette for så å synke etter ti års botid (Andersen og Kornstad 2017).

7.1.4 Kriminalitet og trygghet

Trygghetsbegrepet er bredt, men koples ofte til forekomst av kriminalitet (se også omtale i kapittel 5). Det er imidlertid forskjell på opplevd og faktisk trygghet (Aas mfl. 2010). Folk kan føle seg utrygge selv om den registrerte kriminaliteten er lav, og motsatt.

For eksempel føler eldre og kvinner seg oftest utrygge, men det er yngre menn som er mest utsatt for vold og kriminelle handlinger. Risikoen for å bli rammet av kriminelle handlinger står dermed ikke alltid i samsvar med frykten for å bli utsatt for slike handlinger. Frykten for lovbrudd lever på flere måter sitt eget liv. Men det kan også være motsatt. Kriminaliteten kan være relativt høy, men innbyggerne føler seg likevel trygge. Det kan ha flere forklaringer, for eksempel at de mener kriminaliteten først og fremst skjer i veldig lokale områder som ellers har utfordringer, for eksempel kommunale blokker (Proba 2020).

Folk flest føler seg trygge. Politiets innbyggerundersøkelse viser at hele 94 prosent av befolkningen i 2019 svarte at de føler seg trygge der de bor og ferdes. 63 prosent svarer at de føler seg meget trygge og 31 prosent ganske trygge (Kanvas 2019). I en undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå (SSB) hvor folk er spurt hvor trygt de opplever bostedet sitt, svarer 6 prosent at de er urolige for vold eller trusler når de går ute alene.⁵

⁴ At personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i statistikken betyr at en uforholdsmessig stor andel siktede personer har slik bakgrunn (i forhold til andelen de utgjør i befolkningen).

⁵ Sosiale forhold og kriminalitet, Statistisk sentralbyrås nettsider.

En like høy andel mener de har problemer med kriminalitet, vold eller hærverk i boområdet. Kvinner er mer bekymret enn menn for å oppleve vold eller trusler når de går ute alene på stedet der de bor. Unge er mer urolige enn eldre. Enslige forsørgere er noe mer engstelige for å utsettes for vold i boområdet enn det personer i parforhold med barn er. Personer med lav inntekt er oftere bekymret for å bli utsatt for vold. Videre er personer i Oslo og andre større byer mer bekymret for å utsettes for vold og trusler enn personer på mindre steder.

Tall fra Ungdata viser at de aller fleste ungdommer i ungdomsskolen eller videregående skole føler seg svært eller ganske trygge i nærområdet sitt. Om lag 3 prosent er utrygge, mens 11 prosent oppgir at de er usikre. Andelen som oppgir det som trygt å være ute om kvelden i nærmiljøet, har gått litt ned de siste årene (Bakken 2020).

7.2 Kriminalitetsbildet i noen byer og i utsatte byområder

Flere land erfarer at byområder med store levekårsproblemer har høyere kriminalitet, særlig volds- og narkotikakriminalitet, enn byene generelt. Levekårsundersøkelser i noen av de store byene i Norge tyder på at områder med levekårsutfordringer enkelte steder skårer høyest på kriminalitet, men bildet er ganske sammensatt.

7.2.1 Geografiske forskjeller i kriminaliteten i byområdene

Utvalget har ikke fått tilgang til statistikk over kriminaliteten i de undersøkte analyseområdene. Gjennomgangen baserer seg derfor på offentlige kilder som politirapporter fra konkrete byer og bydeler og stedsanalyser fra Oslo. Hovedmønsteret ser ut til å være at kriminaliteten ikke er veldig høy i flere av boområdene utvalget har sett på, men det blir likevel uttrykt bekymring enkelte steder.

Sentrumsnære områder er aller mest utsatt (Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2020, Stavanger kommune og Sørvest politidistrikt 2019, Kristiansand kommune og Kristiansand politidistrikt 2020, Vest politidistrikt 2018b). Selv om rapporter fra byene i ulik grad tar for seg hvordan kriminaliteten varierer geografisk, ser mønsteret ut til å være at det meste av kriminaliteten er registrert i sentrum, i bynære bydeler og i nærheten av større sentre i områder utenfor sentrum. I Oslo politidistrikt blir det pekt på to geografiske

mikro-områder med høy konsentrasjon av barne- og ungdomskriminalitet (Sætre mfl. 2018). Områdene ligger i Sentrum og Bydel Gamle Oslo. Disse er typiske gjennomfartsområder, ikke boområder, og gjerningspersonene er ofte bosatt andre steder.

I enkelte boområder blir det likevel uttrykt bekymring for kriminalitetsutviklingen blant ungdom. Kriminaliteten ser der ut til å sammenfalle med andre sosiale utfordringer (Ruud mfl. 2016). Det kan være store forskjeller mellom nabolag i det samme området. I småhusområdene oppleves kriminaliteten langt mindre utfordrende enn i visse deler av blokkområdene. I noen områder ser det ut til at kriminaliteten øker, men det kan også skyldes at politiet er mer til stede og synlige og dermed kan følge bedre med og fange opp uønsket aktivitet (Ruud mfl. 2019).

7.2.2 Barne- og ungdomskriminaliteten i utsatte områder

Ungdata-undersøkelsen viser at volds-kriminaliteten blant ungdom øker i flere store byer. I Oslo er det en tydelig øst-vest-dimensjon både i hvem som er redde for vold, og i hvem som utøver vold. Det er likevel ikke store forskjeller i hvor mange som blir utsatt for vold (Bakken 2018).

Utvalget har sett på barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo, Stavanger og Kristiansand. Før 2015 ble det i flere år på rad meldt at den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten gikk ned i Oslo. Situasjonen snudde i 2015 (Oslo kommune og Oslo politidistrikt 2020). I Kristiansand snudde den i 2016 og i Stavanger i 2017 (Kristiansand kommune og Kristiansand politidistrikt 2020, Stavanger kommune og Sørvest politidistrikt 2019⁶).

Antallet narkotikalovbrudd, voldslovbrudd og ran har økt i Oslo, mens vinningskriminaliteten har gått ned. Dette er i tråd med den nasjonale trenden. I Oslo ble det registrert flere lovbrudd hvor flere gjerningspersoner var involvert. I Kristiansand har vinnings- og narkotikalovbrudd gått opp og voldslovbrudd gått ned (2019). Tallene fra Stavanger er fra 2018 og viser en vekst i vinnings-, narkotika- og voldslovbrudd.

Gutter sto for de fleste lovbruddene i alle de tre byene. I Oslo var om lag 21 prosent av de unge lovbrøyterne i alderen 10 til 17 år jenter. Også i

⁶ Statistikken det refereres til her, gjelder anmeldte forhold i Stavanger, på Rennesøy og Finnøy og i noen sammenhenger bare Stavanger. Alderskategorien er 12–17 år og dermed noe snevrere enn kategoriene som brukes for Norge generelt og Oslo.

Kristiansand står gutter for de fleste lovbruddene. I Stavanger var gutter i flertall innenfor alle kriminalitetstypene, men antallet registrerte forhold økte også for jenter.

I Oslo har andelen av kriminaliteten som er begått av unge som begår gjentatt kriminalitet (unge gjengangere)⁷, økt kraftig i perioden 2015–2019. Disse hadde utført nesten halvparten av de straffbare forholdene i aldersgruppa 10–17 år. Det store flertallet var gutter. Unge gjengangere var i 2019 involvert i to tredjedeler av anmeldelsene der det var flere gjerningspersoner registrert. Videre var unge gjengangere ofte involvert i vold. De sto for over halvparten av voldsforholdene i aldersgruppa 10–17 år. Unge gjengangere sto også for en høy andel av anmeldelsene for vold mot offentlige tjenestepersoner. 41 prosent av dem som hadde begått gjentatt kriminalitet i 2019, har gjort det flere år på rad. I Stavanger sto 4 prosent av barna som var registrert med lovbrudd for 19 prosent av alle forholdene som ble registrert i 2018.

Rapportene fra Oslo, Stavanger og Kristiansand viser at blant de unge som har begått gjentatt kriminalitet, er det flere som sliter med psykiske helseutfordringer og har hatt en vanskelig oppvekst (se også kapittel 6.7.4). Rusproblemer er en fellesnevner. Av barna som var registrert med flest saker, hadde flertallet hatt kontakt med eller var omfattet av tiltak fra barnevernet. Dette er ungdom som fra tidlig alder har hatt tung ballast i livet. De har ofte ikke hatt det trygge hjemmet som det store flertallet av barn og unge har (Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2020). Fra både Stavanger og Oslo formidles det at ungdommene i liten grad respekterer politi og andre myndighetspersoner. Personundersøkelser viser at enkelte av de unge som har vært involvert i flere voldssaker, selv har vært utsatt for vold og overgrep i oppveksten.

For gjengangerne har gata, og nettverkene de er en del av der, stor påvirkningskraft både for hvor de oppholder seg, hvilke situasjoner de kommer opp i og hvilke valg som virker rasjonelle for dem i situasjonene de opptrer i (Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2020). Ungdommenes bilde av sannheten påvirkes også gjerne av disse miljøene. På gata skaper de en sterk tilknytning, lojalitet og et sterkt samhold seg imellom.

⁷ Begrepsbruken er noe ulik i byene. I Oslo omtales «unge som har begått gjentatt kriminalitet», mens begrepet «gjengangere» brukes i Kristiansand og Stavanger. Begrepene brukes også noe forskjellig, men det forstås som barn under 18 år som er registrert med over et visst antall straffbare forhold i løpet av et kalenderår.

Politiets tall på kriminalitet blant barn under 18 år i Oslo første halvår 2019 viser at bydelene Sentrum, Gamle Oslo, Alna, Frogner og Søndre Nordstrand har flest registrerte straffbare forhold. Mens tallet har ligget jevnt høyt (med noen variasjoner) i Sentrum siden 2010, ser situasjonen i de fire andre bydelene ut til å forverre seg (Oslo politidistrikt 2019). I lokalmiljøer og bydeler kan den registrerte ungdomskriminalitet variere fra år til år, men Salto-rapporten i Oslo viser at enkelte lokalmiljøer de siste årene har hatt vedvarende høy ungdomskriminalitet. Én ungdom alene, eller bare noen svært få, kan stå for svært mange av de registrerte tilfellene (Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2020). Kriminalitetsforebyggingen som gjøres lokalt, handler ofte om å hindre at disse begår ny kriminalitet. Den høye ungdomskriminaliteten øker risikoen for at nye ungdommer blir rekruttert til eksisterende kriminelle nettverk, og at det dannes nye lokale kriminelle nettverk.

På østkanten i Oslo har det de siste årene vokst fram flere flyktige nettverk av ungdom som begår ulike typer kriminalitet, både ran, vold og narkotikahandel (Sætre m.fl. 2018). Digital kommunikasjon og provokasjoner som blir spredd innad og mellom miljøer, gir grunnlag for flere konflikter som kan eskaleres raskt.

Oslo politidistrikt opplever problemer med kriminelle nettverk og belastede adresser, men mener likevel at det ikke har utviklet seg geografiske steder i distriktet hvor politiet har mistet kontrollen til kriminelle gjenger (Sætre m.fl. 2018). Samtidig opplever politiet situasjonen innen og mellom de kriminelle nettverkene som anspent. I distriktet var det i 2018 tre-fire ulike grupper som kunne anses å være gjenger, forstått som varige og avgrensable organisasjoner med faste deltakere, medlemskap og gjensidige lojalitetsbånd.

Gjengene har gjerne kontakt med ungdommer i nærmiljøer som blir rekruttert til å distribuere og selge narkotika. Mange av de unge i nettverket kommer fra store familier som bor trangt. De henger ute og har ikke tilgang på eget oppholdssted og avansert datautstyr hjemme. De kan la seg lokke og/eller trues inn i kriminelle nettverk (Sætre m.fl. 2018).

I Oslo politidistrikt har kriminaliteten blant barn og unge vært relativt oversiktlig, men fra høsten 2017 var inntrykket fra operative mannska-per at det «ulmet» mer. Det ble da rapportert om at ungdomsmiljøer syntes mer misfornøyde, urolige og ampre enn tidligere. Politiet er bekymret for at det kan etableres kontaktnettverk av unge blant etablerte gjenger, og at salget av narkotika

Boks 7.1 Kriminalitet i utsatte områder i Sverige

Politiet i Sverige presenterer jevnlig en liste over de mest utsatte områdene i Sverige. Den sist oppdaterte listen er presentert i rapporten *Kriminalitet påverkan i lokalsamhället* (Polisen 2019). Politiet deler Sveriges utsatte områder i tre kategorier: utsatte områder, særlig utsatte områder og risikoområder. Til sammen er 60 områder utsatte. Av disse er 22 områder definert som særlig utsatte.

Særlig utsatte områder

Et særlig utsatt område kjennetegnes av at beboerne har en generell motvilje mot å anmelde kriminalitet og bidra i arbeidet med straffesaker. Det kan forekomme systematiske trusler og voldshandlinger mot vitner og personer som anmelder kriminalitet. Situasjonen gjør at det er vanskelig eller nesten umulig for politiet å utføre oppdraget sitt i områdene. Et særlig utsatt område kjennetegnes også til en viss grad av parallelle samfunnsstrukturer, ekstremisme (som systematisk brudd på religionsfrihet eller sterk fundamentalistisk innflytelse som begrenser folks rettigheter og friheter), personer som reiser til konfliktområder for å delta i krigshandlinger, og en høy konsentrasjon av kriminelle. Politiet betrakter situasjonen i områdene som akutt.

Situasjonen slik politiet ser den

Politiet gir et dystert bilde av situasjonen i de utsatte områdene. De kriminelle strukturene i

områdene har utviklet seg og vokst seg sterke over flere år (Polisen 2015 og 2017). Utfordringene har vært kjent lenge, og det har blitt satt inn tiltak. Men tiltakene har ikke svart godt nok på problemene eller vart lenge nok til å gi effekt. Det har gjort at det har bygd seg opp kriminell kapasitet i områdene. Kriminelle gjennomsyrrer hele lokalmiljøer blant annet ved at de bestemmer hvilke regler som gjelder. Det gjør det vanskelig for politiet å finne samarbeidspartnere de kan stole på.

Politiet mener at terskelen for å utøve vold er blitt lavere og hensynsløsheten har økt. Vold utøves også mot politiet. Brann- og ambulanspersonell og andre offentlig ansatte ber om eskorte fra politiet når de skal inn i visse områder. I enkelte situasjoner har politiet måttet overta andre aktørers ansvar, for eksempel å kjøre skadede personer til sykehus.

Den kriminelle aktiviteten forsørger ofte hele familier, ikke bare de kriminelt aktive. For noen familier oppgis kriminalitet å være den eneste inntektskilden.

Flere av familiene i områdene har mange barn og bor trangt. Barna oppholder seg mye utendørs. De leker i områder hvor kjøp og salg av narkotika og vold skjer åpent. Politiet mener dette kan føre til at barn utvikler problematferd og sosialiseres inn i kriminalitet. Verken politiet, sosialtjenesten eller skolen har, slik politiet ser det, hatt nok ressurser til å håndtere utfordringene.

blir mer desentralisert utover til boligområder. Det vil kunne rekruttere nye unge til kriminalitet (Sætre m.fl. 2018).

De senere årene har det i Oslo vært flere episoder der mange møter opp til slagsmål (Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2020). Ungdommens bruk av sosiale medier og filming av volds-episoder forsterker ofte allerede eksisterende konflikter. I noen tilfeller ser politiet at konflikten starter mellom to personer fra ulike bydeler/delbydeler, og at den eskalerer til en konflikt mellom ungdom fra disse områdene. Denne konfliktutviklingen ser politiet både i vanlige ungdomsmiljøer og ungdomsmiljøer som er mer kriminelt belastet.

Forskerne fra NOVA har undersøkt forskjeller i regelbrudd og problematferd blant barn og unge på ungdomsskolen og på videregående skole. I begge aldersgruppene er det flere som har vært i slåsskamp (5 prosentpoeng flere) blant dem som kommer fra utsatte nabolag, enn blant dem som kommer fra andre områder. Dette er noe som i hovedsak avgrenser seg til Oslo på ungdomstrinnet. Når det gjelder andelen som har stjålet fra butikk, drevet med hærverk eller skulket skolen, er det ikke noen markante forskjeller mellom de to gruppene (Andersen og Bakken 2020).

I flere av stedsanalysene vises det til at det er visse problemer med ungdomskriminalitet, og i noen områder rapporteres det om at kriminalite-

ten blant ungdom øker (Proba 2020, Ruud mfl. 2019, Andersen mfl. 2018b). Noen steder oppfattes den som høy, i alle fall av enkelte (Ruud mfl. 2018, Rambøll 2018). I ett område er det tidligere bygd opp en rekke tilbud til ungdom, og det bidro til å dempe kriminaliteten (Ruud mfl. 2019). Tross dette øker nå antallet gjengangere, og alderen på de unge kriminelle har sunket. Det vises til at det er en liten gruppe ungdommer som begår kriminalitet, men det blir også vist til at disse ikke nødvendigvis bor i området hvor kriminaliteten skjer (Proba 2020). Natteravner Proba har snakket med i undersøkelsene sine, forteller at kriminaliteten ungdom utøver, ofte ikke begås i området der de bor og kan bli gjenkjent. Også politiet bekrefter at det ofte ikke er sammenheng mellom gjerningspersonens bosted og området der kriminaliteten begås (Sætre 2018).

Ungdommen er mobil og kan ha store geografiske områder, inkludert sentrum, som sin fritidsarena (Ruud mfl. 2016). Dette gjelder også ungdommer som begår kriminalitet. Ungdommene kan trekke mot ungdomsklubber og områder de ikke bor i. Det kan skape utfordringer for nærmiljøet de kommer til. Men også i slike områder viser intervjuer med politiet at det er trygt å bruke de offentlige uterommene (Ruud mfl. 2016).

I enkelte områder viser undersøkelser at det er ungdomsgjenger som noen opplever som truende. Beboerne der misliker og bekymrer seg for at yngre ungdom blir rekruttert til kriminalitet og dopsalg. I andre områder hvor det tidligere har vært etablerte gjenger, rapporteres det om at det nå for tiden ikke er «gjengproblemer». Både gjengvirksomhet og barneran går i bølger. Selv om det settes i verk tiltak som virker når det er en bølge, kan problemet komme tilbake når en ny generasjon ungdom vokser opp. Hva som ligger i begrepet «gjeng», er ikke definert i disse studiene, og i noen sammenhenger er det ikke helt klart om det dreier seg om etablerte gjenger eller ansamlinger av ungdom (Ruud mfl. 2019 og 2018, Andersen mfl. 2018a og b, Rambøll 2018).

7.2.3 Beboernes opplevelse av kriminalitet i nærområdet

Både i Oslo og i andre store byer viser undersøkelser at flertallet av beboere føler seg trygge der de bor (Paulsen mfl. 2012, Jonvik mfl. 2018, Proba 2020, Ruud og Vestby 2017). De som bor i utsatte områder, føler seg likevel mindre trygge enn beboere i andre byområder (se også 5.2).

Det å utsettes for ubehagelig atferd kan ha ringvirkninger utover selve hendelsen og kan innskrenke den daglige livsutfoldelsen.⁸ Samfunnsøkonomisk analyse (2017) har vurdert resultater av innsats med «områdeløft»⁹ i flere byer i Norge. Den måler blant annet innbyggernes opplevde problemer med kriminalitet i områder med områdeløft. Undersøkelsen viser at tre ganger så mange beboere i områdene med områdeløft svarte at de hadde problemer med kriminalitet, vold eller hærverk i boområdet sammenliknet med landsgjennomsnittet (22 prosent mot 7 prosent). På spørsmål om de følte seg utrygge etter at det var blitt mørkt, var forskjellen mindre. I områdeløftområdene svarte 15 prosent at de var utrygge eller svært utrygge, i resten av Norge 8 prosent.

Flertallet av beboerne i ulike undersøkelser har ikke opplevd kriminalitet i nærmiljøet (Proba 2020, Rambøll 2018). Noen oppgir imidlertid at de har opplevd alvorlige kriminelle hendelser i nabolaget, og at dette var svært skremmende for dem. Beboere som ikke har opplevd kriminalitet i boområdet selv, kan også føle seg utrygge fordi de har hørt om kriminelle hendelser fra andre eller fra mediene (Andersen mfl. 2018b).

Men kriminaliteten i nærmiljøet påvirker beboerne forskjellig. Ikke alle føler seg mindre trygge av slike hendelser. Noen steder viser beboere til at kriminalitet og gjengdannelser er et problem i området, men at de opplever at dette i svært liten grad påvirker trygghetsfølelsen deres (Proba 2020, Rambøll 2018, Andersen mfl. 2018b). Konkrete hendelser kan ses på som uheldige enkelthendelser i et ellers trygt område (Rambøll 2018). For eksempel kan beboere mene at dette er forhold som skjer innenfor bestemte sosiale miljøer, og at det derfor ikke vil ramme dem som står på utsiden.

De fleste beboere mener at stedet de bor på, er et godt sted for barn å vokse opp. De som sier de er bekymret, kopler det ofte til oppvekstvilkårene og en frykt for at barna skal havne i dårlige miljøer (Proba 2020, Rambøll 2018, Ruud mfl. 2018, Andersen mfl. 2018b). Nærmiljøet oppfattes gjerne som svært godt for yngre barn. Samtidig er foreldre mer skeptiske eller usikre på hvordan eldre barn og ungdom vil påvirkes av ungdomsmiljøet. I noen områder øker beboernes

⁸ Statistisk sentralbyrå.

⁹ «Områdeløft» er en avgrenset og lokalt basert satsing som ofte blir gjennomført innenfor større områdesatsinger. Områdeløft er et rammeverk for hvordan kommuner kan skape gode nærmiljøer i utsatte byområder, i samarbeid med seg selv, innbyggere og andre lokale aktører.

bekymring og uro blant annet fordi flere unge ruser seg, og de er involvert i kriminalitet og narkotikaomsetning som foregår åpenlyst mellom blokkene i borettslagene (Ruud mfl. 2018).

Ansatte i tjenestene forteller at mange unge har en tøff virkelighet, og at miljøer har blitt hardere over tid (Ruud mfl. 2018). Det pekes på at mangel på trygge voksne i nærmiljøet er én årsak.

Noen studier tar for seg beboeres ønsker om å flytte fra området de bor i. Kriminalitet og utrygghet ser i liten grad ut til å bli oppgitt som årsak til at man ønsker å flytte (Rambøll 2018, Ruud og Vestby 2017). Noen steder oppgir beboere likevel kriminaliteten i området som det de liker minst.

7.2.4 Barn og unges opplevde trygghet

Ung i Oslo-undersøkelsene har siden starten vist systematiske forskjeller mellom ungdommer som vokser opp i ulike bydeler i Oslo. I den nyeste undersøkelsen kommer det fram at det er markante bydelsforskjeller når det gjelder trygghet og vold (Bakken 2018). Unge i drabantbyer i Oslo øst rapporterer sammenliknet med unge i vestlige bydeler at de er langt mindre trygge i nabolaget sitt. Dobbelt så mange ungdommer i indre øst, Groruddalen og Søndre Nordstrand er redde for vold i området der de bor, enn ungdommer i de vestlige bydelene og Bydel Nordstrand.

Flere skoleelever føler seg utrygge både på skolen, på skoleveien og i nærmiljøet. Dette går utover livskvaliteten. Noen barn i utsatte områder opplever stress og utrygghet i hverdagen. De sliter også med å håndtere følelser som tristhet, redsel og sinne. Noen steder oppgir barn at de er utrygge på grunn av rusmisbrukere, personer med psykiske problemer og kriminelle (Proba 2020, Brattbakk mfl. 2017, Rambøll 2018, Ruud mfl. 2016).

Enkelte områder oppleves som ekstra skumle. Kjøpesentre, gjenvokste områder og underganger nevnes som steder hvor flere av både barna og ungdommene ikke liker å være, og hvor de i varierende grad føler seg utrygge (Andersen mfl. 2018a og 2018b, Proba 2020, Rambøll 2018, Ruud mfl. 2018, Ruud mfl. 2019a). Selv om flere av barna oppgir at de bruker skolegårdene til å leke i etter skoletid, opplever de at disse også kan være skumle på grunn av ungdommer som henger der

på kveldstid. Barna forteller også at det har vært salg av narkotika i skolegårdene, noe de synes er skremmende (Andersen mfl. 2018a, Rambøll 2018).

I flere studier tematiseres det at barn og unge oppholder seg mye ute om kveldene (Andersen mfl. 2018b, Brattbakk mfl. 2015 og 2017, Proba 2020). Selv noen av de yngste skolebarna henger ute sent på kvelden. I tillegg til at barna ofte bor i små leiligheter, vises det til at foreldre i liten grad følger opp de unge og følger med på hva de gjør, og hvor de oppholder seg når de ikke er på skolen (Ruud mfl. 2018). Noen bemerker at det er forskjell fra tidligere tider og nå. Før kjente foreldrene hverandre og holdt hverandre oppdatert om hva ungdommen drev med, men slik er det ikke lenger. Foreldrene kjenner ikke hverandre, og etter noens mening har ikke alle foreldre kontroll på egne barn.

De voksne er også bekymret for at barn og unge føler seg utrygge (Proba 2020). Ansatte i tjenestene i områdene forteller at mange unge har en tøff virkelighet, og at miljøer har blitt hardere over tid. Det pekes på en mangel på trygge voksne som én årsak. Noen steder henger ungdom ute, eller gjenger møtes for å slåss. Det gjør både barn og voksne utrygge (ibid., Rambøll 2018, Ruud mfl. 2018).

Det er ulike syn på om det bør være mer synlig politi i boområdene. Noen unge ønsker at politiet skal være mer synlig både i skolen og i nærmiljøene for å forebygge kriminalitet og uønskede hendelser. Det rapporteres generelt om at tilliten mellom ungdommene og politiet er høy flere steder (Ruud mfl. 2018 og 2016, Andersen mfl. 2018b), særlig forebyggende politi (Ruud mfl. 2019). Politiet snakker med de unge i ungdomsklubbene og boområdet og får dem til å føle seg trygge. Andre ungdommer viser til at det ikke er behov for mer synlig politi i nærmiljøet, fordi det gjør dem mer utrygge og kan stemple området som utrygt (Ruud mfl. 2016). Flere studier viser at ungdom med innvandrerbakgrunn opplever at de blir stoppet av politiet, og de opplever det som stigmatiserende (Kuvoame 2015a, Solhjell mfl. 2019, Sandnes kommune mfl. 2018). Dette er også rapportert av ungdommer i utsatte byområder (Brattbakk mfl. 2017, Rambøll 2018).

Del III
Årsaker og konsekvenser

Kapittel 8

Økonomi, bolig og bokvalitet som årsaker til bokonsentrasjon

Økonomiske forskjeller danner sammen med hvor attraktive boligområdene er, mye av grunnlaget for segregering og bokonsentrasjon. Ofte har segregeringen lange historiske røtter og har utviklet seg ut fra de naturgitte omgivelsene.

8.1 Historisk utvikling i norske byer

8.1.1 Industrialiseringen og geografiske skillelinjer

De sosiale og økonomiske ulikhetene i storbyene må ses i et historisk perspektiv. I Norge har særlig Oslo en lang historie med sosial og økonomisk ulikhet. Fra tidlig på 1800-tallet gikk den viktigste sosiale skillelinja mellom sentrum og forstedene, men i andre halvdel av 1800-tallet ble byen i større grad delt i øst og vest. Dette skyldtes flere forhold. Blant de viktigste var at byen gradvis ble industrialisert, og at befolkningen vokste sterkt (Myhre 2017).

Industrien ble lokalisert ved byens elver, først og fremst langs Akerselva. Arbeiderne bosatte seg nær arbeidsplassene, i strøkene på hver side av elva og særlig ved de viktigste innfartssårene i øst. Byens borgerskap flyttet gradvis nordover og vestover til Bymarka. Dette var starten på den sosiale todelingen av byen i øst og vest. Ved århundreskiftet var østkanten og vestkanten vel etablert, både geografisk og i folks oppfatning (ibid.).

Også i andre byer har industrialiseringen satt sitt preg på bymønstret, men på litt ulike måter og i ulik grad. I Bergen, Trondheim og Stavanger har ulike grupper bosatt seg mer spredt, også da byene ble industrialisert. Andre byer som har hatt mye industri, har utviklet tydeligere mønstre med arbeiderstrøk (Stugu 2006). Industrien i for eksempel Bergen ble i større grad lagt i byens omegn (Myhre 2006).

8.1.2 Forstadsutbygging – villaområder og drabantbyer

Befolkningsvekst og nye transportmidler la grunnlaget for forstadsutbygging fra slutten av 1800-tallet. I Bergen gikk det trikk til de nære forstedene i nord og sør, mens toget gikk gjennom Fana. Også i Trondheim ble det bygd ut tog og trikk til forstedene. Selv om mange av de tidlige forstedene i hovedsak ble områder for middelklassen, var det også forsteder hvor arbeidere bosatte seg, som i Laksevåg i Bergen og i Lørenskog utenfor Oslo (Myhre 2006).

Befolkningsveksten utover på 1900-tallet forsterket det etablerte øst-vest-skiellet i Oslo. Boligblokker tettet igjen åpne områder innenfor bygrensen, og flere bosatte seg i Aker kommune og lenger utover. Idealet om at bomiljøer skulle være lyse, luftige og landlige, slo gjennom. Forstedene, med særlig villaer og småhus, vokste fram. Også her dannet det seg et hovedmønster. De rikeste bosatte seg langs Holmenkollbanen, middelklassen langs det som senere ble Sognsvannsbanen, og arbeiderne i østlige områder som lå lenger fra offentlig kommunikasjon (Myhre 2017).

I mellomkrigstiden var det store forskjeller i boforhold i alle byene, men forskjellene mellom bydelene var særlig tydelige i Oslo. Rundt 60 prosent av boligene på Frogner og Uranienborg hadde fire rom eller mer, mens andelen på Sagene og Torshov var under 3 prosent. Samlet sett var rundt 60 prosent av leilighetene i byene på ett til to rom (Stugu 2006).

Dårlige boforhold, nye planleggingsidealer og framveksten av kollektivtransport og bilisme bidro til at drabantbyer ble bygd i etterkrigstiden. Mens det aller meste av utbyggingen av Oslos forsteder før 1950 skjedde i privat regi, satte kommunen et sterkt preg på byggingen etter dette, først og fremst gjennom boligkooperasjonene. Drabantbyene vokste fram i ytre Oslo øst, de første på Lambertseter bygd av OBOS. Veitvet ble bygd ut av Olav Selvaag tidlig i femtiårene. Begge ble bygd ut med egne bydelssentre (Martens og Moe

2018). I Trondheim ble det planlagt et nytt sentrum med tilhørende drabantbyer ved Heimdal, en mil sør for den gamle bykjernen. Nye drabantbyer ble bygd ut fra prognoser for befolkningsvekst, men i en del tilfeller viste det seg at anslagene på hvor mye befolkningen ville vokse, var for høye (Stugu 2006). Landås var den første drabantbyen i Bergen, mens Fyllingsdalen ble bygd ut i 1960- og 1970-årene (Martens og Moe 2018).

8.1.3 Avindustrialisering og gentrifisering

Utover i 1970-årene ble drabantbyene møtt av stadig mer kritikk, dels på grunn av endrede normer og idealer for boligområder. I samme tiår startet også flere aksjoner for å ta vare på gamle bomiljøer og arbeiderstrøk i byene, for eksempel Rodeløkka, Kampen og Vålerenga i Oslo, Møhlenpris i Bergen og Bakklandet i Trondheim.

De sentrumsnære områdene endret seg i takt med at industri ble lagt ned fra 1980-årene. I Oslo og Trondheim ble de sentrumsnære verftstomtene attraktive for handel og som boliger for middelklassen. I Bergen tok det noen flere år før verftene ble lagt ned, men på 2000-tallet var det også slutt på verftsindustri i Solheimsviken og Laksevåg (Stugu 2006).

Rehabiliteringen av gamle, sentrumsnære arbeiderbydeler har fortsatt, og nye befolkningsgrupper med høyere inntekter flytter inn (gentrifisering). Et av de fremste eksemplene på gentrifisering er Grünerløkka i Oslo. På tross av at byutviklingen har endret seg, eksisterer mange av de historiske skillelinjene fortsatt, slik som et tydelig skille mellom øst og vest i Oslo.

8.2 Økonomisk ulikhet

Økonomisk ulikhet kan bidra til større forskjeller i boligprisene. Dette gir mindre valgfrihet på boligmarkedet for folk med lave eller middels inntekter, noe som kan bidra til økt segregering. Økonomisk ulikhet kan følge av en rekke strukturelle forhold i samfunnet, som inntektsulikhet, formuesfordeling, eierforhold i boligmarkedet, migrasjon og arbeidsledighet. Den økonomiske ulikheten kan også påvirkes av velferdspolitiske forhold som økonomisk omfordeling eller andre velferdspolitiske virkemidler.

8.2.1 Inntektsulikhet og segregering

Inntektsulikheten har generelt sett økt i Europa i de siste tiårene, og i mange europeiske storbyer

har det samtidig blitt mer segregering (Tammaru mfl. 2016). Dette kan tyde på at økende inntektsulikhet har bidratt til å øke segregeringen. Enkelte storbyer, blant annet Oslo, har vist et noe annet bilde. I Oslo økte inntektsulikheten markant fra midten av 1980-årene til midten av 1990-årene, og den var deretter stabil i resten av perioden fram til 2012. Segregeringen etter inntekt utviklet seg imidlertid omvendt: Første del av perioden var preget av stabil segregering, mens segregeringen økte i den andre delen. Dette kan ha sammenheng med at det tar tid før økt inntektsulikhet endrer på bosettingsmønstret (Wessel 2016). Også undersøkelser fra andre europeiske byer kan tyde på at endringer i inntektsulikhet påvirker segregeringen med et tidssetterslep (Tammaru mfl. 2019). Økt inntektsulikhet kan også sammenfalle med redusert segregering, for eksempel hvis tidligere arbeiderstrøk gentrifiseres og flere med høye inntekter flytter inn. På sikt vil en slik utvikling likevel kunne øke segregeringen hvis områdene blir for dyre for den opprinnelige befolkningen og høyinntektsgrupper tar over (ibid.).

En undersøkelse av norske bo- og arbeidsmarkedsregioner finner imidlertid ikke tydelige sammenhenger mellom økt segregering og inntektsulikhet på landsbasis (Markussen og Røed 2018). Det ser samtidig ut til at økte innvandrerdeler i deler av landet kan ha bidratt til økt inntektssegregering ved at innvandrere bor mer inntektssegregert seg imellom enn resten av befolkningen (Hernæs mfl. 2020).

Personer med lav utdanning og inntekt er mer utsatt for arbeidsledighet i økonomiske nedgangstider, noe som kan øke ulikheten. En undersøkelse av de økonomiske nedgangstidene i Malmö forteller om inntektsulikheten og segregeringen som økte betydelig i perioden 1990–1995. Fattige nabolag fikk en sterkere konsentrasjon av lavinntektskusstander og arbeidsledige sammenliknet med andre nabolag, og flere nabolag kunne karakteriseres som fattige. Tidlig på 2000-tallet, da den økonomiske situasjonen var mer stabil, endret også segregeringen seg mindre. Tendensen til å flytte til og bli værende i de fattigste områdene var sterkere blant innvandrere med lave inntekter enn blant innvandrere med høyere inntekter og den øvrige befolkningen med lave inntekter (Andersson og Hedman 2016). Økonomiske nedgangstider kan også gi andre effekter på segregeringen. For eksempel ble Amsterdam mindre segregert i løpet av den økonomiske krisen på 2000-tallet. Forskere så dette i sammenheng med at folk da ikke tok sjansen på å flytte. Dette kan i sin tur ha

ført til at segregeringen midlertidig ble redusert (Tammaru mfl. 2016).

En amerikansk studie tok for seg effekten økende inntektsulikhet hadde for segregeringen i årene 1970–2000. I denne studien mente forskerne at 40–80 prosent av inntektssegregeringen kunne forklares av inntektsulikhet. De fant at den økende inntektsulikheten betydde lite for bokonsentrasjonen blant personer med lave inntekter, men betydde mye for bokonsentrasjon blant grupper med høye inntekter. Forskerne forklarer dette blant annet med at avstanden mellom personer med høye og middels inntekter ble større, og at de med middels inntekter fikk dårligere muligheter på boligmarkedet. Samtidig påpeker de at undersøkelsen ble gjort i en periode der ulikheten økte, og at det dermed ikke er sikkert om sammenhengene er tilsvarende i perioder hvor ulikheten går ned (Reardon og Bischoff 2011). Også senere undersøkelser fra USA har funnet en tydelig sammenheng mellom økende inntektsulikhet og inntektssegregering (Reardon mfl. 2018).

Økonomisk ulikhet ser også ut til å kunne forklare noen av forskjellene i segregering mellom land. Flere undersøkelser ser på hvordan indikatorer som kan henge sammen med økonomisk ulikhet, varierer fra land til land, slik som inntektsulikhet, graden av globalisert arbeidsmarked, arbeidskraftproduktivitet, innvandring og velferdsordninger (Haandrikman mfl. 2019, Marcinczak mfl. 2016, OECD 2018). På tross av at økende økonomisk ulikhet i tendens ser ut til å øke segregeringen, er det ikke slik at byene med størst økonomisk ulikhet gjennomgående er mest segregert. For eksempel er inntektsulikheten i Norge og Sverige relativt lik, og velferdsstatene har mange fellestrekk. Segregeringen er likevel betydelig høyere i Stockholm enn i Oslo. Tilsvarende mønster finnes mellom flere europeiske byer hvor de økonomiske forholdene er relativt like (Musterd mfl. 2015, Haandrikman mfl. 2019).

Selv om inntektsulikhet kan øke segregeringen, er det også enkelte studier som peker mot at økte inntektsforskjeller mellom nabolag først og fremst skyldes den direkte effekten av at forskjellene i husstandenes inntekter øker. En studie fra perioden 1990 til 2010 i Malmö indikerte at ulikheten mellom nabolag hadde økt med 22,5 prosent. Av dette mente de at økte inntektsforskjeller mellom husstandene sto for 18,3 prosent, mens segregering sto for 4,2 prosent (Scarpa 2015). En undersøkelse av ulikhet mellom nabolag i canadiske byer mellom 1980 og 2005 fant også at ulikheten i all hovedsak fulgte direkte av økte forskjeller

ler mellom husstandene, mens segregeringseffekten til sammenlikning var moderat (Chen mfl. 2012).

8.2.2 Boligeie og segregering

Sammenhengen mellom økonomisk ulikhet og segregering er blant annet avhengig av boligmarkedet og boligpolitikken. I et boligmarked med lite offentlig inngripen vil økonomiske forhold og segregering være sterkere koplet sammen enn i et boligmarked som er mer styrt. I et marked med en høy andel offentlige utleieboliger vil konsentrasjonen av disse og tildelingskriterier for hvem som kan bo i boligene, spille en større rolle (Reardon og Bischoff 2011).

Ulike undersøkelser tyder på at segregeringen kan øke både der markedet har en høy andel boligeie, og der det har en høy andel privat utleie. Der mange eier boligen sin, vil det imidlertid kunne ta lenger tid før økonomisk ulikhet påvirker segregeringen (Rosendal 2008). En undersøkelse fra canadiske byer indikerte at en økende andel boligeiere, og til en viss grad økende boligpriser, kan være forbundet med at formue ble mer konsentrert innad i byene (formuessegregering). Dette skjedde på tross av at boligeierskap i seg selv kan ha bidratt til velstandsvekst for husstander med lave og middels inntekter. Undersøkelsen tydet på at økende andeler boligeiere også ga høye gjeldsnivåer i lavinntektsområder, og at det ble større forskjeller i nettoformue mellom høyinntekts- og lavinntektsområder (Walks 2016).

Det er videre gjort undersøkelser som tilsier at segregeringen kan øke i byer hvor andelen privat utleie er høy, blant annet som en følge av ulike investeringsstrategier blant eiere av utleieboliger. I flere byer har private utleieboliger blitt kjøpt opp av investeringsselskaper. Disse benytter boligene som finansielle produkter og benytter ulike strategier for å få avkastning på investeringene sine. I boligområder med høy etterspørsel vil avkastningen kunne øke ved å oppgradere leilighetene og leie dem ut til høyere priser. I en del tilfeller vil likevel en eiendoms beliggenhet og fysiske kvaliteter ikke være avgjørende for avkastningen. Gjennom lave renter, høye låneopptak og hyppige kjøp og salg av eiendommer kan boligkjøp også gi avkastning som finansielle investeringer, selv om boligene ikke stiger i verdi eller gir høye husleieinntekter. Sistnevnte strategi kan innebære at man ikke bruker penger på vedlikehold, og at boligene forfaller. Undersøkelser fra blant annet Berlin tydet på at begge disse strategiene er benyttet blant investorer i utleiemarkedet. Det kan bidra til

at sentralt beliggende utleieboliger oppgraderes og leies ut til høye priser, mens utleieboliger i mindre attraktive områder forfaller. Det kan øke forskjellene på leiemarkedet og segregeringen (Fields og Uffer 2016).

8.3 Bolig og fysiske omgivelser

8.3.1 Utbyggingsmønster

Hvor sterk etterspørselen etter boliger er, og hvordan etterspørselen motsvares av nybygging, vil kunne virke inn på segregeringen i byene. Hvis boligetterspørselen ikke imøtekommes med bygging av nye boliger, vil det kunne presse opp boligprisene. Høye boligpriser reduserer valgmulighetene folk har, og kan presse lavinntektsgrupper enten ut av byene eller til mer avgrensede boligområder. Enkelte eksempler tyder imidlertid på at utbygging av forstadsområder for folk med høye og middels inntekter kan bidra til å øke segregeringen, da det gjør utsatte byområder relativt sett mindre attraktive (Bolt og van Kempen 2013). Det ser også ut til at sterk etterspørsel i noen byer har bidratt til at utsatte byområder får en mer blandet befolkningssammensetning. Dette skyldes at folk med høyere inntekter da trekker mot områdene (van Gent 2010). Det er samtidig usikkert om en slik utvikling i boligområdene stopper opp når områdene etter hvert får en mer variert befolkning. Det kan også være et første steg på veien mot at boligområdene over tid får en befolkning med høye inntekter, særlig i byer hvor etterspørselen etter bolig er høy (Bergsten og Holmquist 2013, Tammaru mfl. 2019). Det ser også ut til at flere sentre i byene (polysentriske byer) kan bidra til å redusere segregeringen. En høy andel forstadsbebyggelse ser ut til å henge sammen med høy segregering i monosentriske byer (ett senter), men ikke polysentriske byer (OECD 2018).

8.3.2 Fysiske kvaliteter og attraktivitet

8.3.2.1 Boligområders attraktivitet som grunnlag for segregering

Bebyggelse, parkområder, andre møteplasser og transportforbindelser påvirker hvor folk vil bo. I tillegg kommer de naturgitte fysiske omgivelsene som på ulike måter påvirker attraktiviteten, for eksempel utsikt og solforhold. Avstand til sentrum og til andre attraktive områder kan også spille inn.

En undersøkelse fra 1980-årene fant at boligenes kvalitet i stor grad kunne forklare segregeringen i de fire største byene i Norge. Utrederne fant samtidig at noen områder hadde relativt dårlige boliger, men at det likevel bodde mange med høy inntekt og utdanning der. Det mente de kunne skyldes andre positive faktorer, som at boligene hadde god utsikt og sentral plassering (Dale og Jørgensen 1986). Nærhet til butikkssentre, kulturtilbud, parker og kollektivtransport har også gitt utslag på boligpriser i noen undersøkelser.¹ Reisetid til sentrum ser ut til å ha sterk forklaringskraft på boligprisforskjeller for bydeler og omegnskommuner til Oslo. Samtidig er det en del variasjoner, blant annet relativt store prisforskjeller i områder som alle har ti minutters reisetid til sentrum (Kvinge mfl. 2012).

8.3.2.2 Attraktivitet og opphoping av levekårsutfordringer i drabantbyer

Utbyggingen av drabantbyer i 1960- og 1970-årene var en del av en internasjonal trend hvor boliger skulle bygges nær natur, med store utearealer og avsondret fra trafikkåre. Tiden var preget av framtidstro og av utviklingen av velferdssamfunnet. Masseproduserte boliger skulle avvike bolignøden, og homogene fasader ble sett på som et positivt uttrykk for sosial likhet (Bech-Danielson og Stender 2017, Andersson og Bråmås 2018). I tillegg kan praktiske og økonomiske hensyn ha spilt inn på hvor drabantbyene ble plassert, og hvordan de ble utformet. Mange av de større boligkompleksene ble da også bygd i byenes utkantområder hvor tomteprisene var lave, og hvor det var enklere å bygge masseproduserte boliger (Hess mfl. 2018).

Drabantbyenes rolle og attraktivitet varierer mellom ulike land ut fra historiske forhold. Både i Norge og i andre nordvesteuropiske land er det tendenser til konsentrasjon av dårlige levekår i en del drabantbyområder fra etterkrigstiden. Tendensen er likevel sterkere i en del andre land enn den er i Norge. Utbyggingen av drabantbyer i offentlig regi som et svar på etterkrigstidens bolignød gjaldt særlig i en del land i Nordvest-Europa. Norge skiller seg ut fra denne tradisjonen ved at drabantbyene i hovedsak ble bygd ut som borettslagsboliger. Boligmassen i norske drabantbyer er basert på de samme trendene og idealene som i andre land, men er likevel mer variert. Det er i større grad en blanding av bolig- og bygnings typer, med høyere andeler lavblokker, eneboliger

¹ Undersøkelser gjengitt i Kvinge mfl. 2012.

Boks 8.1 Millionprogram, allmenntyttige boliger og drabantbyområder i Stockholm

I perioden 1960–1975 gjennomførte Sverige det såkalte millionprogrammet hvor det ble bygd over 1 million nye boliger. I denne perioden ble det reist en rekke store drabantbyområder i utkanten av byene. Allmenntyttige boligforetak var blant de sentrale aktørene i utbyggingen av millionprogrammet. Tidlig i 1970-årene utgjorde allmenntyttige boliger over 40 prosent av alle boligene som ble bygd. Husleienivået i disse boligene er regulert, men alle kan søke om å få bo i boligene, uavhengig av inntektsnivå (Boverket 2008).

Allerede tidlig i 1970-årene ble det enklere å få tak i bolig, og da viste det seg at en del av utbyggingsområdene fra millionprogrammet var lite populære. Over de siste tre tiårene har mange tidligere allmenntyttige boligbygg blitt omgjort til private boliger. Det gjelder ikke minst i Stockholm: I indre by ble andelen offentlige boliger redusert fra 18,8 til 7,1 prosent i perioden 1990–2010. Samtidig ble andelen i blokkområder i ytre by redusert fra 61,5 til 39,1 prosent. I samme periode økte segregeringen sterkt for alle inntektsgrupper i Stockholm. Både den økonomiske utviklingen og utviklingen i boligmarkedet kan forklare denne segregeringen i Stockholm. Arbeidsledigheten økte etter den økonomiske krisen tidlig i 1990-årene. Samtidig økte finanssektoren sin andel av arbeidstilbudet. Arbeidsledigheten rammet grupper med lav inntekt særlig hardt. Det forsterket så forskjellene mellom boligområdene.

Høy innvandring, kombinert med et vanskelig arbeidsmarked og at det i liten grad ble styrt hvor flyktninger skulle bosette seg, førte til at en høy andel innvandrere ble boende konsentrert i enkelte boligområder. Valgmulighetene til personer som søkte om allmenntyttige boliger, ble redusert ved at disse boligene, særlig i de attraktive områdene, ble omgjort til private boliger. De allmenntyttige boligene som var igjen, var dermed blitt mer konsentrert i mindre attraktive områder (Musterd mfl. 2015, Andersson og Kährrik 2016, Andersson og Bråmås 2018).

En del av drabantbyene fra millionprogrammet har en høy andel personer med levekårsutfordringer, men det gjelder ikke alle – det er store forskjeller mellom drabantbyområder som er arkitektonisk like. Drabantbyer med høye andeler sysselsatte består hovedsakelig av borettslagsboliger, ikke allmenntyttige utleieboliger.

Ulike undersøkelser viser at hvordan befolkningen var sammensatt da boligområdene var nybygde, kan påvirke hvordan levekårsproblemer i et område utvikler seg, og føre til ytterligere opphoping av levekårsproblemer. Forskerne fant også tendenser til at det var flere levekårsutfordringer i et område som opprinnelig hadde en mer sosialt sammensatt befolkning. Her var likevel tendensene ikke så utpregete, og utviklingen har gått saktere (Andersson og Bråmås 2018).

og rekkehus enn det mange drabantbyer i andre land har. De norske drabantbyene er også bygd relativt tett på eksisterende boligområder (Hansen og Brattbakk 2005). I Øst-Europa startet utbyggingen av drabantbyer senere og varte lenger. Utbyggingen av drabantbyer i Sør-Europa var i større grad en del av en privat markedsutvikling (Hess mfl. 2018). I USA er det fortsatt størst opphoping av dårlige levekår i indre byområder (Quilian og Lagrange 2016).

Det er samtidig store forskjeller mellom drabantbyene innad i landene, og mange er velfungerende og attraktive boligområder. En svensk studie fra 1990-årene fant bare svake sammenhenger mellom selve boligtypen i drabantbyer og befolkningssammensetningen. De fant at store drabantbyområder sjelden er rene høyinntektsområder,

men at de kan ha en befolkning med ulike inntekter (Andersson og Musterd 2005b). En undersøkelse av drabantbyer («housing estates») i 14 europeiske byer fant at risikoen for levekårsoppbygging hang sammen med størrelsen på boligkomplekset, hvor tettbebygdet det er, og hvor perifert det er plassert ut fra byenes sentrum (Hess mfl. 2018). Hvor attraktive norske drabantbyområder oppfattes å være, ser ut til å henge sammen med reisetid til sentrum, avgangsfrekvenser for offentlig transport, andelen høye boligblokker og vedlikehold av uteområder (Hansen og Brattbakk 2005). En undersøkelse fra USA tydet også på at utbygging av høye, tette og lite varierte boligområder kan bidra til segregering: I 1980-årene ble det bygd tette områder for personer med lave inntekter i amerikanske byer, og dette kan ha bidratt

Boks 8.2 Sosial miks, økonomiske endringer og segregering i Helsinki

I Helsinki ble det bygd ut mange store boligkomplekser i byens utkant i 1960- og 1970-årene. Fordelingen av sosiale utleieboliger har imidlertid vært mindre konsentrert her enn i mange andre byer. En forklaring på dette er at det brøt ut sosial uro i utleieboligområder tidlig i 1960-årene. Derfor ønsket byadministrasjonen at utleieboligene skulle spres mer. Strategien med å spre sosiale utleieboliger har i hovedsak vært videreført siden den gang, og som følge er segregeringen i Helsinki lav sammenliknet med i byer i andre land.

Siden 1990-årene har det imidlertid skjedd økonomiske endringer i Helsinki-regionen som

over tid har påvirket segregeringen. Økt arbeidsledighet, og deretter framveksten av bedrifter innenfor informasjonsteknologi, førte til økte økonomiske forskjeller og en sterk befolkningsvekst. Utviklingen bidro til at attraktiviteten til eneboligområder i kommunene rundt Helsinki økte, og at den relative attraktiviteten til Helsinkis drabantbyområder ble redusert. Dette ser ut til å ha bidratt til at en del boligområder får større opphoping av levekårsproblemer, særlig i områder som har over gjennomsnittlig høy andel sosiale utleieboliger (Vaattovaara mfl. 2018).

til at bokonsentrasjonen økte. I tiåret etter (1990-årene) ble det i større grad bygd områder med mer varierte boliger, noe som kan ha stabilisert bokonsentrasjonen (Reardon og Bischoff 2011).

8.3.3 Plassering og andel sosiale utleieboliger

Byenes sosiale boligsektor² kan påvirke segregeringen på flere måter. Andelen sosiale utleieboliger, hvor i byen boligene er plassert, og hvilke kriterier boligene tildeles etter, vil virke inn på befolkningssammensetningen i boligområdene.

Gjennom geografisk plassering og tildeling av sosiale boliger griper myndigheter direkte inn i bosettingsmønstret og forsterker eller demper tendensene til segregering. Er sosiale utleieboliger spredt i byen, kan det bety at personer med levekårsutfordringer bor mer spredt. Er mange sosiale utleieboliger samlet på ett og samme område, vil det kunne gi en sterk grad av opphoping av levekårsproblemer.

Norge har en lav andel sosiale utleieboliger sammenliknet med mange andre europeiske land. Bokonsentrasjonen blant lavinntektsgrupper er også relativt lav i Oslo sammenliknet med en del andre europeiske byer (Tammaru mfl. 2016), men bildet er ikke entydig. I Oslo bor betydelig færre lavinntektsgrupper og innvandrere konsentrert enn de gjør i Stockholm. De store sosiale utleie-

kompleksene i Stockholm antas å være en grunn til det (Musterd mfl. 2015, Haandrikman mfl. 2019). København og Oslo ser derimot ut til å ha relativt like nivåer på bokonsentrasjonen blant lavinntektsgrupper og innvandrere, på tross av at andelen sosial utleie er betydelig høyere i København enn i Oslo. I Helsinki ser det ut til at bokonsentrasjonen, målt ut fra innvandrerbakgrunn, er lavere enn i Oslo, selv om også Helsinki har flere sosiale utleieboliger (Andersen mfl. 2016, Haandrikman mfl. 2019). Brussel har høyere grad av bokonsentrasjon blant lavinntektsgrupper enn Oslo, men har en lav andel sosiale utleieboliger (Haandrikman mfl. 2019).

8.3.4 Nettverk og forskjellsbehandling på leiemarkedet

Nettverk og forskjellsbehandling kan påvirke hvor folk bosetter seg på leiemarkedet, og dermed påvirke segregering og bokonsentrasjon. En kvalitativ undersøkelse blant innvandrere i Oslo tydet på at nettverk på ulike måter spiller inn når de skal skaffe seg en bolig (Søholt 2007). Det handler dels om at nettverk er en viktig kilde til informasjon om boligmarkedet, dels om at nettverkene kan bidra direkte i å formidle kontakt mellom utleier og leietaker.

Leiemarkedet fungerer annerledes enn eiermarkedet. På leiemarkedet går utleier og leietaker inn i en langsiktig samarbeids- og tillitsrelasjon. Det gjør at karaktertrekk ved både utleier og leietaker kan påvirke hvem som får leie bolig. I leiemarkedet foregår det sannsynligvis mer diskriminering og en sterkere sortering av aktuelle bebo-

² Her benyttes begrepet «sosial boligsektor» om utleieboliger som tildeles etter sosiale kriterier (som inntekt) og/eller har en betydelig husleieregulering. Det kan være offentlige boliger eller boliger eid og drevet av stiftelser eller liknende.

ere enn i eiermarkedet. Undersøkelser fra flere land tyder på at personer med utenlandske navn diskrimineres på leiemarkedet (Bosch mfl. 2015). Fra et eksperiment utført i det norske leiemarkedet kom det fram at sannsynligheten for å få tildelt en bolig var 25 prosent lavere for en mann med utenlandskklingende navn og lav utdanning enn for en kvinne med tradisjonelt norsk navn og høy utdanning (Andersson mfl. 2012). Innvandrere betaler gjennomgående høyere husleie enn andre (Røed Larsen og Sommervoll 2011) og opplever flere vilkårlige oppsigelser og leieforhøyelser (Søholt og Astrup 2009).

Utleiere av sokkelleiligheter i eneboliger sorterer trolig i større grad enn kommersielle utleiere bort personer med dårlige levekår eller innvandrerbakgrunn (Søholt og Astrup 2009, Røed Larsen og Sommervoll 2011). Det betyr at utsatte grupper får mindre tilgang til utleieboliger i småhusbebyggelse. Det er også enkelte tegn på at det kan være enklere for innvandrere å leie bolig av kommersielle utleiere i områder som fra før har høy andel innvandrere, og at innvandrere lettere får leie av andre innvandrere (Søholt og Astrup 2009, Bosch mfl. 2015).

Kapittel 9

Flytting, nabolag og selvforsterkende prosesser

Økonomiske forskjeller, sammen med hvor attraktive boligområdene er, danner mye av grunnlaget for segregering. Samtidig vil segregering kunne påvirke hvor attraktivt et område er. Folk kan ønske å flytte til områder hvor det bor andre med samme bakgrunn. Områder hvor det bor mange med levekårsutfordringer, vil kunne oppfattes som mindre attraktive. Det kan påvirke hvem som flytter inn og ut. Gjennom flytting og offentlige og private aktørers vilje til å investere i områdene kan den eksisterende segregeringen og ulikhetsmønstre mellom byområder forsterkes, opprettholdes eller svekkes.

9.1 Flytting og attraktivitet som selvforsterkende prosesser

Flytting kan forsterke segregering etter både inntekt, innvandrerbakgrunn og andre sosiale kjennetegn. Folk som flytter, søker seg gjerne til nabolag der befolkningen likner dem selv (Turner og Sandlie 2016). Inntektsforskjeller kan også øke forskjellene på kvalitetene ved boligområdene ved at investeringene og vedlikeholdet er høyere i områder hvor folk har god økonomi. Når kvalitetsforskjellene øker, kan det også forsterke segregeringen gjennom økte boligpriskforskjeller og flyttemønstre. Flytting og investeringer kan dermed inngå i prosesser som gir selvforsterkende segregering.

Flyttemønstre blant beboere i Oslo-regionen tyder på at både husstander med høy, middels og lav inntekt flytter til nabolag hvor inntektsnivået likner deres eget (Galster og Turner 2019).¹ Høyinntektshusstandene ser ut til å være minst villige til å blande seg med andre grupper. Dette er ingen ny tendens. Det ser imidlertid ut til å være et nytt mønster at de nest rikeste har begynt å opptre på samme måte som de aller rikeste (Galster og Turner 2017).

¹ Studien omfatter kun husstander uten innvandrerbakgrunn. Definert som husholdninger der den eldste personen er uten innvandrerbakgrunn.

Om folk velger å flytte eller bli boende, og hvor ofte man flytter, henger sammen med husholdningenes økonomi og posisjon i livsløpet og med egenskaper ved boligen og nabolaget, for eksempel sentralitet, boligtyper, hager, fritidstilbud og skoler (Aarland og Brattbakk 2020, Turner og Sandlie 2016). Å flytte er ofte frivillig. Folk ønsker å finne en større eller bedre bolig i et område de liker. Flytting kan også være ufrivillig. Hvis husleien blir for høy, kan man bli nødt til å flytte. Utleiekontrakter som blir avsluttet på kort varsel, og dårlige boforhold kan også være eksempler på årsaker til ufrivillig flytting.

Unge og aleneboende flytter oftere enn andre, og par flytter gjerne før de får barn. Barnefamilier flytter mindre når de får flere barn. Innvandrere, også store barnefamilier, flytter oftere enn andre (Turner og Sandlie 2016).

9.1.1 Flytting og effekten på befolkningssammensetningen

Flytting inn og ut av nabolag og byer har også noe å si for hvordan et område utvikler seg over tid. Flyttemønstre kan på den ene siden bidra til å endre befolkningssammensetningen og på den andre siden til å opprettholde en relativt konstant sammensetning av innbyggere over tid. Om sammensetningen i befolkningen endres eller er stabil, avhenger av om de som er bofaste, og de som flytter til og fra, er svært ulike grupper. For eksempel kan de som flytter til et område, ha lavere inntekt og sysselsetting enn de mer stabilt bofaste, og de som flytter videre. At innbyggere som flytter til et område, har lavere inntekt og sysselsetting enn de bofaste, trenger ikke bety at hele området faller i attraktivitet og status (en prosess kalt filtrering). De som flytter inn, bor der kanskje i ti år og har i denne perioden blitt eldre, fått bedre betalte jobber og flytter videre. De kan så erstattes av andre som starter boligkarrieren sin på samme måte og har tilsvarende flyttemønstre. Områder med en lang historie har ofte en blanding av beboere i ulike livsfaser (Aarland og

Brattbakk 2020). Selv om flytting kan skape stabilitet i befolkningssammensetningen, går nabolag gjerne gjennom ulike faser i takt med livsfasene til beboerne. I et nybygd boligområde bor det gjerne mange barnefamilier. Etter som årene går, vokser barna til, og de flytter ut. Blant foreldre med voksne barn er det noen som flytter videre til en mindre bolig. Etter hvert blir utflytterne i et område erstattet av nye grupper som ofte er i en annen livsfase (ibid.).

I noen områder flytter folk oftere enn i andre. Befolkningen blir raskere skiftet ut, slik at disse områdene i mindre grad følger beboernes ulike livsfaser. I byene er det områder som har preg av å være områder der nyinnflyttere etablerer seg. Dette er gjerne sentrale bystrøk med mange leieboliger. Hit kommer det mange unge for å studere eller jobbe. Dette er også ofte områder hvor en del innvandrere etablerer seg (Aarland og Brattbakk 2020). For mange er ikke slike områder et sted man blir boende over lengre tid (Brattbakk mfl. 2015 og 2017). Etter som tiden går og mange får partner og barn, flytter man gradvis mot større boliger i strøk litt lenger unna sentrum eller ut av byen.

Når det bygges mange nye boliger, kan nye beboere flytte inn og bidra til å endre sammensetningen i befolkningen i området. Områdene kan dermed endre karakter selv om det ikke skjer endringer i befolkningen i de fra før av eksisterende boligene. I områder med ingen eller lav nybygging henger inn- og utflytting tett sammen. Noen må flytte ut for at andre kan flytte inn (Aarland og Brattbakk 2020).

9.1.2 Stabilitet og endring i boligområdenes attraktivitet

Mange boområder har blitt mer eller mindre attraktive over tid. Ifølge en amerikansk undersøkelse har en del nabolag tendenser til 100-års-sykluser, med forfall og senere oppgradering. I flertallet av de studerte nabolagene fant forskeren at det relative inntektsnivået endret seg betydelig i løpet av en 50-årsperiode. Over tid vil boligene bli eldre, for deretter ofte å bli restaurert. Dette kan påvirke attraktiviteten. Forskeren pekte på at lavinntektsfamilier i amerikanske byer ofte bor i eldre boliger som opprinnelig er bygd for husstander med høyere inntekter (Rosenthal 2008). På et gitt tidspunkt kan det bli lønnsomt å oppgradere forfalne områder. Da har husleiene og boligprisene til de oppgraderte boligene blitt høyere enn investeringskostnadene. Det kan føre til at etterspørselen etter boli-

ger blant investorer øker, og at områder gentrifiseres (Smith 1979).

I internasjonale diskusjoner om utsatte byområder er fysisk forfall og manglende private investeringer en sentral del av forklaringene på hvordan områder kan komme inn i selvforsterkende negative spiraler (Andersen 2002, Zwiars mfl. 2014, Bolt 2018). Hvis beboerne har lave inntekter, kan det bety at boligeiere bruker mindre penger på å vedlikeholde og oppgradere. Er boligprisene lave eller synkende, vil det dessuten gjøre det mindre lønnsomt å vedlikeholde og oppgradere boligene. En amerikansk undersøkelse indikerte for eksempel at boligeiere reduserte vedlikeholdskostnadene med 50 prosent hvis boligens verdi falt under byggekostnadene (Gyourko og Saiz 2004). I mange boligområder forsvinner lokale butikker, og en del områder kan preges av mangel på vedlikehold og investeringer fra lokalt næringsliv. Det kan henge sammen med en negativ levekårsutvikling, men kan også ha andre årsaker, ikke minst konkurranse fra større kjøpesentre (Hansen og Brattbakk 2005). Handel og serveringssteder blir gjerne plassert der det er sannsynlig at folk må eller har lyst til å ferdes (Samfunnsøkonomisk analyse 2017). Næringsvirksomhet kan være selvforsterkende ved at én butikk eller kafé styrker kundegrunnet for en annen.

Selv om mange boområder går gjennom store endringer, kan det være vanskelig å snu utviklingen i områder med opphoping av levekårsutfordringer. En undersøkelse av nederlandske storbyer fant at i perioden 1971–2013 bodde husstander med lave inntekter i stor grad i de samme nabolagene. Dette forklarte forskerne med at en opprinnelig dårlig kvalitet på boliger og fysiske omgivelser spiller en stor rolle for hvem som bor der (Zwiars mfl. 2017). En undersøkelse fra England fant også en stor grad av stabilitet i andelen arbeidsledige i nabolag over en 15 års periode. Det er imidlertid ikke bare fysiske kvaliteter som kan skape en slik stabilitet. Omdømmet til nabolagene kan det være vanskelig å gjøre noe med, og dette kan bidra til at befolkningens sosioøkonomiske sammensetning holder seg stabil (Tunstall 2016). En dansk undersøkelse av utsatte byområder fant at områder som var i dårlig fysisk stand, i hovedsak også hadde dårligere omdømme. Fysiske forbedringer, som mindre avfall i fellesområder og bedre lekeplasser, hadde en viss effekt på omdømmet, men utrederne mente samtidig at å endre på omdømmet så ut til å være en langsiktig og komplisert prosess (Benjaminsen og Christensen 2000).

De fysiske kvalitetene kan dermed være en sentral årsak til at nabolagenes sammensetning og attraktivitet holder seg på det relativt samme nivået. Det er ikke nødvendigvis enkelt å fastslå hva som er varige kvaliteter, og hvordan disse virker inn på attraktivitet, men det finnes indikasjoner på hva folk setter pris på over tid. Noen varige kvaliteter ved boliger kan blant annet være nært samspill mellom inne- og utearealer, dagslys og utsyn, fleksible romløsninger, solide materialer og håndverksmessig kvalitet (Nylander 1998). Varige kvaliteter ved boligområdene kan for eksempel være et nærmiljø fritt for støy og luftforurensning, trafiksikkerhet og leke- og oppholdsarealer ute som legger til rette for sosial kontakt (Martens og Moe 2018).

Selv om en del kvaliteter er varige og verdsatt av de fleste, er også ulike kvaliteter ulikt verdsatt i befolkningen. Blant barnefamilier fører for eksempel ulike preferanser til ulike bosettingsmønstre. Barnefamilier som flytter ut av sentrumsområder i Oslo, synes å legge stor vekt på god plass, hage, utearealer og fravær av støy og forurensning. Barnefamilier som blir boende i sentrumsområder ser blant annet ut til å legge mer vekt på gå- og sykkelavstand til jobb- og kulturtilbud (Barlindhaug 2018). Over tid kan også preferansene endre seg. Endrede preferanser kan for eksempel ha bidratt til gentrifisering av tidligere arbeiderbydeler, sammen med andre årsaker som avindustrialisering og utbyggingsmønster.

Nabolagenes kvaliteter kan endres gjennom bygging av nye boliger, men ofte vil kvaliteten og trekk ved nybyggingen likne på bebyggelsen i nærheten. I Sverige har kommunene gjerne forsøkt å få til en blanding av eide og leide boliger i nabolagene. Siden beboere i eide boliger i snitt har høyere inntekter enn beboere i leide boliger, kan en blanding av boligens disposisjonsform bidra til en større blanding av sosioøkonomiske grupper. I en undersøkelse av 69 store og middels store svenske byer fant forskerne at nybygging hadde bidratt til større blanding av eide og leide boliger i 75 prosent av byene. Samtidig var det også forhold i boligmarkedet som kunne hindre dette. Ifølge svenske kommunale planleggere og boligbyggere vil beboere i eide boliger motsette seg at det bygges utleieboliger i nærområdet. Boligeiere kan være engstelige for at boligprisene går ned, og at bomiljøet blir dårligere. I utsatte områder kan derimot utfordringen være at det er vanskelig å få folk med høye inntekter til å ville flytte dit, og at det da kan være vanskelig å få boligprosjekter rettet mot denne kjøpergruppen til å bli lønns-

somme (Bergsten og Holmquist 2007, Bergsten og Holmquist 2013).

9.1.3 Flytting til og fra områder med mange innvandrere

Sammenhengen mellom bokonsentrasjon av innbyggere med innvandrerbakgrunn og flytting blant ulike grupper i befolkningen kan beskrives gjennom fire mekanismer. To mekanismer omhandler selektiv flytting blant innbyggere uten innvandrerbakgrunn og innebærer at disse flytter fra eller unngår å flytte til områder med en høy andel innvandrere. De to siste mekanismene tar for seg bostedspreferanser til innbyggere med innvandrerbakgrunn og handler om hvorvidt innvandrere er overrepresentert blant dem som flytter til innvandrerrette nabolag, og underrepresentert blant dem som flytter fra innvandrerrette områder (Andersen 2017).

Danske og svenske flytteundersøkelser viser at den sterkeste driveren bak segregering etter innvandrerbakgrunn er at innbyggere uten innvandrerbakgrunn unngår å flytte til områder med mange innvandrere (Andersen 2017, Andersson 2013, Bråmås 2006). I Sverige fant man i tillegg en klar effekt på segregeringen av at personer uten innvandrerbakgrunn flyttet fra innvandrerrette områder. I Danmark var denne effekten litt mindre (Andersen 2017). Malmberg og Clark (2020) oppsummerer at den nyeste litteraturen om segregering heller mot at sortering av innbyggere etter innvandrerbakgrunn i ulike områder handler mest om at de uten innvandrerbakgrunn unngår områder med mange innvandrere snarere enn at de «flykter fra» dem.

Det er ikke gjort tilsvarende omfattende flyttestudier i Norge som i Sverige og Danmark etter innvandrerbakgrunn. Men i en studie om Oslo viser Wessel og Nordvik (2018) at familier med barn (eller som venter barn) og som ikke har innvandrerbakgrunn, har betydning for bokonsentrasjon av personer med innvandrerbakgrunn i byområder. To masteroppgaver fra Oslo og Oslo-regionen bekrefter at innbyggere uten innvandrerbakgrunn unngår å flytte til innvandrerrette områder (Hewitt 2013, Sundell 2008). I en undersøkelse av holdninger til innvandring, integrering og mangfold svarte halvparten av utvalget at de ikke ønsker å bo i et område der flertallet har innvandrerbakgrunn (Brekke mfl. 2020).

Andre studier undersøker om det er terskler for når befolkningen uten innvandrerbakgrunn ønsker at det var færre innvandrere i sitt område, eller flytter fra et område på grunn av høy innvan-

drertetthet. I en studie av bostedssegregering i Oslo, Stockholm og Helsinki finner forskerne at det *er* slike terskler. Disse tersklene er likevel forskjellige fra by til by og ligger omtrent på et nivå som tilsvarer gjennomsnittlig andel ikke-nordiske innvandrere i byen (Andersson mfl. 2016). Også Wessel og Nordvik (2018) er opptatt av slike terskler. De finner at husholdninger i Osloområdet med små barn er stabile i nabolaget når andelen med innvandrerbakgrunn er lav, men svært ustabile når andelen med innvandrerbakgrunn er høy.

Forskningen om hvorvidt innvandreres bostedspreferanser påvirker segregeringen, peker i litt ulike retninger. En analyse fra Norge av innvandreres bostedspreferanser (Blom 2012)² og en tidligere studie fra Danmark (Andersen 2010) finner at i noen innvandrergrupper er det et ønske om å bo nær egen familie. Dette påvirker segregeringen. Også innvandreres preferanser for å bo nær andre innvandrere mer generelt er undersøkt. I en studie fra Norge av bostedspreferansene til tre innvandrergrupper (tyrkere, somaliere og polakker) finner Søholt og Lynnebakke (2015) at personer med innvandrerbakgrunn oftere enn personer uten slik bakgrunn vil ha naboer som selv er innvandrere. Grunner innvandrerne oppgir for dette, er at de ikke får kontakt med nordmenn, og at andre innvandrere er enklere å omgås. Blom (2012) finner imidlertid at innvandreres egne preferanser i liten grad påvirker at innvandrere bosetter seg tett. Når innvandrerandelen på bostedet er høy, svarer innvandrerne at de ønsker å begrense innvandrerertettheten. Fra Danmark finner Andersen (2017) at effekten av innvandreres preferanser for å bli boende i det samme området er uten betydning for segregeringen.

Samtidig er det store likheter i preferansene til innvandrere og andre. I en kvalitativ undersøkelse blant personer fra ulike innvandrergrupper ble frisk luft, barnevennlige grøntområder og tilgang til offentlig transport vektlagt som viktige for valg av bolig (Søholt og Lynnebakke 2015). Internasjonal forskning som er oppsummert i Zwiars mfl. (2018a), finner at innvandrere over tid flytter vekk fra innvandrerette områder og inn i nabolag med høyere sosioøkonomisk status og hvor majoriteten av innbyggerne ikke har innvandrerbakgrunn. Sosioøkonomisk status har mye å si for et slikt flyttemønster. Det er de som har økonomisk mulighet, som flytter. Fra Norge viser Blom (2012) at innvandrernes representasjon i ulike

delar av Oslo henger sammen med husholdningsstørrelsen. Mindre husholdninger med innvandrerbakgrunn har økt sin representasjon i vest. Ellers er mønstret i Oslo at større husholdninger oftere bor i øst enn i vest, og at innvandrere er overrepresenterte i gruppa store husholdninger.

Økonomi er en viktig årsak til folks boligvalg, men det kan også være noen forskjeller i hva folk prioriterer. Færre innvandrere eier boligen de bor i enn befolkningen som helhet. Den primære årsaken til at innvandrere i mindre grad eier egen bolig, er at inntekten ikke er høy nok (Grødem og Sandbæk 2013). Landbakgrunn, opplevelse av tilknytning til Norge og religiøs overbevisning har langt mindre betydning (ibid.). Siden eide og leide boliger er ulikt fordelt i byene, vil forskjeller i eierandel kunne gi seg utslag i bokonsentrasjon. Mange med innvandrerbakgrunn bor også trangt. Det er usikkert i hvilken grad trangboddheten «skyldes frivillighet eller mangel på alternativer, men vi vet at det blant noen innvandrergrupper er vanlig å bo flere generasjoner sammen» (Søholt 2007). Data fra SSBs levekårsundersøkelser tyder på at mange innvandrere i mindre grad ser på boligen sin som for liten, selv om de er trangbodde etter objektive kriterier (Vrålstad og Wiggen 2017).

9.1.4 Foreldres motiver for å flytte bort fra eller bytte skole

De aller fleste barn og unge i Norge går på den lokale grunnskolen. Men en del foreldre i utsatte nabolag velger enten å flytte til en annen skolekrets eller å sende barna sine til skoler som de anser har bedre kvaliteter utenfor nærmiljøet (Brattbakk og Andersen 2017). At foreldre tar slike valg, kan bidra til å forsterke tendensene til skolesegregering.

En høy andel elever med innvandrerbakgrunn i skolene påvirker barnefamilier uten innvandrerbakgrunn og deres valg om å flytte inn og ut av områder. En studie dokumenterer en markant fraflytting av norske barnefamilier fra skolekretser med høye andeler elever med innvandrerbakgrunn (Sundell 2008). Barnefamilier uten innvandrerbakgrunn flytter også i langt lavere grad til områdene. At andelen elever med innvandrerbakgrunn er høy i den lokale skolen, er et viktig flyttemotiv (Hewitt 2013). Barnefamilier oppgir i betydelig større grad enn andre familier at en lav andel uten innvandrerbakgrunn i et boligområde er et viktig motiv for å flytte dit. Melbye (2014) viser til at det finnes en rekke årsaker til at personer uten innvandrerbakgrunn

² Bloms analyse fra 2012 er basert på SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere i Norge 2005.

velger å flytte fra områder med mange med innvandrerbakgrunn. Andelen med innvandrerbakgrunn ved skolene i et område er likevel en viktig årsak for mange.

En kvalitativ studie utført i Groruddalen i Oslo ser på hvorfor noen barnefamilier har flyttet, og særlig på hvilken rolle skolen spilte for familienes valg (Bragen 2013). Den viser at familiene flyttet både fordi de trengte større plass, ønsket bedre standard på boligen eller ønsket seg egen hage. Men de flyttet også fordi de var skeptiske til om skolene med en høy andel elever med innvandrerbakgrunn kunne gi et like godt tilbud som skoler hvor en større andel elever ikke har innvandrerbakgrunn.

I integreringsbarometeret 2018 kommer det fram at flere enn fem av ti er skeptiske til å velge skoler der et flertall av elevene har innvandrerbakgrunn. Likevel svarer drøyt sju av ti at skolens resultater er viktigere enn andelen med innvandrerbakgrunn. Nesten ni av ti mener at det er positivt for barna å gå på en skole hvor elevene har ulik kulturell bakgrunn (Brekke og Mohn 2018).

Morken og Theie (2015) har undersøkt hvilke faktorer foreldrene i Groruddalen legger vekt på ved valg av ungdomsskole. De mener flyttemønsteret i Groruddalen tyder på at foreldre velger bort områder og skoler med en høy andel elever med innvandrerbakgrunn. Samtidig er foreldrenes motiver for å flytte eller bytte skole for barna sammensatte. Skolebytte skjer ikke bare til skoler med lav andel elever med innvandrerbakgrunn, og det er ikke bare de uten innvandrerbakgrunn som bytter eller flytter. En del bytter fra en skole med en andel elever med innvandrerbakgrunn på 90 prosent til skoler med en andel på 50–70 prosent. Faktorer som påvirker foreldrenes valg, er elevenes egne ønsker og meninger, skole i nærmiljøet (gangavstand), sosialt miljø ved skolen, karakternivå (men bare som en av mange faktorer) og andel elever med innvandrerbakgrunn. Studien viser at faktorer som sosialt miljø og trivsel er viktigere enn andelen elever med innvandrerbakgrunn og karakternivå.

Også foreldre med innvandrerbakgrunn velger å flytte eller bytte skole for barna. Ifølge Roostami (2012) er grunnene til å søke skolebytte relativt like uavhengig av om foreldrene har innvandrerbakgrunn eller ikke. Den største forskjellen er at foreldre med innvandrerbakgrunn i større grad enn andre foreldre vil at barna skal være i et norsk språkmiljø. I likhet med flere andre studier viser også denne at foreldre, uavhengig av bakgrunn, ønsker et mangfoldig skolemiljø og oppvekstmiljø for barna sine.

Foreldre velger ut fra hva de vurderer som best for eget barns læring og utvikling. At skolen de velger bort, har et godt omdømme, for eksempel at lærerne sies å være dyktige, ser ikke ut til å veie opp for forhold som foreldrene mener er negative. Roostami (2012) viser til at flere av foreldrene, uavhengig av bakgrunn, søker nærmere dem de har mer til felles med.

Selv om foreldre av hensyn til barnas skolegang velger å flytte til et sted hvor de antar at det er bedre å vokse opp, er det ikke alltid de undersøker skolene de flytter til, grundig før de flytter. De flytter til steder de opplever som trygge og som representerer noe kjent. Dermed antar de at skolene i disse områdene er gode nok (Bragen 2013). Dette bekreftes av Kvamme (2013) som har studert barnefamiliers bostedsvalg i Bydel Grorud. Samtlige av informantene hennes hevder at skole er en viktig faktor når de skal velge bolig, men de aller færreste sjekket forholdene ved skolene selv. De velger å stole på råd eller advarsler fra venner og bekjente. Hun viser til at følelser som uro og bekymring over skolesituasjonen kan føre til at man velger å flytte. Det er de mest urolige som også lettest lar seg påvirke av andres fortellinger.

9.2 Boligeie i utsatte byområder

Boligeierskap står sterkt i Norge og har blitt framhevet som viktig for integrering og velstandsutvikling. Man kan derfor spørre seg om en høy andel boligeiere bidrar til å stabilisere levekårene og de sosiale forholdene for beboerne i utsatte områder og til å motvirke en negativ utvikling i områdene.

Det finnes en rekke studier som tyder på at boligeierskap kan være positivt for beboernes levekår. Blant annet viser en studie at det er mer sannsynlig å motta sosialhjelp og uføretrygd som voksen hvis man har bodd i leiebolig som barn, også når forskerne tar hensyn til fars utdannings- og inntektsnivå (Nielsen 2011). Studien finner ikke slike sammenhenger for barn av innvandrere fra Afrika, Asia mv. Det er samtidig vanskelig å påvise at boligeierskap har en direkte positiv effekt på levekår, og at det ikke skyldes andre bakenforliggende faktorer (Aarland og Reid 2019, Umblijs mfl. 2019).

Noen av de potensielt sett positive effektene av boligeierskap som blir trukket fram i forskningen, er

- bostabilitet: Husstander som eier bolig, kan ha større muligheter for bostabilitet og unngå hyppige flyttinger.

- formue: Boligeierskap kan gi formueoppbygging og økt velstand.
- vedlikehold: Boligeiere som selv bor i boligene, antas å investere mer i boligene.

9.2.1 Bostabilitet i eide og leide boliger

Bostabilitet kan være en viktig dimensjon ved levekår, særlig for barnefamilier. Dette kommer blant annet fram i kvalitative studier. Foreldre rapporterer om at hyppige skolebytter er vanskelig for barna og gjør det vanskelig å slå rot i nærmiljøet (Hansen og Lescher-Nuland 2011, Grødem og Sandbæk 2013).

Sammenhengen mellom bostabilitet og boligeierskap vil avhenge av hvordan boligmarkedet fungerer og er regulert, men studier fra flere land med ulike boligmarkeder tyder på at boligeierskap kan gi økt bostabilitet. I Norge er det vanlig med tidsavgrensede leiekontrakter, og minstetiden er som hovedregel tre år. Leiemarkedet er dessuten lite og preget av privatpersoners utleie. Det kan gjøre det vanskelig å få langsiktige leiekontrakter.

En analyse av leietakere som søkte om Husbankens startlån i perioden 2004–2010, tyder på at boligeie har en betydelig effekt på bostabiliteten (Aarland og Reid 2019). Flyttingene reduseres med om lag 40 prosent gjennom kjøp av bolig. Effekten er særlig sterk for innvandrere fra Øst-Europa og land i Afrika, Asia mv. Samtidig peker forskerne på at boligeie ikke nødvendigvis er positivt. Hvis husstander med lave inntekter bare kan kjøpe bolig i utsatte områder, kan det være at ulemperne ved dårlige nærmiljøkvaliteter utlikner de positive effektene av boligeie.

9.2.2 Boligformue og velstandsutvikling

Internasjonale undersøkelser tyder på at å eie bolig i hovedsak bidrar til økt formue sammenliknet med boligeie. Det skyldes både at boligeiere får ta del i verdistigningen i boligmarkedet, og at boliglån innebærer en form for tvungen sparing. Sånn sett kan en høy andel boligeiere bidra til velstandsutvikling også i områder med mange lavinntektshusstander (Aarland og Reid 2019). Ved å ta sikkerhet i boligen kan også husstandene ta opp større lån enn de ellers kunne gjort, og over tid bygge opp mer kapital. Ved å spare i bolig kombinerer dessuten husstandene sparingen med å skaffe seg et nødvendig konsumgode (Samfunnsøkonomisk analyse 2020).

Det er samtidig studier som viser at lavinntektshusstander er særlig utsatt for å få gjeldspro-

blemer og miste boligen. De norske trygdeordningene kan bidra til å dempe risikoen for å miste boligen ved arbeidsledighet eller sykdom sammenliknet med andre land (Aarland og Reid 2019).

Andelen boligeiere og gjeldsgraden til husstandene kan forøvrig virke inn på hvor sterkt boligmarkedet svinger. Land med en høy andel leieboliger og restriktiv utlånspraksis, for eksempel Tyskland, opplevde mindre grad av boligprisfall etter finanskrisen i 2008 enn land som Irland og Island (Priemus og Whitehead 2014).

Selv om boligeie i hovedtrekk bidrar til å øke formuen, kan store og voksende boligprisforskjeller gi økt formuesulikkhet. Svenske data om formuesutviklingen blant boligeiere viser store forskjeller ut fra hvordan utviklingstrekkene er i ulike byområder. Undersøkelsen tyder på at utviklingen i nabolagets andeler av innvandrere og høyt utdannede, sammen med hvor lenge den enkelte har eid bolig, er sentrale faktorer som forklarer forskjeller i kapitalgevinster blant boligeiere. Kapitalgevinstene i perioden 1995–2010 for et utvalg boligeiere sank med andelen innvandrere i nabolaget og steg med andelen høyt utdannede. Nabolagene betydde mer i storbyene enn i mellomstore byer. Beregningene tilsa at en familiefar med lav utdanning, lav inntekt og innvandrerbakgrunn i Stockholm mistet halvparten av boligformuen sin i løpet av de femten årene, mens en familiefar med høy utdanning, høy inntekt og uten innvandrerbakgrunn doblet boligformuen i samme periode (Wind og Hedman 2018).

I Norge har imidlertid norskfødte med innvandrerbakgrunn relativt sett høye boligformuer sammenliknet med andre i samme aldersgruppe. Det kan forklares med at norskfødte med innvandrerbakgrunn i større grad bor i byregioner med høye boligpriser.³

9.2.3 Vedlikehold og oppgradering av bolig

Det er vanlig å anta at det er større vedlikeholdsmangler på boliger i områder med mye utleie enn i områder der folk bor i egen eid bolig. Undersøkelser fra enkelte levekårsutsatte områder tyder på at eide boliger generelt er godt vedlikeholdt og sjeldnere preges av manglende vedlikehold enn utleieboliger. Samtidig kan også eide boliger preges av manglende vedlikehold (Proba 2020).

Vedlikehold av boligbygg skiller seg fra småhus ved at mange boligeiere må samarbeide. Stu-

³ Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger. Statistisk sentralbyrå.

dier fra andre europeiske land viser at det kan være vanskelig å vedlikeholde boligkomplekser med mange private eiere (Hess mfl. 2018). Store offentlige eller ikke-kommersielle utleierye kan ha økonomiske midler til å gjennomføre omfattende oppgraderingsprosjekter. Dette kan være vanskeligere for borettslag og sameier. For eksempel har det i mange drabantbyområder i Sverige vært satt i gang store rehabiliteringsprosjekter, men ofte i etterkant av betydelige forfallsprosesser. I eide boliger er det kanskje enklere å få gjennomført et jevnt vedlikehold (Brattbakk mfl. 2006). Samtidig er det ikke gitt at boligeie sikrer et jevnt og godt vedlikehold. Det forutsetter aktive styrever og et økonomisk fundament hos beboerne (Hansen og Brattbakk 2005).

9.3 Samspill mellom utfordringer i nabolag

9.3.1 Sosiale problemer og fysisk forfall i nabolag

Det finnes ulike teorier og modeller for hvordan faktorer innad i områdene, særlig karakterisert ved fysisk forfall og sosiale problemer, kan påvirke områdene negativt (van Beckhoven mfl. 2009). Slike interne faktorer kan blant annet være at normer for bruk av uteområder endres, at beboerne trekker seg tilbake som følge av utrygge nærmiljøer, kriminalitet og konflikter i lokalsamfunnene, færre fritidstilbud og andre tilbud i nærmiljøet, reduserte sosiale fellesskap og stigmatisering av innbyggere og områder (Andersen 2003). Områdeinterne problemer kan virke sammen med flyttemønstre, stigende arbeidsledighet, dårlig omdømme og annet og føre til en negativ utvikling for nabolaget (ibid.).

Dårlig omdømme kan forsterke utfordringene for et område ved at folk ikke ønsker å flytte dit eller oppholde seg der. Et dårlig omdømme stemmer ikke alltid med realiteten, men kan blant annet være et resultat av negative oppslag i media (for eksempel Tunstall 2016, Hess mfl. 2018). En undersøkelse fra sosiale boligområder i Danmark viste at de fleste av de intervjuede beboerne mente at det var forskjell på hvordan omverdenen oppfattet boligområdet, og hvordan de selv opplevde det. Negativ medieomtale blir framhevet av beboere som vel så viktig for boligområdenes omdømme som de fysiske og sosiale forholdene (Bech-Danielsen og Mechlenborg 2017).

En dansk undersøkelse fra områder med sosiale utleieboliger fant flere eksempler på at nabolag sliter med de samme kombinasjonene av pro-

blemer. I områder med høy kriminalitet rapporterer beboerne også om utfordringer med hærverk og graffiti, samtidig rapporterte de om færre problemer med hærverk og graffiti i nabolag hvor uteområder og balkonger ble rustet opp. Videre ble det mindre avfall i uteområdene når boligblokkene ble rustet opp. Dette mener forskerne kan være tegn på at fysiske og sosiale problemer gjensidig forsterker hverandre, men at det også kan ha med felles bakenforliggende faktorer å gjøre. Det kan for eksempel være at undersøkelsen ikke i tilstrekkelig grad fanger opp effektene av utfordringer blant beboerne. De fant videre at fysisk forfall samvarierer med en høy andel barn og unge og med til en viss grad med en høy andel personer som mottar offentlige overføringer, men ikke med andelen innvandrere. Dette kan ha sammenheng med hvordan ulike beboere tar vare på omgivelsene, men også med hvor de blir tildelt bolig (Benjaminsen og Christensen 2000). Det er også flere andre undersøkelser som peker mot at fysisk forfall kan ha negative effekter på sosiale forhold, ikke minst i tilfeller der forfallet er betydelig. En studie fra USA fra perioden 2005–2009 finner for eksempel at forlatte boliger har en tydelig effekt på innbruddsraten, men ikke på antall tyverier (Jones og Pridemore 2016).

Tillit mellom og kontakt med naboer er egenskaper ved nabolaget som teoretisk sett kan virke dempende på utviklingen av sosiale problemer. En undersøkelse fra to utsatte byområder i Nederland tok for seg om slike indikatorer på sosial kapital hang sammen med egenskaper ved beboerne. Den sosiale kapitalen så ut til å være høyere hos beboere med høyere inntekt, beboere med barn og beboere som var knyttet til nabolaget og oppfattet nabolaget som kvalitativt godt (Klein-hans mfl. 2007). Det kan bety at flere beboere med høyere inntekt kan være en styrke for utviklingen av nabolagene. En studie av ulike empiriske undersøkelser finner at lavinntektsstatus drar nytte av å ha beboere med høyere inntekter ved at det gir en sterkere positiv sosial kontroll og kan ha positiv innvirkning på kvaliteten på tjenestene i området. Utrederne finner ikke empirisk støtte for at lavinntektsstatus har mer kontakt med naboer eller bygger mer nettverk ved å ha flere naboer med høyere inntekter (Joseph mfl. 2007).

Offentlige myndigheter legger ofte til grunn at det må lages møteplasser, inkludert skoler og idrettsanlegg, i lokalsamfunnene for å legge til rette for interaksjon mellom ulike grupper i befolkningen. Men hvordan slike møteplasser skal bidra til at innbyggerne får bedre kontakt

med hverandre, kan være uklart. Folk som bor i nærheten av hverandre, omgås ofte folk som har lik bakgrunn og/eller felles interesser (van Kempen og Bolt 2009). Både denne studien og andre peker mot at økt sosioøkonomisk blanding i nabolagene kan svekke fellesskapet og gi flere nabolagskonflikter (Dekker og Bolt 2005, van Kempen og Bolt 2009, Kearns og Mason 2007, Andersen og Brattbakk 2020).

9.3.2 Kriminalitet i utsatte områder

9.3.2.1 Effekter av kriminalitet og samhörighet i nabolag

Det å vokse opp i kommuner med en høy andel kriminelle ser ut til å gjøre det langt mer sannsynlig at gutter blir kriminelle, enn det å vokse opp i kommuner med få kriminelle (Damm og Dustmann 2014). Studien viser at dersom andelen ungdomskriminelle i et område øker med 1 prosentpoeng, øker sannsynligheten for at guttene i kommunen blir dømt for kriminalitet med 7–13 prosent. Antallet dommer de får, stiger med mellom 10 og 16 prosent. Forskerne finner ikke tilsvarende effekter for jenter. Sosial interaksjon mellom individer trekkes fram som viktig. Guttene blir påvirket av atferden til alle unge kriminelle, men aller mest av unge med samme landbakgrunn som dem selv. Studien peker samtidig på at det er andelen unge kriminelle, ikke hvor mye kriminalitet som begås i kommunene, som påvirker resultatet.

En studie fra USA finner at hvis andelen utsatte unge i et område er høy, er det mer sannsynlig at de unge i området begår kriminalitet (Billings mfl. 2019). Studien viser at sannsynligheten for å begå kriminalitet øker dersom de unge fra det samme boområdet går på den samme skolen. Den øker ytterligere hvis de har samme kjønn, samme etniske bakgrunn og går på samme klassetrinn. Funnene fra studien tyder altså på at nabolags- og skolesegregering kan øke ungdomskriminaliteten i utsatte områder.

En annen undersøkelse fra USA ser på langsiktige positive effekter for barn som flyttet fra et utsatt nabolag til et område med lite fattigdom (Chyn 2018). Studien viser at barna senere hadde lavere frafall i videregående skole og større sannsynlighet for å få jobb og god inntekt i tidlig voksen alder enn jevnaldrende som ikke flyttet. Den viser også at de hadde lavere sannsynlighet for å bli arrestert for voldelig kriminalitet, særlig gutter og menn. Effektene var størst for barn som var ganske små (sju–tolv år) da de flyttet. Studien

viser imidlertid at sannsynligheten for å begå eiendoms kriminalitet⁴ økte.

Evnen beboere og nabolag har til å dempe den kriminelle atferden til individer eller grupper i nabolag (omtalt som den kollektive handlekraften⁵), varierer mellom områder. En studie som sammenlikner utsatte byområder i Chicago og Stockholm, viser at evnen nabolaget har til å dempe voldskriminalitet, synker kraftig i begge byene jo mer levekårsutsatte områdene er (Sampson 2012). De sosiale båndene er svakere i utsatte boområder, og beboerne der er i mindre grad villige til å gripe inn i uheldige situasjoner. Dette forklares blant annet med at det ofte bor mange innvandrere i områdene, og at språkbarrierer og ulike levemåter påvirker de sosiale båndene og dermed evnen og viljen til å gripe inn i ubehagelige hendelser negativt (ibid.).

Den sosiale samhörigheten (gjensidig tillit, solidaritet og delte normer) i et lokalsamfunn ser ut til å virke positivt inn på viljen til å gripe inn i ubehagelige hendelser (Kleinhans 2014). I områder hvor det er positivt, hverdagslig samspill mellom beboere (også overflattisk), blir beboerne ikke bare bedre i stand til å gripe inn, men de blir også mer villige til å gjøre det. De blir tryggere i sin beslutning om å gripe inn når de vet at også andre beboere blir påvirket av hendelsen, og når de opplever at det er en felles enighet om når det bør gripes inn. Samtidig slår ikke sterke sosiale bånd i nabolag alltid bare positivt ut. Sosiale bånd kan bidra til at beboere snakker og deler historier om negative hendelser, og at dette igjen kan skape frykt og utrygghet. Når beboerne føler seg utrygge, blir de også mindre villige til å gripe inn. Videre kan sosiale bånd gjøre at noen ikke griper inn i ubehagelige hendelser fordi de forventer at andre gjør det. Det kan også være vanskelig å gripe inn når man kjenner personene som er involvert, fordi det kan ødelegge forholdet (ibid.).

9.3.2.2 Fysisk utforming og atferd i drabantbyer

Sentrale planleggingsidealer i etterkrigstiden var at trafikken skulle kanaliseres utenfor boligområdene, og at boligene skulle plasseres i grønne omgivelser som skulle gi godt med lys og luft. Kritikerne av planleggingsidealene har eksistert omtrent like lenge, men kritikken økte i 1970- og 1980-årene. Den har blant annet gått ut på at drabantbyområdene mangler naturlige møteplasser

⁴ Eiendoms kriminalitet inkluderer innbrudd, tyveri, brannstiftelse, nasking og hærverk (National Institute of Justice).

⁵ Kollektiv handlekraft er nærmere omtalt i kapittel 10.

og ikke legger til rette for den positive sosiale kontrollen som kan hindre kriminalitet (Jacobs 1961, Gehl 1971, Newman 1972).

Etterkrigstidens planleggingsidealer var framtrædende under boligbyggingen i Sverige i 1960- og 1970-årene (Schulz 2004, Marcus 2007, Anderson og Bråmås 2018). Biltrafikken ble kanalisert i ringveier, og det ble lagt gangveier inne i boligområdene. Boligene ble spredt i grøntområdene, og torgene ble gjerne bygd som innendørs handlecentre. Dette mønstret kan gjøre at folk beveger seg mindre mellom boligområdene, og at de bare beveger seg inn i et boligområde hvis de bor der eller skal besøke noen (Marcus 2007). Er boligene spredt utover grøntområder, spres også folk over et større område. Det kan gjøre folk utrygge og redusere den sosiale kontakten mellom dem (Schulz 2004).

I Danmark ble sosiale utleieboliger i 1960- og 1970-årene også ofte bygd som enklaver tydelig avgrenset fra resten av byen. Trafikken ble ledet utenom boligområdene, og veier, parkeringsområder, støyvern og grøntområder dannet grenser. Disse grensene anses nå dels å forsterke utfordringene i områder ved å «slå ring om problemene» (Bech-Danielsen og Mechlenborg 2017). I

flere av de danske drabantbyområdene har det vært sett på som utfordrende at det ikke er tydelig hva uteområdene skal brukes til, og om de er private, halvprivate eller offentlige. Det kan da være vanskeligere for folk å bruke områdene, og sannsynligheten for hærverk øker (Bolt 2018, Bech-Danielsen og Mechlenborg 2017).

Flere påpeker samtidig at man skal være forsiktig med å anta at det er tydelige årsakssammenhenger mellom fysiske omgivelser og folks oppførsel (Musterd og Ostendorf 2005, Wassenberg 2018). Sammenhenger mellom fysiske omgivelser og sosiale forhold kan være tilsynelatende og skyldes andre årsaker. Studier av hvordan fysiske omgivelser kan påvirke kriminalitet, viser at bildet er sammensatt. Trafikkknutepunkt og trafikkerte veier kan være åsteder for kriminalitet, men hus langt fra veier kan også være utsatt. Belysning gjør ofte at beboere føler seg mer trygge, men demper ikke nødvendigvis kriminaliteten. Områder som blir formet med tanke på å forebygge kriminalitet, blir ikke nødvendigvis brukt slik de er tiltenkt, og det er eksempler på at kriminaliteten har økt i områder hvor slike tiltak er satt inn (Ceccato mfl. 2019).

Kapittel 10

Konsekvenser av bokonsentrasjon for sosial mobilitet, samhold og tillit

En del internasjonal forskning har vært opptatt av hvordan oppvekststedet påvirker innbyggernes mulighetsrom og livssjanser. Det er særlig barn og unges sosiale mobilitet og livssjanser som har stått i sentrum i denne forskningen. Annen forskning har vært opptatt av hvordan nettverk, tillit og deltakelse påvirkes av at det er store sosiale og økonomiske forskjeller mellom folk i lokalsamfunnet.

10.1 Sosial mobilitet for barn og unge

Den sosiale mobiliteten er høy i Norge og Skandinavia. I et samfunn med høy sosial mobilitet vil barns sosiale og økonomiske muligheter i voksenalivet være mindre avhengige av foreldrenes inntekt og sosiale status enn i et samfunn med lav sosial mobilitet. Også barn av innvandrere har høy sosial mobilitet. Mange norskfødte med innvandrerforeldre og barn som har innvandret til Norge før førskolealder, gjør det bra i Norge. De har imidlertid gjennomgående lavere inntekter enn jevnaldrende uten innvandrerbakgrunn (Epland og Kirkeberg 2018).

Den sosiale mobiliteten mellom generasjoner i Norge kan være fallende (Markussen og Røed 2020 og Hoen mfl. 2018). En mulig forklaring er at et stadig høyere utdanningskrav i arbeidsmarkedet kan ha ført til at ulempen ved å være født inn i en familie med lav utdanning og inntekt er større nå enn før (Markussen og Røed 2020).

10.1.1 Forskning på nabolagseffekter

Barn og unge bruker mye tid i nabolaget. På hjemstedet og i nabolaget blir barn kjent med andre og lærer alt fra viktige kulturelle koder, grunnleggende idrettsferdigheter til mer avansert «akademisk» kunnskap (Brattbakk og Andersen 2017).

Nabolagseffekter kan forstås som både negative og positive selvforsterkende effekter. Forsk-

ningen om nabolagseffekter forutsetter at det er negative selvforsterkende effekter i utsatte områder og positive selvforsterkende effekter i «rike» områder (ibid., Brattbakk og Wessel 2013, Chetty mfl. 2016). Nabolagsforskningen ser særlig på effekter på barn og unge.

Teoriene om hvordan nabolagseffekter oppstår, kan deles i dem som ser på trekk ved selve nabolaget («interne forhold»), og dem som ser på trekk ved samfunnet rundt («eksterne forhold»). I en artikkel i boka *Oslo – ulikhetenes by* oppsummerer Brattbakk og Wessel (2017) teorier om nabolagseffekter.

Teorier om interne forhold legger vekt på at egenskaper, atferd eller holdninger hos ett eller flere individer påvirker naboene deres direkte. Teorier som trekkes fram, handler om læring/sosialisering, rollemodeller som påvirker barn og unges atferd og holdninger, smitteeffekter, sosiale normer og sosiale nettverk, konkurranse om ressurser, eksponering (for eksempel for kriminalitet og vold) og relativ deprivasjon (særlig relevant når man vokser opp som fattig i et rikt nabolag).

De eksterne forklaringene handler om større strukturelle krefter i byområdet som påvirker nabolaget. En forklaring handler om lokale, institusjonelle ressurser. Goder og byrder er ulikt fordelt i byrommet, og enkelte nabolag har tilgang til færre, og kvalitativt dårligere, institusjonelle ressurser, for eksempel tjenester. Dårlig kvalitet på tjenestetilbudet kan i neste omgang bidra til ulikheter i levekår. En annen forklaring handler om stigmatisering av områder og menneskene som bor der, for eksempel at man forestiller seg at personer fra konkrete områder har visse felles egenskaper. Stigmatisering av områder kan virke inn på beboernes selvfølelse og stedstilhørighet, påvirke beboerne negativt i møte med omverdenen, føre til fordommer og forskjellsbehandling og i verste fall føre til reduksjon i kvalitet og kvantitet av ressurser som tilføres områder. Videre kan stigmatisering av et område forsterke et negativt

Boks 10.1 «Moving to Opportunity» – forsøk i USA på å flytte lavinntektsfamilier

Studier av et forsøk i USA kalt «Moving to Opportunity» (MTO) har hatt stor innflytelse på hvordan nabolagseffekter forstås. Forsøket ble gjennomført på oppdrag av US Department of Housing and Urban Development i fem amerikanske storbyer (Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles og New York) i perioden 1994–1998. Totalt deltok 4600 lavinntektsfamilier med barn i offentlige utleieboliger i forsøket. Familiene kom fra områder med en høy andel fattige. Familiene ble tilfeldig delt inn i tre grupper. En gruppe fikk økonomisk støtte til å dekke husleie til private utleieboliger i boområder med en fattighedsrate på under 10 prosent. Disse fikk veiledning fra en lokal frivillig organisasjon om hvor de kunne flytte. En annen gruppe fikk kun støtte til husleie, men ingen begrensninger på hvor de kunne flytte. Den tredje gruppa, kontrollgruppa, fikk ingen hjelp til å flytte via MTO-forsøket.

Forsøket er studert over lengre tid. Blant funnene er at flytting til et boligområde med lav fattighedsrate førte til bedre psykisk og fysisk

helse og bedre trivsel og trygghet. Forskere har også undersøkt om det å bo i områder med mindre fattigdom hadde effekt på voksnes inntekt og sysselsetting. De fant ingen effekter på inntekt og sysselsetting (Katz mfl. 2001, Kling mfl. 2007, Clampet-Lundquist og Massey 2008, Ludwig mfl. 2013).

I en senere studie av effektene av forsøket finner forskerne at det hadde langsiktige positive effekter for barn. Dersom et barn flytter til et område med lav fattighedsrate før det fyller 13 år, øker barnet sjansene sine til å ta høyere utdanning og få høyere inntekter. Samtidig reduseres sannsynligheten for å bli enslig forelder. For barn som flyttet etter at de fylte 13 år, er det i stedet små negative effekter av å ha flyttet. Antakelig skyldes dette at det var vanskelig for ungdommene å komme inn i et nytt miljø. Studien konkluderer med at mindre barn har utbytte av å bo i et mer velstående nabolag, og at varigheten av å bo i godt nabolag som barn er en viktig faktor for barns langsiktige prestasjoner (Chetty mfl. 2016).

omdømme og på den måten påvirke boligpriser og flyttestrømmer.

Mye av forskningen på hvordan nabolaget påvirker barn og unges livssjanser og sosiale mobilitet, har foregått i USA. Det er der funn av slike effekter er tydeligst, i Europa er funnene mer sprikende. En kritikk går ut på at det er metodisk vanskelig å skille effekter av nabolaget fra øvrige sosiale kontekster som innbyggerne er en del av. Hvorvidt man finner effekter, og hvor store de eventuelt er, handler også om størrelsen på nabolaget en studerer.

I Norge er de fleste studier av nabolagseffekter gjennomført i Oslo. Situasjonen i Oslo er veldig forskjellig fra større byer både i USA og i mange land i Europa, og antakelig kan ikke studier derfra overføres til norske forhold. De til dels sterke effektene som er påvist i amerikanske storbyer, kan tenkes å bli moderert i velferdsstater med sosiale ordninger og omfattende omfordelingspolitikk (Brattbakk og Andersen 2017).

Forholdet mellom nabolag og individ må ses som et gjensidig spill heller enn som en enveis effekt nabolag har på individer (Sykes 2011).

Unge tar aktive valg og samspiller med, og påvirker, sine omgivelser, inkludert nabolagene sine.

10.1.2 Nabolagets betydning for barn fra lavinntektsfamilier

Brattbakk og Andersen (2017) mener at trekk ved nabolagene ser ut til å virke sterkest på barn siden de er i en formativ alder. Fra USA finner Chetty og medforfattere (2016) at å bo i et godt nabolag som barn har positive effekter på barns senere utdanning og inntekter. Studier om nabolagseffekter som Hyggen og medforfattere (2018) har oppsummert, tyder på at nabolag har effekter på barn og unges senere utdanning, yrkesposisjon, arbeidstilknytning, inntekt, helse, rusbruk, sosiale normer og hvor utsatt de er for vold. Effektene for hvert enkelt individ er liten eller moderat, men fordi nabolagseffektene omfatter så mange barn og unge, kan samfunnseffekten likevel være betydelig. Nabolaget virker ulikt på barna. Gutter blir i større grad påvirket enn jenter, og effektene varierer med alder. De minste barna påvirkes minst, men fra de er i førskolealder og eldre, blir de mer

påvirket i takt med at aksjonsradiusen deres øker (Brattbakk og Andersen 2017).

Barn fra fattige familier ser ut til å påvirkes sterkere enn barn fra hjem hvor foreldrene har høy utdanning og inntekt. Det forklares ofte med at barn og unge fra fattige familier har mer familiestress i hjemmet, at foreldre i mindre grad beskytter barna mot uheldige sider ved nabolaget, at barna er mer sårbare, og at trangboddhet og dårlige boforhold gjør at de tilbringer mer tid hjemmefra. Barn fra fattige familier vil kunne ha færre positive rollemodeller blant unge og voksne (Brattbakk og Andersen 2017, Hyggen mfl. 2018). Flere kvalitative studier fra Oslo viser at når mange familier i et nabolag samtidig bor trangt og har svak økonomi, vil også mange barn og unge ha problemer med å gjøre lekser hjemme og ta med seg venner hjem (Hyggen mfl. 2018).

Ikke alle studier finner slike nabolageffekter på barn i lavinntektsfamilier. Markussen og Røed (2018) finner for eksempel ingen effekter av nabolaget på barn og unge som vokser opp i familier med de laveste inntektene.

10.1.3 Nabolagets effekter på utdanning, arbeid og inntekt

Nabolaget ser ut til å ha effekter på utdanning, mens effekten på inntekt og arbeid er mindre tydelig. Funn fra Oslo viser at det er en sammenheng mellom de unges utdanningsnivå og nabolaget de er vokst opp i (Brattbakk og Wessel 2013). Sammenhengen mellom nabolag og inntekt er svakere. Utslaget på arbeidsledighet er høyest når ungdommene er 21 år, og avtar gradvis til de er helt borte ved 29-årsalderen. Studien viser også at det å vokse opp i et utsatt nabolag har en svak, men signifikant langtidseffekt både på ungdommenes inntekt og utdanning som unge voksne. Studien konsentrerer seg, som de fleste andre studier innenfor dette forskningsfeltet, om å måle hvilke effekter trekk ved beboersammensetningen i nabolaget har på barn og unge. Av de ulike egenskapene ved naboene som måles, er det andelen naboer som lever på ulike velferdsytelser, som ser ut til å ha sterkest effekt. Det er opplagt at andre trekk ved nabolaget enn beboersammensetning vil kunne påvirke barn og unge, for eksempel kvaliteten på skoler, fritidstilbudene og uteområdene og det «sosiale klimaet» i nærmiljøet. Beboersammensetningen samvarierer imidlertid ofte, men ikke alltid, med disse andre nabolagskvalitetene og brukes derfor ofte som et samlemaal på trekk ved nabolaget. Et tilleggsmoment her er at data – altså statistikk om beboersammensetnin-

gen – så langt har vært lettere å få tak i enn data om øvrige nabolagstrekk.

Brattbakk (2014) har sett nærmere på sammenhengen mellom utdanning og nabolagets størrelse i Oslo. Han finner sammenheng mellom ungdommenes framtidige utdanningsnivå og beboersammensetningen både etter de nærmeste kvartalene, skolekretsen og bydelen. Sammenhengen var sterkest for bydelsnivået. Han peker på dette som et overraskende resultat, blant annet fordi tilsvarende utenlandske studier viser at det er det nærmeste nabolaget som har mest å si. Han tolker dette som et resultat av tre mekanismer som virker sammen: 14–18-åringenes aksjonsradius som beveger seg utover det nære nabolaget, forskjeller i institusjonelle ressurser (særlig skoler) og stigmatisering av områder (som i større grad rammer større byområder).

En undersøkelse basert på norske data over tre tiår ser på hvor store effekter skole og nabolag har på barn og deres utdanning og inntekt som voksne. Den finner at den sosioøkonomiske sammensetningen av elever ved skolene forklarer rundt 2 prosent av den gjennomsnittlige variasjonen i utdanningslengde for alle barn samlet og rundt 1 prosent av inntektene de får som voksne. Forskerne finner at nabolaget har noe mindre effekt enn det skolen har. Undersøkelsen konkluderer med at i norsk velferdsstatlig kontekst har ikke skolen og nabolaget vesentlig effekt på barns senere utdanning og inntekt (Hermansen mfl. 2020).

Fra Sverige finner forskere nabolageffekter på utdanning, både i studier som ser på hele Sverige (Andersson og Subramanian 2006, referert i Hyggen mfl. 2018) og utvalgte byer. Disse ser også på effekter på sysselsetting (Andersson 2004, referert i Hyggen mfl. 2018). Hedman og medforfattere (2015) finner at dersom man har vokst opp i lavinntektsnabolag, påvirker dette den senere inntekten negativt.

Fra Danmark har man sett at å vokse opp i henholdsvis en drabantby eller et velstående nabolag får effekter. Unge voksne fra drabantbyer ble i større grad rammet av kortvarig arbeidsledighet sammenliknet med det unge voksne fra velstående områder gjorde. Det var derimot bare ubetydelige forskjeller på langtidsledigheten (Lander mfl. 2012, referert i Hyggen mfl. 2018).

10.1.4 Effekter av å vokse opp i ulike typer nabolag

Flere nordiske studier viser at fattige nabolag kan påvirke unges sosiale mobilitet negativt, mens vel-

stående nabolag og «sosialt blandede nabolag» kan påvirke sosial mobilitet positivt.

Toft og Ljunggren (2016) ser på hvordan det går med dem som vokser opp i velstående nabolag. De finner at jo høyere andel velstående naboer (som her betyr personer med yrker som direktør, finansmegler, professor, lege, advokat m.m.) i nabolaget, jo mer sannsynlig er det at ungdommene selv tar høy utdanning. Sammenhengen mellom nabolag og ungdommenes situasjon som voksne var litt sterkere for ungdom fra lavinntektsfamilier enn for ungdommer fra mer velstående familier.

Markussen og Røed (2018) finner at ungdom som vokser opp i det de omtaler som middelklassenabolag, oppnår de beste skoler resultatene fra grunnskolen målt som grunnskolepoeng. Effektene er varige og gjenspeiles i utdanningsnivå og inntekt i alle fall til de er 28–31 år. Tilsvarende effekter finner de verken for ungdom som vokser opp i utsatte nabolag eller i velstående nabolag. Det er barn av middelklasseforeldre som påvirkes i sterkst grad av oppvekststedet sitt. Forskerne påviser videre at å flytte fra et utsatt nabolag til et middelklassenabolag gir betydelige positive effekter. Dette tolker de blant annet som et resultat av at de som flytter da «sosialiseres» med personer som har en høy grad av humankapital og familiestøtte, og videre som et resultat av å bli eksponert for rollemodeller som har høy utdanning og er i arbeid. Markussen og Røed hevder funnene de har gjort, tyder på at det er misforstått at det beste for barn er å vokse opp i velstående nabolag. Tvert imot kan det være uheldig for de unge.

En svensk studie utført av Bergsten (2010, referert i Hyggen mfl. 2018) finner at sosialt blandede nabolag har særlig positive effekter på skoleresultater og tendensen til å ta høyere utdanning.

Petterson og Sletten (2018) har, med utgangspunkt i ungdomsskoleelevers svar på Ung i Osloundersøkelsen fra 2015, sett på om ungdoms subjektive opplevelse av fattigdom preges av nabolaget der de bor. De finner at ungdom som vokser opp i familier med begrensede økonomiske ressurser, opplever fattigdommen sterkere i velstående nabolag enn i fattige nabolag. Når den relative økonomiske avstanden til jevnaldrende flest er stor, er det større sjanse for at ungdommene opplever at familien har dårlig råd. Undersøkelsen viser at barn og unge med innvandrerbakgrunn i lavinntektsfamilier opplever fattigdom sterkere når de vokser opp i rike nabolag, men at de likevel gjør det i mindre grad enn andre. Forskerne mener at dette kanskje kan forstås ut fra teorien

Boks 10.2 Analyse av geografisk inntektsmobilitet i Norge

Samfunnsøkonomisk analyse har sett på geografisk inntektsmobilitet i norske kommuner, dette har de gjort basert på modellen til Chetty og medforfattere (2014) fra USA (Samfunnsøkonomisk analyse 2018a).

Samfunnsøkonomisk analyse undersøker om de faktorene som ser ut til å henge sammen med forventet utfall for barn fra lavinntektsfamilier i USA, har liknende betydning i Norge. De bruker estimater på inntektsmobilitet på kommunenivå til å studere korrelasjoner med kommunenes inntektsulikhet, skolekvalitet, sosiale kapital (målt som valgdeltakelse, religiøsitet og voldskriminalitet), segregering og familiestruktur.

Resultatene forskerne kommer fram til, er at kommuner med høy inntektsmobilitet har mindre inntektsulikhet, mindre frafall fra videregående opplæring, mindre voldskriminalitet og færre enslige forsørgere. De finner ingen sammenheng mellom inntektsmobilitet og segregering. De tror imidlertid dette skyldes begrensninger i dataene heller enn at sammenhengen ikke er der.

om *doble referanserammer*. Innvandrere vurderer mulighetene sine og situasjonen sin ikke bare med utgangspunkt i en norsk kontekst, men også i lys av situasjonen i sitt eller foreldrenes opprinnelsesland. De kan dermed være mer tilbøyelige til å akseptere dårligere arbeids- og boforhold enn andre.

10.2 Nabolageffekter på helse og voksnes sysselsetting

10.2.1 Konsekvenser for helse

En kunnskapsoversikt fra Folkehelseinstituttet gjennomgår studier av hvilke helseeffekter det gir å bo i områder med materielle og sosiale mangler (Munthe-Kaas mfl. 2017). Utrederne presenterer studier som har sett på hvilke utslag slike nabolag har for den fysiske og psykiske helsen. Ingen av studiene så bare på effekten av å bo i et nabolag med en høy andel beboere med innvandrerbakgrunn. Fire oversiktsstudier har vurdert effekten på fysiske helselaterte utfall. To av dem

omhandlet barn og unge, én omhandlet mødre og barn og den siste eldre voksne. Dette er noen av funnene fra studiene: Den sosiale kapitalen i et nabolag påvirker muligens helsen hos barn og unge, nabolagseffekter kan forverre risikoen for ulike utfall på helsen (for eksempel lav fødselsvekt og andre helseutfall for barn), og å bo i et dårlig stilt nabolag kan føre til lav fødselsvekt, for tidlig fødsel og dødfødsel.

To kunnskapsoversikter undersøker hvilke effekter nabolaget har på psykisk helse hos barn og unge (Curtis mfl. 2013, Richardson mfl. 2015). Den første oversikten konkluderte med at det ser ut til å være en sammenheng mellom problemer i nabolaget (fattigdom, dårlige livsforhold og vold) og problemer med psykisk helse blant ungdom (Curtis mfl. 2013). Den andre oversikten fant sprikende forskningsresultater og kunne ikke slå fast at det finnes en sammenheng mellom sosioøkonomisk status i et nabolag og depresjon blant ungdom (Richardson mfl. 2015).

Studier fra «Moving to Opportunity»-forsøket i USA fant at å flytte til et boligområde med lav fattigdomsrate førte til bedre psykisk og fysisk helse og bedre trivsel og trygghet (Katz mfl. 2001).

10.2.2 Effekter på sysselsetting blant voksne

Studier av hvilke effekter nabolaget har på de voksnes sysselsetting, har gitt sprikende resultater. I studiene som finner effekter, karakteriseres effektene i hovedsak som svake. Fra USA fant forskerne at det å flytte til et mer velstående nabolag ikke hadde noen effekt på voksnes og eldre unges inntekt og sysselsetting senere i livet (Katz mfl. 2001, Kling mfl. 2007, Clampet-Lundquist og Massey 2008 og Ludwig mfl. 2013). Fra Danmark finner Damm (2014) at innvandrernes sosiale nettverk har en positiv effekt på sysselsetting, men hun finner ikke en tilsvarende effekt av selve bostedet.

Fra Sverige er det en rekke studier som tar opp forholdet mellom arbeidsmarkedet og segregering. Bergsten (2010) og Urban (2009) viser at innbyggere i områder med høy arbeidsledighet og fattigdom har større sannsynlig for selv å bli arbeidsledige. Edin og medforfattere (2003) og Andersson og Musterd (2014) finner at høy sysselsetting i en innvandrergroupe påvirker sysselsettingen for andre med samme innvandrerbakgrunn i positiv retning. Det motsatte, altså at sysselsettingen er lav i gruppa, kan føre til dårligere insentiver for å søke arbeid. Mood (2010) viser at dersom man bor i et område med stor andel personer som får stønad til livsopphold, «försör-

jningsstöd»¹, øker risikoen for at man selv får slik stønad.

I norsk sammenheng er nabolagseffekter på arbeid lite undersøkt. Nabolagseffekter av uføretrygd er det imidlertid gjort studier av. Bor man i nærheten av noen som blir uføretrygdet, øker sjansen for at en selv blir uføretrygdet (Rege mfl. 2012).

Noen studier ser på om individuelle egenskaper påvirker både hvor man bor, og om man er sysselsatt. Resultatene er sprikende. Musterd og Andersson (2006) påviser at nabolaget har en selvstendig effekt på arbeidsledigheten, mens Brännström (2004) finner at selve nabolaget har kun svak effekt eller ingen effekter på arbeidsmarkedstilknytningen.

10.3 Konsekvenser av segregering i skoler

Når elever som er like hverandre, samles i enkelte skolekretser, kan det skape forskjeller mellom skolene i hvordan elevene presterer og utvikler seg faglig. Sosiale utfordringer ved skolene påvirker skole-, lærings- og klasserommiljøet. Barn er på skolen store deler av dagen, og et dårlig skolemiljø kan påvirke om de trives på skolen. Dette kan i sin tur ha konsekvenser for læringsresultater og ønsker om å ta videregående opplæring (Lunde 2012).

Nabolag hvor levekårsutfordringer har hopet seg opp, og særlig nabolag med mange leieboliger, kan være preget av mye inn- og utflytting. Det kan igjen påvirke skolene i områdene. Når mange flytter på seg, fører det til at mange elever skiftes ut. Dermed kan skole- og læringsmiljøet bli ustabilit. Dette kan påvirke elevenes resultater (von Simson og Umblijs 2020) og trivsel og gjøre det utfordrende for skoler og lærere å gi elevene kvalitativt god opplæring.

I klasser hvor andelen elever med svake norskkunnskaper er høy, vil det kunne påvirke elevenes læring negativt. Når skolen er det eneste norske språkmiljøet til elevene og flertallet av elevene har dårlige norskkunnskaper, utvikles ferdighetene i norsk saktere.² Utfordringene blir større jo lenger i skoleløpet man kommer, når tekstmengden og kravene til å forstå

¹ «Försörjningsstöd» svarer til det som på norsk kalles stønader til livsopphold og som kan standardiseres (typisk mat og klær).

² Førsteamanuensis Finn Aarsæther i aftenposten.no 30. januar 2013.

fagstoffet blir større. Samtidig trekker ulike studier fram at elever med innvandrerbakgrunn ser ut til å ha en bedre prestasjonsutvikling enn andre elever når alt annet er likt (Kindt 2017, Grøgaard 2012). Dette kan trolig forklares mest med at mange foreldre med innvandrerbakgrunn motiverer barna sine i skolearbeidet og til å ta høyere utdanning.

Så lenge det har vært gjennomført PISA-undersøkelser³, har Finland vært det landet som har minst variasjon i resultater mellom skoler (Sahlberg 2015, referert i Østerud 2016). En case-studie av ulike skoler i en norsk og en finsk kommune viser at skolene i alle områder i den finske kommunen har stor oppmerksomhet på læring av fag (Rapp 2018). I den norske kommunen, derimot, er det stor forskjell på hva skolene legger vekt på, avhengig av hva slags områder de ligger i. Ved skolene i «høystatusområder» står det faglige i sentrum, både hos lærere, elever, rektor og foreldre, og det er et betydelig press på at elevene presterer. I «lavstatusområder» legger skolene mest vekt på det sosiale og mindre på det faglige. Studien viser også til at det i Finland ofte settes inn ressurser med en gang de oppdager at et barn har behov for ekstra oppfølging. I Norge er hjelpeapparatet ofte fragmentert, dårlig koordinert, byråkratisk og langsomt. Det tar lang tid før barna får den hjelpen de trenger.

10.3.1 Skolesegregeringens konsekvenser for skolerresultater, prestasjonsutvikling og frafall i videregående skole

Andelen med innvandrerbakgrunn på skolen ser ut til å bety svært lite for elevenes prestasjoner, både på ungdomsskolen og i videregående (Birkelund mfl. 2010). Foreldrenes utdanningsnivå har mer å si for elevenes karakterer i grunnskolen enn elevsammensetningen ved skolen de går på. Skoler hvor andelen elever med innvandrerbakgrunn er høy, har også en høy andel elever med lavt utdannede foreldre. Selv om gjennomsnittskarakterene er lavere ved disse skolene, har andelen med innvandrerbakgrunn ingen signifikant betydning for elevenes karakterer når det tas hensyn til elevenes familiebakgrunn (Birkelund mfl. 2010, Grøgaard 2012).

Også i en studie fra Sverige ser det ut til at elevenes karakterer etter avsluttet ungdomsskole er relativt upåvirket av andelen medelever med innvandrerbakgrunn (Brandén mfl. 2016). Andelen har imidlertid en liten negativ effekt på resultatene til de aller svakeste elevene, både dem med og uten innvandrerbakgrunn. Innvandreres skole-resultater påvirkes svakt positivt av andelen jevnaldrende med den samme nasjonale bakgrunnen som dem selv. En studie fra Nederland viser at ungdommer som selv har innvandrerbakgrunn, og som bor i nabolag med en høy andel innvandrere, har bedre skolerresultater enn ungdommer som bor i nabolag med en lavere andel innvandrere (Nieuwenhuis mfl. 2017).

En studie fra NTNU undersøker hvordan sammensetningen av elevgruppa i klassen påvirker resultatene på nasjonale prøver i matematikk for femteklassinger (Green og Iversen 2020). Studien viser at andelen elever med flyktningbakgrunn i klassen har klart negativ effekt på resultater til elever uten innvandrerbakgrunn. Den negative påvirkningen stammer fra spesifikke grupper av flyktninger som selv har stor sannsynlighet for å underprestere. Det er først og fremst gutter og elever av foreldre uten høyere utdanning som påvirkes negativt. Studien finner ingen negativ effekt på resultatene av at en høy andel av elevene har en annen innvandrerbakgrunn. Resultatene gjelder alle de undersøkte kommunene, men i storbyene er ikke effektene statistisk signifikante.

Studien setter ellers søkelys på hvor variert både gruppa av innvandrelever og gruppa av elever med flyktningbakgrunn er. Forskerne konkluderer med at skolene ikke har tilstrekkelige kompensatoriske verktøy til å motvirke slike negative effekter (ibid.).

Skolenes elevsammensetning har lite å si for avgangskarakterer og frafall i videregående skole (Birkelund 2010). Ved skoler med mange elever med innvandrerbakgrunn fullfører elevene videregående opplæring i noe høyere grad, målt når elevene er tidlig i tjueårene (Hermansen og Birkelund 2015). Effektene er omtrent tre ganger sterkere blant elever som selv har innvandrerbakgrunn, enn blant øvrige elever. Videre varierer effektene etter hvor elevene med innvandrerbakgrunn kommer fra.

Flere studier har sett på om det finnes såkalte terskeeffekter, altså om andelen elever med innvandrerbakgrunn over et visst nivå betyr mer, eventuelt mindre, for skolerresultater eller frafall (for eksempel Grøgaard 2012, Birkelund mfl. 2010, Næss 2011). Om, og eventuelt på hvilket

³ OECDs PISA-undersøkelse (Programme for International Student Assessment) måler 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. Det overordnede målet er å evaluere hvor godt skolesystemet i de ulike landene forbereder elevene til videre studier, yrkesliv og en aktiv deltakelse i samfunnet.

nivå, man finner signifikante terskeeffekter, varierer. Noe av grunnen til de ulike funnene kan være at terskeeffektene inndeles på ulike måter (Andresen 2014).

10.4 Tillit, deltakelse og samhold

I utvalgets mandat er det vist til NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit*, der det er pekt på at det norske samfunnet må lykkes bedre med integrering av innvandrere og flyktninger fra land utenfor Europa for å ivareta samhørighet, tillit og samfunnsmodellens legitimitet.

Et sentralt element i et demokratisk samfunn er at folket deltar. Samfunnsengasjement blant ulike grupper i befolkningen er med på å gi legitimitet til dem som styrer. Samfunnsengasjementet er også med på å informere dem som styrer om hva som rører seg i samfunnet, slik at de kan ta informerte beslutninger (Eimhjellen mfl. 2020).

10.4.1 Tillit i den norske samfunnsmodellen

Sosiale rettigheter, økonomisk omfordeling og demokratisk representasjon er grunnpilarer i det norske velferdssystemet. Rettighetene har bidratt til utjevning mellom ulike grupper i befolkningen og til deltakelse på ulike arenaer i samfunnet. Dette har skapt grunnlag for sosial kohesjon, forstått som samhold, samhørighet og samfunnsmessig solidaritet som gjerne knyttes til brede felles verdier og målsettinger i et samfunn – selv om samfunnet består av mennesker med ulik bakgrunn. Kohesjon og tillit er beslektede begreper, men mens tillit også kan eksistere mellom mennesker mer direkte, er kohesjon et begrep som mest brukes på samfunnsnivået (NOU 2017:2).

Man antar at tillit er koplest til mange positive utfall for samfunnet (Newton 2007), og at høye nivåer av tillit er bygd inn i de nordiske samfunnsmodellene (Rothstein og Stolle 2003, NOU 2017: 2). Den norske velferdsstaten baserer seg på to former for tillit. Den ene formen for tillit handler om tilliten til samfunnsinstitusjoner, også kalt vertikal tillit. Borgerne stoler på at offentlig forvaltning stort sett fungerer, at myndighetene er upartiske, effektive, og at beslutninger som tas, skal baseres på informasjon som er etterprøvbare (ibid.). Uten tilliten til at staten og det offentlige mer generelt forvalter samfunnets ressurser på en fornuftig måte, vil den enkelte neppe være like villig til å betale skatt eller la offentlige instanser stå for store deler av omfordelingen i samfunnet. Høy tillit til politiske institusjoner blir gjerne sett på som nødvendig for at et

demokrati skal fungere godt. Rothstein og Stolle (2003) hevder at økonomisk likhet tenderer til å øke den sosiale kapitalen i samfunnet, slik som for eksempel generalisert tillit.

Den andre sentrale formen for tillit handler om tillit borgerne imellom og er kalt horisontal tillit. Horisontal tillit deles ofte inn i partikulær tillit til dem man kjenner, og generalisert tillit til folk flest. Denne troen på andre, det vil si den generaliserte tilliten til andre, er høy i Norge (Wollebæk og Seegård 2011). I befolkningen mener to av tre at man «kan stole på de fleste» (Brekke mfl. 2020).

Selv om befolkningen i Norge har høy tillit generelt, er gradene av tillit ulikt fordelt i ulike grupper i befolkningen. For eksempel er tillitsnivået til andre mennesker signifikant lavere i flere innvandringsgrupper enn i den øvrige befolkningen. Levekårsundersøkelsen blant innvandrere fra 2016 viser at én av fem innvandrere (22 prosent) har liten tillit til sine medmennesker, mens det samme bare gjelder 6 prosent i befolkningen generelt. På den annen side har innvandrere mer tro på det politiske systemet enn den øvrige befolkningen. Arbeidsledighet, dårlig råd og diskriminering reduserer tilliten til det politiske systemet (Støren 2019). En studie av sivilsamfunnsdeltakelse blant innvandrere i Norge (Eimhjellen mfl. 2020), som blant annet analyserer data fra levekårsundersøkelsen blant innvandrere fra 2016, undersøker om tillit hos innvandrere øker med botid i Norge. Det er først og fremst i gruppa av innvandrere som har bodd i Norge i ti år eller lenger, at de ser en økning i grader av tillit. Men innvandrerne når aldri helt opp på tillitsnivået til den øvrige befolkningen. De som har bodd i Norge i mer enn 20 år, skårer 6,3 på tillitsskalaen, mot 7,2 i den øvrige befolkningen (ibid.).

Levekårsdata fra SSB viser at om lag én av fire innvandrere oppgir at de ikke har en eneste venn uten innvandrerbakgrunn (Sandnes 2017). Ut fra dette kan man forvente at mennesker som først og fremst er sammen med andre med samme språkbakgrunn, religion, kultur eller landbakgrunn, vil ha færre sosiale bånd til mennesker med annen bakgrunn og mindre tillit til mennesker med andre kjennetegn.

10.4.2 Teorier om hvordan tillit utvikles

Å delta i (lokale) aktiviteter bidrar til at folk utvikler tillit og opparbeider sosial kapital (Putnam 2000). Putnam definerer sosial kapital som summen av normer, tillit og nettverk (ibid.). Sær-

lig sentralt er forholdet mellom sammenbindende (*bonding*) og brobyggende (*bridging*) sosial kapital (ibid.). Et sammenbindende nettverk kople sammen individer som deler viktige kjennetegn, for eksempel språk, religion og kulturell tilhørighet, og gjør at deltakerne føler tilhørighet og identifiserer seg med gruppa. Brobyggende nettverk er med på å kople enkeltindivider sammen på tvers av slike forskjeller. Begge formene for sosial kapital anses som viktige, og de blir ikke bare sett på som et gode for enkeltindivider, men også for samfunnet som helhet. En viktig innsikt er at disse to formene for sosial kapital ikke trenger å stå i motstrid til hverandre, men at sammenbindende sosial kapital ofte er en forutsetning for den brobyggende. Mange trenger en trygg tilhørighet blant likesinnede før man orienterer seg mot dem som oppleves som mer ulike seg selv. Samtidig påpekes det at den brobyggende sosiale kapitalen ofte ikke kommer av seg selv (Ødegård mfl. 2014), men er mer krevende «å få til».

Det er flere teorier om hvordan tillit utvikles gitt ulike omstendigheter. I det som blir kalt kontaktteorien (Allport 1958, Pettigrew mfl. 2011), forklarer man at tillit utvikles, og at fordommer reduseres ved at mennesker bygger relasjoner til hverandre gjennom ansikt-til-ansikt-kontakt. Kontaktteorien utfordres av konfliktteorien. I konfliktteorien blir det hevdet at jo mer man blir eksponert for folk med ulik bakgrunn, og dermed for konfliktfylte situasjoner, jo mer vil man holde seg til og stole på «sine egne». En tredje retning er det Putnam har kalt «constrict theory» (Putnam 2007). Ifølge denne retningen er det ikke slik at man enten stoler på sine egne eller på andre grupper. Man stoler mindre både på sine egne og på andre fordi man trekker seg tilbake fra samfunnslivet og de arenaene som ellers kunne skapt tillit.

I flere internasjonale studier finner man en negativ sammenheng mellom segregering etter innvandrerbakgrunn og tillit (Delhey og Newton 2005, Uslaner 2012). Også i studier fra Skandinavia finnes holdepunkter for det som er kalt konfliktteorien. Flere studier finner at innslag av innvandrere i befolkningen (egentlig «etnisk mangfold») påvirker tillit. I en studie av 61 kommuner og bydeler i de største byene i Norge finner Fladmoe og Steen-Johansen (2018) at innslag av innvandrere i lokalsamfunnet svekker tilliten mellom folk lokalt, men ikke den generaliserte tilliten. Det samme finner man i Danmark (Dinesen og Sønderkov 2015). Fra Sverige finner man at både den lokale og den generaliserte tilliten er svekket av innslag av innvandrere i befolkningen (Wollebæk 2013, referert i NOU 2017: 2:164). Hva som er

årsaken til lavere nivåer av tillit i nabolag og lokalsamfunn med mange innvandrere, gis det ikke klare svar på i disse studiene. Blant de mulige forklaringene forskerne peker på, er dette en: Fordi det bor mange innvandrere i et område, og det er slik at innvandrere generelt har lavere nivåer av tillit enn den øvrige befolkningen, så kan det være slik at man måler et lavere nivå av tillit hos innvandrere.

I en undersøkelse av holdninger til innvandring, integrering og mangfold i Norge (Brekke mfl. 2020) framkommer det at selv om det er en høy andel i Norge som mener at man kan stole på de fleste, er det blant dem som svarer ja på dette spørsmålet, en betydelig andel som er mer lunkne når de får spørsmål om tillit til innvandrergrupper. Blant dem som svarte ja på spørsmålet om man kan stole på de fleste, var det om lag 80 prosent som mener at de stoler ganske mye eller helt og holdent på dem som i undersøkelsen er kalt «etniske nordmenn flest». Videre svarte om lag 50 prosent at de stoler på innvandrere fra land i Asia, Afrika, mv. flest, og 40 prosent at de stoler på øst-europeiske innvandrere flest. Dette tyder på at selv blant dem som uttrykker høy generell tillit, omfatter ikke denne tilliten nødvendigvis alle grupper av mennesker.

Fra tidligere studier av utsatte områder blant annet i Nederland og Danmark har flere forskere funnet tegn til at folk trekker seg tilbake fra samfunnslivet (Andersen 2003). Dette gir støtte til Putnams «constrict theory», som innebærer at man trekker seg tilbake fra de arenaene som ellers kunne skapt tillit (Putnam 2007).

At innbyggerne i et samfunn opplever fellesskap og tilhørighet til hverandre og til samfunnets institusjoner, og der den opplevde avstanden mellom ulike grupper er liten, påvirker sosial kapital (Rothstein og Stolle 2003) og kan sies å virke som et «lim» i samfunnet.

10.4.3 Sosial kapital, kollektiv handlekraft, deltakelse og samhold

Formelle og uformelle sosiale bånd mellom innbyggere i et område kan kalles sosial sammenhengskraft, eller kohesjon (*social cohesion*). Sosial kohesjon kan beskrives som et lim som holder samfunnet sammen, både det nære lokalsamfunnet og samfunnet i bredt. Innbyggere om trives på stedet de bor, oppsøker trolig naboer og arenaer i lokalmiljøet, som igjen vil påvirke den sosiale kohesjonen i et område (Christensen mfl. 2019b). Folk utvikler tillit og opparbeider sosial kapital ved å delta i lokale aktiviteter (Putnam 2000). Del-

takelse er dermed viktig for limet i et lokalsamfunn. I lokalsamfunn er det sivilsamfunnet som står for mange av aktivitetene. At folk bor stabilt i et område, bidrar ikke automatisk til høy sosial sammenhengskraft i et område. Men det er et premiss for at en slik kraft kan oppstå (Christensen mfl. 2019b).

Forskningslitteraturen peker på «kollektiv handlekraft» som et uttrykk for evnen i befolkningen til å organisere seg i sammenslutninger om et felles mål. Kollektiv handlekraft innebærer at folk gjennom å organisere seg i ulike sammenslutninger bruker demokratiske påvirkningskanaler eller positiv sosial kontroll til å reagere på normbrudd eller trusler i nærmiljøet og gjennom handlinger gjør felles positive normer gjeldende (Christensen mfl. 2019b).

At innbyggerne deltar i forenings- og kulturlivet og i frivillig arbeid, er kjennetegn på at det er ressurser i nærmiljøet og lokalsamfunnet som kan mobiliseres til kollektiv handlekraft. Om en kollektiv handlekraft blir mobilisert i praksis, kan oppdages ved å se på den kollektive reaksjonen på konkrete hendelser som naboene opplever at kan redusere kvaliteten ved området de bor, for eksempel bygging av store veier. Hvis folk protesterer, kan det være et tegn på kollektiv handlekraft i området. Og motsatt, hvis det ikke er protester, kan det være et tegn på lav grad av kollektiv handlekraft i området (Christensen mfl. 2019b).

Studier har vist at sivilsamfunnet er svekket i noen utsatte områder (Ødegård mfl. 2014). Det innebærer at arenaer der det utvikles interessebaserte relasjoner på tvers av ulike grupper, blir færre. Andre steder er det et problem at innvandrerbefolkningen og den øvrige befolkningen har sine nettverk og foreninger side om side, men med få relasjoner på tvers.

Når folk ikke møtes, utvikles det heller ikke noen felles lokalsamfunnsidentitet. Selle og Wollebæk (2015) beskriver frivilligheten som en infrastruktur som gjør kollektiv handling mulig. Ødegård og medforfattere (2014) beskriver hvor mye det har å si at det er fellesskapsarenaer i flerkulturelle lokalsamfunn, hvor individer er ulike når det gjelder viktige kjennetegn som landbakgrunn, språk, religion og ideologisk tilhørighet. Der grupper med forskjellig kulturell og religiøs bakgrunn og/eller landbakgrunn ikke har felles møteplasser, bidrar det til å svekke innbyggernes tilhørighet til lokalsamfunnet. De siste tiårene har det vokst fram et foreningsliv hvor rekrutteringsgrunnlaget baseres på felles landbakgrunn eller religiøs og kulturell tilhørighet (ibid.). Dette er en

viktig arena for sammenbindende kapital, men dersom det er begrenset kontakt mellom det tradisjonelle og innvandreroorienterte foreningslivet, blir da heller ikke frivilligheten en plattform for felles, kollektiv handling.

I tillegg til at samfunnsengasjementet utgjør forbindelser mellom befolkningen og dem som styrer, kan samfunnsengasjement også være til nytte for de personene som deltar. For eksempel kan de gjennom å engasjere seg bygge opp personlige og sosiale ressurser som kunnskap, ferdigheter, ansvar, nettverk og tillit (Eimhjellen mfl. 2020).

I undersøkelser gjort i hele befolkningen ser ikke organisasjonstilknytning ut til å påvirke, eller bare ha liten betydning, på sosial kapital (her forstått som nettverk og tillit) (se blant annet Wollebæk og Selle 2007). Selv om man ikke ser slike sammenhenger i befolkningen som helhet, har man i studier av innvandrere sett at frivillig arbeid samvarierer med tillit (se for eksempel Segård 2011). Eimhjellen og medforfattere (2020) viser at innvandrere som jobber frivillig, har større tillit til andre mennesker enn innvandrere som ikke er med på frivillig arbeid. Forskerne har undersøkt om det er det frivillige arbeidet som gjør innvandrere tillitsfulle, eller om det er de tillitsfulle som søker seg til frivillig arbeid. Andre studier har ikke avklart om økt deltakelse fører til økt tillit, eller om det er omvendt. Eimhjellen og kolleger oppfatter det slik at tillit mer er en forutsetning for frivillig arbeid blant innvandrere, heller enn at det frivillige arbeidet bidrar til det (ibid.).

10.5 Forståelsen av parallellsamfunn og hvordan de utvikler seg

Begrepet «parallellsamfunn» blir brukt for å beskrive mange virkeligheter og forstås på ulike måter. Egge og Solhjell (2018) har tatt for seg ulike måter begrepet forstås på i akademia, av politiet og i det offentlige ordskiftet. Forskerne viser til at begrepet er tett koplet til migrasjonsfeltet, og at synet på hvordan det skal forstås er relativt polarisert. Det ene perspektivet legger vekt på minoritetsgrupper som er skeptiske til samfunnets verdier og institusjoner. Det andre legger vekt på at stat og storsamfunn mangler vilje og evne til å inkludere minoritetsgrupper. Det at det utvikles parallellsamfunn kan ikke forklares med valgene til enkelte grupper eller miljøer alene. Det handler om et samspill mellom majoritetssamfunnet og ulike minoriteter.

For å forstå parallellsamfunn brukes begrepene «samfunnskontrakt» og «sosial kapital». Samfunnskontrakten beskrives som et bånd mellom stat og borgere, som en symbolsk kontrakt eller enighet om hva slags samfunn man er en del av, og om hva slags lover og regler som gjelder. Sosial kapital handler om sivilsamfunnets evne til å utvikle tillitsfulle relasjoner mellom borgerne. Forskerne legger særlig vekt på den tillitsbyggingen som skjer i offentlige institusjonene ved at de leverer kvalitet og likebehandling. Er tilliten til systemet stabil og høy, påvirker det tilliten mellom borgerne. Statens legitimitet påvirker innbyggernes lojalitet, både til systemet og til hverandre.

Oppsummert forstås begrepet parallellsamfunn som et todelt begrep. Det beskriver på den ene siden en samfunnsstruktur der det både er lav politisk vilje og/eller kapasitet til å sikre alle borgere grunnleggende tjenester og rettigheter. På den andre siden beskriver begrepet at det finnes en tilsvarende motstand fra innvandrergupper om å slutte seg til majoritetssamfunnet. Forskerne mener det er misvisende å bruke betegnelsen parallellsamfunn på situasjonen i Norge. De slår imidlertid fast at det finnes utfordringer både knyttet til tillit og lojalitet på den ene siden og ute-

stenging og diskriminering på den andre. I ulik grad vil det derfor danne seg nye former for subkulturer og utenforskap.

Den danske strategien *Ét Danmark* uten parallellsamfund definerer ikke begrepet parallellsamfunn, men i omtalen vises det til at mange barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn lever i isolerte enklaver i Danmark. De beskrives å være reelt uten kontakt med det danske samfunnet, og de har ikke tatt til seg danske normer og verdier. Parallellsamfunn forstås dermed som et resultat av valg enkelte grupper eller miljøer tar. Det har likhetstrekk med begrepet «getto» som i den internasjonale forskningslitteraturen ofte blir brukt om utsatte, urbane boområder (Strand og Kindt 2019). Begrepet getto kan forstås som at innbyggerne i områdene lever mer isolert og har lagd egne institusjoner eller parallellsamfunn innad i byområdet. Videre innebærer begrepet at disse innbyggerne i liten grad beveger seg utenfor det utsatte området. Høy arbeidsledighet, levekårsproblemer og fattigdom kan forsterke effekten av at folk holder seg i nabolaget sitt. Med en slik forståelse av begrepet kan det ifølge Strand og Kindt ikke sies at det finnes gettoer i Norge.

Kapittel 11

Utvalgets vurderinger av bokonsentrasjon – årsaker, konsekvenser og situasjonen i Norge

11.1 Økonomisk ulikhet og byenes utforming legger grunnlag for segregering

Utvalget mener det er sannsynlig at økt økonomisk ulikhet gir økt segregering, men hvor raskt det skjer, og hvor sterk effekten er, vil kunne variere. Flere forhold kan påvirke hvor sterkt økonomisk ulikhet gir seg utslag i segregering. Gode og varierte boligområder kan dempe segregeringen. Hvis boligområdene generelt har gode kvaliteter, vil det dempe mekanismene som fører til segregering. Ulike boligtyper innad i boligområdene kan gi prisforskjeller og valgmuligheter og også føre til at befolkningen blir mer sammensatt.

Utvalget mener likevel at det er usikkert om offentlige myndigheter på lang sikt kan hindre at økonomisk ulikhet øker segregeringen. Økonomisk ulikhet kan bidra til at forskjellene i boligprisene øker, og at folk med lave inntekter har begrensede valgmuligheter på boligmarkedet. Da kan det være vanskelig å motvirke at de som har råd til det, i økende grad bosetter seg i de samme områdene, mens noen områder over tid får en sterk konsentrasjon av levekårsutfordringer.

I Norge er velstandsnivået og sysselsettingsgraden høyere og den økonomiske ulikheten lavere enn i mange land det er naturlig å sammenlikne seg med. Norge har heller ikke store, isolerte områder med boliger av gjennomgående lav kvalitet. Boligområdene er generelt velholdte og godt planlagt, med gode transportforbindelser og større variasjon i boligtyper enn i mange andre land. Kommunene bruker mye ressurser på å vedlikeholde og ruste opp skoler, grøntområder og fritidsanlegg. *Utvalget* mener at dette er sentrale årsaker til at segregeringen er lavere i norske byer enn i mange tilsvarende vesteuropeiske byer.

Avbrutt skolegang blant unge voksne, svak tilknytning til arbeidslivet i deler av befolkningen og økende inntekts- og formuesforskjeller innad i byene er imidlertid bekymringsfulle trekk. I løpet

av de siste tiårene har andelen lavinntektsfamilier i norske byer økt sterkt. Det kan forsterke segregeringen også i Norge.

Utvalget ser også noen uheldige trekk ved byutviklingen i Norge. Noen områder er preget av støy og luftforurensning, mangel på vedlikehold og andre kvalitetsutfordringer. Økende befolkningsvekst og etterspørsel etter boliger i byene betyr at det blir større press på friområdene, at flere grønne områder blir bygd ut, at folk må bo trangere, og at støy og luftforurensning øker. Når transportbehovet øker, går mer areal med til infrastruktur. Det kan binde områder sammen, men også gi større barrierer mellom områdene. Det er en fare for at høy etterspørsel og boligprisvekst presser lavinntektskusstander ut av byene eller inn i dårligere boforhold, og det er en fare for at høy utbyggingstakt og fortetting forsterker kvalitetsforskjellene mellom områder.

11.2 Selektiv flytting forsterker bokonsentrasjon

Flytting inn og ut av nabolag og byer påvirker hvordan et område utvikler seg over tid. Flytting kan forsterke segregering etter både inntekt, innvandrerbakgrunn og andre sosiale kjennetegn.

En høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn i et boligområde kan føre til at andelen fortsetter å stige. Mekanismene bak dette er selektiv flytting, altså flyttemønstre både i befolkningen med og uten innvandrerbakgrunn som påvirker hvor høy andelen med innvandrerbakgrunn i områdene blir. I Norge er det ikke gjennomført store undersøkelser av selektiv flytting etter innvandrerbakgrunn, men i studier fra Sverige og Danmark er det dokumentert at slik selektiv flytting skjer. Segregeringen etter innvandrerbakgrunn påvirkes særlig av at den øvrige befolkningen unngår å flytte til, eller flytter fra, områder med mange innvandrere. *Utvalget* mener det er

god grunn til å tro at slike mekanismer også gjelder i Norge.

Når andelen innbyggere med innvandrerbakgrunn øker i enkelte områder, skyldes det flere forhold. Mange innvandrere har lavere inntekt og formue enn gjennomsnittet i befolkningen, og forskjeller i boligpriser vil derfor påvirke hvor innvandrere bosetter seg. I tillegg er det slik at folk som flytter gjerne søker seg til nabolag der befolkningen likner dem selv. Både innbyggere med og uten innvandrerbakgrunn kan ønske å bosette seg i nærheten av egen familie, eget nettverk eller folk de oppfatter at likner seg selv. Videre mener *utvalget* at det er grunn til å tro at en del velger seg vekk fra områder med mange med innvandrerbakgrunn ut fra andre årsaker. Det kan være omdømme, skoler med krevende læringsmiljøer og dårlige skoleresultater eller antakelser om at det er slik.

Selektiv flytting forsterker segregeringen i byene og bidrar til en utvikling der noen nabolag får en opphoping av levekårsutfordringer. *Utvalget* mener utviklingen gir grunn til bekymring. Svært mange av familiene med lavinntekt i de områdene *utvalget* har studert, har innvandrerbakgrunn, og de kan ha flere andre typer utfordringer enn bare de økonomiske.

11.3 At flere eier bolig, kan stabilisere levekårsutsatte områder

Utvalget mener at det at mange eier boligen sin, kan ha stabiliserende effekter for levekårsutsatte områder. Boligeie kan være positivt for bostabilitet, noe som kan styrke fellesskapet i nabolagene og være viktig for barnas hverdag og skolene. Boligeie kan også fremme vedlikehold og velstandsutvikling og dermed slå ut positivt for nærmiljøkvalitetene.

Når store deler av Norges befolkning eier sin egen bolig, er det med på å jevne ut de økonomiske ulikhetene sammenliknet med når flere leier bolig. Sånn sett bør en høy andel boligeiere ha en dempende effekt på segregering. *Utvalget* mener at det likevel er vanskelig å slå fast at boligeie er en viktig årsak til den relativt lave segregeringen i norske byer. De viktigste landene Norge kan sammenlikne seg med, har en høy andel sosiale utleieboliger konsentrert i enkelte byområder. I praksis ser det ut til at sosiale utleieboliger ofte blir konsentrert i enkelte deler av byen, og at dette i seg selv kan bidra til høyere segregering enn det vi har i Norge. Dette gjelder imidlertid ikke for alle byer. Det er også eksempler på at

sosiale utleieboliger blir spredt og er en integrert del av ordinære bomiljøer, og at segregeringen der også er på samme nivå eller lavere enn i Norge. Det er i tillegg eksempler på vesteuropeiske byer med en høy boligeierandel som er betydelig mer segregert enn byer i Norge.

Utvalget mener dessuten at det i det norske boligsystemet kan være noen faresignaler med hensyn til segregering. En høy andel boligeiere betyr at offentlige myndigheter ikke har samme mulighet til å gripe inn og påvirke segregeringen som myndighetene i land med en stor offentlig utleiesektor. Selv om en høy andel boligeiere gir en jevnere velstandsvekst enn en lav andel boligeiere, vil økende forskjeller i boligpriser øke de økonomiske ulikhetene. Hvis boligmarkedene i levekårsutsatte områder stagnerer, eller hvis boligprisutviklingen er betydelig lavere enn i andre deler av byen, vil det kunne gjøre det vanskeligere å flytte videre fra disse områdene. Sterk prisvekst i andre deler av byen vil innskrenke valgmulighetene for lavinntektsstatus og dermed kunne øke segregeringen.

I tillegg er det i Norge tendenser til konsentrasjon av levekårsutfordringer i områder med mange utleieboliger. Selv om de fleste boliger er godt vedlikeholdt, er det også eksempler på manglende vedlikehold. Det gjelder både for eide og leide boliger, men er nok særlig utpreget i boområder med en høy andel utleieboliger. *Utvalget* mener at det er bekymringsfullt at en del boligsameiere får en høy andel utleieboliger med mange beboere med levekårsutfordringer. En del leietakere har få muligheter på boligmarkedet. Det gjør at utleiere kan spekulere i å tilby dårlige boliger til høye husleier, og at leietakere kan synes det er vanskelig å ta opp mangler med utleieren. Det er en del eksempler på at boområder med mange utleieboliger har høy flyttehyppighet, svake sosiale nettverk og manglende vedlikehold. *Utvalget* mener at det er en fare for økende levekårsoppbygging i slike områder.

11.4 En variert befolkning kan styrke nabolag

Utvalget mener at en sosioøkonomisk variert befolkning i nabolagene er positivt. Folk treffes i nabolaget blant annet gjennom skoler og barnehager, og gjennom lokale aktiviteter i idrettslag og lokale foreninger. Når folk med ulik bakgrunn bor i samme område, kan det bidra til å styrke relasjoner på tvers av ulike grupper. *Utvalget* vil særlig framheve at det er viktig for alle lokalsamfunn å ha

engasjerte beboere som bryr seg om nabolaget, og som er villige til å bidra i idrettslag og andre lokale foreninger. Fellesskapet i nærmiljøet og kommunikasjonen mellom beboere med ulik bakgrunn, er med på å skape normer og felles forståelse for hva som er akseptabel atferd. Det skaper sosialt lim og kollektiv handlekraft. Gjennom slike fellesskap og sosiale bånd blir det også lettere å samarbeide om å løse utfordringer i nabolagene.

Utvalget mener samtidig at det å bo i områder med små sosiale forskjeller kan ha sine fordeler. Mange liker å bo nær folk som likner dem selv, og det kan gi lokalsamfunn med sterkere samhold. Flere undersøkelser har også pekt på at naboer med ulik sosial bakgrunn ikke nødvendigvis omgås. I land hvor mange barn går på private skoler, vil det kunne bety at barn med ulik sosial bakgrunn ikke leker sammen, selv om de bor i samme nabolag. I Norge går barn stort sett på den lokale skolen, og i varierte nabolag vil det derfor være større sjanse for at barn med ulik sosial bakgrunn leker med hverandre. Det kan dessuten være fordeler av å ha varierte nabolag selv om folk ikke har så mye sosial kontakt. Folk med høyere inntekt og utdanning kan for eksempel ha større påvirkningskraft på offentlige beslutninger som angår nabolaget, noe som kommer hele nabolaget til gode. Selv om det er mange fordeler med samhold i nabolagene, er det ikke nødvendigvis bare fordeler. Det kan skape engasjement rundt fellesskapet, men også føre til et sosialt press mot folk som oppfører seg annerledes.

Det kan likevel være grunn til å spørre om det er vanskeligere å få varierte lokalsamfunn til å fungere hvis de økonomiske ulikhetene i samfunnet generelt og innad i lokalmiljøene blir for store. Det vil si at det kan være vanskeligere å bygge fellesarenaer, nettverk, tillit og deltakelse på tvers i slike lokalsamfunn. En blandet befolkning sikrer heller ikke i seg selv gode oppvekstforhold for levekårsutsatte barn og unge. Det kan for eksempel være ekstra vanskelig for barn i familier med lave inntekter å bo i områder hvor andre har god råd.

Mange nabolag har en variert befolkning. I tillegg er de økonomiske forskjellene i Norge små sammenliknet med andre land, og forskjellene innad i nabolagene blir dermed også mindre. Folk er også stort sett tilfredse med nabolaget sitt. Men segregeringen i Norge har økt, og i byer som Oslo ser vi ikke minst en høy bokonsentrasjon blant folk med høye inntekter og formuer.

11.5 Mangel på deltakelse svekker tilliten og samholdet

Utvalget legger vekt på at engasjement og deltakelse er grunnsteiner i et demokrati. For demokratiske prosesser er det derfor en utfordring at ulike sosiale grupper engasjerer seg og deltar i ulik grad, slik vi ser internasjonalt og i Norge. Hvis mange innbyggere i et område engasjerer seg mindre eller ikke deltar i nær- og oppvekstmiljøet til barna, kan det gjøre det vanskeligere for dem å bli inkludert.

Det er ikke nødvendigvis slik at lokale tilbud i seg selv bidrar til nettverk og tillit mellom folk lokalt. Folk er mobile og kan like gjerne benytte tilbud andre steder i byen enn i sitt eget nærmiljø. Sosiale bånd i lokalsamfunn utvikles gjerne mellom mennesker som har noe til felles. I områder der det bor mange barnefamilier, vil for eksempel aktiviteter for barn danne felles arenaer der barn, unge og familier kan møtes.

I enkelte utsatte områder kan det være færre som deltar på lokale arenaer. Det kan for eksempel være få møteplasser eller at de som er, brukes for lite. Andre steder er det et problem at innvandrerbefolkningen og øvrig befolkning har sine nettverk og foreninger side om side, men med lite samhandling på tvers.

Utvalget registrerer at personer fra levekårsutsatte områder er svakt representert i politiske organer. Det er et demokratisk problem hvis kunnskapen om og erfaringer fra levekårsutsatte områder er svakt representert på Stortinget og i kommunepolitikken. Kunnskapen om eget nærmiljø vil ofte være større enn kunnskapen om andres nærmiljø. *Utvalget* mener derfor at det er viktig å følge med på den politiske representasjonen fra levekårsutsatte områder.

Studier har vist at sivilsamfunnet er svekket i noen utsatte områder. Frivilligheten blir ikke en plattform for felles, kollektiv handling. At ulike grupper i befolkningen har sine nettverk ved siden av hverandre, innebærer at arenaer der det kan utvikles interessebaserte relasjoner på tvers av ulike grupper, blir færre. Det kan gjøre at folk i lokalsamfunn deltar mindre, folk møtes sjeldnere, og det utvikles heller ikke en felles identitet i lokalsamfunnet. Et svekket sivilsamfunn kan redusere evnen til å skape positivt engasjement i nærmiljøet og til at barn og unge i mindre grad blir sosialisert til å bli aktive samfunnsmedlemmer. Fellesskapet i nærmiljøet og kommunikasjonen mellom beboere er med på å skape normer og felles forståelse for hva som er akseptabel atferd. Det skaper sosialt lim og kollektiv handlekraft.

Gjennom slike fellesskap og sosiale bånd blir det også lettere å samarbeide om å løse utfordringer i nabolagene.

Tillit er en viktig forutsetning for den norske velferds- og samfunnsmodellen. Det er blant annet beskrevet av Brochmann-utvalgene. Tillit er både vertikal tillit, det vil si tillit til dem som styrer, og generalisert tillit mellom innbyggere. *Utvalget* viser til at innvandrere har høyere tillit til politiske institusjoner enn den øvrige befolkningen, selv om innvandrerbefolkningen i snitt har dårligere levekår. Selv om dårligere levekår hos innvandrere ikke nødvendigvis henger sammen med lavere grad av tillit til dem som styrer, viser *utvalget* til at arbeidsledighet og ikke minst opplevd diskriminering kan være skadelig for tilliten og for deltakelsen i bredt.

For barn og unge er det av stor betydning hvordan utdanningssystemet påvirker livssjansene deres. *Utvalget* mener det er viktig at målet om at barn og unge skal ha like muligheter, holdes høyt. Om alle i realiteten gis like muligheter, vil påvirke tilliten til samfunnsinstitusjonene.

I tillegg til den vertikale tilliten til dem som styrer, er generalisert tillit en viktig forutsetning i den norske velferds- og samfunnsmodellen. Den generaliserte tilliten lener seg på forståelsen av et fellesskap og bidrar til å gjøre samhandlingen mellom mennesker smidig og effektiv. Hvordan den generaliserte tilliten utvikles i hverdagen og i levde liv, er det lite dokumentasjon på fra forskningen. Men man kan anta at oppfatninger om likhet, relasjoner basert på noe som forener, og å ha felles interesser og opplevelser bidrar til bedre generalisert tillit.

Utvalget tror at levende og gode lokalsamfunn med mange møteplasser og arenaer for å delta og samhandle kan ha positive effekter for tilliten og den opplevde tilhørigheten til stedet folk bor, men også til storsamfunnet på lang sikt. Tilliten mellom folk og tilliten til myndighetene er høy i Norge. Erfaringer fra andre land viser imidlertid at hvis tilliten og tilhørigheten i samfunnet svekkes, vil det kunne ha negative konsekvenser for folks livskvalitet og trygghet. Ettersom tillit er en form for lim i samfunnet i stort, vil minkende tillit kunne ha negative effekter for økonomien og den generelle velstandsutviklingen.

11.6 Opphoping av levkårsutfordringer kan virke negativt for nabolagene

En del internasjonale studier *utvalget* har gått gjennom viser eksempler på at ulike nabolagspro-

blemer, både sosiale problemer og fysisk forfall, kan forsterke hverandre. I andre studier er det mer usikkert om ulike problemer faktisk forsterker hverandre eller bare opptrer samtidig.

Selv om årsakssammenhengene ikke alltid er helt klare, mener *utvalget* at det er grunn til å slå fast at sterk konsentrasjon av levekårsutfordringer kan virke negativt på beboere. Det kan også øke risikoen for sosiale problemer i nabolagene. *Utvalget* vil samtidig presisere at selv om den gjennomsnittlige inntekten og utdanningsnivået i et nabolag er lavt, betyr det ikke nødvendigvis at risikoen for sosiale problemer er høy.

Generelt ser det ikke ut til at levekårsutsatte områder har hatt en sterk negativ utvikling de siste ti årene. Den store majoriteten av beboere trives i nabolagene sine, boligområdene er velholdte, og det er få rapporter om alvorlig konfliktfylte nabolag. Det er likevel en svært sammensatt utvikling i levekårsutsatte områder, med både positive trekk og med noen klare faresignaler. En del områder er det viktig å følge ekstra nøye med på. Situasjonen er særlig utfordrende i et fåtall områder. Dette er områder med store levekårsutfordringer på mange ulike felt og som har hatt en tydelig negativ utvikling de siste ti årene. *Utvalget* er spesielt bekymret for det økende tallet på områder hvor svært mange barnefamilier har lave inntekter, og hvor mange har store levekårsutfordringer. Det kan gi svært vanskelige oppvekstforhold.

En del områder, særlig sentrumsområder, har store interne levekårsforskjeller. Der bor folk med de aller laveste inntektene og størst levekårsutfordringer vegg i vegg med grupper med høy utdanning og inntekt. Flere slike områder er preget av mye inn- og utflytting, trangboddhet og mangel på rekreasjons- og grøntområder. I kombinasjon med høy kriminalitet noen steder gir dette særskilte utfordringer for barn og unges oppvekstmiljø.

11.7 Å bo i utsatte områder kan påvirke barns utdanning negativt

Nabolaget barn vokser opp i, ser ut til å ha effekter på utdanningen deres senere i livet. Studier fra flere land viser at det å vokse opp i et utsatt nabolag har negativ effekt på barnas utdanning når de er unge voksne. Både beboersammensetningen og andre trekk ved nabolaget kan påvirke, for eksempel skolens kvalitet, fritidstilbudene, uteområdene og det sosiale miljøet. Skolene ser ut til å påvirke mest.

Selv om det generelle bildet ved skolene i utsatte byområder er at barn trives på skolen, og

at læringsmiljøet og det sosiale miljøet er godt, ser *utvalget* at det er store forskjeller mellom skolene i de utsatte områdene. Forskjellene kan være svært store også mellom skoler som ligger nær hverandre. At foreldre velger enten å flytte til en annen skolekrets eller å sende barna sine til skoler som de anser å ha bedre kvalitet, kan bidra til å forsterke tendensene til skolesegregering.

Enkelte skoler får et uforholdsmessig stort omfang av utfordringer. De får flere elever med særlige behov, for eksempel behov for særskilt opplæring i norsk eller spesialundervisning, og elever som sliter med ulike sosiale utfordringer. En del av elevene har kanskje ikke den samme støtten hjemme som mange andre elever. Videre kan mange elever som flytter underveis i skoleløpet, gi et ustabil skole- og læringsmiljø. At nyankomne elever som ikke snakker norsk, kommer inn underveis i skoleløpet, kan være ekstra utfordrende ved skoler som allerede sliter med å gi elevene tilpasset opplæring. Ved noen få skoler er bråk, uro, mobbing og vold mot lærere og andre elever et betydelig problem. Noen ungdomsskoler rapporterer om at en relativt høy andel av de eldste elevene er involvert i rus og kriminalitet. Rektorer rapporterer at mange elever ikke har tro på egen framtid. Samlet sett påvirker dette elevenes trivsel og trygghet som igjen påvirker læring. Lærerne må bruke mye av tiden sin på å håndtere sosiale utfordringer og drive med brannslukking, og de får slik mindre tid til å undervise i fag. Det ser ut til at omfanget av skoler som har særdeles store sosiale utfordringer, ikke er så stort, men at problemene oppleves som svært vanskelige å håndtere ved skolene det gjelder.

Utvalget mener det kan være grunn til å tro at skolesegregeringen forsterker sosiale forskjeller mellom elever. De elevene som sliter mest, blir også belemret med de fleste ulempene. Å redusere sosiale forskjeller i skoleprestasjoner er vesentlig for å legge til rette for sosial mobilitet.

Utvalget er bekymret over at andelen unge som ikke gjennomfører videregående opplæring, er høy i enkelte områder. Selv om andelen som ikke fullfører videregående skole har gått ned for både jenter og gutter i utsatte byområder over tid, er andelen i noen få områder svært høy. Å gjennomføre videregående skole anses ofte å være den viktigste faktoren for å oppnå stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Det har positive effekter på senere inntekt, familiedannelse og helse, og det forebygger kriminalitet.

Noen skoler har en svært høy andel elever med innvandrerbakgrunn, og det bekymrer både foreldre og en del rektorer og lærere. Samtidig

tyder studier *utvalget* har gått gjennom på at andelen elever med innvandrerbakgrunn på skolene trolig betyr lite for elevenes prestasjoner. Foreldrenes utdanningsnivå har mer å si, og skoler hvor andelen elever med innvandrerbakgrunn er høy, har gjerne også en høy andel elever med lavt utdannede foreldre.

Utvalget ser samtidig at noen skoler har uforholdsmessig mange elever med språklige utfordringer i norsk, og at det kan være uheldig for alle elevene ved skolene. For elever med dårlige norskkunnskaper er skolen trolig det viktigste språkmiljøet de har. Dersom språkmiljøet er svakt, vil ferdighetene i norsk utvikle seg saktere. Dette kan påvirke elevenes læring negativt, og etterslepet blir verre å hente inn igjen jo lenger i skoleløpet de kommer. Elevenes språkutfordringer kan også bidra til å øke konfliktnivået mellom elever i klasserommet og i friminuttet.

Utvalget vil samtidig løfte fram en svært positiv tendens. Studier viser at mange elever med innvandrerbakgrunn har en bedre prestasjonsutvikling enn andre elever. Dette kan trolig forklares med at mange foreldre med innvandrerbakgrunn motiverer barna sine i skolearbeidet og til å ta høyere utdanning, og at de unge får et særlig prestasjonsdriv.

11.8 Flere utsatte unge kan øke kriminaliteten

Kriminaliteten i utsatte byområder i Norge er generelt sett lav, og de fleste som bor i områdene, føler seg i all hovedsak trygge. Kriminalitet er likevel en faktor som kan påvirke beboere sterkt.

Utvalget ser at kriminalitet kan påvirke beboere, først og fremst unge gutter, direkte. Nabolagsstudier fra flere land viser at barn som vokser opp i nabolag med store levekårsutfordringer og høy kriminalitet, i større grad begår kriminalitet selv. Samtidig viser studier at en del utsatte nabolag kan være dårligere rustet til å korrigere og slå ned på uønsket aktivitet og kriminelle handlinger fordi det sosiale limet blant beboerne er svakt. Høy kriminalitet, eller oppfatninger om at kriminaliteten er høy, kan også forklare hvorfor segregering oppstår eller opprettholdes. For eksempel kan den påvirke folks valg om å flytte til eller fra områder. Kriminalitet kan ha selvforsterkende negative effekter i noen utsatte områder som over tid kan gi en negativ utvikling.

Barne- og ungdomskriminaliteten har økt i flere av de største byene de siste årene. Selv om det meste av kriminaliteten skjer i sentrum og i typiske

sentrale områder hvor mange mennesker beveger seg inn og ut, har enkelte lokale bomiljøer hatt en høy ungdomskriminalitet over flere år. Den høye ungdomskriminaliteten øker risikoen for at nye ungdommer blir rekruttert til kriminelle nettverk. På østkanten i Oslo har det de siste årene vokst fram flere flyktige nettverk av ungdom som begår ulike typer kriminalitet, både ran, vold og narkotikahandel. Samtidig opplever politiet situasjonen innen og mellom ulike kriminelle nettverk som anspent. *Utvalget* er bekymret for tendensen til nettverksdannelse og gjengkriminalitet i enkelte utsatte områder og for at omfanget av kjøp, salg og bruk av narkotiske stoffer øker blant ungdommer. *Utvalget* er videre bekymret over at norskfødte med innvandrerforeldre, særlig gutter, er sterkt overrepresentert på kriminalitetsstatistikken. Trenden er den samme i Sverige og Danmark. Dette er ungdommer som har vokst opp med en rekke økonomiske og sosiale problemer. Sjansene for at barn som vokser opp med svært mange belastninger i livet, får utfordringer, er betydelig større enn at barn som har vokst opp under trygge familieforhold, får det. Barn som sliter, og som i tillegg føler at de ikke fullt ut er akseptert eller ikke hører til, kan være i risikozonen. Utsatte og sårbare barn er enklere for kriminelle aktører å rekruttere. Illegale aktiviteter som salg av hasj og andre rusmidler kan gi rask fortjeneste som gjør det mulig å kjøpe merkeklær og andre statussymboler. Dette kan virke forlokkende, særlig for barn og unge som i liten grad føler seg som en del av eller akseptert av storsamfunnet. *Utvalget* vil understreke at ungdommer som begår kriminalitet, ofte har mange risikofaktorer og få beskyttelsesfaktorer i livet sitt. Risikofaktorene kan forsterke hverandre og gi en ond sirkel det er vanskelig å komme ut av. Gjennom kriminaliteten søker noen av ungdommene tilhørighet, aksept, status og respekt som de ikke kan finne andre steder.

Barn og unge i utsatte posisjoner og situasjoner er imidlertid en svært mangfoldig gruppe, og mange klarer seg bra. *Utvalget* vil understreke at selv om barn har vanskelige familieforhold, så er det ikke likegyldig hva som skjer på andre arenaer. En god skolesituasjon, positive fritidsaktiviteter og trygge voksne kan kompensere for vanskelige hjemmeforhold.

I norske medier og politiske debatter vises det ofte til kriminaliteten i utsatte byområder i andre land og den negative utviklingen man har sett i slike områder over flere år. Er det tegn som tyder på at vi kan få den samme utviklingen i Norge?

Utvalget vil vise til at politiet i Sverige peker på at kriminelle strukturer i noen utsatte boområder

har utviklet seg og vokst seg sterke over flere år. En rekke tiltak er satt inn, men de har ikke alltid svart godt nok på problemene eller vart lenge nok til å gi effekt. Det har dermed bygd seg opp kriminell kapasitet i noen områder. De kriminelle gjengsyrer hele lokalmiljøer ved at de bestemmer hvilke regler som gjelder. Det gjør det vanskelig for politiet å finne samarbeidspartnere som er til å stole på.

Utviklingen i kriminaliteten i Sverige forklares på ulike måter. En forklaring er at den sosiale ulikheten øker. En annen forklaring er bosettingsmønstret. Segregeringen i Sverige er sterkere enn i Norge, og opphopingen av levekårsproblemer er betydelig større i enkelte områder. Innvandrere er sterkt overrepresentert i noen av områdene, og disse deltar i langt mindre grad i arbeidslivet og har lavere inntekter enn den øvrige befolkningen.

Ut fra den informasjonen *utvalget* sitter på i dag, er det ingen klare tegn på at kriminaliteten er i ferd med å utvikle seg på samme måte i Norge som i Sverige. Kriminaliteten er fortsatt relativt lav i de fleste utsatte byområder. Kriminelle aktører har trolig ikke den samme innflytelsen i utsatte områder i Norge som de har i enkelte områder i Sverige. Det er likevel grunn til å tro at utsatte unge kan bli brukt som «redskap» for kriminelle narkotikanettverk også i Norge, og at de kriminelle nettverkene kan få et sterkere grep om lokalmiljøene de opererer i, dersom de ikke brytes opp tidlig.

Det er dermed ikke grunnlag for å si at kriminalitetsutviklingen *ikke* kan gå i samme retning. Visse tendenser er de samme som i Sverige. De sosiale og økonomiske forskjellene mellom folk øker, og i en del store og mellomstore byer i Norge er det en relativt sterk opphoping av levekårsproblemer. Og selv om den registrerte kriminaliteten generelt går ned, så øker altså barne- og ungdomskriminaliteten, særlig vold, ran og narkotikakriminalitet. Videre vokser problemet med flere flyktige nettverk og kriminelle ungdomsgjenger noen steder, og det er kjent at svært unge barn rekrutteres til kriminelle miljøer.

Under utvalgets tur til Malmö i Sverige ble det sagt at ungdomskriminaliteten i dag er et resultat av det som ikke ble gjort for 15–20 år siden. *Utvalget* vil understreke at for å motvirke at utviklingen går i feil retning i Norge, må prinsippet om tidlig innsats legges til grunn i all innsats. Å forebygge barne- og ungdomskriminalitet må ta utgangspunkt i et familieperspektiv for å trygge barns oppvekst. De varige effektene får man best ved å sette inn innsats tidlig og ved å jobbe langsiktig.

Del IV
Strategier og tiltak

Kapittel 12

Arbeid, likeverdige tjenester og kommunenes økonomi

Arbeidsinntekt er den viktigste inntektskilden for de fleste husholdninger i Norge, og høy sysselsetting er grunnleggende for den norske velferdsstaten. En rekke politikkområder virker inn på sysselsettingen. By- og levekårsutvalget behandler særskilt temaer som handler om å utjevne geografiske levekårsforskjeller og målrettet innsats innenfor utsatte byområder. Den statlige sysselsettings- og næringspolitikken faller i hovedsak utenfor denne temaavgrensningen, men prioriteringer innenfor disse politikkområdene vil kunne påvirke levekårene i utsatte områder.

Norske kommuner har stor grad av selvstyre og har viktige roller i å forebygge og kompensere for levekårsutfordringer. Kommunenes økonomi og hvordan inntektsfordelingen skal sette kommunene i stand til å tilby likeverdige tjenester, er vesentlig for utviklingen i utsatte byområder.

12.1 Arbeidslivs- og velferdsmodellen i Norge

12.1.1 Sentrale kjennetegn ved den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen

De nordiske velferdsstatene er omfattende, og finansieringen av dem hviler på at sysselsettingen er høy (NOU 2011: 7). I Norge er og har det vært en tverrpolitisk oppslutning om velferdsstatens grunnstruktur. Noe av forklaringen er at den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen er forankret i institusjonelle ordninger, har legitimitet og bred representasjon, er støttet av organisasjonene i arbeidslivet og sivilsamfunnet og har over lengre tid levert gode resultater (NOU 2011: 7 og NOU 2017: 2).

Den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen kjennetegnes blant annet av

- høy yrkesdeltakelse
- et velregulert arbeidsliv og samarbeid mellom myndighetene og sterke arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner

- et i hovedsak skattefinansiert offentlig velferdstilbud av høy kvalitet, som har en høy grad av rettighetsfesting, og som benyttes av de fleste
- et godt utbygd og universelt velferdssystem med relativt sjenerøse overføringer ved arbeidsledighet, sykdom, uførhet og alderdom
- en inntektsfordeling som i internasjonal sammenheng er jevn
- en omfattende familiepolitikk som fremmer likestilling mellom kjønnene
- høy tillit

(NOU 2011: 7)

Visse forutsetninger må være på plass for å kunne oppnå høy sysselsetting. Blant disse er et velfungerende og innovativt næringsliv, en velfungerende offentlig sektor, solide offentlige finanser, en økonomisk politikk rettet mot et høyt og stabilt nivå på samlet etterspørsel og oppdatert kompetanse i arbeidslivet (NOU 2019: 7).

Skattesystemet skal medvirke til å finansiere offentlige oppgaver og til å utnytte ressurser effektivt. Samtidig bidrar skattesystemet til å omfordele gjennom skatt på inntekter og formuer og ved å finansiere offentlige ytelser og tjenester. Inntektssikringsordninger skal sørge for økonomisk trygghet og velferd i befolkningen og være med på å jevne ut økonomiske forskjeller mellom arbeidstakere og dem som står utenfor arbeidslivet. Inntektssikringsordningene skal samtidig balansere mellom hensynet til økonomisk trygghet og økonomiske insentiver til å jobbe (NOU 2017: 2, NOU 2019: 7).

Norge har et relativt sett høyt nivå på ytelsene og et lett tilgjengelig inntektssikringssystem sammenliknet med en rekke andre europeiske land. Det gjelder særlig de helserelaterte ytelsene. Den norske arbeidsledighetstrygden og sosialhjelpen er i hovedsak ikke spesielt sjenerøse sett opp mot sammenliknbare land. Inntektssikringsordninger og arbeidsmarkedstiltak ses mer i sammenheng nå enn tidligere både i Norge og andre nordeuropeiske land ved at det blir stilt flere krav til arbeidsrettet aktivitet (Pedersen mfl. 2019).

Arbeidsmarkedet i Norge har ifølge OECD et middels sterkt stillingsvern, der arbeidstid og arbeidsvilkår er regulert slik at det blant annet skal ta hensyn til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet (Venn 2009).

Flere offentlige utvalg har analysert sentrale trekk ved den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen og kommet med forslag til endrede strategier og nye tiltak. Dette gjelder blant annet Produktivitetskomisjonens to rapporter (NOU 2015: 1 og NOU 2016: 3) og de to Brochmann-utvalgene (NOU 2011: 7 og NOU 2017: 2). Brochmann-utvalgene analyserte sammenhengene mellom innvandring, arbeidsmarked og velferdsstat. De la blant annet vekt på å aktivisere og kvalifisere innvandrere for å øke arbeidsdeltakelsen. Sysselsettingsutvalget skal analysere utviklingen i sysselsettingen i Norge, utviklingen i mottak av inntektssikringsytelser og foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid. Sysselsettingsutvalgets arbeid er delt i to faser. Etter første fase la en ekspertgruppe fram sine anbefalinger (NOU 2019: 7). Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15) analyserte lønnsdannelsen blant annet i lys av økt migrasjon.

12.1.2 Universelle og målrettede virkemidler

Noen av de viktigste velferdsordningene i Norge er universelle, det vil si at de gir alle like rettigheter til godene som ytes. Inntektssikrings- og velferdsordningene legger til rette for at alle har en levestandard på et visst nivå. Universelle velferdsordninger kan treffe innbyggerne ulikt, eller de klarer ikke å dekke behovene. De blir derfor i mange tilfeller benyttet sammen med mer målrettede ordninger, eller de er delvis målrettet mot individer og grupper med størst behov (differensiert universalisme).

Argumenter for universelle ordninger er at de kan gi alle tilgang på tjenester av samme kvalitet, gi effektiv administrasjon, forebygge levekårsproblemer og opprettholde insentivene til å komme ut av en vanskelig situasjon. Argumenter for mer målrettede ordninger er at de treffer bedre og er kostnadseffektive (Dahl mfl. 2014).

De fleste målrettede ordninger er rettet inn mot individer eller grupper med særskilte behov, men det finnes også ordninger som retter seg mot geografiske områder. I Norge er geografisk innrettede virkemidler i hovedsak utformet ut fra distriktshensyn, men den målrettede innsatsen rettes også mot levekårsutsatte byområder. Dette kan være både ekstra innsats rettet mot utsatte byområder og forsøk som blir gjennomført i slike områ-

der. Et eksempel på sistnevnte er forsøket med gratis kjernetid i barnehage i områder i Oslo, Drammen og Bergen. Formålet var å få flere barn til å begynne i barnehage og gjøre dem bedre forberedt til å begynne på skolen. Områdene ble valgt fordi det bodde mange minoritetsspråklige barn der, deltakelsen i barnehage var relativt lav og behovet for språkstimulering var stort (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011). Forsøket inkluderte alle barna som bodde i områdene, og var sånn sett et universelt tiltak i et avgrenset geografisk område.

12.2 Arbeidsinkludering og næringsutvikling i utsatte byområder

12.2.1 Tiltak for arbeid og kvalifisering

12.2.1.1 Arbeidsmarkedstiltak og andre arbeidsrettede tiltak

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) tilbyr veiledning og hjelp til å søke jobb. I tillegg tilbyr etaten kompetansetiltak, som opplæring, kurs og støtte til utdanning, og tiltak på arbeidsplasser, for eksempel arbeidstrening, lønnstilskudd. Alle som henvender seg til NAV, har rett til å få vurdert behovet for bistand til å skaffe seg en jobb. Ungdom, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer som har vært ledige lenge, skal prioriteres ved inntak til arbeidsrettede tiltak. En betydelig andel av tiltaksdeltakerne har nedsatt arbeidsevne.

Både norske og internasjonale studier viser at arbeidsmarkedstiltak gjør det mer sannsynlig å komme i jobb. Effekten varierer mellom ulike tiltak og etter ulike egenskaper ved deltakerne, og arbeidsmarkedstiltak kan også føre til lengre periode med arbeidsledighet, såkalt innlåsningseffekt. Individuell tilpasning og god oppfølging har trolig noe å si for resultatet. Arbeidsmarkedstiltak kan imidlertid ha negative effekter for andre arbeidssøkere hvis deltakere på arbeidsmarkedstiltak får jobber som ellers ville gått til ordinære jobbsøkere (von Simson 2019).

Flere studier finner at innvandrere har godt utbytte av en del arbeidsmarkedstiltak sammenliknet med andre arbeidssøkere. Det gjelder blant annet for arbeidstrening, som gir svake resultater for mange arbeidssøkere. Ungdom har generelt sett lavere utbytte av arbeidsmarkedstiltak enn eldre (ibid.).

Kommunene skal gi råd og veiledning som kan bidra til å løse sosiale problemer. Kommu-

Boks 12.1 NAVs ressursfordelingsmodell

Driftsmidler

Arbeids- og velferdsdirektoratet fordeler driftsmidler for NAV-kontorene til fylkene. Midlene blir hovedsakelig fordelt ut fra flere behovskriterier. De viktigste av disse er

- personer med nedsatt arbeidsevne, med 25 prosent ekstra vekt for innvandrere fra Asia, Afrika mv.
- ordinære arbeidssøkere, med 50 prosent ekstra vekt for innvandrere fra Asia, Afrika mv.
- tapte dagsverk som følge av legemeldt sykefravær

I tillegg blir fylkene tildelt midler for å kompensere for smådriftsulemper og ekstra reisekostnader. Fordelingen av disse midlene gjøres ut fra samlet landareal i hvert fylke.

Det er fylkesledelsen som bestemmer fordelingen av midlene ned til det enkelte NAV-kontor og andre enheter i fylket. Fylkene bruker den samme ressursfordelingsmodellen som Arbeids- og velferdsdirektoratet eller modeller som likner på direktoratets modell.

Midler til tiltak for arbeidssøkere

Arbeidsmarkedstiltakene består av flere poster på statsbudsjettet. En av disse er tiltak for arbeidssøkere. Arbeids- og velferdsdirektoratet fordeler midler til tiltak til fylkene. Tildelingen er dels basert på fylkenes egne analyser av sine behov, dels etter parametre som befolkningstall, antall personer i ulike målgrupper og konjunkturendringer. For tiltaksplasser rettet mot personer med standard og situasjonsbestemt innsatsbehov gis det ekstra vekt for ledige med lang arbeidssøkervarighet, ledige under 30 år og innvandrere (ikke EØS). For tiltaksplasser for personer med tilpasset innsatsbehov gis det ekstra vekt for personer under 30 år.

Fylkene fordeler midler videre til NAV-kontorene og eventuelt andre enheter internt i fylket. Fylkene kan avvike fra parametre som ligger til grunn for tildelingen til fylket.

Kilde: Notat til By- og levekårsutvalget fra Arbeids- og velferdsdirektoratet datert 02.06.20.

nene har også plikt til å tilby kvalifiseringsprogram til personer som oppfyller vilkårene for å delta. Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som har behov for tett oppfølging. Hensikten er å styrke vedkommendes mulighet til å delta i arbeidslivet.¹ Programmet skal gi individuelt tilpasset, tett og koordinert bistand som skal styrke deltakerens mulighet til å komme i jobb. En evaluering av kvalifiseringsprogrammet indikerte at programmet økte sysselsettingen med nesten 20 prosent for den aktuelle mottakergruppa (Markussen og Røed 2014).

Flere offentlige utvalg har lagt vekt på behovet for gode ordninger for kvalifisering og aktivitet. Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe (NOU 2019: 7) mente det er behov for økte ressurser til NAV for å kunne følge opp arbeidstakerne tettere og sikre at arbeidsmarkedstiltakene er effektive og har god kvalitet. Ekspertgruppa anbefalte også at kvalifiseringsprogrammet burde brukes i

større grad. De pekte på flere mulige årsaker til at programmet ikke blir brukt mer enn det gjør, blant annet at programmet er ressurskrevende for kommunene, og at det kan trekke i retning av at brukere blir ledet inn mot statlige ordninger som arbeidsavklaringspenger eller statlige arbeidsmarkedstiltak. Ekspertgruppa mente at det kan være behov for å se på ansvarsforholdet mellom stat og kommune for å øke insentivene til å benytte kvalifiseringsprogrammet.

12.2.1.2 Kvalifiseringstiltak for flyktninger og nyankomne innvandrere

Fra 1. januar 2021 er det lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) som regulerer blant annet introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Integreringsloven erstatter introduksjonsloven.

Kommunene skal tilby opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap til nyankomne innvandrere. Mange innvandrere har rett og plikt til å gjennomføre opplæringen, og de får den gratis.

¹ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Boks 12.2 Kvalifiserings- og sysselsettingstiltak i Drammen

Drammen kommune har gjennomført flere kvalifiserings- og sysselsettingstiltak i forbindelse med områdesatsingen Fjell 2020. Tiltakene inkluderte blant annet

- Jobbsjansen for kvinner. Målet med tiltaket var å øke sysselsettingen blant kvinner med innvandrerbakgrunn som sto utenfor arbeid og utdanning. Tiltaket fikk statlig tilskudd over en treårsperiode gjennom tilskuddordningen til «Jobbsjansen». Kvinnene fikk tilbud om et individuelt tilrettelagt kvalifiseringsprogram for at de skulle komme i utdanning eller arbeid. Tiltaket var lokalisert på Fjell. Rekrutteringen skjedde lokalt gjennom dør-til-dør-aksjoner og ved å spre informasjon via barnehager, skoler og frivillige organisasjoner. Tiltaket ble ansett som svært vellykket og ble implementert i ordinær drift i NAV etter at den statlige tilskuddsperioden var over.
- Ut i jobb. Dette var et tiltak for både kvinner og menn på Fjell basert på samme metodikk

som «Jobbsjansen for kvinner». Tiltaket hadde lokaler på Fjell og skulle også bidra til å øke kunnskapen om lokale organisasjoner og andre forhold i lokalsamfunnet. Tiltaket inngikk i ordinær drift etter prosjektperioden.

- Lavterskel praksisplasser. Praksisplasser ved det lokale bo- og servicesentret skulle bidra til språk- og arbeidstrening. Praksisplassene er videreført i ordinær drift etter prosjektperioden.

Utredningene som evaluerte områdesatsingen, mente at kvalifiserings- og sysselsettingstiltakene i høy grad nådde målene. De mente at et viktig suksesskriterium var at tiltakene var lokalisert på Fjell, slik at det var kjente omgivelser og kort vei fra hjemmet for deltakerne. Et annet suksesskriterium var at metodikken og innholdet i kursene var tilpasset målgruppa.

Kilde: Rambøll 2020

Arbeidsinnvandrere mellom 18 og 67 år som er fra land utenfor EØS-/EFTA-regelverket og familie-gjenforente til disse, har plikt, men ikke rett til opplæring. Disse må betale opplæringen selv.

Nyankomne flyktninger og deres familie-gjenforente deltar i introduksjonsprogram i kommunen de er bosatt i. Det gis også tilskudd til kommuner til andre kvalifiseringstiltak for innvandrere, for eksempel til Jobbsjansen (se Boks 12.2).

Introduksjonsprogrammet og/eller ordningen med norskopplæring er evaluert flere ganger (se blant annet Djuve mfl. 2017, Djuve og Kavli 2015, Kavli mfl. 2007, Rambøll 2007, Skutlaberg mfl. 2014 og Tronstad 2015). I den siste evalueringen fra 2017 dokumenterer forskerne at det er store kommunale variasjoner i hvordan ordningene organiseres og implementeres, og at noen av variasjonene påvirker deltakernes resultater (Djuve mfl. 2017). Et annet sentralt funn er at introduksjonsprogrammet i for liten grad inneholder reelt kvalifiserende virkemidler for deltakerne. Tiltakene er ikke «utformet og dimensjonert slik at de fyller gapet mellom hva slags kompetanse deltakerne har i utgangspunktet, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet» (ibid.:22).

12.2.1.3 Tiltak for å senke tersklene i arbeidslivet

NAV tilbyr ulike tiltak rettet mot arbeidsgivere slik at det skal være lettere å ansette personer med nedsatt arbeidsevne og lav produktivitet. NAV kan tilby lønnstilskudd for å bidra til at personer blir fast ansatt i ordinære virksomheter og hindre at folk faller ut av arbeidslivet. NAV kan også støtte opp om virksomheter hvor arbeidstakere har behov for særskilt tilrettelegging. Dette gjøres ved at NAV følger opp tett, eller ved at NAV støtter oppfølgingen på arbeidsplassen i arbeidsgivers regi. Et eksempel på det siste er mentortilskuddet som er frikjøp av kolleger til individuell oppfølging/opplæring på arbeidsplassen.

Tidligere har flere arbeidsmarkedstiltak vært rettet inn mot skjermet arbeid, arbeidstrening på en skjermet arena eller opplæring først, med sikte på deltakelse i ordinært arbeidsliv etter hvert.² Over tid har bruken av arbeidsmarkedstiltak i form av opptrening og oppfølging gjennom ordinært arbeidsliv gått opp. Det vil si at jobbsøkeren så raskt som mulig kommer ut i vanlig arbeid på en ordinær arbeidsplass med

² «Train then place».

Boks 12.3 Rett i jobb i Fjell kommune

Fjell kommune (nå Øygarden kommune) opprettet i 2017 et nytt tilbud for nyankomne flyktninger med høyere utdanning eller lang arbeidserfaring. Formålet var å ta i bruk kompetansen til nyankomne flyktninger på en raskere og bedre måte, gi språkopplæring i et norsktalende arbeidsmiljø kombinert med norskundervisning på kveldstid, løse oppgaver som kommunen ellers ikke ville ha fått løst, og i tillegg utvikle et mentorprogram for å sikre god oppfølging av deltakerne på sin respektive arbeidsplass. Flyktningene skulle begynne rett i jobb uten å gå veien via et toårig introduksjonsprogram. Ti personer ble ansatt i toårige prosjektstillinger fordelt på ulike enheter i kommunen, slik som skole, sykehjem og boligkontor.

Prosjektet hadde tre faser: først kartlegging av aktuelle deltakeres utdanning, arbeidserfaring og personlige egenskaper samt behov og forventninger; så skreddersøm i form av individuell tilpasning av løpet og til slutt tett oppføl-

ging av både deltaker, mentor og arbeidsgiver underveis.

Kommunen mottok i prosjektperioden om lag 4 millioner kroner i tilskuddsmidler fra henholdsvis Fylkesmannen i Hordaland og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Tilskuddet ble brukt til å lønne to prosjektansatte. Kommunen brukte integreringstilskuddet fra staten til å lønne deltakerne. De mottok lønn som assistenter i Fjell kommune i prosjektperioden, en lønn som var noe høyere enn introduksjonsstønad. Dermed ble prosjektet noe dyrere for kommunen enn det ordinære løpet. Til gjengjeld ble kommunens tjenestetilbud styrket i form av deltakernes ti årsverk. Prosjektperioden ble avsluttet i 2019 med gode resultater. I begynnelsen av 2020 var ni av de ti deltakerne som startet i prosjektet, i jobb.

Kilde: IMDis nettsider

tett oppfølging.³ Sistnevnte metodikk innebærer at det søkes målrettet etter arbeidsplasser som kan gi brukeren lønnet arbeid på kort eller lang sikt.

Undersøkelser tyder på at det fortsatt ligger et uutnyttet inkluderingspotensial i å benytte det ordinære arbeidsmarkedet som inkluderingsarena (Spjellkavik 2016). En gjennomgang av internasjonale effektevalueringer tyder samtidig på at opplæring først gjennom «train-then-place» generelt gir mer positive resultater enn «place-then-train» for ordinære arbeidssøkere, særlig for innvandrere (von Simson 2019).

I tillegg til NAVs virkemidler skal lovverket bidra til å senke tersklene i arbeidslivet. Forbud mot å diskriminere ved ansettelser og i arbeidsforhold er regulert i likestillings- og diskrimineringsloven. Dette er blant annet viktig for at innvandrere skal ha mulighet til å få jobb og få varig tilknytning til arbeidslivet (Elgvin og Svalund 2020).

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe (NOU 2019: 7) mente at arbeidsmarkedspolitikken har lagt for lite vekt på arbeidsgiversiden. Mens en rekke tiltak retter seg mot å øke kvalifiseringen av arbeidstakere, mente de at det er få effektive tiltak

for å få arbeidsgivere til å i større grad ville ansette arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne og lav produktivitet. Ekspertgruppa drøftet flere virkemidler for å gi lettere innpass i arbeidslivet.

Norge har relativt få jobber i yrker med ingen eller lave krav til utdanning sammenliknet med andre land. Skandinavia har også lavere lønns-spredning, og forskjellen i sysselsetting mellom innvandrere født utenfor EØS-området og resten av befolkningen er lavere enn i andre europeiske land. Ekspertgruppa mente likevel, i likhet med Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15), at generelt å redusere lønnsnivået i lavtlønnsyrker ikke er en farbar vei for å øke jobbmulighetene for blant annet flyktninger. Lavere lønninger vil gjøre det mindre lønnsomt å jobbe og øke risikoen for at flere blir stående varig utenfor arbeidslivet.

Både Cappelen-utvalget og Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe framhevet derimot ulike former for tilpassede eller subsidierte lønninger som virkemidler det var aktuelt å videreutvikle. Det er ordninger som å redusere lønn ved helseutfordringer eller i en opplæringsperiode og lønnstilskudd. Resultater fra flere studier, både fra Norge og internasjonalt, viser at bruk av lønnstilskudd har positiv effekt på jobbmulighetene til dem som deltar og dermed bidrar til høyere sys-

³ «Place then train».

setsetting (von Simson 2019). De positive resultatene av lønnstilskudd har trolig sammenheng med at deltakere blir ansatt i virksomheten når de starter i tiltaket. Ekspertgruppa foreslo å øke bruken av lønnstilskudd betydelig. Samtidig framhevet de at lønnstilskuddet må være et målrettet virkemiddel mot utsatte grupper som har særskilte problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet, og være tidsavgrenset, for å motvirke at tiltaket fortrenger jobbmulighetene for andre.

Ekspertgruppa pekte videre på at kvalifikasjonsprinsippet⁴ i offentlig sektor kan være til hinder for slike virkemidler, og mente det bør kunne avvikes fra dette prinsippet i noen stillinger for å ansette personer med nedsatt arbeidsevne. Ansettelsesprosessene i staten er lovregulert, i motsetning til i arbeidslivet ellers. Kvalifikasjonsprinsippet er lovfestet, men det er mulig å avvike fra prinsippet av hensyn til positiv særbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven (Prop. 94 L (2016–2017)). Reglene for ansettelser i staten er nylig justert, slik at det i noe større grad gis anledning til en moderat kvotering. Hensynet til mangfold og inkludering kommer også fram av statens personalpolitiske føringer. I tildelingsbrevene til statlige virksomheter er det stilt krav om at virksomhetene skal arbeide systematisk for å realisere regjeringens inkluderingsdugnad.⁵ Trainee-programmet i staten er også en del av statens satsing for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en i arbeidsmarkedet. Statlige virksomheter får støtte gjennom programmet, og trainee-ene får arbeidserfaring og følger et medarbeiderutviklingsprogram.

Ansettelser i staten skal som hovedregel være faste. Det var tidligere større adgang til å inngå midlertidige arbeidsavtaler i staten enn i kommunal og privat sektor. I 2015 var om lag 17 prosent av de ansatte i staten midlertidig ansatt, mens andelen

i arbeidslivet samlet var på 8 prosent. Adgangen til midlertidige ansettelser i staten ble strammet noe inn (Prop. 94 L (2016–2017)), mens adgangen til midlertidig ansettelse for arbeidslivet generelt ble noe utvidet i 2015. Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe drøftet midlertidige ansettelser som et virkemiddel for å senke terskelen for å komme inn i arbeidsmarkedet. De mente at midlertidige ansettelser kan fungere som et springbrett for noen, men at det også kan føre til at arbeidstakere får langvarig svak og ustabil tilknytning til arbeidslivet. De mente derfor at omfanget av midlertidige ansettelser ikke bør bli for stort. Et alternativ kunne være å gjøre arbeidstakernes prøvetid til en mer reell utprøving før fast ansettelse.

I en undersøkelse av motivasjon og hindre for å inkludere flyktninger oppgir intervjuede kommunale arbeidsgivere at de er opptatt av at deres enheter skal speile mangfoldet i befolkningen. Enkelte av informantene gir samtidig uttrykk for at regler om fast ansettelse og konkurranse om stillinger kan være til hinder for arbeidsinkludering (Bjerck mfl. 2018).

12.2.2 Lokal næringsutvikling

Statens næringspolitikk skal bidra til størst mulig verdiskapning innenfor bærekraftige rammer. Næringslivet omstiller seg gjennom endringer innad i bedriftene, men teknologi, kapitaltilgang, innovasjonsgrad, infrastruktur og annet påvirker mulighetene til å omstille. Offentlige støtteordninger i næringspolitikken skal korrigere for svikt i markedene og blant annet bidra til innovasjon og teknologiutvikling. Deler av næringspolitikken er rettet mot grønn omstilling i næringslivet, som forskning og utvikling av mer miljøvennlig produksjon og energibruk.

Innovasjon Norge er statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling. Blant annet skal Innovasjon Norge fremme flere gode gründere og flere vekstkraftige bedrifter. Det er også flere andre offentlige instanser som gir støtte til forskning og innovasjon, blant annet Siva og Forskningsrådet. Siva (Selskapet for industrivekst) er et statlig foretak som skal bidra til en nasjonal infrastruktur for innovasjon og næringsutvikling, slik som kontorplasser, kurs, nettverksarenaer osv. Siva investerer også i næringsseiendommer og drifter og utvikler en eiendomsportefølje på over 100 eiendommer over hele landet. Fylkeskommunene har i tillegg mer avgrensede ordninger rettet mot innvandrere, som tilskudd til etablereropplæring og en mentor- og traineeordning. De offentlige instan-

⁴ Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes i en ledig stilling.

⁵ Omtalt i høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet «Forslag til endringer i forskrift til lov om statens ansatte mv.» 12. juli 2019.

Regjeringen har tatt initiativ til en inkluderingsdugnad i offentlig og privat sektor for å få flere i jobb. Inkluderingsdugnaden har tre innsatsområder: (1) Regjeringen vil senke terskelen inn i arbeidslivet og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer som står utenfor arbeidslivet. (2) Regjeringen vil videreutvikle og styrke tilbudet til arbeidssøkere med psykiske lidelser og/eller rusproblemer, slik at flere kan delta i arbeidslivet. (3) Regjeringen vil styrke mulighetene for opplæring slik at flere kvalifiseres inn i arbeid.

Regjeringen har også satt et mål om at fem prosent av nyansette i staten skal ha nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en.

sene bidrar med rådgivnings- og kompetansetjenester til et bredt spekter av virksomheter. Finansieringstjenestene er mer avgrensede og for det meste rettet mot virksomheter med et stort vekstpotensial.

Levekårsutsatte områder i byer er ikke prioritert i næringspolitikken, men deler av de næringspolitiske virkemidlene er geografisk avgrenset ved at de er rettet mot distriktskommuner. Enkelte støtteordninger, som distriktsrettet investeringsstøtte, kan kun gis til kommuner med særskilte distriktsutfordringer (det distriktspolitiske virkeområdet). Et eksempel på den distriktsrettede næringspolitikken er Merkur-programmet. Merkur-programmet er en statlig finansiert ordning som skal bidra til å sikre folk i distriktene en dagligvarebutikk med god kvalitet. Å utvikle nærbutikkene som en sosial arena og som et service-senter i kommunen er også en del av satsingen i programmet. Programmet tilbyr blant annet kurs, veiledning, nettverksbygging og investeringsstøtte. En evaluering av ordningen fant at både kompetanseprogrammet og investeringsstøtten bedret vilkårene for butikkdrift (Halvorsen og Båtevik 2014).

Kommuner og fylkeskommuner har også et ansvar for å legge til rette for lokal og regional samfunnsutvikling, og samfunns- og næringsutvikling virker inn på hverandre: Å ha attraktive lokalsentre kan styrke kundegrunnet for næringsdrivende, og næringsvirksomhet kan påvirke hvor attraktive områdene er. Gjennom blant annet Distriktsentret skal statlige virkemidler bidra til å heve kompetansen og gi økonomisk støtte til å utvikle lokalsamfunn i distriktskommuner, mens statlig innsats gjennom områdesatsinger skal bidra i utsatte byområder.

Lokal samfunnsutvikling vil i mange sammenhenger handle om samarbeid mellom ulike aktører, både private og offentlige. Hensikten er å finne løsninger hvor både private og offentlige aktører kan bidra og dra nytte av innsatsen. Det finnes mange gode eksempler på samarbeid mellom det offentlige og private om lokal samfunnsutvikling. Samtidig er det hindre mot å få til slike vinn-vinn-løsninger.

For eksempel ble det etablert en rekke lokale handelssentre i nærheten av kollektivknutepunkt i Groruddalen da disse drabantbyene ble bygd ut. Informanter fra bydelene viste til den historiske rollen disse sentrene har hatt, og at det er problematisk når sentrene har mange tomme lokaler og er dårlig vedlikeholdt. Det gjør at lokalbefolkningen mangler nærbutikker. I tillegg kan sentrene oppleves som utrygge og være et vitnesbyrd på

Boks 12.4 Etablererstøtte til arbeidsledige

I NOU 2019: 7 viser Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe til at flere land har støtteordninger til arbeidsledige som ønsker å etablere egen virksomhet. Slike ordninger er lite brukt i Norge. Ekspertgruppa foreslår å øke bruken av etablererstøtte og andre virkemidler som oppmuntrer til entreprenørskap blant arbeidsledige. Særlig mener ekspertgruppa dette kan være aktuelt hvis det er få ledige stillinger og mange jobbsøkere. Videre peker ekspertgruppa på at innvandrere og andre som har problemer med å komme inn på det ordinære arbeidsmarkedet, er særlig aktuelle målgrupper. Å bruke etablererstøtte kan medvirke til å bryte gjennom mulige barrierer som diskriminering og problemer med å dokumentere kompetanse.

Støtteordningene ser ut til å kunne ha positiv effekt, men effektstudiene er usikre. Ekspertgruppa mener at det trengs mer kunnskap om effektene av etablererstøtte, og peker derfor på at dette kan være et område som egner seg for forsøksvirksomhet.

forfall og liten interesse for området. Ved å gi sentrene nytt innhold, for eksempel gjennom kunst og kultur, mente informanter at sentrene kan bli gode møteplasser med historisk forankring. Gjennom den første Groruddalssatsingen ble det forsøkt å få til et bedre samarbeid mellom offentlig og privat sektor om å ruste opp lokale butikkentre. Ifølge informanter var det vanskelig å få til i praksis. Det er ikke nødvendigvis slik at nabolagene ønsker om en møteplass sammenfaller med sentereiernes vilje til å investere. Midlene fra satsingen var begrensede og utløste i liten grad private investeringer i lokalsentrene (Gabrielsen 2014).

En del næringsaktører omtales som sosiale entreprenører. Dette er aktører og virksomheter som skal fylle et udekket velferdsbehov og bidra med nyskapende løsninger på sosiale problemer, samtidig som de har en ordinær forretningsdrift. En undersøkelse blant sosiale entreprenører i 2017 viste at om lag 30 prosent av disse hadde mottatt støtte fra Innovasjon Norge og rundt 20 prosent fra fylkeskommunen. Nær halvparten hadde fått støtte fra private aktører som stiftelser

Boks 12.5 Norge Unlimited

Norge Unlimited er en nettverksorganisasjon som bygger på en metode for å støtte privat initierte sosiale prosjekter i lokalsamfunn. Metoden går ut på å etablere en nabolagsinkubator hvor initiativtakere kan treffes og få ulike former for hjelp. En nabolagsinkubator er en fysisk arbeidsplass og en lærings- og nettverksarena. Det er etablert tre slike nabolagsinkubatorer i Norge, alle på steder hvor det er eller har vært gjennomført områdesatsinger (Tøyen, Storhaug og Fjell).

Kilder: Tøyen Unlimiteds nettside, Brattbakk mfl. 2015.

eller liknende. I sum pekte undersøkelsen på at det var en rekke virkemidler og rådgivningstjenester som de sosiale entreprenørene kunne benytte seg av, selv om de færreste var særskilt tilrettelagt for dem, og til tross for at ordningene var forvaltet av en rekke ulike offentlige og private aktører. Undersøkelsen så på hva som hindret sosiale entreprenører i å etablere seg og vokse. Informanter blant de sosiale entreprenørene opplevde at samfunnsbidraget som kom fra dem, ikke ble tilstrekkelig verdsatt, og mente at manglende fleksibilitet i offentlige regelverk kunne hindre innovasjon. Undersøkelsen viste også at en del ansatte i det offentlige tjenesteparatet mente at sosiale entreprenører til dels tilbyr lettvinne løsninger på kompliserte samfunnsproblemer (Kobro mfl. 2017).

12.3 Levekårsutfordringer og kommunenes økonomi

12.3.1 Kommunenes ansvar og inntekter

Sentrale prinsipper i norsk offentlig forvaltning er at oppgaver skal legges på lavest mulig effektive nivå, og at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn nødvendig for å oppnå nasjonale mål. Det er videre et prinsipp for offentlig styring at forvaltningsnivået som har ansvaret for en oppgave, også skal finansiere utgiftene (det finansielle ansvarsprinsipp). Det nordiske systemet for oppgavefordeling er relativt desentralisert sammenliknet med i andre europeiske land. Norske kommuner har høy grad av selvstyre og et bredt myndighetsansvar.⁶

Kommunesektorens inntekter er satt sammen av bundne og frie inntekter. De bundne inntektene består hovedsakelig av øremerkede tilskudd, gebyrer og egenbetalinger som er knyttet til spesifikke kommunale tjenester. De frie inntektene er inntekter kommuner og fylkeskommuner kan benytte fritt, uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler. De frie inntektene består av rammetilskudd og skatteinntekter. Rammetilskuddet er den delen av de frie inntektene som ikke fordeles på grunnlag av kommunens skatteinntekter. Det fordeles hovedsakelig på bakgrunn av antall innbyggere (innbyggertilskudd). En liten del av rammetilskuddet fordeles på bakgrunn av særskilte regionalpolitiske hensyn (regionalpolitiske tilskudd). Rammetilskuddet utgjør om lag 32 prosent og skatteinntektene 40 prosent av kommunesektorens inntekter, mens øremerkede tilskudd, brukerbetalinger og gebyrer utgjør samlet om lag 20 prosent.

Innbyggertilskuddet blir omfordelt ut fra anslåtte forskjeller i kommunenes utgiftsbehov, det vil si forskjeller i utgifter som skyldes forhold kommunene selv ikke kan påvirke (utgiftsutjevning). Tilskuddet skal bidra til at kommunene kan gi likeverdige tjenestetilbud. Utgiftsutjevningen beregnes ut fra kommunenes utgifter til velferdstjenester av nasjonal karakter og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. Kriteriene for utgiftsutjevningen kan i grove trekk deles i tre: alderskriterier, sosiale kriterier og strukturelle kriterier. Mange barn i skolealder, mange eldre som trenger omsorgstjenester, lange reiseavstander og/eller spredt bosetting er forhold som anses å ufrivillig øke kommunenes utgifter.

Regjeringen nedsatte i mai 2020 et utvalg som skal gå gjennom inntektssystemet til kommunene og komme med forslag til endringer.⁷ Utvalget skal levere sin rapport i juni 2022.

12.3.2 Kompensasjon for levekårsforskjeller i kommunenes inntektssystem

Ulike demografiske og sosioøkonomiske trekk ved befolkningen påvirker utgiftsnivået i velferdssektorer som skole, barnehage og sosiale tjenester. Enslige forsørgere, utdanningsnivå, innvandrerdandel og lavinntektsandel er noen av faktorene som kan påvirke utgiftene i velferdssektorene, og som utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal korrigere for. Ifølge en undersøkelse

⁶ Se Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg (2014).

⁷ Regjeringens nettsider.

Tabell 12.1 Frie inntekter i 2019 for de fire største byene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Landsgjennomsnitt = 100

	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Landsgjennomsnitt
Korrigerte frie inntekter (prosent av landsgjennomsnittet per innbygger)	105	100	100	102	100

Oslo har foruten rent kommunale oppgaver også fylkeskommunale og delegerte statlige oppgaver. Inntektsnivået for Oslo er her beregnet ut fra Oslos kommunale oppgaver.

Som frie inntekter regnes her rammeoverføringer og skatt fra inntekt og formue for personer og dessuten naturressursskatt. I tillegg inkluderer tallene i denne tabellen inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskrafts- og hjemfallsinntekter.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

av de store byenes utgiftsnivå ser det ut til at utgiftsutjevningen korrigerer for slike utgiftsforskjeller mellom de største byene og andre kommuner innenfor sentrale velferdssektorer som skole og barnehage. Store kommuner har lavere driftsutgifter til skole og noe høyere driftsutgifter til barnehage enn små kommuner (Brattbakk mfl. 2016)

Store byer har høyere utgifter til sosialhjelp enn små kommuner, og det ser ut til at de største byene bare delvis blir kompensert for de høye sosialhjelpsutgiftene gjennom utgiftsutjevningen (ibid.). Høye sosialhjelpsutgifter kan være en indikasjon på at en større andel av befolkningen i de store byene har alvorlige levekårsutfordringer, blant annet rus og psykiske lidelser, bostedsløshet, vansker på arbeidsmarkedet og økonomiske problemer, kombinert med høye boligpriser. Diagnoser innen rus og psykiatri er framhevet som viktige drivere for sosialhjelpsutgifter, men det er krevende å finne kriterier som fanger opp utgiftsforskjellene (Melberg mfl. 2003, NOU 2005: 18, Løyland mfl. 2012, Halvorsen mfl. 2015). Det er også et spørsmål om ulike levekårsutfordringer virker sammen og forsterker hverandre, enten på individnivå eller i områder. Noen studier har funnet at utgiftene blir høyere ved at individer har flere levekårsproblemer samtidig (Dølvik mfl. 2008, Løyland mfl. 2012). Det er mer sprikende resultater på spørsmålet om geografisk opphoping av levekårsproblemer gir økte utgifter. Enkelte undersøkelser finner en sammenheng mellom segregering og utgifter til sosialhjelp (PwC 2008, omtalt i Brattbakk mfl. 2016), mens andre ikke finner en tydelig sammenheng (Dølvik mfl. 2008, Løyland mfl. 2012).

I flere av de store byene og deres omegn er boutgiftene høyere og behovet for en boligsosial innsats større enn i andre kommuner. Høye boligpriser kan gi større behov for økonomisk sosialhjelp. Tidligere undersøkelser viser at andelen

husstander med lav inntekt i Oslo øker med flere prosentpoeng dersom den ses i sammenheng med det regionale prisnivået på boliger (Langørgen mfl. 2003, Mogstad 2005). Det er benyttet regionspesifikke lavinntektsgrenser i beregningen av kommunenes utgiftsbehov for å ta hensyn til forskjeller i boligpriser mellom ulike deler av landet. Andre boligsosiale utgifter, som utgifter til kommunale boliger, kommunal bostøtte og etablering i eid bolig, inngår ikke i utgiftsutjevningen. Dette er i liten grad offentlige støtteordninger med sterke og standardiserte nasjonale føringer. Høyere utgifter til boligsosialt arbeid kompenseres dels gjennom høyere inntekter gjennom husleier og boligsalg. Det er samtidig forskjeller mellom storbykommunene. Blant annet har Oslo høye boligsosiale utgifter også når det korrigeres for brukerbetaling som husleie (Brattbakk mfl. 2016). I Oslo kommunes høringssvar til nytt inntektssystem for kommunene står det at tilgangen til en god og egnet bolig er en grunnleggende del av sosialarbeidet i kommunen.⁸ Kommunen bemerker at utgifter til kommunale boliger, bidrag til å etablere seg i egen bolig, i tillegg til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi ikke inngår i beregningene av utgiftsbehov for sosialhjelp.

Alle de fire største byene får samlet sett redusert innbyggertilskuddet gjennom utgiftsutjevningen. Samtidig har også alle disse byene høyere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet. Deler av skatteinntektene blir omfordelt til kommuner med lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet. Tabell 12.1 viser nivået på kommunenes frie inntekter når de er korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

I 2011 ble det innført et eget storbytilskudd for å kompensere for særlige utfordringer som storbyene kan stå overfor, og som ikke fanges

⁸ Høringsuttalelse fra Oslo kommune til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 07.03.2016.

Boks 12.6 Oslo kommunes kriteriesystem og levekårsutfordringer

Oslo kommune har et eget kriteriesystem for å fordele rammetilskudd til bydelene. Kommunen har kriterier for levekårsopphøping som inkluderer lav inntekt, lav utdanning og utflytningstakt. Samtidig er det vanskelig å finne gode kriterier for en del utfordringer. Ifølge representanter for bydelene som er intervjuet i en undersøkelse om kriteriesystemet, har det vært vanskelig å fange opp enkelte grupper med store og sammensatte tjenestebehov. Dette kan være grupper som eldre med kognitiv svikt og rusproblemer, personer med både rusproblemer og psykiske lidelser og innvandrere med kort botid og lav utdanning.

En del av kriteriene er revidert etter at undersøkelsen ble gjennomført.

Kilde: Halvorsen mfl. 2015.

Boks 12.7 Indeks for levekårsproblemer

I perioden 1995–2008 utarbeidet SSB en egen indeks for levekårsproblemer som kommunene kunne benytte som styringsinformasjon for helse- og sosialtjenesten. Indeksen vektet et utvalg levekårsindikatorer slik at den ga et samletall for levekårsproblemer i en kommune eller et område sammenliknet med andre kommuner og områder. Indeksen ble avviklet på grunn av metodiske utfordringer.

Kilde: Indeks for levekårsproblemer.

godt nok opp gjennom utgiftsutjevningen. Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Drammen mottar storbytilskudd. Det er usikkert om storbytilskuddet kompensere for ekstrautgiftene som disse kommunene har til å forebygge og kompensere for levekårsutgifter, sammenliknet med kommuner med relativt sett få levekårsutfordringer (Brattbakk mfl. 2016, Iversen mfl. 2020).

12.3.3 Ressursbruk i områder med levekårsutfordringer

Kommunenes inntekter fordeles videre innad i kommunene. Når kommunene kompenseres for utgifter som følge av levekårsutfordringer, er det relevant å undersøke i hvilken grad det gir høyere ressursbruk i områder med mange levekårsutfordringer. Senter for økonomisk forskning ved NTNU Samfunnsforskning har på vegne av By- og levekårsutvalget gjennomført en analyse av ressursbruken innad i de fire storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Utrederne har sett på forskjeller i ressursbruken mellom kommunene som helhet og et utvalg analyseområder som skårer dårlig på levekårsindikatorer.

Samlet sett tyder analysen på at utgiftene innenfor flere sektorer er høyere i utsatte områder. Undersøkelsen finner særlig høye utgifter i områder som skårer dårlig på flere levekårsindikatorer. Det kan tyde på at utgiftene øker særskilt når levekårsutfordringene blir store og sammensatte.

De fire storbykommunene har alle egne ressursfordelingsmodeller innenfor flere sektorer der de bruker sosioøkonomiske kriterier for å fordele budsjettmidler. Denne ressursfordelingen gjør det mulig å bruke mer ressurser i områder med levekårsutfordringer. Disse systemene betyr mye innenfor enkelte sektorer. Et eksempel er utdanning, hvor forskjellene i ressursbruk mellom analyseområdene og andre områder er størst. Fordelingen ser ut til å gi noe høyere ressursbruk til årstimer i skolene. Samtidig ser det ut til at en høyere andel av årstimene på skoler i utsatte områder går til andre formål enn ordinær undervisning, og andelen lærere med godkjent utdanning er noe lavere enn andre steder.

En del andre sektorer, som kultursektoren, har tilsynelatende ikke like tydelige systemer for å tildele ressurser etter sosioøkonomiske kriterier. En analyse av bydelene i Oslo tyder likevel på at kommunenes ressursbruk til fritids- og aktivitetstilbud er høyere i utsatte områder enn andre steder, selv om inntrykket fra intervjuer med offentlige ansatte er at tilbudene i de utsatte områdene ikke skiller seg vesentlig fra det som er i andre områder. Dette kan henge sammen med at det må til mer ressurser for å organisere aktiviteter og for å mobilisere folk til å bli med enn i andre områder. I tillegg vil trolig flere betale reduserte priser for aktivitetene når flere har lave inntekter (Iversen mfl. 2020).

12.4 Nordiske strategier mot segregering og utsatte byområder

12.4.1 Sveriges strategi mot segregering

Svenske myndigheter la fram en strategi mot segregering i 2018, kalt «Regeringens langsiktige strategi för att minska och motverka segregation». Den bygger på et reformprogram mot segregering som regjeringen presenterte i 2016. Strategien løfter fram hvordan myndighetene vil innrette arbeidet på lang sikt. De overgripende målene er å redusere segregering, å utjevne forskjeller i oppvekstvilkår og levekår og å gi alle muligheter til et godt liv.

Strategien har fem innsatsområder, og hvert av innsatsområdene har et delmål.

- Boende: Minskad bosendesegregation, bra bostäder för alla och stärkt samhällsservice
- Utbildning: Skolsegregationen och sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska
- Arbetsmarknad: Ökad sysselsättning och lägre långtidsarbetslöshet i områden med socioekonomiska utmaningar
- Demokrati och civilsamhälle: Högt deltagande i allmänna val och i demokratiska processer mellan valen samt förbättrade villkor för civilsamhället i områden med socioekonomiska utmaningar
- Brottslighet: Ökad trygghet och minskad brottslighet i områden med socioekonomiska utmaningar

I strategien viser svenske myndigheter til tidligere erfaringer med å redusere segregeringen og forbedre levekårene i utsatte områder. De mener det er mye å lære av tidligere erfaringer. Arbeidet skal være langsiktig, og myndighetene mener at det kan framstå paradoksalt hvis langsiktig utviklingsarbeid er basert på kortsiktige prosjekter.

Strategien tar utgangspunkt i at segregering er et relasjonelt fenomen, og at utfordringene i de utsatte områdene ikke kan behandles isolert. Det innebærer at segregeringen defineres av forholdet mellom ulike boligområder, og at utviklingen i boligområdene påvirker hverandre. De svenske myndighetene mener at områdebasert innsats har begrenset mulighet til å påvirke prosessene som skaper og opprettholder segregering. Samtidig sier de det er viktig at lokal innsats er basert på lokal kunnskap og forankring.

Arbeidet skal være sektorovergripende og skal involvere relevante aktører på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå samt næringsliv og frivil-

lig sektor. Strategien skal bidra til at statens rolle i arbeid mot segregering blir tydeligere. Videre skal den bidra til gode forutsetninger for kommuner, fylker og andre aktører i arbeidet mot segregering. Strategien beskriver tre satsinger som skal støtte kommuner og fylker i arbeidet mot segregering:

- tiårig satsing med økonomisk støtte til kommuner og områder med sosioøkonomiske utfordringer. Hensikten er å styrke kommunenes langsiktige utviklingsarbeid. Kommunene avgjør selv innretningen på innsatsen.
- økonomisk støtte til kommuner og fylker for å øke den lokale samordningen og for å drive kunnskaps- og metodeutvikling
- vurdering av om lover og regelverk skal endres for å lette arbeidet mot segregering

Den svenske strategien legger først og fremst vekt på sosioøkonomisk segregering som regjeringen mener forklarer segregeringsmønstrene i Sverige best. Strategien behandler også segregering etter innvandrerbakgrunn, men da primært basert på sosioøkonomiske faktorer og ikke på segregering etter innvandrerbakgrunn.

Det er ingen konkret liste over områder med levekårsutfordringer i strategien, noe som begrunnes med at det ikke finnes områdespesifikke data som kan sammenliknes på nasjonalt nivå. Statistiska centralbyrån (SCB) har imidlertid utviklet en database med områdespesifikke levekårsdata. Denne dekker 38 områder som tidligere har vært gjenstand for områdestrategier.

Politiet i Sverige har også lagd en liste over utsatte byområder. Der har de definert områdene ut fra i hvor stor grad kriminelle aktører påvirker områdene. Den inneholder til sammen 60 utsatte områder. Disse overlapper ikke helt med de 38 områdene som SCB har med i sin database (Staver mfl. 2019).

12.4.2 Den danske gettoplanen

I mars 2018 la den forrige danske regjeringen fram strategien «Ét Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2030». Siden 2010 har Danmark hatt offisielle lister over boligområder bestående av «almene» boliger hvor mange har levekårsutfordringer. De benytter tre ulike kriteriesett for å definere hvilke områder som er særskilt utsatte, og omtaler disse som «utsatte boligområder», «gettoer» og «harde gettoer».

Den første gettostrategien i Danmark ble lagt fram i 2004. I den andre strategien fra 2010 opereres det med 29 gettoer. I strategien fra 2018 er det

Boks 12.8 Delegationen mot segregasjon (Delmos)

Den svenske Delegationen mot segregasjon (Delmos) er en statlig instans som skal medvirke til å forbedre situasjonen i sosioøkonomisk utsatte områder og motvirke strukturelle årsaker til segregering. Delmos skal jobbe med virkemidler innenfor ulike sektorer og myndighetsnivåer (nasjonalt, regionalt og lokalt). En sentral oppgave er å bidra til samspill og erfaringsoverføring mellom offentlige myndigheter, sivilsamfunnet, næringsliv, forskere og andre relevante aktører. Delmos skal også bidra til at det utvikles kunnskap på feltet, og utarbeide analyser og utredninger for regjeringen i spørsmål som berører segregering.

Delmos har foreslått et nasjonalt indikatorsett for å følge med på segregeringen. Indikatorsettet skal samlet sett gjøre det mulig å analysere utviklingen på områdenivå og utvikle en

mer enhetlig metode for å måle segregeringen. Forslaget bygger på at det skal publiseres 27 indikatorer på områdenivå i tillegg til en rekke indikatorer som ikke kan framskaffes på områdenivå. Indikatorene er innenfor et bredt sett av samfunnsområder: sosioøkonomisk segregering, bolig og nærmiljøtilbud, utdanning, arbeidsmarked, demokrati og sivilsamfunn, kriminalitet og helse.

Indikatorene foreslås publisert i en nettbasert database. Utviklingskostnaden for databasen er beregnet til 2,2 millioner svenske kroner og de årlige kostnadene til 150 000 svenske kroner.

Kilde: Ett nasjonalt oppfølgingssystem av segregasjon. Rapport. Delmos

navngitt 57 utsatte boligområder, hvorav 25 gettoer og 16 harde gettoer. I desember i 2018 la den danske regjeringen fram nye kriterier for utsatte områder og gettoer (listene oppdateres årlig). I den siste listen fra desember 2020 er det 25 utsatte boligområder. 15 av disse områdene er karakterisert som gettoer, og av disse igjen er 13 harde gettoer.

Ifølge strategien har det oppstått parallellsamfunn blant personer med innvandrerbakgrunn:

Mange lever i større eller mindre isolerede enklaver. Her tager en alt for stor del av borgerne ikke tilstrækkeligt ansvar. De deltager ikke aktivt i det danske samfund og på arbejdsmarkedet. Vi har fået en gruppe borgere, som ikke tager danske normer og værdier til sig. [...] Regjeringen ønsker at forebygge og nedbryde parallellsamfund. Vi vil sætte en stopper for den udvikling, hvor de, der lever i parallellsamfund ikke møder det almindelige Danmark. Og hvor vi nogle steder ser en adfærd, der er i strid med de rettigheder, forpligtelser og demokratiske, liberale frihedsværdier, som vores samfund bygger på.

I strategien framhever den daværende danske regjeringen tre årsaker til at de mener det har oppstått parallellsamfunn.

Hvad er gået galt? I hvert fald tre ting. For det første: Den enkelte indvandrer har selv det største ansvar. For at lære dansk. For at få job og blive en del af lokalsamfundet. For at blive integreret i sit nye hjemland. Alt for få har grebet de muligheder, som Danmark tilbyder. [...] For det andre: Vi har som samfund i alt for mange år ikke stillet de nødvendige krav [...] For det tredje: Vi har i årtier lukket for mange flyktninge og familiesammenførte ind i Danmark, som ikke er blevet integreret i det danske samfund. Og de har fået lov til at klumpe sig sammen i ghettoområder uden kontakt til det omkringliggende samfund.

Strategien består av flere innsatsområder:

- (1) «Fysisk nedrivning og omdannelse af udsatte boligområder»
- (2) «Mere håndfast styring af hvem der kan bo i udsatte områder»
- (3) «Styrket politiindsats og højere straffe skal bekæmpe kriminalitet og skabe mere trykthed»
- (4) «En god start på livet for alle børn og unge»

De statlige myndighetene skal bidra med støtte til å bygge om og ruste opp utsatte boligområder, dette skal skje i samarbeid med Landsbyggefonden⁹. Boligområder som har vært karakterisert som gettoer i fire år, må ha en plan for å redusere

Boks 12.9 Gellerupparken

Gellerupparken er et område med «almene» boliger i Århus. Det har over tid vært en høy andel personer med levekårsutfordringer i området. I 2007 la kommunen og den lokale boligforeningen fram en plan for en omfattende ombygging av boligområdet. Ambisjonen var å endre områdets karakter slik at det hadde mindre drabantbypreg og ble en bydel mer integrert i resten av byen. Det er bygd nye veier, og deler av bebyggelsen er revet. Det er også anlagt en bypark med idrettsanlegg, det er etablert et bibliotek. I tillegg er en rekke kommunale arbeidsplasser flyttet inn i området. Dette skal blant annet gjøre det mer naturlig å oppholde seg og reise gjennom området for folk som ikke bor der. Kommunen og boligforeningen har i tillegg boligsosiale planer som skal virke sammen med den fysiske planen, blant annet for å bidra til at flere tar utdanning og kommer i arbeid. Flere boligtiltak og -planer skal stimulere til at befolkningssammensetningen endres. Andre typer boliger, slik som studentboliger og selveide småhus, skal tiltrekke seg nye beboere med høyere inntekt og utdanning. Boligforeningen har også mulighet til å avvise blant annet sosialhjelpsmottakere som søker bolig.

Den danske statens gettoplan fra 2018 har lagt føringer på utviklingen av Gellerupparken.

Området karakteriseres som hard getto. Det innebærer at andelen «almene» familieboliger må reduseres til maksimalt 40 prosent innen 2030 for at boligområdet kan få økonomisk støtte til rehabilitering. For å kunne nå dette kravet har kommunen og boligforeningen lagt opp til å rive flere blokker og bygge tettere. De forventer at befolkningen øker fra 6000 til 14 000 innbyggere i løpet av en periode på 10 år. Gettoplanen innebærer også at reglene for å avvise boligsøkere er innskjerpet sammenliknet med de tidligere lokale reglene. Det er blant annet strengere regler om hvor høy andelen beboere med innvandrerbakgrunn kan være. Reglene har ført til at flere må tvangsflyttes. Sentrale myndigheter og lokale parter har flere ganger vært uenige om hvordan de skal gjennomføre gettoplanen. Boligforeningen i Gellerupparken har uttalt at de ikke har tilstrekkelig finansiering til å bygge om så mange boliger og tilby beboere boliger andre steder. Boligforeningen har også i større grad ønsket å holde på og tiltrekke seg middelklassebeboere med innvandrerbakgrunn. Foreningen mente i tillegg at gettolisten gjorde det vanskelig å skape et bedre omdømme for boligområdet.

Kilde: Ruud mfl. 2019b.

andelen «almene» familieboliger til maksimalt 40 prosent for å kunne motta støtte.

Strategien inneholder også flere forslag for å styre sterkere hvem som kan flytte inn i de aktuelle områdene. Det inkluderer blant annet begrenset rett for kommunene til å tildele bolig i utsatte områder til personer som mottar offentlige overføringer, og at personer som flytter til de harde gettoene kan få redusert ytelsene fra det offentlige.

Forslagene til en styrket politiinnsats inkluderer blant annet mer politi i gatene, at politiet i visse tilfeller får mulighet til å skjærpe straffen for kriminelle handlinger begått i utsatte byområder (skjer-

pet straffesone), og at kriminelle skal kunne nektes bolig i et utsatt område.

Forslagene rettet mot barn og unge inkluderer blant annet et krav om obligatorisk barnehage for barn i utsatte områder, utsatt skolestart for barn med svake danskunnskaper i utsatte områder og en begrensning på andelen barn i barnehager fra utsatte områder.

12.4.3 Likheter og forskjeller i strategiene

En sammenliknende studie av den svenske og danske strategien peker på at det er likhetstrekk i problembeskrivelsen i de to strategiene. Begge strategiene legger vekt på at noen områder skiller seg ut ved å skåre dårlig på sosioøkonomiske levekårsindikatorer som inntekt, arbeidsdeltakelse og utdanning.

⁹ Landsbyggefonden er en selveiende institusjon. De danske allmenne boligorganisasjonene betaler inn midler til fondet, og fondet bidrar med midler til opprusting av «almene» boliger.

Samtidig er det forskjeller i hvordan de to strategiene definerer problemene og årsakene til problemene. Den danske legger vekt på innvandring og innvandreres atferd, mens den svenske strategien legger vekt på sosioøkonomisk ulikhet som årsak til segregering. Det er også forskjeller i hvilke tiltak strategiene kommer med. Den danske strategien har først og fremst sanksjoner rettet mot individer, mens den svenske strategien vektlegger tiltak for å styrke individene i møte med strukturelle hindringer. Den danske strategien legger også vekt på å ruste opp boliger og infrastruktur, og på mer kontroll med hvor folk skal bo (Staver mfl. 2019).

12.5 Utvalgets vurderinger

12.5.1 Arbeid er en forutsetning for gode levekår

Mange i utsatte områder har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. *Utvalget* mener at en av de aller viktigste faktorene for å bedre levekårene i de utsatte områdene, er at flere kommer i jobb. Det å jobbe gir inntekter, men kan også øke den enkeltes kompetanse, tilhørighet og trivsel og gi bedre sosiale nettverk og helse. Det kan ha positive effekter for lokalsamfunnene. De overordnede rammevilkårene for arbeidsmarkedet bør legge til rette for et velfungerende næringsliv slik at folk kan ha mulighet til å skaffe seg en jobb. I tillegg må insentivene til å jobbe være til stede. Det bør lønne seg å jobbe, og *utvalget* støtter at offentlige myndigheter stiller krav til at folk er i aktivitet når de har helsemessige forutsetninger for det. *Utvalget* mener også at det er viktig å gi folk reell tilgang til arbeidslivet. Hvis noen grupper av innbyggere opplever å bli diskriminert, kan det svekke innbyggernes tilhørighet til fellesskapet og føre til lavere tillit både til samfunnet og til andre mennesker.

Samtidig er det viktig at jobbene har gode lønns- og arbeidsvilkår. Dårlig betalte jobber, og jobber som er usikre eller fysisk og psykisk belastende, kan gi økonomiske problemer, helseproblemer og andre utfordringer for arbeidstakerne. Det kan gå utover familiene og lokalsamfunnene. Det er viktig å forhindre at arbeidstakere har helse-skadelig arbeidsbelastning eller andre ulovlige eller uverdige arbeidsbetingelser, for eksempel lønn, arbeidstid eller boforhold. Dårlige lønns- og arbeidsvilkår, kombinert med et høyt nivå på offentlige ytelser, kan gjøre arbeidstakerne mindre motivert for å jobbe og gjøre at flere søker om offentlige ytelser.

Utvalget mener at det er avgjørende at staten og kommunene videreutvikler arbeidsmarkedspolitikken for å kunne lykkes med å bedre levekårene i utsatte områder. *Utvalget* har likevel i hovedsak ansett den generelle nasjonale og kommunale arbeidsmarkedspolitikken som utenfor mandatet. For å kunne vurdere gode tiltak innenfor dette politikkkfeltet er det nødvendig å gå detaljert inn i dagens rammebetingelser og effektevalueringer. Flere andre utvalg har gått grundig inn i disse problemstillingene, og *utvalget* mener det er viktig at staten videreutvikler arbeidsmarkedspolitikken på grunnlag av blant annet Brochmannutvalgene og Sysselsettingsutvalget. Disse utvalgene tar opp en rekke temaer og foreslår å utvikle politikken innenfor felt som er viktige for levekårsutsatte områder. *Utvalget* går ikke inn i alle disse temaene, men vil likevel peke på noen spørsmål innenfor arbeidsmarkedspolitikken som *utvalget* ser som særlig relevante.

Utvalgets mandat legger vekt på geografiske områder hvor mange beboere har sammensatte levekårsutfordringer. I mange av områdene står en relativt høy andel utenfor arbeid, og mange har utfordringer på arbeidsmarkedet i kombinasjon med blant annet helseproblemer. Svake norskkunnskaper og lite kunnskap om norsk arbeids- og samfunnsliv kan svekke mulighetene til å komme i jobb. Mange har ikke de kvalifikasjonene som arbeidslivet etterspør. Mer effektive arbeidsmarkedstiltak rettet mot folk som står langt fra arbeidslivet vil være positivt for de levekårsutsatte områdene. *Utvalget* viser til at flere utvalg har pekt på kvalifisering som et hovedgrep for å øke arbeidsdeltakelsen blant utsatte grupper. Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe anbefaler å øke ressursene til NAV, slik at NAV kan tilby gode og tilpassede kvalifiseringstiltak. Arbeidsrettede tiltak kan ha god effekt også for arbeidstakere langt fra arbeidslivet, men det kan være nødvendig med tett oppfølging og ulike former for bistand og kompetanseheving tilpasset den enkelte. Det må legges til rette for en mangfoldig brukergruppe, og tiltakene må også ivareta personer med svake norskkunnskaper, liten kunnskap om norsk arbeids- og samfunnsliv eller andre behov for kompetanse utover ren arbeidslivskompetanse. Kommunene har hovedansvaret for å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men *utvalget* mener at det er viktig at også statlige arbeidsmarkedstiltak støtter godt opp under kommunenes arbeid. Kommunene trenger også gode rammer for å kunne tilby arbeidsrettede tiltak i kommunal regi.

Utvalget mener det kan være grunn til å vurdere om tiltak for arbeid og kvalifisering kan innrettes på en måte som er mer effektiv for områder hvor mange trenger bistand. Erfaringene fra blant annet Drammen viser at det å tilby tiltak lokalt kan senke terskelen for å delta og gjøre at tilbudene blir mer tilpasset målgruppa. Det kan kanskje også styrke lokalsamfunnene ved at flere får et lokalt nettverk og arbeidstrening på lokale arbeidsplasser. Tjenester som er tett på der folk bor, kan også benyttes til å styrke den grunnleggende kompetansen til beboerne og til å håndtere hverdagen og styrke forbindelsen mellom beboerne og det ordinære tjenestetilbudet. Å tilby tiltak lokalt betyr imidlertid at innbyggere i enkelte lokalmiljøer kan få en enklere og bedre tilgang på tilpassede tiltak enn arbeidssøkere andre steder, og de blir sånn sett favorisert. *Utvalget* mener likevel at det kan forsvares å tilby mer lokalt tilpassede tiltak i områder med mange arbeidssøkere langt fra arbeidslivet.

Mange levekårsutsatte områder har beboere med innvandrerbakgrunn som ikke har sammenhørende levekårsproblemer, men som likevel kan ha problemer med å skaffe seg en jobb tilpasset deres kvalifikasjoner. Innvandrere har generelt større terskler for å komme inn i arbeidsmarkedet, større risiko for å miste jobben og færre muligheter for karriereutvikling enn andre. Det kan skyldes blant annet diskriminering og forskjellsbehandling i arbeidslivet, manglende nettverk, mangelfulle norskkunnskaper eller problemer med å få godkjent utenlandsk utdanning. Utdanning øker sannsynligheten for at alle grupper får sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet. Likevel har for eksempel høyt utdannede innvandrede kvinner lavere sysselsetting enn norskfødte kvinner. Innvandrede kvinner arbeider ofte deltid og i bransjer og i yrker som er følsomme for konjunkturrendringer. Det er viktig for de levekårsutsatte områdene at det også er mulig for personer i en slik situasjon å utnytte ressursene sine i arbeidslivet.

Svart arbeid har negative konsekvenser for samfunnet, men også for den enkelte arbeidstaker. De som arbeider svart, har høyere risiko for å ha dårlige arbeidsvilkår, for å miste pensjonsopptjening og rettigheter ved arbeidsledighet og sykdom. Det finnes relativt lite kunnskap om svart arbeid for enkelte utsatte grupper, for eksempel hvor stort omfanget er og hva slags arbeid det dreier seg om.

Utvalget mener derimot at det allerede er mye kunnskap om hvordan innvandrere kan komme i arbeid, om hva som kjennetegner innvandrere

utenfor arbeidsmarkedet, og om kjennetegn ved arbeidsmarkedet og arbeidsgivere. På tross av at det jobbes mye med kvalifisering av arbeidssøkere, og at mange arbeidsgivere trolig er positivt innstilt til å la folk prøve seg i arbeidslivet, er det ikke lett å finne den rette matchen mellom arbeidsgiver og arbeidssøker. *Utvalget* mener det kan være nyttig å finne ut hvordan slike prosesser med å kople arbeidsgiver og arbeidssøker kan gjøres på en effektiv og god måte.

For å lykkes med å inkludere flere arbeidstakere bedre, er det avgjørende at private og offentlige arbeidsgivere gjør en innsats og gir folk mulighet til å prøve seg. *Utvalget* viser til at Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe har flere forslag til hvordan tiltak rettet mot arbeidsgiversiden kan videreutvikles. Det er viktig å sikre at arbeidsgivere, herunder offentlige arbeidsgivere, både har mulighet til og insentiver til å bidra til arbeidsinkludering. *Utvalget* vil særlig peke på ansvaret som offentlige arbeidsgivere har for å bidra til arbeidsinkludering.

12.5.2 Lokale butikker og bedrifter kan styrke lokalsamfunnene

Et velfungerende nærsenter kan gi flere møteplasser og mer velholdte nabolag. Det er også mulig at det lokale næringslivet kan bidra til både arbeidstrening og arbeidsplasser for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, og på andre måter bidra positivt i lokalsamfunnet. En del drabantbyer er bygd opp rundt lokale butikkentre. På samme vis som for andre deler av landet forsvinner kundegrunnlaget fra en del av nærsentrene. Stedsanalyser fra levekårsutsatte områder viser at en del nærsentre er preget av tomme lokaler og manglende vedlikehold. Det kan påvirke folks opplevelse av stedet og muligheten til å knytte kontakter i nabolaget. Tilgang på relativt rimelige lokaler gjør det på den andre siden enklere å starte opp bedrifter. Samlet sett er dette gode grunner til å støtte næringslivet i levekårsutsatte områder. Kommunene kan være med på å styrke nærsentrene gjennom ulike former for samarbeid. Slike former for lokalt utviklingsarbeid kan være en del av det kommunale ansvaret for lokalsamfunnsutvikling. Statlige midler til områdesatsinger har også gått til å utvikle nærsentrene. Det har imidlertid vært vanskelig å lykkes i en del tilfeller.

Utvalget mener at det kan være hensiktsmessig å støtte næringsutviklingen i levekårsutsatte områder, men vil samtidig presisere at en eventuell støtte må tilpasses om det er behov for det i det

enkelte området. De levekårsutsatte områdene, og næringsstrukturen i dem, er ulike. Noen er små og tett koplet til resten av kommunen, mens andre er noe lenger fra både arbeidsplasser og butikkentre. I hovedsak er likevel de utsatte områdene nært koplet sammen med resten av kommunen gjennom korte avstander og gode transportforbindelser. *Utvalget* mener derfor at det ikke alltid er hensiktsmessig å støtte næringsutviklingen innenfor de levekårsutsatte områdene, verken av hensyn til arbeidsplasser eller handels- og servicetilbud. Det kan også være en fordel om folk beveger seg til andre deler av byen for å jobbe og handle.

Noen av de levekårsutsatte områdene preges av næringsvirksomhet som forurensende industri, plasskrevende lagervirksomhet og annet som kan være en ulempe for nærmiljøet. En grønn omstilling i næringslivet kan også endre næringsstrukturen i levekårsutsatte områder, ha positive effekter for nærmiljøene og tiltrekke seg folk fra andre steder. *Utvalget* mener at gode og framtidsrettede arbeidsplasser bør lokaliseres i eller i nærheten av levekårsutsatte områder.

Støtte til gründere kan bidra til at grupper som kan ha problemer med å komme inn på det ordinære arbeidsmarkedet, kommer i jobb. Det kan blant annet gjelde for innvandrere. I enkelte innvandrergrupper er det tradisjon for å drive egen virksomhet. Bistand til å starte opp virksomhet gir jobb for den enkelte, i neste omgang kanskje også for andre, og bidrar til å øke verdiskapningen i samfunnet. En del bedrifter har særskilte sosiale formål som å bedre levekårene til utsatte grupper eller fremme sosial kontakt. Slike sosialt innrettede bedrifter, entreprenører og nabolagsinkubatorer kan bidra positivt i nabolagene, selv om effekten vil avhenge av det enkelte prosjektet. Mange sosiale entreprenører og bedrifter får også støtte fra offentlige ordninger. Videre kan samarbeid mellom slike bedrifter og kommuner eller andre offentlige velferdsaktører være positivt.

12.5.3 Alle innbyggere skal tilbys likeverdige tjenester

Utvalget vil understreke at det er et overordnet mål at alle skal få likeverdige tjenester tilpasset sine behov, uavhengig av hvor de bor. Nabolagsstudier understreker den store betydningen ulike tjenester har i utsatte nabolag. Offentlige tjenester er en del av nærmiljøenes kollektive ressurser som kan tenkes å være viktigere for eksempel for barn og unge som vokser opp i familier med ulike utfordringer.

Utvalget mener at det i utsatte områder trengs en bred forebyggende og helsefremmende innsats for å bedre innbyggernes livskvalitet, trivsel og muligheter til å mestre utfordringer og belastninger de er utsatt for. Innsatsen må rette seg mot både enkeltpersoner og utsatte grupper og legge til rette for at den enkelte selv kan gripe fatt i eget liv, egen mestring og selvstendighet. Å prioritere tid til å møte den enkelte og dens familie og nettverk der de er, er avgjørende i arbeidet. En slik bruker- og ressursorientert tilnærming må være lederforankret. Ledere må vise tydelig retning for tjenestene på området.

Lærere, helsesykepleiere eller ansatte på helsetasjon, i familieverntjenesten, i barnevern, i forebyggende politi eller i Utekontakten kan på ulike måter kompensere for individuelle og familierelaterte utfordringer. For å kunne gjøre det må de være lett tilgjengelige for brukerne, både når det gjelder hvilken hjelp de kan få, og hvor tjenestene er lokalisert. *Utvalget* mener at det er spesielt viktig med tverretatlig og tverrsektorielt samarbeid mellom tjenestene i utsatte nabolag fordi hjelpen som trengs, ofte er av sammensatt karakter. Skal man lykkes med å tilby koordinerte og helhetlige tilbud, må ledere og ansatte i tjenestene ha god samhandlingskompetanse.

Kommunene har en nøkkelrolle i de utsatte områdene fordi de har hovedansvaret for de fleste tjenestene. *Utvalget* mener at statlige aktører gjennom ansvarsområdene sine bør være særlig bevisste på hvordan *de* kan legge til rette for at kommuner med opphoping av levekårsutfordringer kan bli bedre i stand til å håndtere disse. Ikke minst må kvaliteten i tjenestene og kompetansen blant de ansatte bygges gjennom gode utdannings- og etterutdanningstilbud ved universiteter og høyskoler. Ulike velferdsutdanninger bør gi solid kunnskap om det tverretatlige samarbeidet og legge vekt på kunnskap om relasjoner og mangfold. Det vil kunne fremme anerkjennelsen og implementering av strategier for mer mangfoldige og inkluderende organisasjoner og institusjoner samt tydeliggjøre at komplekse problemer krever komplekse løsninger. Gjennom utdanningene må framtidige ansatte i velferdstjenestene bli i stand til å møte og kommunisere godt med en mangfoldig befolkning med varierte utfordringer og til å jobbe helhetlig og forebyggende i uvante og ukjente situasjoner og kontekster. *Utvalget* mener at behovet for denne kompetansen bør komme tydelig fram i beskrivelsene av læringsutbytte i alle velferdsutdanninger.

Fra kommunens side må det legges vekt på ledelse, organisering, arbeidsmiljø og ansattes

Boks 12.10 Retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene (RETHOS)

Siden høsten 2017 har det pågått et stort utviklingsarbeid for å utvikle nasjonale retningslinjer for hver enkelt av grunnutdanningene innen helse- og sosialfag. Retningslinjene skal definere sluttkompetansen for hver utdanning og utgjøre en minstestandard for hvilken kompetanse nyutdannede kandidater skal ha når de avslutter utdanningen. Retningslinjene skal inneholde beskrivelser av formål og læringsutbytte (i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk) og overordnede krav til studiets oppbygning. Målet er at utdanningene skal være framtidrettede og i tråd med tjenestenes kompetansebehov og brukernes behov. Studentene skal forberedes på arbeidsoppgavene og arbeidsmåtene i framtidens helse- og velferdstjenester.

Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger ligger til grunn for de nasjonale retningslinjene. I henhold til forskriften skal alle studenter etter endt utdanning blant

annet ha kunnskap om inkludering, likestilling og ikke-diskriminering, uavhengig av kjønn, etnisitet, religion og livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Slik skal kandidaten bidra til å sikre likeverdige tjenester for alle grupper i samfunnet. Videre skal de ha kompetanse om relasjoner, kommunikasjon og veiledning som gjør dem i stand til å forstå og samhandle med brukere, pasienter og pårørende. Studentene skal kunne samhandle både tverrfaglig, tverrprofesjonelt, tverrsektorielt og på tvers av virksomheter og nivåer, og de skal initiere slik samhandling.

Retningslinjearbeidet er et samarbeid mellom Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet leder arbeidet og vedtar retningslinjene.

holdninger. Det går etter *utvalgets* oppfatning først og fremst ut på å styrke de ordinære tjenestene, blant annet med mer kvalitet og kompetanseheving på alle nivåer innen tjenestene. Det vil utgjøre en forskjell for beboerne i områdene.

12.5.4 Likeverdighet innebærer å styrke tjenestene i utsatte områder

Utvalget vil understreke at kommunenes inntektsystem er den viktigste faktoren som påvirker kommunenes ressursituasjon og mulighet til å løse sine særskilte utfordringer og levere gode tjenester til innbyggerne. For å sikre likeverdighet i tjenestetilbudet mener *utvalget* det er behov å styrke de ordinære tjenestene og tilbudene i utsatte områder økonomisk. Det er ikke minst behov for kompetente ansatte og ledere i offentlige tjenester i utsatte byområder.

Utvalget mener at det er grunn til å anta at en del store byer ikke blir tilstrekkelig kompensert for utgiftene ved opphoping av levekårsutfordringer. *Utvalget* vil trekke fram utdanningssektoren, deler av de sosiale tjenestene, ikke minst bolig sosialt arbeid, og andre forebyggende tjenester.

En tidligere undersøkelse av storbyenes utgiftsnivå fant på generelt grunnlag at utgiftstjevningen tar høyde for utgiftsforskjeller mel-

lom storbyene og andre kommuner i skole- og barnehagesektoren. *Utvalgets* undersøkelser tyder også på at de største byene tildeler mer ressurser til levekårsutsatte områder enn til andre områder gjennom kommunenes budsjettfordelingssystemer. De levekårsutsatte områdene blir dermed delvis kompensert for høyere utgifter. Samtidig brukes ressursene annerledes i områder med levekårsutfordringer. For eksempel bruker skolene i slike områder en høyere andel av årstimmene til assistenter enn skoler i andre områder, og en større andel av ressursene går til andre deler enn den ordinære undervisningen, som spesialundervisning og særskilt norskopplæring. I tillegg til høyere ressursbruk ser kvaliteten i skolen ut til å være lavere ved at andelen lærere med godkjent utdanning er mindre enn andre steder. Når det gjelder ressursbruken i barnehager tyder *utvalgets* undersøkelser på at barnehager i levekårsutsatte områder, i hvert fall delvis, får kompensert for høyere utgifter ved at voksentettheten i barnehagen er høyere. Samtidig har barnehager i levekårsutsatte områder i Oslo høyere enhetskostnader og en betydelig høyere andel barn som får ekstra ressurser til et tilrettelagt barnehagetilbud. Selv om barnehagene har ekstra bemanning, sier ikke undersøkelsen noe om hvorvidt tilbudet står i forhold til behovet barna har.

Samlet sett mener *utvalget* det er grunn til å anta at skoler med betydelige levekårsutfordringer ikke blir kompensert fullt ut for merutgiftene ved å sikre et likeverdig skoletilbud. *Utvalget* mener videre det kan være grunn til å stille spørsmål ved om inntektssystemet kompenserer godt nok for utgifter som følger av behovet for ekstrainsats ved disse skolene.

Utvalget mener også det er grunn til å vurdere om kommunene og de levekårsutsatte områdene blir tilstrekkelig kompensert innenfor deler av de sosiale tjenestene, særlig boligsosialt arbeid. De boligsosiale utgiftene inngår bare delvis i kriteriene for utgiftsutjevningen. Kommuner med høye boligpriser har høyere boligsosiale utgifter, men dette motsvares delvis av økte inntekter. Undersøkelser fra de største byene indikerer imidlertid at de ikke blir fullt ut kompensert for disse kostnadene. Det kan også være grunn til å vurdere om inntektssystemet bør ta høyde for utgifter til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi gjennom utgiftsutjevningen for sosiale tjenester. Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi kan være et viktig supplement til de statlige tiltakene, blant annet for personer som trenger å styrke grunnleggende ferdigheter innen språk, arbeids- og samfunnsliv. Gode kommunale arbeidsmarkedstiltak i områder hvor mange står langt fra arbeidslivet, er ressurskrevende.

Utvalget vil også framheve at det er viktig at kommunene blir kompensert for utgifter relatert til god forebygging av rusproblemer og psykiske lidelser og god oppfølging av personer som sliter med slike utfordringer. Det gjelder ikke minst arbeidet rettet mot barn og unge. De kommunale enhetene må ha god kompetanse og tilstrekkelig med ressurser til å kunne rette en koordinert innsats mot barn og unge som sliter med rus og psykiske lidelser.

12.5.5 Å forebygge er avgjørende, også i krisetider

I den perioden *utvalget* har arbeidet, har situasjonen i Norge og verden endret seg dramatisk gjennom covid-19-pandemien. Samfunnsutviklingen det siste året har uten tvil påvirket levekårene til mange. Dessverre ser vi tegn til at koronakrisen forsterker de forskjellene som allerede eksisterer, ved at flere av dem som mister jobben i kjølvannet av pandemien, i utgangspunktet var i de mest utsatte og lavest lønnede jobbene. Lav utdanning har også økt risikoen for å miste jobben. Små boliger og dårlig tilgang på utearealer har blitt en til-

leggsbelastning under pandemien, særlig for mange barn.

Krisen påvirker også offentlige budsjetter. Skatteinntektene har gått ned, og utgiftene til næringsstøtte, overføringer fra NAV, sosialhjelp, smitteverntiltak og annet har gått opp. Når budsjettene blir strammere, må lovfestede oppgaver prioriteres. Mange av oppgavene som omtales i denne rapporten, er ikke lovfestede, men handler om å forebygge levekårsutfordringer og bygge lokalsamfunn. *Utvalget* er bekymret for at slike oppgaver gjerne blir nedprioritert i en krisetid. Det er klart at krisetider gjør at prioriteringene må bli tøffere, men konsekvensene av å nedprioritere forebygging kan bli dyre på sikt.

Utvalget vil i denne situasjonen særlig framheve at det er viktig å forebygge levekårsutfordringer hos barn og unge. Krisen kan gjøre at mange barn og unge havner i en ekstra utsatt posisjon. Da er støtteapparatet rundt dem viktig, slik som gode skoler, barnehager og kompetente hjelpetjenester for dem som har behov for det. *Utvalget* vil også understreke at det i denne situasjonen er viktig å jobbe langsiktig med omstilling av næringslivet mot et bærekraftig samfunn og med kvalifisering av arbeidstakere for framtidrettede jobber.

12.5.6 De nordiske landene kan dra nytte av hverandres erfaringer

Både Sverige og Danmark har nylig utarbeidet strategier mot segregering. Foreløpig er ikke effektene av disse strategiene kjent. *Utvalget* kan derfor ikke vurdere effektene av de nye strategiene. Flere av tiltakene og den foreslåtte innsatsen bygger imidlertid på tidligere erfaringer.

Norge har mange av de samme utfordringene som Sverige og Danmark, og det er mye å lære av hvordan andre tenker, og av hvilke erfaringer de har gjort. Både Norge, Sverige og Danmark har tiltak rettet mot ulike sektorer som skal styrke levekårsutsatte områder. Det er samtidig også forskjeller som gjør at erfaringene ikke alltid er relevante for oss. Både Sverige og Danmark har for eksempel store sosiale utleiesektorer og boligområder som er sterkere atskilt fra resten av byen enn boligområder i Norge. Det gjør både situasjonen, utfordringene og mulige tiltak er annerledes enn i nabolandene.

Utvalget mener at for å løse fastlåste og alvorlige problemer er det nødvendig å finne en balanse mellom å jobbe langsiktig og helhetlig og å bidra konkret og intensivt. Det er viktig å se på bakenforliggende årsaker til utfordringene utover

atferden til personene som bor i de utsatte områdene. Dette er også framhevet i den svenske strategien. *Utvalget* mener også at det er viktig at de lokale myndighetene får handlingsrom til å utforme politikken på lokalt nivå, og at statlige myndigheter ser på om det er regelverk eller andre statlige rammebetingelser som hindrer kommunenes arbeid. Dette er også framhevet i den svenske strategien.

Samtidig kan det være tiltak i den danske strategien som Norge kan lære av. Danske myndigheter setter av betydelige ressurser til å ruste opp boligområder og få til en større blanding av ulike typer boliger. *Utvalget* er enig i at bystrukturen bør legge til rette for at ulike folk kan bo i samme nabolag.

Den danske strategien har også flere tiltak rettet mot å kontrollere hvem som skal bo i de utsatte områdene. Flere av disse tiltakene er mindre aktuelle i Norge, hvor boligområdene ikke består av sosiale utleieboliger. *Utvalget* mener også at vi ikke skal ha overdreven tro på effekten av å flytte på folk. Det er viktig å motvirke at det utvikler seg segregerte byer og alvorlige nabolagsproblemer. Levekårsutfordringene forsvinner imidlertid ikke ved at folk flytter til andre boligområder. *Utvalget* mener likevel at tiltak for å påvirke hvor folk bosetter seg, er relevant. For eksempel er å spre kommunale boliger i ulike boområder og å ha kriterier for bosetting av flyktninger relevante tiltak (se kapittel 17). Norge har også gjennom mange år i sterkere grad styrt hvor flyktninger kan bosette seg, enn de har gjort i Sverige.

Samlet sett mener imidlertid *utvalget* at den danske strategien i for stor grad legger vekt på å endre atferden til beboere i de utsatte områdene gjennom sanksjoner, framfor å se på hva som hindrer dem i å forbedre livene sine. Den danske strategien inkluderer for øvrig ikke arbeidsmarkedstiltak, som er et politikkområde hvor det å veie myndighetskrav og bistand kanskje er særlig relevant. Tiltak rettet særskilt inn mot beboere i utsatte områder, som obligatorisk barnehage og utsatt skolestart for barn med svake dansk-kunnskaper i disse områdene, er etter *utvalgets* vurdering ikke i tråd med prinsipper om likebehandling. Strategien kan dessuten gjøre at andre får et mer negativt inntrykk av de utsatte områdene, noe som kan gjøre det vanskeligere å få til en positiv utvikling.

12.6 Utvalgets forslag til tiltak

12.6.1 Gode vilkår for arbeidsinkludering i offentlig sektor

Utvalget mener at staten bør se på om det er hindre i arbeidslivsreguleringer som gjør det vanskelig for offentlige arbeidsgivere å gi folk en mulighet til å prøve seg i arbeidslivet, eller vanskelig å etablere effektive arbeidsmarkedstiltak. *Utvalget* vil blant annet framheve at det er anledning til å avvike fra kvalifikasjonsprinsippet i staten av hensyn til positiv særbehandling, og mener det er viktig at denne regelen fungerer på en hensiktsmessig måte blant annet for personer som kan bli utsatt for diskriminering ut fra sin innvandrerbakgrunn.

Utvalget mener også at midlertidige stillinger, traineeprogrammer og hospiteringsordninger i offentlig sektor i en del tilfeller vil kunne være et viktig skritt for at personer som mangler relevant arbeidserfaring, kan inkluderes i arbeidslivet. Det kan være aktuelt for personer som av ulike grunner har problemer med å få jobb som svarer til kvalifikasjonene de har. *Utvalget* er samtidig enig med Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe i at omfanget av midlertidige stillinger ikke bør bli for stort, og at det kan være en fare for at det gir svakere arbeidsmarkedstilknytning for en del arbeidstakere. Det er avgjørende å legge til rette for arbeidsinkludering gjennom varige, faste stillinger så langt som mulig. Samtidig er det viktig å fullt ut utnytte potensialet for arbeidsinkludering som ligger i offentlig sektor. *Utvalget* viser videre til ekspertgruppas vurderinger om blant annet tilpassede lønninger og lønnstilskudd og mener det er behov for å se på hvordan slike ordninger kan styrkes og være gode, målrettede virkemidler.

Kommunene har arbeidsgiveransvar for en høy andel av arbeidstakerne og har et bredt spekter av arbeidsoppgaver. Kommunene spiller derfor en viktig rolle for å kunne inkludere folk i arbeidslivet, og dette er noe kommunesektoren bør prioritere. *Utvalget* har merket seg at kommunale arbeidsgivere har rapportert om at eksisterende regler kan skape vanskeligheter for arbeidsinkludering. *Utvalget* mener det er verdt å se nærmere på om staten bedre kan støtte opp om kommunenes arbeid på dette feltet. For eksempel bør staten undersøke kommunenes hindringer nærmere, vurdere tiltak for å bygge opp kommunenes kunnskap og muligheter til erfaringsutveksling og eventuelt vurdere tydeligere statlige føringer for at kommunesektoren skal prioritere arbeidsinkludering høyere.

12.6.2 Lokalt tilpassede arbeidsmarkedstiltak i utsatte områder

Tett oppfølging av arbeidssøkere og tilpassede arbeidsmarkedstiltak er ressurskrevende. *Utvalget* mener at i en del levekårsutsatte områder kan det være effektivt, men ressurskrevende, å tilby arbeidsmarkedstiltak som er fysisk plassert i lokalsamfunnene. Det er viktig at ressursfordelingen tar hensyn til at en del arbeidssøkere trenger tett og individuell oppfølging, og at spesialtilpassede og eventuelt lokalt forankrede tiltak kan gi god effekt. *Utvalget* har ikke grunnlag for å mene at dagens ressursfordelingsmodell for arbeidsmarkedstiltak tar for lite hensyn til dette, men anbefaler at det undersøkes nærmere.

12.6.3 Koordinert innsats for næringsutvikling i utsatte områder

Utvalget mener at flere statlige næringspolitiske virkemidler kan ha potensial til å virke positivt i levekårsutsatte områder. Det er samtidig viktig at statlige virkemidler trekker i samme retning som den fylkeskommunale, kommunale og private innsatsen for næringsutvikling i de utsatte områdene. *Utvalget* foreslår at staten undersøker om det finnes gode eksempler på slik innsats som andre kan lære av, og om det er mulig at statlige virkemidler i større grad kan inngå i en koordinert innsats for lokal næringsutvikling i de utsatte områdene.

Utvalget mener også at staten bør vurdere om de næringspolitiske virkemidlene kan innrettes bedre mot behovene i levekårsutsatte områder. Det kan være verdt å se nærmere på om enkelte metoder eller virkemidler i næringspolitikken kan benyttes mer aktivt i utsatte byområder, for eksempel metodene i det distriktsrettede Merkurprogrammet. Dette programmet bidrar til kompetanseheving og erfaringsoverføring om hvordan nærbutikker i distriktene kan styrke og videreutvikle seg. Tilsvarende løsninger kan være relevante for nærsentre og nærbutikker i levekårsutsatte områder. *Utvalget* mener dessuten at staten kan ta hensyn til behovet for gode og framtidsrettede arbeidsplasser i levekårsutsatte områder gjennom næringspolitikken, for eksempel når Siva investerer i næringseiendommer.

Utvalget mener videre at støtteordninger for gründere kan være et positivt bidrag til utviklingen i levekårsutsatte områder, gitt at de treffer folk som ønsker å etablere bedrifter i disse områdene. Det gjelder både støtte til ordinære bedrifter og støtte til sosialt innrettede bedrifter, entreprenører og nabolagsinkubatorer. *Utvalget* har

merket seg forslaget fra Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe om å vurdere å øke bruken av etablererstøtte til arbeidsledige gjennom å kombinere støtte fra Innovasjon Norge og NAV. *Utvalget* mener det kan være aktuelt å teste ut en slik ordning for arbeidssøkere som bor og vil etablere en bedrift i levekårsutsatte områder.

12.6.4 Kompensere for høye utgifter i utsatte byområder gjennom inntektssystemet

Utvalget mener at det er behov for en ekstra gjennomgang av kommunenes inntektssystem med vekt på konsentrasjon av levekårsutfordringer og opphoping av individuelle levekårsutfordringer i utsatte byområder i de store byene og deres omegn. Regjeringen har nedsatt et eget utvalg som skal gå gjennom kommunenes inntektssystem. *Utvalget* anbefaler at dette utvalget – Inntektssystemutvalget – vurderer om kommunene er godt nok kompensert for å kunne tilby likeverdige tjenester i levekårsutsatte byområder. Inntektssystemutvalget kan gis et tilleggsmandat for å sikre at de prioriterer og har tilstrekkelig med tid til disse spørsmålene. Staten kan også bidra til å øke kunnskapen om de reelle utgiftene ved forebyggende og kompenserende arbeid i områder med sammensatte levekårsutfordringer. Det kan gjøre at staten kan ta bedre hensyn til disse utgiftene i inntektssystemet.

Det er mulig at kriteriene i kommunenes inntektssystem kan utvikles slik at disse tar bedre hensyn til utgifter ved levekårsutfordringer. Selv om kriteriene i inntektssystemet videreutvikles, vil det fortsatt være utgifter som ikke fanges opp av kriteriene. Mye av den forebyggende og kompenserende innsatsen som trengs i levekårsutsatte områder, er ikke nødvendigvis forankret i velferdstjenester av nasjonal karakter. Det er heller ikke knyttet sterke nasjonale føringer til den. *Utvalget* anbefaler blant annet av den grunn at staten fortsatt tildeler tilskuddsmidler til områdesattinger, som omtalt i kapittel 15. *Utvalget* mener at det også kan være aktuelt å tildele ekstra midler basert på skjønn, slik som gjennom inntektssystemets storbytilskudd. Det er i så fall viktig å vurdere om storbytilskuddet bør omfatte flere kommuner med dokumenterte særskilte utfordringer med opphoping av levekårsproblemer. Hvis storbytilskuddet skal kompensere for utgiftene ved levekårsutfordringer, er det viktig å se på hvordan tildelingen og utmålingen av tilskuddet i større grad kan basere seg på kunnskap om kommunenes reelle utgifter på dette feltet.

Det hjelper imidlertid ikke om staten tildeler ekstra midler til kommuner med levekårsutfordringer hvis ikke kommunene videretildeler midlene til områdene med behov. Derfor må også kommunene videreutvikle ressursfordelingssystemene sine slik at disse tar tilstrekkelig hensyn til merutgiftene ved levekårsoppbygging. *Utvalget* vil særlig peke på at kommunene bør vurdere ressursfordelingen til utdanningssektoren, i tillegg til de sosiale tjenestene og forebyggende tiltak, slik som for den statlige ressursfordelingen.

12.6.5 Levekårsdata og indikatorer på områdenivå

Utvalget mener at det er behov for mer systematisk kunnskap om hvilke områder som er levekårsutsatte, og hvilke utfordringer som preger ulike områder. Det gjør det enklere for offentlige myndigheter å rette innsatsen både mot områder hvor behovet er størst, og å fordele ordinære midler mellom områder. Det er også behov for kunnskap som gjør at kommunene vet mer om hvilke områder som står i fare for å bli utsatte, og om hvor kommunen kan sette inn forebyggende tiltak.

Utvalget mener at kommuner bør få enklere, raskere og rimeligere tilgang til levekårsdata på områdenivå. Allerede i dag leverer SSB mikrodata til kommunene relativt raskt og billig. *Utvalget* mener likevel at bedre datatilgang på områdenivå vil kunne være et nyttig supplement for kommunene. Det vil gjøre det enklere å ha oversikt over levekårsutviklingen i ulike boområder. Noen større bykommuner har i dag god oversikt over levekårsforskjeller i kommunen, men en del har det ikke. *Utvalget* antar at enklere tilgang til slike levekårsdata kan gjøre at flere kommuner vil følge med på geografiske forskjeller i levekår. Det vil gjøre det enklere for kommunene å følge opp det ansvaret de har etter folkehelsesloven om å ha nødvendig oversikt over faktorer i nærmiljøet som kan virke inn på befolkningens helsetilstand.

Kunnskap om levekårsutviklingen i ulike boområder kan være nyttig for å prioritere ressursbruken innenfor ulike sektorer som utdanning, helse, fritidstilbud, bolig, politi og annet. Det kan også være nyttig for å vurdere behovet for særskilte områdesatsinger.

I tillegg til å tilby data på områdenivå foreslår *utvalget* at SSB eller en annen statlig institusjon tilbyr kommunene et analyseopplegg for dataene. Det kreves god kompetanse i kommunene å finne ut hva som er nyttige indikatorer, og hvordan disse skal analyseres. Videre kan det være en fordel om data analyseres likt i kommunene. Ved å tilby et fel-

les analyseopplegg kan staten senke både den økonomiske og praktiske terskelen for kommunene og bidra til at det er enklere å sammenlikne på tvers av kommuner. *Utvalget* vil også presisere at data lett kan mistolkes eller overfortolkes slik at de tillegges for stor vekt i en situasjonsbeskrivelse. Dette er spesielt viktig når det er snakk om data om folks nære boligområder. Det kan derfor være nyttig at kommunene får bistand til å se hvordan dataene kan analyseres og ses i sammenheng med annen kunnskap om lokalområdene.

Videre foreslår *utvalget* at staten utvikler et fast indikatorsett basert på levekårsdataene. Dette indikatorsettet skal samlet sett si noe om situasjonen i ulike nabolag og gi en mer enhetlig analyse av levekårsutfordringene i alle kommunene. *Utvalget* viser til arbeidet den svenske institusjonen Delmos gjennomfører, hvor de utvikler et indikatorsett som skal gi et mer enhetlig bilde av segregeringen i landet. *Utvalget* er kjent med at SSBs levekårsindeks ble avvirket, men mener det kan være hensiktsmessig å utvikle et sett med flere levekårsindikatorer framfor én samleindeks. Det må samtidig legges til rette for at indikatorene kan analyseres på en god måte.

Utvalget viser for øvrig til at rapporten inneholder flere forslag til tiltak om å analysere segregering, levekårsutfordringer og tiltak, for eksempel bedre effektstudier av områdesatsinger (se kapittel 15) og en mer koordinert innsats for analyser av effekter av lokalsamfunnsarbeid (se kapittel 16).

12.6.6 Koordinerende statlig enhet

Både svenske og danske myndigheter har utarbeidet en egen plan eller strategi mot segregering og utsatte byområder. *Utvalget* ser at en slik strategi kan ha fordeler ved at det løfter fram viktige virkemidler og innsatser i arbeidet. *Utvalget* har likevel ikke foreslått en egen strategi for norske myndigheter. Mange sentrale virkemidler, tiltak og strategier som kan dempe segregering, framgår av andre dokumenter og planer, for eksempel innenfor de store velferdssektorene som arbeid og utdanning.

Utvalget ser samtidig at det kan være en fordel om en statlig enhet har et særskilt ansvar for å analysere segregeringen og koordinere virkemidler som kan dempe segregeringen. Statlige myndigheter har organisert seg for å koordinere innsatsen innenfor områdesatsinger. Men de har ingen innsats rettet mot å analysere og dempe segregering generelt. *Utvalget* foreslår at én statlig enhet får et tydeligere samordnings- og koordi-

neringsansvar i arbeidet mot segregering. Det kan innebære å ha ansvar for forskning, analyser og datatilgang om segregering og utsatte byområder, for eksempel for å få utviklet og finansiert levekårsdata på områdenivå. I tillegg kan enheten

ha ansvar for å vurdere hvordan statlige virkemidler påvirker utviklingen, og kommunisere med sektormyndigheter om eventuelle endringer i virkemidlene.

Kapittel 13

Barnehage, skole og andre tjenester til barn og unge

Fra de er veldig små møter alle barn ulike tilbud og tjenester som har og vil få mye å si for hvordan de har det og hvilke muligheter de får senere i livet. Særlig skal barnehagen og skolen legge til rette for at barna får lære, leke, utvikle seg og mestre. Barnehager og skoler skal være trygge oppvekstarenaer som også bidrar til å gi barn og unge likeverdige muligheter og livssjanser. Også en rekke andre forebyggende tjenester retter seg mot barn og familiene deres og har ulik betydning og rolle i forskjellige livsfaser og i ulike situasjoner.

13.1 Barnehage, skole og skolefritidsordning

Utdanning er blant de beste virkemidlene for å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet. Et viktig prinsipp i utdanningspolitikken er tidlig innsats i barnehagen og skolen.

13.1.1 Barnehagen som del av utdanningsløpet

Barnehagen regnes som en frivillig del av utdanningssystemet. Et uttalt mål er at barnehagen skal være tilgjengelig for alle barn. Ifølge lov om barnehager skal barnehager i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Kommunene har plikt til å tilby plass i barnehage til barn i førskolealder, og barna har rett til barnehageplass.¹

Barnehager er finansiert gjennom kommunens frie inntekter og med egenbetaling fra foreldre. Private barnehager får tilskudd fra kommu-

¹ Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har rett til å få plass i barnehage fra august. Barn som fyller ett år i september, oktober eller november det året det søkes om plass, har rett til å få plass i barnehage innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år.

Boks 13.1 Foreldrebetaling i barnehage

Egenbetalingen i barnehage er regulert i en statlig fastsatt maksimalpris. Satsen er 3135 kroner per måned for første barn (sats per 1. januar 2020). Familier med mer enn ett barn i barnehage har rett til søskenmoderasjon. For andre barn er egenbetalingen 70 prosent av betalingen for første barn. For tredje og eventuelt flere barn i barnehagen er prisen 50 prosent av betalingen for første barn. I tillegg til maksimalprisen kan barnehagen ta kostpenger som dekker mattilbudet. Det er ikke statlige satser for kostpenger.

Det er to moderasjonsordninger for familier eller husholdninger med lav inntekt. Den ene innebærer at ingen skal betale mer enn 6 prosent av samlet skattbar inntekt for en barnehageplass, med maksimalprisen som øverste grense. Husstander med en samlet skattbar inn-

tekt på under 574 750 kroner har rett til reduksjon i foreldrebetalingen (sats per 1. januar 2020). Den andre ordningen gir barn i alderen 2–5 år og barn med utsatt skolestart som bor i husholdninger med lav inntekt, rett til å få 20 timer gratis oppholdstid i barnehage per uke. Fra 1. august 2020 er inntektsgrensen 566 100 kroner per år for å få rett til gratis kjernetid.

Kommuner kan ha moderasjonsordninger og tiltak utover de to statlige ordningene. Et eksempel på dette er friplass i barnehage til barn i familier med behov.

Evalueringen av et tidligere forsøk med gratis kjernetid i barnehage for fire- og femåringer viste at tilbudet økte deltakelsen i barnehagen for barn med innvandrerbakgrunn, men ikke for barn uten innvandrerbakgrunn. Disse gikk allerede i barnehagen (Bråten mfl. 2014).

Boks 13.2 Kontantstøtte

For barn mellom ett og to år som ikke har fulltids plass i barnehage, kan man få kontantstøtte i inntil elleve måneder. Hvis barnet har deltids plass i barnehage, kan det gis 20, 40, 60 eller 80 prosent kontantstøtte, avhengig av hvor mange dager i uka barnet har barnehageplass. Full kontantstøtte utgjør 7500 kroner per måned. Innvandrere må ha vært bosatt i Norge i minst fem år for å ha rett på kontantstøtte.

Kontantstøtten har en dokumentert negativ effekt på mødres sysselsetting (NOU 2019: 7). Det er også påvist nabolagseffekter i bruken av kontantstøtte. Jo flere kvinner som velger kontantstøtte i et nabolag, jo større er sannsynligheten for at en selv gjør det (Turner og Östh 2020).

nen. I tillegg er det over Kunnskapsdepartementets budsjett tilskudd til å øke deltakelsen i barnehage for minoritetsspråklige barn og til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen til minoritetsspråklige barn i barnehage.

Betydningen barnehagen har for barns utvikling og læring, er godt dokumentert i internasjonal og norsk forskning.

Flere funn viser at barnehager med høy kvalitet betyr spesielt mye for barn fra vanskeligstilte familier, sårbare barn og barn med særlige behov (Brandlistuen mfl. 2015, Elango mfl. 2015, Chambers mfl. 2015, referert i Meld. St. 19 (2015–2016)). Allerede ved tre års alder er språkutviklingen hos barn av mødre med høyere utdanning vesentlig bedre enn hos barn av mødre med lav utdanning (Schølberg mfl. 2008). En studie identifiserer tydelige positive virkninger på matte- og språkferdigheter hos seks- og sjuåringer som følge av å ha gått i barnehage som ett- og toåringer sammenliknet med barn som har fått annen omsorg (Drange og Havnes 2019). Virkningene er sterkest for barna som i utgangspunktet har de største læringsutfordringene. Forskjeller allerede i tidlig barnehagealder vil forplante seg videre i skole- og utdanningsløpet. Derfor er det så viktig å sette inn tiltak tidlig (Heckman 2008).

Det er sosioøkonomiske forskjeller i bruken av barnehage. I hovedsak handler det om at barn i lavinntektsfamilier og barn med innvandrerbakgrunn starter senere og dermed får færre år i bar-

nehagen før skolestart (Moafi 2017, Drange og Telle 2020). Dette kan ha betydning for barnas språkutvikling, som igjen vil påvirke skoleresultater.

13.1.2 Krav til personalet i barnehagene og arbeidet med språk

Barnehagene skal gi omsorg og arbeide med danning, lek, læring, sosial kompetanse, kommunikasjon og språk. Av rammeplan for barnehagen framgår det at dette arbeidet skal ses i sammenheng og samlet bidra til barns allsidige utvikling. Alle barn skal få god språkstimulering gjennom barnehagehverdagen, og de skal få delta i aktiviteter som fremmer kommunikasjon og en helhetlig språkutvikling.

Kompetansen til de ansatte er avgjørende for et kvalitativt godt tilbud. I barnehager med mange minoritetsspråklige barn er det særlig viktig at personalet er gode språkmodeller for barna. For å bli ansatt i barnehage er det en lovpålagt hovedregel at man må oppfylle et krav om norskferdigheter. Barnehagen skal ha en daglig leder (styrer) som har utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. De som har stillingen pedagogisk leder, må ha utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Det er også lovpålagte krav til grunnbemanningen i barnehagene. Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år, og minst én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Det er i tillegg en pedagognorm som følger av forskrift. Barnehagen skal ha minimum én pedagogisk leder per syv barn under tre år, og minimum én pedagogisk leder per 14 barn for barn over tre år.

Selv om det er krav til norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage, brukes barnehager til arbeidstrening og praksisplass særlig for kvinner med innvandrerbakgrunn. Dette innebærer at det i noen barnehager kan være midlertidig personale med svake norskkunnskaper.

13.1.3 Forskjeller i bemanning mellom barnehager

I analysen utvalget har bestilt om ressursbruk i levekårsutsatte områder, finner forskerne at barnehager i analyseområder i Oslo har høyere enhetskostnader og en betydelig høyere andel barn (i gjennomsnitt 40 prosentpoeng høyere) som får ekstra ressurser til et tilrettelagt barneha-

Boks 13.3 Språkarbeid i barnehager

I Myrholtet barnehage i Bergen har de som mål for arbeidet med språk at «barn viser nysgjerrighet, interesse og utvikler et språk med god begrepsforståelse». Barna bruker språket til å skape relasjoner, i lek og som redskap for å løse konflikter.

Barnehagen stiller høye krav til de ansatte om å være involvert og til stede for hvert enkelt barn og fremme barnas lyst til å lære og mestre. De daglige her-og-nå-situasjonene er viktige språkarenaer.

Barnehagen legger til rette for at alle barn involveres i samspill og i samtaler. Barna skal oppleve at det er positivt å bruke språk som kommunikasjonsmiddel, til å tenke med og til å uttrykke egne tanker og følelser.

Kilde: Årsplan 2020 for Myrholtet barnehage i Bergen.

Boks 13.4 Forsøk med økt grunnbemanning i barnehager i Oslo

Oslo kommune vil gjennomføre et forsøk med økt grunnbemanning i et utvalg kommunale barnehager. Målet med forsøket er å se om økt grunnbemanning bedrer kvaliteten på barnetilbudet og å se hvordan det påvirker den øvrige ressursbruken i barnehagene. Forsøket starter høsten 2021 og varer til høsten 2023.

Barna i Grønland torg barnehage har i ett år hatt en ekstra pedagog. Ansatte i barnehagen forteller at det har gjort at de kan jobbe med språk, sosial adferd og relasjoner i mindre grupper. Barna har fått bedre språk og utviklet vennskap, forteller styreren.

Kilde: Aftenposten 15. september 2020. «Byrådet vil gi noen barnehager flere ansatte. Målet er å jevne ut forskjeller mellom barn».

getilbud (Iversen mfl. 2020). Forskerne finner også, basert på funn for alle de fire kommunene i studien,² noen tegn til at voksentettheten er høyere i barnehager som ligger i analyseområdene. Den ekstra bemanningen ser imidlertid ut til å bestå av ansatte med annen kompetanse enn den barnehagelærere eller pedagogiske ledere har. Samtidig finner de at barnehagene i analyseområdene ser ut til å oppfylle pedagognormen i større grad enn barnehager utenfor analyseområdene.

Betydningen av bemanningen i barnehage og deres kompetanse er også behandlet i en studie fra Oslo (Bråten mfl. 2014) og i en senere studie fra delvis de samme forskerne og med flere mål på barnehagekvalitet (Drange og Telle 2020). Bråten og kolleger (2014) undersøker om barnehager med mange minoritetsspråklige barn har et pedagogisk språkopplegg som er så godt at det kompensere for det at de minoritetsspråklige barna omgis av få eller ingen norskspråklige barn. De kommer fram til at barnehagene ikke klarer dette. I barnehager med mange barn med innvandrerbakgrunn er det også mange ansatte med innvandrerbakgrunn. Jo høyere andel ansatte med innvandrerbakgrunn, jo større andel av barna skårer bekymringsfullt på prøven i lesing når de begynner på skolen. I tillegg finner forskerne at jo høyere andel barn med innvandrerbakgrunn i barne-

hagen, jo flere skårer bekymringsfullt på prøven (ibid.). Drange og Telle (2020) finner at barnehager i Oslo med en høy andel barn med innvandrerbakgrunn skårer dårligere på det de omtaler som strukturell kvalitet (ibid.). Deres mål på barnehagekvalitet³ er forskjellige fra de som er brukt i Iversen mfl. (2020). Blant annet fanger målene til Drange og Telle opp ansattes kunnskaper i norsk, noe Iversen og kolleger ikke gjør. Drange og Telle presiserer derimot at funnene deres ikke er entydige.

13.1.4 SFO som fritidstilbud og læringsstøtte

Alle kommuner skal ha et tilbud om skolefritidsordning (SFO) før og etter skoletid for elever på første til fjerde årstrinn og for barn med særskilte behov på første til sjuende årstrinn. I noen kommuner kalles tilbudet Aktivitetsskolen. Kommunenes plikt til å ha skolefritidsordning er hjemlet i opplæringsloven. SFO skal legge til rette for lek, kultur- og fri-

³ Drange og Telle (2020) bruker mål på strukturell barnehagekvalitet som antallet høyskoleutdannede ansatte per barn («college educated adults»), andelen blant de ansatte som ikke er innvandrere og resultater fra barnas kartleggingsprøver på skolen. I tillegg bruker de andelen menn blant de ansatte i barnehagen. Dette baserer de på tidligere funn i Drange og Rønning (2017), som finner at andelen menn i personalet er den beste indikatoren for å fange opp barnehagekvalitet.

² Kommunene er Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Boks 13.5 Foreldrebetaling i SFO

Foreldrebetalingen i SFO er ikke regulert av statlige satser, men betalingen skal ikke overstige utgiftene som kommunene har. Noen kommuner tilbyr inntektsgraderte satser, friplasser og søskenmoderasjon i SFO. Søskenmoderasjon er mest vanlig.

Kommuner og private eiere av skolefritidsordninger er pålagt å fastsette egne vedtekter for SFO som blant annet regulerer egenbetalingen. I gjennomsnitt var foreldrebetalingen for en elev med fulltidsplass i SFO 2501 kroner per måned for skoleåret 2019–2020 (Grunnskolen Informasjonssystem).

Fra 1. august 2020 er det innført to nasjonale moderasjonsordninger i SFO. Den ene er en inntektsavhengig ordning med redusert foreldrebetaling i SFO for husholdninger med elever på første og andre trinn. Ordningen innebærer at ingen familier skal bruke mer enn maksimalt 6 prosent av inntekten sin til en SFO-plass. Den andre ordningen er gratis SFO for elever med særskilte behov på femte til sjuende trinn. I forslaget til statsbudsjett for 2021 er det foreslått å utvide moderasjonsordningen som er innført på første og andre trinn, til å gjelde også tredje og fjerde trinn fra og med skoleåret 2021–2022.

tidsaktiviteter og gi barna omsorg og tilsyn. Loven gir ikke elevene rett til plass i SFO, og tilbudet er frivillig. Kommunene kan kreve at kostnadene til SFO-tilbudet dekkes gjennom foreldrebetaling. Det er i dag ingen nasjonale rammer for innholdet i SFO, men det utvikles i dag en nasjonal rammeplan som skal tas i bruk fra høsten 2021.

En nasjonal evaluering av SFO viser at det er stor variasjon i tilbudet mellom kommunene (Wendelborg mfl. 2018). Det er forskjeller i hvordan kommunene prioriterer, hvordan SFO-ene er organisert, hva slags innhold de har, hva slags kompetanse de ansatte har, hvordan ulike grupper barn inkluderes, og hva foreldrene må betale for tilbudet. Fordi det mangler nasjonale rammer, har SFO-ledere og ansatte få verktøy for arbeidet. En del SFO-er har klare pedagogiske planer og fyller ordningen med godt innhold for barna. Andre steder har tilbudet preg av å være et sted der barna får tilsyn. Mange SFO-er er for dårlige til å tilpasse tilbudet for barn med behov for særskilt tilrettelegging (ibid.).

Oslo er eksempel på en kommune som har en rammeplan for Aktivitetsskolen (AKS). Rammeplanen regulerer blant annet roller og ansvar og inneholder krav til at barna skal inspireres til å medvirke i utformingen av tilbudene på AKS, og krav til pedagogiske prinsipper, arbeid med språk og hvilke grunnleggende ferdigheter elevene skal tilegne seg.

Staten finansierte i perioden 2016–2020 et forsøk med gratis deltids-plass i SFO. Formålet var å øke deltakelsen blant elever fra familier med lav inntekt. Forsøket ble gjennomført ved noen skoler i Drammen, Oslo, Stavanger og Trondheim. I for-

slaget til statsbudsjett for 2021 er det foreslått midler til gratis SFO for familier med lav inntekt i utvalgte kommuner, med oppstart høsten 2021. Hvis forsøket blir gjennomført som foreslått, vil flere kommuner med levekårsutfordringer kunne søke, ikke bare de store kommunene.

Enkelte kommuner setter av egne midler til gratis tilbud i SFO. Oslo og Stavanger er eksempler på kommuner som har gjort det.

Det første forsøket med gratis deltids-SFO ble satt i gang ved Mortensrud skole i Bydel Søndre Nordstrand i Oslo ved oppstarten av skoleåret 2013–2014. Forsøket gikk over fire år. Deltakelsen i SFO gikk opp fra 30 prosent fra året før forsøket startet, til om lag 90 prosent. Forsøket er evaluert (Proba 2017). I en spørreundersøkelse svarte mange av foreldrene at gratistilbudet var avgjørende for at de valgte å bruke tilbudet. Andre foreldre ville ha prioritert at barna skulle gå på SFO uansett. Skolens resultater ble imidlertid ikke bedre som følge av forsøket. Sammenliknet med andre skoler i området hadde ikke resultatene på nasjonale prøver i lesing og regning bedret seg for elevene på Mortensrud. I noen tilfeller var resultatene dårligere. Ifølge evalueringen er resultatene usikre. En mulig forklaring på resultatene er at en stor andel av elevmassen er skiftet ut (ibid.). I evalueringen av SFO fra 2018 oppsummerer forskerne at det finnes lite systematisk kunnskap om hvilken effekt SFO har på minoritetsspråklige elevers språkkunnskaper og læring. De finner derimot indikasjoner på at å få flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn i SFO vil kunne ha positive effekter for barna (Wendelborg mfl. 2018).

13.1.5 Grunnskole og videregående opplæring

Viktige prinsipper i skolen er å sikre hjelp til elever som har behov for det, likeverdig og tilpasset opplæring for alle og opplæring med høy kvalitet. Opplæringen skal gi alle elever ferdigheter, kunnskaper og verdier som gjør dem i stand til å mestre eget liv, delta i arbeids- og samfunnslivet og ta vare på seg selv og andre i samfunnet. Skolen skal hjelpe den enkelte til å strekke seg lengst mulig for å realisere potensialet sitt, uavhengig av bosted og sosial bakgrunn. Skolene skal gi elevene tilpasset opplæring slik at de får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen.

Kommunene har ansvaret for opplæringstilbudet på grunnskolenivå, mens fylkeskommunene har tilsvarende ansvar for videregående opplæring. Opplæringsloven regulerer opplæringen og gjelder for grunnskoleopplæring og videregående opplæring i offentlige skoler og i lærebedrifter.

Opplæringen i grunnskolen og videregående skole er i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til kommunene og fylkeskommunene, det vil si rammetilskudd og skatteinntekter. Kommunene og fylkeskommunene har et selvstendig ansvar for å budsjettere midler til grunnopplæringen etter lokale behov.

Det har de senere årene vært innsats blant annet for å heve kompetansen til lærere, å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter, å bedre læringsmiljøet, å forebygge og hindre mobbing, å øke lærertettheten fra første til tiende trinn (lærernormen), å styrke yrkesfagene og å forebygge frafall i videregående opplæring.

13.1.6 Relevante utredninger om grunnskolen og videregående opplæring

Flere offentlige utvalg har i løpet av de to siste årene levert utredninger om temaer som gjelder opplæring i grunnskolen og videregående skole og foreslått nye strategier og tiltak. Deres forslag har relevans for all opplæring, også i levekårsutvalgte områder.

Opplæringslovutvalget (NOU 2019: 23) foreslår ny opplæringslov og overordnede prinsipper for regelstyring på grunnskolen og den videregående opplæringsens område. Et viktig mål i arbeidet har vært å sikre at kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutviklingen i skolen.

Stoltenbergutvalget (NOU 2019: 3) har sett på årsaker og konsekvenser av kjønnsforskjeller i skolen og foreslår flere tiltak, blant annet for å gi

alle barn en like god start på skolegangen uavhengig av kjønn og sosial bakgrunn, og for å gjøre skolen mer rettferdig og interessant for både gutter og jenter. Videre foreslår utvalget tiltak for å gjøre det enklere å få kunnskap om hvordan ulike faktorer påvirker hvordan det går med barn og unge i opplæringsløpet, og for å forbedre overgangene i utdanningssystemet og kjønnsbalansen i høyere utdanning.

Mange elever starter i videregående opplæring med et svakt faglig grunnlag, og de står i fare for ikke å gjennomføre opplæringen. Liedutvalget har levert to rapporter og foreslår flere tiltak som skal hjelpe elevene til å mestre opplæringen slik at de blir kvalifisert for videre utdanning, arbeidslivet og aktiv deltakelse i samfunnet. Utvalgets første delinnstilling (NOU 2018: 15) beskriver styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring, mens hovedinnstillingen (NOU 2019: 25) foreslår flere tiltak. Liedutvalget foreslår blant annet å innføre en rett til å fullføre videregående med studie- eller yrkeskompetanse. Videre foreslår utvalget at opplæringen skal tilrettelegges slik at elevene ikke lenger må gå i takt, og at opplæringen i yrkesfagene må innrettes med utgangspunkt i yrkesfagernes egenart. Elevene og lærlingene må få mer støtte, slik at flest mulig kan få en yrkesfaglig kompetanse. Organiseringen må gjøres mer fleksibel, blant annet med bedre muligheter for fordypning, færre fag om gangen, ved at skoleår deles i terminer og ved å ha muligheter for omvalg underveis. Videre foreslår utvalget at de som avbryter videregående opplæring før de har gjennomført med full sluttkompetanse, må oppnå delkompetanse og få delkompetansebevis. Det må tilbys obligatorisk innføringsfag i norsk, matematikk og engelsk for de som trenger det, og det må legges bedre til rette for voksne som deltar i videregående opplæring slik at den svarer bedre på arbeidslivets behov for kompetanse.

13.1.7 Sosiale forskjeller i skolen

Både norsk og internasjonal forskning dokumenterer at det er en sterk sammenheng mellom elevens sosiale bakgrunn og skolerestater, selv om forskjellene i Norge er mye mindre enn i mange andre land. Videre er det store forskjeller i elevsammensetningen skolene imellom. Sammensetningen er bestemt av prosesser i samfunnet og ikke av skolens ressurser og pedagogiske innretning. Slik er sammensetningen en rammebetingelse som blant annet skolens lærere og ledelse må forholde seg til (Grøgaard 2012). Dersom sko-

Boks 13.6 Fordeling av ressurser i Osloskolen

Midler til grunnskolene i Oslo fordeles etter en ressursfordelingsmodell. Kjernen i modellen er at den skal unngå å gjøre forskjell utover det som er nødvendig for å kompensere for ulemper som skolene selv ikke er skyld i. Modellen ble noe endret i 2017 for å utjevne sosioøkonomiske forskjeller mellom skolene bedre. Størstedelen av midlene til undervisningsformål blir fordelt etter antall elever, ikke etter antall grupper eller lærerressurser (Deloitte 2017). Ifølge Utdanningssetaten i Oslo utgjør elevsatsen 74,4 prosent av beløpet som fordeles gjennom modellen. Det fordeles et basisbeløp som er likt for alle skoler (utgjør 11 prosent). I tillegg forsøker Oslo å kompensere skolene for særskilte utfordringer.

Ressursfordeling etter sosiodemografiske kriterier utgjør 7,7 prosent. Levekårsvariabler i skolens inntaksområde avgjør hvor mye penger den enkelte skole blir tildelt. Variablene er foreldres utdanningsnivå, foreldres inntektsnivå og omfanget av barnevernstiltak blant barn i grunnskolealder. Modellen tar videre hensyn til andelen elever med vedtak om særskilt språkopplæring (6,6 prosent) og til mobilitet (de 25 prosent skolene med høyest mobilitet, utgjør 0,3 prosent).

Også andre byer har modeller for å fordele ressurser i skolen, for eksempel Trondheim og Stavanger. Modellene er forskjellige i de forskjellige kommunene.

len skal bidra til sosial mobilitet, må det dermed skje på skolenivå (Civita 2016b).

Forhold ved den enkelte skole, som læringsmiljø, skoleledelse, hvordan lærerne arbeider og samarbeider, og lærernes kompetanse, kan være viktige for å kompensere for sosiale forskjeller i skolen (Civita 2016b). Den internasjonale skoleundersøkelsen TIMSS⁴ viser at lærere med høy kompetanse (det vil si trygghet i fag og metode, høyt utdanningsnivå og relevant fagspesialisering) kan bidra til å redusere betydningen sosial bakgrunn har for elevenes faglige prestasjoner (Bergem mfl. 2016).

Markussen og Grøgaard (2020) har undersøkt hvilke forhold som påvirker elevenes resultater. Analysen viser at individvariabler (for eksempel foreldres utdanning, elevenes kjønn, bosituasjon og skoleengasjement) betyr mer enn kontekstvariabler. Svært lite av prestasjonsforskjellene blant elevene i tiende klasse kan forklares av forhold på skolenivå. I studien har de imidlertid ikke hatt data på lærer- og klasseromsnivå, og de utelukker ikke at det som skjer i klasserommet, kan påvirke noe.

En tidligere studie av Grøgaard (2012) viser til at andelen lærere med godkjent lærerutdanning og lærertetthet på skolen ikke har statistisk pålitelig effekt på om skoler kan klassifiseres som det han omtaler som «gode» eller «svake» skoler. Studien viser likevel til at et skolemiljø som kjenne-

tegnenes ved punktlighet, gjensidig respekt og arbeidsro, noe som statistisk sett er sterkt assosiert med trivsel, fravær av mobbing, faglig og sosial støtte og positive lærer-elev- og elev-elev-relasjoner, har positiv effekt på prestasjonsnivå og prestasjonsutvikling for alle elevgrupper. Det er likevel ifølge Grøgaard (2012) få empiriske bevis på at norsk skole klarer å kompensere for de sosiale forskjellene blant elevene. Det er heller en tendens til at den sosiale ulikheten øker steg for steg gjennom hele grunnskolen.

Det har lenge vært debattert hva lærertetthet betyr for elevenes læringsutbytte (Sandsør mfl. 2019). På den ene siden kan økt lærertetthet påvirke elevenes læring ved at læreren får mer tid til hver elev, noe som både gir en undervisningspraksis som gjør større læringsutbytte mulig, og som kan føre til færre forstyrrelser i undervisningen. Samtidig er det krevende å beregne årsaksammenhengen mellom lærertetthet og elevenes læringsutbytte. Det finnes mye litteratur som undersøker årsakssammenhengen, men det er liten konsensus i litteraturen. Resultatene varierer mellom trinn, elevgrupper, land og etter hvor stor forskjell i klassestørrelse man studerer. I flertallet av både norske og internasjonale studier finnes det ingen eller liten effekt. Men det er noen unntak. Ett av dem er at økte lærerressurser har større effekt for barn av foreldre med lavere sosioøkonomisk bakgrunn (ibid.)

For å si noe om hvor mye skoler bidrar til elevers læring, må man ta hensyn til skolenes

⁴ Trends in International Mathematics and Science Study.

Boks 13.7 Skoleledelse

I skolesektoren har det vært en storstilt satsing på ledelse de siste 15 årene. Nasjonalt har det vært tilbudt rektorutdanning på 30 studiepoeng, og flere kommuner har fulgt opp med å tilby ytterligere kompetanseheving i skoleledelse i form av master i skoleledelse, betalt av arbeidsgiver.

Resultatet er at i mange kommuner er den formelle ledelseskompetansen hos rektorer betydelig høyere enn hos ledere innenfor andre sektorer og fagområder hvor kommunen yter tjenester til barn og familier, for eksempel barnehage, barnevern og helsestasjoner.

Hovedtanken i moderne skoleledelse er at dersom man skal få til god skoleutvikling med gode læringsresultater for elevene, må man være sammen om det. I begrepet «sammen» leg-

ger man at skoleeier (kommunestyret), skoleadministrasjonen, skoleledelse, lærer, ansatte på skolen og familien må trekke lasset sammen for at elevene skal få det beste læringsutbyttet. Det vektlegges derfor at skoleledelsen må vite hva som skjer i klasserommet, være tett på læringsarenaene, sette mål og lage strategier og legge til rette for læring sammen med lærerne. Politikerne må gjennom sin administrasjon vite hvordan planene de vedtar, virker i klasserommet. De må være godt orientert – tett på – for å kunne gi de rette styringssignalene.

Prinsippene for god skoleledelse er underbygd i forskningen til blant annet Robinson (2014 og 2018) og Fullan (2014).

Kilder: Utdanningsdirektoratets nettside og barnehage.no.

elevsammensetning. At en skole har et svakt gjennomsnittresultat, betyr ikke nødvendigvis at skolen har bidratt lite til elevenes læring. Både SSB og NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning har utviklet skolebidragsindikatorer (grunnskoler og videregående skoler) for å belyse hvor mye skoler bidrar i elevens læring. En skolebidragsindikator kan tolkes som det resultatet en skole ville ha fått dersom elevgrunnlaget var gjennomsnittlig. Indikatoren kan derfor brukes til å sammenlikne skoler med ulik elevsammensetning.

En ekspertgruppe har sett nærmere på skolebidragsindikatorerne og blant annet vurdert hvordan skoler og skoleeiere kan bli bedre til å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene og øke læringsutbyttet de får (Ekspertgruppe for skolebidrag 2020). Gruppen har sett spesielt på skoler som lykkes, og på hvordan skoler med lavt bidrag over tid kan løfte kvaliteten på opplæringen. Rapporten beskriver kjennetegn ved både skoleeiere, skoleledere og ved kvalitetssystemer som lykkes i å løfte skolers bidrag til elevenes læring. Gruppen framhever samtidig at «best practise» som baserer seg på funn fra skoler som presterer høyt, ikke nødvendigvis er til nytte for skoler som presterer lavt. utfordringene kan være svært forskjellige. Å vurdere og utvikle skolers kvalitet må skje med utgangspunkt i den enkelte skoles lokale kontekst og utfordringer.

13.1.8 Lærernormen og lærerressurser ved skoler i utsatte områder

Å fordele lærerressurser mellom grunnskoler har i utgangspunktet vært et kommunalt ansvar. Med lærernormen som ble innført høsten 2018, stiller staten krav til kommunene om både hvor mye lærerressurser som trengs i skolen, og om hvordan lærerressursene skal fordeles. Målet med normen var at det fra høsten 2019 skulle være en gruppestørrelse på 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og en gruppestørrelse på 20 elever per lærer på 5.–10. trinn. Normen styrer hvor høy lærertettheten skal være på hovedtrinnene, det vil si 1.–4. trinn sett under ett, 5.–7. trinn sett under ett og 8.–10. trinn sett under ett. Antallet elever per lærer gjelder ordinær undervisning. Ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk regnes ikke med. Utover dette tar ikke normen hensyn til elevsammensetningen ved skolene. Normen regulerer den samlede lærertettheten for første til fjerde trinn og femte til tiende trinn på hver skole, ikke gruppestørrelsen i hver enkelt klasse eller hver enkelt time.

NIFU evaluerer lærernormen, og den skal være ferdig i 2022. Det er dermed for tidlig å si noe sikkert om hvordan den har slått ut i kommunene, men noen undersøkelser er gjort. I et notat ser Utdanningsdirektoratet på hvordan lærernormen har påvirket ressursituasjonen i grunnskolen.⁵ Ved å sammenlikne situasjonen skoleåret 2018–2019 med året før, kommer det fram at antal-

let elever per lærer har gått betydelig ned. Særlig gjelder dette i de største kommunene og på de laveste trinnene. Lærertettheten har økt uten at bruken av ukvalifisert personale har økt markant. Samtidig viser direktoratets beregninger at kommunene fremdeles er et stykke unna å oppfylle normkravene på alle skoler.

Da reformen ble innført, viste Kristiansand kommune til at kommunen i verste fall måtte flytte lærerkreftene de allerede hadde satt inn ved skoler i utsatte områder, til skoler i områder med høy sosioøkonomisk status og hvor behovet er mindre.⁵ Sandsør og medforfattere (2020) ved NIFU har, gjennom en spørreundersøkelse til skolene og kommunene, kartlagt hvordan lærernormen har fungert så langt. Særlig store kommuner og skoler – og særlig skoler i Oslo og Akershus – gir uttrykk for at normen er utformet på en måte som reduserer kommunenes og skolenes handlingsrom. De blir bundet til å fordele ressurser på en måte de ellers ikke ville gjort. Et stort flertall av kommunene med over 20 000 innbyggere sier de har måttet overføre lærerressurser fra noen trinn til andre for å oppfylle normen om lærertetthet. Skoleeiere og skoleledere sier også at de i mindre grad kan bruke andre yrkesgrupper i skolen.

Opplæringslovutvalget (NOU 2019: 23) foreslår å avvikle lærernormen. Utvalget mener at normen binder opp betydelige midler i en ordning som er lite fleksibel for kommunene. Videre mener utvalget at innretningen tar lite hensyn til at elever har ulike behov, og at risikoen for at det settes inn færre lærere med en slik norm enn dersom kommunen selv kunne vurdert hva som er forsvarlig i hvert enkelt tilfelle.

Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning har på oppdrag fra utvalget vurdert ressursbruken i levekårsutsatte områder i Oslo, Trondheim, Stavanger og Bergen. Studien viser at skoler i områder med mange enslige forsørgere, høy innvandrerandel, lavt utdanningsnivå og mange lavinntektshusholdninger er kjennetegnet ved en høyere og annerledes ressursbruk. En større andel av ressursene går til andre deler enn den ordinære undervisningen. I tillegg er lærerkvaliteten i områdene lavere (ibid.). Lærerkvaliteten er i denne sammenheng målt med andelen lærere som har godkjent kompetanse. Skoler med en mer «gunstig» elevsammensetning har lavere ressursbruk, lavere andel til annet enn ordinær undervisning og bedre lærerkvalitet.

⁵ Utdanningsdirektoratets nettsider.

⁶ Utdanningsnytt.no

SØF har videre vurdert om det er behov for å fastsette sosioøkonomiske kriterier i lærernormen (Iversen mfl. 2020). Deres analyser tyder på at elevgruppene per lærer er blitt mindre som et resultat av lærernormen. Analysene viser imidlertid at gruppestørrelsen er redusert mer ved skoler som ligger i områder med gunstige levekår enn ved skoler i utvalgte analyseområder med dårlige levekår. At kommunene i mindre grad har handlingsrom til å fordele ressurser mellom skoler etter at lærernormen er innført, har altså kommet skolene med de beste levekårene til gode. Analysen bekrefter dermed at levekår i mindre grad påvirker gruppestørrelsen etter at lærernormen ble innført enn den gjorde tidligere. SØF-forskerne viser til at analysen ikke gir et tilfredsstillende svar på om lærernormen treffer godt nok, men peker på at det kan være tilfellet. Den trekker også fram at det er behov for å vurdere om det bør innføres kriterier for å kunne kompensere skoler med svake skolerresultater, men peker på at dette må utredes nærmere.

SØF viser til at noen kommuner har modeller for å fordele ressurser mellom skolene på en rettferdig måte, se for eksempel boks 13.6. Lærernormen har endret denne ressursfordelingen. Det gjør den ved at skoler som i mindre grad har levekårsutfordringer, og derfor ikke er blitt tilført ekstra ressurser for å kompensere for slike tidligere, nå blir tildelt ekstra lærerårsverk for å nå normgrensen. Kommunene kan fortsatt fordele ressurser ulikt mellom skoler etter behov, men de må forholde seg til den minstestandarden lærernormen gir (Iversen mfl. 2020).

13.1.9 Skolens samarbeid med foreldre

Skolen skal ta initiativ til og legge til rette for samarbeid mellom skolen og hjemmet. Opplæringsloven slår fast at opplæringsens formål skal oppfylles «i samarbeid og forståing med heimen». Lovens forskrift presiserer at skolen skal holde kontakten med foreldrene, avholde foreldremøter, invitere til samtale med kontaktlærer og for øvrig sørge for informasjon og varsling om forhold som gjelder eleven.

Opplæringslovutvalget (NOU 2019: 23) diskuterer om det bør være regler for hvordan foreldrene som gruppe skal medvirke i skolen. Utvalget foreslår at dagens krav til foreldresamarbeid, foreldreråd mv. erstattes. Kommunene skal heller ha plikt til å sørge for at foreldrene både får være med å planlegge, gjennomføre og vurdere skolevirksomheten, og at foreldrene skal delta i styringen av skolen. Lovutvalget foreslår dermed

at kravene bør bli mindre detaljerte enn i dag. Utvalget konkluderer med at å regulere skole-hjem-samarbeidet mer overordnet blant annet kan bidra til at det lokalt reflekteres over hvordan en oppgave best kan løses, og til at det blir mer fleksibelt for skolene hvordan de vil løse oppgaver. En mer overordnet regulering vil ifølge lovutvalget også harmonere bedre med retningslinjene for statlig styring av kommunen og ta hensyn til at kommunenes størrelse og skolens struktur varierer.

Flere undersøkelser peker på at samarbeid mellom skole og hjem er viktig for barns skolehverdag og senere muligheter. Undersøkelsene viser også at foreldres skoleengasjement påvirker barnas motivasjon og læring (Drugli og Nordahl 2016, Hattie 2009). Samarbeidet mellom skole og hjem fungerer i mange sammenhenger dårligst for de elevene som trenger det mest. Erfaringer fra områder med mange sosiale utfordringer er at det kan være hardt arbeid å engasjere foreldre.

13.1.10 Virkemidler mot frafall i videregående opplæring

Norske myndigheter har over lang tid og på alle nivåer satt inn ekstra innsats og tiltak for å forebygge frafall i videregående skole. I Ny GIV-satsingen (2010–2014) ble det satt i gang både nasjonale og lokale tiltak for å gi elever tettere oppfølging. Den påfølgende satsingen, Program for bedre gjennomføring, besto av et fylkeskommunalt nettverk for erfaringsdeling og en systema-

tisk utprøving av fire konkrete tiltak gjennom effektevalueringer.

0–24-samarbeidet bygger både på Ny GIV og Program for bedre gjennomføring. Aktører på nasjonalt nivå skal samordne og samarbeide for å legge bedre til rette for at utsatte barn og unge under 24 år og familien deres skal få tilpasset, tidlig og helhetlig hjelp i kommunene.

Liedutvalget har levert to rapporter og har undersøkt styrker og svakheter ved videregående opplæring. Utvalget har foreslått flere tiltak som skal hjelpe elevene til å mestre opplæringen slik at de blir kvalifisert for videre utdanning, arbeidslivet og aktiv deltakelse i samfunnet (NOU 2018: 15, NOU 2019: 25).

Regjeringen vil legge frem en melding til Stortinget om fornyelse av videregående opplæring i 2021.

Evalueringer framholder at tett oppfølging av elever som er i faresonen for å falle ut, gir positive resultater. Foreløpige resultater fra en studie fra Statped tyder på at å gi elever med høyt fravær i grunnskolen tett oppfølging fra rådgiver det første året i videregående skole kan redusere fravær.⁷

Frafall i videregående opplæring kan skyldes både individuelle faktorer som familiefaktorer, individuelle ressurser og motivasjon og strukturelle faktorer i opplæringsinstitusjonen eller systemet. Ungdoms livssituasjon og om de deltar både i og utenfor skolen, kan påvirke om de klarer å gjennomføre videregående opplæring. Noen for-

⁷ Forsker Robin Ulriksen ved Statsped, forskning.no 23. august 2019.

Boks 13.8 0–24-samarbeidet

0–24 er et samarbeid mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Den overordnede intensjonen er at ved å samordne og samarbeide bedre om problemforståelse, prioriteringer og tiltak på statlig nivå vil det kunne resultere i bedre samordnede tjenester til utsatte barn og unge på lokalt nivå.

Bakgrunnen for samarbeidet er en felles erkjennelse av at årsakene til frafall i videregående opplæring er sammensatte. Årsakene begynner å virke tidlig, og de barna som trenger ekstra hjelp, trenger det fra flere instanser samtidig og over tid.

0–24-samarbeidet skal legge til rette for et godt samarbeid uten byråkratiske hindringer. Det skal utvikles nye og bedre måter å jobbe på. Innenfor samarbeidet er det blant annet opprettet en pilot for å programfinansiere tilskudd. Det innebærer at flere tilskudd slås sammen og tildeles kommuner i en større pott, med formål å understøtte arbeidet i 0–24.

Gjennom 0–24-samarbeidet vil de involverte aktørene bidra til at alle barn og unge får den støtten og hjelpen de har behov for, slik at de kan mestre eget liv.

Boks 13.9 Fundament – et frivillig, forsterket ellevte grunnskoleår i Oslo

Kuben videregående skole i Oslo har i to år vært pilotskole for *Fundament*, et frivillig, forsterket ellevte grunnskoleår. Det er et tilbud for elever med lavt karaktersnitt som ønsker å bruke ett ekstra år på å forberede seg til videregående opplæring. Prosjektet skal styrke ungdommers forutsetninger for å delta i og fullføre videregående opplæring, høyere utdanning og arbeid gjennom å kombinere mer grunnskoleutdanning med innsats på tvers av sektorer.

Elevene deltar i en liten klasse med 15 elever og får tett oppfølging fra lærere. De blir tilbudt karriereveiledning, og de kan få tilbud om praksisplass i bedrift med lønn. Ungdommen skal bli motivert og oppleve å mestre. De må møtes der de er, både faglig, sosialt og i tråd med de interessene de har. Elevene får mulighet til å for-

bedre avgangskarakterer, men Fundament skal være noe mer enn bare mer grunnskoleopplæring. De får individuelt tilpassede fagpakker og kan kombinere undervisningsfagene med fag fra Vg1 yrkesfag. Tilbudet har satt mestring i skolehverdagen og faglige og sosiale ferdigheter i et trygt læringsmiljø i fokus.

Tilbudet rekrutterer elever fra blant annet Oppfølgingstjenesten (OT) og fra Vg1 på videregående skoler i de fire bydelene i Groruddalen. Groruddalssatsingen har vært oppdragsgiver.

Etter to år som pilotprosjekt har Oslo kommune besluttet å gjøre tilbudet permanent. Samtidig utvides det til å gjelde elever fra Søndre Nordstrand og Gamle Oslo.

Kilde: Oslo kommunes nettside

skere peker på at det i debatten om frafall er for ensidig oppmerksomhet på satsing på fag, lærerkompetanse og ekstraundervisning. Forskerne viser til at komplekse årsaksforhold ligger bak den enkeltes frafall. De etterlyser derfor mer innsats for å fange opp og gjøre noe med problemene elevene opplever utenfor skolen (Moshuus og Bunting 2017).

I Norge gir opplæringsloven kommuner og fylkeskommuner anledning til å tilby ungdom mer grunnskoleopplæring dersom de har behov for det for å kunne følge undervisningen i og fullføre videregående opplæring. Loven gir tillatelse, men pålegger ingen plikt om å gi tilbud. Eleven må ha et behov for slik opplæring, og det er dermed ikke et tilbud som er åpent for alle. Målgruppen er ikke definert utover at tilbudet bør gis til elever som har nytte av det, men minoritetspråklige elever med kort botid er nevnt særskilt.

Danmark har lenge hatt et tilbud om et frivillig ekstra skoleår mellom grunnskolen og videregående skole (Nordahl mfl. 2011). 50 prosent av elevene velger tilbudet. Halvparten av skoletiden brukes til å få bedre kunnskap i de sentrale fagene (dansk, matematikk og engelsk). Resten av tiden bruker ungdommene på valgfrie undervisningsopplegg innen sine interesseområder. Tilbudet er dermed ikke en forlengelse av ungdomsskolen, men en egen skole med nye lærere og med et mil-

jøskifte som er positivt for mange. En evaluering av tilbudet viser at elevene som går et ekstra skoleår, gjør det bedre på alle områder sammenliknet med elever som ikke deltar i tilbudet, og som er på samme faglige nivå. De har også fått klart høyere motivasjon og arbeidsinnsats, og omfanget av atferdsproblemer er tydelig redusert (ibid.).

Stoltenbergutvalget (NOU 2019: 3) foreslår å utvikle og effektevaluere et tilbud om et utforskende skoleår etter ungdomsskolen. I tillegg til at elevene skal kunne forbedre karakterer i kjernefagene, skal de få utforske valgfag og ulike yrker. Utvalget mener tilbudet må utformes for ungdom som står i fare for ikke å fullføre videregående opplæring. Stoltenbergutvalget viser til at evalueringer av den danske ordningen gir grunn til å tro at et utforskende skoleår vil føre til at elevene presterer bedre faglig og får større motivasjon. Det vil igjen kunne føre til at flere fullfører videregående opplæring. Utvalget understreker at det er behov for bedre kunnskap om hvilke effekter slike tilbud har for elevenes læring og utvikling, og foreslår derfor at tilbudet utvikles på en måte som lar seg effektevaluere. Basert på resultater fra evalueringen kan det besluttes om tilbudet skal utvides til en rettighet eller avvikes. Utvalget presiserer at det utforskende skoleåret ikke bør innføres på bekostning av innsats tidligere i opplæringsløpet.

13.1.11 Nærskoleprinsippet og skolesegregering

Alle elever i grunnskolen har rett til å gå på nærskolen (nærskoleprinsippet). Kommunen kan avgjøre hva som er nærskolen i en forskrift om skolekretsgrenser.⁸ Dersom kommunen kan dokumentere at en skole er full, kan kommunen fordele elever på andre skoler på en forsvarlig og likeverdig måte, enten ved forskriftsregulering eller ved enkeltsaksbehandling.

Elever kan søke om å få gå på en annen skole enn den de sokner til. Hvis det er flere elever som søker om plass enn det er ledige plasser på skolen, må skolen prioritere hvilke elever som skal få plass. Da kan momenter som avstand til skolen fra elevens bosted, søsken ved skolen, trafikk- og sikkerhetsmessige forhold og sosiale eller medisinske forhold mv. spille inn.

Det er høy oppslutning om nærskolene i Norge. I Oslo går for eksempel 94 prosent av elevene på nærskolen sin (Abildsnes 2020). Skolesegregering henger nøye sammen med boligsegregering (Brattbakk og Wessel 2009). Når de fleste barn bor og går på skole i ett og samme område, vil man kunne se tendenser til skolesegregering i alle byer som er økonomisk og sosialt delt.

13.1.11.1 Fritt skolevalg i svenske grunnskoler

I Sverige ble reformen om fritt skolevalg i grunnskolen innført i begynnelsen av 1990-årene. Formålet var at foreldre skulle kunne velge den skolen som passet best for barnet deres både med hensyn til lokalisering, fasiliteter og vekt på fag. Finansieringen av skoleplassen følger eleven (stykkprisfinansiering). Reformen er omdiskutert. Skoleforskere slår fast at bostedssegregering er den viktigste årsaken til segregering i skolen (Holmlund mfl. 2019, Ambrose 2016). Men både skolemyndighetene og skoleforskere har pekt på at reformen har svært uheldige konsekvenser ved å øke skolesegregeringen og bidra til å øke resultatforskjellene mellom skoler (Skoleverket 2018, Trumberg og Urban 2020, Holmlund mfl. 2019, Fejes og Dahlstedt 2018, Ambrose 2016).

Oppsummert viser de ulike studiene at det først og fremst er de mest informerte foreldrene som bruker det frie skolevalget, og som velger de såkalte «friskolene»⁹ og de beste kommunale sko-

lene. Det skjer en sortering ved at elevene med de beste forutsetningene for å lykkes går på de kvalitativt beste skolene, ofte friskoler. De med de svakest karakterene går på skoler som i mindre grad klarer å løfte elevene. Skolen er sjeldnere enn tidligere en møteplass mellom barn med svensk bakgrunn og innvandrerbakgrunn.

Forskerne peker også på at for å kunne tilby et godt læringsmiljø, og for å få mest mulig ut av undervisningen og best mulige nasjonale resultater, er det viktig at elevene har ulike erfaringer og bakgrunn. Også på systemnivå er det dermed problematisk at like elever samles på de samme skolene. De minst attraktive skolene ligger i de mest utsatte områdene, og når de mister elever, mister de også finansiering. Samtidig tiltrekker skolene med de mest skoleflinke elevene seg de beste lærerne. Det øker kvalitetsforskjellene i skolen.

I et bilag til den svenske *Långtidsutredningen 2019* vurderes det i hvilken grad elever har like muligheter i den svenske skolen (Holmlund mfl. 2019). Studien bekrefter at skolen i Sverige er blitt mer segregert de siste tiårene, både med hensyn til elevenes sosiale bakgrunn og landbakgrunn. Det skyldes blant annet at bostedssegregeringen har økt, og at det har blitt en høyere andel barn som enten snakker lite svensk når de begynner på skolen, eller som kommer inn underveis i skoleløpet. Videre peker utredningen på fritt skolevalg og at flere elever går i friskoler. Det varierer om skolene klarer å løfte elever og gi alle et likeverdig opplærings tilbud. Friskolene klarer det best. Kommunale skoler med elever med de beste forutsetningene bidrar mer enn kommunale skoler hvor elevene har dårligere forutsetninger. Studien konkluderer med at selv om den svenske skolen har mange styrker, gjør kvalitetsforskjellene mellom skoler at ikke alle barn har den samme tilgangen til bra skoler. Dermed gir ikke skolen elevene de samme mulighetene. De mest skolesvake går på skoler som i mindre grad klarer å løfte elevene.

OECD (2011a) har tidligere konkludert med at fritt skolevalg er en av faktorene som er skyld i skolesegregeringen i Sverige. En annen OECD-studie (2015) viser at de svenske PISA-resultatene gikk drastisk ned etter skolereformen, fra nær OECD-gjennomsnittet i 2000 til betydelig under gjennomsnittet i 2012. I perioden hadde ingen andre land som deltok i PISA, en kraftigere nedgang enn Sverige. Svenske myndigheter satte i gang flere tiltak, og den negative trenden så ut til å bevege seg gradvis i positiv retning. OECD bemerker likevel at det kreves en mer konsistent og sammenhengende innsats nasjonalt og lokalt for å legge til rette for bedre resultater for alle sko-

⁸ Utdanningsdirektoratets nettside.

⁹ «En skola som drivs i privat regi, snarare än offentlig. Finansierar med offentliga medel via skolpeng, och tar inte ut avgiftar av eleverna» (ekonomifakta.se).

ler og elever. OECD foreslo en rekke tiltak. Blant dem var å revidere ordningen med fritt skolevalg for å sikre at skolene både tilbyr kvalitet og like muligheter for elevene. I tillegg foreslo OECD å «kontrollere» skolevalgsordningen for å sikre at skolene generelt får en mer mangfoldig elevgruppe, og for å gi vanskeligstilte familier informasjon om skoler og støtte dem i å ta informerte valg.

13.1.12 Inntak til videregående opplæring

I dag er det opp til fylkeskommunene å bestemme hvilket inntakssystem til videregående opplæring de vil ha.¹⁰ Praksisen varierer mellom fylkeskommuner, men flere praktiserer enten karakterbasert opptak (fritt skolevalg) eller inntak etter nærskoleprinsippet.

Regjeringen vil innføre fritt skolevalg i videregående opplæring i alle fylker. Fylkeskommunene kan fastsette egne inntaksområder, men de kan ikke lenger ha inntak etter nærskoleprinsippet. Regjeringens begrunnelse for tiltaket er at elever i større grad skal kunne velge hvilken skole de vil gå på. Utdanningsdirektoratet får i oppdrag å lage den nye modellen i tett dialog med KS og fylkeskommunene.

Flere norske studier viser at ordningen med fritt skolevalg i videregående opplæring bidrar til segregering etter sosioøkonomisk bakgrunn, kjønn og innvandrerbakgrunn (Helland og Serediak 2020, Haugen 2019, Sandsør 2020, Bjordal 2016).

Forskere ved OsloMet har på oppdrag fra det kommunale Inntaksutvalget i Oslo kommune sammenliknet ulike inntaksmodeller til videregående opplæring ved skoler med studiespesialisering (Helland og Serediak 2020). De slår fast at karakterbasert inntak uten sammenlikning er den løsningen som gir størst segregering: Elever med de laveste karakterene blir konsentrert i noen skoler i Oslo øst, mens de med høyest karaktersnitt blir konsentrert ved noen sentrumsskoler eller på byens vestkant. Av de andre inntaksmodellene som er vurdert, er det ingen som utpeker seg som det beste alternativet for inntak i Oslos offentlige skoler.

En studie fra lærerutdanningen ved NTNU peker både på styringssystemet i Osloskolen og fritt skolevalg som årsak til at det blir større konkurranse om elevene (Haugen 2019). Den kvalitative studien finner at skolene utvikler strategier

for å unngå de mest ressurskrevende elevene. Dette fører til segregering etter kjønn, sosioøkonomisk bakgrunn og innvandrerbakgrunn. Studien viser at det foregår en skjult seleksjon av elever: Skolene prioriterer de sterkeste elevene, men prøver å unngå de mest ressurskrevende elevene. Denne skjulte seleksjonen skjer også ved de «marginaliserte» skolene. Fritt skolevalg bidrar videre til segregering i lokalmiljøet ved at skoler som ligger svært nær hverandre, kan ha helt ulik sammensetning av elever. Studien peker på at også kjønnsbalansen endres. Gutter utgjør mer enn 70 prosent av elevene ved de minst attraktive skolene, mens jenter er i like stort flertall ved de mest populære skolene.

Sandsør (2020) går gjennom ulike studier om fritt skolevalg og ser på konsekvenser for elevenes prestasjoner, gjennomføring av videregående opplæring og skolesegregering. Basert på litteraturgjennomgangen mener hun at de negative effektene fritt skolevalg har på segregeringen mellom skoler, er tydelig. Studier fra Hordaland viser at elevsammensetningen endret seg som følge av at fylkeskommunen i 2005 gikk over til fritt skolevalg i videregående skole (Haraldsvik 2014, Andersland 2017). Sentrumselever med lavere karakterer ble utkonkurrert ved sentrumsskoler i Bergen. Endringene i elevsammensetningen ga imidlertid bedre resultater i grunnskolen. Dette koples til at elever i ungdomsskolen ved fritt skolevalg får flere valgmuligheter, og det gjør at karakterer betyr mer ved inntaket. En tilsvarende studie fra Trondheim ser på effekten på grunnskoleresultatene etter at det der ble innført en kombinasjonsmodell med fritt skolevalg innenfor en radius på seks kilometer (Haraldsvik 2014). Effekten på grunnskolekarakterene var der negativ, men ikke statistisk signifikant. Studier som ser på hvilke effekter fritt skolevalg har på karakterer og gjennomføring i videregående opplæring, viser ulike resultater.

Stoltenbergutvalget (NOU 2019: 3) foreslår å utrede om fylkeskommunene bør kunne basere inntaket på karakterprogresjon i stedet for karakterer, i tillegg til ordinært karakterbasert inntak og geografisk bestemt inntak. Med «karakterprogresjon» mener utvalget hvor mye eleven har løftet seg i prestasjoner gjennom ungdomsskolen. Videre foreslår utvalget at regelverket bør åpne for at fylkeskommuner selv kan velge hvilke utdanningsprogrammer som skal kombinere karakterbasert opptak med opptak basert på dokumentasjon av ferdighet i form av en enkeltkarakter, inntaksprøve eller intervju.

¹⁰ Jf. forskrift til opplæringsloven § 6-2.

Boks 13.10 Inntaksutvalget

I Oslo praktiseres karakterbasert opptak i videregående skole. Det kommunale Inntaksutvalget ble nedsatt av byrådet i Oslo med mandat til å vurdere ulike inntaksmodeller til videregående opplæring og å foreslå en modell. Utvalget la fram sin rapport 4. mars 2020.

Inntaksutvalget ser i rapporten nærmere på seks ulike modeller:

- 1) progresjonsmodellen,
- 2) karaktermodellen,
- 3) loddmodellen,
- 4) lodd- og karaktermodellen,
- 5) kvotemodellen og
- 6) førsteønskemodellen.

Inntaksutvalget foreslår ikke en konkret modell, men skisserer to alternativer som må utredes videre. Den ene er en modifisert versjon av karakterbasert opptak som skal kunne tilgodese utsatte elever, og som på den måten skal dempe segregering. Den andre er en progresjonsmodell som legger vekt på innsats og progresjon framfor karakterer, denne andre er med utgangspunkt i Stoltenbergutvalgets forslag. Rapporten følges nå opp av byrådet.

13.2 Tjenester til familier og barn

Offentlige tjenester tilbys på ulike forvaltningsnivåer, men kommunene er den viktigste tilbyderer. I tillegg til barnehage og skole kan dette være ulike helsetjenester som helse- og omsorgstilbud, helsestasjon og skolehelsetjenester samt sosiale tjenester. Utvalget har valgt å legge vekt på noen tjenester som særlig retter seg mot familier og deres barn i utsatte situasjoner.

13.2.1 Ulike tjenester til barn og unge og familiene deres

Barn og familier i utsatte situasjoner kan ha behov for ulike tjenester og ofte flere samtidig. Ulike tjenester dekker ulike behov. Noen er mest forebyggende, andre er både forebyggende og reparerende.

Familievernkontorene gir tilbud om behandling og rådgivning ved vansker, kriser og konflikter i familier. Tilbudet er gratis, alle kan ta kontakt, og det er ikke behov for henvisning. Kjerneoppgavene er å behandle og å gi råd til familier som har det vanskelig, som er i konflikt eller i kriser, og å mekle ved samlivsbrudd hvis paret har felles barn under 16 år. Familievernkontorer kan være enten statlige eller kirkelige, men drives etter samme regler.

Skolehelsetjenesten skal bidra til god helse blant barn og ungdom slik at de opplever mestring, trivsel og struktur i skolehverdagen.¹¹ Skole-

helsetjenesten gir råd og veiledning for å fremme barn og ungdoms psykiske og fysiske helse og for å forebygge sykdom og skader. Skolens helsesykepleiere snakker med alle om vold, omsorgssvikt og rusmiddelbruk.

Helsestasjon for barn mellom null og fem år er et gratis tilbud for barn og foreldre fra barna er født, og til de begynner på skolen.¹² I tillegg til tilbudet om faste konsultasjoner er det et ønske at ansatte ved helsestasjonen kan støtte foreldre, gjøre dem trygge i foreldrerollen og bidra til at barn får en trygg og god oppvekst. Helsesykepleiere gir foreldreveiledning og snakker med alle om blant annet betydningen av samspill, ernæring, søvn og om rusmiddelbruk, vold og omsorgssvikt.

Barnevernet møter de mest sårbare barna og skal gi barn, unge og familier hjelp og støtte når det er vanskelig hjemme, eller når barnet av andre grunner har behov for hjelp (Bufdir 2015). Hvis foreldrene sliter eller har det vanskelig, skal barnevernet hjelpe til slik at barn og unge får den omsorgen de trenger. Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade helsen eller utviklingen deres, får hjelp og omsorg til rett tid. Videre skal barnevernet sørge for at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. For barn under den kriminelle lavalder som begår kriminalitet, er det barnevernet som kan sette inn konkrete tiltak.

¹¹ Helsenorger.no

¹² Ibid.

Boks 13.11 Oslo – en traumeinformert by

I Oslo kommune er det et mål at byen skal bli en traumeinformert by. En traumeinformert by og dets tjenester, innbyggere og frivillige aktører er bevisst på at for mange barn og unge utsettes for omsorgssvikt, belastninger, krenkelser og vold i nære relasjoner som kan få alvorlige konsekvenser senere i livet. Det handler om å utvikle et samfunn som erkjenner, forstår, gjenkjenner og responderer på alle typer alvorlige barndomsbelastninger og negative livshendelser som kan påvirke barns nevrologiske utvikling negativt. Det er fremdeles en lang vei å gå før samfunnet erkjenner dette.

Målet for satsingen er å redusere vold og overgrep, krenkelser og alvorlige belastninger hos barn og unge. Videre er det et mål å sette inn tiltak som styrker barn og ungdommers evne til å mestre livet og utvikle resiliens, og å gi rett behandling til dem som blir syke. Tjenestene skal møte familier, barn og unge på nye måter som stimulerer hjerneutviklingen, styrker trygge, varige og tillitsfulle relasjoner og avdekker og stopper vold og overgrep.

Internasjonalt finnes en rekke eksempler på hvordan byer og organisasjoner lykkes med en traumeinformert satsing i et livsløpsperspektiv. Fellesnevneren for dem som lykkes, er tverrsektorielt samarbeid, implementering av screening- og intervensjonsprogrammer for den brede befolkningen, individuell tilnærming og et felles kunnskaps- og verdigrunnlag. Resultatene viser at frafallet i skolen har gått ned,

læringsevnen har økt og psykisk sykdom og risikoatferd som kriminalitet og rusmisbruk er gått ned. Tiltakene har størst effekt i levekårsutsatte områder.

Det er en nær sammenheng mellom levekårsutfordringer, bruk av rusmidler og psykisk helse. De er gjensidig forsterkende. En studie fra World Health Organization (WHO) viser at det er fem ganger større sannsynlighet for å utvikle en psykisk lidelse hvis man bor i et levekårsutsatt område, enn om man bor i et område med gode levekår. Opplever man vold i nære relasjoner og utrygge nabolag, er denne forskjellen ni ganger så stor. Samtidig er det ikke tilfeldig at personer med rusavhengighet og/eller psykisk lidelse bosetter seg i levekårsutsatte områder. På individnivå er dårlig psykisk helse og rusmisbruk hos foreldre en av de viktigste prediktorene for at barn fortsetter å bo i levekårsutsatte områder i voksen alder. For å få slutt på denne sosiale arven og dermed redusere sannsynligheten for at neste generasjon også opplever det samme, må man tenke forebyggende ved å hjelpe foreldre med psykisk lidelse og rusbruk så de kan få bedre relasjoner til barna sine. Når barn får en bedre relasjon til foreldrene, er det mer sannsynlig at de gjennomfører skolegang, får seg arbeid og klatrer oppover den sosioøkonomiske stigen.

Kilde: Oslo kommune og WHO.

13.2.2 Vurderinger av tjenester til barn og unge og deres familier

Familievernutvalget (NOU 2019: 20) har gjennomgått familieverntjenesten og anbefaler tiltak som har til formål å styrke tjenesten. Utvalget peker på at familieverntjenesten i dag mangler kapasitet til å utføre de oppgavene de har. Tjenesten har altfor mange oppgaver, noe som fører til for liten tid til å følge opp både meklings- og kliniske saker. Familievernutvalget anbefaler blant annet at familievernet skal være et tilbud for vanlige folk med vanlige problemer, og at tjenesten derfor ikke skal prioritere saker som krever spesialisering og kompleks behandling, for eksempel tyngre voldssaker (ibid.).

En gjennomgang av barnevernssaker fra Helseilsynet i 2019 viste at barneverntjenestene snakket med barna i alle faser av arbeidet, men at det barna fortalte, ofte ikke ble tatt hensyn til eller brukt i vurderinger og som argumentasjon i viktige beslutninger. At barn ikke ble snakket med eller ikke ble snakket med på en god måte, gikk igjen som en svikt i sakene som Barnevoldsutvalget gikk gjennom for få år siden (NOU 2017: 12). Utvalget fant dårlig kvalitet i arbeidet med barn som var utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, og det var store variasjoner fra kommune til kommune.

Barnevernet forvalter noen av samfunnets mest inngripende tiltak overfor enkeltpersoner og har brede fullmakter til å utøve myndighet. Feil-

Boks 13.12 Foreldreveiledningsprogrammer

Foreldreveiledningsprogrammer er en del av tilbudet om støtte som gis til foreldre. Dette er ulike kurs foreldre kan delta på, hvor formålet er å bedre omsorgsevnen. Et titalls programmer tilbys i dag gjennom ulike aktører (Bråten og Sønsterudbråten 2016). Noen programmer er universelle og retter seg mot hele befolkningen. Andre programmer er for foreldre og familier som av ulike grunner antas å ha større risiko for utfordringer i foreldrerollen, eller for å bistå familier med etablerte problemer. Det siste kan for eksempel være der barnet har fått en diagnose eller har atferdsproblemer, eller der foreldre sliter med rus, psykiske lidelser eller av andre grunner ikke mestrer foreldrerollen. Grovt sett kan man si at de universelle programmene søker å forebygge omsorgssvikt og styrke foreldreskap i samfunnet generelt, mens de to andre typene programmer søker å korrigere og forbedre foreldre-barn-relasjonen der det allerede er eller synes å være risiko for utfordringer (ibid.).

Foreldreveiledning skal innføres som en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, det vil si for deltakere som har barn. Formålet skal være å gi informasjon om og veiledning i foreldrerollen i en norsk kontekst.

vurderinger kan få fatale konsekvenser. En rekke utredninger og meldinger har gjennom flere tiår pekt på at barnevernet trenger et kraftig kompetanseløft. For eksempel har Barnevoldsutvalget (NOU 2017: 12) framhevet manglende kompetanse i barnevernet som en medvirkende årsak til svikt i tilbudet til utsatte barn. I rapporten *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet* (2019) fra Bufdir slås følgende fast:

Utdanningene er underfinansierte og for korte, kompetansekravene er utilstrekkelige og de ansatte mottar ikke veiledning eller andre tiltak for å takle en følelsesmessig krevende jobb. Rammene for å sikre kompetanse i barnevernet er langt mindre utviklet enn i skole- og helsesektoren, i politiet og i rettsvesenet for øvrig. I tillegg har vi Nordens korteste utdanning for arbeid i barnevernet, og stiller i

flere tilfeller lavere kompetansekrav enn de andre nordiske landene. Etter vårt syn tyder dette på at alvor og kompleksiteten i barnevernets arbeid ikke har vært tilstrekkelig anerkjent i Norge (ibid.:4).

Bufdir peker videre på at mange ansatte i barnevernet slutter og går over i andre jobber ganske raskt. I det kommunale barnevernet har for eksempel hele 40 prosent av de ansatte tre års arbeidserfaring eller mindre (Bufdir 2019).

Folkehelseinstituttet har gått gjennom åtte systematiske kunnskapsoversikter over tiltak for barn og unge med atferdsvansker eller som har begått kriminelle handlinger (Berg 2020). Oppsummeringen viser at det finnes tiltak som ser ut til å kunne redusere atferdsvansker, men at det er usikkert hvor stor effekten er. Det finnes best dokumentasjon på at tiltak som er familiebasert, og særlig tiltak som inneholder foreldreveiledning, reduserer atferdsvansker hos barn og unge. Størst effekt har tiltakene hvis de retter seg mot høyrisikogrupper. Tiltakene har trolig effekt fordi foreldrene blir bedre til å veilede barna til å endre atferd og ved å bedre samspelet mellom foreldre og barn.

13.2.3 Samarbeid mellom tjenester rettet mot barn og unge og deres familie

Ulike lover pålegger både kommunale og statlige tjenester å samarbeide når det er behov for å imøtekomme behov en bruker har. Dette kan være vanskelig å få til fordi tjenestene er underlagt ulike lov- og avtaleverk.

En undersøkelse som ser på hva som er typisk for kommuner som gir gode og effektive tjenester til utsatte barn og unge, peker på flere kjennetegn ved kommunene (Kaurstad mfl. 2015). De har blant annet en robust samhandlingskultur og felles verdier, de har sterk lederforankring på alle nivåer, de gir overgripende mål og felles retning i alle strategi- og plandokumenter, de har kunnskapsbasert tjenesteutvikling som ledestjerne, og de satser på å bygge kompetanse på alle nivåer. Videre satser de gjennomgående på tidlig innsats.

Det kan være spesielt vanskelig å få samarbeid til å fungere når ingen av tjenestene har et overordnet samordningsansvar. Barn som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til individuell plan etter blant annet helselovgivningen og barnevernloven. Hensikten med en individuell plan er å sikre at det alltid er en tjeneste som har hovedansvaret for å følge opp barnet. Både barneverntjenesten og helse- og omsorgssektoren har en selvstendig plikt til å vurdere om barnet har behov for

individuell plan. Hvis barnet ikke allerede har en plan og tjenesten vurderer at barnet har behov for det, har tjenesten som har gjort vurderingen, et ansvar for å ta initiativ til arbeidet med en plan. De har også ansvar for å involvere andre tjenester. Det er sektorlover som regulerer individuell plan. Innenfor helse- og omsorgssektoren er det for eksempel en koordinerende enhet som har ansvaret for individuell plan, men ikke innenfor arbeids- og velferdssektoren (NAV). At det mangler en koordinerende enhet, kan bidra til at samarbeidet mellom deler av tjenesteapparatet om planen ikke fungerer godt nok.

En arbeidsgruppe i 0–24-samarbeidet har kartlagt hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, og hva tjenestene anser som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene.¹³ Arbeidsgruppa dokumenterer at ikke alle barn får et helhetlig og koordinert tilbud når de trenger det, og at en viktig årsak til det er at velferdssektorene ikke samarbeider godt nok. Det samarbeides ikke i tilstrekkelig grad eller med tilstrekkelig kvalitet. Arbeidsgruppa dokumenterer hull og svakheter i sektorregelverkene, men konkluderer samtidig med at å «tette hull» eller endre regler i enkelte særlover uansett ikke vil kunne bidra til at 0–24-samarbeidets mål nås fullt ut. Arbeidsgruppa foreslår derfor at nye bestemmelser om samarbeid på tvers samles i en ny samarbeidslov. Der foreslås det blant annet at kommunen skal ha en samarbeidsenhet for barn og unge som skal ha ansvaret for samarbeidstiltak.

Taushetsplikten påvirker samarbeidet mellom ulike instanser i enkeltsaker ved at den begrenser hvilke opplysninger som kan deles. Ansatte i velferdstjenestene har taushetsplikt, men noen lover, for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og barnevernloven, har noe strengere regler enn de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Samtykke fra brukeren kan fritas fra taushetsplikten, og arbeidsgruppa i 0–24-samarbeidet peker på at reglene kan være vanskelige å forstå.

13.2.4 Tjenestenes møte med en mangfoldig befolkning

«Mangfold» er et bredt begrep som favner forskjellighet, variasjon, kompleksitet og diversitet og inkluderer synlige og usynlige faktorer (Røt-

¹³ Samarbeid til barn og unges beste. Rapport utarbeidet av arbeidsgruppe med mandat fra 0–24-samarbeidet med utgangspunkt i tiltak B fra oppdragsbrev 16-15 Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24.

Boks 13.13 Verdiskapning gjennom mangfoldsledelse

En bredt sammensatt komite har sammen med Standard Norge utarbeidet en standard for mangfoldsledelse som er bygd opp på samme måte som andre standarder for ledelsessystemer. Arbeidet betegnes som et nybrottsarbeid utført i Norge. Det finnes ingen tilsvarende standard i verden, verken i den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO eller i den europeiske standardiseringsorganisasjonen CEN.

Mangfold er en naturlig del av ethvert samfunn og en styrke for samfunnet og for den enkelte virksomhet. Dette gjelder forskjeller etter kjønn, alder, etnisk bakgrunn, religion, kultur, språk, kompetanse, seksuell legning og funksjonsnivå. Standarden understreker at mangfold er en mulighet som bør tas i bruk, men for å hente ut fordelene kreves gode systemer og en hensiktsmessig ledelse. Den nye standarden, NS 11201, Norsk Standard for mangfoldsledelse, vil være et verktøy som hjelper til med dette.

Kilde: Standard Norge.

hing 2020). Drange (2014) definerer *mangfold* som «grupper som består av personer med ulike individuelle kjennetegn som kjønn, alder, funksjonsnedsettelse eller kulturell bakgrunn, men det brukes også om forskjeller i perspektiv, atferd og identitet» (ibid.: vi).

For å kunne tilby likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning trengs bred kunnskap og kompetanse i tjenestene. Innenfor skoleverket og i forbindelse med innføring av ny læreplan argumenterer Røthing (2020) for at man trenger økt mangfoldskompetanse i skolen og i lærerutdanningen.

Mangfoldskompetanse forstår Røthing som kunnskap om teoretiske perspektiver, bevisstgjøring, kritisk tenkning om makt, maktforhold og relasjoner mellom mennesker og grupper av mennesker samt bevissthet rundt privilegier. Røthing (2020) påpeker at innenfor skoleverket er det nødvendig med relevant kunnskap, og ønsker med forslagene sine om mangfoldskompetanse å bidra til kritiske refleksjoner omkring maktforhold, privilegier og forståelsesmåter som reproducerer stereotyper. Kunnskap vil hjelpe og gi et trygt

grunnlag for å arbeide med temaer, problemstillinger og situasjoner som kan oppleves som vanskelige og kontroversielle, på en god måte.

13.2.5 Pågående prosesser

Regjeringen sendte i juni 2020 et forslag om å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier på høring. Målet er at ulike tjenester skal samarbeide tettere og hjelpe hverandre til å gi gode tilbud til utsatte barn og unge. Regjeringen foreslår å innføre felles regler om individuell plan som gjelder alle tjenester som har plikt til å utarbeide slike planer. Individuell plan i barnevernet foreslås lovfestet slik at det blir en rettighet, som individuell plan er i andre lover. For å harmonisere ulike regelverk foreslås det dermed endringer i en rekke velferdslover. Det er også foreslått en felles forskrift om individuell plan. I tillegg foreslår regjeringen å innføre en plikt for kommunen til å samordne samarbeidet mellom de ulike velferdstjenestene.

Det er flere større prosesser og prosjekter på gang på barnevernsfeltet. Stortinget vedtok i 2017 barnevernsreformen, en kvalitets- og strukturreform hvor kommunene gis et større ansvar for barnevernet. Målet er å gi tidlig og mer tilpasset hjelp til utsatte barn og familier.

Barne- og familiedepartementets kompetansestrategi for det kommunale barnevernet (2018–2024) skal gi et kompetanseløft i barnevernet. Tiltakene i strategien skal øke de ansattes kompetanse i å utrede barns behov og sette inn riktig hjelp.

Barnevernslovutvalget (NOU 2016: 16) har gjennomgått barnevernloven og foreslått flere endringer. Barne- og familiedepartementet sendte forslag til ny barnevernslov på høring i april 2019. Den er fortsatt til behandling i departementet.

I Barne- og familiedepartementets høringsnotat om barnevernloven er det gjort framlegg om en overordnet bestemmelse som tydeliggjør at barnevernet skal ta hensyn til barnets kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn. Målet med forslaget er å bidra til at tjenestene blir mer bevisste på dette i arbeidet sitt, og til bedre barnevernsfaglig arbeid og riktigere avgjørelse til barnets beste.

Justis- og beredskapsdepartementet bestilte i 2018 en utredning om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett innenfor det offentlige. Denne skal være utgangspunkt for arbeidet med en veileder om hvordan regelverket skal forstås og praktiseres på tvers av sektorer. Et forslag om å endre forvaltningsloven for å gi utvidet adgang til å dele taushetsbelagt opplysninger mellom ulike forvaltningsorganer, har vært på høring høsten 2020.¹⁴

13.3 Utvalgets vurderinger

13.3.1 Barnehagen skal være tilgjengelig for alle barn

Utvalget viser til at barnehagens betydning for barns utvikling og læring er godt dokumentert i internasjonal og norsk forskning. Barnehagen er sammen med skolen de viktigste arenaene for barns utvikling utenfor familien.

Selv om barnehagedeltakelsen i Norge er svært høy, er det fortsatt noen barn som ikke har gått i barnehagen når de begynner på skolen. Andre har startet senere i barnehagen enn det som er vanlig. Erfaringer fra levekårsutsatte områder viser at noen av de barna som trenger det mest, ikke går i barnehage eller begynner senere. De barna som ikke omgås med norsk-språklige barn, får derfor for liten tid i barnehagen til at de utvikler språket godt nok før skolestart. Barns språkferdigheter har også stor betydning for barnas trivsel og følelse av mestring i hverdagen.

Barnehagen er i dag det eneste tilbudet i opplæringsløpet som ikke er gratis. Dersom deler av dagens barnehagetilbud var et obligatorisk opplæringstilbud på linje med grunnskolen, ville det ikke være aktuelt å kreve egenbetaling. *Utvalget* mener at i et tidlig innsats-perspektiv er det uheldig at betalingsevne eller -vilje skal begrense barns tilgang på en viktig pedagogisk og sosial arena. Vi vet at tidlig innsats i barnehagen og de første skoleårene er samfunnsøkonomisk lønnsomt framfor innsats senere i utdanningsløpet. Egenbetalinger rammer også de barna som trenger barnehagetilbudet mest.

Utvalget har vurdert en rekke tiltak for å redusere foreldrebetalingen for at barnehagen skal bli mer tilgjengelig. Dette er tiltak rettet mot alle barn (universelle tiltak), tiltak som er målrettet mot barn i lavinntektsfamilier, og tiltak som kun skal gjelde i noen geografiske områder. Universelle tiltak rettet mot alle barn gjør at alle kan delta uavhengig av økonomi. Dette er viktig i et tidlig innsats-perspektiv, særlig når barnehagen faktisk regnes som en del av utdanningsløpet. Samtidig er gratistilbud rettet mot alle barn i barnehagealder svært kostnadskrevenende å innføre og krever at det settes av midler over statsbudsjettet både til å kompensere for bortfall av foreldrebetalingen og til å etablere flere barnehageplasser. Moderasjonsordninger og gratistilbud i barnehager rettet mot lavinntektsfamilier er slik

¹⁴ Regjeringens nettsider.

sett mer målrettet mot de barna som trenger det mest, og mindre kostnadskrevenne for staten. Samtidig kan moderasjonsordninger og gratis-tilbud basert på inntektsgrenser gi noen uheldige insentiver til at foreldre tilpasser inntekten sin, for eksempel ved å redusere stillingsprosenten, for å bli omfattet av ordningene. Dette mener *utvalget* er uheldig.

I tillegg til universelle og målrettede tiltak for å redusere foreldrebetalingen i barnehagen har *utvalget* vurdert tiltak som er avgrenset til levekårsutsatte områder. Subsidierte tilbud eller gratis-tilbud i barnehage for barn som bor i områder med levekårsutfordringer, gir åpenbare fordeler for barna som bor der dette tilbys. Samtidig mener *utvalget* at områderrettede tiltak kan være urettferdige overfor andre barn med vanskelige levekår, men som ikke bor i levekårsutsatte områder. Gratis barnehage i utsatte områder kan også skape uheldige insentiver. For eksempel kan kanskje familier med levekårsutfordringer flytte til utsatte områder for å få en gratis tjeneste eller unngå å flytte fra utsatte områder for ikke å miste en gratis tjeneste. Dette kan i sin tur bidra til innlåsnings effekter og en enda større opphoping av levekårsproblemer. *Utvalget* vektlegger også at områderrettede tiltak innebærer at familier med god økonomi som bor i utsatte områder, vil få et gratis tilbud som de strengt tatt kan betale for selv.

Etter en helhetsvurdering mener *utvalget* at tiltak for å redusere foreldrebetalingen ytterligere eller gi gratis-tilbud i barnehagen bør rette seg mot enten alle barn i avgrensede aldersgrupper eller barn i familier med lav inntekt uavhengig av hvor de bor. Gratis-tilbud rettet mot alle barn er ideelt sett et godt tiltak. Samtidig er barnehage en tjeneste innbyggerne er villige til å betale for. Tiltak for å redusere foreldrebetalingen for familier med lavest betalingsevne kan slik sett være mer målrettet. Ordninger som skal stimulere til at flere bruker barnehage, men også SFO, bør, etter *utvalgets* mening, ta hensyn til den totale økonomien til familiene.

Selv om *utvalget* i utgangspunktet ikke anbefaler områdebaserte tiltak, vil *utvalget* likevel understreke at utsatte byområder kan egne seg som piloter for å teste ut gratis-tilbud eller moderasjonsordninger i barnehage, eventuelt også i SFO. I tillegg mener *utvalget* at levekårsutsatte områder bør prioriteres først i en eventuell oppbyggingsperiode av slike tiltak, slik det tidligere ble gjort i forsøket med gratis kjernetid i barnehage, og som for eksempel Oslo har gjort med gratis deltidstilbud i SFO.

For øvrig er *flertallet* i utvalget opptatt av at kontantstøtten ikke skal være et hinder for at barn begynner i barnehage. Slik kontantstøtten er utformet i dag, mener *flertallet* den er et slikt hinder, selv om denne effekten er redusert de senere årene siden kontantstøtten nå kun gis for barn mellom ett og to år.

13.3.2 Barnehagetilbudet skal ha god kvalitet

Basert på undersøkelser som *utvalget* har fått gjennomført, har *utvalget* merket seg at barnehager i analyseområder i Oslo har en betydelig høyere andel barn som får ekstra ressurser til et tilrettelagt barnehagetilbud. Samtidig er det tegn til at barnehager i levekårsutsatte områder både har høyere voksentetthet og større sannsynlighet for å oppfylle pedagognormen. At voksentettheten er høyere, er naturlig sett i lys av barnas behov for ekstra tilrettelegging. Analysen som er utført sier ikke noe om hvorvidt den ekstra bemanningen i barnehagene står i forhold til behovet som barna har, og den sier heller ikke noe om de barnehageansattes språkkunnskaper i norsk. Annen forskning fra Oslo peker i retning av at barnehager med en høy andel minoritetsspråklige barn kan ha dårligere kvalitet, men funnene er ikke entydige. Uansett vil *utvalget* understreke betydningen av at barnehager i levekårsutsatte områder har like god kompetanse i personalet som barnehager andre steder. I områder med mange tospråklige barn er det videre helt nødvendig for ansatte og ledere å ha mangfoldskompetanse generelt og kompetanse om tospråklig utvikling spesielt. Personalets kompetanse er blant de aller viktigste innsatsfaktorene for å få et tilbud av god kvalitet.

Utvalget viser til dokumentasjon på at selv om barn går i barnehagen, får ikke alle barn utviklet det norske språket godt nok før skolestart. En grunn kan være at mange minoritetsspråklige barn samles i noen barnehager der de i liten grad omgås norskspråklige barn. Andelen barn fra lavinntektsfamilier og/eller med innvandrerbakgrunn ser også ut til å være særlig høy i visse barnehager. Studier viser at denne skjevfordelingen først og fremst skyldes at foreldre med og uten innvandrerbakgrunn velger ulike typer barnehager for barna sine når de søker barnehageplass. *Utvalget* mener det er viktig at kommunene gir god informasjon til søkere om hvilke tilbud ulike barnehager har, for å gi foreldre et godt grunnlag for å velge barnehager når de skal søke om plass. *Utvalget* mener at det i tillegg kan være hensiktsmessig å gi kommunene en større mulighet til å

styre sammensetningen av barn i barnehagene for å motvirke tendenser til segregering av barn mellom barnehager.

Det er viktig og nødvendig at ansatte i barnehager har gode norskkunnskaper. Derfor er det innført både kommunale og statlige språkkrav ved ansettelser. Barnehager brukes i dag som praksisarena for personer som skal lære norsk og få arbeidserfaring, både som språktreningsplasser i den kommunale voksenopplæringen og som praksisplasser i regi av NAV. Det er dilemmaer i dette. Dersom mange voksne i barnehagen har svake norskkunnskaper, kan det påvirke barnas språkutvikling negativt. Samtidig kan det være positivt både for barn og foresatte å ha nærhet til voksne som kjenner «deres eget språk», for den voksne som trenger språktrening og kvalifisering, og ut fra samfunnets behov for arbeidskraft på sikt. *Utvalget* mener at personer i slik praksis kan være et positivt supplement til den ordinære staben, gitt at bemanningen for øvrig er høy og har gode norskkunnskaper.

13.3.3 SFO skal støtte læring og være et fritidstilbud

Utvalget framhever at skolefritidsordningen, i tillegg til å være et tilbud om tilsyn etter skoletid, må være et godt kvalitativt tilbud som skal støtte barnas mestringsfølelse og læring. Dessuten er SFO et viktig fritidstilbud. *Utvalget* mener at alle som ønsker, skal ha mulighet til å gå på SFO. *Utvalget* har notert seg at det fra høsten 2020 er innført en nasjonal inntektsgradert moderasjonsordning for elever på første og andre trinn og gratis SFO for elever på femte til sjuende trinn med særskilte behov. Videre har *utvalget* notert at det i forslaget til statsbudsjettet for 2021 er foreslått å utvide moderasjonsordningen til tredje og fjerde trinn. Det er positivt at de økonomiske barrierene for å delta i SFO er, eller er i ferd med å bli, redusert. *Utvalget* mener likevel at det kan være grunn til å vurdere tiltak som retter seg mot barnefamiliers samlede økonomi når de har barn i SFO og barnehage samtidig.

13.3.4 Skolen skal gi alle barn like muligheter

Utvalget vil understreke at barn kommer inn i skolen med ulik bagasje og med ulike ressurser hjemmefra. Skolen må gi alle barn like muligheter og på den måten legge til rette for sosial mobilitet. Det må skje gjennom et godt skole- og læringsmiljø som gir likeverdig og tilpasset opplæring av

høy kvalitet, og som løfter alle elever. Det er et mål for skolen å hjelpe den enkelte elev til å strekke seg lengst mulig for å realisere potensialet sitt, uavhengig av sosial bakgrunn og av hvilken skole eleven går på.

Det er de generelle og rettighetsbaserte ordningene i utdanningssektoren som har aller mest å si for skoler og elever i utsatte byområder. *Utvalget* går ikke systematisk og bredt inn i utdanningspolitikken, men vil vise til at blant annet Opplæringslovutvalget, Liedutvalget og Stoltenbergutvalget har gitt brede innspill til politikkutviklingen på feltet. Disse utvalgene tar opp en rekke temaer og foreslår politikk innenfor felt som er viktige for levekårsutsatte områder. *Utvalget* vil først og fremst trekke fram deler av politikken som anses som særlig relevant i utsatte områder.

Kvaliteten i norsk skole holder generelt et høyt nivå. Det gjelder også skoler i utsatte områder. Likevel tyder flere studier på at skolen i for liten grad greier å kompensere for sosiale forskjeller og legge til rette for sosial mobilitet. Ulike faktorer bidrar til at skolene sliter med å tilby elevene godt nok tilpasset opplæring.

Utvalget mener at alle barn skal ha en skole med høy nok kvalitet. Men i nabolag med opphopning av levekårsproblemer vil skolen ha en ekstra sterk kompensierende rolle og gi utsatte barn mulighet til å utvikle seg. Barnehage og skole må ved hjelp av tidlig innsats legge et godt grunnlag for elevenes læring og videre skolegang. Det utgjør en forskjell for det enkelte barnet, og det er i tillegg samfunnsøkonomisk lønnsomt. Derfor er det grunn til bekymring når en undersøkelse *utvalget* har bestilt, viser at ved skoler i utsatte områder går en større andel av ressursene til andre formål enn ordinær undervisning. Samtidig er lærerkvaliteten i områdene lavere. Fra kvalitative studier kommer det fram at ansatte ved flere skoler mener det er behov for flere lærerressurser.

Ved enkelte av skolene i utsatte områder utmerker situasjonen seg som særlig urovekkende ved at de har store sosiale utfordringer med uro, vold og rus som påvirker skolen og læringsmiljøet negativt. Lærere ved skolene rapporterer om at det har utviklet seg en bekymringsfull fryktkultur ved skolen deres. Å melde fra til voksne («snitching») om uheldige forhold kan bli grovt sanksjonert av andre elever. I en felleskole som skal være et trygt og godt oppholdssted for barn og unge, mener *utvalget* at dette er uheldig og uholdbart.

Lærerne bør få bruke mer av tiden sin på å ivareta det pedagogiske ansvaret for læring og mindre på å håndtere ulike sosiale utfordringer blant elevene. Samtidig må barn som sliter, bli ivaretatt av fagpersonale med rett kompetanse.

Utvalget vil understreke at skoler med store sosiale utfordringer bør kunne få støtte av skoleeier til å håndtere en del av de særskilte utfordringene de står overfor. I tillegg til at skolene må styrkes med lærerressurser, mener *utvalget* at en rekke andre støttende og supplerende oppgaver bør overlates til andre faggrupper. Utvalgets undersøkelser viser at sammensetningen av voksenpersonell allerede er annerledes ved skolene i utsatte områder enn i andre områder. Det er for eksempel flere assistenter og sosialpedagogiske rådgivere. Samtidig viser flere studier utvalget har sett på at skolene har behov for flere ansatte som har annen kompetanse og mulighet til å tilby supplerende tjenester ved skolene. Det kan handle både om veiledning og ekstra ressursinnsats fra miljøarbeidere, barnevernspedagoger, psykologer, skolehelsetjenesten eller andre.

En større bredde i fagpersonalet i skolene vil gi flere voksenkontakter. Det kan trygge skole- og nærmiljøet og kompensere for fravær av trygge voksne i en del familier som sliter, og der barna er spesielt sårbare. Det er kommunenes (skoleeiers) ansvar å sette inn ekstra ressurser til andre yrkesgrupper enn lærere. *Utvalget* mener at kommunenes ressursfordelingsmodeller for grunnskolen i større grad bør tilgodese skoler med særskilte behov.

Utvalget vil slå fast at en god skole trenger en god skoleledelse i tillegg til høyt kompetente lærere. Det er særdeles viktig at skoleeier rekrutterer og jobber aktivt for å beholde dyktige skoleledere ved skoler i utsatte områder. Undersøkelser viser at det noen ganger er vanskelig å rekruttere og beholde dyktige skoleledere, og at noen lærere opplever jobben som utfordrende.

Et kvalitativt godt, tilpasset og inkluderende tilbud i skolen forutsetter at ulike aktører samarbeider på tvers. Å satse ekstra på skoleledelse er en viktig del av dette. Når det tverrfaglige samarbeidet skal styrkes, bør man rette seg etter prinsippene som er førende for moderne skoleledelse og bygge videre på dem. Dette skal sørge for at kommunale ledere snakker samme språk og legger samme verdi og kunnskapsgrunnlag til grunn for utøvelsen av ledelse.

Overgangene i utdanningssystemet er kritiske faser for mange barn og unge, for eksempel fra ungdomsskole til videregående opplæring. Noen elever har så svake karakterer etter tiende trinn at de står i fare for å falle ut av videregående skole. Studier dokumenterer at blant ungdomsskoleelevene som har under tre i snittkarakter, vil halvparten ikke klare å henge med på videregående skole. Mange av dem har behov for mer grunnskoleopplæring selv om grunnskolen formelt er fullført. *Utvalget* ser med bekymring på at en høy andel ungdommer i enkelte områder ikke gjennomfører videregående opplæring innen fem år. Å gjennomføre videregående er selve nøkkelen til elevenes framtidige livsutfall og muligheter. Mye av grunnlaget for å gjennomføre ligger i grunnskolen, og den største innsatsen for å forebygge må derfor settes inn tidlig i skoleløpet. Men *utvalget* mener det også er viktig å legge ned en ekstra innsats i overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole, og i videregående opplæring.

I Norge går de aller fleste barn i grunnskolen på nærskolen sin. Når barn går på skolen der de bor, og når bostedssegregeringen er sterk, så oppstår også skolesegregering. Tendensen til skolesegregering blir forsterket av at noen familier velger å flytte fra skolekretser som ikke anses å ha et skoletilbud av god nok kvalitet. Segregeringen kan gi store forskjeller i skolerresultater mellom skoler og gi barn og unge ulikt utgangspunkt for videre opplæring og sosial mobilitet.

En variert sammensetning av elever i klassene er viktig for elevenes resultater. Elever lærer av hverandre og mest av dem som ligger på et faglig noe høyere nivå enn dem selv. *Utvalget* mener derfor det er svært uheldig dersom skoler får en ensidig elevgruppe fordi skolefaglig svake eller sterke elever fordeler seg ulikt mellom skolene.

Utvalget mener at ordningen med karakterbasert opptak i videregående opplæring forsterker skolesegregeringen. Segregeringen skjer etter sosial bakgrunn, innvandrerbakgrunn og kjønn. Noen videregående skoler som oppnår dårlige resultater, har sosiale problemer og høyt fravær blant elevene. Også nærskoleprinsippet vil kunne forsterke skolesegregeringen i byer som har sterk bostedssegregering ved at elever må velge videregående i området der de bor.

Utvalget mener skolesegregering er uheldig og bør motvirkes.

Boks 13.14 Minoritetsrådgivere i skolen

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har 49 minoritetsrådgivere på ulike ungdomsskoler og videregående skoler i alle landets fylker. Minoritetsrådgiverne jobber ute på skolene og har spisskompetanse på problemstillinger som negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold. De samarbeider tett med skolens elevtjeneste og følger opp elever og rådgir lærere ved skolene. Minoritetsrådgiverne skal også bidra til å styrke kompetansen til ansatte i ulike lokale tjenester, for eksempel i flyktningtjenester, NAV og voksenopplæring.

Minoritetsrådgivere skal gjennomføre forebyggende tiltak, for eksempel samtalegrupper, undervisningsopplegg og presentasjoner. De skal gi råd, veilede og følge opp elever som står i fare for eller er utsatt for blant annet negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Kilde: imdi.no

13.3.5 Foreldre og nærmiljøet er ressurser som må brukes

Utvalget vil understreke hvor viktig det er at skolen legger til rette for et godt samarbeid med foreldre for at de skal kunne engasjere seg i elevenes skolearbeid og skolehverdag. Forskning viser at et godt samarbeid mellom hjem og skole kan påvirke barnas trivsel, læringsutbytte, fravær, relasjoner til medelever og lærere, arbeidsvaner, holdning til skolen og utdanningsambisjoner positivt. Foreldrene er en ressurs for skolen, og samarbeidet er like nødvendig for foreldrene fordi de får viktig informasjon om undervisningen, de blir kjent med læreren og blir informert om hvordan det går med eget barn i skolen. Men også på dette området er det sosiale forskjeller. Foreldrene til barna som trenger det mest, engasjerer seg minst. I utsatte områder kan det være ekstra vanskelig å engasjere foreldre, også fordi en del foreldre har svake ferdigheter i norsk. Derfor mener *utvalget* at skole-hjem-samarbeidet i utsatte områder bør styrkes.

Utvalget mener at skoler som opplever at det er vanskelig å nå ut til foreldre, bør ta ekstra ansvar for og initiativ til å samarbeid. *Utvalget* oppfordrer skolene til å legge barnets første utviklingssamtale

til barnets hjem. Dette er det anledning til i dag, men det er ukjent i hvilken utstrekning muligheten brukes. Hjemmeforhold, som at de bor trangt, at familien er stor, og at det er mye uro, kan påvirke barns skoleinnsats og skoleresultater. Samtaler i hjemmet kan gi lærerne bedre kjennskap til barnas hjemmesituasjon og til faktorer som påvirker barnas læring. Slike samtaler kan også gi foreldrene tryggere rammer rundt utviklingssamtalen ved at de er på hjemmebane.

Overgangene mellom barnehage og skole og mellom barneskole og ungdomsskole kan være særlig krevende for noen. Da er det viktig at lærere er tett på. *Utvalget* anbefaler at utviklingssamtaler i hjemmet som et minimum gjennomføres i de sårbare overgangene ved skolestart og når eleven starter på ungdomsskolen.

De fleste barn går på nærskolen i nabolaget sitt, og i mange lokalsamfunn er skolen en sentral møteplass der det kan dannes vennskap og nettverk. *Utvalget* vil understreke hvor viktig det er å styrke skolen som møteplass og nabolagsarena. I utsatte områder som kanskje mangler andre allment tilgjengelige møteplasser, kan nettopp skolen som nærmiljøer legge til rette for å styrke det lokale fritidstilbudet og tilbudene fra frivillige organisasjoner i områdene.

Hvis mange velger bort nærskolen for barna sine, kan den miste mye av rollen sin som møteplass. Beboerne går glipp av et møtepunkt på tvers av for eksempel sosial bakgrunn, landbakgrunn, religion og språk. *Utvalget* vil framheve at dersom flere foreldre ved disse skolene velger nærskolen for barna, vil det styrke skolen som en arena for hele nabolaget.

Utvalget vil videre understreke at det bør være et mål å beholde barnefamilier og personer og ildsjeler som kan være positive aktører både i samarbeidet mellom skolen og foreldre og foreldre imellom. Å beholde familiene i områdene krever innsats i skolene, men også på flere andre områder, for eksempel for å bedre boliger, bomiljøet og nærmiljøets kvaliteter generelt.

13.3.6 Tjenester i utsatte områder må legges vekt på hele familien

Utvalget vil løfte fram familien som den viktigste rammen rundt barns liv og utvikling. Innsatsen rettet mot barn og unge i utsatte områder må følgelig ha et helhetlig familieperspektiv som i tillegg til å ivareta barn og unge også ivaretar foreldrenes behov for støtte.

Utvalget vil understreke hvor viktig de lokale tilbudene ved helsestasjoner og i skolehelse-

tjenesten er fordi de når ut til alle familier og barn i områdene. Helsestasjonen driver helsefremmende og forebyggende arbeid. På helsestasjonen har de ansatte en unik mulighet til å oppdage, gi veiledning og råd og følge opp barn og unge og deres foreldre. Tjenesten har et tett tverrfaglig samarbeid med andre kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten og henviser videre til det øvrige tjenesteapparatet hvis det er behov.

Alle foreldre møter dilemmaer, vanskeligheter og små og store kriser i hverdagen, og det er helt naturlig å føle at man ikke strekker til som forelder. For noen er situasjonen mer alvorlig, for eksempel for familier som har barn med store atferdsproblemer. *Utvalget* mener at flere familier må få støtte og hjelp tidlig, sånn at små utfordringer ikke utvikler seg til store problemer. Tilbud om foreldrestøtte kan forebygge at barna blir utsatt for vold og omsorgssvikt, og hjelpe barna ut av uheldig atferd. Slike tilbud bør tilbys som et bredt lavterskeltilbud som retter seg mot familier generelt og familier med barn med store atferdsproblemer spesielt.

Utvalget er bekymret over at det i noen områder rapporteres om at en del barn og unge opplever vold i hjemmet, og at unge sliter psykisk. I noen områder rapporteres det i tillegg om rusbruk og kjøp og salg av narkotika i enkelte nabolag. Ungdommer som sliter, har ofte dårlig psykisk helse, de unndrar seg foreldres uformelle sosiale kontroll, og de trives dårlig på skolen. Blant de mest marginaliserte ungdommene har mange psykiske og emosjonelle utfordringer de ikke har fått hjelp med. De bruker rus som selvmedisinering, og de har gjentatte, negative erfaringer med tiltaksapparatet og politiet. Disse faktorene kan forsterke hverandre, og noen ungdommer befinner seg i en ond sirkel det er vanskelig å komme ut av. *Utvalget* vil understreke at det i utsatte områder må legges vekt på arbeid med barn og unges psykiske helse. Det trengs mer kunnskap om effekter av eksisterende tiltak for å forebygge psykiske lidelser og for å fremme psykisk helse hos barn og unge generelt, spesielt i utsatte områder. Dette må gjøres for å identifisere tiltak som virker. Som i øvrige tjenester må det legges vekt på mangfoldskompetanse og samarbeid på tvers. Videre mener *utvalget* at relevante velferdsutdanninger (for eksempel barnevern, førskole og lærerutdanningene) må være forpliktet til å tilegne seg kunnskap om barn, unge, rus og psykiske lidelser.

Utvalget har registrert at en relativt stor andel av foreldre i noen utsatte områder har kontakt med og får hjelp av barnevernet. *Utvalget* vil understreke at barnevernet i utsatte områder hver dag står i krevende møter med barn og foreldre i svært vanskelige situasjoner. Det gjøres mye godt arbeid av mange ansatte med lang erfaring og høy kompetanse. Målet må være at barnevernet skal komme tidlig inn med hjelp til familier som sliter, unngå unødvendige omsorgsovertakelser og foreta omsorgsovertakelser når det er nødvendig.

Utvalget støtter seg til nasjonale undersøkelser som viser at det ikke er samsvar mellom utfordringene barnevernet står i, den inngripende myndigheten barnevernet har, og kompetansen til de ansatte. I mange utsatte områder møter barnevernet barn og familier i svært marginaliserte situasjoner. Videre møter de nye utfordringer som at barne- og ungdomskulturen endrer seg, og de møter nye brukergrupper for eksempel fordi andelen med ulik innvandrerbakgrunn øker i områdene. Det er kanskje barnevernet i utsatte områder som møter slike endringer først, og som møter dem med størst omfang. Det stiller høye krav til de ansattes kunnskap og handlingskompetanse.

Utvalget understreker at den nasjonale innsatsen for å løfte kompetansen i barnevernet vil kunne være svært positiv i utsatte områder. At barnevernet har legitimitet og blir møtt med tillit, forutsetter tilstrekkelig kompetanse hos ansatte. *Utvalget* mener det er behov for innsats for å bygge tillit mellom barnevernet og familier, og kanskje spesielt gjelder dette familier med innvandrerbakgrunn hvor tilliten er særlig lav. *Utvalget* vil videre understreke at for å kunne gi familier og barn i utsatte områder likeverdige tjenester, må bemanningen i barnevernet være tilstrekkelig. I utsatte områder med lav bemanning og ofte stor utskiftning i personalet blir arbeidsbelastningen stor på hver enkelt ansatt. Det kan føre til at bekymringsmeldinger ikke følges godt nok opp, at det ikke gripes raskt nok inn i situasjonen til barn med svært vanskelige hjemmesituasjoner, og at samarbeidet med andre relevante instanser ikke følges godt nok opp.

Det er en sammenheng mellom store barnekull i familier og andel barn som vokser opp i familier med lav inntekt. *Utvalget* mener at veiledning i familieplanlegging er en viktig oppgave for relevante tjenester, for eksempel fastleger og helsestasjoner.

13.3.7 Samarbeid på tvers er særlig viktig for utsatte barn

Utvalget er opptatt av at samarbeid er avgjørende for at barn og unge med behov for tjenester skal få nødvendig hjelp til rett tid. Når nødvendige tiltak settes i verk tidlig, øker sannsynligheten for at de virker. Dette er viktig for barn med store og sammensatte behov som ofte trenger hjelp fra flere instanser samtidig.

Rapporter dokumenterer at det samarbeides mye både på individ- og systemnivå i og mellom ulike tjenester. Men det samarbeides ikke nok, og samarbeidet er utfordrende og kvaliteten ikke alltid god nok. Ulike instansers utfordringer med å samarbeide og samordne seg ser ut til å være et vedvarende problem mellom ulike forvaltningsnivåer og på tvers av sektorer, men også innenfor enkelte sektorer. Det kan bidra til at det tar tid å sette i gang tiltak.

Utvalget mener det kan ligge et uforløst potensial i å bedre samarbeidet mellom tjenesteytere som retter seg mot utsatte barn og unge. Ulike rapporter og undersøkelser bekrefter det. Barn og unge får i dag ikke alltid rett hjelp til rett tid fordi ulike aktører og tjenesteytere ikke klarer å samarbeide og samordne tjenestene sine godt nok. For å gi gode tjenester må mange forutsetninger være på plass. Det forutsetter at kommunene har en solid kultur for å samhandle, en sterk lederforankring på alle nivåer, et ønske og en vilje til å bygge kompetanse og en målrettet, kunnskapsbasert utvikling av tjenestene. Kommunene må gi overgripende mål og felles retning i alle strategi- og plandokumenter. Og de må ikke minst satse gjennomgående på tidlig innsats. Noen kommuner samarbeider og samordner bedre enn andre, og på dette området kan kommuner lære av hverandre.

Plikten til å samarbeide ligger i dag i gjeldende regelverk, og det finnes en rekke veiledere og samarbeidsavtaler som burde være et solid grunnlag for å samarbeide godt. For at målrettede tiltak til barn og unge som trenger det skal settes i gang raskt og følges opp, er det vesentlig at ansvaret er klart plassert, og at noen tar styringen. *Utvalget* støtter derfor regjeringens forslag som nå er ute på høring, om å harmonisere og styrke velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester om utsatte barn. Å pålegge en slik plikt er ikke minst viktig for utsatte barn i utsatte områder som kanskje ikke har foreldre som evner eller makter å presse på for at barna deres skal få den hjelpen de trenger.

Utvalget har registrert at det ofte rapporteres et ønske om og behov for å samarbeide mer med barnevernet, for eksempel fra en del skoler. I noen sammenhenger rapporteres det også om at det er utfordrende å samarbeide med barnevernet. Utfordringer i samarbeidet mellom politi og barnevern er også trukket fram. Dette er tjenester som begge har en stor rolle i å hindre at barn og unge med atferdsvansker og i vanskelige livssituasjoner havner på feil spor. De to aktørene kan ha svært ulik tilnærming til konkrete saker, og det gjør det nødvendig å samarbeide tett og godt for å sette inn rett innsats tidlig. Til tross for at det finnes veiledere for samarbeid mellom politi og barnevern, fortsetter altså denne samarbeidsutfordringen.

Utvalget vil understreke at kommuner i tillegg til å legge til rette for samarbeid mellom ulike tjenester og offentlige aktører må ta sitt ansvar for å legge til rette for å samarbeide med frivilligheten og engasjerte beboere. Det er avgjørende for å skape robuste og levende nærmiljøer, bygge fellesskap og få et «sosialt lim» i utsatte områder.

13.4 Utvalgets forslag til tiltak

13.4.1 Ingen skal betale mer enn en viss andel av inntekten sin til barnehage og SFO

Utvalget foreslår at moderasjonsordninger i barnehage og SFO samordnes. Intensjonen med forslaget er at ingen skal betale mer enn en viss andel av husholdningsinntekten til barnehage og SFO samlet sett. Dette vil bidra til å lette økonomien for lavinntektsfamilier med barn i barnehage og SFO. I dag finnes moderasjonsordninger for familier med lav inntekt som har barn i barnehage og SFO. I tillegg finnes det ordninger med søskenmoderasjon. Disse moderasjonsordningene ses derimot ikke i sammenheng på tvers av barnehage og SFO, og i SFO er det heller ikke lovpålagt med søskenmoderasjon selv om mange kommuner likevel praktiserer det. *Utvalget* mener at ordninger som skal stimulere til at flere bruker barnehage og SFO, bør ta hensyn til den totale økonomien til familiene. *Utvalget* mener at kostnadene ved tiltaket ikke skal legges på andre barnefamilier gjennom å øke maksimalprisen for en barnehageplass eller øke betalingen i SFO vesentlig.

Utvalget er klar over at en slik ordning vil bli komplisert. Det må utredes nærmere hvordan ordningen kan innrettes.

13.4.2 Gratis heltidstilbud i barnehage for alle fire- og femåringer

Et *flertall* i utvalget foreslår i tillegg at barnehagen gjøres gratis for alle barn i alderen fire til fem år, det vil si de to siste barnehageårene før skolestart. *Flertallet* vil understreke at tidlig innsats i barnehage er viktig for barnas utvikling og læring, og at det derfor er nødvendig å prioritere et gratistilbud for alle barn de siste to årene før skolestart.

Et *mindretall* i utvalget bestående av medlemmene Jenssen, Sandvik og Aarland støtter ikke forslaget.

13.4.3 Avvikle kontantstøtten helt eller omgjøre den til ventestøtte

Et *flertall* i utvalget foreslår tiltak for å redusere bruken av kontantstøtte. *Flertallet* mener at noen av de barna som trenger barnehage mest, er barn som i dag ikke går i barnehage, for eksempel fordi foreldrene velger kontantstøtte i stedet. Utvalgets *flertall* mener at en politikk som gir insentiver til at barn går i barnehage, særlig vil komme barn fra levekårsutsatte områder til gode. *Flertallet* erkjenner imidlertid at tiltaket kan innebære at noen mister inntekter uten at de kommer seg ut i arbeid.

Et *flertall* i utvalget foreslår å avvikle kontantstøtten helt.

Et *mindretall* i utvalget bestående av medlemmene Jaber, Jenssen, Presterud og Aarland støtter ikke forslaget om å avvikle kontantstøtten helt.

Et annet *flertall* i utvalget foreslår å omgjøre kontantstøtten til en ventestøtte på barnehage, i tråd med det Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe har foreslått (NOU 2019: 7). Konkret innebærer forslaget at kontantstøtten avgrenses til å gjelde i perioden hvor det er gitt avslag på søknad om barnehageplass for barn som har fylt ett år, fram til de får rett til barnehageplass. *Flertallet* mener at å avkorte tiden man får kontantstøtte, vil bidra til at flere barn begynner tidligere i barnehage.

Et *mindretall* i utvalget bestående av medlemmene Bisal og Jaber støtter ikke forslaget om å gjøre om kontantstøtten til en ventestøtte på barnehage.

13.4.4 Endre opptaksregler til barnehage

For å legge til rette for at barnehager får en mer variert barnegruppe, anbefaler *utvalget* at kommuner i noe større grad enn i dag kan styre sam-

mensetningen av barn gjennom å endre opptaksreglene for barnehager. Ett av formålene med tiltaket er å styrke språkstimuleringen av barn. *Utvalget* foreslår å endre forskriften om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage. Kommunene bør der gis adgang til å se bort fra foreldrenes førsteønske i tilfeller der det vil bidra til å gi en særlig skjev fordeling av barn med og uten minoritetsspråklig bakgrunn og/eller barn med ulik sosioøkonomisk bakgrunn. Dette vil først og fremst gjelde når barnehagene ligger nær hverandre. Ordningen bør omfatte både kommunale, private og ideelle barnehager. Når kommunene skal vurdere om de skal tildele plass i en annen barnehage enn den som er foreldrenes førstevalg, må de ta hensyn til foreldrenes øvrige valg i søknaden, om barnet allerede har søsken i barnehagen og eventuelle andre relevante forhold. Det bør være en forutsetning at reiseveien mellom hjemmet og barnehagen ikke må bli uforholdsmessig lang. En ulempe med forslaget kan være at foreldre som ikke må bruke barnehage, velger å holde barna hjemme fordi terskelen for å sende barna i barnehagen blir for høy, for eksempel på grunn av lengre reisevei.

13.4.5 Øke grunnbemanningen og pedagogtettheten i barnehager i levekårsutsatte områder

For å gi barn et likeverdig barnehagetilbud mener *flertallet* i utvalget at barnehager i utsatte byområder trenger høyere tetthet av pedagoger og ekstra bemanning enn barnehager i andre områder. En studie som *utvalget* har fått gjennomført, viser at barnehager i analyseområder i Oslo har en betydelig høyere andel barn som har behov for et tilrettelagt tilbud. I tråd med kunnskap om tidlig innsats og grunnlaget for språkutvikling og kognitiv utvikling som legges i barnehagen, mener *flertallet* i utvalget at både grunnbemanningen og pedagogtettheten må styrkes i barnehager i områder med sosioøkonomiske utfordringer. Økt grunnbemanning og pedagogtetthet er viktige faktorer for å styrke kvaliteten.

Et *mindretall* i utvalget bestående av medlemmene Jenssen og Sandvik støtter ikke forslaget.

13.4.6 Forsøk med obligatorisk, gratis heldagsskole

Utvalget viser til at tidlig innsats i utdanningsløpet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Å styrke elevenes læring og dempe effekten sosial ulikhet har på resultater mener *utvalget* bør være første prio-

ritet. *Utvalget* mener skolemyndighetene på sikt bør innføre obligatorisk heldagsskole, og foreslår et forsøk for å teste dette ut. Dette forslaget er tidligere foreslått av Stoltenbergutvalget, men da for første til fjerde trinn. Et tilbud om heldagsskole vil trolig komme barn fra familier med lav inntekt særskilt til gode ettersom de vil kunne få mer støtte i sin faglige og sosiale utvikling i en viktig fase av grunnskolen.

Å utvide skoledagen er en omfattende reform av skolen. *Utvalget* anbefaler derfor at det først settes i gang forsøk med heldagsskole for å vurdere resultater mot ressursbruken. Ved valg av forsøksskoler bør skoler i levekårsutsatte områder prioriteres.

I likhet med Stoltenbergutvalget mener *utvalget* at innholdet i tilbudet med heldagsskole bør utformes som et tilbud som angir rammer for fysisk aktivitet, ulike fritidsaktiviteter, leksehjelp og fordypning i læringsaktiviteter. Det bør også gi betydelig rom for frilek i de timene som ikke går med til undervisning i fag. Tilbudet vil innebære at det ikke lenger vil være behov for SFO. Å utvide skoledagen og å inkludere frilek, fysisk aktivitet og fritidsaktiviteter vil også bidra til at barna får en felles arena på ettermiddagen, og til at alle får være med på slike aktiviteter. En ulempe med forslaget er at foreldre ikke blir engasjert i barnas fritidsaktiviteter ved at de er lagt til skolen, og det kan ha negative effekter for frivillig sektor.

Som et alternativ til heldagsskole har *utvalget* vurdert å styrke SFO som læringsstøttende arena. *Utvalget* har registrert at det høsten 2021 vil bli innført en nasjonal rammeplan for SFO for å styrke innholdet i tilbudet. *Utvalget* er likevel skeptisk til om en ny rammeplan vil være tilstrekkelig for å få jevn og god nok kvalitet i SFO. Dette fordi det ikke er varslet mer penger til kommunene. *Utvalget* mener at et mål om et SFO-tilbud med bedre kvalitet bør følges av økonomisk kompensasjon til kommunene.

Fram til det eventuelt blir aktuelt med heldagsskole, mener imidlertid *utvalget* at det er viktig at kvaliteten på tilbudet i SFO er god og jevn, og at alle kommuner tilbyr en SFO-ordning med et pedagogisk innhold som støtter barnas mestringsfølelse og læring, og som tilbyr varierte aktiviteter.

13.4.7 Fastsette sosioøkonomiske kriterier for lærernormen

Dagens lærernorm er lik for alle skoler uavhengig av elevsammensetningen og av om de har gode eller svake resultater. Analyser viser at måten normen er utformet på, gjør at den reduserer kommu-

nenes og skolenes handlingsrom og binder dem til en ressursfordeling som ikke nødvendigvis er den beste sett ut fra elevenes behov. Særlig store kommuner rapporterer at normen bidrar til at de må fordele ressurser mellom skoler på en måte som kommunen ellers ikke ville gjort. Skoler med gunstigst levekår kommer best ut ved at gruppestørrelsen der er redusert mest etter at normen ble innført.

For å gi elever et likeverdig opplæringstilbud mener *utvalget* at skoler i utsatte områder trenger høyere lærertetthet enn skoler i andre områder. *Utvalget* er kritisk til dagens lærernorm for grunnskolen fordi den detaljstyrer kommunene og skolene. Slik lærernormen er i dag, kan den gjøre det vanskeligere for kommunene å sette inn ekstra lærerkrefter ved skoler i utsatte områder. De kan bli tvunget til å flytte lærerkreftene fra skoler som trenger det mest, til skoler som trenger det mindre. *Utvalget* mener derfor lærernormen må justeres for å fange opp sosioøkonomiske forhold, slik at kommunene i større grad må prioritere skoler i områder med sosioøkonomiske utfordringer. Tiltaket gir etter *utvalgets* vurdering skolene som trenger det mest, mer fleksibilitet til å organisere skolehverdagen på en hensiktsmessig måte og tilbyr alle elever en opplæring av god kvalitet.

13.4.8 Utrede konsekvenser av nærskoleprinsippet

Utvalget har vist at segregeringen i grunnskolen uten tvil er størst i Oslo, og at det er en viss tendens til segregering i grunnskolen i noen andre store og mellomstore byer i Norge. Skolesegregering oppstår i byer med sterk bostedssegregering hvor de fleste går på nærskolen. Forskning fra blant annet Sverige viser imidlertid at skolesegregeringen også kan være sterk i et system der skolevalget er mer frikoplet fra bosted, og der ulike former for privatskoler er mer utbredt. Selv om skolesegregeringen ser ut til å være relativt lav i mange av de største byene i Norge, kan tendensene bli tydeligere på sikt.

Tendensen til skolesegregering blir forsterket av at noen familier velger å flytte fra skolekretser som ikke anses å ha en skole med et godt nok skole- og læringsmiljø. Studier fra flere land viser at hvordan foreldre vurderer skolekvaliteten, er viktig for flytteeatferd og valg av nabolag i byområder der nærskoleprinsippet står sterkt. Skolene som foreldrene oftest velger bort, har en høyere andel minoritetspråklige elever, en høyere andel elever med særskilt norskopplæring og et lavere utdanningsnivå blant foreldrene.

Skolesegregering kan påvirke læring og skole-resultater negativt ved enkelte skoler. *Utvalget* mener dette er uheldig og bør motvirkes. *Utvalget* mener at nærskoleprinsippet fortsatt bør ligge til grunn for inntak til grunnskoler, men at det er behov for mer kunnskap om hvilke fordeler og ulemper nærskoleprinsippet har i storbyer i Norge. Det bør utredes nærmere hvordan nærskoleprinsippet og muligheten for å søke skolebytte praktiseres i ulike byer. Utredningen bør videre undersøke i hvilken grad prinsippet bidrar til segregering i skoler og nabolag, og peke på mulige løsninger for å redusere skolesegregering og bidra til at alle elever får like betingelser for god læring.

Utvalget mener det er særlig viktig å vurdere i hvilken grad prinsippet bidrar til barnefamiliers flytteeatferd, og se det i sammenheng med øvrige politikkkfelt som påvirker segregeringen, for eksempel boligpolitikk og byplanlegging.

13.4.9 Innføre et tilbud om et ekstra skoleår etter grunnskolen

Utvalgets flertall foreslår at elever som ønsker et ekstra år etter ungdomsskolen, kan tilbys dette. Som Stoltenbergutvalget foreslår, bør tilbudet være frivillig og særlig tilpasset elever med svake karakterer. Det vil gi elevene mer tid til å utvikle seg faglig og til å bli mer modne for videre opplæring.

Tilbudet bør gi elever mulighet til å forbedre karakterene fra grunnskolen og utforske valgfag og ulike yrker. Hensikten er å gjøre dem bedre rustet til å bestå og fullføre videregående skole. Elevene kan gjennom miljøskifte og nye undervisningsopplegg oppleve å mestre og få økt selvtilitt etter eventuelle nederlag i grunnskolen.

Tilbudet gis som et nasjonalt tilbud og bør være åpent for alle. Det vil trolig gi en mer variert sammensetning av elever i tilbudet, noe som i evalueringer av et tilsvarende tilbud i Danmark er trukket fram som en suksessfaktor. *Utvalgets flertall* mener at et slikt tilbud vil ha særlig positiv effekt i utsatte områder hvor frafallet fra videregående opplæring er høyt.

Utvalget ser at det kan være utfordrende å sikre tilbud som ivaretar alle behov i en elevgruppe med ulike utfordringer. Behovene kan variere mye innenfor grupper som i utgangspunktet ser ut til å ha samme utfordringer. Tilbud som gis etter grunnskolen, må by på et spekter av valgmuligheter til ungdommene som i størst mulig grad kan ivareta ulike behov.

Et *mindretall* i utvalget bestående av medlemmene Sandvik, Jaber, Ødegård og Arntzen støtter ikke forslaget.

13.4.10 Videreføre fylkeskommunenes mulighet til å velge inntaksmodell til videregående opplæring

Forskning fra flere land viser at det er sammenheng mellom karakterbasert inntak til videregående opplæring og segregering etter sosioøkonomisk bakgrunn, innvandrerbakgrunn og kjønn. *Utvalget* mener at fylkeskommunene er best i stand til å vurdere hvilke inntaksmodeller for videregående opplæring som er tilpasset lokale utfordringer. Disse utfordringene varierer sterkt mellom fylkeskommuner. For de store byene gir det fylkeskommunene mulighet til å velge modeller som reduserer konsekvensene av segregering.

Utvalget ser at dersom flere fylkeskommuner velger bort karakterbasert inntak, vil færre elever få mulighet til å velge hvilken skole de vil gå på. Det vil i mindre grad lønne seg for elever å jobbe hardt for å få gode karakterer dersom målet er å komme inn på en konkret skole. Samlet sett mener likevel *utvalget* at ved å frata fylkeskommunene muligheten til å velge en annen inntaksmodell enn karakterbasert opptak fratras de samtidig muligheten til å gripe fatt i en viktig årsak til skolesegregering.

13.4.11 Utrede inntaksmodeller for videregående opplæring

Utvalget mener at karakterbasert inntak i videregående opplæring forsterker skolesegregeringen i enkelte byer. Nærskoleprinsippet kan gjøre det samme. Stoltenbergutvalget og Inntaksutvalget i Oslo kommune foreslår å utrede alternative inntaksmodeller.

Det er behov for mer kunnskap om hvilke inntaksmodeller som kan motvirke skolesegregering og bidra til at videregående skoler får en bredere elevsammensetning etter både sosial bakgrunn, innvandrerbakgrunn og kjønn. *Utvalget* ser med interesse på andre utredningers forslag til alternative modeller og mener de gir grunnlag for å utrede inntaksmodeller som kombinerer ulike forhold som karakterprogresjon, grunnskolepoeng, bosted, enkeltkarakterer, intervjuer og opptaksprøver. *Utvalget* vil imidlertid understreke at det også bør utredes modeller som tar hensyn til elevenes bosted kombinert med grunnskolepoeng.

Ved å få fram kunnskap om inntaksmodeller som kan forebygge skolesegregering, gis fylkeskommuner som har slike utfordringer, større mulighet til å velge en modell som er tilpasset utfordringene lokalt.

13.4.12 Styrke familievernkontorer

Familien, og særlig foreldrene, er de viktigste omsorgsgiverne i barns liv. Familiene er de beste til å ivareta følelsesmessige behov samt utvikle barn og unges ferdigheter i å bygge relasjoner. Familievernets samfunnsmandat er å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien og å styrke gode familierelasjoner og barns oppvekstvilkår. *Utvalget* mener at familievern tjenestene bør styrkes som et bredt lavterskeltilbud tilpasset en mangfoldig befolkning med ulike behov. Dette er ikke et tilbud i lokalmiljøene, men gis i enheter som ofte har et mer regionalt ansvar. *Utvalget* mener likevel tilbudet er svært viktig for at flere familier skal få støtte og hjelp tidlig. Det bør tilbys både individuell oppfølging og veiledning i grupper. Erfaring viser at gruppetilbud til foreldre med felles erfaringer og like utfordringer gir gode resultater. Familievernkontorene bør komme enda tydeligere fram som de gode aktørene de kan være for befolkningen i utsatte områder. For mange kan familievernkontoret oppleves mer nøytralt, ufarlig og mindre stigmatiserende enn for eksempel barnevernet.

Utvalget mener kapasiteten ved familievernkontorene må styrkes slik at de kan drive mer

Boks 13.15 Big Brother Big Sister

Big Brother Big Sister (BBBS) er en av de eldste og største frivillige mentororganisasjonene i USA. Barn og unge fra fem år og opp til voksen alder tilbys én-til-én-oppfølging fra en voksen person. Organisasjonen ble startet allerede i 1904 og har i dag avdelinger i alle USAs 50 stater og i 13 andre land, blant annet Østerrike, Nederland og Irland.

BBBS er høyt ansett både nasjonalt og internasjonalt for sin tilnærming til hvordan utsatte barn og ungdom kan hjelpes. Verdensbanken identifiserte mentorprogrammer som «lovende tilnærming» nummer seks av ni for å støtte risikoutsatte barn og unge. BBBS ble navngitt spesielt som en foregangsorganisasjon på feltet. Organisasjonen er også valgt ut til topp-ti-listen over frivillige organisasjoner av tidsskriftet Forbes.

Kilde: Big Brothers Big Sisters International

generelt forebyggende arbeid. Dette er i tråd med forslag fra Familievernutvalget som anbefaler tiltak som har til formål å styrke tjenesten. Familievernutvalget peker på at familievern tjenesten i dag mangler kapasitet til å utføre oppgavene sine godt nok.

Kapittel 14

Byutvikling og bolig

Areal- og transportplanlegging legger rammene for byenes fysiske utforming og er et viktig grunnlag for hvordan segregeringsmønstrene utvikler seg. Også boligpolitikken virker inn på hvem som kan bosette seg hvor, og dermed på byenes segregeringsmønstre. Tiltak innenfor byutvikling og boligpolitikk er slik sentrale virkemidler for å motvirke at økonomisk ulikhet gir segregering. Samtidig skal nybygging og utbedring av boområder, og boligsosiale virkemidler, bidra til bedre levekår for dem som trenger det, og dermed forebygge eller kompensere for levekårsutfordringer.

Kommunene har både et betydelig ansvar og en rekke virkemidler innenfor areal- og transportplanlegging og boligpolitikk. Statlige rammebetingelser virker inn på kommunenes ansvar for og muligheter til å påvirke den geografiske fordelingen av levekår.

14.1 Levekårsutjevning gjennom areal- og transportutvikling

14.1.1 Statlige rammer for kommunal planlegging

Når kommunene lager planer, må de følge målene og retningslinjene som statlige organer og fylkeskommuner gir for planprosessen. Plan- og bygningsloven fastsetter prosess og rammer for den kommunale planleggingen. Planleggingen skal samordnes med en rekke sektorlover.

14.1.1.1 Sosial bærekraft i planleggingen

Plan- og bygningsloven skal fremme bærekraftig utvikling. Begrepet «bærekraft» blir ofte delt i tre: sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft. Loven omtaler flere steder hensyn som er sentrale for sosial bærekraft. I lovens formålsparagraf står det at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår skal ivaretas i planlegging (§ 1-1). Areal- og samfunnsplanleggingen skal også legge til rette for gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet. Videre skal planleggingen mot-

virke sosiale helseforskjeller og bidra til å forebygge kriminalitet (§ 31).

Folkehelseloven pålegger kommunene å ta hensyn til sosiale helseforskjeller i planleggingen. I henhold til loven skal kommunene bidra til å utjevne sosiale helseforskjeller, og de skal fremme folkehelse blant annet gjennom lokal utvikling og planlegging (§ 4). Kommunene skal også ha oversikt over helsetilstanden til befolkningen og positive og negative faktorer som kan påvirke denne (§ 5). Boligen og kvaliteten på det sosiale og fysiske miljøet i lokalsamfunnet er regnet som noen av de sentrale faktorene som påvirker folkehelsen (Hofstad 2018b).

Dokumentet «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» omtaler nasjonal prioritert politikk som kommuner og fylkeskommuner skal legge til grunn for planleggingen sin. I de gjeldende nasjonale forventningene (2019–2023) er «å skape et sosialt bærekraftig samfunn» og «å skape et trygt samfunn for alle» løftet fram som to av fire store utfordringer.

I dokumentet står det følgende om levekårsopphopping:

Det er viktig at kommunene i sin planlegging motvirker og forebygger opphopning av levekårsutfordringer, og arbeider aktivt med tiltak for å styrke tjenester og iverksette nærmiljøtiltak i levekårsutsatte områder. I enkelte bydeler i noen av de større bykommunene har det utviklet seg konsentrasjoner av innbyggere med til dels store og sammensatte levekårsproblemer. Her kreves at de generelle velferdsordningene fungerer godt og møter utfordringene og samordnes med innsats fra mange instanser og aktører, både statlige, kommunale, private og frivillige for å få gode resultater. Gjennom de statlige områdesatsingene arbeides det godt på tvers av sektorer for å forbedre tjenester og nærmiljøkvaliteter der behovene er størst.

Videre står det at regjeringen forventer at «[k]ommunene planlegger aktivt for å motvirke

og forebygge levekårsutfordringer og bidrar til utjevning av sosiale forskjeller». Flere av regjeringens forventninger handler om kvalitet i bomiljøene, for eksempel at kommunene skal vektlegge arkitektur og kvalitet i de bygde omgivelsene, legge til rette for fysisk aktivitet og naturopplevelser for alle og sikre trygge og helsefremmende bo- og oppvekstmiljøer.

14.1.1.2 Kompakt byutvikling og sosiale hensyn

Ifølge «Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging» skal utbyggingsmønstre og transportsystemer fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder og redusere transportbehovet. I storbyområdene skal veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykkel og gange (nullvekstmålet). I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør planene legge særlig vekt på høy arealutnyttelse og fortetting.

Et mer miljøvennlig transportsystem er også en del av målsettingene for den statlige transportpolitikken. Ett av delmålene for transportpolitikken er å bidra til at Norges klima- og miljømål oppfylles, mens de andre delmålene handler om en enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet, mer for pengene, effektiv bruk av ny teknologi og nullvisjon for drepte og hardt skadede.

I de største byområdene benytter staten, fylkeskommunen og kommunene byvekstavtaler for å koordinere areal- og transportplanleggingen. Avtalene er et verktøy for å forhandle om og samordne statlige og kommunale transportinvesteringer og den kommunale arealplanleggingen. Avtalene forankrer framtidige transportinvesteringer i byområdene og skal blant annet bidra til måloppnåelsen på nullvekstmålet.

Samtidig som kompakt byutvikling er framhevet i de statlige føringene og målene, tilsier de statlige planretningslinjene at planer om å fortette bør legge vekt på hensynet til gode uteområder, lysforhold og miljøkvalitet. I «Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging» står det at sosiale og helsemessige utfordringer knyttet til fortetting kan løses gjennom god planlegging.

14.1.2 Levekår i kommunal planlegging

14.1.2.1 Kommunenes arbeid med levekår i planlegging

Kommunenes planlegging skal ivareta mange samfunnshensyn. I en evaluering av plan- og bygningsloven svarer kommunale plansjefer at det varierer sterkt i hvilken grad disse hensynene faktisk blir ivaretatt. 16 prosent mener at hensynet til å motvirke sosiale helseforskjeller ivaretas i stor grad i den kommunale planleggingen, og 14 prosent mener det samme om kriminalitetsforebygging. Dette skiller seg fra hensynene til å sikre jordressurser og verdiskaping og næringsutvikling, som over 60 prosent mener ivaretas i stor grad. Gode oppvekst- og levekår, gode bomiljøer og å fremme folkehelsen mener henholdsvis 56 prosent, 52 prosent og 45 prosent at ivaretas i stor grad. Det kan være ulike grunner til disse forskjellene. Det kan handle om at noen hensyn oppfattes som enklere å oppnå i planleggingen, om hensynene er overordnede eller smale, og om hva det er tradisjon for å ivareta i planlegging (Hofstad 2018a). Representanter for kommunene mener også at plan- og bygningsloven er mindre egnet til å ta hensyn til sosial bærekraft enn til miljømessig og økonomisk bærekraft (Nordahl 2018).

Nasjonale myndigheter har utviklet flere verktøy som kommunene kan bruke i arbeidet mot sosiale helseforskjeller. Flere kommuner har over tid utarbeidet oversikt over helsetilstand og faktorer som påvirker helsen, siden folkehelseloven trådte i kraft i 2012. Flere kommuner har også over tid benyttet resultater fra oversikten i planleggingen sin (Hofstad 2018b). Samtidig etterspør kommuner fortsatt konkrete råd om virksomme tiltak for å få ned de sosiale helseforskjellene (Helsedirektoratet 2018).

Stavanger blir i evalueringen av plan- og bygningsloven trukket fram som en kommune som har jobbet med å integrere folkehelse og sosiale helseforskjeller i planleggingen. Kommunen har over lengre tid jobbet med levekårsundersøkelser. Med utgangspunkt i resultatene fra undersøkelsene har kommunen kanalisert ekstra ressurser til fysiske omgivelser, tjenestetilbud og til den sosiale utviklingen i geografiske områder med spesielle utfordringer. Informanter i kommunen forteller også at levekårsundersøkelsen har gjort dem bevisste på måten boligstørrelser, utearealer, skoler og barnehager kan påvirke befolknings sammensetningen (Hofstad 2018b).

14.1.2.2 Fortetting og målkonflikter

I planleggingen vil det oppstå målkonflikter, og ett og samme tiltak kan også ha både positive og negative effekter. For eksempel kan fortetting ha både positive og negative effekter for folkehelse (Hofstad 2018b) og kan også ha både positive og negative effekter for nærmiljøet. En gjennomgang av internasjonale undersøkelser indikerer at fortetting kan gi bedre tilgang til tjenester og bidra til at forfalne områder blir oppgradert. Samtidig kan det føre til færre grøntområder, trangere boforhold og redusert stabilitet, trygghetsfølelse og samhandling i nærmiljøet. Fortetting kan dermed gjøre områder både mer og mindre attraktive (Millstein og Hofstad 2017). Det er grunn til å anta at fortetting i ulike deler av byen kan gi større utjevning i opplevde områdekvaliteter enn dersom fortettingen samles i nærheten av utsatte områder (Kvinge mfl. 2012).

Beboere er heller ikke alltid enige med fagfolk om hva som tilfører gode kvaliteter til et område. Intervjuede beboere i Groruddalen gir for eksempel uttrykk for at de liker drabantbyenes åpne struktur og ikke ønsker at områdene skal få bypreg (Norconsult og Citiplan 2019, Ruud 2019a).

14.1.2.3 Medvirkning for barn og unge

Kommunene har et ansvar for å sikre medvirkning fra grupper som krever særlig tilrettelegging, som barn og unge. Likevel veier ikke alltid barn og unges interesser tungt når det må prioriteres mellom ulike hensyn, for eksempel ved at lekeplasser i fortettingsområder får lite lys (Hansen 2018). Ifølge evalueringen av plan- og bygningsloven er det også potensial for å få til et bedre samarbeid mellom skolesektoren og plansektoren om hensynet til barn og unge i planleggingen. Evalueringen framhever at barns medvirkning i planprosesser kan være et virkemiddel for å bygge demokratisk kompetanse (ibid.).

De fleste store kommuner oppgir at de har ordninger som systematisk sikrer hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen (96 prosent av kommunene over 20 000 innbyggere). Det er imidlertid ulikt hvilke ordninger kommunene benytter.

Rundt 5 prosent av kommunene ser ut til å benytte metoden barnetråkk, hvor barn dokumenterer blant annet hvilke områder de bruker, og hvilke områder de synes er skumle (ibid.). Bergen kommune har benyttet barnetråkkregistreringer i forbindelse med områdesatsinger. Kommu-

nen har erfart at metoden har hatt stor verdi, og at informasjonen også kan være nyttig når man skal prioritere mellom drifts- og vedlikeholdstiltak innenfor det kommunale tjenestetilbudet. Bruk av barnetråkkregistreringer er samtidig ressurskrevende for kommunene (Bergen kommune 2015).

14.1.3 Fra plan til utbygging

Kommunenes arealplan skal ha bestemmelser om blant annet hvor det kan bygges, om det skal bygges boliger, næringsbygg e.l. og arealer til samferdsel og friarealer (plan- og bygningsloven § 11-7). Videre kan kommunen blant annet ha bestemmelser om hvor mye det kan bygges på tomtene, estetiske kvaliteter, om ute- og lekearealer og om trafikkregulerende tiltak (§ 11-9 og § 12-7).

Kommunene kan også legge føringer om rekkefølge på utbyggingen, bygningers utforming og finansiering i nye boområder gjennom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler (§ 11-9 og § 17-3). Utbyggingsavtaler kan regulere utbyggers bidrag til å finansiere teknisk infrastruktur som er nødvendig for byggeprosjektet, men kan ikke be om finansieringsbidrag til sosial infrastruktur.¹ Utbyggers finansieringsbidrag kan framskynde utbygging av offentlig infrastruktur som kommunene ikke kan prioritere i budsjettene sine, men slike krav kan også forsinke byggeprosessen (Samfunnsøkonomisk analyse 2018b).

Selv om kommunene kan fastsette planer for hvordan områdene skal utvikles, kan de ikke sikre at planene blir gjennomført. Kombinasjoner av lave boligpriser og høye kostnader ved å klargjøre tomtene for bygging, eller høy risiko i prosjektet, kan hindre grunneiere og utbyggere i å bygge ut (Barlindhaug og Nordahl 2011). Det kan gjøre det vanskelig for kommunene å få til utviklingen de ønsker i utsatte områder. Flertallet av store kommuner og kommuner med høy befolkningsvekst kjenner til utbyggingsprosjekter som har stoppet opp fordi utbygger mangler gjennomføringsevne. Andre årsaker til at boligprosjekter stopper opp, er blant annet manglende enighet mellom grunneiere, naboprotester og problemer med vei- eller skolekapasitet (Barlindhaug mfl. 2014b). Kommuner og utbyggere kan også ha ulike syn på hvilke områder som bør bygges på først. Alle storbykommunene har opplevd at det kan være krevende å balansere mellom hensynet til å få bygd ut områder i tråd med de overordnede arealplanstrategiene, og hensynet til utbyggere og grunneiere som

¹ Teknisk infrastruktur: vei, vann og avløp mv. Sosial infrastruktur: Skoler, barnehager, sykehjem mv.

ønsker å få bygd ut sine prioriterte områder (Barlindhaug mfl. 2014a). Forventning om stigende boligpriser vil dessuten kunne dempe utbyggingsviljen. Hvis noen eier en stor del av tomtene i et område kan de også porsjonere ut bygging og salg av boliger, siden et stort tilbud av boliger vil kunne senke prisen (Barlindhaug og Nordahl 2011). Konkurransen blant boligutviklere i de største byene ser ut til å være begrenset, og eierskapet til tomter er konsentrert hos få aktører. De fleste boligutviklere mener at de har behov for store tomtereserver for å sikre en forutsigbar og kontinuerlig drift, og de kjøper derfor tomter lenge før de bygges ut (Konkurransetilsynet 2015).

Utbyggere kjøper i utgangspunktet tomter til en pris som gjør prosjektene lønnsomme ut fra forventede kostnader og sluttpris (Barlindhaug og Nordahl 2011). Hvis tomteprisene stiger, kan det skyldes forhold som gir en økt forventet avkastning ved utbygging og salg. En slik prisstigning kan henge sammen med forhold som grunn-eier ikke styrer over direkte, slik som endret reguleringsplan, utbygging av offentlig infrastruktur eller økt etterspørsel etter boliger (Oxley 2004). Hvis kommunens krav til kvalitet eller finansieringsbidrag er kjent før tomtosalg eller relatert til en økt forventet avkastning², bør kravene i utgangspunktet ikke hindre prosjekter i å være lønnsomme, så lenge andre forutsetninger er tilstede, slik som at tomten ikke er mer lønnsom til andre formål. I praksis kan det være vanskelig. Det kan være vanskelig å finne gode metoder for å tilpasse skatter, avgifter eller finansieringsbidrag til den økte forventede avkastningen som følger av reguleringsendringer, infrastrukturinvesteringer eller liknende (Crook mfl. 2016). Hvis uforutsette kostnadsøkninger må tas av bedrifter uten høy inntjening, kan det redusere mulighetene de har til å bygge.³

Mange av de store vekstkommunene forsøker å få i gang privat boligbygging gjennom ulike investeringer som øker området attraktivitet. Dette kan være å investere i kommunale bygg, møteplasser og grøntområder (Barlindhaug mfl. 2014b). Forutsigbare reguleringsprosesser og jevnt tilfang av byggegrunn er andre aktuelle stra-

tegier kommunene kan bruke for å dempe utbyggerens risiko (Barlindhaug og Nordahl 2011).

Eiendomsutvikling er en kapitalintensiv næring som kan gi høy avkastning.⁴ Det bidrar til at markedet tiltrekker seg aktører fra andre næringer, blant annet kapitalsterke næringer som shipping (Barlindhaug og Nordahl 2011). Det ser også ut til at eiendomsinvesteringer er attraktivt for hvitvasking av penger (NTAES 2020). En del aktører spesialisere seg på høyrisikoprojekter, hvor de aktivt går inn for å påvirke reguleringen av områdene, som bygningstype og utnyttelsesgrad. Enkelte boligutviklere har uttalt at det er usikkert om økt tilgang på boligtomter vil redusere tomteprisene, fordi økt tilbud vil tiltrekke seg flere finansielle aktører (Barlindhaug og Nordahl 2011).

Undersøkelser fra Sverige tyder også på at selv om myndighetene regulerer for ulike boliger, vil ofte nybygging likne på den eksisterende bebyggelsen i nærheten (Bergsten og Holmquist 2013).

14.1.4 Transportinvesteringer gjennom områdesatsinger

Transportsystemet kan virke både positivt og negativt på bokkvalitetene i et område og tilknytning til nærområder og resten av byen. Flere utsatte områder er i praksis isolert fra nærområdene på grunn av hovedveier og jernbanelinjer. Luftkvalitet og problemer med trafiksikkerhet reduserer bokkvalitetene. Samtidig kan også mangel på transportforbindelser gjøre at boligområder blir mer avstengt. Transportinvesteringer kan benyttes til å binde områder sammen og gi bedre nærmiljøkvaliteter. Et eksempel på sistnevnte er de endringene som skjedde med hensyn til luftkvalitet og nærmiljø i Oslo indre øst da Bjørvikatunnelen ble bygd ut (Barstad mfl. 2006).

Ulemper som følge av transportsystemet var en del av utfordringsbildet da staten og Oslo kommune inngikk en avtale om en Groruddalssatsing i 2006. Støy, dårlig luftkvalitet og veier og jernbanelinjer gir utfordringer i enkelte nabolag. For den første Groruddalssatsingen (2007–2016) var det et delmål at miljøet langs veinettet skulle bedres. Det var også opprinnelig et delmål at godsterminalen på Alnabru skulle effektiviseres og bli mer miljøvennlig. Målet om Alnabru ble

² Krav om finansieringsbidrag som følge av at forhold grunneier ikke styrer over direkte gir verdiøkninger i eiendomsmarkedet, slik som offentlige investeringer eller reguleringer, er omtalt som Land value capture (Oxley 2004, Samfunnsøkonomisk analyse 2018b).

³ For eksempel var gjennomsnittlig driftsmargin for utøvende byggefirmaer i 2018 på 4 prosent (Byggballe mfl. 2019).

⁴ Eiendomsutviklere hadde i 2018 en gjennomsnittlig driftsmargin på 23 prosent. Kapitalintensive næringer innebærer at det er mye kapital som krever avkastning (Byggballe mfl. 2019).

fjernet i 2012 (Agenda Kaupang mfl. 2016). Ifølge en utredning om segregering og mulige utbyggingplaner for Oslo ville store infrastrukturgrep være en forutsetning for å kunne gjøre en del områder attraktive for boligbygging. Det ville imidlertid kreve store økonomiske ressurser (Kvinge mfl. 2012).

Transportprogrammet innenfor Groruddals-satsingen fikk tildelt 10–12 millioner kroner i årlige ekstraordinære midler, og Groruddalen skulle ha prioritet innenfor kommunens ordinære budsjetter og de statlige handlingsprogrammene innenfor Nasjonal transportplan. Ifølge evalueringen av programmet var dette en for løs forpliktelse for de ordinære budsjettene og førte ikke til at Groruddalen ble prioritert særskilt. De store transportutfordringene og transportprosjektene i området ble ikke prioritert i satsingsperioden, og evalueringen konkluderte dermed med at de nevnte delmålene ikke kunne nås. Erfaringene fra prosjektet var at det kan være tungt å få til et felles løft innenfor de ordinære budsjettene til statlige og kommunale etater uten at disse er sterkere forankret i ledelse og felles plandokumenter. En forklaring på det er at etatene kan ha forskjellige overordnede målsettinger. Evalueringen pekte samtidig på at transportprogrammet i Groruddals-satsingen påvirket hvordan ordinære midler til mindre prosjekter ble prioritert (Civitas 2016). Blant de involverte informantene var det nettopp samferdsel som ble framhevet som den delen av statens virksomhet som var vanskeligst å samkjøre med Groruddalssatsingen. De statlige aktørene hadde lite midler til satsingen, og den overordnede transportinfrastrukturen var underlagt nasjonale hensyn og planer (Reinvang mfl. 2015).

14.1.5 Statlig lokaliseringspolitik

Statlige virksomheter representerer cirka 10 prosent av den norske arbeidsstyrken og inkluderer mange publikumsrettede funksjoner (Tennøy mfl. 2017). Sektorenes behov relatert til tidsbruk, kostnader og fagmiljøer ser ut til å være viktige når statlige virksomheter tar beslutninger om lokalisering. Beslutningstakerne vektlegger i varierende grad lokale planer og andre samfunnsmessige mål, slik som samordnet areal- og transportplanlegging. Det varierer også i hvilken grad andre instansers utgifter, slik som behovet for nye samferdselsinvesteringer, inkluderes i beslutningsgrunnlaget (Millstein mfl. 2016, Tennøy mfl. 2017).

De statlige «Retningslinjene for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduk-

sjon» legger føringer for hvilke hensyn statlige instanser skal ta når de skal etablerer seg. I retningslinjene står det:

Nye statlege verksemder skal som hovudregel ikkje lokalisert i Oslo eller sentrale kommunar i Oslo-området. Unntak frå dette skal vere særleg grunna. Dersom særlege grunnar tilseier lokalisering i desse områda, skal verksemda søkast lokalisert i Groruddalen eller i tilsvarende område der verksemda vil gi størst bidrag til utviklinga i Oslo og sentrale kommunar i Oslo-området. Dette gjeld også når det er aktuelt å etablere nye arbeidsoppgåver og einingar på område der det allereie finst verksemder i desse områda.

Retningslinjene viser også til at «Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging» gjelder for den konkrete plasseringen i et senterområde og for leie av bygg.

14.2 Sosiale hensyn i boligplanlegging og boligutvikling

14.2.1 Statlige føringer for sosiale hensyn i boligplanlegging

I «Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging» er det flere forventninger som omhandler sosiale hensyn i kommunal boligplanlegging:

Kommunenes boligpolitikk og boligplanlegging [...] legger til rette for en variert befolkningsstruktur gjennom god tilgang på boligtomter som grunnlag for tilstrekkelig, variert og sosial boligbygging. [...] Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen gjennom krav til boligstørrelse og nærområder, og ved å regulere nok boligtomter. [...] Kommunene legger til rette for leie-til-eie løsninger for vanskeligstilte i boligmarkedet.

14.2.2 Virkemidler for å påvirke boligsammensetning

I arealplanleggingen kan kommunene fastsette bestemmelser om antall boliger og største og minste boligstørrelse (§ 12-7). Kommunene kan blant annet planlegge for andre boligtyper i nærheten av utsatte områder, for eksempel småhus i nærheten av blokker. Kommunene kan også regulere til tettere bebyggelse og med flere mindre leiligheter i områder som domineres av store eneboliger.

Kommunenes mulighet til å påvirke sammensetningen av boliger gjennom arealplanleggingen er i hovedsak begrenset til boligens fysiske utforming. Alle storbykommunene benytter seg av reguleringsbestemmelser for å bidra til at befolkningssammensetningen blir mer variert. Kommunene rapporterer samtidig om at utbyggere mener at bestemmelsene kan gjøre prosjekter mindre lønnsomme. Flere av kommunene forteller også at bestemmelser om boligtype (enebolig, rekkehus og blokk) og boligstørrelse ikke er tilstrekkelig til å sikre at nybyggingen virker utjevne mot tendensene til segregering (Barlindhaug mfl. 2014a).

Kommunen kan ikke gjennom arealplaner fastsette bestemmelser om boligens eierskap og disposisjonsform, som om boligene skal være eie- eller leieboliger, organisert som borettslag eller sameier, eller om det skal være kommunale boliger eller studentboliger. Regulering av drift, virksomhet og personkrets/brukere og eierforhold regnes ikke som innenfor hjemmelsgrunnlaget for loven.⁵

Hvis kommunene selv eier tomtene, kan de ved salg kreve at det skal legges en klausul på tomten om at boligene for eksempel skal være utleieboliger, eventuelt nærmere spesifisert for grupper som studenter, unge eller eldre. Dette er et virkemiddel kommunene bruker i liten grad, men som det kan være potensial for å benytte mer (Bing Hodneland 2017). Blant store kommuner og kommuner med høy befolkningsvekst rapporterer rundt halvparten at de selger tomter til boligformål for å sikre et jevnt nivå på boligbyggingen. Enkelte av kommunene ønsker å benytte salgsprosessen til å påvirke sammensetningen av beboere og sikre bestemte kvaliteter. Rundt halvparten av kommunene rapporterer at de kjøper tomter som skal brukes til boligformål, mens den andre halvparten ikke ønsker dette (Barlindhaug mfl. 2014b). Kommunale kjøp og salg av tomter innebærer at kommunene binder opp administrative ressurser og kapital, og ikke alle kommuner er interessert i det. Det kan også bety en økonomisk risiko. Mange kommuner eide betydelige tomtereserver tidligere og gikk på store tap. En del kommuner rapporterer dessuten om at det er vanskelig å få innpass i tomtemarkedet. Tidligere hadde kommunene forkjøpsrett til LNF-områder⁶ før disse eventuelt ble omregulert til bolig/næring (Barlindhaug mfl. 2014a).

⁵ Veiledning til reguleringsplan på regjeringen.no, sist oppdatert 7. november 2019.

⁶ Landbruks-, natur- og friluftsområder.

Boks 14.1 Oslo kommunes tomteareal

Oslo kommune eier cirka 30 prosent av byens areal, men 75 prosent av dette er marka og friarealer. Kommunens gjenværende arealer som det går an å bygge på, er på om lag 4600 mål. De fleste tomtereservene er i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand. Dette er i hovedsak tomter som det av ulike årsaker er krevende å klargjøre for utbygging. Det skyldes blant annet at det er behov for å oppdatere reguleringsplaner og avklare transportforbindelser, at det er utfordringer med terrenget, støy eller forurensning, eller at tomtene blir benyttet til andre formål.

Ved salg av kommunale tomter kan kommunen legge inn krav som skal ivareta boligpolitiske hensyn. Kommunen kan gjøre dette gjennom spesifikke krav eller ved å invitere utbyggere til å komme med forslag til løsninger. I salgsannonser for to eiendommer i Gro Ruddalen har kommunen åpnet for at tilbydere kan foreslå løsninger:

Løsninger som utfordrer eller er alternative til ordinære og tradisjonelle boliger med større andel fellesareal f.eks. til vask, matlaging m.m. samt byggeløsninger som bidrar til lavere kostnader og rimeligere boliger vil bli ansett som særlig interessante og vil bli vektlagt ved vurdering av tilbudene.

Kilde: Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk. Oslo kommune 2019.

Kommunene, fylkeskommuner, stat og andre offentlig eide eller kontrollerte selskaper/stiftelser kan kjøpe inntil 10 prosent av boligene i borettslag, selv om hovedregelen i borettslag er at det kun er fysiske personer som kan eie boliger (borettslagslova § 4-2). I tillegg kan kommunene og andre eie inntil 20 prosent hvis det følger av vedtektene i borettslaget (borettslagslova § 4-3). Kommunene eier om lag 3 prosent av alle borettsandeler i Norge, men det er store forskjeller mellom kommunene (NOU 2011: 15).

I eierseksjonssameier gjelder det i utgangspunktet ingen begrensning for hvem som kan eie boligene. Det er likevel adgang til å vedtektsfeste begrensninger. Selv om det er innført vedtekter

som begrenser adgangen juridiske personer har til å kjøpe boliger, har kommunen og visse andre organisasjoner likevel rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i et sameie (eierseksjonsloven § 24).

Kommunene kan også gjennom en utbyggingsavtale sikre seg fortrinnsrett til å kjøpe en andel av nybygde boliger til markedspris (plan- og bygningsloven § 17-3). Rundt halvparten av storby- og vekstkommunene bruker ofte eller en sjelden gang forkjøpsretten i utbyggingsavtaler for å sikre boliger til økonomisk vanskeligstilte. Samtidig rapporterer 5 prosent av kommunene at kravet om å kjøpe boliger til markedspris ofte skaper utfordringer i å realisere boligpolitikken, og 21 prosent at dette er tilfelle en sjelden gang. 10 prosent opplever at kravet om forholdsmessighet i utbyggingsavtaler skaper utfordringer i å realisere boligpolitikken, og 31 prosent opplever dette en sjelden gang (Barlindhaug mfl. 2014b).

Flere andre nordeuropeiske land benytter sterkere virkemidler enn Norge for å påvirke andelen prisregulerte sosiale utleieboliger. I Danmark kan planmyndighetene fastsette at inntil 25 prosent av boligene i et nybyggingsprosjekt skal være «almene boliger». I Sverige bruker storbykommunene i større grad kommunalt tomteeierskap som et virkemiddel for å styre andelen prisregulerte boliger. Flere byer i Tyskland eier også betydelige tomtearealer og kan gjennom eierskapet sikre klausulering av boliger til regulerte priser. Lokale myndigheter andre steder i Tyskland og i England benytter utbyggingsavtaler til å sikre en andel prisregulerte boliger (Nordahl 2018).

14.2.3 Boligselskaper organisering kan påvirke utleieandel

Om boligselskaper er organisert som borettslag eller eierseksjoner, kan påvirke andelen utleieboliger. En vesentlig forskjell på borettslagsboliger og eierseksjonsboliger er mulighetene til å leie ut boligen. Borettslagsmodellen bygger på et grunnleggende prinsipp om at andelseieren selv skal bo i boligen (brukereieprinsippet). Andelseieren kan som hovedregel ikke overlate bruksretten til andre uten samtykke fra styret (borettslagslova § 5-3). I eierseksjonsloven er hovedregelen full eierrådighet. Det er derfor i utgangspunktet opp til eieren om han eller hun ønsker å leie ut en eierseksjonsbolig (eierseksjonsloven § 24). Som hovedregel kan man imidlertid ikke kjøpe mer enn to boligseksjoner i ett og samme eierseksjons-sameie (ibid. § 23).

En seksjonseier kan leie ut boligen til en ordi-nær husstand, et bokollektiv eller til personer som

disponerer hver sin hybel i boligen. For å gi kom-muner og seksjonseiere flere muligheter til å mot-virke uønsket oppdeling av boliger til hybler har Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendt på høring et forslag til endringer i eiersek-sjonsloven og plan- og bygningsloven.⁷

14.2.4 Tilskudd til bomiljøtiltak i eksisterende boligselskaper

Gjennom områdesatsingene har offentlige myndigheter gitt tilskudd til private aktører, for eksempel borettslag og velforeninger. Utrederne som evaluerte den første Groruddalssatsingen, mente at bomiljøtilskuddet bidro til gode prosesser for å ruste opp uteområder og fellesrom. Det er en del tegn på at bomiljøtilskuddet har bidratt positivt til at uteområdene er blitt mer attraktive og mer brukt, men det er vanskelig å slå dette fast. Mange av informantene i bydelene mente at bomiljøtilskuddene var svært viktige. Samtidig krevde bomiljøtilskuddet en innsats fra bydelene. Det varierte i hvilken grad boligselskapene ønsket å bruke tilskuddet. Blant annet kan det være vanskelig å mobilisere til at uteområder blir rustet opp i boligselskaper med mye utleie (Proba 2016). Mange leietakere er heller ikke kjent med bomiljøtilskuddet (Bratseth 2019).

14.3 Levekårsutjevning gjennom boligsosiale virkemidler

Det er store forskjeller på boforholdene mellom ulike levekårsutsatte områder. En del områder har generelt sett gode boliger og boforhold, mens andre områder har en høy andel boligsosiale utfordringer. Trekk ved boligmarkedene i utsatte byområder kan både forsterke og dempe boligsosiale utfordringer. Lavere boligpriser gir lavere bokostnader. Små boliger, dårlig boligkvalitet og høy utleieandel kan bety at flere likevel har boligproblemer i en del levekårsutsatte områder. Leietakere som må flytte ofte, og familier som bor trangt, kan være utfordrende for den enkelte husstand og skape utfordringer i nærmiljøene. Mange av dem som flytter ofte, bor i private eller kommunale utleieboliger.

⁷ Slik oppdeling av boliger omtales ofte som «hyblifisering». Begrepet «hyblifisering» er ikke entydig, og begrepet kan vise til ulike former for bruk av en bolig. En fellesnevner for hyblifisering kan være at boliger bygges om eller på annen måte tilrettelegges for at det bor flere personer der enn det som er vanlig for en bolig med tilsvarende størrelse og romløsning.

Boks 14.2 Boligsosialt arbeid i Bydel Gamle Oslo

I en utredning om det boligsosiale arbeidet i Bydel Gamle Oslo viser utreder til at 132 husstander fikk avslag om kommunal bolig i 2018. Videre står det at «[b]oligkontoret anser det som mulig at noen av de private leietakerne som fikk avslag på kommunal bolig bor i uegnet bolig, men det foreligger ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne fastslå dette, og Boligkontoret har ikke kapasitet til å undersøke dette nærmere».

I rapporten står det også at NAV tidvis møter utleiery som spekulerer i å leie ut mangelfulle boliger til en høyest mulig pris. Det kan være utfordrende å finne utleiery som godtar garanti fra NAV som alternativ til depositum, og det er ressurskrevende for kommunen å undersøke om aktuelle private leieboliger er ulovlige eller helseskadelige.

NAV Gamle Oslo «ønsker mer kontakt med store profesjonelle utleieaktører, slik at de ikke hele tiden skal bruke sine ressurser på å finne fram til nye utleiery, men kan fokusere på å bygge sterke samarbeid». På den annen side rapporterer enkelte utleiery om utfordringer med beboere og ønsker at kommunen tilbyr bedre booppfølging.

Bydel Gamle Oslos innrapporterte behov for kommunale boliger i 2018 utgjorde 21,4 prosent av byens samlede behov, mens bydelen hadde 8,9 prosent av byens husstander.

Kilde: Bratseth 2019.

14.3.1 Kommunens boligsosiale medvirkningsansvar

Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte som ikke selv kan ivareta interessene sine på boligmarkedet (sosialtjenesteloven § 15). Kommunene kan gi råd og veiledning til boligsøkere som sliter med å finne seg en bolig. I tillegg kan de bruke ulike økonomiske støtteordninger, både egenfinansierte og finansierte av Husbanken. Ifølge «Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV» skal kommunen blant annet «tilby tjenestemottaker råd og veiledning for å bidra til å sikre en tilfredsstillende bosituasjon. Dette kan være i form av økonomisk rådgivning, informasjon om økonomisk bistand, informasjon om kommunale og statlige låne- og støtteordnin-

ger, og hjelp til søknad om kommunal bolig og andre ordninger for etablering i bolig» og «bistå tjenestemottaker med å skaffe bolig når det er nødvendig, for eksempel ved å hjelpe tjenestemottaker med å finne leiligheter som er til leie, ringe for å avtale visning, og eventuelt bli med på visning, eller på annen måte tilrettelegge for å skaffe varig bolig».

14.3.2 Kommunale utleieboliger

14.3.2.1 Standard, egnethet og kontraktslengde

Kommunene kan eie eller inngå avtale om disposisjonsrett for boliger utleid til personer som sliter med å skaffe seg egen bolig. I Norge er om lag 4 prosent av boligene disponert av kommunene, mens andelen offentlige/»almene» boliger i Sve- rige og Danmark til sammenlikning er på 15–20 prosent (Noro og Lahtinen 2014). Kommunale boliger har vært bygd eller kjøpt inn til ulike tider og for å dekke ulike behov. Tidligere ble mange kommunale boliger tilbudt personer med lave og stabile trygde- eller arbeidsinntekter. Boligene ble ofte samlet i fellesbygg eller i samme deler av kommunen. Boligtildelingen har i økende grad blitt målrettet mot personer med sosiale eller helsemessige utfordringer, herunder rus og psykiske lidelser. I tillegg blir mange nyankomne flyktninger bosatt i kommunale boliger, deriblant mange barnefamilier. Kombinasjonen av lite tilpassede boliger, mange boliger samlet i ett boområde og beboere med ulike utfordringer kan skape krevende bomiljøer (Stefansen og Skevik 2006, NOU 2011:15, Grødem og Sandbæk 2013, Brattbakk mfl. 2015, Elvegård og Michelsen 2015).

Flere kommuner oppgir at de mangler egnede utleieboliger, og flere forteller at de har boliger som er lite tilpasset beboerne. Det er særlig utfordrende for kommunene å skaffe egnede boliger til personer med rusutfordringer og/eller psykiske helseutfordringer og til store flyktningfamilier (Rambøll 2019).

Mange kommunale boliger mangler vedlikehold. I en spørreundersøkelse oppga 35 av 37 kommuner at de har etterslep på vedlikeholdet. Dårlig kvalitet på kommunale boliger skyldes både hard og feil bruk av boligene fra beboernes side og manglende vedlikehold fra kommunene. Det kan likevel synes som om en del kommuner har forbedret standarden på de kommunale boligene de siste årene. Mange barnefamilier i kommunale boliger er fornøyde med standarden, men beboere med barn trekker fram at det å bo trangt og problemer i bomiljøet er utfordrende

(Elvegård og Svendsen 2017). Studier fra enkelte norske byer fant likevel at beboerne i de undersøkte kommunale boligene generelt sett opplevde bomiljøet som trygt. Også en del beboere som hadde opplevd negative hendelser oppga at de følte seg trygge. Utrederne fant samtidig at en del beboere risikerte å havne i utrygge bomiljøer, og at noen barnefamilier i kommunale boliger bodde i uakseptable bomiljøer (Elvegård og Michelsen 2015, Elvegård 2016). En annen studie fant at barn i kommunale boliger var redde for narkomane og psykisk syke beboere. Gårdene manglet lekeplasser, eller foreldre var redde for at lekeplassene ville bli okkupert av sprøytenarkomane (Oslo kommune 2009).

Kommunene må balansere flere hensyn ved de kommunale boligene. På den ene siden er mange kommuner opptatt av at barnefamilier skal sikres stabile boforhold. På den annen side er de opptatt av at beboere skal flytte videre når de kan. Slik kan de som trenger det mest, få tilbud om bolig. Mange kommuner benytter treårskontrakter i kommunale boliger, som er minstetiden i husleieloven. Da kan de gjøre en ny vurdering av beboernes behov for bolig etter tre år. Enkelte kommuner benytter også femårskontrakter for barnefamilier eller lengre kontrakter for familier med særskilte behov. Intervjuede familier i kommunale boliger gir uttrykk for at bostabilitet og mulighet til å bli boende i samme bolig over tid er viktig for dem (Elvegård og Svendsen 2017).

14.3.2.2 *Kommunenes arbeid med å spre kommunale boliger*

Ifølge «Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV» har kommunen et ansvar for å motvirke geografisk konsentrasjon av boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet: «Bomiljø og beliggenhet har betydning for sosial inkludering. Konsentrasjon av boliger til vanskeligstilte kan bidra til å forsterke sosiale problemer, og NAV-kontoret bør så langt som mulig medvirke til å unngå dette».

I en undersøkelse av 24 kommuner oppgir alle at de har strategier for å spre de kommunale boligene mer i kommunen. Kommunene framhever at dette er viktig for å hindre at sosiale utfordringer hopper seg opp i enkelte områder (Rambøll 2019).

Flere stedsanalyser og lokale rapporter fra utsatte områder har pekt på at en høy konsentrasjon av kommunale boliger, og en høy andel beboere med rusproblemer og psykiske lidelser i boligene, kan skape utfordringer og utrygghet i

Boks 14.3 Boindeks

Leieboerforeningen har tatt initiativ til et prosjekt som skal se på metoder for å måle boligstandard og bomiljø i kommunale og private utleieboliger basert på beboernes vurderinger. Metoden skal kunne gjøre det mulig å måle hvordan boforholdene endrer seg over tid, og sammenlikne mellom ulike eiendommer og kommuner. Metoden involverer beboerne direkte i kartleggingsprosessen. Målet er at kartleggingen bidrar til at beboerne kan engasjere seg mer i bomiljøet, i tillegg til at den gir informasjon om tilstanden i boligene og bomiljøet.

Leieboerforeningen har fått gjennomført flere pilotprosjekter for å utvikle metoden og ønsker å utvikle dette videre til et nasjonalt måleverktøy.

Kilde: Brattbakk mfl. 2019, Leieboerforeningen 2020.

nabolagene. Beboere i kommunale boliger flytter også oftere enn beboere i eide boliger, og ifølge enkelte informanter kan det gjøre det vanskeligere å få til samarbeid om fellesprosjekter i nærmiljøet (Gabrielsen 2014, Ruud mfl. 2016, Ruud mfl. 2018).

Kommuner kan søke Husbanken om tilskudd til å bygge, kjøpe og bygge om boliger til kommunale utleieboliger. Selskaper og andre som har som formål å leie ut boliger til vanskeligstilte, kan også søke om tilskudd. Tilskuddet utmåles etter faste satser per kvadratmeter og etter geografisk inndeling, og det gis tilskudd per kvadratmeter opp til en øvre grense for boligens størrelse. Tilskuddet avskrives over 30 år. Ved salg av bolig som har fått tilskudd, skal tilskudd som ikke er avskrevet betales tilbake. Det gis ikke tilskudd til boliger som får «et institusjonsliknende preg». Boligene som får tilskudd, skal spres i vanlige og gode boligmiljøer.⁸ Kommunene står fritt i å benytte egne midler til å kjøpe større og dyrere boliger, og kommunene i undersøkelsen mener at de skaffer seg de boligene de trenger ut fra behovene de har. Samtidig kan tilskuddet isolert sett gi insentiver til å kjøpe små og rimelige boliger i deler av kommunen der prisen er moderat. Flere kommuner mener at det på sikt kan bli krevende å

⁸ Forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken § 3, 4. ledd.

spredning i den kommunale boligmassen. Særlig gjelder dette for kommuner med store prisforskjeller (Rambøll 2019).

14.3.3 Støtte til å kjøpe egen bolig

14.3.3.1 Startlån og etableringstilskudd

Startlån skal gå til personer som har langvarige problemer med å finansiere egen bolig.⁹ Som hovedregel skal startlåsmottakere først benytte de mulighetene de har til å spare opp egenkapital før de får lån. Det betyr for eksempel at unge i etableringsfasen som ved hjelp av noen års sparing kan få lån i en privat bank, ikke kan få startlån. Det kan gjøres unntak fra regelen for barnefamilier som trenger en bedre bostedssituasjon på kort sikt. Det kan blant annet være barnefamilier som sliter med å skaffe seg en god leiebolig eller trenger en større bolig. Barnefamilier har de siste årene lånt over halvparten av startlånsmidlene (Husbankens årsrapport 2019).

Startlån skal gå til personer som har mulighet til å betjene lånet, men samtidig ikke kan få lån i en ordinær bank. Kommunene kan gi etableringstilskudd sammen med startlån, slik at flere med lave inntekter kan kjøpe bolig. Etableringstilskudd ble tidligere finansiert av midler fra Husbanken, men tilskuddet er fra 2020 innlemmet i kommunenes rammetilskudd og hjemlet i bustøttelova.¹⁰

Kommunene har også mulighet til å bistå med kjøp av bolig på andre måter, slik som å inngå avtaler om leie til eie. En del kommuner tilbyr beboerne å kjøpe den kommunale utleieboligen de bor i (gjennom ordningen leie til eie). Det kan bidra til en større blanding av eide boliger og kommunale boliger. I tillegg kan det gi økt forutsigbarhet og forenkle prosessen med å kjøpe bolig for beboeren (Barlinghaug og Astrup 2009, Johannesen mfl. 2013). En undersøkelse fra Trondheim tyder på at både beboere og kommunalt ansatte har gode erfaringer med leie-til-eie-ordningen (Molden og Røe 2019). Flere andre land tilbyr ulike former for delt eierskap mellom beboer og det offentlige som en vei inn i boligeie. Delt eierskap kan blant annet finansieres gjennom rente- og avdragsfrie lån først, hvor det eventuelt

deretter må betales renter og avdrag slik at beboerens eierandel øker (Barlinghaug og Astrup 2009).

Det å ta opp lån for å kjøpe bolig gir høye boutgifter i de første årene, men kan være lønnsomt på sikt. Internasjonalt finnes det en rekke ulike ordninger som skal bidra til at lavinntektsfamilier kan kjøpe seg en bolig ved å utsette utgiftsbyrden. En undersøkelse av ulike nederlandske ordninger viser at hvordan subsidien og lånevilkårene innrettes, betyr mye for både utgiftsbyrden, risikoen og mulighetene til å opparbeide seg en boligformue. Både markedsutviklingen og den økonomiske situasjonen til husholdningene kan påvirke hvilke lånevilkår og støtteordninger som lønner seg. I en av de nederlandske ordningene skal økonomien til låntakeren undersøkes hvert tredje år for å vurdere om han/hun kan betale renter og avdrag (Elsinga mfl. 2015).

En del personer ønsker ikke å ta opp boliglån av religiøse grunner. Det ser ikke ut til å være et utbredt fenomen, men kan være det i enkelte miljøer. Internasjonalt er det utviklet flere alternative finansieringsmodeller for personer som ikke ønsker å ta opp boliglån. Det er få slike finansieringstilbud i Norge. Det kan ha flere grunner. For det første kan det skyldes at kundegrunnlaget blir for tynt til at bankene vurderer det som lønnsomt å utvikle et tilbud. For det andre kan det skyldes at lover og regler ikke er tilpasset, og at det gjør det vanskeligere å utvikle slike tilbud (Civita 2016a).

14.3.3.2 Geografisk konsentrasjon av startlåsmottakere

Velferdsetaten i Oslo kommune har analysert hvor mottakerne av startlån bosetter seg. I 2016 kjøpte 70 prosent av startlåsmottakerne bolig i Groruddalen eller Søndre Nordstrand. 3,5 prosent bosatte seg i de vestlige bydelene (Johannesen mfl. 2017). Boligpriser, nærhet til slekt og venner og nærhet til tidligere bosted er blant årsakene til at startlåsmottakere søker seg til disse delene av byen (Ruud 2019a).

Blant annet kjøper en høy andel startlåsmottakere bolig i enkelte boligområder hvor det er relativt sett små boliger og lave boligpriser. En del startlåsmottakere har utfordringer med rus og psykiske lidelser, og informanter fra velferdstjenestene rapporterer om at en del trenger hjelp til å bo (Ruud mfl. 2018, Proba 2020).

⁹ Forskrift om startlån fra Husbanken.

¹⁰ § 14, 1. ledd i bustøttelova: «Kommunen kan etter søknad gi tilskot til å finansiere bustad for vanskelegstilte på bustadmarknaden.»

14.3.4 Bostøtte og sosialhjelp

Bostøtte er en behovsprøvd statlig støtteordning for dem med lave inntekter og høye boutgifter. Bostøtten er differensiert etter kommunegrupper for å ta hensyn til forskjeller i boligpriser og etter husstandsstørrelse for å ta hensyn til behovet for større boliger. Leieprisstatistikk fra Oslo, Bergen og mindre tettsteder indikerer likevel at beboere i storbyene i mindre grad blir kompensert for sine boutgifter enn det beboere på mindre tettsteder blir, og at dette særlig gjelder for familier. Nesten 80 prosent av bostøttemottakere har høyere boutgifter enn det bostøtten kompenserer for (Husbankens årsrapport 2019).

Undersøkelser fra Oslo viser et tydelig øst-vest-skiller hvor det er flest bostøttemottakere i Oslo øst. Mange bostøttemottakere bor i kommunale boliger, men undersøkelsen viser at bostøttemottakerne likevel bor noe mer spredt enn beboere i kommunale boliger (Johannesen mfl. 2017). I de største byene ser det ut til å være en høyere andel familier som mottar bostøtte i utsatte områder enn det er i andre områder, ifølge data fra utvalgets analyseområder.¹¹

Kommunene kan supplere den statlige bostøtten med kommunale bostøtteordninger. Flere kommuner har innført kommunal bostøtte i forbindelse med at de har avvirket ordninger som subsidierer husleiene i kommunale boliger på generell basis (Østerby 2007). De kommunale bostøtteordningene er ulikt innrettet. Det er ikke uvanlig at ordningene kun retter seg mot beboere i kommunale boliger. For eksempel er den mest omfattende kommunale bostøtteordningen i Oslo og kommunal bostøtte i Bergen ment særskilt for beboere i kommunale boliger (Brattbakk mfl. 2016).

Kommunene kan benytte økonomisk sosialhjelp som et supplerende virkemiddel for dem som ikke får eller får lite bostøtte. Sosialhjelpsutgiftene i de store byene har økt, noe som trolig henger sammen med at det er større behov for

¹¹ Undersøkelser basert på estimerte inntektsgrenser indikerer at 1,6 prosent av husholdningene i analyseområdene i Oslo er barnefamilier (husholdninger med fire eller flere personer) som mottar bostøtte, mens andelen for Oslo for øvrig er 0,48 prosent (Iversen mfl. 2020). Av barnefamiliene som mottar bostøtte i Bergen, bor om lag 39 prosent i analyseområdene. Tilsvarende tall for Trondheim er 28 prosent. Utvalget har ikke data på hvor stor andel av barnefamiliene i kommunene som bor i analyseområdene. Men andelen av byens befolkning som bor i analyseområdene er henholdsvis 20 prosent og 16 prosent (Statistisk sentralbyrå). Barnefamilier som andel av befolkningen er om lag på samme nivå for byene som helhet og analyseområdene i snitt (Aarland og Brattbakk 2020).

bistand til høye boutgifter (Brattbakk mfl. 2016). Sosialhjelp ser i stor grad ut til å være et supplement for mottakere av statlig bostøtte framfor et alternativ for dem som faller ut av bostøtteordningen (Nordvik og Astrup 2020). Bostøtte kan virke mindre stigmatiserende og bidra til bedre bostabilitet enn sosialhjelp. Det er mer usikkert om bostøtten har positive effekter på boligkvalitet, da det vil avhenge av at mottakeren flytter eller utbedrer boligen (Oslo Economics 2018). Tidligere undersøkelser har imidlertid funnet at bostøttemottakere hadde bedre boforhold enn sosialhjelpsmottakere (Stamsø og Østerby 2000). Stabiliteten som følger av en trygg bosituasjon, kan ha positive effekter på andre områder som arbeidsdeltakelse. Samtidig utløser sosialhjelp en tettere oppfølging og aktivitetskrav fra NAV som bostøtten ikke gjør (Brattbakk mfl. 2016).

14.4 Boligmarked og boligtilbud

Tilstrekkelig antall boliger, akseptable priser og gode kontraktsvilkår gjør det enklere for kommunene å utføre det boligsosiale arbeidet i utsatte byområder og kan gjøre det enklere å unngå geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer.

14.4.1 Rammebetingelser, markedseffekter og virkemidler

Nybygging, sammen med rente, arbeidsledighet, befolkningsvekst og husholdningenes inntekter og formue, er noen av de viktigste faktorene som forklarer hvordan boligprisene utvikler seg. Faktorer som inntektsvekst, lav rente, gunstig boligbeskatning og god tilgang til kreditt kan gi insentiver og

Boks 14.4 Etablererordningen i Stavanger

Stavanger kommune har en ordning der innbyggere i Stavanger som ikke har eid bolig før, kan få anledning til å skaffe seg sin første selveide bolig i lavblokk eller blokk til en lavere pris enn markedspris, mot at de deltar i deler av klargjøringen av boligen selv. Stavanger kommune bygger boligen til ferdigattesten er innvilget. Kjøperen må selv utføre arbeidene med belegg eller parkett på gulv, malingsarbeider og lister.

Kilde: Stavanger boligbygg KFs nettside.

Boks 14.5 Kunnskapsgrunnlag om mulige pilotprosjekter i Oslo kommune

Oslo kommune har utarbeidet et kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk med sosial profil. Kommunen har innhentet kunnskap fra andre land om ulike former for organisering, regulering og subsidier til boligprosjekter med ulike sosiale kriterier. Kommunen har også oppsummert en rekke innspill om mulige pilotprosjekter for å teste ut virkemidler inspirert fra andre land. Det resulterte i en liste over 18 potensielle pilotprosjekter spredt over hele byen.

Kilde: Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk. Oslo kommune 2019.

økte muligheter til å investere i boliger og boligtomter. Sammen med preferanser for å bo sentralt kan det gi høy etterspørsel etter boliger og tomter i byene. Hvis etterspørselen gir høye priser, kan det igjen gi bedre tilgang på kreditt (Jacobsen og Naug 2004, Anundsen og Jansen 2013, Ryan-Collins 2019, Samfunnsøkonomisk analyse 2020). Naturlige begrensninger som fjell og sjø, kommunens planlegging, konkurranse og kapasitet i byggenæringen, og grunneieres og utbyggers strategier, kan påvirke hvordan etterspørselen etter boliger motsvares av nybygging (Saiz 2010, Barlindhaug og Nordahl 2011, Astveit mfl. 2019). Økt tilgang på regulerte tomter, økt utnyttelsesgrad på tomtene og reduserte byggekostnader kan senke tersklene for nybygging. Samtidig kan tomte- og byggekostnader i prinsippet påvirke hverandre gjensidig i pressede boligmarkeder (NOU 2015:1). Hvordan boligprisene utvikler seg i byer, henger dessuten sammen med utbyggingsmønsteret. Hvis byene vokser, kan det øke boligprisene i sentrum, mens bedre transportforbindelser kan redusere prisene (Kvinge mfl. 2012).

Boligmarkedene i byer fungerer ulikt i økonomiske oppgangs- og nedgangstider. Siden boliger er bygd for lang tid, kan ikke boligtilbudet tilpasses like raskt til nedgang i etterspørsel som til oppgang. Effekten på boligprisene kan dermed bli sterkere i nedgangstider (Glaeser og Gyorko 2005).

Det finnes ulike forslag om å utvikle en boligsektor som er mer regulert enn det private boligmarkedet, men samtidig mindre offentlig styrt enn de kommunale boligene¹². Noen forslag

handler om å støtte en prisregulert leiesektor. Det vil si at det gis noe offentlig støtte mot at husleien reguleres, og at det eventuelt stilles andre krav til boligene, tildelingskriterier og leiekontrakter. Finansieringsbidrag fra utbyggere og grunneiere kan også redusere husleienivået.¹³ Andre forslag handler om å støtte prisregulerte eieboliger hvor prisen subsidieres og endres i takt med en indeksregulering.¹⁴

Boligbyggelag har tidligere uttalt at det er behov for solide tilskudd for at de skal være villige til å bygge utleieboliger med sosiale formål. Flere informanter i en intervjuundersøkelse mente at tilskudd til slike boliger bør være over 30 prosent av prosjektkostnaden. I tillegg til solide tilskudd mente de at det bør tilbys subsidierte tomter og momsfratak (Medby mfl. 2012).

De seneste årene har flere private aktører etablert både utleieboliger med tilpasningsavtaler som er lånefinansiert av Husbanken og ulike kjøpsmodeller som skal senke tersklene for å skaffe en bolig. Regjeringen har varslet at den ønsker å gå sammen med private og offentlige aktører og beskrive, videreutvikle, evaluere og dele erfaringer fra kjøpsmodeller og leie-til-eie-initiativ med sikte på oppskalering.¹⁵

Boligsosiale virkemidler kan påvirke den generelle boligbyggingen og boligprisnivået indirekte. Å bygge kommunale boliger ser ut til å bidra til flere boliger samlet sett, men økningen er mindre enn antall nye kommunale boliger. Det vil si at bygging av kommunale boliger kan gå på bekostning av bygging av andre boliger (Nordvik og Medby 2007, Astrup, Barlindhaug og Medby 2015). Hvis de kommunale boligene tildeles folk som ellers ikke hadde klart å skaffe seg en bolig, blir fortrenningseffekten trolig mindre enn hvis kommunale boliger tildeles folk som ellers bor i en privat bolig. Siden de kommunale boligene over tid har blitt mer målrettet mot dem som tren-

¹² Blant annet omtalt som tredje boligsektor, sosial utleiesektor eller ikke-kommersielle boliger.

¹³ Finansieringsbidrag fra utbyggere og grunneiere kan være indirekte. I Danmark har for eksempel kommunene mulighet til å bestemme at inntil 25 prosent av boligene i et utbyggingsprosjekt skal være «almene» utleieboliger. Reglene for «almene» utleieboliger tilsier at tomter til dette formålet må selges under markedspris, noe som gir et indirekte finansieringsbidrag.

¹⁴ For eksempel er det fremmet et representantforslag på Stortinget om eierboliger til under markedspris, og med en prisøkning tilsvarende konsumprisindeksen (Dokument 8:3 (2019–2020)). Forslaget innebærer også at leilighetene subsidieres gjennom offentlige midler eller støttebidrag fra utbyggere.

¹⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024).

ger det mest, ser det ut til at fortrenings-effekten har blitt lavere. Startlån ser ut til å ha bidratt til at flere har skaffet seg en eid bolig. Denne effekten kan skyldes at utleieboliger blir omgjort til eierboliger. Det ser ut til at startlånet kan ha bidratt til boligprisøkning uten at det har kommet flere boliger, og at startlånet dermed kan ha hjulpet noen på bekostning av andre. Funnene er imidlertid usikre, og en innstramning i målgruppen for startlånsordningen etter at disse beregningene ble gjort kan ha redusert en eventuell effekt av startlånet på boligprisene. Analysen fant ikke effekter av den statlige bostøtten på boligprisene (Astrup, Barlindhaug og Medby 2015).

14.4.2 Rammebetingelser og virkemidler på leiemarkedet

14.4.2.1 *Lover og regler som påvirker tilbudet av utleieboliger*

Lover og regler for leiemarkedet må balansere hensynet til gode og trygge boforhold for leietakere mot hensynet til at utleiery skal ha sterke nok insentiver til å leie ut (Sandlie og Sørvoll 2014). Husleieloven regulerer rettighetene og pliktene til leietakere og utleiery, blant annet adgangen til oppsigelse, leieprisfastsettelse og leiekontraktens varighet. Som hovedregel skal en tidsbestemt leiekontrakt gjelde for minimum tre år (§ 9-3). En boligeier kan som hovedregel leie ut deler eller hele boligen sin, så lenge arealet som leies ut, er godkjent boligareal. Å for eksempel bruke eller leie ut en bod som et soverom er ulovlig bruk etter plan- og bygningsloven. Disse lovene skal dermed bidra til at leietakere sikres akseptable boforhold, samtidig som de skal ivareta insentivene til å leie ut. Kommunene kan føre tilsyn med leiemarkedet for å avdekke ulovlige utleieforhold.

Tilbudet av utleieboliger i Norge er preget av at det å eie egen bolig er skattemessig gunstig. Sammenliknet med for eksempel bankinnskudd skatlegges bolig og fritidseiendom gunstig både i inntekts- og formuesbeskatningen. Dokumentavgift og kommunal eiendomsskatt trekker i motsatt retning. Netto skatteutgifter for bolig- og fritidseiendom er i 2020 beregnet til 14,1 milliarder kroner.¹⁶ Manglende skatt på fordelen av å bo i egen bolig og rabatt i formuesskatten for egen bolig er sentrale deler av denne skatteutgiften. I tillegg er utleieinntekt fra egen bolig skattefri dersom

¹⁶ Beregning av skatteutgifter gjennomføres ved å sammenlikne skattelegging av det aktuelle objektet med skattelegging av bankinnskudd.

Boks 14.6 Avskrivningsregler for utleieboliger

Boligutleie av fem utleieenheter eller mer regnes som næringsvirksomhet og skatlegges deretter. Samtidig er det også forskjeller i skatteleggingen av næringsutleie. Næringsbygg og bygg som benyttes til korttidsutleie, kan avskrives årlig, men avskrivningsreglene gjelder ikke ved boligutleie som næringsvirksomhet. Slike skattemessige avskrivninger skal i størst mulig grad avspeile det økonomiske verdifallet til driftsmidlene. Stortinget ba regjeringen i 2017 om å vurdere å utvide avskrivningsreglene for næringsutleie til også å omfatte profesjonell boligutleie. Finansdepartementet vurderte saken i Prop. 1 LS (2018–2019), kapittel 33. Departementet frarådet en slik endring og begrunnet det blant annet med at verdiforringelsen av boliger anses som liten ved forsvarlig vedlikehold. Departementet viste blant annet til at SSB har analysert verdifallet av boligeiendommer, og mente det ikke er tilstrekkelig grunnlag til å konkludere med at boligbygg har et verdifall som tilsier skattemessig avskrivning. Det varierer i hvilken grad boligbygg avskrives i andre land. I Sverige og Tyskland kan boligeiendommer avskrives, men ikke i Danmark (Lunde og Whitehead 2016, Leieboerforeningen 2020, Prop. 1 LS (2018–2019)).

eieren bruker minst halvparten av boligen selv. I formuesskatten har primærboliger en rabatt på 75 prosent sammenliknet med beregnet markedsverdi. Regjeringen har foreslått å redusere verdsettelsesrabatten for primærboliger fra 75 prosent til 50 prosent for den delen av verdien som overstiger 15 millioner kroner fra 2021.

Utleieinntekt fra sekundærboliger er fullt ut skattepliktig med fradrag for kostnader, og formuesskatten på sekundærboliger er skjerpet de siste årene. Sekundærboliger har i 2020 en rabatt i formuesskatten på 10 prosent av beregnet markedsverdi. Boligutleie av fem utleieenheter eller mer regnes som næringsvirksomhet. Det er ordinær skatt på leieinntektene fra slike utleieboliger. Næringsseiendom, aksjer og driftsmidler har i 2020 en verdsettelsesrabatt på 35 prosent i formuesskatten og behandles dermed gunstigere enn

Boks 14.7 Prosjekt «Ikke godkjente leiligheter» i Stavanger

Stavanger kommune startet i 2010 opp prosjektet «Ikke godkjente leiligheter». Prosjektet hadde blant annet følgende resultatmål:

- Få orden på alle ikke godkjente boliger (leiligheter/hybelleiligheter) som er kjent ved starten av prosjektet ved å sørge for at alle har vært gjennom kommunens søknadsprosess
- Bedre informasjon om regelverket og hvordan man får leiligheten godkjent
- Bedre tilsyn med ikke godkjente leiligheter

I perioden 2011–2015 førte prosjektet til at rundt 1200 leiligheter og hybler ble godkjent, eller at det ble avklart at det ikke var ulovlige forhold. Rundt 200 leilighetsforhold ble avsluttet som følge av at huseier ikke ønsket å søke godkjenning, og rundt 50 søknader om godkjenning fikk avslag.

Kilde: Stavanger kommune. Prosjektrapport.

sekundærboliger. Verdsettelsesrabatten er fore slått økt til 45 prosent fra 2021.

Det norske leiemarkedet består i stor grad av småskalautleiende som leier ut en søkkelbolig eller ekstrabolig. Det er i liten grad utleiende som har boligutleie som sin næringsvirksomhet. Det har vært argumentert med at den høye andelen småskalautleiende gjør det vanskeligere å regulere leietakernes rettigheter fordi disse utleierne raskere trekker boligene ut av leiemarkedet enn næringsdrivende boligutleiende (Sandlie og Sørvoll 2014).

Sammenlikninger av skatt på bolig i ulike europeiske land viser at det er betydelige forskjeller. I Tyskland er andelen boligeiere lav sammenliknet med en rekke europeiske land, og det kan ha sammenheng med at utleie er mer skattemessig gunstig sett opp mot boligeie enn i andre land (Voigtländer 2009). Også i Tyskland har utleiende i hovedsak vært småskalautleiende, men mange utleiende har hatt et langsiktig perspektiv på virksomheten. Dette kan blant annet ha sammenheng med insentiver i skattesystemet (Kemp og Kofner 2010). Tyskland har et sterkere leievern enn for eksempel Storbritannia og Australia, og likevel er utleiesektoren betydelig større enn i disse landene (Kemp og Kofner 2010, Easthope 2014). Det er imidlertid indikasjoner på at leietakere sliter

med å skaffe seg ordnede boforhold også i Tyskland, blant annet i møte med globale investeringselskaper som utleiende. Når globale investorer er eiere av utleieboliger, kan det være vanskeligere å forfølge ulovligheter (Fields og Uffer 2016).

En høyere andel utleieboliger betyr at flere kan leie bolig, og det gir et større tilbud av boliger til folk som ikke har råd til å kjøpe en bolig. Samtidig kan det bety at færre får muligheten til å kjøpe seg en bolig. Det er usikkert hvilken effekt flere utleieboliger vil ha for lavinntektskusstander. Undersøkelser fra Oslo tyder på at ledige utleieboliger i stor grad blir utleid til unge som flytter hjemmefra. De gir i mindre grad vanskeligstilte på boligmarkedet muligheter til å flytte (Turner og Wessel 2019).

14.4.2.2 Lån til utleieboliger med tilvisningsavtaler

Husbanken gir lån til utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. En av modellene som får lånefinansiering, er private utleieboliger med tilvisningsavtale. Utbyggere kan få lån fra Husbanken hvis de inngår avtale om tilvisningsrett med kommunen for en periode på 20 år.¹⁷ Tilvisningsretten innebærer at 40 prosent av boligene er forbeholdt personer som er økonomisk vanskeligstilt på boligmarkedet. Utleieforholdet skal baseres på balanserte kontrakter etter husleielovens bestemmelser. Leietakere som ikke får tilvist bolig fra kommunen, skal tilbys en leiekontrakt på minimum fem år, det vil si to år mer enn husleielovens minimumsbestemmelse. Det er for å ta hensyn til bostabilitet, spesielt for barnefamilier.

I tilvisningsavtaler er ikke kommunen part i leieforholdet, og det reduserer kommunens økonomiske og juridiske ansvar. Hvis kommunen ikke har behov for alle de avtalte utleieboligene, kan de leies ut på vanlige markedsvilkår. Intensjonen er at tilvisningsavtaler skal gi fleksibilitet til både kommune og utbygger og bidra til at utleieboliger for økonomisk vanskeligstilte blir spredt i ordinære og gode bomiljøer.¹⁸

Muligheten for å inngå tilvisningsavtale med kommunen kan gjøre det mer attraktivt å investere i utleieboliger, og kommunen kan på den måten fremme investeringer blant seriøse utleiende. Samtidig viser også informanter i storbyene til noen utfordringer med modellen. Det kan være vanskelig for kommunene å finne utleiende som ønsker å drive etter disse vilkårene. Videre kan det å binde seg til en avtale på 20 år redusere kommunens

¹⁷ Forskrift om lån fra Husbanken.

¹⁸ Veileder for lån fra Husbanken.

muligheter til å endre boligtilbudet hvis behovet endrer seg. Enkelte er også bekymret for at de mest velfungerende leietakerne får tilbud om bolig med tilvisningsavtale, og at det kan gjøre at bomiljøet i de kommunalt eide eller disponerte boligene blir enda mer utfordrende (Brattbakk mfl. 2016).

14.5 Utvalgets vurderinger

14.5.1 Byutviklingen må bidra til å fordele goder og byrder

Utvalget mener at segregeringen ikke bør motvirkes kun gjennom tiltak i de utsatte områdene. Byutviklingen må bidra til å fordele goder og byrder mellom alle områder i kommunene. Goder kan blant annet være kultur- og fritidstilbud, grøntområder, tunneler og gode transportforbindelser, og byrder kan være blant annet arealkrevende og forurensende infrastruktur og lager- og industrivirksomhet. *Utvalget* antar samtidig at det er lite realistisk å få helt bukt med trangboddhet og dårlige boforhold i levekårsutsatte områder. Derfor er gode offentlige utearealer og møteplasser ekstra viktige i de utsatte områdene og må etter *utvalgets* syn prioriteres særskilt høyt. Gode offentlige uteområder er ikke minst betydningsfullt å ha for barn og ungdom. Hvis barn og unge bor i små boliger uten egne utearealer, kan offentlige uteområder spille en større rolle enn det gjør for dem som bor i boliger med egne hager. Gode uteområder kan også redusere hærverk ved at områdene er mer i bruk.

Kommunene kan gjennom både planlegging, investeringer i infrastruktur og lokalisering av egne tjenester forsøke å bedre nærmiljøkvaliteten i utsatte områder og gjøre forskjellen i attraktivitet mellom områder mindre. Kommunene kan øke attraktiviteten i utsatte områder ved å investere i infrastruktur som grøntområder, lekeplasser, støyskjerming, kollektivtransport og gang- og sykkelveier. Å ruste opp offentlige uteområder kan stimulere private til å oppgradere, for eksempel butikksentre og boliger. Videre kan fortetting gi gode kvaliteter i nabolagene til utsatte boområder gjennom butikker, kafeer, møteplasser og annet. En del av dem som sliter med levekårsutfordringer, har heller ikke tilgang til bil, og de vil ha fordel av å bo nær et godt kollektivtilbud. Fortetting kan også føre til en større variasjon i boligtyper og befolkning.

Mange kommuner jobber aktivt med å sikre god kvalitet på nærmiljøanlegg og gjennomfører en rekke tiltak for å utjevne forskjeller i nabolagskvaliteter. Forskjellene mellom boområdene er

likevel betydelige mange steder. Det er også forskjeller i hvor systematisk kommunene jobber med geografisk ulikhet i helse og levekår. Det kan være flere grunner til dette. Det er dyrt for kommunene å investere i infrastruktur og tomter, og det er ikke sikkert at tiltakene når de målgruppene de ønsker å nå, eller gir den ønskede befolkningsutviklingen. Hvis mange områder blir rustet opp og bolig- og leieprisene øker, kan det ha uønskede effekter for beboere med lave inntekter. Leietakere kan se seg nødt til å flytte til rimeligere områder, og det kan bli vanskeligere å kjøpe bolig når familiene trenger større plass eller unge skal etablere seg på egen hånd. Blir alle områder dyre og attraktive, kan det bety at lavinntektsgrupper i større grad må flytte ut av byen. På denne måten kan ulikheten innad i byene bli mindre, mens forskjellene mellom byen og omegnskommuner kan bli større.

Boligbygging kan dempe segregering, men sammenhengene er heller ikke helt enkle. Hvis det bygges færre boliger enn det etterspørres, kan det gå utover dem med de laveste inntektene: De får færre valgmuligheter på boligmarkedet, og flere må flytte ut av byene. På den annen side kan også høy boligbygging forsterke segregeringen. Selv om fortetting kan styrke nærmiljøkvalitetene, mener *utvalget* at fortetting i byene også reiser noen dilemmaer. Å bruke arealer til boliger fører til tap av grøntområder. Skal det bygges mye og raskt, kan det gå utover kvaliteten. Områder som har vært bygd i perioder med høy utbyggingstakt, kan over tid bli lite attraktive. For tett bebyggelse med dårlige boligkvaliteter kan bli resultatet, og det er da fare for at nye områder over tid blir levekårsutsatte.

Det er også en fare for at fortetting forsterker den eksisterende segregeringen hvis ikke kommunen aktivt motvirker dette. Det kan være negativt for utsatte områder hvis det i nærområdene bygges boliger med lav kvalitet og liten variasjon i størrelse. Mulighetene til å få til utbyggingsprosjekter med god kvalitet kan hindres av at grunneiere og utbyggere ikke ser seg tjent med å realisere planene. For kommunene kan det være et dilemma hvis de må velge mellom utbygging med lav kvalitet, ingen utbygging eller selv ta en stor del av kostnadene til infrastruktur og fellesarealer. I dyrere områder vil høyere kjøpekraft, og kanskje mer kraftfulle naboprotester, kunne gi bedre kvaliteter på byggeprosjektene og i større grad verne friområdene. Det vil i så fall forsterke forskjellene mellom ulike boligområder. Det er med andre ord behov for både tilstrekkelig boligbygging og at alle boligområder bygges med god kvalitet.

Utvalget tror det i mange tilfeller er rom for å få til gode utbyggingsprosjekter i utsatte områder gjennom at kommune og utbygger samarbeider. Det er viktig at kommunene forstår utbyggernes situasjon, og at tomtemarkedene fungerer godt. Ved høye tomtekostnader er det vanskeligere for kommunene å stille kostnadskrevende betingelser til byggeprosjektene. *Utvalget* mener at det kan være verdt å se nærmere på markedet for tomt salg og boligutvikling i utsatte byområder for å øke kunnskapen om hvordan prissettingen i markedet fungerer, og hva som eventuelt hindrer realiseringen av gode byggeprosjekter. *Utvalget* mener også at staten bør vurdere å gi kommunene sterkere verktøy for å kunne få i gang utbygging i prioriterte områder. Ett eksempel kan være å gi kommunene mulighet til å legge inn planbestemmelser om kommunal forkjøpsrett til tomter i nærmere definerte utviklingsområder. Det kan gi kommunen større mulighet til å påvirke kvaliteten på utbyggingen og eventuelt også bidra til at byggeprosjektene kommer i gang. Samtidig er kommunal forkjøpsrett et inngripende virkemiddel. Det kan redusere grunn-eiers fortjeneste og også føre til at grunneiere ikke ønsker å selge tomtene.

Utvalget mener dessuten at det kan være verdt å se nærmere på hvordan utbyggingsavtaler påvirker hvilke tomter som bygges ut, og til hvilken kvalitet. Utbyggere kan være særskilt villige til å bidra til kommunale infrastrukturinvesteringer på tomter med antatt god avkastning. Det kan forsterke kvalitetsforskjeller mellom områder ved at kvaliteten på blant annet parker og møteplasser blir ulik i ulike byggeprosjekter. Det er uheldig hvis finansieringsbidrag fra utbyggere forsterker skjevheter i byutviklingen, og det kan stilles spørsmål ved om kommunen bør ha større frihet i å benytte finansieringsbidragene der de mener det er størst behov.

Veier og jernbanelinjer kan isolere områder og føre til støy og annen forurensning. Samtidig kan mangel på veier, og ikke minst dårlig kollektivdekning, gjøre områder isolert. *Utvalget* mener at for en del levekårsutsatte områder kan investeringer i transportsystemet være avgjørende for å snu en negativ utvikling. Investeringer i transport er kostbart, og en rekke ulike hensyn skal avveies når beslutninger skal tas. *Utvalget* mener at det likevel er et spørsmål om hensynet til utsatte boområder får tilstrekkelig vekt i slike beslutninger. Det kan for eksempel spørres om ikke sosiale hensyn, som behovet for levekårsutjevning og en sosialt balansert byutvikling, bør framkomme tydeligere av målene for den nasjonale transportpolitikken.

Utvalget mener at det må jobbes mer aktivt for å sikre medvirkning i planprosesser i utsatte områder. Plan- og bygningsloven krever at det legges spesielt til rette for medvirkning for særskilte grupper. For å involvere flere i slike prosesser kan det være nyttig å bruke ulike metoder som senker terskelen for å delta. Å legge til rette for gode medvirkningsprosesser kan bidra til å øke innbyggernes samfunnsengasjement og tilliten til stor-samfunnet. *Utvalget* viser blant annet til at evalueringen av plan- og bygningsloven framhevet bedre samarbeid med skolene om medvirkning i planleggingen som en mulig demokratiseringsarena for barn og unge.

14.5.2 Færre boligsosiale problemer vil styrke de utsatte områdene

Mange sliter med å skaffe seg en god bolig i de store byområdene, selv om kommunene har en aktiv boligsosial politikk. Det svekker nabolagene og gir utfordringer i de utsatte områdene. *Utvalget* mener at det er behov for en bedre innsats for å redusere boligsosiale problemer i utsatte områder.

Norge har en lav andel utleieboliger, og en del utleiende tilbyr dårlige og dyre leieboliger til personer med få andre muligheter. *Utvalget* mener at det ikke er et mål i seg selv å øke andelen private utleieboliger på bekostning av at folk kan eie bolig. Eierlinja i den norske boligpolitikken har mange fordeler og har sannsynligvis virket dempende på segregeringen, om man sammenlikner med flere andre land. Samtidig kan også segregeringen øke når mange eier bolig og forskjellene i boligmarkedet øker. *Utvalget* mener at det er viktig å legge til rette for at eide og leide boliger er blandet i boligområdene, legge bedre til rette for at de som leier, kan skaffe seg en god bolig, og at leie kan være et reelt alternativ til eie. Boligeiere nyter godt av store skattefordeler som leietakere ikke får. Det gir en uheldig fordelingseffekt for mange av dem som sliter mest på boligmarkedet. Det er også uheldig hvis rammebetingelsene i Norge ikke legger til rette for langsiktige investeringer i utleieboliger som næringsvirksomhet.

Utvalget mener at det kan være behov for bedre rammevilkår for utleiende som ønsker å drive boligutleie som seriøs og langsiktig næringsvirksomhet. Det er blant annet behov for flere stabile utleiefirmaer som kommunene kan inngå avtaler med. Hvis de økonomiske vilkårene for å drive langsiktig og seriøs boligutleie er bedre, kan det også være enklere å sikre leietakerne gode rettigheter og et godt vern mot dårlige boforhold. Ver-

dien på næringsbygg kan avskrives årlig, men disse reglene gjelder ikke for boligutleie som næringsvirksomhet. En årsak til det er at det ikke er påvist betydelige verdifall på boliger hvis boligene vedlikeholdes tilstrekkelig. *Utvalget* mener at staten bør vurdere å åpne for at verdien på utleieboliger kan avskrives tilsvarende som for næringsseiendommer. Det kan være grunn til å anta at slitasjen på mange utleieboliger er relativt stor, blant annet fordi mange bor trangt og det er mye inn- og utflytting. Det kan i alle fall være behov for å analysere verdifallet på utleieboliger nærmere. Hvis utleieboliger kan avskrives, vil det kunne bedre de økonomiske insentivene for å drive boligutleie som næringsvirksomhet.

Utvalget vil samtidig presisere at mange av dem som bor dårlig og dyrt på leiemarkedet, kunne fått en bedre bosituasjon hvis de kunne kjøpe en bolig. Særlig for familier som sliter med å finne en god privat leiebolig, er det viktig at kommunen vurderer alternative løsninger. Det kan være ved at kommunene kjøper boliger i ordinære bomiljøer og inngår en leie-til-eie-avtale med beboeren. Startlån, eventuelt kombinert med etableringstilskudd, kan også hjelpe familier med lave, men stabile inntekter med å kjøpe seg en bolig. Det er viktig at kommunene jobber godt med familiene og bruker de mulighetene de har gjennom lånevilkår og tilskudd, sammen med tett oppfølging, til å hjelpe folk med å kjøpe bolig. Det er også mulig at Norge har noe å lære av finansieringsmodeller i andre land, som kombinerer lånevilkår og subsidier på andre måter enn de norske ordningene. *Utvalget* vil for eksempel vise til en nederlandsk støtteordning hvor låntakerens mulighet til å betale renter og avdrag sjekkes hvert tredje år.

Noen ønsker ikke å ta opp boliglån av religiøse grunner. Dette er sannsynligvis ikke et utbredt fenomen, men i noen tilfeller kan det være en utfordring som bidrar til at en del familier blir boende i dårlige og ustabile leieforhold. *Utvalget* mener at offentlige myndigheter bør se på muligheter for å stimulere bedre til å utvikle alternative finansieringstilbud for dem som ikke vil ta boliglån.

14.5.3 Boligpolitiske virkemidler bør bidra til en variert befolknings sammensetning

Ulike boligstørrelser og boligkvaliteter innad i boligområdene kan gi prisforskjeller og valgmuligheter og gjøre at folk med ulik økonomi og behov kan bo i de samme områdene. Ulike boligstørrelser kan også gjøre det lettere for beboere å bli boende i området når familiestørrelsen endres. Kommunene kan til en viss grad planlegge for

slike forskjeller i dag, men *utvalget* mener at kommunene bør få et større handlingsrom og slik kunne planlegge bedre for at ulike grupper kan bosette seg i de samme områdene. Samtidig kan for mange krav og kompliserte prosesser i arealplanleggingen redusere utbyggernes lønnsomhet og takten i boligbyggingen. Det er viktig at kommunene benytter virkemidlene de har til rådighet, på en balansert måte.

Utvalget mener det er uheldig hvis mange av de kommunale boligene er samlet i levekårsutsatte områder. Kommunale boliger bør være spredt i ulike nabolag fordi dette kan bidra til en mer sosioøkonomisk blandet befolkning i kommunene. Det kan være ønskelig for kommunale beboere å bo i ulike nabolag, og ulike hensyn vil ha ulik vekt for de forskjellige beboerne. For eksempel kan trygge omgivelser, andre barn, gode lekeområder og høy bostabilitet i nabolaget være noen av hensynene som er viktige for barnefamilier. Det kan også være en fordel å bo i et område hvor familiene på sikt kan skaffe seg en god bolig på egen hånd.

Hvis mange kommunale boliger er samlet på ett sted, og disse samtidig har mange beboere med levekårsutfordringer, kan det bidra til å øke utryktheten og konfliktnivået i nabolag. Dette kan forsterke utfordringene som allerede finnes i områdene. Kommunene bør i slike tilfeller vurdere om de kan selge noen av boligene og kjøpe boliger i andre områder. Kommunale boliger kan være både utdaterte og nedslitte, og i en del tilfeller kan det være hensiktsmessig å ta bygningsmessige grep for å endre bystrukturen eller befolknings sammensetningen. Kommunene bør i så fall vurdere å gjøre større endringer i bygningsmassen, som å bygge om og slå sammen leiligheter eller å rive og bygge nytt. I tillegg til slike større grep bør kommunene også vurdere andre tiltak for å få gode bomiljøer i kommunale boliger. En gjennomtenkt tildelingspraksis med hensyn til hvem som blir tilbudt hvilke boliger, og oppfølgingstjenester og tilrettelagte botilbud for beboere med særskilte behov (for eksempel forsterkede, skjermede boliger og/eller boliger med bemanning) kan bety mye for bomiljøet i utsatte blokker og boområder. Videre er det viktig at kommunene jobber godt med vedlikehold og bomiljøtiltak i de kommunale boligene.

Selv om mange kommuner er bevisste på behovet for å spre de kommunale boligene, kan det likevel være vanskelig å få til. I bykommuner med store interne forskjeller i boligprisene blir dilemmaene store. Hvis kommunen kjøper eller leier boliger i dyre områder, kan den skaffe færre kom-

munale boliger enn hvis boligene ligger i rimeligere områder. Det er uheldig om kommuner som mangler kommunale boliger, må redusere antallet boliger for å få til en mer spredt boligmasse. Kommunene bør i så fall vurdere om de kan kjøpe boliger i andre områder uten at de må finansieres ved å selge eksisterende kommunale boliger som de har bruk for, og hvor bomiljøet er godt eller kan bedres gjennom andre tiltak enn salg.

Utvalget mener det er positivt hvis Husbankens låne- og tilskuddsordninger kan benyttes til å øke miksen av boligtyper i nybyggingsprosjekter. Hvis studentboliger, omsorgsboliger og kommunale utleieboliger kan inngå i ordinære utbyggingsprosjekter sammen med andre boliger og næringslokaler, kan det være med på å gi en variert bolig- og beboersammensetning. Tilvisningsavtaler kan også bidra til å få flere utleieboliger for økonomisk vanskeligstilte inn i ordinære bomiljøer og kan derfor være et virkemiddel for en mer variert beboersammensetning. Samtidig mener *utvalget* at det kan være en fare for at store utleieprosjekter, med 40 prosent boliger med tilvisningsavtaler, også kan gi bomiljøutfordringer. *Utvalget* mener det er viktig å prioritere god kvalitet på slike prosjekter og at også boliger med tilvisningsavtaler bør plasseres og utformes slik at de bidrar til å redusere opphoping av levekårsutfordringer.

Det er dessuten en fordel om boligkjøpere med lave inntekter kan bosette seg i ulike områder. Det er først og fremst boligtilbudet som kan bidra til dette, men kommunene kan også benytte tilskudd eller lånevilkår som gjør det mulig å kjøpe bolig til høyere pris.

Hvis mange i et område har lave inntekter eller boligprisutviklingen er svak, kan det føre til at boligeiere i liten grad vedlikeholder og oppgraderer boligene sine. *Utvalget* mener at dette ikke er en stor utfordring i Norge. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at en slik underinvestering kan forekomme. Hvis boligene ikke vedlikeholdes eller oppgraderes, kan det påvirke områdene negativt. Slik kan boligprisene bli enda lavere og færre ønsker å bo der. *Utvalget* mener derfor at offentlige myndigheter bør holde øye med slike utviklingstrekk, og at staten kan vurdere om lån fra Husbanken skal kunne benyttes til ordinært vedlikehold eller oppussing av boliger i områder med vedlikeholdsetterslep på boligene.

I enkelte levekårsutsatte områder har det vært en relativt sterk tendens til å dele opp boenheter i boligsameier og småhus og leie disse ut som hybler. En slik utvikling kan svekke stabiliteten i utsatte områder og føre til at barnefamilier og andre som ønsker et stabilt bomiljø, flyt-

ter vekk. Det er uheldig, og det er viktig at kommunene har virkemidler for å hindre en slik utvikling. Det er nylig foreslått innstramminger i lovverket som skal styrke kommunenes styringsmuligheter. *Utvalget* mener det er viktig å følge med på utviklingen og eventuelt vurdere ytterligere tiltak.

14.6 Utvalgets forslag til tiltak

14.6.1 Føringer for en sosialt balansert byutvikling

Utvalget anbefaler at staten gir tydeligere føringer til kommunene om å ta hensyn til en sosialt balansert byutvikling i arealplanleggingen sin, gjennom blant annet å planlegge for en god fordeling av goder og byrder. Føringene kan forankres i «Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging». Det vil gi kommunene et sterkere verktøy i dialogen med private aktører som utbyggere, grunneiere og naboer og med offentlige myndigheter som skal ta beslutninger om lokalisering av arbeidsplasser, infrastruktur mv. Det kan for eksempel være vanskelig for kommunene å få utbyggere til å bygge med kvalitet i utsatte områder, og det kan være vanskelig å få gjennomslag for å bygge tett i eneboligområder.

«Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tenesteproduksjon» har en spesifikk henvisning til at virksomheter skal plasseres i Groruddalen eller tilsvarende områder hvis de skal lokaliseres i Oslo. Det er ikke gitt at det er ønskelig at de aktuelle virksomhetene flyttes til disse områdene. Det kan også være ønskelig for lokale myndigheter å forsøke å få statlige virksomheter til å flytte ut av utsatte områder. Formuleringen i retningslinjene gjelder kun for Oslo, mens tilsvarende problemstillinger også kan være aktuelle for andre kommuner. *Utvalget* anbefaler at retningslinjene justeres slik at de på mer generelt grunnlag viser til at statlige myndigheter må inkludere hensyn til lokale mål for levekårsutsatte områder når de beslutter hvor statlige arbeidsplasser skal lokaliseres.

Dokumentet «Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging» peker på behovet for forsterkede tjenester og nærmiljøtiltak i de utsatte områdene. *Utvalget* foreslår at staten i neste revisjon av dette dokumentet vurderer å framheve behovet for en sosialt balansert byutvikling gjennom å fordele goder og byrder.

Utvalget mener også at staten bør bidra med bedre veiledning og flere konkrete råd og eksempler på hvordan kommunene kan utjevne levekårs-

forskjeller gjennom byutvikling. For eksempel kan man få evaluert ulike kommuners strategier, slik at andre kommuner kan lære av dette.

14.6.2 Mulighet til å stille krav om boligens disposisjonsform i arealplaner

I Norge kan kommunene bare påvirke den fysiske utformingen av boliger gjennom planbestemmelser og utbyggingsavtaler. I en rekke andre land har kommunene større mulighet til å styre om boligene for eksempel skal være sosiale utleieboliger.

Utvalget foreslår at plan- og bygningsloven endres slik at kommunene gis større anledning til å fastsette planbestemmelser om disposisjonsform. Det finnes flere kategorier av bestemmelser som kan være aktuelle. For levekårsutsatte områder vil det særlig kunne ha en betydning om kommunene får mulighet til å styre om nye boliger skal organiseres som borettslag eller boligsameier. Det vil kunne påvirke boligens disposisjonsform, siden det er mindre muligheter for å leie ut borettslagsboliger enn selveierboliger. I en del levekårsutsatte områder har en høy andel boligsameier ført til at det er mange utleieboliger. *Utvalget* mener at flere borettslagsboliger i slike områder kan ha en positiv effekt på nabolaget. Det kan redusere flyttehyppigheten, noe som igjen vil bidra positivt til å bygge relasjoner i nærmiljøet for barn og unge generelt og virke positivt for skole- og læringsmiljøet ved skolene i området. Det kan også gjøre det enklere å få til fellesprosjekter som opprusting av områdene og sosiale arrangementer. Videre kan det gjøre det lettere for familier å få kjøpt en bolig i området hvor de leier.

Bestemmelser som påvirker boligens disposisjonsform mer direkte, kan være å angi at en andel av boligene skal være utleieboliger. Kommunen kan for eksempel regulere til utleieboliger i områder med høye boligpriser og hvor mange eier egen bolig. Det kan bety at personer med for lave inntekter til å kjøpe bolig kan ha større muligheter til å bosette seg i ulike områder. *Utvalget* mener også det bør vurderes om kommunene skal kunne angi at en andel boliger skal være kommunale boliger eller boliger med kommunal tilvisningsrett. Det vil kunne gi kommunene større mulighet til å spre de kommunale boligene.

Det er videre mulig å se for seg bestemmelser om boliger for særskilte grupper, slik som boliger for unge i etableringsfasen, studenter eller eldre. Dessuten kan det være aktuelt med bestemmelser for eventuelle nye organisasjonsformer for bolig, slik som boliger omtalt som «ikke-kommersielle

utleieboliger» eller «tredje boligsektor». *Utvalget* tar ikke stilling til konkrete modeller eller om det bør utvikles nye, offentlig regulerte boligmodeller, men vil framheve at også slike boliger må bygges med kvalitet og bør spres i ordinære bomiljøer dersom de blir etablert.

14.6.3 Redusere kostnadene ved å kjøpe kommunale boliger i områder med høye boligpriser

Kommunene har flere virkemidler som kan benyttes til å skaffe kommunale boliger. De kan motta tilskudd fra Husbanken. De kan også benytte forkjøpsretten sin til boliger gjennom utbyggingsavtaler. Lovverket sikrer i tillegg kommunene rett til å kjøpe seg inn i borettslag og sameier (10-prosentsregelen). For kommuner med høye boligpriser kan det likevel være krevende å kjøpe kommunale boliger. Er boligprisforskjellene store, reiser det vanskelige dilemmaer for kommunene hvis de skal kjøpe eller leie bolig i områder med høye boligpriser. *Utvalget* mener at 10-prosentsregelen er et nyttig verktøy for å kunne spre de kommunale boligene, og kommunene bør benytte denne muligheten til å kjøpe seg inn i ordinære boligbygg. Regelen løser imidlertid ikke utfordringen med at det er kostnadskrevede for kommunene å kjøpe boliger i områder med høye boligpriser.

Utvalget mener at staten bør vurdere å gi kommunene anledning til å inngå utbyggingsavtale om kjøp eller leie av kommunale boliger under markedspris. Det kan være en generell regel som åpner for å kjøpe eller leie kommunale boliger rimeligere. Alternativt foreslår *utvalget* at staten utreder mulighetene for en avgrenset regel, for eksempel at kommunene gis anledning til å inngå utbyggingsavtale om å kjøpe eller leie kommunale boliger under markedspris i boligområder med særskilt høye boligpriser. Lavere pris på de kommunale boligene vil kunne gi kommunene bedre muligheter til å kjøpe boliger i områder med høye priser og boliger integrert i nye, ordinære boligprosjekter. Det kan redusere andelen kommunale boliger i utsatte områder. Samtidig vil det kunne svekke utbyggernes lønnsomhet og virke dempende på boligbyggingen.

Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger gir heller ikke insentiver til kommunene for å kjøpe boliger i områder med høye boligpriser. *Utvalget* mener at det er usikkert om tilskuddsordningen påvirker kommunenes strategier, men mener det kan være hensiktsmessig å vurdere å tilpasse tilskuddet for å legge bedre til rette for at kommunale boliger kan spres.

14.6.4 Bedre muligheter for boligeie for lavinntektsfamilier i ulike deler av byen

Ved å kjøpe kommunale boliger i ulike boligområder kan kommunene hjelpe lavinntektsfamilier til å kjøpe seg inn i ulike områder gjennom leie-til-eie-avtaler. *Utvalget* mener at staten bør vurdere å gi kommunene sterkere insentiver til å inngå leie-til-eie-avtaler, da det kan bidra til at lavinntektsfamilier får større mulighet til å bo i egen eid bolig i ulike boområder. Ett mulig insentiv er å la beboer eller kommune beholde tilskudd til utleieboliger hvis en kommunal bolig selges til beboeren. Tilskudd til utleieboliger avskrives over tid, men kommuner som selger kommunale utleieboliger, skal betale tilbake det eventuelt resterende tilskuddet de har fått fra staten. Det gir en tydelig tilskuddsforvaltning, hvor tilskuddet kun benyttes til det opprinnelige formålet. Kommunene kan søke om nye tilskudd hvis de vil skaffe nye utleieboliger, og tildele etableringstilskudd for at lavinntektsfamilier skal kunne kjøpe boligen sin. Samtidig vil kommunene kunne få sterkere insentiver til å inngå leie-til-eie-avtaler hvis de ikke må betale tilbake tilskuddet. Tilskuddet kan da inngå som en subsidie til beboeren i en leie-til-eie-avtale, noe som kan gjøre det enklere for kommunen og beboeren å inngå en forutsigbar avtale. Tilskuddet bør fortsatt avskrives over tid, og tilbakebetales hvis beboeren flytter før avskrivningsperioden er over. Alternativt kan tilskuddet brukes til å kjøpe nye kommunale boliger, slik at kostnadene blir mindre for kommunen.

Utvalget mener at det også kan vurderes om boutgiftstakene i bostøtten bør differensieres etter boligpriser innad i de største byene. Boligprisene varierer betydelig, ikke minst i Oslo. Hvis for eksempel boutgiftstaket i Oslo deles i to kategorier, vil det kunne gjøre det enklere for lavinntektsfamilier å kjøpe eller leie bolig der hvor prisene er over middels. Det er mulig at det også gjør det enklere for kommunen å kjøpe kommunal bolig der hvor prisene er høyere, da mer av leieutgiftene blir kompensert fra staten. Det vil samtidig bety at beboere i levekårsutsatte områder kan motta lavere bostøtte enn beboere i andre områder av byene.

14.6.5 Kvalitetssjekk av utleieforhold med husleiestøtte

Det er sannsynlig at mange av dem som bor i utleieboliger med dårlig kvalitet, får støtte til bout-

giftene gjennom offentlige støtteordninger som bostøtte og sosialhjelp. *Utvalget* mener det er uheldig hvis offentlig husleiestøtte går til boliger med uakseptabel dårlig standard og eventuelt ulovlige utleieforhold. Det kan være boenheter som ikke er godkjent etter plan- og bygningsloven, eller som bryter kontraktsforholdene i husleieloven. *Utvalget* mener også at kommunene så langt det er mulig, kun bør godta kontrakter på minimum fem år for barnefamilier.

Utvalget mener det viktig at kommunene har klare rutiner for å sjekke at boliger er lovlige før de godkjenner bruk av NAV-garanti eller sosialhjelp til depositum eller sosialhjelp til husleie. Offentlig husleiestøtte bør ikke gå til ulovlige utleieforhold. *Utvalget* anbefaler at kommunene får tydeligere føringer om at de må gjøre en sjekk av om utleieforholdene er lovlige. Slike føringer kan framkomme av «Rundskriv om Lov om sosiale tjenester i NAV».

Hvis utleierye vet at kommunen sjekker om utleieforholdene er lovlige, kan det også påvirke hvordan de utbedrer boligene, og hvilke kontraktsforhold de tilbyr. Hvilke effekter det vil gi for leietakere, er usikkert. For noen kan det gi bedre bolig- og kontraktsforhold. Samtidig kan det også bli vanskeligere å finne en bolig å leie. På kort sikt kan en strammere kommunal praksis føre til at utleieboliger trekkes fra markedet. På lang sikt antar *utvalget* at en slik praksis kan gi et mer oversiktlig utleiemarked med bedre kontraktsforhold. Samtidig kan det også på sikt utvikle seg et skyggemarked med ulovlige utleieboliger rettet mot leietakere som ikke oppfyller kravene til offentlig husleiestøtte.

Utvalget mener at staten kan bidra til å lette kommunenes arbeid ved å tilby kommunene noen verktøy til å gjennomføre en kvalitetssjekk. Staten kan bidra med en veileder over hvilke forhold kommunene bør undersøke. Staten kan også opprette en frivillig sertifiseringsordning for utleierye som gjør en forhåndssjekk av om utleier følger lover og regler, har mange klagesaker, mv. En sertifiseringsordning vil trolig primært være attraktivt for utleierye som tilbyr gode utleieforhold, og lite attraktivt for useriøse utleierye. Hvis kommunen signaliserer at de kun godtar sertifiserte utleierye, kan det kanskje likevel gi enkelte utleierye insentiver til å bedre leieforholdene eller eventuelt bli presset ut av markedet. Videre kan staten støtte arbeidet med å utvikle og få tatt i bruk en «Boindeks» som kan måle beboernes opplevelse av boligstandard og bomiljø i utleieboligene.

14.6.6 Utrede bostøtten til barnefamilier i storbyene

Utvalget har vurdert om styrket bostøtte til barnefamilier i storbyene kan være et egnet virkemiddel for å bedre levekår og boforhold for denne målgruppa. *Utvalget* har særlig vurdert om styrket bostøtte kan være et kompenserende tiltak for lavinntektsfamilier ved en eventuell avvikling av kontantstøtten. Det er forholdsmessig flere bostøttemottakere i levekårsutsatte områder i storbyene enn i andre områder. Økt bostøtte til barnefamilier i storbyene kan sånn sett sies å være et tiltak som er relativt målrettet mot å styrke levekårene til lavinntektsfamilier i utsatte områder.

Mange bostøttemottakere har høyere boutgifter enn det som inngår i beregningen av bostøtten, og mange får ekstra økonomisk bistand gjennom sosialhjelp og kommunale bostøtteordninger. Det gjelder særlig barnefamilier i storbyene. Økte satser for bostøtte kan redusere bokostnadene for målgruppa og redusere mottakernes avhengighet av økonomisk sosialhjelp. Økt statlig bostøtte kan også gjøre beboere i kommunale boliger mindre avhengig av kommunal bostøtte. Kommunal bostøtte er gjerne særskilt innrettet mot beboere i kommunale boliger. Det gjør at husstandene mister inntekt hvis de flytter fra kommunal til privat bolig, og det kan redusere incentivene til å flytte fra den kommunale boligen. Statlig bostøtte er en rettighetsbasert ordning. Dette betyr at den er forutsigbar, transparent og administrativt enkel. En mer stabil og forutsigbar inntekt kan dessuten bidra til at flere får en stabil bosituasjon, noe som kan ha positive effekter på arbeidsdeltakelse og utdanningsmuligheter.

Samtidig kan økt bostøtte ha negative effekter på incentivene til å jobbe, og barnefamilier i storbyene er den målgruppa som allerede har de høyeste satsene for bostøtte. Risikoen for at bostøtten reduserer incentivene til å arbeide, er dermed særskilt relevante for denne gruppa. Ved tildeling av økonomisk sosialhjelp får mottakerne tettere oppfølging og det stilles krav til aktivitet, noe som kan ha positive effekter for arbeidsdeltakelse. *Utvalget* er bekymret for de negative effektene en styrket bostøtte for barnefamilier i storbyene kan ha for arbeidsdeltakelse.

Utvalget viser til at regjeringen har nedsatt et ekspertutvalg som skal gå gjennom bostøtteordningen. *Utvalget* vil framheve at høye boutgifter er en stor utfordring for mange lavinntektsfamilier i storbyene. Å få flere i arbeid er den viktigste strategien for å styrke økonomien til lavinntektsfamilier, men det er viktig at også familier med svak tilknytning

til arbeidslivet har en boutgiftsbelastning de kan leve med. *Utvalget* anbefaler at ekspertutvalget særskilt utreder hvordan bostøtten, eller eventuelt andre støtteordninger som ekspertutvalget foreslår å utvikle, kan benyttes til å bedre den økonomiske situasjonen til familier med svært lave inntekter i storbyene. Ekspertutvalget bør vurdere hvordan støtten kan innrettes slik at den både ivaretar hensynene til en forutsigbar økonomisk situasjon og akseptabel boutgiftsbelastning for lavinntektsfamilier og støtter godt opp under arbeidslinja.

14.6.7 Utvide bomiljøtilskuddet til andre levekårsutsatte områder

Utvalget mener at bomiljøtilskuddet som tildeles private aktører gjennom områdesatsinger, kan gi nyttige bidrag til å bedre trivsel og sosiale forhold i levekårsutsatte områder. I områder hvor mange bor trangt, er gode uteområder og sosiale arrangementer ekstra viktige. Bomiljøtilskuddene er små og kan ikke forventes å gjøre store utslag på beboernes levekår, men de kan likevel spille en rolle for folks livskvalitet.

Utvalget anbefaler at bomiljøtilskuddet opprettes som en separat statlig tilskuddsordning uavhengig av tilskudd til områdesatsinger og utvides til andre områder enn der hvor det er inngått avtale om områdesatsing. Andre områder kan ha like stort behov for tilskudd. Tilskuddet kan også i større grad virke forebyggende og motvirke en negativ utvikling av sosiale og fysiske forhold. *Utvalget* anbefaler at bomiljøtilskuddet kan benyttes i flere levekårsutsatte områder, for eksempel

- områder hvor boligprisene er lave eller synkende, og som mangler vedlikehold eller trenger opprusting
- områder med manglende sosiale nettverk og aktiviteter i nabolaget
- områder med behov for flere fellesarealer grunnet høy trangboddhet

Tilskuddet bidrar til å mobilisere private krefter i nabolagene og virker direkte inn på fysiske og sosiale forhold som beboerne er opptatt av. Det kan bidra til å øke trivsel og aktivitet, til å styrke sosiale nettverk og til å dempe negative trender med at boliger ikke vedlikeholdes godt nok.

Å gi bomiljøtilskudd kan i utgangspunktet sies å være en kommunal oppgave. Det kan samtidig være mer naturlig at staten tildeler tilskudd til private aktører enn til kommunen. Tilskuddet kan også bidra til å utvikle kommunenes samarbeid med boligselskaper, velforeninger og andre.

Kapittel 15

Områdesatsing

Områdesatsinger er en tverrsektoriell innsats innenfor et område med levekårsutfordringer. Slike satsinger har vært benyttet gjennom flere tiår både i Norge og en rekke andre land. Det varierer hvordan satsingene utformes mellom land og over tid. En del kjennetegn går likevel igjen, både med hensyn til mål, strategier og tiltak. Noen former for tiltak blir brukt i de fleste satsingene, slik som fysisk opprusting av nedslitte områder, men mange typer tiltak gjennomføres både innenfor og utenfor en områdesatsing.

Staten har vært involvert i flere store områdesatsinger de siste tiårene, både gjennom finansiering og styring av satsingene. Den største norske områdesatsingen er i Groruddalen, men staten samarbeider med kommunene om satsinger i flere deler av Oslo og i andre store byer.

15.1 Hovedtrekk ved områdesatsinger

Det viktigste kjennetegnet ved områdesatsinger er at de er geografisk avgrensede og har tiltak innenfor flere sektorer. Innsatsen skjer ofte i form av både fysisk oppgradering av boområder og tiltak for å bedre sosiale eller individuelle levekårsutfordringer hos beboerne.

15.1.1 Begrunnelser for områdesatsinger

15.1.1.1 Opphoping av levekårsproblemer som grunnlag for satsinger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) beskriver områdesatsing på denne måten på sine nettsider: «Områdesatsing er et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i et avgrenset geografisk avgrenset byområde med store levekårsutfordringer.»

I Norge har opphoping av levekårsproblemer vært et viktig utgangspunkt for områdesatsingene i flere tiår. I den politiske plattformen til den tiårige områdesatsingen Handlingsprogrammet

Oslo indre øst (1997–2006) sto det: «Det er bred politisk enighet om at opphopingen av levekårsproblemer i Oslo indre øst er uakseptabel. Regjeringen, Stortinget og Oslo kommune ønsker en forenet innsats for bedre levekår i Oslo indre øst.» (Barstad mfl. 2006).

Storbymeldingen (St.meld. nr. 31 (2002–2003)) som kom i forkant av områdesatsingen i Groruddalen fra 2007, framhevet også opphoping av levekårsproblemer:

Det er kommunenes oppgave å se byutvikling og sosial utvikling i lokalsamfunnet i sammenheng og møte disse utfordringene. For regjeringen er det et mål å unngå opphopning av levekårsproblemer i områder med dårlig bymiljø. Regjeringen vil støtte utviklingen av områderettet politikk i storbyene.

Også i den første intensjonsavtalen mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen fra 2007 ble levekår framhevet, men da sammen med miljøproblemer: «Det er bred politisk enighet om at det trengs et felles løft for å bedre miljø- og leveforholdene i Groruddalen.»

15.1.1.2 Samspill mellom ulike aktører

Det å få til bedre samspill og nye måter å jobbe på blir ofte i seg selv sett på som en viktig begrunnelse for områdesatsingene. KMD beskriver det slik: «En områdesatsing er et samarbeid mellom stat og kommune som ser flere virkemidler i sammenheng og medvirker til å skape økt nytte gjennom felles bruk av statlige og kommunale midler.»

Groruddalssatsingen er et eksempel på en satsing som legger sterk vekt på samarbeid og samspill og på at ulike instanser skal kunne løse oppgavene sine på en bedre måte. Det står for eksempelet følgende om behovet for samspill i evalueringen av den første Groruddalssatsingen (Agenda Kaupang mfl. 2016):

Utfordringene i Groruddalen er sammensatte og har karakter som gjør det nærliggende å bringe inn begrepet «wicked problems» – eller samfunnsfloke, som er den norske oversettelsen. Utgangspunktet er en opplevelse av at mange samfunnsutfordringer har en svært sammensatt karakter og utfordrer den tradisjonelle sektormodellen som ligger til grunn for offentlig oppgaveløsning. I forsøk på å løse disse sammensatte problemene opplever en at sektorens avgrensede perspektiv ikke gir rom for å finne gode løsninger. Det er nødvendig å finne måter å jobbe på tvers av sektorer og nivåer for å finne gode løsninger.

Også internasjonalt er samspill mellom ulike sektorer en viktig begrunnelse for områdesatsinger. Blant europeiske politikere og byråkrater er ønske om å «develop integrated policies» løftet fram som en sentral begrunnelse for områderettede innsatser (Andersson og Musterd 2005a).

15.1.2 Innretning av områdesatsingene

Mange områdesatsinger har et mål om å bedre levekårene, men det varierer hvor overordnede eller konkrete målene er. Noen mål er relatert til individuelle levekår, slik som «økt sysselsetting», mens andre mål handler mer om områdekvaliteter, slik som «gode og trygge steder å bo og vokse opp». Det er også forskjeller i hvordan områdesatsingene utformes, både hvor mange aktører, sektorer og forvaltningsnivåer som er involvert, og hva slags type tiltak satsingene omfatter. For eksempel involverer områdesatsingene i Oslo flere titalls offentlige aktører fra stat og kommune. Andre områdesatsinger er først og fremst et samarbeid mellom kommunale og private aktører i det aktuelle området.

«Områdeløft» er en mer avgrenset og lokalt basert satsing som gjerne har blitt gjennomført innenfor større områdesatsinger. Områdeløftene ble utviklet av Husbanken og Oslo kommune i den første Groruddalssatsingen. Områdeløft er et rammeverk for hvordan kommuner kan skape gode nærmiljøer i utsatte byområder, i samarbeid med seg selv, innbyggere og andre lokale aktører. Denne type satsinger kan bestå av både fysiske og sosiale tiltak, slik som (Oslo kommune 2016):

- å ruste opp offentlige utearealer og offentlige bygg som bibliotek og skoler
- å stimulere private aktører til å ruste opp boliger, lokalsentre mv.
- å legge til rette for sosiale møteplasser, organisasjonsliv og sosiale aktiviteter

- å tilpasse tjenestene bedre til beboernes behov og mobilisere beboere til å benytte tjenestene

Fysisk oppgradering og sosiale tiltak kan sies å utgjøre en kjerne i områdesatsinger. I tillegg har mange områdesatsinger tiltak rettet mot levekårsutsatte individer, slik som kvalifisering og opplæring. Nybyggingsprosjekter kan også inngå i eller være relatert til områdesatsinger.

I det statlig-kommunale samarbeidet om områdesatsinger er det et sentralt premiss at satsingene skal bidra til noe mer eller annet enn den ordinære virksomheten. Innsatsen deles gjerne i to hovedkategorier: for det første å gjennomføre investeringer det ikke har vært rom for i ordinære budsjetter, for det andre å bidra til å utvikle nye virkemidler og nye måter å jobbe på (Oslo kommune 2014). Det tildeles ekstraordinære midler, blant annet gjennom statlige tilskudd, men det å bruke ordinære midler på nye måter kan også være en del av en områdesatsing (Oslo kommune 2016).

Selv om områdesatsinger er tidsavgrensede, er det lagt vekt på at innsatsen må ha et visst omfang i tid og penger. Områdesatsingene er forankret i flerårige intensjonsavtaler mellom stat og kommune for å sørge for en forutsigbarhet.

Flere land har hatt satsinger som har likhetstrekk med de norske, men som også har trekk som er relativt ukjente i norsk sammenheng. I flere europeiske land har områdesatsinger hatt relativt tydelige mål om å skifte ut deler av befolkningen i levekårsutsatte områder. Det kan henge sammen med at flere land har store områder med offentlig eide boliger og dermed sterkere styringsmuligheter i boligsektoren. Tiltak som å rive, bygge om og selge offentlige boliger har derfor vært sentrale deler av områdesatsinger i land som Danmark og Nederland (Ruud mfl. 2019b).

15.1.3 Fagdiskusjoner om områdesatsing

15.1.3.1 Diskusjoner om hva områdesatsinger skal løse

Områdesatsinger benyttes i områder med levekårsutfordringer. Samtidig finnes det en rekke velferdsordninger som skal forebygge, løse og kompensere for nettopp levekårsutfordringer, og det er ulike synspunkter på hvilken rolle områdesatsinger skal fylle.

Opphoping av levekårsutfordringer kan gi negative ringvirkninger for barns utvikling og sosiale mobilitet, dels også for voksne. Slike nabolageffekter er omtalt i kapittel 10. Tiltak som

Boks 15.1 Suksesskriterier for områdesatsinger

Erfaringer fra tidligere og pågående områdesatsinger kan bidra til å gjøre nye programmer mer effektive. Noen mulige suksesskriterier, basert på norske og internasjonale erfaringer er:

Kunnskapsutvikling: Kunnskap om det aktuelle området er viktig for å kunne tilpasse tiltakene til de lokale utfordringene. Det gjelder både overordnet kunnskap som statistikk og kunnskap fra lokale kilder. Det er også viktig å evaluere tiltak. Uten systematiske evalueringer er det vanskelig å vite om tiltakene har effekt, og om de bør prøves ut andre steder.

Bred involvering og samarbeid: Beboere, næringsliv og andre private aktører bør involveres fra oppstart og gjennom hele prosjektperioden. Hvis lokale myndigheter er til stede i lokal miljøet, kan de komme i kontakt med beboere som vanligvis ikke deltar i offentlige beslutningsprosesser. Offentlige midler brukt på en god måte kan utløse private investeringsmidler og mobilisere frivillig innsats.

Områdeavgrensning: Det bør vurderes nøye hvordan innsatsområdet skal avgrenses, og ulike hensyn må avveies i avgrensningen. Ved at områdene er relativt små, kan det være lettere å involvere lokale aktører. Samtidig kan for små områder skape stigmatisering. Hvis innsatsen rettes mot et større område enn det mest utsatte, kan det også gi flere ressurser å spille på.

Sammenheng med ordinær drift: Det kan være viktig å etablere samarbeid med og inkludere de ordinære kommunale tjenestene i prosessen, noe som kan lette overgangen fra prosjektrettet områdeinnsats til ordinær drift i kommunen. Også i prosjektperioden kan nye metoder innenfor ordinær virksomhet være minst like viktig som ekstraordinære midler.

Kilde: Ruud mfl. 2019b, Oslo kommune 2016.

kan påvirke den sosioøkonomiske sammensetningen i nabolag, kan fra dette utgangspunktet ha positive effekter på beboernes levekår. Noen forskere mener at nabolageffekter kan være en underliggende forestilling som danner grunnlaget for en områdesatsing, selv om de ikke har funnet belegg for at beslutningstakere ser på nabolageffekter som en sentral begrunnelse (Andersson og Musterd 2005a). Forskere som anser nabolageffektene som små, vil dermed kunne argumentere for at begrunnelsen for områdesatsinger er svak (Musterd og Ostendorf 2008, van Gent mfl. 2009).

Noen er opptatt av at områdesatsinger skal bidra til at områder ikke forfaller. Konsentrasjon av levekårsproblemer kan føre til selvforsterkende negative prosesser som økt fysisk forfall, nedleggelse av butikker, økt utrygghet, redusert samhold og dårligere omdømme. Det kan gjøre at folk som har økonomi til det flytter ut, og at konsentrasjonen av levekårsproblemer blir ytterligere forsterket. Områdesatsinger kan ut fra dette perspektivet komme inn for å dempe slike negative spiraler og kompensere for svikt i private investeringer. Å øke bostabiliteten og legge til rette for at folk blir boende i områdene hvis inntektene deres øker, kan da være en viktig intensjon med områdesatsingene (Andersen og Kielgast 2003). Områdesatsinger er dermed ikke nødvendigvis et virke-

middel for å bedre folks sosioøkonomiske (Andersen 2003) levekår, men for å sikre at områder ikke forfaller. Ut fra en slik tankegang kan det være riktige å bruke velferdspolitiske tiltak for levekårsutfordringer som skyldes større strukturelle problemer som lønnsdannelse, helse og fattigdom. (Samfunnsøkonomisk analyse 2017a).

Et annet argument for områdesatsinger er at lokalområdet kan være en egnet arena for enkelte typer tjenester, særlig for personer som står langt fra både arbeid, utdanning og fritids-/foreningsliv. Tjenester som er tett på der folk bor, kan benyttes til å styrke den grunnleggende kompetansen til å håndtere hverdagen og gjøre forbindelsen mellom beboerne og det ordinære velferdstilbudet sterkere (Christensen mfl. 2018a, Rambøll 2020).

Samtidig fremhever noen at nabolaget som en lite egnet ramme for å bekjempe sosial eksklusjon og fattigdom (van Gent mfl. 2009). Enkelte argumenterer med at områdesatsinger kan gi et skjevt bilde av årsakene til utfordringene i utsatte byområder. Det kan gi et overdrevent inntrykk av at utfordringene skyldes forhold internt i de utsatte områdene framfor at de er resultat av økonomisk ulikhet og segregering (SOU 2005:29). Slike programmer kan da bli en måte for politikere å synliggjøre at de ønsker å gjøre en innsats, men uten at de griper fatt i de underliggende problemene på

strukturelt nivå (Andersson og Musterd 2005a). Gjennom medvirkning og involvering av lokalbefolkningen mener noen at områdesatsinger også kan sende feil signaler. Det kan skape forventninger om at beboere skal ta ansvar for utfordringer de ikke har forutsetninger for å løse (SOU 2005:29). Det er heller ikke alltid enighet om hva som er årsakene til utfordringene. En undersøkelse fra Groruddalen indikerer at offentlig ansatte som jobber i de levekårsutsatte områdene, har en tendens til å mene at utfordringene skyldes forhold utenfor områdene, mens offentlig ansatte som jobber sentralt i kommunen eller i staten, i større grad mener at utfordringene skyldes lokale forhold (Gabrielsen 2014).

Områdesatsinger blir også begrunnet ut fra at det er behov for samordning og innovasjon (Andersson og Musterd 2005a). Det vil si at satsingene ikke nødvendigvis skal løse andre utfordringer enn det ordinær virksomhet skal, men at måloppnåelsen kan bli høyere gjennom å koordinere innsatsen bedre, å involvere lokalbefolkningen og ved å legge til rette for innovasjon.

Det er imidlertid ikke alle som er enige i at områdesatsinger er en egnet organisasjonsform for å påvirke levekårsutfordringer. Prosjektfinansiering betyr ofte at det er usikkert hvor lenge prosjektet kan vare, og om det blir innlemmet i ordinær virksomhet. Da kan det være enklere å prioritere tiltak med kortsiktig effekt foran tiltak med mulig langsiktig effekt. Det kan dessuten oppfattes uheldig hvis myndighetene tildeler kortsiktige prosjektmidler innenfor velferdssektorer, for eksempel skolen, mens de samtidig kutter i de generelle budsjettene (SOU 2005:29). Samordning gjennom områdesatsinger kan også bli en normativ forventning innad i den offentlige forvaltningen. Det kan gjøre at det blir skapt en forestilling om at å samordne er den beste metoden også når det ikke er det (Bohman mfl. 2016 i Roelofs og Salonen 2019).

15.1.3.2 *Diskusjoner om hvordan områdesatsingene bør utformes*

Det er en lang tradisjon for å rehabilitere boliger og uteområder gjennom områdesatsinger. Enkelte mener at områdesatsinger med vekt på å oppgradere områder fysisk er basert på en innbygd og overdreven tro på at en slik innsats skal bidra til å løse sosiale problemer (Musterd og Ostendorf 2005). Fysisk utbedring har ført til at opprinnelige beboere må flytte ut av området, enten som følge av salg av offentlige boliger eller fordi bolig- og leieprisene øker. En slik utvikling

kan være både intendert og ikke intendert, men har blitt kritisert for at folk da må flytte videre med sine levekårsutfordringer og eventuelt bosette seg i andre områder med opphoping av levekårsutfordringer (Musterd og Ostendorf 2005, Posthumus mfl. 2013). Det kan dessuten være vanskelig å stanse utviklingen når nærmiljøet har en sosioøkonomisk blandet befolkning. Områdesatsing kan også forsterke eksisterende gentrifiseringsprosesser. Det gjelder særlig i byer med sterk boligetterterspørsel (Bergsten og Holmquist 2013, Jepsen og Nielsen 2018).

Sosiale og individrettede tiltak kom særlig inn i programmene fra 1990-årene, dels som en reaksjon på erfaringer med rene fysiske oppgraderingsprosjekter (De Decker mfl. 2003, Brofoss og Barstad 2006). Programmer som vektlegger sosiale og individrettede levekårstiltak har imidlertid også blitt møtt med kritikk. Individrettede tiltak som kvalifisering og opplæring kan føre til at flere kommer i jobb. Det kan bety at beboere flytter ut av området når inntektene deres øker, mens området i seg selv forblir uendret. Ustabiliteten som følger av stadige inn- og utflyttinger, kan ha negative effekter på beboerne som fortsatt bor i området. Samtidig hevder også enkelte at det aldri kan betraktes som negativt om et individ utvikler seg og flytter videre (SOU 2005:29). Bruken av velferdstiltak i områdesatsinger er også kritisert fordi det er å forskjellsbehandle folk med utgangspunkt i hvor man bor. Beboerne i områdene får bistand som andre med tilsvarende utfordringer i andre områder ikke nødvendigvis får (Andersson og Musterd 2005, van Gent mfl. 2009).

Enkelte mener at tiltak for å bedre områdekvalitetene dessuten har en tendens til å vektlegges for sterkt i områdesatsinger, på tross av at levekårsutfordringer ofte er hovedbegrunnelsen for at det rettes innsats mot områdene. I en gjennomgang av Storstadssatsningen, New Deal for Communities og den nederlandske Storbysatsingen mente forskerne at det var et misforhold der innsatsen i alle tre la uforholdsmessig stor vekt på områdekvaliteter, samtidig som problembeskrivelsen la vekt på sosioøkonomiske levekårsproblemer (van Gent mfl. 2009).

Store områdesatsingsprogrammer gjennomføres fortsatt i en rekke land. Noen forskere mener imidlertid at områdesatsinger «has been losing its momentum». Forskerne mener at det har skjedd en bevegelse bort fra dyre investeringsprogrammer, som områdesatsingene er. De mener å se en tendens til at man oftere tyr til ekskluderende virkemidler, for eksempel å nekte arbeidsledige å bosette seg i enkelte områder (van Gent mfl.

2018). Slike ekskluderende virkemidler blir også møtt med kritikk. I en dansk undersøkelse konkluderer utrederne med at det ikke finnes bevis for at ufrivillige fraflyttinger fra utsatte områder løser disse områdenes problemer (Jepsen og Nielsen 2018).

15.2 Områdesatsinger i Norge

Handlingsprogrammet Oslo indre øst (1997–2006) var det første store samarbeidsprogrammet mellom stat og kommune som skulle bidra til bedre levekår i utsatte byområder. Men også tidligere prosjekter og støtteordninger har i ulik grad trekk fra områdesatsinger. Det gjelder blant annet flere støtteordninger for å oppgradere bygninger og utearealer og programmer som «Nærmiljø i by» og «Miljøbyprogrammet» i 1990-årene.

I 2007 startet et samarbeid mellom staten og Oslo kommune om en områdesatsing i Groruddalen. Etter hvert er områdesatsingene utvidet til flere bydeler i Oslo og flere kommuner. Staten er, eller har nylig vært, involvert i områdesatsinger i Stavanger, Bergen, Trondheim, Drammen og Oslo.

15.2.1 Mål for områdesatsinger

Oslo

Groruddalssatsingen var i første omgang tiårig (2007–2016), men en ny avtale er undertegnet for ytterligere ti år (2017–2026). I den første Groruddalssatsingen (2007–2016) var målet

en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopp- rusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Det utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes.

Satsingen besto av fire programområder med hver sine delmål: 1) miljøvennlig transport, 2) Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø 3) bolig-, by- og stedsutvikling og 4) oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering.

I 2007 startet Oslo kommune og staten et samarbeid om områdesatsing i Oslo sør. Over tid ble samarbeidet utvidet til å gjelde flere områder i Oslo indre øst. Samarbeidet for Oslo sør og Oslo indre øst ble forlenget gjennom intensjonsavtaler

mellom staten og Oslo kommune for perioden 2019–2026. Områdesatsingene i Oslo (2017–2026) har fått følgende målsetting: «varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder [...] der behovene er størst, slik at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige og aktivt deltakende i lokalsamfunn og storsamfunn.»

Oslo kommune har vedtatt en egen områdepolitikk som gjelder hele byen, ikke bare områder med konkrete satsinger. Målet for denne politikken er at «alle lokalområder i Oslo oppleves som gode og trygge steder å bo og vokse opp». Områdepolitikken har tre hovedstrategier:

- etablere et system for å følge med på utviklingen i alle lokalområder i Oslo
- gjennomføre helhetlige og koordinerte innsatser i særlig utsatte lokalområder
- motvirke en framtidig negativ utvikling i andre etablerte eller nye boligområder

Drammen

Hovedmålet for områdesatsingen på Fjell i Drammen var «[ø]kt sysselsetting og færre på lavinntekt i 2020 sammenliknet med 2010». Satsingen Fjell 2020 ble avsluttet ved utgangen av året 2019. Områdesatsingen hadde tre strategiområder:

- tjenesteutvikling – gode offentlige tjenester som gir kvalifisering og arbeid
- områdeutvikling – områdeutvikling som gir godt bomiljø, gode møteplasser, aktivitetstilbud og et variert boligtilbud
- ressursmobilisering – gjennom samarbeid med beboere, borettslag, private, frivillige organisasjoner og statlige myndigheter

Drammen kommunestyre vedtok i 2020 å prioritere en områdesatsing i kommunedel 7, som omfatter Strømsø nord, Grønland, Marienlyst, Brandengen og Tangen. Satsingen, som har navnet Strømsø 2030, vil strekke seg over en tiårs periode og har til hensikt å forbedre «Strømsøs» fysiske og sosiale forhold. Stat og kommune undertegnet en intensjonsavtale i oktober 2020. Hovedmålet med områdesatsingen er at flere beboere i området skal få styrket sine levekår gjennom varig forbedring av tjenester og nærmiljøkvaliteter. Satsingen bygger på fire velferdspilarer: arbeid, utdanning, bolig og helse.

Stavanger

I 2017 inngikk staten og Stavanger kommune en intensjonsavtale om en områdesatsing i Storhaug

bydel. Programmet legger opp til innsatser innenfor følgende områder:

- inkludering gjennom tidlig innsats i oppvekst-tjenestene
- gode bo- og nærmiljøer
- sosialt entreprenørskap

Bergen

Bergen kommune har områdeprogrammer med tilskudd fra Husbanken i bydelene Årstad, Indre Laksevåg og Ytre Arna.

Staten og Bergen kommune undertegnet høsten 2019 en intensjonsavtale om områdesatsing i Loddefjord og Olsvik. Hovedmålet for satsingen er å forbedre fysiske og sosiale forhold og bidra til å motvirke sosial ulikhet når områdene fortettes og videreutvikles. Programarbeidet er delt inn i tre delprogram; nærmiljø, oppvekst og utdanning og byutvikling for infrastruktur.

Trondheim

Trondheim kommune har et områdeprogram for perioden 2013–2020 for bydelene Saupstad og Kolstad. Kommunen har mottatt tilskudd fra Husbanken. Områdeløftet på Saupstad–Kolstad har fire målområder:

- Bydelen skal fremme livskvalitet og helse.
- Barn og unge skal ha kompetanse som styrker dem i møte med framtiden.
- Bydelen skal bli en bærekraftig bydel med variert boligsammensetning og høy kvalitet på infrastruktur og offentlige rom.
- Bydelen skal bli en inkluderende bydel med gode møteplasser og muligheter for deltakelse.

15.2.2 Statlige midler til områdesatsinger

Staten tildeler midler til områdesatsinger fra ulike sektors budsjetter. Midlene er hovedsakelig tilskudd til de aktuelle kommunene, men enkelte tilskudd blir også tildelt private aktører eller ulike statlige instanser får ekstrabevilgninger som de selv benytter i de utsatte områdene. Se boks 15.2 for nærmere omtale.

De statlige tilskuddsmidlene til kommunene skal gå til å utvikle nye arbeidsmetoder eller til å investere i fellesarealer i nærmiljøene. Staten tildeler ikke tilskudd til ordinære driftsoppgaver eller til å vedlikeholde eiendommer. Tilskuddene skal gi kommunene større økonomisk rom til å utvikle tjenestene og gjennomføre investeringer. På sikt skal det bidra til mer effektive og varige tjenester i de aktuelle områdene. Vellykkede pro-

sjekter kan videreføres i ordinær drift i kommunene.

I 2017 gikk en ekspertgruppe (Andreassenutvalget) gjennom alle de øremerkede tilskuddene til kommunesektoren og foreslo endringer.¹ Ekspertgruppa viste blant annet til åtte øremerkede tilskuddsordninger til områdesatsinger innenfor områder som helse, sysselsetting, barnehage og bomiljø. Gruppa mente at tilskuddene i hovedsak går til tiltak som kommunene har et klart definert ansvar for, og at tilskuddene primært burde innlemmes i rammetilskuddet. Videre var ekspertgruppa av den oppfatning at det ellers burde vurderes og begrunnes spesielt hvorfor rammetilskudd ikke er et egnet virkemiddel, og viste til at det allerede eksisterer et storbytilskudd innenfor inntektssystemet. Anbefalingen fra gruppa var at tilskuddene til områdesatsinger i alle fall burde samles i en eller flere felles tilskuddsordninger.

15.2.3 Statens rolle og ansvar i områdesatsinger

Ulike offentlige myndigheter har ansvar og roller som kan virke inn på situasjonen i levekårsutsatte områder. Kommunene har ansvaret for sentrale velferdsoppgaver. Det gjelder ikke minst oppgaver innenfor sektorer som barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester. Andre kommunale oppgaver inkluderer arealplanlegging, kommunale veier, biblioteker og ulike kultur- og fritidstiltak. Kommuner og fylkeskommuner har også et ansvar for å bidra til samfunnsutvikling, blant annet forankret i plan- og bygningsloven. Fylkeskommunene har ansvaret for videregående skoler, fylkesveier og kollektivtransport. I tillegg har fylkeskommunene blant annet ansvaret for en del kulturtiltak, en del regionale næringstiltak og regional planlegging.

Staten styrer kommunene og fylkeskommunene primært gjennom lover. I tillegg stimulerer staten kommunene og fylkeskommunene til å ta på seg en rekke oppgaver som ikke er lovpålagt gjennom øremerkede tilskuddsordninger og retningslinjer mv. Statlige organer, som direktorater, har også en faglig rolle som utvikler, forvalter og formidler av kunnskap innenfor sitt fagområde. Statlige ansvarsområder innenfor blant annet skatte- og avgiftspolitik, arbeidsmarkedspolitikk, inntektssikring, samferdsel, helsesektor og

¹ «Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren».

Boks 15.2 Statlige finansieringsordninger til områdesatsinger

Staten gir tilskudd og andre former for øremerkede midler til områdesatsinger fra en rekke departementers budsjetter:

Bomiljøtiltak og områdeutvikling: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) tildeler tilskudd via tilskuddsordningen «Områdesatsing i byer». Tilskuddsordningen skal bidra til at «flere beboere i områder med særskilte levekårsutfordringer kan bli økonomisk selvstendige gjennom arbeid, og bli aktive deltakere i lokalsamfunn og storsamfunn. Det skal også bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i disse områdene». Kommunene utarbeider årlig et handlingsprogram som ligger til grunn for søknader om midler innenfor tilskuddsordningen. Kommunene skal også bidra med egne midler til gjennomføringen av programmet. Handlingsprogrammene skal omfatte tiltak som bidrar til

- inkludering, trygge og gode bo-, oppvekst- og nærmiljøer
- frivillighet i utsatte lokalområder
- økt kvalitet i de fysiske omgivelsene og attraktive møteplasser
- insentiver til sosialt entreprenørskap
- forebygging av utenforskap og kriminalitet
- bedring av ulike offentlige tjenester
- omdømmebygging og gode bomiljø
- bedre kopling mellom overordnet byutvikling og det konkrete nærmiljøarbeidet

I tillegg finansierer KMD et tilskudd til bolig- og områdeutvikling i byer. Tilskuddsmidlene fordeles mellom utvalgte områdesatsinger, og tildeles Oslo, Bergen og Trondheim kommune. Tilskuddet skal bidra til å forbedre bomiljøet, blant annet ved forbedrede fysiske kvaliteter ved bomiljøet, økt opplevelse av trygghet og sosial deltakelse i nærmiljøet.

Kvalifisering til arbeid og sosialt entreprenørskap: Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) tildeler tilskudd til som går til kvalifisering til arbeid og sosialt entreprenørskap. Tilskuddsmidlene tildeles fra en tilskuddsordning til kommunene for å utvikle de sosiale tjenestene i NAV-kontoret og til prosjekter som er rettet mot sosialt og økonomisk vanskeligstilte, og de er øremerkede områdesatsinger.

Forebyggende, helsefremmende tjenester og nærmiljøtiltak: Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) tildeler tilskudd som er øremerket områdesatsinger fra en tilskuddsordning til lokalt folkehelsearbeid. Formålet med tilskuddet er å støtte arbeidet for mer helsefremmende og sosialt bærekraftige lokalmiljøer i utsatte byområder. Deler av statens tilskuddsordning for å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten er også øremerkede områdesatsinger.

Kriminalitetsforebygging: Justis- og beredskapsdepartementet (JD) tildeler ekstra midler til politiinnsats i enkelte områdesatsinger for å følge opp unge i risikozonen og forhindre rekruttering til kriminelle miljøer. Målet er å bidra til å styrke den forebyggende innsatsen fra politiet ved at politiet er sterkere til stede i utsatte områder, ved å følge opp unge i risikozonen tettere og ved å styrke samarbeidet mellom politiet og andre relevante aktører.

Innsats i barnehage, skole og skolefritidsordning: Kunnskapsdepartementet (KD) tildeler tilskudd øremerket prosjekter i barnehager og skoler i områdesatsingene som en del av en tilskuddsordning til kvalitetsutvikling i grunnopplæringen.

Integreringsfremmende tiltak: KD tildeler tilskudd øremerket områdesatsinger innenfor en tilskuddsordning til kommunale innvandrertiltak. Tilskuddsordningen skal gå til å styrke og videreutvikle arbeidet i kommunene med integrering av flyktninger og innvandrere i arbeids- og samfunnsliv. De øremerkede tilskuddene til områdesatsinger skal også gå til tidlig innsats for barn og unge, til at flere fullfører videregående skole, og til å sikre flere lærlingplasser.

Blågrønn infrastruktur: Klima- og miljødepartementet (KLD) tildeler tilskuddsmidler øremerket utvalgte områdesatsinger fra en tilskuddsordning for friluftsliv. Tilskuddene skal bidra til å utvikle friluftsområdene.

Frivillighet, kunst og kultur mv.: Kulturdepartementet (KUD) tildeler tilskudd øremerket områdesatsinger fra en tilskuddsordning rettet mot fritidsaktiviteter for barn og unge. Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, kan delta i organiserte fritidsaktiviteter sammen med andre barn.

Boks 15.3 Begrunnelser for øremerkede tilskudd

Om lag 5 prosent av kommunenes inntekter kommer fra tilskudd fra staten øremerket særskilte formål. Nær 250 statlige tilskuddsordninger er rettet mot kommunesektoren. At det er hensiktsmessig med øremerkede tilskudd, kan begrunnes på flere måter:

- Når det er et nasjonalt mål å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, kan det være formålstjenlig med øremerkede tilskudd i en oppbyggingsperiode.
- Noen kommunale tjenester er bare aktuelle i avgrensede geografiske områder eller gjelder bare for visse grupper innbyggere. Da kan det være vanskelig å utforme kriterier for fordelingen av rammetilskudd.
- Øremerkede tilskudd kan være hensiktsmessig for tidsavgrensede forsøk eller prosjekter i enkelte kommuner.

Kilde: Veileder «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner», Difi-notat 2017:3.

politi vil også på ulike måter kunne virke inn på utviklingen i levekårsutsatte områder.

Samordning og samarbeid kan skje på ulike nivå og gjennom ulike prosesser. Det kan handle om samordning av ulike tjenester slik at mottakerne møter et koordinert tjenesteapparat. Det kan også dreie seg om å samordne beslutningsprosesser mellom ulike forvaltningsnivåer, sektorer og aktører. I hvilken grad og på hvilken måte statlige myndigheter involverer seg varierer mellom områdesatsinger, og staten er særlig sterkt involvert i Oslo.

Hvordan statlig-kommunale samarbeid om områdesatsinger oppstår og forankres, blir beskrevet på følgende måte på Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettside:

Noen kommuner har byområder med så store levekårsutfordringer at de ønsker statlig bistand. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer i samarbeid med relevante departementer om det er behov for en ekstraordinær statlig innsats. Samarbeidet forankres i en intensjonsavtale om langsiktig satsing.

Intensjonsavtalen utarbeides i samarbeid mellom stat og kommune. Den redegjør for hvilke utfordringer området har og hvordan stat og kommune skal bidra.

I intensjonsavtalen mellom staten og Oslo kommune fra 2007 var ansvarsdelingen mellom stat og kommune beskrevet på følgende måte: «Oslo kommune har ansvaret for den helhetlige utviklingen i Groruddalen. [...] Regjeringen vil styrke Groruddalen ut fra sitt ansvar for den nasjonale infrastrukturen, statlige eiendommer og virksomheter som er lokalisert der og ut fra et overordnet ansvar.» Arbeids- og ansvarsfordelingen i den første Groruddalssatsingen var ikke fullt ut klarlagt da denne satsingen startet, men utviklet seg underveis. Statens rolle var primært å finansiere tiltak initiert lokalt, men de statlige virksomhetene arbeidet også strategisk med utviklingen av satsingen (Reinvang mfl. 2015).

I intensjonsavtalene for de pågående områdesatsingene i Oslo er det lagt vekt på å styre gjennom samordning. Ifølge disse avtalene skal staten og Oslo kommune sammen utvikle og prøve ut nye virkemidler og arbeidsformer for å bedre koordineringen av statlige og kommunale virkemidler. I programbeskrivelsen til Groruddalssatsingen 2017–2026 står det blant annet:

Organisering av satsingen må legge til rette for effektiv styring på tvers av de vertikale nivåene i satsingen, fra politisk ledelse på statlig og kommunal side og ned til de enkelte prosjektansvarlig bydeler og etater. Disse styringslinjene må samtidig tilpasses styringssystemene som ligger i den ordinære linjestrukturen på statlig og kommunal side.

Dagens områdesatsinger i Oslo har tre delprogrammer: «Oppvekst og utdanning», «Sysselsetting» og «Nærmiljø». Hvert av delprogrammene ledes av et programstyre med representanter fra stat (direktorater og departementer) og kommune. Programstyrene har ansvaret for å følge opp arbeidet med å implementere tiltak, utvikle årlige handlingsprogrammer, budsjett og årsrapport. Programiergruppa (byrådsavdelinger i Oslo kommune og sju departementer) gir føringer og styringssignaler for arbeidet innenfor de enkelte delprogrammene, behandler årlige handlingsprogrammer med forslag til tiltak og tildeler midler til de ulike delprogrammene. Programeiergruppa rapporterer til politisk ledelse gjennom en årsmelding.

Erfaringene med og synspunktene på områdesatsingene som styringsform er delte blant aktø-

rer som er involvert i satsingene. Noen mener at nettverksstyring gir gode synergieffekter, mens andre mener at linjeorganisasjonene kan håndtere dette minst like godt. Enkelte kommunale aktører mener at måten statlige organer involverer seg på, begrenser handlingsrommet de har. De fleste av de kommunalt ansatte informantene ga uttrykk for at tidsbruken sto i et akseptabelt forhold til nytten ved organiseringen, basert på erfaringer fra tre ulike områdesatsinger.² Kunnskapsutveksling og økt forståelse på tvers av offentlige sektorer er momenter som informantene trekker fram som positive effekter av organiseringen. At det ble brukt programgrupper i Groruddalen, førte til at de lærte av hverandre på tvers av forvaltningsnivåer innenfor ett og samme fagområde. Det var vanskeligere å få til kunnskapsutveksling på tvers av sektorer (ibid.). Også årsrapportene til områdesatsingene i Oslo viser at det er delte erfaringer og også utfordringer med samordningsmodellen. Blant annet blir det trukket fram at det kan være vanskelig å definere rollen til de statlige aktørene, og at mange beslutninger tas i den ordinære linjeorganisasjonen heller enn innad i prosjektene.³

15.3 Erfaringer med områdesatsinger

Det er gjennomført en rekke evalueringer og studier av områdesatsinger, både i Norge og internasjonalt. Resultatene fra studiene avhenger både av hvordan satsingene er innrettet, og av hvilke mål de har, av den lokale situasjonen og av studienes metoder. Resultatene er derfor dels motstridende og ikke nødvendigvis relevante for andre satsinger. Det er gjennomført få effektevalueringer (Andersen og Brattbakk 2020). En rekke metodiske utfordringer gjør det også vanskelig å måle effektene av slike satsinger (se f.eks. Brofoss og Barstad 2006). Nedenfor følger likevel noen utdrag fra resultater og diskusjoner om områdesatsingenes effekter.

15.3.1 Erfaringer fra norske områdesatsinger

15.3.1.1 Den første Groruddalssatsingen

Den første Groruddalssatsingen hadde flere overordnede hovedmål og var delt inn i fire programområder med egne delmål. Evalueringen av sat-

singen var konsentrert om effektene innenfor de fire programområdene (Agenda Kaupang mfl. 2016).

Samlet sett mente utrederne at satsingen særlig hadde lyktes med å ruste opp det fysiske miljøet. Rundt 70 prosent av beboerne i områder som fikk tilskudd til områdeløft, mente at Groruddalen hadde fått bedre parker og turområder, mer attraktive boområder og generelt blitt et bedre sted å bo. Effekten på levekår var ikke like tydelig. Utrederne fant heller ikke at innbyggernes trivsel og tilknytning til boområdet har endret seg systematisk for Groruddalen generelt.

Utrederne pekte samtidig på at midlene i Groruddalssatsingen var små sammenliknet med øvrig ressursbruk i dalen. De viste til at Oslo kommune brukte cirka 5 milliarder kroner årlig på tjenesteproduksjon i bydelene og skrev: «Mens områdeløftet på Romsås har hatt budsjett på ca. 50 millioner kroner, har borettslagene på Romsås samtidig pusset opp for over 1 milliard kroner.» (ibid.) Enkelte offentlig ansatte mente at midlene i Groruddalssatsingen ble utjevnet ved at kriteriene for Oslo kommunes inntektsfordeling ble endret på samme tid, og at de ordinære midlene til Groruddalen da ble redusert (Gabrielsen 2014).

Opprinnelig var det en intensjon at Groruddalssatsingen skulle jobbe for å påvirke store statlige infrastrukturprosjekter i Groruddalen. Denne strategien ble endret underveis. Evalueringen konkluderte med at satsingen i liten grad lyktes i å påvirke de store infrastrukturprosessene, men lyktes i å gjennomføre mindre prosjekter basert på lokale behov som trafiksikkerhet, støyskjermer mv. Målene for uteområder og kulturmiljø anså utrederne som nådd som en følge av de mange fysiske tiltakene som ble gjennomført. Utrederne mente at det åpenbart hadde blitt bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett. De kunne samtidig ikke svare tydelig på om de beste tiltakene var blitt prioritert. For bolig- og stedsutvikling mente de at det ble gjort mye godt arbeid, men at målene kan ha vært for ambisiøse. Erfaringer fra denne delen av programmet er også omtalt i kapittel 14.

Selv om det ble gjennomført en rekke fysiske tiltak, var boligprisveksten i Groruddalen lavere enn gjennomsnittet i Oslo (ibid.). Det kan være en indikasjon på at satsingen ikke endret Groruddalens omdømme vesentlig. En undersøkelse av boligprisendringer i de fire områdene med områdeløft fant imidlertid at prisene økte i to av disse sammenliknet med prisnivået i andre deler av Groruddalen. I ett av områdene var det en tydelig negativ utvikling i prisforskjellen, mens prisforskjellen var tilnærmet uendret i det siste av områ-

² Den første Groruddalssatsingen, Oslo indre øst og Fjell 2020.

³ Årsrapporter til delprogrammene for områdesatsing i Oslo, 2017 og 2018.

dene (Aarland mfl. 2017). Det kan indikere at områdeløft virker positivt for attraktiviteten og omdømmet.

I evalueringen av Groruddalssatsingen mente utrederne at målene på utdanningsfeltet i noen grad var nådd, mens de på sysselsetting ikke var nådd. De viste til at det ble brukt betydelige midler til skole og barnehage, men lite til sysselsetting, helse, ungdomstilbud og kultur- og foreningsliv. Fram til 2014 ble 79 prosent av samlet ramme for delprogrammet om oppvekst, kultur og inkludering brukt på skole og barnehage. Over halvparten av midlene ble brukt på gratis kjerne-tid i barnehage. Utrederne fant positive resultater i elevenes leseferdigheter i løpet av satsingsperioden. De mente at det kunne tilskrives positive effekter av tiltakene i Groruddalssatsingen, men kunne ikke dra sikre slutninger om årsakene til utviklingen. Utrederne pekte på at innsatsen på sysselsetting og kvalifisering var begrenset (50 millioner kroner på ti år) og i hovedsak rettet mot utsatte og små grupper. De mente også at det var utfordrende å finne effekter på sysselsettingen selv om innsatsen kan ha gitt resultater for deltakerne innenfor de enkelte prosjektene (Agenda Kaupang mfl. 2016).

Utrederne var også av den oppfatningen at Groruddalssatsingen på visse måter bidro til innovasjon. Gratis kjernetid i barnehage og Alnaskolen var noen av eksemplene de trakk fram. Samtidig mente de at deler av satsingen i bunn og grunn hadde form av konvensjonelle tiltak som løsning på kjente problemer. De viste også til at gratis kjernetid i barnehage ikke var noe nytt i Groruddalssatsingen, men hadde vært prøvd i andre bydeler. Nyvinningen handlet derfor primært om at prosjektperioden var lengre enn tilsvarende forsøk hadde vært tidligere.

Utrederne omtalte flere eksempler på tiltak hvor ulike delmål ble sett i sammenheng. Et eksempel på dette var at fysisk opprusting av uteområder kunne støtte opp om mål om folkehelse og deltakelse. Det mente utrederne viste at det var samspill mellom programområdene som sannsynligvis ga satsingen en merverdi. Utrederne viste videre til at det over tid utviklet seg en rollefordeling mellom bydelene og kommunens etater som opplevdes som en nyvinning av de involverte aktørene. De mente at det ga medvirkningsprosesser som sikret bedre forankring i lokale behov og ønsker (ibid.). Flere informanter ga uttrykk for at satsingen hadde gitt bydelene et større spillerom og muligheter til å påvirke kommunens planprosesser. Samtidig fortalte informanter i bydelene også at det var utfordrende å koordinere tiltak. En utfor-

Boks 15.4 Områdeløft i Groruddalen

Det er gjort egne undersøkelser i flere områder i Groruddalen hvor det har blitt gjennomført områdeløft. For Lindeberg tydet en spørreundersøkelse på at det var en positiv utvikling på flere sosiale indikatorer i perioden med områdeløft. Beboerne følte seg tryggere, de var mer tilfredse med fritidstilbudet, og de ble mer aktive i nærmiljøet. Selv om beboerne syntes området ble finere, mente de fortsatt at det var utfordringer som for få fritidstilbud. Undersøkelsen pekte på at mange familier sliter økonomisk, og utrederne mente at det kan være vanskelig å kople områdeløft med tjenester som hjelper de mest utsatte familiene (Ruud og Vestby 2017b).

På Furuset har det blitt investert i flere større anlegg, som Verdensparken og Furuset bibliotek og aktivitetshus (FUBIAK). En spørreundersøkelse tyder på at dette har bidratt til at beboerne er stoltere av området de bor i, og opplever en sterkere stedsidentitet. Sammen med oppussede fasader i borettslagene kan det ha medvirket til at flere ser på området som attraktivt. Likevel tyder ikke boligprisutviklingen på at attraktiviteten har økt sterkt. Det kan henge sammen med at attraktiviteten øker blant beboere i området uten at områdets omdømme utad har økt tilsvarende (Ruud mfl. 2019a).

dring var at sosiale tiltak kan ta lengre tid å iverksette, gjennomføre og evaluere enn fysiske tiltak. Videre opplevde noen at tiltakene innenfor satsingen ikke var godt nok koordinert med det eksisterende bydelsarbeidet (Gabrielsen 2014).

Det ble også sett på som en utfordring at mange av temaene folk var opptatt av, ikke var en del av Groruddalssatsingen, slik som miljøproblemer som kom av motorveier og logistikkterminal, og at sykehuset skulle flyttes. I flere medvirkningsprosesser kom det opp forslag og ønsker som myndighetene ikke kunne følge opp.

Et sentralt premiss i Groruddalssatsingen var at midlene ikke skulle gå til drift av ordinær virksomhet. Samtidig var ikke skillet mellom investerings- og driftsmidler entydig, og informanter ga uttrykk for at det var uenighet om hva som kunne kategoriseres som investeringsmidler. Informanter fra bydelene mente det var vanskeligere å innpasse

sosiale tiltak enn fysiske tiltak i kravet om å ikke benytte driftsmidler. Alle bydelene hadde jobbet lenge med forebyggende arbeid, og det var utfordrende å finne ut hvordan midlene fra Groruddalssatsingen skulle innpasses i dette arbeidet (ibid.).

I evalueringen av Groruddalssatsingen mente utrederne at det var sannsynlig at Groruddalssatsingen ville ha varige virkninger. De mente at de fysiske tiltakene vil ha varig virkning uansett, men større effekt hvis de ble driftet og godt vedlikeholdt. Det ble gjennomført en rekke fysiske tiltak under Groruddalssatsingen som ville trenge vedlikehold, og driftsansvaret har ikke alltid vært avklart. Drift og vedlikehold vil for øvrig være avhengig av å bli prioritert på kommunale budsjetter. For andre typer tiltak mente utrederne at sannsynligheten for om de ble videreført på ordinære kommunale budsjetter, hang sammen med hvor effektive de viste seg å være (Agenda Kaupang mfl. 2016). Blant de involverte aktørene var det imidlertid flere som hadde lave forventninger til at tiltakene ville bli videreført etter prosjektperioden. Det kan være et omfattende arbeid å sikre videreføring av prosjekter og kan inkludere spørsmål om finansieringskilder, samarbeidspartnere og forankring av tiltaket (Gabrielsen 2014).

15.3.1.2 Oslo sør

I Bydel Søndre Nordstrand ble det gjennomført en områdesatsing mellom 2007 og 2018. Satsingen skilte seg fra Groruddalssatsingen ved at midlene i hovedsak ble tildelt beboere og frivillige organisasjoner etter søknad. Evalueringen av satsingen tyder på at denne innretningen kan ha bidratt til å imøtekomme lokale ønsker. Beboerne var i stor grad opptatt av å få flere sosiale møteplasser. Tiltak ble gjennomført i ulike befolkningsgrupper og spredt utover bydelen. Det var også økt oppslutning om arrangementer gjennomført av frivillige organisasjoner. Samtidig viste evalueringen at ulike tiltak ble rettet mot de samme gruppene og geografiske stedene, og at det kunne vært behov for noe mer koordinert innsats (Ruud og Vestby 2018).

15.3.1.3 Fjell 2020

Evalueringen av områdesatsingen på Fjell i Drammen tar ikke tydelig stilling til i hvilken grad hovedmålet om å øke sysselsettingen og å få færre på lavinntekt ble nådd. Utrederne mente det var vanskelig å si om hovedmålet er nådd, fordi de manglet statistikk. Utrederne antok imidlertid at målet delvis ble nådd gjennom kvalifiserings- og

sysselsettingstiltakene i satsingen. De mente at en viktig suksessfaktor er at NAV-tiltakene er lokalisert på Fjell, slik at det var kjente omgivelser og kort vei mellom tiltaket og hjemmet for deltakerne. Satsingen hadde også mange tiltak som la til rette for fritidsaktiviteter for barn og unge. Samlet sett vurderte utrederne at Fjell 2020 hadde vært en svært vellykket satsing. De mente at områdesatsingen hadde gode og viktige tiltak som hadde hatt stor betydning for befolkningen på Fjell. Flere intervjuobjekter mente også at folks syn på bydelen hadde utviklet seg i klar positiv retning, og utrederne ga uttrykk for at det var sannsynlig at Fjell 2020 hadde påvirket omdømmet positivt (Rambøll 2020).

15.3.1.4 Handlingsprogrammet Oslo indre øst

Handlingsprogrammet for Oslo indre øst (1997–2006) var en felles satsing mellom stat og kommune for å bedre levekårene. Målområdene var flere: bedre oppvekstforhold, boforhold, helsefremmende tiltak, arbeidsmarkedstiltak og nærmiljø.

En undersøkelse av levekår og flytting viste blant annet at arbeidsledigheten gikk ned, færre mottok sosialhjelp og andelen med høyere utdanning økte i perioden undersøkelsen målte. Beboerne fikk bedre tilgang til sosiale og kulturelle møteplasser, og utrederne mente at handlingsprogrammet bidro til å styrke skolene. Samtidig var kriminaliteten og folks opplevelse av utrygghet stabil, og trafikkstøyen fra veiene endret seg lite. Bomiljøet i de kommunale gårdene så også ut til å utvikle seg i feil retning. Undersøkelsen konkluderte med at flyttemønstre åpenbart påvirket levekårene positivt, men at handlingsprogrammet sannsynligvis også hadde bidratt til den positive utviklingen. Undersøkelsen pekte i tillegg på at annen politikk hadde hatt stor betydning. De viste blant annet til at investeringene i Bjørvikatunnelen var flere ganger så stor som samlet ramme for handlingsprogrammet. Dette var en endring som var forventet å bety mye for områdene (Barstad mfl. 2006).

Evalueringen drøftet i hvilken grad handlingsprogrammet ville gi varige endringer. Den viste til at involverte informanter var bekymret for om tiltakene ville bli opprettholdt etter at handlingsprogrammet var ferdig. Samtidig viste den til informanter som var positive til at programmet hadde gjort det mulig å utvikle nye metoder.

Evalueringen omtalte også programmets mål og mente det ikke kom helt klart fram om målet var å «bedre levekårene til de personer som opp-

rinnelig bodde der (f.eks. per 1997)», eller om det var «å bedre levekårene til de personer som bor der til enhver tid». Samtidig mente enkelte informanter at satsingen på oppvekst i handlingsprogrammet var viktig i alle tilfeller. Den kunne gi positive effekter for barn og unge senere i livet, selv om de flyttet ut av bydelene (ibid.).

Ifølge en evaluering av organiseringen av handlingsprogrammet ble innbyggerne i lokalsamfunnet involvert gjennom brukermedvirkning på prosjektnivå. Sivilsamfunnsaktører lokalt, slik som frivillige organisasjoner, foreninger og næringslivsaktører, ble i mindre grad involvert. Utrederne mente at det sannsynligvis lå et ubrukt potensial i denne typen involvering, og at bredere og dypere deltakelse fra lokalsamfunnet kunne utløst mer egendrevet utvikling og styrket måloppnåelsen (Hanssen og Klausen 2006).

15.3.1.5 Tidlige områderettede tiltak

I 1980- og 1990-årene hadde flere norske kommuner støtteordninger for å oppgradere boliger og uteområder. Husbanken bidro med tilskudd til byfornyelse. Da Husbankens byfornyelsestilskudd for perioden 1994–1999 ble evaluert, anslo utrederne at tilskuddet bidro til å øke private og kommunale investeringer i bolig- og områdefornyelse. Nesten alle midlene gikk til Oslo, Bergen og Trondheim. Utrederne registrerte at boligpriser i områder med høy byfornyelsesaktivitet steg. De konkluderte med at den økte attraktiviteten for en stor del var et resultat av byfornyelsen (Nordvik 2001). I en undersøkelse av utvalgte byfornyelsesgårder i Oslo fra 1998–2000 fant utrederne at 70 prosent av beboerne hadde flyttet i løpet av rehabiliteringsperioden. Over halvparten sa at de ikke lenger hadde råd til å bo der (Brattbakk og Dyb 2001).

I tillegg til byfornyelsen har det eksistert flere ordninger med tilskudd til områderettede tiltak siden 1970-årene (Brofoss og Barstad 2006). Ordningene har dreid seg om både fysisk opprusting og om sosiale tiltak som å styrke lokaldemokrati og deltakelse. For eksempel var *Nærmiljø i by*-prosjektene i 1990-årene rettet mot blant annet trygghetsskapende tiltak og barn og unges oppvekstmiljø i drabantbyer i Oslo og Bergen. Evalueringen fra Loddefjord-prosjektet i Bergen konkluderte med at det skjedde positive endringer i området. Nærmiljøprosjektet bidro til dette, men andre forhold var vel så viktige for utviklingen (Unstad og Ytrehus 2004, omtalt i Brofoss og Barstad 2006).

Miljøbyprogrammet var et samarbeidsprogram mellom staten og utvalgte kommuner i perioden 1993–2000.⁴ Hovedmålet med prosjektet var å utvikle byene i en mer miljøvennlig retning, men Miljøbyen Gamle Oslo hadde også et mål om å bedre levekårene til dem med dårlige levekår (Hovedrapport 2000).

I sluttrapporten for Miljøbyen Gamle Oslo står det blant annet følgende under spørsmålet om levekårene er blitt bedre:

Med utgangspunkt i Oslo kommunes levekårsstatistikk, har Miljøbyen Gamle Oslo sannsynligvis ikke bidratt til å bedre levekårene i Gamle Oslo. Dette skyldes i hovedsak at indikatorene som benyttes er lite egnet til å måle effekter av de tiltakene Miljøbyen arbeidet med. Det eneste som sannsynligvis ville endret Gamle Oslos bunn plassering på kommunens levekårsstatistikk, var en utflytting av innbyggere med karakteristika som slår dårligst ut på statistikken, noe Miljøbyen ikke har jobbet med. [...] Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom det bildet som levekårsstatistikken gir og hvordan befolkningen selv opplever sine levekår og sine omgivelser. [...] I en bypolitisk sammenheng er det behov for å vurdere levekårene også i forhold til områdekvaliteter som ikke så lett fanges opp i registeropplysninger om individene.

15.3.2 Evalueringer fra andre nordeuropeiske land

15.3.2.1 Storstadssatsningen i Sverige

I Sverige var segregering i storbyene i 1990-årene en drivkraft bak lanseringen av «Storstadssatsningen». Satsingen hadde som mål å bryte den sosiale, etniske og diskriminerende segregeringen. Sju kommuner, med til sammen 24 boligområder, ble inkludert i satsingen.

Det ble gjennomført en rekke evalueringer fra de involverte byområdene. Resultatene fra evalueringene ble sammenfattet i en offentlig utredning, SOU 2005:29 *Storstad i rörelse*. Evalueringene ga ulike resultater, men noen temaer var gjennomgående. En generell konklusjon var at det var et tydelig gap mellom mål og innsats, og at det overgripende målet om å bryte segregeringen var urealistisk. En av vurderingene var at

⁴ Kommuner: Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Tromsø i tillegg til Bydel Gamle Oslo.

om man studerer det utsatta området utan att placera in det som en del av det omgivande samhället, skapas endast en partiell förståelse för sammanhangen. Risken är stor att fokus förflyttas från segregationsproblematikens djupt liggande mönster, till en tolkning som är mer politiskt handterbar.

Samtidig konkluderte utredningen med at

[ä]ven om målet att bryta social, etnisk og diskriminerande segregation endast i begränsad mening kan hanteras på kommunalt nivå, innebär inte detta att alla aspekter av segregationsproblematiken bör förläggas bortom det lokala. Ett områdesbaserat välfärdsarbete har vuxit fram med ambitioner om underifrånperspektiv och samverkan.

Flere av evalueringene av Storstadssatsningen fant at sysselsettingen økte og bruken av sosialhjelp gikk ned i satsingsområdene, men at det var vanskelig å skille utviklingen i disse områdene fra andre områder. Det var derfor vanskelig å konkludere med om sysselsettingstiltakene i satsingen hadde god effekt. Ett spørsmål som ble reist, var om boligområdene var for små geografiske enheter til å fungere som ramme for sysselsettingstiltakene. Det ble også sett på som en utfordring at folk som fikk arbeid, flyttet ut av områdene, mens arbeidsledige flyttet inn. I de fleste områdene var andelen langtidsmottakere av sosialhjelp større blant innflyttere enn blant utflyttere (SOU 2005:29). En undersøkelse så på trekk ved dem som flyttet inn og ut av utsatte områder i Stockholm i 1990-årene. Undersøkelsen viste en tydelig tendens til at innflytterne hadde svakere tilknytning til arbeidslivet, lavere inntekter og kortere botid i Sverige enn utflytterne. Forskerne konkluderte med at områdesatsingene ikke kunne endre de utsatte områdenes sosioøkonomiske posisjon, og at denne posisjonen ofte blir reproduert gjennom flyttestrømmene (Andersson og Bråmås 2004).

Storstadssatsningen skulle også bidra til å øke den demokratiske deltakelsen og medvirkningen i de utsatte områdene. Flere av evalueringene pekte på at det var vanskelig både å definere og følge opp dette målet. Det ble lagt stor vekt på å involvere beboere, men satsingen bidro i liten grad til å bygge opp varige demokratiske strukturer som ga beboerne reell innflytelse. Samtidig la noen forskere vekt på at nærområdene til bostedet kan være en god arena for å la folk få erfaring med medvirkning, ved at tersklene for å delta kanskje er lavere i lokalmiljøet. Det kan også være

viktig å bidra til trygghet og sosiale fellesskap i nærområdene (SOU 2005:29).

Evalueringene refererte også til mange tiltak som sannsynligvis har gitt verdifulle erfaringer (ibid.). Ifølge evalueringen fra Stockholm hadde tiltakene gitt lokalt ansatte i offentlige virksomheter en mer åpen og positiv holdning til innbyggerne. Utrederen mente også at skoletilbudet var blitt bedre ved at skolene ble tilført ekstra ressurser. Det gjorde det mulig for lærerne og andre ansatte ved skolene å heve kompetansen sin og prøve ut nye måter å jobbe på (Bunar 2004).

Flere av utredningene pekte på at fysisk oppgradering hadde positiv effekt på boligområdene. I utredningen fra Göteborg ble det konkludert med at enkelte av områdene var blitt mye bedre steder å bo – både penere, tryggere og med et bedre tjenestetilbud (Törnquist 2005). I en annen utredning fra Göteborg ble det framholdt at fysisk opprusting kan bidra til økt trygghet og trivsel og kompensere for noen av feilene som ble gjort da boligområdene ble bygd. Utrederne mente samtidig at det var vanskelig å vurdere de konkrete effektene av den fysiske opprustingen, og at det også er et langsiktig arbeid (Schulz mfl. 2004). Fysisk opprusting var for øvrig i mindre grad en del av Storstadssatsningen sammenliknet med områdesatsinger i flere andre land. Utfordringene i områdene ble sett på mer som et resultat av sosial ekskludering enn av den fysiske attraktiviteten (Andersson mfl. 2010).

Innsatsen ble dels organisert som egne prosjekter, dels integrert i kommunenes ordinære virksomhet. Utredningene viste at organiseringen hadde betydning for hvordan innsatsen ble utformet. Mulighetene for innovasjon så ut til å være større i prosjekter utenfor ordinær virksomhet, men det var en tendens til at disse prosjektene var mer marginale, ble oppfattet som mindre betydningsfulle og hadde mindre sjanse for å bli en del av og påvirke den ordinære virksomheten enn tiltak som ble gjennomført innenfor ordinær virksomhet. Utrederne mente også at det er behov for å kompensere tjenesteapparatet for de ekstrautgiftene som følger av levekårsutfordringer, for å sikre god nok standard på tjenestene. De stilte spørsmål ved om prosjektinnsats kan ivareta et slikt formål. Utrederne mente det var behov for å styrke de ordinære tjenestene (SOU 2005:29).

Ifølge utredningene var det ulike erfaringer med samarbeid mellom organisasjoner. Det var noen positive erfaringer med samarbeid, blant annet innenfor sysselsettingsfeltet og kriminalitetsforebyggende arbeid. I andre tilfeller mente

utrederne at samordning mer framsto som en tvungen organisering og et retorisk grep, framfor at det var en effektiv løsning (ibid.).

15.3.2.2 *Byfornyelse og boligsosiale innsatser i Danmark*

Danmark har en relativt lang tradisjon for byfornyelse i form av fysisk oppgradering, men har siden midten av 1990-årene også hatt områdesatsinger som kombinerer fysiske og sosiale tiltak. I tillegg har organisasjonen for de allmenne boligforeningene, Landsbyggefonden, midler som benyttes til oppgradering og boligsosiale prosjekter i allmenne boligområder.

Evalueringer av de to områdesatsingene Byutvalgsinitiativet og Kvarterløft fant både positive og negative effekter for sosialt miljø og attraktivitet i områdene. Effektene på den sosioøkonomiske utviklingen i områdene så likevel ut til å være begrenset. Byutvalgsinitiativet var en områdesatsing som ble gjennomført i perioden 1994–1998. Cirka 500 boligorganisasjoner som eier og forvalter boliger innenfor den allmenne boligsektoren, fikk tildelt midler til å oppgradere boliger og boområder, til sosiale tiltak og til husleiereduksjoner. Innsatsen ble evaluert gjennom blant annet spørreundersøkelser. Undersøkelsen indikerte at sosiale problemer ble redusert i 30 prosent av de områdene som hadde store problemer, og økte i 10 prosent av områdene (Andersen 2003). Utviklingen i de aktuelle boligorganisasjonene er også sammenliknet med en kontrollgruppe av boligorganisasjoner som fikk avslag på støtte. Ifølge evalueringen bidro ikke områdesatsingen til en mer sosioøkonomisk blandet befolkning. Andelen beboere utenfor arbeid ble større i innsatsperioden, og utreder antok at det hadde sammenheng med at beboere som flyttet inn, hadde lavere inntekt, utdanning og sysselsetting enn dem som flyttet ut. Samtidig fant evalueringen at områdesatsingen bidro til at flere kom seg i jobb. Satsingen var ikke direkte rettet mot å skape flere jobber, men utreder antydte at tiltakene kan ha økt beboernes nettverk og kompetanse om arbeidsmarkedet (Christensen 2013).

I perioden 1997–2008 ble det gjennomført områdesatsinger i tolv områder, kalt Kvarterløft. Hensikten med satsingen var å snu negative utviklingsspiraler i områdene gjennom en helhetlig innsats og bruk av lokale krefter i bydelene. I første omgang ble det valgt ut sju områder til satsingen. Ifølge evalueringen utviklet områdene seg ulikt, men samlet sett bidro innsatsen til å gjøre områdene mer attraktive og beboerne mer posi-

tive. Et av de overordnede målene med områdesatsingen var å forbedre områdenes omdømme og stedsidentiteten hos beboerne, for på den måten å påvirke områdene i positiv retning. Ifølge evalueringen gikk flyttehyppigheten ned og færre ønsket å flytte fra de fleste av innsatsområdene. Bedre felleslokaler og møteplasser så også ut til å ha hatt en positiv effekt på det sosiale livet. Beboerne følte seg tryggere, og i enkelte områder ble synlig kriminalitet vesentlig redusert (Andersen og Kielgast 2003). I de fem siste kvarterløftene ble over 80 prosent av midlene brukt til fysisk opprusting. Enkelte av områdene fikk en positiv levekårsutvikling, og utrederne antok at det hadde sammenheng med generelle tendenser til gentrifisering i områdene. I andre områder ble målet om å endre beboersammensetningen gitt opp, da det viste seg at en stor del av dem som fikk arbeid, flyttet og ble erstattet av andre som ikke var i arbeid (Andersen mfl. 2009).

Andre danske undersøkelser har også funnet positive effekter på sosialt miljø og attraktivitet av fysisk opprusting. En undersøkelse av et utvalg utbedringsprosjekter tydet på at fysisk opprusting kan ha en positiv effekt på beboernes tilfredshet med boligområdet, ønske om å bli boende og ønske om å bidra til å utbedre bolig og uteområder. Evalueringen fant imidlertid ikke disse positive resultatene for områder som hadde fått store bevilgninger. Utreder antok at det kan skyldes at problemene var mer komplisert i slike områder, og at fysisk innsats der ikke var tilstrekkelig til å påvirke beboertilfredsheten (Christensen 2013).

Enkelte satsinger legger stor vekt på sosiale og individrettede tiltak for beboerne. Allmenne boligforeninger i utsatte områder kan søke om støtte fra offentlige myndigheter og Landsbyggefonden for prosjekter som skal bedre levekårene («boligsosiale innsatser»). En evaluering av boligområdene som fikk støtte i perioden 2006–2010, tydet på at innsatsen bidro til at noe større andeler av beboerne var i jobb, men effektene var usikre. De fant ikke effekter på inntektsnivået og sannsynligheten for at unge begikk kriminalitet (Jakobsen mfl. 2016). Evalueringer av Landsbyggefondens midler for perioden 2011–2014 tilsa samtidig at flere prosjekter sannsynligvis hadde positive effekter. Det kan henge sammen med at midlene ble brukt til tiltak som var mer forebyggende og tettere på beboerne enn ordinære velferdstjenester. Blant annet indikerte evalueringene at det var positive effekter på ungdoms kriminelle aktivitet, motivasjon for utdanning og arbeidsdeltakelse (Christensen mfl. 2018b, 2018c, 2019a).

Boks 15.5 Erfaringer med å fremme trygghet og trivsel

Det finnes ulike former for utrygghet og mistrivsel, og det kan ha betydning for hva slags type innsats som kan ha effekt. Utrygghet og mistrivsel kan for eksempel bunne i manglende hverdagsmestring, eller det kan henge sammen med opplevelser med normbrytende atferd i lokalområdet. Følelsene kan både være basert på konkrete forhold i eget liv, men kan også komme av hendelser lenger tilbake i tid eller på andre steder. Ifølge en dansk undersøkelse er det gode erfaringer med å styrke beboernes kapasitet til å håndtere hverdagsproblemer og til å bedre beboernes kontakt med det ordinære hjelpeapparatet der utfordringene er basert på manglende hverdagsmestring. Der hvor det er konflikter og bråk i nabolaget, ser det ut til at tiltak for å øke kontakten og styrke nettverkene mellom naboer kan ha positive effekter. Det kan imidlertid være tidkrevende å endre utfordringer som handler om at beboerne eller folk fra andre steder har negative forestillinger om området (Christensen mfl. 2019b).

Danske kommuner har et ansvar for å stimulere til utvikling i problemrammede boligområder. Kommunenes innsats skal gjøre områdene attraktive for bosetting og styrke grunnlaget for private investeringer. Flere undersøkelser har anslått at kommunenes investeringer gjennom områdefornyelse har økt den private investeringsviljen. En utredning anslo at 1 krone i offentlig støtte i gjennomsnitt utløste 3,5 kroner i private boliginvesteringer i utsatte byområder (Jensen mfl. 2015). I en tidligere utredning av slike områdefornyelser fant utrederne samtidig at antall personer i områdene som mottok sosialhjelp, hadde steget (Ærø mfl. 2008).

15.3.2.3 *New Deal for Communities i Storbritannia*

Storbritannia har hatt en rekke støtteordninger og satsingsprogrammer for å stimulere til utvikling i utsatte byområder. I 1998 etablerte de programmet *New Deal for Communities* hvor det ble satset relativt intensivt og langvarig på et begrenset utvalg områder. Satsingen varte i ti år. 39 innsatsområder ble valgt ut. Målet var å «close the gaps between the 39 areas and the

rest of the country». Gjennom å satse intensivt og langvarig ønsket myndighetene å unngå feilene de mente var gjort i tidligere områdesatsinger hvor midlene var smurt tynt utover (Batty mfl. 2010).

Prosjektet ble evaluert med utgangspunkt i 36 indikatorer. Ifølge evalueringen ble det målt en forbedring på 32 av 36 indikatorer. På flertallet av indikatorene var utviklingen mer positiv enn nasjonalgjennomsnittet og snittet for andre sammenliknbare områder. Utviklingen var særlig positiv på indikatoren som målte beboernes opplevelse av at området hadde blitt forbedret siste to år, og om de var tilfredse med området. Også på indikatorer som kriminalitet var utviklingen gjennomsnittlig mer positiv enn for sammenliknbare områder (ibid.).

Evalueringen pekte mot at det var en relativt sett større positiv endring på områderettede⁵ enn på individrettede⁶ resultatindikatorer. Dette forklarte de blant annet med at en høy andel av beboerne kan ha utbytte av områderettede tiltak. Dette var brede og synlige tiltak i lokalsamfunnet. Individrettede tiltak, som arbeidsmarkedstiltak og helsefremmende tiltak, traff et smalere segment av beboerne, og tiden før tiltakene eventuelt har effekt, kan være lang. En undersøkelse på individnivå indikerte samtidig at tiltak innenfor utdanning, arbeidsliv og samfunnsdeltakelse ga positive resultater for personer som deltok i prosjektene (Foden mfl. 2010). En mulig effekt av positive resultater på sysselsettingstiltak var at folk flyttet fra området. Evalueringen kunne ikke påvise at folk som oppnådde positive resultater etter å ha deltatt i programtiltakene, flyttet som følge av dette, men den ville samtidig ikke utelukke det (Batty mfl. 2010).

Medvirkning og involvering av sivilsamfunnet var sentrale i programmet. Konklusjonen på evalueringen var at det hadde vært riktig tilnærming, men at det også var en del utfordringer. 40 prosent av beboerne som ble boende gjennom programperioden, var involvert i prosjektene, men de færreste ble involvert i formelle beslutningsprosesser.

Utrederne konkluderte med at den samfunnsøkonomiske nytten oversteg tre-fem ganger kostnadene for programmet. De viste samtidig til at fordelene i hovedsak kom fra at verdiene på beboeres

⁵ «Place-related outcome»: Reducing crime, improving housing and the physical environment, and strengthening local communities.

⁶ «People-related outcome»: Health, education and worklessness.

tilfredshet med området og psykisk helse økte, ikke på alle målområdene. De viste også til at selv om programmet hadde en betydelig økonomisk ramme, var per capita-kostnaden liten sammenliknet med annen tjenesteyting (cirka 500 pund årlig). Utrederne mente at det var nyttig å ha en helhetlig tilnærming hvor ulike programområder ble sett i sammenheng. De mente at investeringer i fysisk miljø hadde gitt positive resultater som redusert kriminalitet og arbeidsledighet (ibid.).

På tross av innsatsen og flere positive resultater viste en studie at de fleste satsingsområdene fortsatt var blant Storbritannias mest utsatte i 2005, målt etter en rangering av andelen arbeidsledige i alle områder i England og Wales (Tunstall 2016).

15.3.2.4 Gjennomgang av effektevalueringer

Danske forskere har gjennomgått effektevalueringer av områdesatsinger fra flere nordeuropeiske land. Ingen av de elleve nordeuropeiske undersøkelsene vurderte effekter for eksisterende beboere på individuelle levekårsfaktorer som arbeidsledighet og inntektsnivå. To av undersøkelsene så på individuelle effekter som trygghet og stolthet for området og fant positive effekter. I seks av områdene ble det undersøkt om arbeidsledigheten på områdenivå gikk ned som en følge av innsatsen, og det ble funnet positive effekter i fire av disse områdene (Akademisk Arkitektforening og København kommune 2014).

I undersøkelsen er det også skilt mellom ikke-strukturelle og strukturelle fysiske opprustingsprosjekter. Sistnevnte er større endringer i bygningsmasse og trafikksystem som at hus og veier blir revet og bygd. Ifølge undersøkelsen fører strukturelle fysiske prosjekter i større grad enn ikke-strukturelle til positiv utvikling på levekårsindikatorer som arbeid og utdanning. Det kan skyldes at endret arealbruk og bygningsstruktur fører til at befolkningen skiftes ut i større grad enn for eksempel ved å oppgradere uterom.

15.3.3 Oppsummering av effekter på levekår, områdekvaliteter og arbeidsmetoder

15.3.3.1 Sosioøkonomiske levekårsforbedringer

Flere av evalueringene fra både Norge og andre nordeuropeiske land peker mot en positiv, men relativt sett svak effekt på levekårsforbedringer som sysselsetting, utdanning og inntekt (f.eks. Barstad mfl. 2006, Batty mfl. 2010, Christensen 2013, Akademisk Arkitektforening og København kom-

mune 2014, Jacobsen mfl. 2016). I andre tilfeller har ikke evalueringene analysert effekter på overordnede mål som å øke sysselsettingen, noe som kan henge sammen med at det mangler data, eller at det ikke er forventet å finne effekter på aggregert nivå (f.eks. Agenda Kaupang mfl. 2016, Rambøll 2020). En rekke utredninger konkluderer samtidig med at det er mange effektfulle enkelttiltak som kan bety mye for livskvaliteten til dem de treffer (f.eks. SOU 2005:29, Foden mfl. 2010, Agenda Kaupang mfl. 2016, Christensen mfl. 2018).

Selv om enkeltprosjekter er vellykkede, er det ikke sikkert det er realistisk å se effekter i levekårsstatistikken. For det første involverer enkeltprosjekter ofte en liten andel av den samlede befolkningen, og resultater på sysselsetting kan komme flere år senere. For det andre er det en tendens at folk som får økt inntekt, flytter fra de utsatte områdene. Hvis levekårsstatistikken i utsatte områder forbedres, skyldes det gjerne at området er blitt mer populært, og at folk med høyere inntekter flytter inn (Barstad mfl. 2006, Andersen mfl. 2009, Batty mfl. 2010).

De økonomiske bidragene fra områdesatsinger utgjør ofte en relativt liten del av kommunens eller bydelens samlede budsjetter. Flere utredere mener derfor at ambisjonene heller ikke skal være for høye. Samferdselsinvesteringer og det generelle velferdsbudsjettet er betydelig større enn bidragene fra områdesatsingene og må derfor forventes å bety mer for utviklingen. Også den økonomiske konjunkturutviklingen og utviklingen på boligmarkedet blir ofte pekt på som mer vesentlig enn områdesatsingene (Barstad mfl. 2006, Batty mfl. 2010, Agenda Kaupang mfl. 2016, Andersen mfl. 2009, Christensen 2013). Noen forskere legger vekt på at levekårsutfordringer i stor grad er et resultat av den generelle ulikheten i samfunnet, og at det derfor ikke er naturlig å finne sterke resultater av områderettet innsats (Andersson og Musterd 2005a).

15.3.3.2 Sosioøkonomisk blandet befolkning

At befolkningen i de utsatte områdene skiftes ut, kan være både en ønsket og en uønsket effekt av områdesatsinger. I Norge er det i liten grad lagt vekt på økt sosial miks som et selvstendig hensyn i områdesatsinger, mens i andre land er dette et til dels eksplisitt mål. Det er likevel noen undersøkelser som ser på endringer i flyttemønstre, boligpriser mv. av norske områdesatsinger, og som tyder på at områdesatsinger i enkelte tilfeller kan påvirke befolkningssammensetning og attraktivitet (Barstad mfl. 2006, Aarland mfl. 2017).

Internasjonale undersøkelser viser varierende resultater med hensyn til om områdesatsinger kan påvirke den sosioøkonomiske sammensetningen. Både svenske og danske undersøkelser har funnet at områdene kan bli ytterligere levekårsutsette i løpet av innsatsperioden som følge av at flere av innflytterne er utenfor arbeid enn det utflytterne er (Christensen 2013, SOU 2005:29, Anderson og Bråmås 2004). En britisk undersøkelse fant at områdesatsingen ikke endret områdenes relative posisjon med hensyn til andelen arbeidsledige i løpet av en tiårig satsingsperiode (Tunstall 2016).

Det er samtidig en del tilfeller hvor befolkningen har blitt mer sosioøkonomisk blandet i løpet av prosjektperioden. Flere undersøkelser peker på endringer i boligmarkedet og folks boligønsker som en viktig forklaring på om områdesatsingene kan påvirke den sosioøkonomiske sammensetningen. Det vil si at hvis det er generelle tendenser til gentrifisering, kan en områdesatsing forsterke denne tendensen (f.eks. Andersen 2009). En annen forskjell mellom ulike områdesatsinger kan være hvor inngripende fysiske tiltak er og om boligene for eksempel omgjøres fra offentlige utleieboliger til eierboliger (Akademisk Arkitektforening og København kommune 2014). En undersøkelse av større rivnings- og ombyggingsprosjekter i Nederlands 31 største byer i perioden 1999–2013 tydet på at prosjektene førte til en mer sosioøkonomisk sammensatt befolkning i det ombygde området. Undersøkelsen fant ikke effekter på nabolaget utover det ombygde området (Zwiers mfl. 2018b).

15.3.3.3 Sosiale forhold og trivsel

Flere undersøkelser viser positive resultater av områdesatsinger på sosiale forhold som beboertilfredshet, trygghet og sosial kontakt (Andersen 2003, Batty mfl. 2010, Christensen 2013, Christensen mfl. 2019b). Resultatene er likevel ikke entydige. For eksempel fant utrederne enkelte positive resultater på sosiale forhold etter den første Groruddalssatsingen, men fant likevel ikke at trivsel og tilhørighet til området systematisk hadde endret seg (Agenda Kaupang mfl. 2016). Det er heller ikke entydige resultater med hensyn til om områdesatsinger kan dempe kriminaliteten og konfliktnivået. Enkelte undersøkelser finner at satsingene følges av redusert kriminalitet og færre sosiale konflikter, mens dette ikke er tilfellet i andre områder (Barstad mfl. 2006, Andersen 2003, Andersen og Kielgast 2003, Batty mfl. 2010, Christensen mfl. 2019a).

15.3.3.4 Investeringer og omdømme

Enkelte områdesatsinger ser ut til å ha bidratt til å redusere hærverk (Andersen 2003) og til å øke private investeringer i boliger (Jensen mfl. 2015). Både fysiske og sosiale forbedringer kan ha positive effekter for områdenes attraktivitet og omdømme blant folk som bor andre steder. Samtidig er flere bekymret for at områdesatsinger kan føre til en ytterligere stigmatisering av områder, særlig hvis områdesatsingene ikke gir positive effekter (Andersen 2003, SOU 2005:29). Det er heller ikke enkelt å måle om områdesatsinger har påvirket omdømmet. Endrede flyttemønstre og økte boligpriser kan henge sammen med at områdets omdømme er blitt bedre. Spørreundersøkelser indikerer samtidig at folk fra andre nabolag kan få et mer positivt bilde av området uten at det nødvendigvis gir store endringer i befolkning og boligpriser (f.eks. Rambøll 2020). Effektene på omdømmet kan også være sammensatte, for eksempel ved at omdømmet bedres blant folk i nærområdene, mens det fortsatt er uendret blant folk som bor andre steder (Ruud mfl. 2019a).

15.3.3.5 Samarbeid, metodeutvikling og medvirkning

Det er flere eksempler på at offentlige instanser har utviklet kompetansen sin og nye måter å jobbe på ut fra midler fra områdesatsingene, og at områdesatsingene har vært en ramme for samarbeid mellom offentlige instanser. Områdesatsingene har også vært benyttet som ramme for å teste ut nye tiltak (SOU 2005:29, Agenda Kaupang mfl. 2016). Samtidig er det flere eksempler på at områdesatsingene ikke har fungert godt som en ramme for samarbeid og metodeutvikling. Resultater fra den svenske Storstadssatsningen tyder på at prosjektorganisering kan legge bedre til rette for innovasjon i tjenestene, men gjør samtidig at prosjektene blir mindre betydningsfulle enn om de organiseres i den ordinære virksomheten (SOU 2005:29).

Det er videre eksempler på at områdesatsingene har vært benyttet til å prøve ut nye metoder for å involvere lokalbefolkningen. Nærområdene kan være en god arena for å styrke folks kompetanse på medvirkning (SOU 2005:29, Agenda Kaupang mfl. 2016). Samtidig er det eksempler på at medvirkningsprosesser gjennom områdesatsinger kun gir dem som medvirker, innflytelse over små og perifere prosjekter. Medvirkning kan dessuten skape store forventninger blant lokalbefolkningen til hva de kan påvirke (SOU 2005:29, Batty mfl. 2010, Gabrielsen 2014).

15.4 Utvalgets vurderinger

15.4.1 Komplisert målstruktur og mye prosjektfinansiering

Den statlige finansieringen av områdesatsinger består av en rekke sektorbaserte tilskuddsordninger med egne sektormål. Samlet sett har tilskuddsordningene omfattende og sammensatte mål. Tilskuddsordningene legger også føringer på områdesatsingene ved at de i stor grad er rettet inn mot innovasjon og metodeutvikling i de kommunale tjenestene i tillegg til fysiske investeringer i nærmiljøene. *Utvalget* ser at det kan være gode grunner til å ha denne modellen for statlige finansieringsbidrag til områdesatsinger: Hver sektormyndighet bidrar med tilskudd innenfor sitt område og sikrer på den måten at tilskuddet brukes i tråd med sektorens generelle mål og prioriteringer. Staten vil ikke støtte ordinær kommunal drift, men vil bidra til en ekstraordinær innsats. Ekstraordinær innsats kan ha en langsiktig effekt ved å bidra til bedre tjenester og tilbud. Innovasjon og metodeutvikling i tjenestene er nødvendig, og det er et stort behov for å teste ut nye måter å jobbe og samarbeide på.

Utvalget mener likevel at finansieringsmodellen kan hindre at midlene blir brukt på best mulig måte. De statlige tilskuddene gir mange føringer på hvilke typer tiltak kommunene skal prioritere. Det kan gjøre det vanskelig for kommunene å få til en helhetlig og lokalt tilpasset satsing. De utsatte områdene står overfor ulike utfordringer, og det er ikke gitt at føringene gir tiltak som svarer best på de lokale utfordringene. Prosjektfinansiering kan føre til at investeringer som raskt blir synlige, prioriteres framfor prosjekter hvor det tar tid før resultatene kan måles. Hvis det er gjort investeringer i anlegg som krever betydelig drifts- og vedlikeholdsmidler, og som kommunene ikke kan eller vil prioritere, kan det i verste fall gjøre at områdene forfaller på sikt.

Den omfattende bruken av statlige tilskudd til prosjekter kan også gjøre at innsatsen blir fragmentert og ustabil. Prosjektfinansiering kan føre til stadig nye prosjekter framfor stabil innsats. Det kan være vanskelig å få videreført prosjektene i ordinær drift selv om de er vellykkede. Stadig nye tiltak som etableres og avvikles er uheldig for beboerne, ikke minst for barn og unge. Å søke på, rapportere og følge opp prosjekter er dessuten ressurskrevende.

Det er heller ikke gitt at dagens finansieringsmodell gir det beste grunnlaget for å få fram gode innovasjonsprosjekter. Det kan være van-

skelig å utvikle gode innovasjonsprosjekter hvis de geografiske områdene er små og tilskuddsordningene setter mange begrensninger på typer tiltak.

15.4.2 Områdesatsinger kan bidra til trygge og gode bo- og oppvekstmiljøer eller innovasjon og metodeutvikling

Norske og internasjonale evalueringer av områdesatsinger viser mange eksempler på enkelttiltak som trolig har hatt god effekt for mottakerne. Samtidig er det ofte vanskelig å se at områdesatsingene har nådd hovedmålene som er satt.

Utvalget mener det er viktig at områdesatsinger har få og tydelige mål, med en klar sammenheng mellom mål, strategier og tiltak. Målene bør være basert på eksisterende kunnskap om når slik tids- og stedsavgrenset innsats er effektivt. For mange samtidige mål eller for brede mål gjør det vanskeligere å innrette strategiene slik at de skal nå målene, og det gjør det vanskeligere å måle effekten av tiltakene. Det er også større fare for målkonflikter innad i satsingene og uklarheter om hvilke mål som skal prioriteres.

Utvalget mener at «gode og trygge bo- og oppvekstmiljøer» er et realistisk mål for områdesatsinger. En områdesatsing kan være et godt virkemiddel for å gjennomføre koordinerte lokale tiltak som bidrar til fysisk opprusting og bedre sosiale forhold. Det kan være gode grunner til å se fysiske og sosiale tiltak i sammenheng. Felles innsats for å ruste opp nærmiljøene kan øke den sosiale kontakten og bedre naboskapet mellom beboere. Bedre offentlige uteområder og lokaler for fritids- og aktivitetstilbud kan være viktig for å kompensere for levekårsutfordringer som trangboddhet og lav inntekt. Det er ikke minst viktig for barn og unge som trenger steder å være og noe å finne på. Sosiale tiltak kan bidra til å styrke de lokale nettverkene, beboernes deltakelse i lokalsamfunnet og kontakten med de ordinære tjenestene. Sosial kontakt og tillit mellom beboerne kan gjøre det lettere å kontakte hverandre hvis det er behov for å ta tak i utfordringer i nærmiljøene.

Utvalget mener at et ekstraordinært løft for å bedre fysiske og sosiale forhold ikke nødvendigvis forutsetter innovasjon og metodeutvikling. Det kan godt være at velprøvde metoder er best egnet til å få de ønskede resultatene. Kommuner og bydeler har gjennom flere år prøvd ut en rekke ulike metoder og tiltak, og de vet ofte hva som virker. De må kunne velge velprøvde metoder hvis de mener disse er best i stand til å løse de lokale utfordringene.

Utvalget mener samtidig at områdesatsinger i noen tilfeller kan være et godt verktøy for innovasjon og metodeutvikling i offentlig forvaltning. Områdesatsinger kan benyttes til å utvikle nye og bedre samarbeidsformer mellom offentlige instanser og til å utvikle bedre metoder for medvirkning og mobilisering av lokale krefter. Sammensatte levekårsutfordringer stiller tjenesteparatet overfor kompliserte oppgaver, og dagens arbeidsmetoder er kanskje ikke tilstrekkelige. Derfor er det viktig å gi rom for å utvikle tjenestene nettopp i disse områdene.

En viktig suksessfaktor for områdesatsinger er at lokalbefolkningen blir involvert i å utforme og gjennomføre tiltakene. Ikke minst er det viktig å involvere beboere, men også andre lokale aktører som butikker, næringsliv, frivillige organisasjoner, velforeninger og boligorganisasjoner. Hvis tiltak for å bedre bomiljøet skal ha langvarig effekt, bør beboerne ønske dem og eventuelt ta del i drift og vedlikehold. Samtidig vil *utvalget* presisere at medvirkning gjennom områdesatsinger kan innebære noen fallgruver. Ved å involvere lokalbefolkningen i prosjekter og avgrensede områdesatsinger kan folk få urealistiske forhåpninger til hvilke beslutninger de kan påvirke. Det er viktig at medvirkning ikke begrenser seg til lokale prosjekter, men at kommunene gjør en innsats for å involvere folk i ordinære kommunale beslutningsprosesser.

15.4.3 Områdesatsinger kan ikke løse strukturelle utfordringer i byutvikling eller levekår

Utvalget mener at områdesatsinger kan bidra til at områdene blir mindre levekårsutsatte. Gjennom å skape trygge og gode bomiljøer kan områdesatsing indirekte gi positive effekter på individers utdanning og arbeidsdeltakelse. Det kan også være at økt engasjement og deltakelse i lokalsamfunnet kan gi et større nettverk, og dermed ha positive effekter på arbeidsdeltakelse. Innovasjon kan gjøre offentlige tjenester mer tilpasset brukernes behov. Gjennom å mobilisere og involvere lokale krefter i områdesatsingene kan satsingene fungere som en læringsarena for deltakelse i storsamfunnet.

Utvalget mener likevel at områdesatsinger ikke bør ha «forbedrede levekår», «økt sysselsetting» eller «deltakelse i storsamfunn» som hovedmål. Erfaringer tilsier at effektene av områdesatsing på sysselsetting og deltakelse i storsamfunn trolig ikke er store nok sett opp mot ressursinnsatsen til at dette bør være hovedmål. Det er uheldig å sette urealistiske mål for områdesatsinger. Det kan

skape forventninger som ikke kan innfris om at staten har en strategi for å løse utfordringene.

Utvalget vil slå fast at det å få folk i jobb er noe av det aller viktigste for å redusere levekårsutfordringer. *Utvalget* mener i den sammenheng at strukturelle forhold innenfor blant annet arbeidsmarkedet i hovedsak påvirkes gjennom ordinære og varige ordninger og tjenester. Hvis målet først og fremst skal være å få flere i de levekårsutsatte områdene i arbeid, blir effektene trolig større hvis midlene brukes til kvalifiserings- og sysselsettingstiltak, framfor et bredt spekter av fysiske og sosiale tiltak i områdesatsinger. *Utvalget* mener også at det er et tilstrekkelig ambisiøst mål å øke beboernes livskvalitet gjennom å skape trygge og gode bomiljøer. Bomiljøet skal ikke bare være et virkemiddel for å få folk ut i arbeid.

Selv om *utvalget* ikke anbefaler «forbedrede levekår» som hovedmål, kan det likevel være aktuelt å inkludere individrettede tiltak i områdesatsingene. Slike tiltak, for eksempel opplæringstiltak eller språktrening, kan ha svært positiv effekt for dem som deltar.

Områdesatsingene kan være en arena for dialog mellom lokale aktører og sentrale myndigheter. Dialog gjennom områdesatsinger er likevel trolig en lite effektiv arena for å påvirke overordnede areal- og investeringsplaner. Områdesatsinger har derfor trolig små effekter på strukturelle utfordringer i byutviklingen.

Det vil dessuten kunne være ønskelig å knytte utsatte områder tettere sammen med resten av kommunen. Det kan for eksempel være nye transportforbindelser som korter ned reisetiden til andre områder. Det kan også være arbeidsmarkedstiltak og jobbtilbud i andre deler av byen som bidrar til at beboerne beveger seg mer på tvers av områdene. Den geografiske avgrensningen i områdesatsinger gjør at denne formen for endringer gjerne faller utenfor satsingene.

Områdesatsinger kan antakelig gjøre utsatte områder mer attraktive, og i visse tilfeller kan de føre til at flere med gode levekår blir boende eller flytter til området. Det kan lede til at levekårene i området forbedres i statistikken. *Utvalget* mener at en mer blandet befolkning ikke bør være et hovedmål med områdesatsinger, selv om det i en del tilfeller kan være en forventet, ønsket og viktig bieffekt. En mer sosioøkonomisk blandet befolkning kan i noen tilfeller være nødvendig for å unngå en nedadgående trend hvor attraktiviteten og investeringsviljen går ned. Det kan også være positivt for det sosiale miljøet. Det er samtidig viktig at det er en uttrykt holdning i områdesatsingene til hvor stor befolkningsendring som er

ønskelig og akseptabel. Hvis områdene blir mer attraktive, kan det øke boligprisene slik at eksisterende beboere ikke lenger har råd til å leie eller kjøpe ny bolig. Selv om det kan være positivt med en mer sosioøkonomisk blandet befolkning, er det ikke nødvendigvis ønskelig at eksisterende beboere må flytte. Ved å kombinere fysisk opprusting med tiltak som bidrar til at folk kommer i arbeid, kan det være mulig å forbedre inntekten til eksisterende beboere og unngå at de må flytte hvis området blir mer attraktivt. *Utvalget* mener at en slik strategi kan fungere for en del personer, men at det likevel må forventes at en del eksisterende beboere må flytte hvis områdene blir betydelig mer attraktive.

15.4.4 Områdesatsinger kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme

Utvalget mener at områdesatsinger kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme hvis de er utformet på en god måte og svarer på lokale utfordringer. Beregninger fra Storbritannia tyder på at områdesatsinger kan gi gevinster for blant annet mental helse og trivsel som er flere ganger høyere enn kostnadene. Det er ikke gitt at det offentlige skal finansiere denne typen tiltak, men *utvalget* mener at områdesatsinger i visse tilfeller kompenserer for mangler i det generelle velferdssystemet. Når velferdsordningene ikke sikrer at barn og unge kan vokse opp i en god bolig og et godt bomiljø, kan områdesatsingene kompensere for dette ved å bedre kvaliteten på offentlige uteområder og styrke lokalsamfunnene. Gitt de lokale utfordringene og tiltakene kan områdesatsinger være et relativt målrettet, og trolig kostnadseffektivt, virkemiddel.

Utvalget mener at de samfunnsøkonomiske kostnadene av å vokse opp i utsatte nabolag kan være store, for eksempel hvis ungdom faller ut av skolen, får alvorlige helseproblemer eller begår kriminalitet. Selv om slike utfordringer først og fremst må forebygges i ordinære tjenester, for eksempel skoler og helsetjenester, kan også innsatsen i områdesatsinger bidra. Hvis innsatsen påvirker utdannings- og arbeidsmarkedsutfallene for bare et fåtall personer, vil det kunne gi signifikante gevinster. Områdesatsinger kan også gi gevinster for samfunnet hvis det hindrer at boligområdene forfaller gjennom hærverk og manglende investeringer.

Utvalget mener at områdesatsingene trolig ikke alltid har vært kostnadseffektivt innrettet. Det kan være vanskelig å påvise at merverdien ved samordning er høyere enn de administrative kostnadene ved en omfattende organisering. Det er også vanskelig å vurdere om tiltakene innenfor områdesat-

singene har vært de mest egnede tiltakene. Det er mulig at rammene for de statlige tilskuddsordningene legger føringer som hindrer best mulig bruk av midlene. I alle tilfelle mener *utvalget* at det er viktig at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vurderes i hver enkelt områdesatsing. Kostnadene ved å organisere arbeidet som en områdesatsing bør vurderes opp mot alternative organiseringsformer, og tiltakene bør vurderes opp mot alternative tiltak for å nå målene.

15.4.5 Staten bør fortsatt tildele tilskudd til levekårsutsatte områder

Gjennom inntektssystemet skal kommunene kompenseres for vesentlige utgifter som følger av levekårsutfordringer. Det er derfor betimelig å spørre om det er nødvendig med øremerkede tilskudd til områdesatsinger, slik Andreassen-utvalget spør om. De statlige tilskuddene til områdesatsinger går i stor grad til tiltak som kommunene har et klart definert ansvar for, som kommunalt utviklingsarbeid og nærmiljøprosjekter.

Utvalget mener deler av dagens tilskudd til områdesatsinger bør innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Den omfattende tilskuddsbruken kan innebære at kortsiktige prosjekter prioriteres for høyt, og at det å styrke ordinære tjenester prioriteres for lavt. En del av utfordringene i levekårsutsatte områder blir best ivaretatt gjennom å fordele ordinære budsjettmidler mellom kommunene og innad i kommunene. Levekårsutfordringer er ofte langvarige, både for individer og for områder. Langvarige og forutsigbare kriterier for tildeling av budsjettmidler er best egnet til å motvirke alvorlige og sammensatte levekårsutfordringer. Områdesatsinger kan dessuten gjøre at områdenes utfordringer blir overeksponert for resten av samfunnet, og at det igjen svekker områdenes omdømme. Ved å benytte varige midler og ordinære fordelingsystemer for tildeling av midlene vil den negative oppmerksomheten mot områdene kanskje bli mindre.

Samtidig er det en fare for at midlene ikke lenger tildeles kommunene med opphoping av levekårsutfordringer, og ikke blir benyttet i de utsatte områdene, hvis de innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Det statlige inntektssystemet bør ideelt sett ta tilstrekkelig hensyn til levekårsforskjeller gjennom kommunenes rammetilskudd, og kommunene bør følge opp dette ved å ta tilstrekkelig hensyn til levekårsforskjeller i videretildelingen av ressurser innad i kommunene. I praksis kan dette være vanskelig å få til. Det er strenge krav til kriteriene i utgiftsutjevningen i inntekts-

systemet. Kriteriene skal være basert på ufrivillige forskjeller i utgifter til sentrale velferdstjenester. Ikke alle utgifter relatert til levekårsutfordringer blir tatt hensyn til i utgiftsutjevningen. Storbytilskuddet skal kompensere for mangler i kriteriene i inntektssystemet, men tilskuddet tildeles ikke alle byer eller byområder med levekårsoppopping, og det er usikkert i hvilken grad tilskuddet kompenserer for utgiftsforskjeller. *Utvalget* mener at det er behov for å vurdere endringer i utgiftsutjevningen og/eller storbytilskuddet slik at disse bedre fanger opp utgiftene ved oppopping av levekårsutgifter. *Utvalget* anbefaler at det regjeringsoppnevnte utvalget som skal gjennomgå inntektssystemet, også vurderer dette. Det er nærmere omtalt i kapittel 12. Slike endringer i rammetilskuddet vil kunne gi bedre forutsetninger for at områdesatsingsmidlene ved en innlemming går til bykommuner med levekårsutfordringer.

En annen mulighet er å innlemme deler av tilskuddsmidlene i skjønnstilskuddet som fylkesmannen tildeler til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. En stor andel av tilskuddsmidlene innenfor områdesatsingene går til kommunalt utviklingsarbeid. Hvis det er ønskelig å støtte tidsavgrensede kommunale innovasjonsprosjekter i utsatte byområder, er det mulig å benytte skjønnstilskudd. *Utvalget* anbefaler imidlertid ikke denne løsningen, da det i for liten grad sikrer at midlene tildeles de kommunene som har de største levekårsutfordringene.

Utvalget mener at heller ikke endringer i rammetilskuddet i tilstrekkelig grad sikrer en ekstrainsats i levekårsutsatte områder. Selv om bykommunene med levekårsutfordringer får ekstra midler gjennom rammetilskuddet, er det ikke gitt at disse i tilstrekkelig grad går til å dekke utgiftsbehovene for å forebygge og kompensere for levekårsutfordringer i de levekårsutsatte områdene. *Utvalget* mener det er viktig at kommunene videreutvikler sine ressursfordelingssystemer for å kompensere for utgifter ved oppopping av levekårsutfordringer. Det kan likevel være vanskelig å finne rom i de kommunale budsjettene til å finansiere store, midlertidige budsjettløft til et levekårsuttatt område, og vanskelig å sikre at utsatte områder får dekket ekstra utgiftsbehov for forebyggende og kompenserende levekårsarbeid. Det kan for eksempel være utgifter til ekstra gode offentlige utearealer, møtesteder og aktivitetstilbud og utgifter for å styrke sosiale nettverk og øke deltakelsen i lokalsamfunnet. *Utvalget* mener derfor at det fortsatt er behov for øremerkede tilskudd til områdesatsinger. Det er samtidig viktig at staten med

jevne mellomrom vurderer om det fortsatt er behov for øremerkede tilskudd, og eventuelt innlemmer større deler i kommunenes rammetilskudd over tid.

15.4.6 Staten bør være mindre involvert i tilskuddsbruken og ha mer etterprøvbare kriterier for tilskudd

Utvalget mener at hvis staten skal bidra med finansiering innenfor det kommunale ansvarsområdet, så bør staten være mindre direkte involvert i bruken av tilskuddsmidlene enn i dag. Tilskuddene bør ikke ha sektorbaserte mål, og de bør gis for flerårige og helhetlige satsinger innenfor et geografisk område. Kriteriene for hva tilskuddene kan gå til, bør være tydeligere, men etter tildeling av tilskudd bør kommunene ha handlingsrom til å håndtere de lokale utfordringene. Staten bør ikke være involvert i godkjenningen av delprosjekter innenfor satsingen og heller ikke i kommunenes utviklingsarbeid med mindre kommunene selv ønsker for eksempel økt kunnskap om regelverk eller erfaringer fra andre kommuner. Tilskuddene bør også ha klare, forhåndsdefinerte rapporteringskrav som staten benytter til å kontrollere at tilskuddsbruken er i tråd med formålet.

I dagens områdesatsinger er det inngått avtaler mellom stat og kommune, og den statlige og kommunale innsatsen er et resultat av forhandlinger. *Utvalget* mener at det er uheldig at tilskudd ikke tildeles etter mer objektive og etterprøvbare kriterier. Det kan gi ineffektive tilskuddstildelinger og et uoversiktlig system for kommunene. *Utvalget* mener det er vanskelig å vurdere om dagens tildeling av tilskudd samsvarer godt med de faktiske utfordringene med levekårsoppopping. I dag er det få kommuner som mottar tilskudd, og det er store forskjeller i tilskuddsutmåling mellom dem. Analysene som *utvalget* har fått gjennomført, viser at utfordringene kan være minst like store i andre kommuner. Oslo skiller seg imidlertid ut, både med større levekårsutfordringer og med større tilskudd enn andre kommuner. *Utvalget* har likevel ikke grunnlag for å si at dagens tildeling og utmåling av tilskudd til områdesatsinger står i riktig forhold til de lokale utfordringene.

På den annen side ser *utvalget* at forhandlinger og initiativer fra kommunene har fordeler. Det gjør at kommunene må vise hva de vil gjennomføre, og hvor høyt de ønsker å prioritere innsatsen for å få tildelt statlige midler. *Utvalget* mener at kommunalt initiativ og engasjement er avgjørende for å lykkes

med områdesatsinger. *Utvalget* mener likevel at statlige tilskudd til områdesatsinger bør baseres på mer objektive levekårskriterier enn i dag.

15.4.7 Statlige sektormyndigheter bør ha tydeligere ansvar og mer forpliktende bidrag når de er involvert

Statlige beslutninger og innsats kan påvirke lokalsamfunn gjennom blant annet investering i infrastruktur, statlige tjenesteutøvere som arbeidsformidling og politi og lokalisering av statlige virksomheter. Det har flere ganger vist seg vanskelig å tilpasse statlige beslutninger og prioriteringer til lokale ønsker i områdesatsinger. Mange statlige virkemidler er generelle, og det er lite rom for å prioritere enkeltområder. *Utvalget* mener at det i mange sammenhenger ikke vil være realistisk eller rasjonelt å kunne påvirke store statlige beslutningsprosesser ut fra lokale behov i enkeltområder.

De statlige etatene som i dag er involvert i områdesatsingene, har fagkompetansen på sitt felt. Tett kontakt mellom statlige og kommunale aktører kan bidra til økt kunnskap og kompetanse om hverandres fagområder og perspektiver. Samtidig er det ikke alltid ønskelig at statlige aktører har uforholdsmessig tett kontakt med enkelte lokale aktører. Statlige myndigheter bør ha en bred kontaktflate som bidrar til likebehandling og til at mange stemmer blir hørt.

Det finnes også en rekke ulike arenaer for samordning. Områdesatsing er ett av flere virkemidler som benyttes for å øke samordningen i offentlig sektor og mellom offentlig og privat sektor. Enkelte av områdesatsingene involverer et relativt stort antall aktører med tilhørende undergrupper, mye møtevirksomhet og mange dokumenter. Det finnes eksempler på at samarbeid i områdesatsinger har hatt positive effekter på enkelttiltak. Samtidig består områdesatsinger av en rekke prosjekter hvor det kan være vanskelig å påvise at samarbeidsrutinene har hatt stor betydning på utfallet.

Det er viktig å vurdere når områdesatsing er egnet som samordningsarena, og når samordningen fungerer bedre innenfor andre arenaer. *Utvalget* mener at områdesatsing egner seg best til å koordinere lokale tiltak og i mindre grad til å koordinere store sektorinteresser. Det kan for eksempel stilles spørsmål ved hvor egnet områdesatsinger er til å få til bedre samordning innenfor de store velferdssektorene som arbeid, utdanning og helse.

Staten har i noen tilfeller gjennomført egne forsøksprosjekter innenfor rammen av områdesat-

singer. *Utvalget* ser at det kan være nyttig å gjennomføre slike forsøk i områder hvor mange har levekårsutfordringer. Men det er ikke alltid en fordel å gjennomføre slike forsøk innenfor rammen av områdesatsinger. Det viktigste er at de gjennomføres på en måte som gjør det mulig å måle effekten. Da kan det være u hensiktsmessig at det pågår mange andre tiltak samtidig.

Utvalget mener at statlige sektormyndigheter i hovedsak ikke trenger å være direkte involvert i områdesatsinger. Samtidig er det viktig at de statlige organene spiller på lag med kommunene i det lokale utviklingsarbeidet. Trolig kan områdesatsing i noen sammenhenger være en egnet arena for slik samordning. Tverrsektorielt samarbeid kan bidra til at alle må tenke mer på helheten, ikke kun på sin egen sektor. Det kan gi bedre løsninger.

Det kan imidlertid være vanskelig å få tatt beslutninger innenfor sektorene hvis organisasjonenes ansvar ikke er definert og arbeidet ikke er godt forankret i linjeorganisasjonene. Det gjelder ikke minst for store statlige organisasjoner med kompliserte beslutningsprosesser. Hvis statlige sektormyndigheter skal være involvert i områdesatsingene, bør det være tydelig hva de ulike instansene er forpliktet til å bidra med. *Utvalget* foreslår to mulige grep som kan bidra til et tydeligere ansvar og mer forpliktende bidrag hvis statlige sektormyndigheter er involvert i områdesatsinger.

15.4.7.1 Ad hoc samordningsgrupper på ledernivå

Hvilke statlige aktører som er relevante å samarbeide med, vil variere i ulike situasjoner. Én statlig aktør kan derfor få ansvaret for å legge til rette for samordningsprosesser mellom kommunen og relevante statlige aktører der det er behov for det. En slik rolle kan for eksempel tillegges fylkesmannen. Fylkesmannen har allerede en rekke oppgaver med å koordinere statlige aktører og legge til rette for statlig-kommunalt samarbeid.

Prosessene kunne vært mer avgrenset i tid og involvert færre parter enn dagens områdesatsinger i Oslo. Avgrensede prosesser kan gjøre det enklere å få ledere til å delta. Slike ad hoc samordningsgrupper kunne dermed erstattet dagens prosjektgrupper innenfor områdesatsingen med statlige og kommunale aktører, slik at kommunale aktører alene tok ansvar for styring av midlene innenfor det kommunale ansvarsområdet.

Gjennom en slik modell blir den statlige involveringen i utsatte områder mer direkte relatert til aktuelle samarbeidsutfordringer. Å involvere ledernivået kan øke sjansen for at samarbeidet

påvirker beslutningsprosessene. Kommunene får økt beslutningsmyndighet over lokale prosjekter.

15.4.7.2 Avtaler som involverer ordinære beslutningsprosesser

Intensjonsavtalene om områdesatsinger mellom staten og kommunene har i liten grad forpliktelse om at staten skal ta hensyn til områdesatsingene i de ordinære beslutningsprosessene sine. Slike forpliktelser kan bli ansett som for ambisiøse. Det kan likevel være grunn til å spørre om ikke staten bør forplikte seg noe mer på egne vegne hvis statlige myndigheter skal være involvert i områdesatsinger. Avtalene kan gi tydeligere uttrykk for statens ansvar for å følge opp kommunenes planer for innenfor egen sektors beslutninger. Det kan øke bevisstheten hos statlige myndigheter og gi kommunene et ekstra verktøy i dialogen med staten.

En annen mulighet er at lokale planer for utsatte områder i større grad integreres i overordnede byutviklingsavtaler mellom stat og kommuner, slik som byvekstavtalene. Da kan hensynet til utsatte områder i større grad integreres i det helhetlige samarbeidet mellom stat og kommune om infrastrukturinvesteringer og arealplanlegging.

15.4.8 Staten kan bidra med kompetanseheving og erfaringsoverføring

Mange kommuner har områder med opphoping av levekårsutfordringer. Noen kommuner har jobbet mye med å motvirke og kompensere for levekårsoppbygging, andre kommuner har ikke det. Kommunene kan ha nytte av å lære av hverandres erfaringer. Det kan blant annet være lærdommer om muligheter og fallgruver ved fysisk opprusting, ulike strategier for bred medvirkning og beboerinvolvering i tillegg til sosiale tiltak som kan bygge lokalsamfunnene. *Utvalget* mener at staten kan bidra til å samle og spre kunnskap og erfaringer mellom kommunene. Staten kan for eksempel i samarbeid med KS arrangere nettverkssamlinger og andre arenaer hvor kommunene kan utveksle erfaringer. Staten kan også bidra med et bedre kunnskapsgrunnlag for kommunene, gjennom bedre datamateriale, bedre og flere analyser og enklere tilgang til analyser. Det er gjennomført mange utredninger om områdesatsinger. Ved å samle alle analyser og utredninger på ett nettsted kunne staten bidra til mer informasjonsspredning. For eksempel kunne det være en søkbar database for kommunene, med informasjon om prosjekt og resultater. Staten kan bidra

til at evalueringene av tiltak blir systematiske og grundige. Slik kan de ha større læringsverdi. For den enkelte kommune kan det være vanskelig å legge vekt på det som har vært mislykket. Evalueringen bør få fram både det som har lyktes, og det som har mislykkes.

15.5 Utvalgets forslag til tiltak

15.5.1 Opprette to nye tilskuddsordninger og avvile de eksisterende

Utvalget foreslår å avvile dagens sektorbaserte statlige tilskudd til områdesatsinger og opprette to nye tilskuddsordninger. De to tilskuddsordningene bør være tilpasset de to formålene *utvalget* ser som hensiktsmessige for områdesatsinger. Det vil si at det opprettes ett tilskudd til gode og trygge bo- og oppvekstmiljøer og ett tilskudd til innovasjon og metodeutvikling. Disse tilskuddene kan opprettes ved å overføre midler fra de eksisterende tilskuddene til områdesatsinger.

Utvalget mener at hovedmålet med en tilskuddsordning *enten* bør være «gode og trygge bo- og oppvekstmiljøer» eller «innovasjon og metodeutvikling». Disse målene er ikke gjensidig utelukkende. Innovasjon i tjenestene kan bidra til bedre bomiljøer og også være en sentral forutsetning for lokalsamfunnens utvikling. Tilskuddsordningene bør likevel utformes forskjellig ut fra om de primært skal bidra til å løfte bomiljøet eller utvikle nye arbeidsmetoder.

De to nye tilskuddsordningene bør dermed ha mer avgrensede formål enn de samlede formålene i dagens tilskuddsordninger, men innenfor tilskuddsordningene bør kommunene ha større handlingsrom. *Utvalget* mener samtidig det kan være hensiktsmessig å innlemme deler av tilskuddene til områdesatsinger i kommunenes rammetilskudd. Det vil si at ikke alle midlene som inngår i dagens områdesatsinger, skal benyttes til de to tilskuddsordningene. Andre deler av midlene til områdesatsinger er ekstrabevilgning til statlige myndigheter som politiet eller tilskudd til private aktører som bomiljøtilskudd. *Utvalget* anbefaler at ekstrabevilgninger til statlige myndigheter opprettholdes, og at bomiljøtilskuddet opprettes som en separat statlig tilskuddsordning uavhengig av tilskudd til områdesatsinger.

15.5.1.1 Tilskudd til gode og trygge bo- og oppvekstmiljøer

Utvalget foreslår å opprette et tilskudd til gode og trygge bo- og oppvekstmiljøer. Hensikten er å

legge til rette for et ekstraordinært løft for å forebygge levekårsutfordringer og få til omstilling i levekårsutsatte områder. Tilskuddet bør gå til fysisk opprusting og sosiale tiltak innenfor et geografisk avgrenset levekårsutsatt område. Selv om områdesatsingen skal ha en klar geografisk avgrensning, mener utvalget at det kan være aktuelt med tiltak som knytter beboere i det aktuelle områder tettere sammen med beboere i andre områder.

Det bør ikke være krav til at tiltakene skal prøve ut nye metoder, men det er viktig at prosjektet har en god plan for oppfølging etter prosjektperioden. Offentlige myndigheter bør over tid kunne redusere innsatsen sin uten at effekten av innsatsen dermed forvitrer, eller at det skaper stadige og uhenksomme endringer i støtteapparatet rundt beboerne. Tiltak som krever at offentlige myndigheter er involvert i lang tid, bør ikke inngå i en områdesatsing med mindre det er en plan for å videreføre tiltaket i ordinær drift. Noen typer tiltak kan det være aktuelt at lokale aktører etter en stund tar fullt ansvar for, slik at det offentlige engasjementet i tiltaket på den måten gradvis kan avvikles.

Sosiale tiltak bør primært handle om å styrke beboernes kompetanse, nettverk og arenaer, slik at det blant annet kan bli enklere å involvere seg og ta vare på lokalmiljøet. Det kan for eksempel gjøres gjennom å støtte lokale foreninger og organisasjoner eller å styrke kontakten mellom beboere og det ordinære tjenesteapparatet. Områdesatsingene kan også inneholde andre tiltak, herunder mer individrettede tiltak, men det bør ikke skape ustabilitet rundt mottakerne. Fysiske tiltak bør utformes slik at det er realistisk at kommunen eller andre lokale aktører kan drifte og vedlikeholde områdene. Det er også viktig å vurdere om det er tendenser til gentrifisering i området. Hvis en områdesatsing bidrar til å forsterke gentrifiseringen, kan det gi en uønsket sterk vekst i boligpriser og gjøre det vanskelig for eksisterende beboere å bli boende over tid. Områdesatsinger forutsetter derfor god lokalkunnskap.

Øremerkede tilskudd kan begrunnes ut fra kommunale tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder, og utvalget mener det er en relevant begrunnelse for dette tilskuddet. Andreassen-utvalget anbefaler at slike tilskudd innlemmes i rammetilskuddet etter fem år med mindre en evaluering tilsier noe annet. *Utvalget* mener at tilskuddsordningen bør vare lenger, men at det enkelte området kan tildeles tilskudd for fem år, med mulighet til forlengelse med fem år ved dokumentert behov. Prosjektperioden bør

være lang nok til at det gir en forutsigbarhet, og at tiltakene kan utvikles og få en effekt. Innenfor prosjektperioden på fem år og tilskuddets rammer bør kommunene kunne disponere midlene, uten at detaljerte prosjektsøknader og rapporteringer må avklares med statlige myndigheter. Staten bør ikke være involvert i prosjektstyringen med mindre kommunene ønsker det. Hvis det er behov for mer konkret styring av tilskuddsbruken, kan staten utarbeide retningslinjer og veileder for tilskuddsordningen.

Tildelingen av tilskuddet bør baseres på objektive kriterier, kombinert med en søknad fra kommunen. Det vil si at trekk ved områdene definerer hvilke områder som kan være aktuelle, og at søknaden behandles ut fra gitte kriterier for prosjektutforming. Trekkene ved områdene bør dels være levekårsindikatorer som sysselsetting, inntekt og utdanning. Slike levekårsindikatorer kan øke risikoen for utfordringer i nabolaget, som manglende sosialt fellesskap og deltakelse, økt konfliktnivå og utrygghet og mangel på vedlikehold og investeringer. Det er likevel ingen automatikk i at områder som skårer lavt på viktige levekårsindikatorer, også har utfordringer i nabolaget. Kriteriene for å velge ut områder bør derfor også se på forhold som fellesskap, konflikter og vedlikehold. Boforholdene er også betydningsfulle, da behovet for gode fellesarealer er særlig viktig der hvor folk bor i dårlige og trange boliger. Høy flyttehyppighet og en økende andel personer med levekårsutfordringer kan være andre viktige indikatorer. Andelen barn og unge kan også være et mulig kriterium. Gode nabolagskvaliteter er særlig viktig for barn og unges livskvalitet og utviklingsmuligheter.

Utvalgets forslag har mange likhetstrekk med «områdeløft», som har vært gjennomført som en del av områdesatsingene. *Utvalget* legger imidlertid vekt på at tiltakene i denne ordningen ikke nødvendigvis må baseres på innovasjon og metodeutvikling, i tillegg til at staten ikke trenger å være direkte involvert i bruken av tilskuddsmidlene.

15.5.1.2 Tilskudd til innovasjon og metodeutvikling

Utvalget foreslår også å opprette et tilskudd til innovasjon og metodeutvikling i levekårsutsatte områder. Hensikten er å utvikle gode arbeids- og samarbeidsmetoder for offentlige og private aktører tilpasset områdenes sammensatte levekårsutfordringer. Private aktører kan være både beboere, næringsdrivende og ideelle og frivillige organisasjoner og foreninger. Øremerkede tilskudd

kan være hensiktsmessig for tidsavgrensede forsøk eller prosjekter i enkelte kommuner. Dette bør imidlertid være mindre tilskudd for en mer avgrenset periode enn tilskudd til gode og trygge bo- og oppvekstmiljøer. For eksempel kan de ha en tidsramme på tre år, med mulighet til forlengelse til fem år. Tilskuddet bør kun tildeles prosjekter med en klar plan for å teste ut nye arbeids- eller samarbeidsmetoder og med en realistisk plan for evaluering og innfasing i ordinær drift hvis forsøket er vellykket.

Utvalget mener at det er usikkert hvor lenge det er hensiktsmessig å ha en tilskuddsordning til innovasjon og metodeutvikling. Over tid kan det være at kommunene har fått mye erfaring med samarbeid og medvirkning i levekårsutsatte områder, og at behovet for tilskudd til ny metodeutvikling blir da mindre.

15.5.2 Bedre effektstudier av områdesatsinger

Det er brukt mye ressurser på områdesatsinger både i Norge og andre land. Likevel er det få studier som kan vise gode og langsiktige effekter på de overordnede målene for satsingene. Det kan være flere grunner til dette. En grunn kan være at målene er for ambisiøse. En annen grunn kan være at få studier er metodisk egnet til å avdekke effektene av områdesatsinger på levekår. Internasjonalt er det gjennomført enkelte effektstudier

som følger individene i levekårsutsatte områder over tid, men dette er ikke gjort i Norge.

Utvalget mener at staten bør finansiere langsiktig forskning som skal undersøke effekter av norske områdesatsinger. Det er behov for større forskningsprogrammer som bygger opp om forskning på tvers av fag og enkeltinstitusjoner.

For å kunne undersøke levekårs effekter av områdesatsinger bør forskningen benytte data som også følger individene som bor i de aktuelle områdene, i tillegg til utviklingen i områdene. Det kan bidra til å identifisere om endringer i levekår skyldes flyttinger eller forbedrede levekår for personer som har vært målgruppe for tiltakene. Effektevalueringer for områdesatsinger bør samtidig være særlig relatert til de valgte hovedmålene. Det vil si at hvis hovedmålene blir som *utvalget* foreslår, så bør forskningen rettes inn mot å undersøke om satsingene har effekt på forhold som trygghet, trivsel og deltakelse, i tillegg til om satsingene har effekt på innovasjon og merverdi av samarbeid.

Det er viktig å legge til rette for gode evalueringer fra starten av områdesatsinger, gjennom nullpunktsanalyser, spørreundersøkelser underveis og kontrollutvalg fra steder som ikke har tilsvarende satsinger. Det kan også være nyttig å gjennomføre flere internasjonale sammenligninger basert på likeartede metoder og data, for eksempel mellom områdesatsinger i ulike europeiske land.

Kapittel 16

Fritid, deltakelse og lokalsamfunn

Lokalsamfunnet og nærmiljøet er dagliglivets arenaer. I nærmiljøet omgås folk, og innbyggerne deltar i aktiviteter, fritidstilbud, organisasjoner og i bomiljøet. Tiltak innen lokalsamfunn, nærmiljø og fritid kan bidra til et godt oppvekstmiljø for barn og unge og bedre trivsel og livskvalitet for innbyggerne. Slike tiltak kan også bidra til å skape tilhørighet og samhold i lokalsamfunnene.

I mandatet bes utvalget særskilt om å vurdere hvordan man kan utløse positive krefter i nærmiljøet. Videre er utvalget bedt om å vurdere tiltak som bidrar til felles møteplasser og nettverk mellom ulike grupper.

Kommunene har en rolle som lokalsamfunnsaktør og har virkemidler innenfor kultur- og fritidsfeltet. Statlige virkemidler påvirker kommunenes handlingsrom. Frivillige, lokalt næringsliv, boligselskaper og andre private og ideelle aktører bidrar med innsats i nærmiljøet og med fritidstilbud.

16.1 Fritids- og kulturtilbud og lokale arenaer

Å skape levende lokalmiljøer er viktig for å utløse positive krefter i utsatte nabolag. Det betyr at ulike grupper av innbyggere skal kunne dyrke interessene sine, og at ulike grupper av mennesker bygger interessefellesskap og nettverk seg imellom.

Korte avstander til fritids- og kulturtilbud, møteplasser og andre tilbud i nærmiljøet betyr mye for alle som bor i områdene, men særlig for barn og unge som lever mer lokale liv enn de voksne. Det gjør terskelen for å delta lav. Gjennom aktiviteter og møteplasser kan barn og unge oppleve mestring, få nettverk og føle at de hører til. Å delta i organisasjoner og frivillig innsats kan videre bidra til at barn, unge og voksne blir skolert i demokrati, medvirkning og ytringskultur (Meld. St. 10 (2018–2019)).

16.1.1 Frivillige organisasjoner

I internasjonale sammenlikninger skiller de nordiske landene seg ut med et stort og velutviklet kultur- og fritidsfelt, særlig for barn og unge (Bakken 2019, Arnesen og Sivesind 2020). I lokalsamfunn har de frivillige organisasjonene en rolle som aktør ved å legge til rette for inkluderende tiltak. Denne lokalsamfunnsrollen som frivilligheten har, er viktig i Norge og har styrket seg over tid (Strømsnes 2019). I de fleste lokalsamfunn finnes idrettslag, korps, kor, kulturorganisasjoner, hobby- og fritidsforeninger, velforeninger og andre nærmiljøtiltak. Integreringstiltak for innvandrere, leksehjelpstilbud og besøksvenntilbud er også vanlige. Frivillighetens rolle i lokalsamfunn sørger for at barn, unge og voksne får delta i aktiviteter og dermed bygge sosiale nettverk. Å delta i lokale aktiviteter bidrar til at folk utvikler tillit og opparbeider sosial kapital (Putnam 2000).¹ Sosial kapital blir sett på som et gode både for enkeltindivider, lokalsamfunn og for samfunnet som helhet.

I tillegg til rollen som lokalsamfunnsaktør har frivillige organisasjoner det Strømsnes (2019) kaller en politisk rolle. Denne innebærer at frivillige organisasjoner representerer de stemmene som ikke alltid høres andre steder. Frivillige organisasjoner inngår derfor i det som omtales som «den korporative kanalen», som har vært et alternativ til folkevalgte organer som påvirkningsvei.

Ødegård og medforfattere (2014) beskriver barrierer for å delta i fritidstilbud og på lokale møteplasser. De skiller mellom individuelle, organisatoriske og systemiske barrierer. Den første typen, individuelle barrierer, kan for eksempel være lav inntekt eller dårlig helse. Barn og unge i utsatte områder deltar mindre i fritidstilbud og andre lokale tilbud. Særlig gjelder dette barn i lavinntektsfamilier. Foreldre med innvandrerbakgrunn deltar i mindre grad i foreldrefrivilligheten som fritidstilbud for barn og unge er avhengige

¹ Sosial kapital er behandlet nærmere i kapittel 10.

av. Det gjør det vanskeligere å drifte idrettslag og andre tilbud for barn og unge. Den andre typen, en organisatorisk barriere, kan være når det lokale foreningslivet mangler mangfoldskompetanse, slik at man ikke inkluderer foreldre med innvandrerbakgrunn i sentrale posisjoner i det lokale foreningslivet. Den tredje typen, systemiske barrierer, kan være at det mangler fysiske møteplasser i lokalsamfunnene. Da har ikke innbyggerne steder å møtes (ibid.). Et trekk ved frivilligheten som kan bidra til å forklare dette, er at innbyggere uten innvandrerbakgrunn er engasjert i fritidsorganisasjoner, mens innbyggere med innvandrerbakgrunn oftere er med i organisasjoner som jobber med velferd, rettigheter og i religiøse organisasjoner (Eimhjellen og Arnesen 2018).

Når folk ikke møtes, utvikles ikke en felles lokalsamfunnsidentitet. Selle og Wollebæk (2015) beskriver frivilligheten som en infrastruktur som gjør kollektiv handling mulig. Ødegård og medforfatterne (2014) beskriver den store betydningen fellesskapsarenaer har i flerkulturelle lokalsamfunn, hvor individer er ulike etter viktige kjennetegn som landbakgrunn, språk, religion og kulturell tilhørighet. Er det ingen felles møteplasser mellom grupper med forskjellig kultur-, religions- og/eller landbakgrunn, bidrar det til å svekke innbyggeridentiteten og den tilhørigheten innbyggerne har til lokalsamfunnet. De siste tiårene har det vokst fram et foreningsliv hvor rekrutteringsgrunnlaget baseres på felles landbakgrunn eller religiøs og kulturell tilhørighet. Dette er en viktig arena for sammenbindende kapital. Men dersom det er begrenset kontakt mellom det tradisjonelle og innvandrerorienterte foreningslivet, blir da heller ikke frivilligheten en plattform for kollektiv handling. I en slik kontekst har lokale myndigheter (bydeler/kommuner) en rolle i å knytte ulike nettverk og aktører sammen. Denne rollen omtales som lenkende sosial kapital (Woolcock 1998).

16.1.2 Virkemidler på kultur- og fritidsfeltet

Staten og kommunene har gjennom kulturlova et ansvar for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet, slik at alle kan få mulighet til å delta i kulturaktiviteter. Kommunene er forpliktet til å ha bibliotek- og musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge. Utover det er de statlige virkemidlene på feltet i hovedsak økonomiske støtteordninger. En rekke tilskuddsordninger er rettet mot kommuner, frivillige organisasjoner og frivilligheten. Det gis tilskudd til aktiviteter og tiltak som skal legge til rette for fritidstil-

Boks 16.1 Fritidserklæringen

I 2016 signerte regjeringen, KS og en rekke frivillige organisasjoner Fritidserklæringen. Erklæringen har som mål at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst én fritidsaktivitet sammen med andre. Fritidserklæringen bygger på FNs barnekonvensjon som sier at barn har rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder.

bud, tilbud innen idrett, kultur og nærmiljø, og til drift av lag og frivillige organisasjoner. Det finnes også tilskudd som retter seg særskilt inn mot utsatte barn og unge, og tilskudd til nærmiljøtiltak i utsatte områder (områdesatsinger). Spillemidler fra Norsk Tipping er med på å finansiere innsats og tiltak innen blant annet idrett, kultur og prosjekter som fremmer levekår og sosial deltakelse i regi av frivillige organisasjoner. En grasrotandel gjør det mulig for spillere å gi en andel av spillinnsatsen direkte til et lag eller en forening som driver aktivitet på lokalt nivå.

Også stiftelser, lokalt næringsliv og andre er med på å finansiere aktiviteter og tiltak i lokalsamfunn. For eksempel støtter Sparebankstiftelsen tiltak for barn og unge innen blant annet kultur, friluftsliv, idrett og nærmiljøaktiviteter. Lokalt næringsliv støtter ofte lokale idrettslag, foreninger og aktiviteter i lokalmiljøet.

16.1.3 Kommunal innsats på kultur- og fritidsfeltet

På kultur- og fritidsfeltet står kommunene ganske fritt til å utvikle egen politikk og til å bestemme hvor mye de vil satse på kultur og frivillighet. Frivillighetspolitikk er som oftest i form av tilskudd til frivillige organisasjoner, samvirke med frivilligheten og bygging av infrastruktur som kommer frivilligheten til gode (Trætteberg mfl. 2020). Mange kommuner har ulike tilbud som har som mål å senke terskelen for at barn og unge skal delta i fritidsaktiviteter. Slike tilbud inkluderer utlånssentraler for sports- og friluftsutstyr. En del kommuner gir støtte til at barn og unge kan få delta i opplevelser som kino og bowling, og noen kommuner støtter medlemsavgift i ordinære fritidstilbud. I de fleste kommuner er det frivilligsentraler. Frivilligsentraler skal være lokalt forankret

Boks 16.2 Forsøk med fritidskort

I tolv utvalgte kommuner er det igangsatt et prøveprosjekt med nasjonal fritidskortordning med statlige midler. Målet med fritidskortordningen er at flere barn og unge får delta i faste, organiserte fritidsaktiviteter. I oppstarten er utsatte grupper prioritert. På sikt er det et uttalt mål at fritidskortordningen skal gjelde alle barn i alderen 6–18 år. I prøveprosjektet dekker fritidskortet deltakeravgift på én eller flere faste, organiserte fritidsaktiviteter med mellom 800 og 1000 kroner per barn i halvåret. Treningsavgift, kontingent mv. er inkludert. Kommunene som deltar i prøveprosjektet, samarbeider med frivilligheten og aktører som lokalt næringsliv og sosiale entreprenører. Forsøket med fritidskort skal evalueres.

Kilde: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets nettside.

og drives ut fra lokale forutsetninger og behov og blant annet legges til rette for sosiale møteplasser.

Kommunene står også selv for en rekke nærmiljøkvaliteter som parker, grøntområder og leke- og møteplasser samt konkrete fritidstilbud for barn og unge. Eksempler på dette er kommunale fritidsklubber eller ungdomshus.

Hvordan kommunene fordeler midler til kulturen og nærmiljøene innad i byene, varierer. I Oslo fordeles en del midler til bydelene basert på innbyggertall, uten andre sosiale kriterier. Oslos midler til kultur og nærmiljø blir imidlertid primært

Boks 16.3 Kommunale fritidsklubber

Mange kommuner har fritidsklubber som lavterskelarenaer for barn og unge. Fritidsklubbene er et viktig tilbud til barn og unge som ikke deltar i så mange andre fritidstilbud.

I tillegg kan fritidsklubbene medvirke til at hjelpeapparatet kan komme i kontakt med unge som viser risikoatferd, som kriminalitet, vold og bruk av rusmidler. Trygge ansatte på fritidsklubbene med relevant kompetanse kan bidra til at ungdommene blir sett og kan hjelpe de som trenger det, videre i hjelpeapparatet.

fordelt sentralt til parker og nærmiljøanlegg og gjennom områdesatsinger.

En analyse utført for utvalget indikerer at ressursbruk til fritids- og aktivitetstilbud er høyere i utsatte områder enn andre steder (Iversen mfl. 2020). Mulige årsaker er at det er mer ressurskrevende å oppsøke grupper i innvandrerbefolkningen og å tilrettelegge for aktivitet. Det gjøres mer oppsøkende aktivitet, det er tilbud av gratisplasser og plasser til redusert pris. Ofte må man inkludere aktiviteter for søsken og eventuelt foreldre på samme tid og sted. På sikt kan imidlertid tillit som er opparbeidet gjennom relasjoner og det at folk har blitt kjent med tilbudene, gjøre det enklere å inkludere innvandrere i området i aktiviteter (ibid.).

Ulike betingelser i nærmiljøene, for eksempel demografi, levekår, historiske røtter og boligstruktur, kan gi områder forskjellige forutsetninger for å danne levende sivilsamfunn (Ødegård mfl. 2014). Brobyggende sosial kapital utvikles ikke av seg selv. Særlig skjer ikke dette i lokalsamfunn hvor de sosiale, økonomiske, religiøse og kulturelle skillelinjene er store. Da er det avgjørende at de lokale myndighetene legger til rette for å knytte sammen ulike nettverk. Erfaringer er at lokale myndigheter ikke alltid tar en slik lenkende eller koordinerende rolle (ibid.).

16.1.4 Økonomiske ordninger for å inkludere barn og unge

Det finnes statlige tilskuddsordninger for å legge til rette for blant annet møteplasser og lavterskeltilbud for barn og unge. De viktigste er tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn og nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge. Ordningene har litt ulike målgrupper, men begge tilskuddene gis til offentlige instanser, frivillige organisasjoner og private aktører for å skape åpne møteplasser, ferie og fritidstilbud, utlånssentraler og kvalifiserende tiltak som sommerjobb og arbeidstrening.

Den nasjonale tilskuddsordningen for å inkludere barn og unge (som den gang het tilskudd mot barnefattigdom) ble evaluert i 2015 (Fløtten og Hansen 2018). Blant funnene er at tiltakene bør ta utgangspunkt i etablerte arenaer og relasjoner, og at foreldrenes og familienes totale situasjon bør adresseres. Tilbudene må være åpne for alle, ha god kvalitet og ikke være stigmatiserende, og det bør være tilgang til utstyr (ibid.).

En ekspertgruppe som har gått gjennom tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, anbefalte at flere av tilskuddordningene rettet mot utsatte

Boks 16.4 Idrettsanlegg, lokale kulturarenaer og kommunale bygg

Infrastruktur i form av haller og anlegg, saler og ulike typer lokaler, løyper mv. legger til rette for lokale aktiviteter. Spillemidler fra Norsk Tipping bidrar til å finansiere anlegg for idrett og fysisk aktivitet¹ og lokale kulturarenaer, for eksempel kulturhus, flerbrukslokaler eller spesiallokaler, som biblioteker. Inntil en tredjedel av godkjente kostnader kan gis i tilskudd til slike anlegg, men det settes et maksimalt tilskudd på de ulike anleggstypene. Tiltak det søkes om spillemidler til, må være del av en kommunal plan.

Kommunen har ansvaret for andre typer kommunale bygg, for eksempel bygg til barne- og ungdomsskoler og kommunale barnehager. Funksjoner som tilfredsstillende krav til spillemidler, for eksempel anlegg for idrett og fysisk aktivitet, kan få tilskudd.

Kommuner kan låne midler til kommunale bygg, blant annet fra Kommunalbanken AS. Kommunalbanken er den viktigste långiveren til kommunal sektor i Norge med samtlige kommuner som kunder.

Mange kommuner legger til rette for flerbruk av kommunale bygg. I tilknytning til mange skolebygg er det for eksempel ofte anlegg til idrett og kultur.

¹ Lag, organisasjonsledd og sammenslutninger tilknyttet følgende organisasjoner kan søke om tilskudd til alle anleggstyper: kommuner og fylkeskommuner, Norges idrettsforbund, Samenes idrettsforbund-Norge, student-samskipnader, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Den Norske Turistforening, Norges Bilsportforbund og Det Frivillige Skyttervesen

barn og unge burde bli slått sammen til én ordning. Utvalget anbefalte også å innlemme den nasjonale tilskuddsordningen for å inkludere barn og unge i kommunerammen (Andreassen-utvalget 2017).

Det finnes en rekke statlige og kommunale tilskudd på kultur-, fritids- og integreringsfeltet som frivillige organisasjoner kan søke på. Tilskuddene kommer fra ulike sektorområder som alle har sine formål, sin logikk og sine kriterier for støtte. Det kan gjøre at de lokale, frivillige aktørene som søker om midler, opplever et sett av kryssende forventninger om hvordan de skal innrette tilbudene (Ødegård mfl. 2014). Særlig er det en tendens at den kommunale støtten retter seg mot fritidsaktivitetenes sosiale effekter, for eksempel at de skal hjelpe utsatt ungdom på rett kjøp. Støtten har langt på vei et individorientert formål heller enn at system og lokalsamfunn er i fokus. I praksis betyr det at lokale aktører må søke tiltaksmidler som ikke har som formål å rekruttere barn og unge til en meningsfull fritid, men å forebygge for eksempel avvikende atferd. Ødegård og medforfatterne peker på at når det gis slike sekundære føringer på de økonomiske midlene, er det en reell fare for at arbeidet ikke forankres lokalt. Tilskuddene får en «top-down»- heller enn en «botom-up»-tilnærming.

16.2 Lokalt frivillig integreringsarbeid

Ordnningen til frivillig integreringsarbeid som trefter lokalsamfunn best, er tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. Ordningen forvaltes av IMDi og 20 utvalgte kommuner med mange innbyggere med innvandrerbakgrunn.² IMDi gir tilskudd til nasjonale prosjekter. Kommunene gir tilskudd til lokale aktiviteter. Målene for ordningen er brede. Det gis støtte til tiltak for å stimulere til fellesskap, tillit og tilhørighet i lokalsamfunn for innvandrere og øvrig befolkning, å øke kunnskapen om det norske samfunnet og styrke kvalifisering for arbeid eller utdanning blant innvandrere og å forebygge negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Tilskuddsordningen er evaluert (Skutlaberg mfl. 2018), og utrederne finner at ordningen gir aktivitet og møteplasser i lokalsamfunnene.

Undersøkelser fra både en norsk (Ødegård mfl. 2014) og dansk (Oxford Research 2013) kontekst viser at integreringsarbeidet i utvalgte lokalsamfunn hvor det bor mange med innvandrerbakgrunn, preges av manglende koordinering mellom ulike offentlige, frivillige, ideelle og relevante private aktører. At det ikke er noe insti-

² Kommunene er Arendal, Bergen, Bodø, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Gjøvik, Hamar, Kristiansand, Oslo, Sandefjord, Sandnes, Sarpsborg, Lillestrøm, Ski, Stavanger, Tromsø, Trondheim, Tønsberg og Ålesund.

tusjonelt samarbeid mellom ulike lokalsamfunnsaktører, bidrar til at nettverkene opererer hver for seg. Og Ødegård og kolleger (2014) viser til at det lokale foreningslivet etterlyser ressurser i form av koordinerende enheter fra lokale myndighetenes side. Et annet problem som Ødegård og kolleger peker på, er at mange innvandrere havner i en hjelpesituasjon i lokalsamfunnene. De skal for eksempel hjelpes til en mer aktiv fritid. Forskerne peker på at innvandrerforeninger i større grad bør brukes som ressurser i lokalt integreringsarbeid, da disse har de nettverksressursene, kulturforståelsen og mangfoldskompetansen som ofte skal til for å bidra i arbeidet med å inkludere grupper i lokalsamfunnet og sørge for at deres stemme blir hørt.

Skutlaberg og medforfattere (2018) mener at støtte til lokale frivillige organisasjoner på integreringsområdet prinsipielt bør finansieres av kommunene. Samtidig mener utrederne at konsekvensene av å avvike tilskuddet ville kunne være at noen kommuner reduserer sin finansiering til lokalt frivillig integreringsarbeid med mer enn de statlige midlene.

16.3 God praksis for deltakelse og inkludering

Utvalget har i arbeidet sitt fanget opp flere gode eksempler på hvordan kommuner samvirker med frivilligheten og andre aktører for å øke deltakelsen i lokalsamfunn. Noen omtales her.

Suksessfaktorer i slike tilbud er ofte at kommunen eller bydelen driver oppsøkende arbeid, tar en rolle i å koordinere ulike tilbud og tjenester og gir støtte og veiledning.

16.3.1 Skoler med utvidede tilbud

Noen skoler i utsatte områder legger til rette for at barn og unge kan delta i gratis aktiviteter utenom den ordinære skoletiden. Eksempler på dette er åpen idrettshall med tilbud om aktiviteter, matserving og gratis utlån av lokaler til for eksempel bursdagsfeiringer. Utvidede tilbud på skolen brukes noen steder til å inkludere foreldre, særlig foreldre med innvandrerbakgrunn, som ikke er så kjent med norske fritidsaktiviteter.

Skolene kan samarbeide med aktører som PPT, barnevernet, boligforvalter i kommunen og frivillige lag og foreninger. Gjennom å ha utvidede tilbud har skolene fått barna til å delta mer i aktiviteter og klart å nå mer ut til foreldre. Eksempler

på skoler med slike tilbud er Ny-Krohnborg i Bergen og Stigeråsen i Skien.

Fra Groruddalen i Oslo har man imidlertid erfart at en modell med utvidede tilbud på én skole også har noen ulemper. Der ble fritidstilbudene lagt til én av skolene i et område. Dette førte til at elever fra de andre skolene ikke kom til aktivitetene fordi de ikke skjedde på «deres» skole.

16.3.2 Bibliotekene som inkluderingsarena

Furuset bibliotek og aktivitetshus (FUBIAK) ligger på Furuset i Groruddalen i Oslo og er bibliotek, frivilligsentral og fritidstilbud for barn og unge samlet under samme tak. Et tverrfaglig team av barne- og ungdomsarbeidere, bibliotekarer, kulturprodusenter, samfunnsvitere og formidlere bidrar til å gi et variert kultur- og fritidstilbud. I aktivitetshuset arrangeres blant annet konserter, familiefeststillinger, forfattersamtaler, politiske møter og organisasjoners aktiviteter. Her er fritidstilbud for barn og unge, for eksempel ungdomsklubb, muligheter for å treffe venner og å spise i kafeen. Huset fungerer som en møteplass for bydelens beboere i alle aldre. Tilbudet er et samarbeid mellom Bydel Alna og Deichman bibliotek.

Utenfor betjent åpningstid er huset åpent for brukere. Ved at de oppgraderer lånekortet ved biblioteket til adgangskort, kan alle over 15 år bruke huset fra klokka 7.00 til klokka 23.00 hver dag året rundt. Alle aktivitetene er gratis og åpne for alle i målgruppa.

De som bruker huset, er med på å bestemme deler av husets programinnhold gjennom dialog og ved å selv arrangere aktiviteter og bidra som frivillige verter i huset.³

16.3.3 Leder- og frivillighetstrening for unge

Alnaskolen er et lederkurs og en frivillighetsopplæring for ungdom på Furuset i bydel Alna. Målet er å få fram en ny generasjon frivillige, unge ledertalenter og gode rollemodeller for jevnaldrende ungdom. Alnaskolen er en av Norges største arenaer for å utvikle ung lokal ledelse innen idrett, politikk, samfunnsliv og organisasjonsarbeid. Kurset varer i ett år, og de møtes et par ganger i måneden. Kursdeltakerne drar på ekskursjoner for å lære om demokrati i praksis. De får også kurs i alt fra førstehjelp til gatemegling.

³ fubiak.no.

Det er Furuset Idrettsforening som arrangerer tiltaket med støtte fra blant andre Bydel Alna og Groruddalssatsingen. På Tøyen og Holmlia har man kopiert modellen.⁴

16.3.4 Stikk innom-kontor

Som en del av den første Groruddalssatsingen ble det i 2008 etablert et beboerkontor på Veitvet i Groruddalen, kalt «Stikk innom». Dette kontoret var ment å være et knutepunkt mellom Groruddalssatsingen, lokale myndigheter, beboere, foreningsliv og andre offentlige instanser i lokalsamfunnet. En viktig grunn til at kontoret ble etablert, var behovet Groruddalssatsingen hadde for et uformelt kontaktpunkt for lokalbefolkningen. Stikk innom skulle slik sett være et lavterskeltilbud der beboere kunne få nødvendig informasjon om alt fra offentlige tjenester, kurstilbud til relevante aktiviteter i bydelen og lokalmiljøet. En slik funksjon har vært en suksess både på Veitvet (Ødegård mfl. 2014) og i danske kommuner (Oxford Research 2013). Stikk innom-kontoret på Veitvet drives i dag som en frivilligsentral.

Stikk innom har fungert som et sted der bydelen både har vært tilrettelegger for lokalsamfunnsaktiviteter og bistått uformelle nettverk med å etablere formelle foreninger. Denne formaliseringen har bidratt til at aktivitetene gjøres kjent for flere av beboerne, og de har fått tilgang til å søke tilskudd til aktiviteter og drift. Gjennom arbeidet sitt har bydelen vært med på å styrke innvandrerorganisasjonene og på å lage en infrastruktur der folk kan bli hørt og få innflytelse. Kontoret bidro også til å koordinere samarbeid mellom ulike typer lokalsamfunnsaktører, som skolen, idretten, frivilligheten, næringslivsaktører mv.

16.3.5 Center for boligsocial udvikling i Danmark

I Danmark har man systematisert arbeidet med å se effekter av innsats i lokalsamfunn innenfor ulike samfunnsområder gjennom virksomheten til Center for boligsocial udvikling (CFBU).

Sentret er et nasjonalt kompetansesenter for stat, kommune og andre aktører som driver lokalsamfunnsarbeid. Formålet er å styrke det de omtaler som boligsosial innsats i utsatte områder. Dette gjør sentret ved å samle inn og måle effekter av innsats og gi råd og veiledning om hva som virker.

Sentret i Danmark har et mandat som favner bredere enn boligsosialt arbeid i Norge. Det danske sentret er et kompetansesenter for lokalsamfunnsarbeid mer generelt.

16.4 Utvalgets vurderinger

16.4.1 Fritids- og nærmiljøtilbud kan kompensere for levekårsopphoping og gjøre områder mer attraktive

Frivilligheten, lokale kulturtiltak og møteplasser i lokalsamfunnet gir folk arenaer å møtes på, å være i aktivitet og å lære. Å delta i frivilligheten og på lokale arenaer bidrar til å øke livskvaliteten til den enkelte og er viktig for bygging av tillitsstrukturen i lokalsamfunnet. For barn og unge kan det å være med på fritidsaktiviteter gi dem en meningsfull fritid og arenaer der de kan oppleve mestring. Gjennom aktiviteter samles folk om noe de har til felles, de er med og bidrar til at nettverk dannes og vedlikeholdes, og de kan sterkere identifisere seg med og få en opplevelse av tilhørighet til nabolaget og nærmiljøet. Slik blir det lagd levende nabolag og lokalmiljøer, der mange ulike grupper har mulighet til å dyrke interessene sine. Gjennom aktiviteter blir unge myndiggjort og mektiggjort – de skolerer til å delta, til å uttrykke synspunkter, til å skape nye arenaer for samhandling og til å være med på å påvirke sitt eget nærmiljø. For barn og unge er de styrkene og ressursene de utvikler i et godt lokalsamfunn, noe de tar med seg videre i livet.

Utvalget er av den oppfatning at i områder der mange barn vokser opp i familier med dårlig råd og bor trangt, er det ekstra viktig at arenaer utenfor hjemmet, som nabolag og fritidstilbud, har god kvalitet. *Utvalget* framhever at barn og unge i henhold til FNs barnekonvensjon § 31 har rett til å delta i fritidsaktiviteter og kulturliv. *Utvalget* mener derfor det er uheldig at mange barn og unge i utsatte områder i mindre grad deltar i fritidstilbud enn barn og unge andre steder. Å innføre fritidskortet for alle barn, slik at de kan være med på faste, organiserte aktiviteter, mener *utvalget* kan være et effektivt virkemiddel for at alle barn skal ha mulighet til å delta i fritidstilbud med deltakeravgifter. Barna må kunne være med og bestemme selv hvilke aktiviteter de blir med på.

Utvalget er opptatt av at fritidsarenaene må være inkluderende, og at de må gi barn og unge mulighet til å medvirke i utformingen av tilbudene. For ungdom er det i tillegg viktig med tiltak som er mer direkte kvalifiserende, og som kan gjøre dem bedre i stand til å bidra i nærmiljøet.

⁴ Alnaskolens facebookside, aftenposten.no, sparebankstiftelsen.no.

I mange utsatte byområder er det behov for flere gode lavterskeltilbud som supplerer kontingentbaserte aktiviteter. Kommuner med område-satsing har allerede prioritert slike lavterskeltilbud. *Utvalget* mener det er viktig å fortsette arbeidet med dette. Tilbudene må være åpne for alle, de må være av god kvalitet, det må ikke være stigmatiserende å delta, og det bør være gode og trygge voksne til stede, gjerne med barne- og ungdomsfaglig kompetanse. Det er nødvendig å motvirke at fritidstilbud, og særlig fritidsklubber, får negative virkninger, for eksempel at utsatt ungdom kommer i kontakt med andre ungdommer med utfordringer. At det er trygge voksne til stede og klare rammer for hva som er akseptert, vil bidra til dette. Trygge voksne på fritidsarenaene kan også gi ungdom som trenger det, en opplevelse av å bli sett og anerkjent. De kan også gi råd og veiledning om forhold ungdommene kan streve med i hverdagen, og hjelpe dem til å komme i kontakt med hjelpeapparatet. Rammebetingelsene for ungdomsarbeidere og andre voksne på de bemannede fritidsarenaene må være gode nok for å sikre stabilitet, kontinuitet og god kvalitet i tilbudene. *Utvalget* mener videre at medbestemmelsesprosesser som sikrer ungdoms innflytelse på fritidsarenaene er viktig for å bygge gode lokalsamfunn for ungdom.

På kultur- og fritidsfeltet og rettet mot utsatte barn og unge finnes det mange tilskuddsordninger med ulike formål og føringer. *Utvalget* vil understreke at det er viktig at kommuner og andre får større fleksibilitet, slik at de kan lage gode tilbud for barn og unge ut fra lokale behov og i samarbeid med andre lokale aktører og brukerne. Tilskudd bør også være rettet mot lokalsamfunnene. Videre bør de i større grad ha som formål å rekruttere barn og unge til en meningsfull fritid. *Utvalget* understreker at det at barn og unge deltar, har en egenverdi.

Utvalget mener at gode lokale arenaer og ulike nærmiljøtilbud, som fritids- og kulturtilbud, kan gjøre områdene mer attraktive. Dette kan både kompensere for levekårsulempen i områdene og kan potensielt også påvirke segregeringen ved at flere grupper i befolkningen synes områdene er attraktive og ønsker å bo der.

16.4.2 Lokalsamfunn bygges ovenfra og nedenfra

Lokalsamfunn formes av dem som bor der, av innsatsen de gjør, og av de rammene myndighetene legger. Sånn sett utvikles lokalsamfunn både nedenfra og ovenfra. Aktivitetene til frivillige organisasjoner forener og skaper engasjement blant

dem som deltar. Frivillige organisasjoners rolle i lokalsamfunn bidrar til å knytte mennesker sammen og til å skape tillit og sosial kapital.

Utvalget mener det er behov for å styrke relasjonene i lokalsamfunn. Studier har vist at sivilsamfunnet er svekket i noen utsatte områder. Kommuner har i praksis tatt over flere oppgaver, for eksempel fritidstilbud for barn og unge. Det innebærer at det blir færre arenaer der det utvikles interessebaserte relasjoner på tvers av ulike grupper. Andre steder er det et problem at innvandrerbefolkningen og øvrig befolkning har sine nettverk og foreninger side om side, men med få relasjoner på tvers. *Utvalget* mener at bred og høy deltakelse i frivilligheten, og at sivilsamfunnet er til stede i nærmiljøene, er sentralt for å sikre lokalt engasjement, fellesskap og samhold.

For å bidra til å styrke relasjonene i lokalsamfunn mener *utvalget* at kommunene bør ha en lokal frivillighetspolitikk. En slik politikk bør inkludere hvordan kommunen kan hjelpe ved å koordinere kultur- og fritidsfeltet og knytte lokale aktører sammen, og hvordan kommunen kan bidra med veiledning og kompetanseheving av lokale frivillige organisasjoner og nettverk. Det er også viktig at kommunen når ut til innbyggere som i mindre grad har verv, eller som sjelden deltar på formelle arenaer i lokalsamfunnet. Kommunens ansatte bør være til stede der folk ferdes, banke på dører eller opprette egne stikk innomkontorer, for eksempel på Frivilligsentralen, der kommunen eller bydelen kommer i kontakt med innbyggerne. Slik kan kommunen få innspill til hva innbyggerne oppfatter er utfordringer og mangler i nærmiljøene, og hva de ønsker seg. *Utvalget* mener det er særlig viktig at barn og unge opplever at de blir hørt.

De lokalsamfunnene som ikke allerede har det, bør ha arenaer eller nærmiljøhus som kan være både et sted for aktiviteter, en møteplass og en nabolagsarena. Flere steder fungerer skolene på denne måten. Men også andre arenaer i lokalsamfunnet kan ha slike funksjoner. Et slikt hus med aktiviteter som er en møteplass, vil både styrke det lokale fritidstilbudet og tilbudene fra frivillige organisasjoner og kan trolig også bidra til økt engasjement for nærmiljøet blant beboerne i området.

Utvalget viser til at Danmark har et kompetansesenter for lokalsamfunnsutvikling (Center for boligsocial utvikling). Etter *utvalgets* oppfatning er kunnskapen i Norge om innsats i lokalsamfunn fragmentarisk. *Utvalget* mener derfor det kan være behov for å styrke arbeidet med å samle inn og analysere resultater av slik innsats.

16.5 Utvalgets forslag til tiltak

16.5.1 Styrke tilbudet til ungdom – fritidsaktiviteter, møteplasser og deltids- og sommerjobber

Utvalget mener det er uheldig at mange barn og unge i utsatte områder i mindre grad deltar i fritidstilbud enn barn og unge andre steder.

Utvalget foreslår derfor at fritidstilbudet og tilbudet av deltids- og sommerjobber til ungdom i utsatte områder bedres. Statlige virkemidler til dette er tilskudd til aktiviteter og møteplasser for barn og unge innen kultur- og idrettsfeltet og tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner.

Fritidstilbud i utsatte områder bør inneholde både organiserte og uorganiserte fritidstilbud. I utsatte områder, der færre driver med organiserte fritidsaktiviteter, har uorganiserte tilbud i form av uformelle møteplasser og fritidsklubber en særlig betydning. I tillegg er det viktig å åpne opp eksisterende arenaer som haller og baner, også for dem som ikke nødvendigvis driver med organisert idrett fra før. Dette er tiltak som allerede er i bruk, men som med fordel kan etableres flere steder. Biblioteket er en annen arena for inkludering som allerede er i bruk, og som kan styrkes. Enkelte steder har kommuner inngått partnerskapsavtale med idrettslag, biblioteker eller frivillige organisasjoner for at de skal tilby fritidsaktiviteter i et område. Dette er også eksempler til etterfølgelse for andre. Det er viktig at tilbud om aktiviteter og steder å være når ut til målgrupper som i mindre grad deltar i mer organiserte fritidstilbud, for eksempel ungdommer som ellers henger mye ute, og jenter med innvandrerbakgrunn, som i mindre grad deltar på aktiviteter utenfor skolen og hjemmet.

Utvalget foreslår også at det settes av midler til tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner som ønsker å starte foreninger i utsatte områder. Dette kan være et tiltak for å styrke mangfoldet av fritidsaktiviteter i disse områdene samt styrke interessebaserte arenaer. Forskning viser at frivillige organisasjoner, inkludert idretten, fungerer som «skoler i demokrati» – særlig for unge med innvandrerbakgrunn. Dette taler for å styrke frivillige organisasjoner i utsatte områder, også med tanke på å styrke de unges muligheter til å la sin stemme bli hørt.

Videre foreslår *utvalget* å styrke tilbudene om deltids- og sommerjobber for ungdom i utsatte områder. Staten har virkemidler for dette gjennom den nasjonale tilskuddsordningen for å inkludere barn og unge. På denne måten kan ungdom som

vokser opp i lavinntektsfamilier, få arbeidserfaring, referanser og egne penger. I tillegg kan ungdom gjennom å jobbe oppleve at de bidrar i samfunnet. I områder hvor foreldrefrivilligheten i lag og foreninger er lav, kan ungdom for eksempel få opplæring og bli trenere og ledere i fritidstilbud for barn og unge gjennom en betalt jobb. Videre vil *utvalget* framheve at i tilfeller der familiene har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet, er det enda viktigere at barna får muligheten til dette. Det har derfor også stor betydning å kunne tilby jobber for eksempel i det private arbeidsmarkedet som kan gi ungdommene relevant kompetanse og styrke mulighetene deres til å få mer faste deltidsjobber, ikke bare kortvarige jobber. Kommuner og bydeler, frivillige organisasjoner, borettslag, lokalt næringsliv og andre private aktører i lokalsamfunn er alle viktige aktører for å gjennomføre tiltak for et bedre fritidstilbud og flere jobbtillbud til ungdom i utsatte områder. *Utvalget* foreslår pilotprosjekter i noen avgrensede levekårsutsatte områder hvor det koordineres et samarbeid mellom ulike aktører som prøver ut metoder for å inkludere ungdom i arbeid.

16.5.2 Opprette en tilskuddsordning til nærmiljøarenaer i utsatte områder

Utvalget foreslår at det opprettes en statlig tilskuddsordning for å bidra til å finansiere bygging av nærmiljøarenaer/-hus i utsatte områder som mangler felles møteplasser. Nærmiljøarenaen bør være tilrettelagt for bruk på ettermiddags- og kveldstid. Tilskuddet skal også kunne være med på å finansiere rehabilitering og mindre ombygginger av eksisterende bygningsmasse for å tilrettelegge for bruk på ettermiddags- og kveldstid.

En nærmiljøarena kan være et viktig tilbud og utgjøre stor forskjell i utsatte områder som kanskje mangler allment tilgjengelige møteplasser og der det generelt er behov for å styrke relasjonene i lokalsamfunnet. Dette kan legge til rette for å styrke det lokale fritidstilbudet og tilbudene fra frivillige organisasjoner i områdene og være et møtested for barn, unge og voksne i lokalsamfunnet gjennom aktiviteter.

I tilfeller der det er hensiktsmessig, kan en nærmiljøarena lokaliseres til en skole. Skolen er allerede en kjent og viktig møteplass i mange lokalsamfunn der barn, unge og deres foreldre møtes, og der det dannes vennskap og nettverk. Slik sett oppfattes skolen av mange som en trygg arena. For noen foreldre kan det være lettere å sende barna til en aktivitet som foregår på skolen

enn på andre fritidsarenaer. Det kan også være ulemper med å legge nærmiljøhuset på én bestemt skole, for eksempel hvis elever fra nærliggende skoler ikke kommer på aktivitetene fordi det ikke er «deres» skole. *Utvalget* mener derfor at det i tillegg til skoler bør vurderes om nærmiljøarenaen kan legges i andre lokaler som kan fungere som samlende i utsatte områder. *Utvalget* understreker at det er viktig at nærmiljøarenaene er bemannet med trygge voksne.

Utvalget foreslår også at dersom det opprettes en ny tilskuddsordning til nærmiljøarenaer, bør relevante eksisterende statlige tilskuddsordninger og spillemidlene gjennomgås.

16.5.3 Kunnskap om effekter av lokalsamfunnsarbeid

Utvalget viser til den danske organiseringen av arbeidet med å analysere effekter av lokalsamfunnsarbeid gjennom Center for Boligsocial Udvikling. *Utvalget* mener det kan være en fordel også i Norge hvis et analysemiljø kan bidra til å analysere og spre erfaringer om effekter av tiltak i lokalsamfunn. *Utvalget* mener at en statlig enhet bør gis ansvar for å få på plass et slikt analysemiljø.

Utvalget viser i denne sammenheng til *utvalgets* øvrige forslag om at én statlig enhet får koordineringsansvaret for arbeidet mot segregering, at det utvikles et fast indikatorsett på levekår, at kommuner får enklere tilgang til levekårsdata om sin kommune og at områdesatsinger effektevalueres.

Kapittel 17

Bosetting av flyktninger

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere politikk for bosetting av nyankomne flyktninger. I Norge er bosettingen styrt, og bosetting og integrering av flyktninger er en kommunal oppgave.

17.1 Politikken for bosetting av flyktninger

I regjeringens integreringsstrategi (Kunnskapsdepartementet 2018) sies det blant annet at «[b]osettingspolitikken må forhindre segregering, fremme sysselsetting og i større grad innrettes slik at nyankomne flyktninger kan bo i hele landet» (s. 46). Daværende kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner tok til orde for en politikk som sørger for å bosette flyktninger i «områder hvor det [ikke] er en veldig stor andel [innvandrere] fra før».¹ Siden 2019 har det vært en statlig føring om at det som hovedregel ikke skal bosettes flyktninger i områder med særskilt høy andel innvandrerbefolkning.

Den norske politikken for bosetting av flyktninger har lenge vært at bosettingen skal være styrt og spredt og basert på kommunalt selvstyre (Askim og Hernes 2017). I prinsippet kan flyktninger som er økonomisk selvhjulpne bosette seg hvor de vil etter at de har fått oppholdstillatelse i Norge. I praksis bosettes nær sagt alle gjennom bosettingsordningen. Kommunene blir bedt om å bosette flyktninger etter et sett med kriterier som Kunnskapsdepartementet fastsetter. Det er Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som ber den enkelte kommune ta imot et visst antall flyktninger basert på behovet for bosetting.²

Kommunene bestemmer selv om og hvor mange flyktninger de vil bosette, og de fatter vedtak om et bestemt antall som de kan ta imot. IMDi tildeler flyktninger til kommuner som har fattet vedtak, og som har ledig bolig og tjenestekapasitet til å bosette den enkelte flyktning/flyktningfa-

milie så raskt som mulig. Flyktninger som ikke har fått tildelt bosettingskommune, kan finne bolig selv for så å be kommunen om å bli bosatt. Det er kommunene som avgjør om de kan ta imot flyktningen. Dette kalles avtalt selvbosetting.

Kommuner som bosetter flyktninger, får tilskudd fra staten. Integreringstilskuddet skal dekke gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktningene. Norsktilskuddet skal gå til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger, får et særskilt tilskudd i tillegg til integreringstilskuddet. Kommuner som bosetter personer med nedsett funksjonsevne og/eller atferdsvansker, kan søke IMDi om tilskudd for å dekke ekstraordinære utgifter.

Det er noen førende hensyn for tildelingen av flyktninger til kommunene. En rapport om bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger beskriver disse hensynene (Tønnessen og Andersen 2019):

- Rask bosetting er det viktigste hensynet. Enslige mindreårige flyktninger og barnefamilier skal bli bosatt innen tre måneder fra de får innvilget oppholdstillatelse, mens voksne uten barn skal bosettes innen seks måneder. Overføringsflyktninger skal bosettes innen seks måneder etter at innreisestillatelse er gitt.
- IMDi forsøker å kople «rett flyktning til rett kommune», blant annet ved å ta hensyn til muligheter for arbeid og utdanning. Dette baseres blant annet på informasjon som IMDi har fått fra asylmottakenes bosettingsintervjuer og fra kartlegging av overføringsflyktning-

¹ Jan Tore Sanner til NRK 25. oktober 2018.

² Det er Nasjonalt utvalg for bosetting som fastsetter det årlige behovet for bosetting av flyktninger på bakgrunn av prognoser for antall asylsøkere, innvilgede asylsøknader og overføringsflyktninger samt andre internasjonale forpliktelser. Utvalget består av representanter for IMDi, Utlendingsdirektoratet, Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, Husbanken, fylkesmennene, KS og kommunene. NAV, Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet konsulteres og deltar ved behov. Utvalget er nedfelt i en samarbeidsavtale mellom regjeringen og KS.

Boks 17.1 Kriterier for bosetting av flyktninger

Kunnskapsdepartementet fastsetter årlige anmodningskriterier for bosetting av flyktninger. For 2021 er kriteriene følgende:

- Flyktninger skal bosettes i alle landsdeler – styrt og spredt bosetting.
- Kommunens resultater i introduksjonsprogrammet over tid, samt muligheten for å få arbeid eller ta utdanning i regionen, skal tillegges størst vekt.
- Ved anmodninger skal det tas hensyn til kommunens kapasitet og kompetanse til å sikre godt integreringsarbeid. Dette vurderes blant annet med utgangspunkt i kommunenes innbyggertall.
- Som hovedregel skal ingen kommune anmodes om færre enn ti personer, med mindre det foreligger særskilte forhold.
- Kommuner med mottak, inkludert samarbeidskommuner, skal vurderes for anmodning om bosetting.

- Det skal tas hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasiteten, stabilitet i tjenestetilbudet og evne til rask omstilling. Det skal også tas hensyn til om kommunen kan bosette flyktninger med store funksjonsnedsettelse.
- Det skal, som hovedregel, ikke bosettes flyktninger i områder med særskilt høy andel innvandrerbefolkning. Et «område» brukes her om en kommune eller bydel.
- Det skal i størst mulig grad sikres kontinuitet i bosettingsarbeidet.

Resultater i introduksjonsprogrammet vektet med om lag 60 prosent, og kommunenes kompetanse og kapasitet vektet med om lag 40 prosent. Med «høy andel innvandrerbefolkning» menes det om lag 30 prosent.

ger som gjøres av IMDi-representanter før avreise til Norge.³

- IMDi legger vekt på at hver kommune skal få et noenlunde representativt utvalg av de flyktningene som til enhver tid skal fordeles, og at enkeltkommuner over tid ikke skal få en uforholdsmessig stor eller liten andel av flyktninger med sammensatte utfordringer.
- IMDi tar særlige hensyn når de skal finne kommuner til flyktninger med store helseutfordringer eller flyktninger som trenger livreddende behandling. Videre tas det særlig hensyn til lesbiske, homofile, bifile, trans- intetkjønn-personer og til flyktninger der trusselbildet tilsier at de ikke bør plasseres i bestemte deler av landet. Dette siste kan for eksempel gjelde familievoldssaker.
- Dersom flyktningene allerede har nær familie i Norge, forsøker IMDi å plassere dem i nærheten av disse. Av hensyn til kommunenes praktiske tilrettelegging (for eksempel tolketjenester) forsøker IMDi også å unngå at det bosettes flyktninger fra altfor mange ulike opprinnelsesområder i samme kommune.

- Andre faktorer kan også spille inn, for eksempel kommunenes tilgang på boliger og størrelsen på disse.
- IMDi opplever at både kommunene og flyktningene har ønsker, men understreker at kommunene ikke kan bestemme nasjonalitet eller kjønn på flyktningene. Kommunene skal bosette et representativt utvalg av den gruppa flyktninger som til enhver tid skal bosettes (ibid.).

17.2 Virkninger av bosettingspolitikken

Styrt og spredt bosetting har bidratt til at flyktninger i Norge bor over hele landet. Bosatte flyktninger bor mindre sentralt enn befolkningen generelt (Strøm mfl. 2020). Flyktningene blir også bosatt spredt i storbyene⁴ (Søholt mfl. 2020). Flyktninger og deres familiemedlemmer i Norge bor mer spredt enn personer med flyktningbakgrunn i de andre skandinaviske landene. Tabell 17.1 viser fordelingen av bosatte flyktninger og deres familiemedlemmer i Norge, Sverige og Danmark etter sentralitet for kohortene 2008–2016. I Norge ble om lag halvparten av flyktningene bosatt i sentrale

³ I ny integreringslov som trer i kraft 1. januar 2021, er det vertskommuner for mottak som har fått ansvaret for kompetansekartleggingen av flyktninger i mottak.

⁴ Studien omhandler bosetting i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand.

Tabell 17.1 Bosatte flyktninger og familiemedlemmer til flyktninger i Sverige, Danmark og Norge etter sentralitet. 2008–2016. Prosent.

	Hovedstads- området	Andre større byer	Byer	Tettsteder	Minst sentrale kommuner
Sverige (150 258 personer)	15,6	10,9	45,5	18,3	9,8
Danmark (21 683 personer)	8,4	20,3	19,0	39,0	13,3
Norge (47 792 personer)	10,5	16,3	22,1	26,2	24,9

Kilde: Hernes mfl. 2019.

kommuner og den andre halvparten i mindre sentrale kommuner. Andelen i Danmark som ble bosatt i sentrale kommuner var omtrent som i Norge, mens i Sverige ble nesten tre av fire (72 prosent) bosatt i sentrale strøk. I Norge ble også relativt mange bosatt i de minst sentrale kommunene (25 prosent). I Sverige ble bare om lag 10 prosent av flyktningene bosatt i de minst sentrale kommunene, mens andelen i Danmark var 13 prosent (Hernes mfl. 2019).

Over tid har det variert hvor mange kommuner som har blitt bedt om å bosette, noe som igjen avhenger av hvor mange flyktninger som skal bosettes. I perioder hvor det kommer færre flyktninger, blir færre kommuner forespurt. Tidligere ble ikke de minste kommunene bedt om å bosette. 2014 var det første året noensinne hvor staten ba alle landets kommuner om å bosette flyktninger. I de seneste årene er det igjen færre kommuner som blir spurt.

I en studie av bosettingskommune og integreringsutfall er det gjort empiriske analyser som omfatter flyktninger som ble bosatt med offentlig hjelp i kommunene i perioden fra og med 2002 til og med 2012 (Tønnessen og Andersen 2019). Kommuner som bosetter flyktninger, er plassert i SSBs sentralitetsindeks⁵, som måler kommuners sentralitet beregnet ut fra avstand til tettsteder og disse tettstedenes størrelse. Studien viser at 57 prosent av flyktningene ble bosatt i de mest sentrale kommunene (nivå 3), hvorav 7 prosent i Oslo. 21 prosent ble bosatt i noe sentrale kommuner (nivå 2), 10 prosent i mindre sentrale kommuner (nivå 1) og 11 prosent i de minst sentrale kommunene (nivå 0).

Hvilke grupper av flyktninger som blir bosatt hvor, er ikke tilfeldig (Tønnessen og Andersen 2019). Det kan påvirke flyktningenes integrering i Norge. For eksempel blir høyt utdannede flyktninger og kvinner oftere bosatt i sentrale, folkerike

kommuner med høyt utdannings- og inntektsnivå og en høy andel innvandrere. Barnefamilier og overføringsflyktninger blir i større grad bosatt i mindre sentrale kommuner med lavere folketall og lavere inntekts- og utdanningsnivå. I perioder hvor det kommer mange flyktninger, finner forskerne at det er færre systematiske forskjeller i hvem som bosettes hvor (ibid.).

Det finnes relativt begrenset kunnskap om hva som er den direkte effekten av å bli bosatt i en gitt type kommune. Det samme gjelder for en rekke andre integreringstiltak (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2019). Man vet altså lite om hva bosettingskommunen, og implisitt bosettingspolitikken, isolert sett har å si for langsiktig integrering.

Av analysene i Tønnessen og Andersen (2019) framgår det at flyktninger som blir bosatt i mer sentrale kommuner (nivå 2 og 3), i mindre grad er i jobb og i høyere grad er utenfor arbeidsmarkedet. For dem som ble bosatt i Oslo, er det et tilsvarende (om enn enda tydeligere) mønster. De har mindre sannsynlighet både for å være i jobb og for å være registrert ledige og større sannsynlighet for å være utenfor arbeidsmarkedet enn de som ble bosatt i andre kommuner. Disse resultatene støtter bildet fra tidligere norske studier (Lillegård og Seierstad 2013 og Djuve mfl. 2017) som også fant at sannsynligheten for å lykkes på arbeidsmarkedet var høyere for flyktningene som ble bosatt i de minst sentrale kommunene. En studie som sammenlikner integreringsutfall i Norge, Sverige og Danmark, viser imidlertid det motsatte (Hernes mfl. 2019). Den finner at i alle tre land har flyktninger som er bosatt i hovedstedene, høyest sysselsetting. Videre finner den at de som er bosatt i de minst sentrale kommunene i Norge (og Danmark), har lavest sysselsetting. Dette gjelder riktignok bare for menn. For kvinner fant de ingen forskjeller i sysselsettingen i ulike kommuner (ibid.). Årsaker til at funnene spriker kan være at sentralitet er ulikt definert i de to studiene, at

⁵ Versjon fra 2008.

Boks 17.2 Politikken for bosetting av flyktninger i Sverige

Sverige har en todelt ordning for bosetting av flyktninger. Asylsøkere kan finne egen bolig mens de venter på å få asylsøknaden behandlet. Ordningen kalles «eget boende» (EBO). Retten til «eget boende» beholder de etter at de har fått oppholdstillatelse. EBO kombineres med en ordning der staten fordeler flyktninger som ikke bosetter seg selv, i kommunene. Ordningen med statlig tilvising ble innført i 2016 og likner den danske bosettingsordningen (Hernes mfl. 2019). Når flyktninger blir fordelt mellom kommunene, legges det vekt på arbeidsmarkedet i kommunene, innbyggertall, sammensetningen av flyktninger og enslige mindreårige flyktninger og antallet asylsøkere som bor i kommunen.¹ Tidligere ble flyktninger som ikke bosatte seg selv, bosatt gjennom en ordning som likner den norske. Kommunene kunne da velge om de ville ta imot flyktninger (Hernes mfl. 2019).

Fra 1. juli 2020 ble det innført nye regler for asylsøkere som bosetter seg selv (EBO). Asylsøkere som flytter til områder som er definert

som områder med sosiale og økonomiske utfordringer, kan miste retten til midler til livsopphold fra det svenske Migrationsverket. De nye reglene gjelder ikke for asylsøkere som allerede bor i slike områder. I dag er det 32 kommuner som kan melde inn til Migrationsverket om de har ett eller flere områder i kommunen med sosiale utfordringer. Det er den svenske regjeringen som bestemmer hvilke kommuner som er med i ordningen. 25 av de 32 kommunene har oppgitt at de har områder med sosiale og økonomiske utfordringer. En oversikt over områdene er publisert på nettsiden til Migrationsverket.

Sverige har ingen restriksjoner mot sekundærflytting, slik man har i Norge (og Danmark). I Sverige flytter flyktninger som er bosatt med offentlig hjelp, i høyere grad enn dem som har bosatt seg selv (Hernes mfl. 2019).

¹ Kilde: Den svenske loven om bosetting av visse nyankomne innvandrere (lov 2016:38).

rapportene omhandler ulike kohorter av flyktninger og at sekundærflyttingen er redusert over tid, noe som kan ha påvirket om funnene er sammenliknbare.

Det er godt dokumentert at det er mindre sannsynlig at flyktninger kommer i jobb i kommuner med høyere arbeidsledighet (se for eksempel Bevelander og Lundh (2007), Åslund og Rooth (2007) og Åslund, Östh og Zenou (2010) for studier fra Sverige. Se Godøy (2017), Lillegård og Seierstad (2013), Blom og Enes (2015), Tronstad (2015) og Djuve og medforfattere (2017) for studier fra Norge).

Boligmangel er ofte en flaskehals i bosettingsarbeidet (Berg og Svendsen 2018). Få kommuner har utarbeidet planer og rutiner for å skaffe boliger, og mange kommuner har begrenset kunnskap om og hvordan de kan bruke Husbankens boligsosiale virkemidler. I tillegg kan flyktninger ha lite kunnskap om hvordan de kan komme seg videre i boligmarkedet (ibid.).

At flyktninger flytter fra bosettingskommunen, kalles sekundærflytting. Retten (og plikten) til å delta i introduksjonsprogrammet gjelder bare for personer som er bosatt i kommunen etter avtale. Det betyr at flyktninger mister retten til å delta i

introduksjonsprogrammet hvis de flytter fra bosettingskommunen før de har fullført programmet. Sekundærflyttingen ble redusert med innføringen av denne regelen og skjer i all hovedsak etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet. Den siste undersøkelsen av flyktningers sekundærflytting viser at stadig færre flyktninger flytter fra bosettingskommunen (Strøm mfl. 2020). Samtidig har mange distriktskommuner begrensede muligheter til å tilby høyere utdanning. Ønsket om å ta mer utdanning er derfor en viktig flyttegrunn for en del flyktninger (Svendsen mfl. 2017, referert i Berg og Svendsen 2018).

Flyktninger har et mer sentraliserende flyttemønster enn både andre innvandrergupper og den øvrige befolkningen (Ordemann 2017, Stambøl 2016, Strøm mfl. 2020). Flyttestrømmene går fra mindre til mer sentrale strøk. Oslo er den kommunen som opplever størst tilflytting. Flyktninger bosatt i Oslo flytter også i mindre grad videre til en ny kommune. Andelen som flytter videre i løpet av de første fem årene, har grovt sett ligget mellom 20 og 40 prosent de siste 20 årene (Tønnessen og Andersen 2019). Fem år etter bosetting er det likevel en mindre andel av personer med flyktningbakgrunn som bor i de mest sentrale

kommunene, sammenlignet med hele befolkningen (Strøm mfl. 2020).

Flyttemønsteret til personer med flyktningbakgrunn har altså endret seg over tid. Det sterkt sentraliserende flyttemønsteret har avtatt noe. Flyttingen til Oslo er også redusert med årene (ibid.).

En del studier har sammenliknet overgangen til arbeid blant dem som flytter, og dem som blir boende. Resultatene er sprikende. Djuve og medforfattere (2017) finner at flyktninger som flytter, har høyere overgang til arbeid enn de som ikke flytter, noe som kan tyde på at deltakerne i noen grad flytter til arbeid. På den annen side finner Blom og Enes (2015) at de som flytter, har lavere odds for å være i arbeid eller utdanning sammenliknet med dem som blir boende. Denne sammenhengen ses imidlertid bare blant kvinnene, og forfatterne antyder at dette kan henge sammen med at blant par som flytter, har mannens jobbmuligheter forrang over kvinnens (Tønnessen og Andersen 2019). Også Hernes og medforfattere (2019) finner at de som flytter, har lavere sannsynlighet for å være i jobb enn de som blir.

Den siste undersøkelsen av flyktningers flytting ser på hvordan det økonomisk går med dem som flytter, sammenlignet med dem som blir boende i bosettingskommunen (Strøm mfl. 2020). Det gir et noe blandet bilde. I noen kohorter får de som flytter lavere inntekt over tid. I andre kohorter er det mindre økonomiske forskjeller mellom de som flytter og de som blir. Forskjellene i inntektsutvikling mellom kohorter skyldes trolig ulik demografisk sammensetning. I tillegg kan det være forskjeller i de økonomiske konjunktorene som møter de ulike kohortene (ibid.).

Nettverk er en annen faktor som ofte brukes som forklaring både på at man ønsker å bli i kommunen, og som motiv for å flytte (Svendsen mfl. 2017). Søholt og medforfattere (2012) finner at innvandrere med stort sosialt nettverk, som også inkluderer personer uten innvandrerbakgrunn, er de som trives best på stedet (ibid.).

I storbyene kan det å bosette flyktningene spredt i byen øke sjansen for at flyktningene blir sosialt inkludert i nabolaget og i skole, barnehage og idrettslag (Søholt mfl. 2020).

17.3 Utvalgets vurderinger

17.3.1 Flyktninger bør ikke bosettes i levekårsutsatte områder

I det store og hele oppfatter *utvalget* prinsippene for fordeling av flyktninger som hensiktsmessige.

Målet om at flyktninger skal bo spredt i store deler av landet, ser ut til å nås langt på vei. Dersom flyktningene selv hadde fått velge helt hvor de skulle bo, viser erfaringer fra sekundærflytting i Norge og fra andre land at mange ønsker å bo i byene. *Utvalget* støtter hovedlinjene i den norske bosettingspolitikken og mener at nyankomne flytninger fortsatt bør bosettes spredt gjennom en styrt ordning. Flyktningers muligheter til å ta utdanning eller få arbeid i regionen er sentrale hensyn når flyktningene skal bosettes, men også viktige for at de skal bli boende. Det er også viktig å se hen til resultater i introduksjonsordningen over tid.

Utvalget har merket seg at en del flyktninger som er bosatt på mindre steder, over tid flytter til byene uten at dette nødvendigvis henger sammen med at de kommer i arbeid eller utdanning. *Utvalget* viser til at blant flyktninger som flytter, er det en del som ender opp med lavere inntekt enn dem som blir boende i kommunene. Hvis flyktninger ikke kommer i jobb, kan det å flytte til de større byene derfor bidra til å forsterke vanskelige levekår, særlig fordi boligprisene er høyere og flere bor trangt.

Selv om flyktninger i mindre grad i dag enn tidligere flytter til de største byene, bør det tilstrebes innsats for at flere flyktninger kan bli boende i arbeidsmarkedsregionen der de opprinnelig ble bosatt. Unntaket er om de flytter til arbeid eller utdanning. For å lykkes med dette er det viktig med helhetlig innsats for at flyktningene skal bli integrert i lokalsamfunnene og føle at de hører til der de bor.

Utvalget vil samtidig understreke at det kan være positivt hvis flyktninger som ikke er i jobb, flytter til steder der det er jobb eller mulig å ta utdanning. Dette er bra for flyktningene, og det er bra i et samfunnsperspektiv.

Utvalget mener det er viktig å arbeide for at flyktninger og andre innvandrere blir inkludert på arenaer i lokalsamfunnene. På mange steder, også i byer, kan nettverkene være ekskluderende og vanskelige å komme inn i. Innvandrere føler seg gjennomgående mer ensomme sammenliknet med hele befolkningen. Særlig for familier med barn er det viktig at barna får delta i aktiviteter på fritiden, slik at både barna og foreldrene kan komme i kontakt med andre. Innsats for at flyktninger får nettverk og blir inkludert på sentrale arenaer i lokalsamfunnet, mener *utvalget* også vil være viktig for å forebygge at flyktninger flytter fra kommunen.

At flyktninger bosettes raskt, er en forutsetning for at de tidlig får etablert seg i en kommune. De voksne kan raskt begynne å kvalifisere seg for

arbeid, og barna kan begynne på skole og i barnehage i den kommunen de skal bo. Familien kan bli kjent, delta i lokale aktiviteter og få nettverk. For å bosette flyktninger raskt er det, i tillegg til å bruke kommunale utleieboliger, viktig å utnytte det private leiemarkedet for å skaffe boliger. Flere av *utvalgets* forslag til tiltak på boligområdet, som å redusere kommunenes kostnader ved å spre kommunale boliger og kvalitetssjekk av utleieforhold med husleiestøtte, vil kunne ha effekt.

I perioder hvor mange flyktninger skal bosettes, kan målet om å bosette raskt komme i konflikt med målet om å bosette flyktninger på steder der det er gode muligheter for å få arbeid eller ta videre utdanning etter introduksjonsprogrammet. Svingninger i hvor mange flyktninger som skal bosettes, gjør arbeidet uforutsigbart. Selv om antallet flyktninger til Norge for tiden er lavt, øker antallet flyktninger i verden. Antallet som kommer til Norge, kan igjen øke i framtiden. En mulig strategi for å lette overgangen fra å bosette få til å bosette mange flyktninger kan være at staten opprettholder et visst antall kommuner som bosetter flyktninger også i perioder hvor det kommer få. Slik kan man beholde kompetanse og kapasitet i kommunene.

Mange flyktninger trenger hjelp til å komme seg videre i det lokale boligmarkedet. For å bidra til at flere kan velge å bli boende i kommunen, mener *utvalget* det er viktig å sørge for at flyktninger får hjelp med dette, særlig hvis de etter hvert har behov for en mer egnet bolig. At flyktninger flytter fra den boligen de fikk tildelt i kommunen da de ble bosatt, kan også bidra til å frigjøre kom-

munale boliger som kan brukes til andre. På mindre steder er boligprisene også jevnt over lavere enn i byer. Det kan dermed være lettere å etablere seg i en eid bolig eller i en større bolig på mindre steder enn i områder med høyere boligpriser.

Utvalget har ikke gått inn i ordningen med avtalt selvbosetting. Men *utvalget* mener at resultater fra ordningen bør utredes. Særlig bør man se på om ordningen klarer å spre flyktninger både mellom kommuner og arbeidsmarkedsregioner og internt i byene.

Selv om *utvalget* støtter hovedlinjene i den norske bosettingspolitikken, mener *utvalget* at kommunene bør forsøke å unngå å bosette flyktninger i områder hvor det er opphoping av levekårsproblemer.

17.4 Utvalgets forslag til tiltak

17.4.1 Nytt kriterium om at flyktninger ikke bør bosettes i utsatte områder

For å oppnå bedre sosial mikrososial i byene foreslår *utvalget* å legge til et nytt kriterium om at det som hovedregel ikke skal bosettes flyktninger i områder med opphoping av levekårsutfordringer. *Utvalget* mener at slike levekårsutsatte områder bør defineres ut fra et sett av indikatorer. Eksempler kan være andel personer eller barn i lavinntektshusholdninger, andel sosialhjelpsmottakere og/eller andel med minst 50 prosent av inntekten fra overføringer. En annen aktuell indikator er andel utenfor arbeid og utdanning.

Kapittel 18

Kriminalitetsforebygging – med vekt på virkemidler i justissektoren

Det å vokse opp i familier med sosiale og økonomiske problemer kan øke sannsynligheten for at barn og unge utvikler problematferd og i ytterste konsekvens begår kriminalitet. Nabolagsstudier fra flere land viser at det er mer sannsynlig at barn som vokser opp i nabolag med store levekårsutfordringer og høy kriminalitet, selv begår kriminalitet. At kriminaliteten blant barn og unge både ser ut til å øke og bli grovere, krever forebyggende innsats.

Den viktigste forebyggende innsatsen skjer på arenaer hvor barn og unge oppholder seg og deltar til daglig. Innsats innen en rekke sektorer som ikke har det å forebygge kriminalitet som sin hovedoppgave, men som likevel virker kriminalitetsforebyggende, er aller viktigst. Slik innsats er omtalt i tidligere kapitler. Men flere aktører i justissektoren har også en forebyggende rolle.

18.1 Bred innsats for å forebygge kriminalitet

Begrepet «kriminalitetsforebygging» brukes om innsats og tiltak der formålet er å være i forkant og forhindre at kriminalitet skjer eller gjentas.

Begrepet kan forstås på ulike måter. En smal forståelse av kriminalitetsforebygging dekker innsats som direkte har som formål å forhindre kriminalitet, for eksempel å installere boligalarmer, overvåkningskameraer eller gjennomføre fartskontroll.

En vid forståelse av begrepet dekker innsats og tiltak rettet mot atferd og risikofaktorer der kriminalitet *på sikt* er ett av flere mulige utfall. Å forebygge handler i et slikt perspektiv om å legge til rette for et trygt samfunn med gode levekår for alle og om å bygge gode samfunn der menneskene tar ansvar for seg selv og fellesskapet. Innsatsen skal hindre at grupper og individer opplever å bli ekskludert og marginalisert.

Politiet er en viktig aktør, men på langt nær den eneste eller viktigste. Det kreves tidlig innsats på flere områder og fra et bredt sett av aktører. Arbeidet med å forebygge kriminalitet skjer på såkalt byggende arenaer. Dette kan være for eksempel skoler, barnehager og fritidsaktiviteter. Kriminalitetsforebygging handler også om gi gode, rehabiliterende tilbud til lovbrøyttere for å hindre at de begår kriminalitet på nytt. Alt kriminalitetsforebyggende arbeid krever at aktører i ulike samfunnssektorer samarbeider og samhandler godt på tvers.

Skolen er en viktig arena for å forebygge kriminalitet. En god skolesituasjon kan, sammen med et positivt fritidsmiljø, kompensere for vanskelige hjemmeforhold. Å delta i og fullføre videregående skole ses på som et av de aller viktigste tiltakene for å forebygge kriminalitet (Bertrand mfl. 2019, referert i Strand og Kindt 2019). Dette bekreftes av flere nordiske studier som ser på sammenhengen mellom videregående opplæring og kriminalitet.

Forskningslitteraturen gir ikke alltid klare svar på hvilken effekt konkrete, kriminalitetsforebyggende tiltak og programmer har (Runhovde og Skjevrek 2018). Et eksempel er spørsmålet om fritidsklubber kan forebygge kriminalitet (Strand og Kindt 2019). Enkelte studier tyder på at unge som er med i fritidsklubber, er mer involvert i kriminalitet og hærverk enn andre. Det kan skyldes seleksjon, altså at det ikke er tilfeldig hvem som går på klubbene. Å møte og henge med andre ungdommer med utfordringer kan gjøre det mer sannsynlig å havne i problemer. Men fritidsklubbene kan også fungere positivt og forebyggende for utsatte barn og unge. Fritidsklubber med høy voksentetthet, ansatte med høy faglig kompetanse og personlige egenskaper for å møte barn og unge og strukturerte aktiviteter kan spille en forebyggende rolle i unges liv.

18.2 Politiets virkemidler for å forebygge kriminalitet

Å forebygge kriminalitet er en viktig del av politiets samfunnsoppdrag. Et definert mål med politireformen har vært å få et politi som har kapasitet og kompetanse til å forebygge. Forebygging skal være politiets primærstrategi innenfor alle politiets virkeområder, og politiet skal aktivt søke samarbeid med andre relevante aktører både i offentlig og privat sektor.

18.2.1 Politiets generelle arbeid med å forebygge kriminalitet

Politiets arbeid med å forebygge kriminalitet kan deles i to hovedstrategier (Runhovde og Skjevraak 2018). Den første er det proaktive arbeidet. Dette er generelle forebyggende tiltak som synlig politi, tilstedeværende polititjeneste, holdningsskapende arbeid og sosiale tiltak rettet mot risikoutsatte grupper og enkeltpersoner (forebyggingssporet). Den andre strategien er det reaktive arbeidet med straffesaker og påtale (straffesakssporet).

Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid har tradisjonelt foregått overfor barn og unge (POD 2018). Arbeidet overfor disse er høyt prioritert. I henhold til politiforskriften skal politiet samarbeide tett med skoler og ulike kommunale instanser. Politiet skal bidra med å kartlegge enkelte ungdommer og ungdomsmiljøer og melde fra om bekymringsfulle forhold.¹ Politiet bruker flere virkemidler overfor ungdom, for eksempel holdningsskapende barne- og ungdomsarbeid i skoler og bekymringssamtaler. Bekymringssamtaler er politiets verktøy for å snakke med unge og deres foresatte om risikoatferd og kriminalitet. Verktøyet brukes både som en reaksjon på uønsket atferd og for å kartlegge og identifisere risiko- og beskyttelsesfaktorer i den unges liv. Gjennom samtalen skal den unge og de foresatte gjøres ansvarlige for å forebygge en framtidig kriminell atferd.²

Arbeid for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme har vært prioritert de siste årene, og ifølge Politidirektoratet (POD) er Norge internasjonalt anerkjent for arbeidet som gjøres på området (POD 2018).

I kriminalitetsforebyggende arbeid samhandler politiet med ulike offentlige og private aktører. SLT-modellen skal samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge. Målet er

at barn og unge skal få riktig hjelp til riktig tid av et hjelpeapparat som samarbeider godt på tvers av etater og faggrupper. Modellen skal sørge for å koordinere kunnskap og ressurser mellom politi og relevante kommunale enheter. Også næringsliv og frivillige organisasjoner er med i arbeidet. En SLT-koordinator sikrer at alle som driver med rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid, møtes regelmessig, oppnår en felles problemforståelse og samordner tiltakene sine. I dag bruker om lag 200 kommuner SLT-modellen.³

Politirådet er et forum for samarbeid mellom den øverste ledelsen i kommunen og lokalt politi. Rådet skal være et strategisk organ for det lokale, kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det skal sikre at politiet og kommuner deler kunnskap og erfaringer, og at kunnskapen om lokale problemer skal føre til at innsatsen fra politiet og kommunen samordnes. Alle saker som er strategisk viktige for samarbeidet mellom kommune og politi, skal behandles i politirådet. Slike saker kan handle om oppvekst og levekår, barnevern, fritid, organisert kriminalitet, trafikkforhold og samferdsel, narkotikasituasjonen, integreringsspørsmål og store arrangementer der politiet skal involveres. SLT-koordinatoren i kommunen deltar i politirådet.

Alle kommuner skal ha en politikontakt som skal være et fast kontaktpunkt mellom politi, kommunen, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre lokale aktører. Politikontakten skal sørge for at kriminalitetsforebyggende strategier blir fulgt opp, og være en pådriver for at politiråd og SLT-samarbeid fungerer i den enkelte kommune. Politikontakten skal være uniformert og til stede i hver kommune en eller flere dager i uka, også i kommuner som ikke har et lensmannskontor eller politistasjon.

Forskningslitteraturen antyder at det mangler kunnskap om det forebyggende arbeidet med barn og unge, særlig om hva som virker og ikke virker (Runhovde og Skjevraak 2018). Blant annet har et velbrukt tiltak som bekymringssamtalen aldri blitt grundig evaluert. Runhovde og Skjevraak peker da også på et dilemma med bekymringssamtalen. Tidlig intervensjon gjennom bekymringssamtalen er i mange tilfeller et sentralt grep for å få ungdommen på riktig spor. Samtidig må politiet være bevisst på hvilke konsekvenser det kan ha for en ungdom at virkemidlet blir brukt. Fra politiets ståsted kan samtalen virke harmløs og framstå som et nødvendig tiltak for å hjelpe. For den enkelte ungdom kan det å bli kalt inn til samtale føles som et belastende

¹ Kriminalitetsforebygging.no og NOU 2019: 26.

² Kriminalitetsforebygging.no.

³ Ibid.

Boks 18.1 Politiets innsats i særlig utsatte områder i Sverige

Noen områder i Sverige er av politiet definert som særlig utsatte. Siden 2015 har disse områdene blitt høyt prioritert med ekstra økonomiske ressurser og ekstra innsats og tilstedeværelse (Polisen 2017). Å samarbeide mot felles mål med ulike offentlige og lokale aktører og å sikre kontinuitet i den innsatsen som settes inn, har fått særlig vekt.

Politiet ser det som sin viktigste oppgave å skape tillit. Dette handler om at beboerne i områdene skal føle seg trygge, tørre å være en motkraft mot de kriminelle og våge å «ta tilbake» området sitt. For å bygge tillit har politiet vært til stede, drevet kontaktskapende politiarbeid og jobbet aktivt mot å fjerne den synlige kriminaliteten, for eksempel salg av narkotika på åpen gate. Politiet har prioritert å bygge opp kunnskap om områdene. Det har de gjort både ved å møte og snakke med beboere, kartlegge områdene og samarbeide med andre offentlige aktører og forskere. Videre har politiet initiert nattevandringer og på den måten mobilisert foreldre og andre voksne i områdene.

Politiet mener at situasjonen i mange av de utsatte områdene har gått i positiv retning, selv

om det er blitt verre i enkelte (Polisen 2019). Politiet opplever generelt mindre vold og færre åpne konfrontasjoner i utsatte områder. Antallet «høyt prioriterte oppdrag» er gått ned i de utsatte områdene. Andelen slike oppdrag er likevel høyere i områdene enn i resten av landet. Politiet kan i dag lettere utføre oppdraget sitt i områder, og de opplever at beboerne samarbeider mer. Samarbeidet med andre aktører og offentlige instanser er blitt bedre. Det at ulike aktører har evnet å organisere og systematisere samarbeid bedre, kan igjen ha ført til at de, både sammen og individuelt, har satt i gang forskjellige tiltak for å forbedre forholdene i boligmiljøet. At politiet har vært mer til stede i områdene, er uansett løftet fram som en viktig suksessfaktor.

Selv om utviklingen går i riktig retning, mener politiet at arbeidet med å redusere de kriminelles innflytelse i områdene må fortsette i lang tid framover (Polisen 2019). Problemene har fått utvikle seg over lang tid. Å løse utfordringene krever større strukturelle og sosiale tiltak fra flere aktører i tillegg til politiinnsatsen.

inngrep. Ungdommen kan føle seg stemplet som en avviker. Det kan dermed være en fare for at samtalen kan få motsatt effekt av den som er ønsket (ibid.).

Politirådene ble evaluert i 2014 (Rambøll 2014). Evalueringen viser at det er utfordrende å tenke langsiktig og gjøre gode, strategiske beslutninger i politirådet. Det gjør det krevende å koordinere arbeidet på en god måte. Videre peker evalueringen på at arbeidet i politirådet er for overordnet og for lite konkret og operativt. Det er også for svakt knyttet til utfordringene i lokalsamfunn. Dermed er det vanskelig å reagere raskt og sette i verk målrettede tiltak mot konkrete problemer. Evalueringen viser dessuten at rådets arbeid bør forankres bedre i politiets og kommunens øverste ledelse. SLT-koordinatorens rolle blir trukket fram som viktig i forholdet mellom politirådet og SLT-modellen. Koordinatoren er et effektivt bindeledd mellom det strategiske nivået i politirådet og det handlingsorienterte og konkrete arbeidet med å forebygge kriminalitet i kommunen.

En evaluering av SLT-modellen fra 2008 ser på organiseringen av og samarbeidet innenfor

modellen, men ikke på om den har den forebyggende effekten den skal ha (Gundhus mfl. 2008). Evalueringen viser til at modellens styrke er at den gjør det mulig å møte en økende grad av fragmentering innenfor det offentlige. Samtidig bidrar den til å opprettholde politiet som en viktig del av lokalsamfunnet og til å ivareta innbyggerne der. Brukerperspektiver og brukervedvirkning er i liten grad ivaretatt i tiltak og i evalueringer (Runhovde og Skjevrak 2018). Et poeng evalueringen tar opp om SLT-modellen, er at ungdom i liten grad deltar og medvirker i arbeidsutvalgene, og at det heller ikke er prosesser som sikrer at deres stemme blir hørt.

18.2.2 Politiets innsats i større byer og utsatte byområder

De siste årene har politiet arbeidet med å forebygge kriminalitet i særlig utsatte områder. Innsatsen skjer i sammenheng med konkrete områdesatsinger. Denne innsatsen skal forebygge kriminalitet og skal særlig følge opp unge i risiko-

Boks 18.2 Skjerpede straffesoner i Danmark

Danmark innførte skjerpede straffesoner i desember 2018. Dette er ikke et permanent tiltak i Danmarks «getto»-områder, men et tidsavgrenset tiltak som settes inn i konkrete områder for å håndtere en ekstraordinær situasjon. For å innføre skjerpet straffesone i et område må politiet vurdere at det er et ekstraordinært kriminalitetsbilde i området, og om dette i vesentlig grad gjør innbyggerne i områdene utrygge. Å innføre skjerpet straffesone i et område må i tillegg vurderes som et egnet verktøy for å gjenopprette tryggheten. En skjerpet straffesone kan i utgangspunktet ikke vare mer enn i tre måneder. Hvis det fortsatt er et ekstraordinært kriminalitetsbilde som er likt det som dannet grunnlag for å opprette sonen, kan det gjøres unntak.

Ordningen i Danmark er fortsatt relativt ny, og det er trolig for tidlig å konkludere med om den har fungert etter intensjonen.

sonen og forhindre at unge rekrutteres til kriminelle miljøer.

Siden 2017 er det lagt ned en ekstra innsats for å forebygge kriminalitet i Oslo indre øst. Målet med innsatsen har vært at politiet skal være sterkere til stede i utsatte områder, at de kan følge unge i risikosonen tettere opp, og at de kan samarbeide bedre med andre aktører, for eksempel skolen. Politiiinnsatsen i Oslo sør ble styrket i 2018 og senere videreført for å følge opp unge i risikosonen og forhindre at unge blir rekruttert til kriminelle miljøer. I 2019 lanserte regjeringen en ny satsing mot ungdoms- og gjengkriminalitet i noen store byer. Satsingen ble videreført i 2020.

Justis- og beredskapsdepartementet jobber for tiden med en handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet.

Gerell og medforfattere (2020) peker på at det er viktig å styrke den institusjonelle evnen til å stoppe kriminalitet og vold for å skape en grunnleggende trygghet blant innbyggerne. Da skapes samtidig grunnlaget for å utvikle innbyggeres egne evner og kollektive evne til å gripe fatt i uønsket aktivitet i bomiljøet sitt. Når færre er redde og flere har tillit til politiet, våger flere å gripe inn, anmelde og vitne. De viser til politiets rolle i utsatte områder med særlig vekt på «community policing». Det lokale politiarbeidet

forsøker å involvere lokalsamfunnet for å identifisere problemene beboerne opplever som viktige. Deretter må politiet og beboerne prøve å løse disse i samarbeid. Det forutsetter at politiet er til stede i områdene. Innretningen på lokalt politiarbeid varierer mellom land, og det gjør også de målte effektene på kriminaliteten. Men studier forteller at tilliten til politiet og politiets legitimitet øker. Gerell mfl. viser for øvrig til at lokalt politiarbeid også blir kritisert. Innsats i utsatte områder kan sette et stempel på områder som allerede har utfordringer. Det er videre en sammenheng mellom innsats og resultat. Når innsatsen er stor, vil flere kriminelle handlinger oppdages og flere kriminelle bli tatt. Kriminalitetsstatistikken vil dermed kunne gi et skjevt inntrykk av at forskjellene mellom områder i byen er større enn de er.

18.2.3 Politiets arbeid mot vold i nære relasjoner

Familievold har over tid vokst fram som et eget fagfelt i politiet. Som en del av politireformen skal alle politidistrikter ha egne fagmiljøer for å håndtere saker om vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep. Det er familievoldskoordinatorer på distriktsnivå og familievoldskontakter på driftsenhetsnivå. Politiet gjennomfører familievoldsanalyser og skal i oppfølgingen av konkrete saker vurdere og håndtere risiko, blant annet ved å sette i verk beskyttelses- og sikkerhetstiltak for å avverge at alvorlig vold gjentar seg. Samarbeid internt i politiet og eksternt med andre tjenester står sentralt i arbeidet. Oppmerksomheten i politiets forebyggingsspør er primært rettet mot partnervold (Bredal 2019). I 2019 ble politiets innsats mot vold og seksuelle overgrep mot barn styrket. Det blir nå lagt særlig vekt på å følge opp saker med tilrettelagte avhør av barn. Kapasiteten og kompetansen ved Statens barnehus har også blitt styrket.

Regjeringen har en opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021) som skal hjelpe barn, og Justis- og beredskapsdepartementet jobber for tiden med en handlingsplan om vold i nære relasjoner. Handlingsplanen vil bli lagt fram våren 2021.

18.2.4 Kommunenes innsats for å forebygge kriminalitet

Kommunene har et stort ansvar i arbeidet med å forebygge kriminalitet. Kommunene samarbeider

Boks 18.3 Prosjekt November

Pilotprosjektet Prosjekt November var en samarbeidsmodell i saker om vold i nære relasjoner som ble etablert på Stovner politistasjon i 2015. Prosjektperioden var tre år. Formålet var blant annet å følge opp utsatte og pårørende i saker om vold i nære relasjoner bedre, å se ulike instansers arbeid bedre i sammenheng og å få til et samarbeid mellom politi og øvrig tjenesteapparat i konkrete saker. I prosjektet samarbeidet psykolog, sosionom, barnevern og politi i tverrfaglige team for å gi de voldsutsatte tett, helhetlig og kvalitativt god oppfølging, med vekt på å forebygge ny vold. Modellen var todelt med vekt på sikkerhetsarbeid og psykososial støtte. Tiltaket holdt til i en egen del av politistasjonen som var innredet for å skape en trygg og ivaretaende atmosfære.

En evaluering av prosjektet konkluderer med at det langt på vei har nådd målet om å følge opp utsatte (og utøvere) bedre (Bredal 2019). De har fått bedre rådgivning og informasjon, og det er jobbet bedre med sikkerhet og

forebygging. Krisesenterloven pålegger kommunen å sørge for helhetlig oppfølging av kvinner, menn og barn som er utsatt for vold i nære relasjoner, men evalueringen viser at Oslo kommune har betydelige problemer med å samordne tjenester til voldsutsatte. Politiet kan ikke og skal ikke løse de kommunale samordningsproblemene. Prosjektet har imidlertid hatt svak forankring i Oslo kommune. Beslutninger underveis ble i stor grad tatt i Oslo politidistrikts styringslinje.

Oslo politidistrikt har besluttet å videreføre Prosjekt Novembers arbeidsmodell og metodikk i en ny seksjon ved driftsenhet Øst kalt RISK (risikoanalyse og kriminalitetsforebygging av vold i nære relasjoner). Evalueringen peker på at dersom prosjektets arbeidsmodell og metodikk skal tas i bruk andre steder, må det tas utgangspunkt i hvordan politiet og de kommunale og statlige tjenestene allerede organiserer arbeidet med vold i nære relasjoner.

tett med for eksempel politiet i SLT-samarbeidet og politiråd, men har også andre virkemidler.

Flere store byer har uteseksjoner eller utekontakter som driver gatebasert, oppsøkende sosialt og helsefaglig arbeid overfor utsatte personer og grupper, og som gir individuell oppfølging av brukerne i tett samarbeid med ulike hjelpetjenester. Dette er helse- og sosialfaglig arbeid for å forebygge rus og kriminalitet og for å ivareta unge som sliter med rusproblemer eller psykiske problemer. Utekontakter er tilgjengelige på dagtid, kveld og natt. Formålet er å avdekke ungdomsbehov for hjelp, å motivere dem til endring og sikre at den enkelte blir fulgt opp i hjelpeapparatet. Utekontakten har ofte en god oversikt over ulike ungdomsmiljøer i byene.⁴ I en spørreundersøkelse gjennomført av SINTEF oppgir 48 prosent av kommunene at de driver oppsøkende sosialt arbeid rettet mot ungdom, for eksempel med utekontakter, ungdomskontakter eller ungdomsteam (Ose mfl. 2019).

Regjeringen har siden 2007 oppfordret landets kommuner til å utarbeide handlingsplaner for arbeidet med vold i nære relasjoner. En kartlegging av landets 422 kommuner viste at 40 prosent

av kommunene hadde handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Om lag halvparten var interkommunale handlingsplaner. Slike handlingsplaner kan være en hjelp for kommunene til å videreutvikle tjenestene sine til mennesker som blir utsatt for familievold, til dem som utøver volden, og til andre som blir berørt. I henhold til norsk lov har voldsutsatte krav om helhetlige og individuelt tilrettelagte hjelpetilbud (Sandmoe og Nymoen 2019).

18.3 Straffereaksjoner rettet mot ungdom

Barn og unge som har begått kriminalitet, har høy risiko for å begå flere lovbrudd. For å forebygge dette og for å stoppe unge lovbryttere som allerede er på vei inn i en kriminell løpebane, er det et mål å gi unge reaksjoner som er tilpasset dem. Det gis ulike former for reaksjoner, men noen er spesielt utformet for ungdom.

18.3.1 Ungdomsoppfølging, ungdomsstraff og ungdomsenheter

De to straffereaksjonene for ungdom mellom 15 og 18 år, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff,

⁴ Nettsidene til Bergen kommune og Oslo kommune.

ble innført i 2014. Reaksjonene skal kombinere gjenopprettende prosess⁵ med tverrfaglig forpliktende samarbeid mellom relevante aktører. Ungdom som har begått en eller flere kriminelle handlinger, kan ilegges *ungdomsoppfølging*. Ungdomsoppfølgingen kan vare i inntil ett år. *Ungdomsstraff* retter seg mot ungdom som har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet, og er et alternativ til fengselsstraff eller de strengeste samfunnsstraffene. Ungdomsstraffen kan vare i opptil tre år.

Begge reaksjonene forutsetter at ungdommene har behov for å bli fulgt opp. Påtalemyndigheten avgjør om reaksjonsformene er egnede, men ungdommen og verge må samtykke først. Konfliktrådet er ansvarlig for å gjennomføre reaksjonene etter at ungdommen er dømt i retten. Ungdommene må vise at de er motivert til og vilige til å ta ansvar for å endre atferd og livsførsel.

De to reaksjonene inneholder tre elementer: ungdomsstormøte, ungdomsplan og oppfølgingsteam. I ungdomsstormøtet møter ungdommen dem som er blitt utsatt for den kriminelle handlingen, og får blant annet høre hvilke konsekvenser lovbruddet har hatt for fornærmede. Det settes opp en ungdomsplan som ungdommen er forpliktet til å følge. Planen tilpasses behovene til ungdommen. Et oppfølgingsteam følger ungdommen gjennom straffegjennomføringsperioden.

Ungdomskoordinatorer har jevnlig kontakt med ungdommene. Dersom kravene i ungdomsplanen ikke følges opp, får det konsekvenser i form av strengere kontroll. Tiltakene i planen kan da bli justert. Ungdommen kan også måtte sone resten av straffen i fengsel.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble evaluert i 2019 (Andrews og Eide 2019). Den viser at gjennomsnittlig 66 prosent av ungdommene fullførte straffen i perioden 2014–2018. Fullføringsraten varierte imidlertid mye mellom ulike konfliktråd, fra 32 til 85 prosent.

Evalueringen peker på at tiden mellom lovbruddet og oppfølgingen av ungdommene er lang. Årsaker som nevnes av politi og påtalemyndighet, er at sakene er komplekse, det er lite kontinuitet i oppfølgingen, sakene prioriteres ikke og det er mangel på ressurser. Også konfliktrådene rappor-

terer om at de mangler ressurser til å følge opp på en hensiktsmessig måte. Et annet viktig poeng i evalueringen er at hjelpetiltakene ungdommene har behov for, og som skal inngå i ungdomsplanen, ikke er tilgjengelige. Det kan skyldes at de ikke finnes i området der ungdommen bor, eller at de unge må stå i kø for å få de aktuelle tiltakene.

Det er et viktig prinsipp i Norge, og i tråd med Barnekonvensjonen, at barn ikke skal sone i fengsel med mindre det er aller siste utvei. Alternative reaksjoner for barn over 15 år skal alltid vurderes først. Barn skal heller ikke gjennomføre straff sammen med voksne. I de tilfellene der det ikke er andre muligheter, har Kriminalomsorgen to ungdomsenheter, en i Bergen og en på Eidsvoll. I tillegg ble det i 2020 opprettet tre nye plasser for ungdom ved Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg. Barn som sitter i ungdomsenhetene i dag, har begått svært alvorlige lovbrudd.

Ungdomsenhetene har bedre bemanning enn ordinære fengsler. Av de ansatte har halvparten fengselsfaglig bakgrunn og resten annen fagbakgrunn, for eksempel er det sosionomer, vernepleiere, barnevernspedagoger og lærere eller pedagoger som arbeider der. Ungdomsenhetene har i tillegg et tverretattlig team som består av psykolog, barnevernsfaglig rådgiver/koordinator og pedagogisk rådgiver. Teamet skal ivareta ungdommenes behov under straffegjennomføringen og forberede til tiden etter løslatelse. Teamene skal sørge for at barn som gjennomfører straff eller sitter i varetekt i ungdomsenhetene, blir fulgt opp på en god og koordinert måte. De skal også sikre at relevante myndigheter følger opp den innsatte både under og etter straffegjennomføringen.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte høsten 2020 på høring et forslag om å videreutvikle de eksisterende ungdomsreaksjonene og innføre mer effektive virkemidler for å forebygge ny kriminalitet. Forslagene gjelder først og fremst reaksjonene ungdomsoppfølging og ungdomsstraff. Departementet foreslår blant annet å sikre at straffegjennomføringen settes i verk raskere, redusere antall krav om samtykke og innføre en klageadgang og bedre informasjonsflyten mellom aktørene som er involvert i oppfølgingen. Det foreslås å ivareta fornærmede bedre og å bygge bedre relasjoner rundt ungdommen som gjennomfører straff. Videre er det foreslått å gi domstolene større rom for å gjøre individuelle vurderinger, å tydeliggjøre innholdet i ungdomsplanen og å gjøre reglene for brudd og hvordan disse skal håndteres, tydeligere.

Departementet foreslår i tillegg å utvide adgangen til å bruke enkelte tvangsmidler overfor

⁵ En gjenopprettende prosess har til hensikt å rette opp igjen mest mulig av den skaden offeret har blitt utsatt for gjennom en kriminell handling. Gjennom å møte offeret, som får stille spørsmål og fortelle om hvilke følger lovbruddet har hatt, skal gjerningspersonen forstå konsekvensene av egne handlinger og bli oppmuntret til å ta ansvar. Offeret kan få bearbeidet opplevelsen, redusert angst og få innvirkning på vilkårene i avtalen (Konfliktrådets nettside).

Boks 18.4 Tidlig Ute – et alternativ til straff

Tidlig Ute er et tiltak for å forebygge rusbruk og kriminalitet blant ungdom. Tiltaket er et samarbeid mellom Hordaland politidistrikt, Bergen kommune og Helse Bergen. Målgruppa er ungdom fra 15 til 25 år som blir pågrepet av politiet for narkotikarelatert kriminalitet. For å få hjelp må ungdommen erkjenne de straffbare forholdene og ønske et annet alternativ enn vanlig straffereaksjon.

Deltakerne får tilbud om et alternativ til en vanlig straffereaksjon og individuelt tilpasset oppfølging. Hver enkelt deltaker blir kartlagt og får en kontaktperson. En oppfølgingsplan utarbeides i samråd med deltakeren. Det jobbes bevisst med ungdommens motivasjon og at ungdommen skal ha et eierskap til egen endringsprosess. Samtlige deltakere gjennomfører strukturerte bevisstgjøringssamtaler om egen bruk av cannabis. De får veiledning til å slutte med rusmidler, veiledning om skole, praksis og arbeid og bistand til å komme i kontakt med øvrig hjelpeapparat, for eksempel NAV, barne-

vern, fastlege, Oppfølgingstjenesten (OT) og Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

I dette prosjektet opptrer de ansatte fleksibelt i møte med den enkelte ungdom og dennes behov og er tilgjengelige utenfor hjelpetiltales ordinære kontortid. Politiet har ingen rolle i oppfølgingen. Det legges vekt på at det å bli fulgt opp av Utekontakten oppleves som mindre stigmatiserende enn å være i kontakt med det ordinære straffesystemet.

Deltakeren forplikter seg til å avstå fra ny kriminalitet i en prøvetid med varighet bestemt av politiet. Dersom ungdommen bryter vilkårene for alternativ til straff, går saken tilbake til påtalemyndigheten for ny vurdering.

Både politiet og Utekontakten har svært positive erfaringer med Tidlig Ute. Prosjektet er ikke evaluert, men Utekontaktens egne evalueringer viser at de fleste ungdommene overveiende er fornøyde med oppfølgingen de har fått.

Kilde: Bergen kommunes nettside, NOU 2019: 26.

ungdom. Det gjelder blant annet at det gis hjemmel til å fastsette oppholdsforbud for ungdom mellom 15 og 18 år og fastsette tilleggsvilkår om elektroniske og digitale kontrolltiltak for ungdom som gjennomfører ungdomsstraff. Videre foreslås det å gi adgang til å avhente og pågripe ungdom som gjennomfører ungdomsstraff, og tillate bruk av elektronisk kontroll med sporingsteknologi i stedet for varetekt.

18.3.2 Hjelp til å komme ut av kriminaliteten

Enkelte tilbud har som formål å hjelpe unge lov- brytere som har gjennomført straff ut av kriminelle miljøer og kriminell aktivitet. Det første Exit-programmet i Norge ble startet i 1997 ved Manglerud politistasjon. Programmet hadde som mål å forebygge at ungdom gikk inn i voldelige og rasistiske miljøer, og å hjelpe dem ut av slike miljøer. Målgruppa var unge mellom 12 og 20 år. Arbeidsmetodene bygde på erfaringer med høyre-ekstreme miljøer i noen kommuner. Tiltakene i prosjektet var rehabiliteringstiltak, etablering av foreldrenettverk, erfaringsutveksling og skoloring av fagpersonell (Bjørge mfl. 2001). I dag finnes en veileder som forebyggende aktører kan bruke i exit-arbeid rettet mot enkeltpersoner som ønsker

å bryte med ekstremistiske miljøer. Det finnes ikke exit-programmer på området.

Det ser heller ikke ut til å finnes mange slike tilbud til unge som har gjennomført straff i Norge i dag, men i Danmark tilbyr for eksempel København kommune Exit-program til unge over 18 år som vil ut av en kriminell tilværelse.⁶ De unge kan få rådgivning og støtte i opptil et år. Tre kommunale kontorer, «Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen», «Børne- og Ungdomsforvaltningen» og «Socialforvaltningen» samarbeider for å tilby de unge gode og koordinerte tjenester.

18.4 Utvalgets vurderinger

18.4.1 Å skape trygge lokalsamfunn med lav kriminalitet er et felles ansvar

Utvalget mener at beboere i utsatte områder, på lik linje med alle andre, skal føle seg trygge der de bor og oppleve nærmiljøet som et godt sted for barn å vokse opp. Det er svært problematisk dersom enkelte boområder er eller oppleves betydelig mer utrygge enn andre.

⁶ København kommunes nettside.

Boks 18.5 EX/IN – Unge ut av kriminalitet og tilbake til samfunnet

Bydel Søndre Nordstrand har i flere år hatt utfordringer med ungdommer som begår gjentatt kriminalitet, og bydelen har vært og er fortsatt tilholdssted for flere mer eller mindre kriminelle nettverk og miljøer. Et ledd i det helhetlige arbeidet med å forebygge kriminalitet i bydelen er å redusere antallet unge voksne som livnærer seg på ulovlige aktiviteter. Disse er ofte sentrale aktører i å rekruttere barn og unge til kriminelle miljøer. Færre aktive kriminelle vil bidra til at det blir færre rekruttører og færre kriminelle forbilder for utsatte barn i bydelen.

Bydelen er i ferd med å starte opp EX/IN, et frivillig tilbud til unge voksne (18-25 år) som har gjennomført straff, og som ønsker å bli lovlige borgere. Fram til nå har unge som vil ut av kriminalitet, men som trenger tett individuell oppfølging for å klare det, ikke hatt et tilbud. Bydelen skal tilby målgruppa et tidsavgrenset og intensivt program som kan vare opptil et år. EX/IN vil tilby både en standard modul for alle og et skreddersydd tilbud ut fra den enkeltes individuelle behov, og det vil legges til rette for at

de unge kan delta i ulike samfunnsaktiviteter. Programmet vil legge vekt på tillit, tilhørighet og selvstendigjøring, og det vil både følge opp den enkelte og bidra i å koordinere innsatsen fra relevante aktører og tjenester. Tilbudet skal ikke gå inn i andre tjenesteyteres oppgaver, men supplere disse. EX/IN er inspirert av EXIT-programmet i København kommune.

Innsatsen har som mål å redusere de negative effektene av deltakernes vanskelige levekår og redusere barrierene (sviktsonene) som kan eksistere når en straffedømt kommer tilbake til nærmiljøet sitt etter å ha gjennomført straff. Navnet EX/IN signaliserer programmets todelte mål – å komme ut av kriminalitet og inn i samfunnet.

Konsekvensene av ikke å gjøre noe for denne målgruppen kan i verste fall være at flere unge etter endt soning gjenopptar de aktivitetene som fikk dem fengslet. De lokale kriminelle nettverkene vil da få unge voksne med kriminell kompetanse og utvidede nettverk.

Kilde: Bydel Søndre Nordstrand.

Å skape trygge bomiljøer handler om mer enn å redusere kriminalitet. Om de som bor der føler seg trygge, kan blant annet henge sammen med livssituasjonen deres og sosiale nettverk, normer og verdier, den sosiale sammenbindingskraften og tilliten mellom beboerne i områdene. Det kan handle om beboernes egne evner og kollektive evne til å handle eller gripe inn i uheldige situasjoner eller hendelser. Videre kan det handle om fysiske omgivelser og uterom.

Det er likevel en åpenbar sammenheng mellom kriminalitet og beboeres opplevelse av trygghet, og *utvalget* vil understreke at det må jobbes bredt og systematisk for å forebygge, redusere og hindre en negativ kriminalitetsutvikling i utsatte områder. Det må jobbes både på kort og lang sikt. På kort sikt må det settes inn kompensierende tiltak i områder hvor problemene er store, eller mot grupper som er i risiko for å begå kriminalitet. På lang sikt handler det blant annet om innsats for å skape gode oppvekstmiljøer og livsbetingelser for barn og unge i områdene.

Mye av kriminaliteten i de store byene ser ut til å være konsentrert i sentrum og rundt store sentre, selv om ungdomskriminaliteten også ser

ut til å ha økt noe i enkelte bydeler. Men det forebyggende arbeidet skjer ute i lokalmiljøene. Kriminalitetsforebygging skjer hver dag på ulike arenaer som har helt andre formål enn å forebygge kriminalitet, for eksempel i barnehagen, på skolen, på helsestasjonen og i ulike fritidsaktiviteter. Å skape trygge lokalsamfunn og forebygge kriminalitet er dermed et felles ansvar for flere aktører på flere nivåer, både i offentlig, privat og frivillig sektor. Å forebygge frafall i videregående opplæring trekkes ofte fram som et særlig viktig tiltak for å forebygge kriminalitet. Å sikre en god skole i utsatte områder er dermed nødvendig. Men det er også forebyggende å rette innsatsen mot faktorer i barns liv som påvirker mulighetene de har til å fullføre et langt skoleløp. *Utvalget* er derfor særlig opptatt av at alt arbeid bør ha et uttalt familieperspektiv. For barn som anses å være i risikozonen, må det settes inn målrettede, forebyggende tiltak. Og for å gi barn trygge oppvekstvilkår og på sikt forebygge kriminalitet må det jobbes helhetlig med hele familien, både foreldre og søsken.

Utvalget mener at det må tas kriminalitetsforebyggende hensyn når nye boområder og uteområder planlegges eller oppgraderes. Det gjel-

der både utforming av bygninger og arkitektur (for eksempel hvordan innganger blir plassert og utformet, at det er vinduer i oppholdsrom, mv). Hvordan uteområder, for eksempel lekeplasser, er plassert eller utformet, har spesielt mye å si. Områdene må gjøres åpne og tilgjengelige for naturlig innsyn. Gangveier må ha belysning, og busker og kratt må fjernes. Generelt blir det ofte vist til at det å vedlikeholde bygg og uterom skaper trygghet for flere, blant annet å legge til rette for at beboerne kan oppholde seg, drive aktiviteter og ferdes der. Dermed kan man også lettere hindre at det skjer uønskede hendelser.

18.4.2 Styrke den forebyggende innsatsen i utsatte områder

Utvalget anbefaler generelt mer forebyggende innsats i utsatte byområder og ønsker flere aktører på banen. *Utvalget* mener det er helt nødvendig å skape trygge nærmiljøer for barn og unge og vil særlig understreke hvor viktig det er at ungdommer har gode aktivitetstilbud i nærmiljøet sitt. Ikke alle deltar i organiserte fritidstilbud som idrett eller skolekorps, og for disse betyr det mye med aktivitetstilbud der det er lav terskel for å delta. Det kan være tilbud som lederkurs, selvhjelpsgrupper og annet som er prøvd ut ulike steder med stor suksess. Også tilbud som deltids- og sommerjobb for ungdom kan være viktige kriminalitetsforebyggende tiltak.

Flere trygge voksenpersoner ute i gatene og på ulike arenaer hvor særlig barn og unge oppholder seg, kan bidra til at flere føler seg trygge. *Utvalget* oppfordrer kommuner og bydeler til å prioritere slik lokal innsats, blant annet ved å styrke det oppsøkende arbeidet rettet mot ungdom. For mange utsatte unge og unge voksne kan for eksempel utekontakter og andre aktører som driver sosialt, oppsøkende arbeid rettet mot ungdom, være en viktig inngangsport til hjelpeapparatet. Videre vil *utvalget* særlig framheve hvor stor forskjell det kan gjøre når beboere selv engasjerer seg i nærmiljøet sitt. Det kan de gjøre både ved å være tilstedeværende voksne for områdets barn og unge, men også ved for eksempel å etablere ravneordninger, «trivselseam» eller nærmiljøteam. Behovet for flere synlige voksne i områdene er dobbelt begrunnet: I tillegg til å trygge nærmiljøet kan det kompensere for at noen barn har utrygge familieforhold, noe som gjør dem spesielt sårbare. *Utvalget* vil i den sammenhengen vise til at *utvalget* har anbefalt at tilskudd til områdesatsinger skal legge særlig vekt på sosiale og fysiske tiltak for å fremme gode og trygge bo- og oppvekstmiljøer.

Utvalget har merket seg at det i områder som har eller har hatt utfordringer med ungdomskriminalitet, gjenger og åpenlyst narkotikasalg, ofte blir etterlyst mer synlig politi. Det gjelder særlig der ungdommer oppholder seg. En del ønsker at politiet er sterkere til stede ved skoler med utfordringer. Ønsket handler både om å forebygge kriminalitet og om å håndtere akutte situasjoner raskt for igjen å gjøre området og beboerne trygge.

Politiet prioriterer i dag tidlig innsats overfor unge som begår kriminalitet, og driver generelt forebyggende arbeid rettet mot ungdom, både grupper og enkeltindivider. Politiet skal sette inn tiltak i konkrete områder med høy kriminalitet eller potensial for kriminalitet. De er derfor jevnlig til stede på skoler, i ungdomsklubber og andre områder hvor barn og unge oppholder seg. Studier *utvalget* har tatt for seg, tyder på at politiet generelt sett har ungdommens respekt og tillit i mange utsatte områder. Samtidig har *utvalget* merket seg at en del ungdommer, særlig ungdommer med innvandrerbakgrunn, har negative erfaringer fra møter med politiet. Det gjør også at det er ulike syn på om politiet bør være mer synlig i områdene. Noen ungdommer rapporterer at mer synlig politi gjør dem mer utrygge, og noen opplever politiets synlige tilstedeværelse som stigmatiserende.

Utvalget anerkjenner at det er ulike syn på dette, og at det kan være grunner til å være skeptisk til at politiet er synlig til stede i områdene. Samlet sett mener likevel *utvalget* at det er positivt at forebyggende politi er tilgjengelig og synlig særlig i utsatte områder. Det vil kunne gjøre at beboerne føler seg tryggere. Politiet vil komme tettere på og bli bedre kjent med ungdommer og lokalsamfunn. Det vil bygge tillit og legge til rette for å samarbeide med andre aktører i lokalsamfunnene for å forebygge, redusere og hindre at kriminaliteten utvikler seg i negativ retning. I utsatte områder i Sverige har politiet lagt ned mye ressurser i å være til stede i områdene og bygge tillit til beboerne der, et arbeid som meldes å ha gitt positive resultater i flere områder.

De siste årene er politiet styrket i en del store byer og konkrete byområder. *Utvalget* mener at det er riktig å styrke den forebyggende politiinnsatsen i utsatte områder, men at denne innsatsen bør komme i tillegg til en bred, forebyggende innsats på flere andre områder. *Utvalget* er svært bekymret over politiets rapporter om at barn ned i barneskolealderen rekrutteres til kriminelle miljøer. Politiet må derfor aktivt forebygge at barn og ungdom rekrutteres til slike miljøer ved å kart-

legge tilstanden i utsatte områder, fange opp negative ungdomsmiljøer og ungdommer som sliter, og melde videre til relevante instanser om bekymringsfulle forhold. Politiet bør videre skjerpe sine etterretningsstrategier for å ta bakmenn som rekrutterer barn og unge som løpegutter, og jobbe aktivt for å bekjempe gjengkriminalitet. Det forebyggende arbeidet rettet mot utsatte barn og unge må være basert på dialog, og politiet må samarbeide godt med foreldre, skoler og andre relevante instanser, for eksempel gjennom SLT-modellen.

I Danmark fikk politiet i 2018 tilgang til å innføre skjerpede straffesoner som et tidsavgrenset tiltak i et avgrenset geografisk område for å håndtere en ekstraordinær kriminalitetssituasjon. *Utvalget* har vurdert at det er uaktuelt å foreslå å gi politiet i Norge en tilsvarende hjemmel i områder med svært høy kriminalitet. Det vil ramme beboerne i nabolagene hardt, selv om hensikten er å gjøre beboerne i området tryggere. *Utvalget* vurderer det som svært problematisk å innføre en slik hjemmel ut fra likhet-for-loven-prinsippet. Straff skal avskrekke fra og forebygge straffbare handlinger, men skal ikke ramme enkeltpersoner ekstra hardt ut fra hvor kriminaliteten er begått. Videre kan et slikt tiltak virke svært stigmatiserende på et helt område. Det kan videre diskriminere enkeltgrupper dersom mange av lovbrysterne tilhører en spesiell gruppe eller et spesielt segment av befolkningen (personer med lav inntekt, innvandrere mv.).

18.4.3 Vold mot barn og vold i nære relasjoner har alvorlige konsekvenser og må reduseres

Utvalget vil understreke at det er en selvfølge at både voksne og barn skal være trygge i sitt eget hjem. Vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner er sterkt koplet til sosiale problemer og dårlige levekår, både som en bakenforliggende årsak og som en konsekvens. Familievold har først og fremst store følger for dem som rammes, men også for lokalsamfunn og storsamfunn.

Kartleggingsundersøkelser viser at omfanget av vold og overgrep er stort, og det antas at mørketallene kan være høye. Den sterke sammenhengen med levekårsutfordringer gir grunn til å tro at problemet kan være større i levekårsutsatte områder enn andre steder, noe enkelte stedsanalyser også tyder på. I lokalmiljøene kan det bety at det trengs ekstra innsats for eksempel til hjelpetiltak og ekstra oppfølging i skolen, barnevern, helses-tasjoner og skolehelsetjenesten. Det kan også øke

behovet for helsetjenester, polititjenester og sosiale tjenester.

Arbeid for å forebygge og bekjempe vold og overgrep i familier er allerede prioritert høyt innenfor flere sektorer, og arbeidet er blitt styrket over flere år. I politiet har for eksempel alle politidistrikter nå egne fagmiljøer for å håndtere saker om vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep. Til tross for dette mener *utvalget* at det fortsatt er et stort behov for å forebygge familievold ved å tilby gode tjenester til dem det gjelder. Lokalt er det særlig behov for å etablere bedre modeller og strukturer for samarbeid på tvers, både mellom kommunale tjenester og mellom politi og kommunale tjenester. Det er også potensial for å bedre samarbeidet internt i politiet betydelig.

Utvalget vil understreke at vold og overgrep i barndommen kan ha svært skadelige konsekvenser både på kort og lang sikt, blant annet for barns fysiske og psykiske helse. Et styrket og mer helhetlig tilbud til volds ofre og voldsutøvere kan legge til rette for at flere saker blir anmeldt, fulgt opp og løst. Flere barn som er utsatt for vold, kan fanges opp tidligere og få tidligere hjelp og oppfølging. Det må satses systematisk på å øke kunnskapen om temaet i alle relevante tjenester. *Utvalget* mener at å styrke innsatsen vil kunne bidra til å redusere barne- og ungdomskriminalitet og på sikt også redusere konsekvensene for barns helse og levekår. Videre vil den legge til rette for at flere tilbud (krisesentre, Statens Barnehus, støttesentre for kriminalitetsutsatte) som delvis har overlappende tilbud, samarbeider bedre og gjør arbeidet mer helhetlig. Til tross for innsats og styrking på feltet gjennom flere år er behovet for satsing på området stort, særlig fordi det fortsatt er grunn til å tro at mørketallene er store. *Utvalget* mener at utsatte områder hvor omfanget av utfordringer er store, kan egne seg godt for å prøve ut nye modeller for innsats og samarbeid, slik Prosjekt November er et eksempel på. *Utvalget* vil samtidig understreke at hvis forsøk gir gode erfaringer og positive resultater, bør de på sikt implementeres i de ordinære tjenestene og eventuelt utvides til nye områder.

Utvalget viser til at noen barn og unge lever i krysspress mellom forventninger fra familier og samfunnet for øvrig. De fleste ungdommer håndterer dette godt, men for noen kan presset være så stort at det er belastende. En del utsettes for utilbørlig press fra egen familie eller sitt sosiale miljø gjennom negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap. Noen familier sender barna sine til utlandet mot deres vilje, noe enkelte foreldre begrunner med at de frykter barnevernet.

Utvalget vil understreke at tjenester som møter ungdommene, også politiet, må forstå fenomenene, kompleksiteten og mekanismene og anerkjenne at det trengs tverrfaglig kompetanse til å møte og håndtere dem for å avverge denne typen krenkelser og lovbrudd.

18.4.4 Barn og unge som har begått kriminalitet, skal få tilpassede reaksjoner som gir nye muligheter

Selv om de aller fleste ungdommer er lovlydige, kommer noen barn under 18 år skjært ut tidlig i livet og begår alvorlige og gjentatte lovbrudd som svært unge. *Utvalget* viser til at det er en sterk sammenheng mellom vanskelige oppvekstvilkår, dårlige levekår og kriminalitet. Forskning på nabolagseffekter og ulike rapporter fra politiet tyder på at barn og unge i utsatte byområder kan være ekstra utsatt.

Utvalget vil slå fast at ungdomskriminaliteten først og fremst må forebygges gjennom tidlig innsats. *Utvalgets* viktigste forslag mot ungdomskriminalitet er dermed å styrke barnehage- og skoletilbudet og ulike tjenester og fritidsaktiviteter for barn i utsatte områder. Men når alvorlige lovbrudd har skjedd, må det gis tydelige reaksjoner som er i samsvar med lovbruddets alvorlighetsgrad. *Utvalget* mener at barn mellom 15 og 18 år må gis reaksjoner som legger til rette for at de kommer på rett spor. Innholdet i reaksjonene må innrettes på en måte som gjør at barna det gjelder, familien deres og apparatet rundt kan gripe fatt i de bakenforliggende årsakene til kriminaliteten. Da må reaksjonene ivareta de unges behov og tilpasses slik at de oppfattes som meningsfulle og gir nye muligheter. Det må legges til rette for at de unge kan gå på skole eller komme i jobb, få helsehjelp og delta i meningsfulle fritidsaktiviteter. Gode, tilpassede reaksjoner vil på sikt kunne gi bedre resultater, mindre frafall underveis og mindre tilbakefall etter at straffen er gjennomført. *Utvalget* synes det er bekymringsfullt at evalueringen av straffereaksjonene for ungdom viser at de unge ofte ikke får tilgang til de hjelpetiltakene de trenger, enten fordi de ikke finnes i området der ungdommen gjennomfører straffen, eller fordi de må vente i kø.

I dag må mange ungdommer som har begått lovbrudd, vente lenge på å få gjøre opp for seg. Dette er svært belastende for den enkelte. *Utvalget* vil understreke hvor viktig det er at tiden mellom det straffbare forholdet, straffereaksjonen og fullbyrdelsen av reaksjonen er kort. Det kan ha en

forebyggende effekt og være mindre dyrt. I dag begår noen unge nye kriminelle handlinger mens de venter på en reaksjon. *Utvalget* mener at ventetiden må bli kortere ved at etterforskning og domsavgjørelse skjer raskere. Relevante og tilpassede tiltak, for eksempel i ungdomsplanen, må settes i gang raskt. *Utvalget* er positiv til forslagene som er ute på høring om å sikre at ungdom kan starte gjennomføringen av straff tidligere, og øvrige grep for å sikre bedre kvalitet i tilbudet som gis til de unge som gjennomfører straff.

I den offentlige debatten etterlyses ofte hardere virkemidler overfor barn som har begått gjentatt og alvorlig kriminalitet. *Utvalget* mener at barn som søker seg til rus- og kriminalitetsbelastede miljøer, først og fremst trenger hjelp som rehabiliterer. Dette er ofte barn som sliter med sammensatte utfordringer. Å bygge gode relasjoner, tillit og motivasjon i oppfølgingen av dem gir resultater.

Utvalget mener at terskelen for å velge institusjon som løsning for unge lovbrøyttere fortsatt bør være høy. Samtidig erkjenner *utvalget* at institusjon i noen sammenhenger er nødvendig og kan være den beste løsningen for unge som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet. Det er utfordrende at mange unge lovbrøyttere er lite motivert for å følge opp krav og forpliktelser i for eksempel ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. *Utvalget* tror likevel gode, individuelt tilpassede tiltak og tett oppfølging fra motiverende hjelpere kan bidra til å øke motivasjonen. De voksne må ha spesialkompetanse og ha mye tid til å følge opp og samtale med hver enkelt for å gi støtte og bygge tillitsfulle relasjoner. Gode relasjoner og samtaler er det viktigste forebyggende momentet i alle tiltak rettet mot denne gruppa.

Utvalget vil understreke prinsippet om at barn ikke skal sone i fengsel med mindre det er aller siste utvei. Alternative reaksjoner for barn over 15 år skal alltid vurderes først. *Utvalget* er skeptisk til å senke terskelen for å sette barn i fengsel fordi tvang og innesperring i liten grad kan forventes å forebygge kriminalitet blant barn. Ungdomsenhetene bør fortsatt være et alternativ kun for barn som har begått svært alvorlige lovbrudd.

Svært tett oppfølging og tilpassede tjenester bør være malen for all oppfølging av utsatte barn og unge, etter modell fra Kriminalomsorgens to ungdomsenheter. Et skreddersydd tilbud må gis betydelig tidligere enn etter at barna har begått svært alvorlig kriminalitet. Barn og unge i faresonen må fanges opp tidligere, og de må få bedre og tettere oppfølging. Det gagnar både barna og samfunnet.

Utvalget mener at ungdommer som har gjennomført straff og dermed har gjort opp for seg, skal få en ny sjanse. Tiden rett etter at straffen er gjennomført, kan være en kritisk og sårbar fase for mange. Overgangen til det «vanlige» livet etter straffegjennomføringen er vanskelig, og tett oppfølging fra dag én kan redusere sannsynligheten for at de unge det gjelder, begår ny kriminalitet.

Utvalget anbefaler at det legges ned betydelig innsats for å følge opp ungdommer som ønsker seg ut av kriminelle miljøer. Det kan for eksempel gjøres ved å etablere lokale eller nasjonale programmer for ungdommer som har gjennomført straff, og som vil tilbake til samfunnet. Det kan være erfaringer å hente fra slike programmer både i Norge og andre land.

Kapittel 19

Økonomiske og administrative konsekvenser

19.1 Gjenstridige problemer i utsatte områder

I de mest utsatte områdene er det jevnt over flere utenfor arbeid og utdanning, flere med lave inntekter og flere som bor trangt. I enkelte områder er det store sosiale utfordringer som særlig berører barn og unge. Kjennetegn ved ungdommene som sliter, kan være at de har dårlig psykisk helse, og at de verken trives eller fungerer godt på skolen.

Innbyggernes levekår og utvikling av lokalsamfunn henger sammen. Lokalsamfunnet og nærmiljøet er dagliglivets arenaer som er viktige for folks livskvalitet, trygghet og muligheter til å utvikle seg. Når levekårsproblemer hopper seg opp i noen områder, kan det prege lokalsamfunnene og beboerne negativt. I noen områder er det få som engasjerer seg i nærmiljøet sitt, det er få felles møteplasser hvor ulike grupper kan møtes, og det er få lokale initiativer og vanskelig å få i gang aktiviteter. Ulike grupper lever sine liv side om side, men uten å samhandle. Når folk ikke møtes eller samhandler, kan det påvirke tilliten mellom dem og det sosiale limet i lokalsamfunnene. Det kan igjen påvirke innbyggernes tilhørighet til stedet de bor på. Svak sosial sammenbindingskraft kan gjøre det vanskeligere å gripe fatt i lokale utfordringer som uro, hærverk og kriminalitet, som i sin tur kan påvirke innbyggeres trygghetsfølelse. Hvis mange sliter med økonomiske og sosiale problemer i et område, er det mer krevende for barnehager, skoler og ulike velferdstjenester å møte lokalbefolkningens behov.

Segregerte byer og levekårsutsatte områder kan dermed rukke ved sentrale samfunns mål, som at alle skal ha mulighet til å leve gode liv, at folk skal delta i og føle tilhørighet til samfunnet, og at alle skal være del av trygge og inkluderende nærmiljøer.

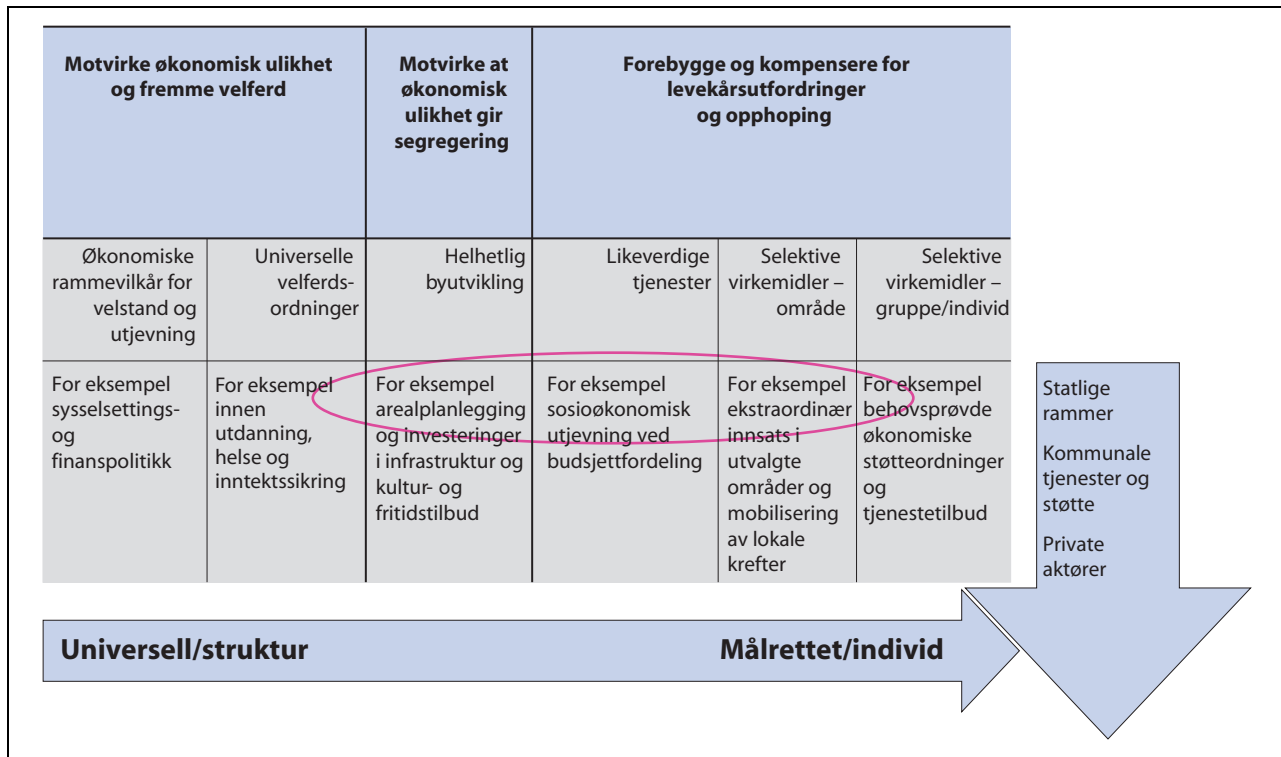
Å nå *utvalgets* mål om at alle kan leve i gode lokalsamfunn, krever innsats på flere områder og

på flere nivåer samtidig. Et viktig fundament for å forebygge at områder blir levekårsutsatte, er å motvirke at den økonomiske ulikheten i samfunnet øker og sikre grunnleggende velferd for alle. Denne innsatsen bør bygge på hovedtrekkene i den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen. Sentrale virkemidler er gjennom skattepolitikken, sysselsettingspolitikken og inntektssikring, utdanning og helsetjenester. En god sysselsettingspolitikk, slik at flere kommer i jobb, og tidlig innsats for barn og unge, er etter *utvalgets* syn de viktigste innsatsområdene for å bidra til bedre levekår på kort og lang sikt.

Videre er det viktig å motvirke at økonomisk ulikhet gir segregering og å bidra til at segregerte byer tilbyr likeverdige tjenester. Dette må gjøres gjennom en god fordeling av ressurser til ordinære tjenester, tiltak og investeringer mellom ulike byområder. I tillegg kan det være nødvendig med ekstraordinær innsats i de levekårsutsatte områdene. Det kan være nødvendig blant annet for å sikre at beboerne får like gode tilbud i barnehager og skoler og i andre tjenester som beboere andre steder. Videre er det nødvendig for å bidra til et godt fysisk og sosialt nærmiljø i de utsatte områdene når andre virkemidler ikke er tilstrekkelige.

Figur 19.1 viser bredden i virkemidler og innsats som *utvalget* mener er relevante for å nå målet om gode lokalsamfunn for alle. *Utvalget* omtaler alle typer virkemidler i rapporten, men har i arbeidet med tiltak hatt et særskilt blikk på hvordan konkrete virkemidler treffer i utsatte områder. *Utvalget* har vurdert om de i tilstrekkelig grad ivaretar at levekårsforskjellene og utfordringene varierer mellom geografiske områder i byer. *Utvalget* foreslår primært tiltak for

- å sørge for en helhetlig byutvikling slik at fysiske kvaliteter blir jevnere fordelt på boligområdene
- å gjøre kommuner i stand til å tilby likeverdige tjenester i utsatte områder
- å yte ekstraordinær innsats i levekårsutsatte områder



Figur 19.1 Utvalgets sentrale forslag og anbefalinger, plassert innenfor rammen av relevante universelle og målrettede virkemidler og politikkområder.

Utfordringene i levekårsutsatte områder og segregering i byer kan karakteriseres som gjenstridige problemer. Gjenstridige problemer er komplekse utfordringer hvor årsakene er sammensatte og påvirker hverandre gjensidig. Virkemidler for å løse gjenstridige problemer går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Å løse slike problemer forutsetter at ulike instanser samordner innsatsen sin. Måloppnåelsen og kostnadene innenfor ett politikkområde vil avhenge av innsatsen innenfor et annet politikkområde. Hvis de økonomiske ulikhetene øker, vil det bli dyrere og vanskeligere å hindre segregering gjennom blant annet byutvikling. Segregerte byer kan gjøre det dyrere og vanskeligere å tilby likeverdige tjenester og tilbud. Hvis levekårsutfordringene er store og sammensatte, er behovene for ekstraordinær innsats og behovsprøvde tiltak i områdene sterkere. Lite eller ingen sosial kontakt i lokalsamfunnene, slik at folk i liten grad har sosiale nettverk å støtte seg på, kan øke belastningen på de offentlige institusjonene og tjenestene. Hvis skolene i levekårsutsatte områder ikke kan tilby god nok opplæring, kan det gjøre at flere velger å flytte ut, og at segregeringen blir forsterket.

Utvalgets forslag er rettet mot statlig politikk. Utvalget vil samtidig framheve kommunenes, private og frivillige aktørers innsats som helt avgjø-

rende for å nå målene. Det er de som bor og jobber der, som former gode lokalsamfunn. Om utvalgets forslag når målene som er satt, vil avhenge av den innsatsen som gjøres blant tjenesteutøvere, organisasjoner og beboere i lokalsamfunnene hver dag.

19.2 Samfunnsmessige begrunnelser og konsekvenser

Velferdsperspektivet og effektivitetsperspektivet

Utvalget slår fast at barn og unge i utsatte byområder skal ha de samme mulighetene til å leve gode liv, utvikle seg og oppnå sosial mobilitet som barn som bor andre steder. Barn som vokser opp i familier som sliter sosialt og økonomisk, kan trenge mer støtte utenfra for å få dekket behovene sine. Gode barnehager og skoler kan være spesielt viktige for disse barna. Det samme kan gode og trygge nærmiljøer og fritidstilbud være. Å tilby likeverdige tjenester som har som mål å gi like muligheter til utdanning, arbeid og et godt liv, er viktig i offentlig tjenesteyting. Likeverdige tjenester betyr ikke like tjenester, men at tjenestene skal være tilpasset den enkeltes behov. Utvalget legger til grunn et velferdsperspektiv i arbeidet.

Utvalget mener også at det å fremme barns muligheter i utsatte byområder kan begrunnes ut fra et *effektivitetsperspektiv*. Det er å sløse med menneskelige ressurser at barn og unge ikke får utnyttet potensialet sitt. Videre er samfunnet tjent med at flere får utnyttet evnene sine og får utdanning og god helse.

Omfang

Utvalgets forslag handler om å bedre forholdene i utsatte områder og om å hindre en negativ utvikling med økt segregering og flere og mer levekårsutsatte områder. Konsekvensene av *utvalgets* forslag vil avhenge av hvor mange personer som blir påvirket, og i hvor stor grad forslagene virker inn på deres liv.

I de områdene som *utvalget* valgte å analysere i arbeidet sitt, bor det 633 000 mennesker. Det tilsvarer nesten 12 prosent av Norges befolkning. Flertallet av disse innbyggerne har ikke levekårsproblemer, men også beboere uten levekårsproblemer kan være berørt av utfordringer i nabolaget. *Utvalget* har identifisert enkelte data som gir noen indikasjoner på omfanget av personer som er berørt av nabolagsutfordringer i Norge i dag:

- I underkant av 250 000 innbyggere bor i områder med store levekårsutfordringer eller i områder hvor det er behov for å følge situasjonen nøye. Om lag en femtedel av disse bor i områder med særlig omfattende levekårsutfordringer
- I 17 områder i store norske kommuner¹ bor over 40 prosent av barna i lavinntektsfamilier. I overkant av 15 000 barn bor i områder hvor mer enn 40 prosent av barna lever i lavinntektsfamilier. Om lag 7 000 av barna i disse områdene bor selv i lavinntektsfamilier. Av de 17 områdene er det ni områder som også skårer særskilt dårlig på fire andre levekårsindikatorer.² I underkant av 10 000 barn bor i disse områdene. Om lag 65 000 barn bor i områder hvor mer enn 25 prosent av barna bor i lavinntektsfamilier.
- I 24 analyseområder innenfor 11 norske bykommuner har under 30 prosent trygg tilgang til rekreasjonsområder, og samtidig skårer områdene relativt lavt på flere sentrale leve-

kårsindikatorer.³ Anslagsvis 25 000 barn bor i disse områdene.

I en del levekårsutsatte områder har en høy andel barn i skolen svake norskkunnskaper og trenger særskilt norskopplæring. Hvordan foreldre vurderer kvaliteten ved skolen i nærområdet, ser ut til å være tett koplet til andel elever med innvandrerbakgrunn og språkmiljøet ved skolen. Dersom de oppfatter kvaliteten ved nærskolen som dårlig, blir de mer tilbøyelige til å flytte eller bytte skole for barna. Vurderinger av skolekvaliteten kan dermed føre til skole- og nabolagssegregering. En høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn kan dermed forsterke tendenser til segregering. Ti områder har mer enn 50 prosent beboere med innvandrerbakgrunn, og fire områder har mer enn 60 prosent. Dette inkluderer norskfødte barn med innvandrerforeldre – mange av disse har ikke behov for særskilt norskopplæring. I sju områder har over 10 prosent bodd i Norge i fem år eller kortere.

Utvalget har ikke anslått hvordan utviklingen vil kunne bli uten *utvalgets* forslag, og hvor mange som da eventuelt vil bo i utsatte områder. Det er likevel på sin plass å presisere at *utvalget* er opptatt av å hindre en negativ utvikling. Erfaringer fra flere land viser at hvis problemene i levekårsutsatte områder blir alvorlige, så kan de samfunnsmessige utfordringene bli dype og vanskelige å løse.

Nytte

Utvalgets forslag kan gi en rekke ulike samfunnsøkonomiske nytteeffekter, men *utvalget* vil særlig trekke fram følgende:

Nabolageffekter

Studier om nabolageffekter peker i litt ulike retninger, men en rekke studier tyder på at det å bo i levekårsutsatte nabolag kan ha negative effekter for barn og unges utviklingsmuligheter. De samfunnsøkonomiske kostnadene av at for eksempel ungdom faller ut av videregående opplæring, ikke kommer i jobb, får helseproblemer eller havner i dårlige miljøer, kan være store.

En undersøkelse basert på norske data over tre tiår finner at den sosioøkonomiske sammen-

¹ Kommuner med over 30 000 innbyggere, med unntak av Tromsø og Rælingen, og inkludert Hamar.

² 20 prosent eller flere 30-59 år og 15 prosent eller flere 20-29 år er utenfor arbeid og utdanning. 35 prosent eller flere 21-29 år har ikke fullført videregående skole, 25 prosent eller flere har lav eller ingen utdanning.

³ De 24 analyseområdene inngår i et utvalg av analyseområder som skårer relativt svakt på flere levekårsindikatorer, i kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Fredrikstad, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Ullensaker, Skedsmo og Lørenskog.

setningen av elever ved skolene bare forklarer rundt 2 prosent av den gjennomsnittlige variasjonen i utdanningslengde for alle barn samlet og rundt 1 prosent av inntektene de får som voksne. Nabolaget har mindre effekt enn skolen (Hermansen mfl. 2020). På bakgrunn av dette konkluderer disse forskerne med at effekter av skole og nabolag ikke har en stor betydning i en norsk velferdsstatlig sammenheng.

Annen forskning som er oppsummert i Hyggen og medforfattere (2018) vurderer at selv om effekter for hvert enkelt individ er liten eller moderat, kan samfunnseffekten likevel være betydelig fordi nabolageffektene omfatter så mange barn og unge).

Samtidig kan det være forskjeller i nabolageffekter mellom ulike grupper og for ulike områder. Men det er metodisk utfordrende å anslå slike effekter. *Utvalget* mener det er sannsynlig at problemer i nabolagene kan virke særlig sterkt for barn i lavinntektsfamilier, og at nabolageffektene er mer framtrædende i levekårsutsatte områder. *Utvalget* kan likevel ikke tallfeste hvor mange eller hvor sannsynlig det er at barn og unge får et dårligere utviklingsløp som følge av at de bor i områder med konsentrasjon av levekårsutfordringer. Det er også vanskelig å slå fast på generelt grunnlag hvilke trekk ved nabolaget som hindrer barnas utvikling. Det kan være mindre tid til undervisning i skolen, manglende støtte i lokalsamfunnet, dårligere mulighet til å delta i ulike former for fritidstilbud, dårlig fysisk kvalitet i uteområder, mangel på rekreasjonsmuligheter, kriminalitet og uro eller andre særtrekk i det enkelte nabolaget, gjerne i kombinasjon. *Utvalget* mener tross dette at det er god grunn til å anta at tiltak som styrker utsatte områder, gir en samfunnsøkonomisk nettogevinst gjennom bedre utviklingsmuligheter.

For å illustrere hva det kan koste at barn og unge faller utenfor, har *utvalget* sett på enkelte studier som beregner slike kostnader.

Mangelfull utdanning i grunnsopplæringen for barn med innvandrerbakgrunn er estimert til 2,6 millioner 2015-kroner i gjennomsnitt per barn (Samfunnsøkonomisk analyse 2016b). Mangelfull opplæring av barn og unge som har kommet til Norge som flyktinger eller asylsøkere, er estimert til 3,8 millioner 2015-kroner i gjennomsnitt (Samfunnsøkonomisk analyse 2016a). Kostnadene er relatert til forventede negative effekter som kan følge av å falle utenfor arbeidslivet. For enkeltindividet kan det handle om lav inntekt, dårligere psykisk helse og livskvalitet. For samfunnet kan det blant annet gi økte utgifter til trygder, stønader og helsetjenester.

En dansk studie sammenliknet ungdommer som hadde og ikke hadde begått kriminalitet, og anslo at de mest kriminelt belastede ungdommene kostet samfunnet nær 1 million 2013-kroner mer per ungdom i løpet av en femårsperiode. Ungdom som har begått kriminalitet, er blant annet sjeldnere i jobb, mottar oftere sosiale ytelser og har flere sykehusinnleggelses (Jacobsen 2013).

Når barn blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt eller mishandling, er det anslått å koste samfunnet samlet om lag 75 milliarder kroner over livsløpet. Barnet selv bærer den tyngste kostnaden, mens blant annet tapt arbeidsinnsats, kriminalitet og helseutgifter er kostnader for samfunnet (Rasmussen og Vennemo 2017). Antallet barn 0–17 år som hadde levd eller levde under alvorlig omsorgssvikt per 31.12.2015 ble anslått å være mellom 9000 og 13000.

Psykisk helse og livskvalitet

Flere studier kan fortelle at innsats for å bedre forholdene i utsatte nabolag gir markant positive effekter på psykisk helse, trivsel og andre faktorer som påvirker livskvalitet. For eksempel tydet en britisk undersøkelse på at en områdesatsing hadde gevinster for blant annet psykisk helse og trivsel som var flere ganger høyere enn kostnadene (Batty mfl. 2010). Flere andre undersøkelser viser også at tiltak i lokalsamfunnene kan ha positive effekter på psykisk helse og trivsel. Samtidig er det unntak. Ikke alle undersøkelser viser at områdesatsinger og andre nabolagstiltak har positive effekter for livskvaliteten. Hvilke effekter man får, vil avhenge både av situasjonen i nabolagene og av tiltakene som blir satt i verk.

Det er ikke gitt at det offentlige skal finansiere tiltak for å fremme folks livskvalitet selv om det er samfunnsøkonomisk nyttig. *Utvalgets* velferdspektiv tilsier imidlertid at utrygge og dårlige nabolag kan ses på som en svikt i folks grunnleggende velferd, og at det offentlige har en oppgave i å bidra til at nabolagene ikke har vesentlig negativ effekt på folks fysiske og psykiske helse.

Tillit og samhold

Utvalget tror at levende og gode lokalsamfunn med mange møteplasser og arenaer for å delta og samhandle og relasjoner på tvers av ulike grupper kan ha positive effekter for tilliten og den opplevde tilhørigheten både til stedet folk bor, men også til storsamfunnet på lang sikt. Men det er vanskelig å måle slike effekter. Tillit mellom folk og folks tillit til lokale og nasjonale myndigheter

er en forutsetning for velfungerende samfunn. Lavere grad av tillit kan påvirke i hvilken grad folk deltar på ulike arenaer i samfunnet, for eksempel i hvilken grad de påtar seg verv, deltar i organisasjonslivet og stemmer ved valg. Kostnadene av at folk faller utenfor og ikke opplever å være en viktig del av eller å høre til i samfunnet, kan bli høye.

Utvalget tror også at å styrke det «sosiale limet» bedre kan ruste lokalsamfunnene til å mobilisere seg om en sak, ta ansvar og fremme positiv atferd. Et slikt sosialt lim kan bidra til at lokalsamfunnet kan korrigere og gripe inn i uønsket aktivitet og kriminelle handlinger. Sammen med innsats fra kommunen og andre offentlige myndigheter om å fremme gode og trygge nærmiljøer og lokalsamfunn kan dette både øke folks tilhørighet til nærmiljøet og gi høyere tillit og sterkere samhold med andre mennesker. Det gir også mer trygghet i beboernes hverdag.

Tilliten mellom folk og tilliten til myndighetene er høy i Norge. Erfaringer fra andre land viser imidlertid at hvis tilliten og tilhørigheten i samfunnet svekkes, kan det ha negative konsekvenser for folks livskvalitet og trygghet. Ettersom tillit også er en form for lim i samfunnet i stort, vil redusert tillit kunne ha negative effekter for økonomien og den generelle velstandsutviklingen.

Kostnader

De budsjettmessige konsekvensene av *utvalgets* forslag til tiltak er omtalt i avsnitt 19.3 nedenfor. Enkelte av forslagene har mindre budsjettmessige virkninger, mens andre forslag vil innebære større budsjettmessige satsinger for staten. Nyten av disse forslagene vil favne langt flere enn dem som bor i levekårsutsatte områder. *Utvalgets* flertall har et innsparingsforslag knyttet til kontantstøtten.

Flere av forslagene innebærer å rokere på midler, til dels ved å øke midler i levekårsutsatte områder på bekostning av andre områder. *Utvalget* har på den annen side foreslått at deler av dagens tilskudd til områdesatsinger bør innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Det kan innebære at kommunene benytter deler av dagens tilskudd til områdesatsinger andre steder. Samtidig anbefaler *utvalget* at Inntektssystemutvalget vurderer om dagens inntektssystem kompensere kommunene godt nok for utgiftsbehovet ved opphoping av levekårsutfordringer. Det kan gi økte ressurser til utsatte områder.

Utvalget vil presisere at nytteeffektene samfunnet vil få av *utvalgets* foreslåtte tiltak, ikke kan vurderes isolert. De må ses i sammenheng med hele

bredden av offentlig og privat innsats fra å motvirke økonomisk ulikhet på den ene siden til å bistå enkeltpersoner med levekårsutfordringer på den andre. Det inkluderer nytteeffektene som følge av fortsatt bruk og videreutvikling av en rekke eksisterende virkemidler og politikkområder, utover der som framkommer av *utvalgets* forslag. I *utvalgets* hovedanbefalinger (kapittel 1) og andre vurderinger framkommer også *utvalgets* syn på strategiske grep og innspill til videreutvikling innenfor relevante politikkområder. Slike strategiske grep er ikke kostnadsberegnet. Kostnadene ved strategiske grep og flere av de foreslåtte tiltakene vil avhenge av hvilket ambisjonsnivå som settes.

Utvalget mener at det er avgjørende å legge til rette for at barn og unge kan ha god livskvalitet og utviklingsmuligheter gjennom gode skoler og barnehager, gode rekreasjonsområder og fritidstilbud, og for at det er trygge, tilgjengelige voksne i lokalsamfunnet. Videre er det viktig å sette inn innsats tidlig gjennom et effektivt og kompetent tjenesteapparat. Det å kunne tilby likeverdige tjenester og drive et godt forebyggende arbeid i levekårsutsatte områder er ressurskrevende, særlig for kommunene. Flere av *utvalgets* forslag vil kunne bidra til mer likeverdige tjenester og et bedre forebyggende arbeid. *Utvalget* har imidlertid ikke vurdert hva det samlede utgiftsbehovet bør være for å kunne tilby gode nok tjenester i de utsatte områdene.

19.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av enkelttiltak

Arbeidsmarkedstiltak og næringspolitiske virkemidler i utsatte områder

Utvalget har foreslått at det undersøkes nærmere om ressursene til arbeidsmarkedstiltak bør styrkes i utsatte områder, og om statlige næringspolitiske virkemidler kan innrettes bedre mot behovene i de utsatte områdene. Begge disse forslagene innebærer en eventuell styrket statlig innsats i de levekårsutsatte områdene primært innenfor eksisterende virkemidler. Det kan bety redusert innsats rettet mot innbyggere som bor i andre områder.

Vilkår for arbeidsinkludering i offentlig sektor

Utvalget foreslår at staten bør se på om man kan legge bedre til rette for at personer som har liten tilknytning til arbeidslivet eller ikke får jobber de er kvalifisert for, kan prøve seg i arbeidslivet.

Lønnstilskudd, positiv særbehandling, ulike former for midlertidige stillinger og programmer og hvordan staten bedre kan støtte opp om kommunenes arbeidsgiveransvar, er nevnt blant flere mulige tiltak. Disse forslagene innebærer primært en eventuell styrket statlig innsats innenfor eksisterende virkemidler, men kan kreve både økonomiske og administrative ressurser avhengig av ambisjonsnivå.

Kompensere for høye utgifter gjennom inntektssystemet

Utvalget anbefaler at Inntektssystemutvalget vurderer om kommunene er godt nok kompensert for å kunne tilby likeverdige tjenester i levekårsutsatte områder. Å fordele budsjettmidler mellom kommunene, og innad i kommunene, annerledes vil kunne bety at utgiftene til gode tjenester i utsatte områder øker, og at det så kan gå på bekostning av innsatsen andre steder.

Levekårsdata og analyser av segregering

Hvis kommunene skal få bedre tilgang til levekårsdata på områdenivå, vil det innebære økte administrative kostnader for staten, særlig i en utviklingsfase. Samtidig kan det gi kommunene et bedre styringsgrunnlag.

Utvalget viser til kostnadsanslagene til det svenske Delmos (Delegationen mot segregation) for å utvikle og drifte en nettbasert database med et fast indikatorsett for segregering og opphoping av levekårsutfordringer. Delmos anslår at utviklingskostnaden er 2,2 millioner svenske kroner, og årlige driftskostnader er 150 000 svenske kroner.

Utvalget har foreslått at en statlig instans skal ha et koordineringsansvar for statlig politikk av betydning for segregering og et ansvar for finansiering av utredninger og analyser av segregeringen. Det vil ha begrensede administrative konsekvenser.

Ingen skal betale mer enn en viss andel av inntekten sin til barnehage og SFO

Utvalget har foreslått at moderasjonsordninger i barnehage og SFO samordnes. Intensjonen med forslaget er at ingen skal betale mer enn en viss andel av husholdningsinntekten til barnehage og SFO samlet sett. *Utvalget* legger til grunn at kost-

nadene ved eventuelt å innføre tiltaket ikke skal legges på andre barnefamilier gjennom å øke maksimalprisen for en barnehageplass eller øke betalingen i SFO vesentlig.

Ordnningen vil bli komplisert og må utredes nærmere. Staten må kompensere kommunene for bortfall av foreldrebetaling i barnehage og SFO. Videre vil tiltaket sannsynligvis medføre at etterspørselen etter barnehage og SFO vil øke, og kommunene må etablere flere plasser. Det betyr også økte kostnader som staten må kompensere kommunene for. *Utvalget* har ikke hatt et grunnlag for å beregne de økonomiske konsekvensene av tiltaket.

Gratis heltidstilbud i barnehage for alle fire- og femåringer

Et *flertall* i utvalget har foreslått at barnehagen gjøres gratis for alle barn i alderen fire og fem år, det vil si de to siste barnehageårene før skolestart.

Forslaget ble beregnet av Kunnskapsdepartementet høsten 2020 i forbindelse med et spørsmål fra Stortinget til statsbudsjett for 2021. Da anslo departementet at tiltaket vil innebære statlige merutgifter til barnehage på i overkant av 4,2 milliarder kroner per år.

Tiltaket innebærer større etterspørsel etter barnehageplasser. Kommuner kan dermed måtte etablere flere plasser i tråd med den økte etterspørselen. Å slippe å kreve inn foreldrebetalingen for de to siste barnehageårene før skolestart kan bety administrative innsparinger for kommunene.

Avvikle kontantstøtten

Et *flertall* i *utvalget* foreslår å avvikle kontantstøtten.

Forslaget ble beregnet av Barne- og familiedepartementet og Kunnskapsdepartementet høsten 2020 i forbindelse med et spørsmål fra Stortinget til statsbudsjett for 2021. Da anslo Kunnskapsdepartementet at det må opprettes om lag 3800 flere barnehageplasser dersom kontantstøtten avvikles. Kostnaden til nye barnehageplasser ble beregnet til 977 millioner kroner per år.

Innsparingen på at kontantstøtten utgår, er 1,55 milliarder kroner per år. Barne- og familiedepartementet beregnet at den innsparte nettoeffekten av forslaget om å avvikle kontantstøtten er 573 millioner kroner per år.

Omgjøre kontantstøtten til en ventestøtte på barnehage

Et flertall i utvalget foreslår å omgjøre kontantstøtten til en ventestøtte på barnehage. Konkret innebærer forslaget at kontantstøtten avgrenses til å gjelde perioden hvor det er gitt avslag på søknad om barnehageplass for barn som har fylt ett år, fram til de får rett til barnehageplass.

Forslaget er beregnet av Barne- og familiedepartementet og Kunnskapsdepartementet høsten 2020 i forbindelse med et spørsmål fra Stortinget. I beregningen er det lagt til grunn at det innføres en avgrenset kontantstøtte. Alle barn som er 13 måneder eller eldre, vil få rett til den avgrensede kontantstøtten fram til de får rett til barnehageplass eller faktisk får plass.

Det anslås at det må opprettes om lag 2900 flere barnehageplasser dersom det innføres en avgrenset kontantstøtte. Kostnaden er beregnet til 750 millioner kroner per år. Det er usikkert hvordan en eventuell omlegging av kontantstøtten vil påvirke barnehageetterspørselen, og anslagene er derfor usikre. I beregningen er det ikke tatt høyde for at noen av familiene som ønsker barnehageplass som følge av forslaget, kan ha rett til moderasjon i foreldrebetalingen som følge av lav inntekt.

Innsparingen til kontantstøtte er beregnet til 920 millioner kroner per år. Samtidig forventes det økte midler til barnehageplasser på 750 millioner kroner per år. Nettoeffekten av forslaget om å gjøre om kontantstøtten til en ventestøtte på barnehage blir dermed en innsparing på 170 millioner kroner per år.

Forsøk med obligatorisk, gratis heldagsskole

Utvalget foreslår at det gjennomføres forsøk med obligatorisk gratis heldagsskole på noen skoler i utvalgte kommuner (forsøksskoler). Andre utpekte skoler fungerer som kontrollskoler. Skoler i levekårsutsatte områder bør prioriteres både som forsøksskoler og kontrollskoler. Utvalget anslår at man vil trenge 10-20 forsøksskoler og et tilsvarende antall kontrollskoler for å gjennomføre utprøvingen. Forsøket bør ha en varighet over et visst antall år. Utvalget foreslår at forsøket følgeevalueres. Utvalget har ikke hatt et grunnlag for å beregne de økonomiske konsekvensene av tiltaket.

Utvalget har ikke presisert hvilke trinn en eventuell obligatorisk gratis heldagsskole skal gjelde for. Eventuell innføring av heldagsskole på

alle trinn på barneskolen kan gjennomføres på flere måter. En kan for eksempel forlenge skoledagen med to timer per dag for alle elever. Halvparten av timene dekkes av ansatte med lærerlønn og den andre halvparten av timene av ansatte med assistentlønn. Kostnaden ved en uketime på barnetrinnet med lærerlønn med for- og etterarbeid, vil være om lag 241 millioner kroner i helårseffekt. Med assistentlønn er kostnaden om lag 82 millioner kroner i helårseffekt. Med disse forutsetningene vil tiltaket om å utvide skoledagen med to timer for alle elever på barnetrinnet koste om lag 11,3 milliarder kroner per år. Dette inkluderer ikke kostnader til eventuelle ut- og ombygginger av skoler, eller utgifter til for eksempel et varmt måltid, ekskursjoner eller liknende. Utgifter kommuner i dag har til SFO kommer til fra drag.

Tiltaket innebærer også at foreldre får reduksjon i egenbetalingen for SFO, i den grad SFO fortsatt vil være et tilbud. Hvis heldagsskolen blir enda lenger enn to timer og ha samme varighet som SFO har i dag, vil egenbetalingen bortfalle helt.

Øke grunnbemanningen og pedagogtettheten i barnehager i levekårsutsatte områder

Flertallet i utvalget har foreslått å øke grunnbemanningen og pedagogtettheten i barnehager i utsatte områder. Med økt grunnbemanning menes at bemanningen styrkes utover kravene i barnehage-loven. Økt pedagogtetthet innebærer å styrke tettheten utover kravene i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

Om forslaget gjennomføres, får det økonomiske konsekvenser i form av behov for økte midler i kommunene. Tiltaket kan gjennomføres på flere måter. Nye ansettelse kan for eksempel fordeles likt mellom pedagogiske ledere og assistenter. Gjennomsnittlig kostnad per årsverk er henholdsvis om lag 670 000 kroner for en barnehagelærer og circa 514 000 kroner for en assistent. Hvis alle barnehager i utsatte områder i gjennomsnitt skulle få én ekstra ansatt (enten en barnehagelærer eller en assistent) vil kostnaden til årsverket i snitt være 592 000 kroner. Et regneeksempel viser at dersom alle barnehagene uansett eiertype i bydelene Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand i Oslo (til sammen 247 barnehager) skulle få én ekstra ansatt hver i gjennomsnitt, ville det innebære en merkostnad på om lag 146 millioner kroner per år.

Sosioøkonomiske kriterier for lærernorm

For å styrke utsatte skoler foreslår *utvalget* å fastsette sosioøkonomiske kriterier for lærernormen. Normen bør i større grad ta hensyn til at elevsammensetningen varierer mye mellom skoler. Forslaget kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer. Tiltaket i seg selv betyr at gruppestørrelsene i levekårsutsatte områder vil bli noe mindre. Det vil samtidig gi større grupper i andre områder.

Forslaget innebærer kostnader til å utrede nærmere hvordan lærernormen kan treffe skoler i utsatte byområder bedre, og hvordan kriterier må identifiseres og vektes.

Videre kan det innebærer administrative kostnader hos skoleeiere som skal fordele ressurser mellom skoler.

Innføre et tilbud om et ekstra skoleår

Utvalgets flertall foreslår at elever som ønsker et ekstra år etter ungdomsskolen, kan tilbys dette.

Stoltenbergutvalget som foreslår å utrede et tilbud om et utforskende skoleår etter grunnskolen, gir fylkeskommunene ansvaret for tilbudet. Tilbudet skal i utgangspunktet gis til alle elever som ønsker det, men være tilpasset elever som står i fare for å ikke fullføre videregående opplæring. Basert på deres forslag, som legger til grunn at skoleåret skal inneholde interessebaserte valgfag og utprøving av yrker i tillegg til et faglig innhold, vil et tilbud til alle elever med færre enn 35 grunnskolepoeng gi en statlig kostnad på rundt 2,4 milliarder kroner årlig (NOU 2019: 3). Det er da lagt til grunn en gjennomsnittlig kostnad per elev per år på 160 200 kroner og et elevtall på 15 000. Når den gjennomsnittlige kostnaden per elev oppjusteres til 2020-tall, som er 165 100 kroner per elev per år, vil tilbudet gi en statlig kostnad på nær 2,5 milliarder kroner årlig.

Utvalget foreslår at alle som ønsker det, kan få tilbudet. Stoltenbergutvalget beregner også kostnadene dersom 30 prosent av en kohort benytter seg av tilbudet. Basert på det samme regnestykket, og med en oppjustert gjennomsnittlig kostnad per elev per år, vil det tilsvare en statlig kostnad på omtrent 3,3 milliarder kroner årlig. Den samfunnsøkonomiske nytten av å fullføre videregående opplæring er samtidig satt til 1 million kroner per elev. Tiltaket kan dermed være samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom det bidrar til at henholdsvis 2 500 eller 3 300 flere elever fullfører videregående opplæring som resultat av å ha motatt tiltaket.

Utvalget vurderer at en evaluering av tiltaket kan gjennomføres innenfor eksisterende budsjettammer.

Ettersom tiltaket ikke har vært prøvd ut tidligere, er kostnadsanslagene usikre.

Inntaksregler barnehage og skole

Barnehage

Utvalget foreslår å endre forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage. Tiltaket innebærer at kommunen gis adgang til å se bort fra foreldrenes førsteønske i tilfeller der det vil gi en særlig skjev fordeling av barn med og uten minoritetsspråklig bakgrunn og barn fra hjem med ulike sosioøkonomiske ressurser mellom barnehager som ligger nært hverandre. Formålet med tiltaket skal først og fremst være å styrke språkstimuleringen av barn.

Regelendringen bør omfatte alle barnehagetyper uansett eierform. Om en kommune kan tildele barnehageplass i en annen barnehage enn den foreldrene har som førstevalg, må veies mot foreldres valg i søknaden, hvorvidt barnet allerede har søsken i barnehagen, og hensynet til at reiseveien fra hjemmet til barnehagen ikke må være uforholdsmessig lang.

Tiltaket vil ha administrative kostnader ved at kommunene kan måtte bruke noe mer tid på saksbehandling av søknader om barnehageplass. For øvrig bør det utredes nærmere hvordan man kan oppnå intensjonen i tiltaket om å redusere segregering mellom barnehager av barn fra hjem med ulike sosioøkonomiske ressurser.

Tiltaket vil ikke ha økonomiske konsekvenser.

Videregående skole

Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning med at fylkeskommunene selv velger inntaksmodell til videregående skole. Forslaget vil ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

Styrke familievernkontorene

Utvalget foreslår å styrke familievernkontorers evne og kapasitet til å tilby støttende tiltak til foreldre. Tilbudet bør styrkes som et bredt lavterskeltilbud. Familievernutvalget (NOU 2019: 20) foreslår blant annet å etablere nye kontorer og styrke kapasiteten ved eksisterende kontorer for å kunne nå ut til flere. Det vil gi økte årlige kostnader i form av leie og drift av kontorlokaler og tilsetting av ledere, terapeuter og kontorfaglige medarbeidere. Antall terapeuter som tilsettes på

kontoret, vil være en viktig faktor. Familievernuttvalget anslår kostnaden per terapeutårsverk til noe over 1 million kroner. I tillegg kommer utgifter til systemer og administrativ støtte i Bufdir og Bufetat. Å styrke familievernkontorenes evne til å tilby støttende tiltak kan for eksempel innebære kostnader til kompetanseheving hos ansatte og til å tiltrekke seg ny kompetanse til kontorene. Kostnadene av *utvalgets* forslag må beregnes nærmere.

Geografisk levekårsutjevning og sosialt balansert byutvikling

Utvalget foreslår flere tiltak som skal bidra til geografisk levekårsutjevning og en mer sosialt balansert byutvikling. Tiltakene handler dels om tydeligere føringer for statlige og kommunale planer og investeringer. I tillegg foreslår *utvalget* at kommunene får utvidede muligheter til å styre boligsammensetningen ved å kunne stille krav om boligens disposisjonsform i arealplaner og ved å få mulighet til å kjøpe eller leie kommunale boliger under markedspris.

De økonomiske og administrative konsekvensene av disse forslagene vil særlig avhenge av hvordan kommunene utøver sin myndighet, og også av hvordan staten og private aktører følger opp. Kommunene kan gjøre utsatte områder mer attraktive ved å investere i infrastruktur som grøntområder, lekeplasser, støyskjerming, kollektivtransport og gang- og sykkelveier. Det kan bli kostnadskrevende hvis kommunene ønsker å snu utviklingen i levekårsutsatte områder og utjevne forskjeller mellom ulike byområder.

Kommunene kan også benytte planbestemmelser og utbyggingsavtaler for å kreve finansieringsbidrag fra utbyggere og stille krav om kvalitet på utbyggingsprosjekter i levekårsutsatte områder. Det kan innebære at utbyggere må bære deler av kostnadene for en kvalitetsøkning, eller at de reduserer andre kvaliteter i prosjektene. *Utvalgets* foreslåtte tiltak vil gi kommunene noe større handlingsrom i hvilke krav de kan stille til utbygger. Hvis kommunen stiller strenge krav, er det samtidig en fare for at de private investeringene uteblir.

Utvalgets forslag innebærer også sterkere føringer for statlige investeringer. Hvilke kostnader det innebærer for staten, vil avhenge av hvordan staten etterlever disse føringene. For staten kan det innebære vesentlige kostnader eller omprioriteringer hvis intensjonen er å utjevne forskjeller mellom ulike deler av byene. Det kan ha den følgen at staten bør prioritere midler til infra-

strukturinvesteringer i levekårsutsatte områder framfor andre steder. Det kan også innebære at staten bør lokalisere framtidssrettede arbeidsplasser i levekårsutsatte områder og flytte plasskrevende og forurensende virksomheter til andre steder, selv om det gir ekstra kostnader.

Kvalitetssjekk av utleieforhold

Utvalgets forslag om bedre kvalitetssjekk av utleieforhold med husleiestøtte vil kunne innebære administrative kostnader for kommunene. Samtidig foreslår *utvalget* flere mulige tiltak som kan lette kommunenes arbeid med en kvalitetssjekk, og som dermed kan redusere kommunenes administrasjonskostnader. Det vil også kunne innebære kostnader for utleierye som må utbedre boligene. Hvis tilbudet av utleieboliger på sikt blir bedre, vil det kunne forenkle kommunenes arbeid.

En «Boindeks» krever at det brukes penger til å utvikle metodikken og til å gjennomføre jevnlig målinger av beboernes opplevelser av boligstandard og bomiljø. Det er dessuten nødvendig at en institusjon kan forvalte dataene som innhentes.

En sertifiseringsordning for utleierye kan være offentlig finansiert eller gebyrbelagt, og hvem som bærer kostnadene, vil avhenge av dette. *Utvalget* har i utgangspunktet lagt opp til at en sertifiseringsordning skal være frivillig. Et ankepunkt mot å ilegge gebyr er at det reduserer insentivene utleierye kan ha til å sertifisere seg. Samtidig er det mulig at insentivene til å bli sertifisert uansett er til stede hvis det å sertifisere seg er en forutsetning for å kunne leie ut til personer med kommunal husleiestøtte. Staten vil i alle tilfeller måtte finansiere en utvikling av sertifiseringsordningen.

Utrede bostøtte for barnefamilier i storbyene

Utvalget har anbefalt at det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget som skal gjennomgå bostøtteordningen, særskilt utreder hvordan bostøtten, eller eventuelt andre støtteordninger som ekspertutvalget foreslår å utvikle, kan benyttes til å bedre den økonomiske situasjonen til familier med svært lave inntekter i storbyene. Ekspertutvalget bør vurdere hvordan støtten kan innrettes slik at den både ivaretar hensynene til en forutsigbar økonomisk situasjon og akseptabel boutgiftsbelastning for barnefamilier og støtter godt opp under arbeidslinja.

Anslag basert på dagens bostøtteordning indikerer at en økt bostøttebevilgning på 50 millioner kroner til barnefamilier i de største byene⁴ ville

økt boutgiftstaket med 31 000 kroner årlig. Det vil gi økte utbetalinger til husstander som har boutgifter over tak, og bety at flere har rett på bostøtte. Nær 80 prosent av bostøttemottakerne har boutgifter over tak. Antallet husstander som mottar bostøtte i den omtalte kategorien ville anslagsvis økt fra 3300 til 3700. Anslag fra Oslo tyder på at økt bostøtte til barnefamilier i storbyer ville bety av andelen barnefamilier som er bostøttemottakere øker fra 1,6 prosent til 1,8 prosent i analyseområdene og fra 0,48 prosent til 0,53 prosent i resten av byen (Iversen mfl. 2020).⁵

Utvide bomiljøtilskudd

Utvalget foreslår å utvide muligheten til å få bomiljøtilskudd til boligselskaper i flere områder. Det kan gjøres gjennom å opprette en separat statlig tilskuddsordning til dette formålet og å omdisponere deler av dagens tilskuddsordning til bolig- og områdeutvikling i byer til denne ordningen, og eventuelt utvide ordningen noe.

Omlegging av tilskudd til områdesatsinger

Utvalget foreslår å avvikle dagens tilskudd til områdesatsinger og opprette to nye tilskuddsposter. De nye tilskuddsordningene kan opprettes ved å overføre midler fra de eksisterende tilskuddene til områdesatsinger. *Utvalget* anbefaler imidlertid ikke at alle de eksisterende statlige midlene til områdesatsinger kan overføres til de nye tilskuddsordningene. *Utvalget* anbefaler at dagens ekstrabevilgninger til statlige myndigheter (politiet) opprettholdes, og at bomiljøtilskuddet opprettes som en separat statlig tilskuddsordning uavhengig av tilskudd til områdesatsinger. I tillegg foreslår *utvalget* at deler av dagens tilskudd går inn i kommunenes rammetilskudd.

I forslaget til statsbudsjett for 2021 er det listet opp statlige tilskudd og støtteordninger til områdesatsinger for om lag 210 millioner kroner. I tillegg bidrar kommunene med egne midler, anslagsvis om lag tilsvarende beløp som staten (Iversen mfl. 2020). Det gir en årlig statlig og kommunal bevilgning på rundt 400 millioner kroner. Hvis deler av de statlige tilskuddene til områdesatsinger innlemmes i rammetilskuddet, kan det være naturlig å anta at den kom-

munale innsatsen til områdesatsinger reduseres tilsvarende.

Utvalget mener at den foreslåtte omleggingen vil redusere de administrative kostnadene for stat og kommune. Videre mener *utvalget* at nytten av tilskuddene sannsynligvis vil øke ved at målene for ordningene blir færre og tydeligere, samtidig som kommunene og andre tilskuddsmottakere vil få økt handlingsrom til å utforme prosjekter innenfor rammen.

Utvalget mener også at nytten av midlene blir større ved å få en dreining bort fra kortsiktige prosjektmidler og slik heller styrke de ordinære tjenestene. Hvis for eksempel rammetilskuddet for de tre største byene samlet sett ble økt med 50 millioner kroner og disse midlene ble benyttet til støttepersonell på skoler i utsatte områder, ville det anslagsvis kunne gi 1 ekstra miljøarbeider eller liknende på hver av de om lag 70 barne- og ungdomsskolene i 43 områder med levekårsutfordringer (ibid.).⁶

Styrke tilbudet til ungdom – fritidsaktiviteter, møteplasser og deltids- og sommerjobber

Utvalget har foreslått at fritidstilbudet og tilbudet av deltids- og sommerjobber til ungdom i levekårsutsatte områder styrkes.

Statlige virkemidler til dette er tilskudd til aktiviteter og møteplasser for barn og unge innen kultur- og idrettsfeltet og tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner. Tiltaket kan gjennomføres ved å omprioritere midler innenfor disse tilskuddsordningene.

Delen av tiltaket som omhandler deltids- og sommerjobber, kan gjennomføres uten direkte utgifter for den som tilbyr jobb. Både offentlige og private arbeidsgivere, boligselskaper, velforeninger, idrettslag og andre kan oppfordres til å tilby deltids- og sommerjobber til ungdom uten at det krever ekstra midler.

Nytt tilskudd til nærmiljøarenaer i utsatte områder

Utvalget har foreslått at det opprettes en statlig tilskuddsordning for å bidra til å finansiere bygging av nærmiljøarenaer/-hus i levekårsutsatte områder som mangler felles møteplasser. Nærmiljøarenaen bør være tilrettelagt for bruk på ettermiddags- og kveldstid. Tilskuddet skal også kunne bidra til å finansiere rehabilitering og mindre ombygginger av eksisterende bygningsmasse slik

⁴ Husstander med fire eller flere personer i bostøtteordningens kommunegruppe 1 og 2. Anslag utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

⁵ For nærmere omtale av rapportens analyseområder, se kapittel 2.

⁶ Det er til sammen 43 analyseområder i de tre største byene i Iversen (2020).

at innbyggere kan bruke dem på ettermiddags- og kveldstid.

I forbindelse med at det lages en eventuell ny tilskuddsordning til nærmiljøarenaer, bør relevante eksisterende statlige tilskuddsordninger og spillemidlene gjennomgås.

Utvalget anbefaler at det utredes nærmere hvilke behov kommuner kan ha for å få dekket merkostnader til å tilrettelegge for at for eksempel skoler kan utvides til nærmiljøarenaer.

Kunnskap om effekter av lokalsamfunnsarbeid

Utvalget har foreslått at én statlig enhet bør gis ansvar for å få på plass et analysemiljø som kan bidra til å analysere og spre erfaringer om effektene tiltak i lokalsamfunn kan ha.

Forslaget vil kunne innebære økte utgifter for staten, med mindre man omprioriterer oppgaver.

Utvalget viser til at det danske Center for Boligsocial Udvikling har et årlig budsjett på 10 millioner danske kroner.

Bosetting av flyktninger – nytt kriterium

Utvalget foreslår et nytt bosettingskriterium som innebærer at flyktninger som hovedregel ikke bør bosettes i områder med opphoping av levekårsutfordringer. For noen store bykommuner innebærer tiltaket økonomiske og administrative kostnader med å skaffe flere boliger til flyktninger i noen deler av kommunen når bosettingen i andre deler av kommunen skal reduseres/unngås.

For øvrig vil tiltaket innebære mindre administrative kostnader for SSB til å tilgjengeliggjøre utvalgte levekårsdata på områdenivå for noen kommuner.

Tabell 19.1 Liste over tiltak

Nr.	Navn på tiltaket
-----	------------------

Kapittel 12 Arbeid, likeverdige tjenester og kommunenes økonomi

- 12.6.1 Gode vilkår for arbeidsinkludering i offentlig sektor
- 12.6.2 Lokalt tilpassede arbeidsmarkedstiltak i utsatte områder
- 12.6.3 Koordinert innsats for næringsutvikling i utsatte områder
- 12.6.4 Kompensere for høye utgifter i utsatte byområder gjennom inntektssystemet
- 12.6.5 Levekårsdata og indikatorer på områdenivå
- 12.6.6 Koordinerende statlig enhet

Kapittel 13 Barnehage, skole og andre tjenester til barn og unge

- 13.4.1 Ingen skal betale mer enn en viss andel av inntekten sin til barnehage og SFO
- 13.4.2 Gratis heltidstilbud i barnehage for alle fire- og femåringer (*flertallsforslag*)
- 13.4.3 Avvikle kontantstøtten helt eller omgjøre den til ventestøtte (*flertallsforslag*)
- 13.4.4 Endre opptaksregler til barnehage
- 13.4.5 Øke grunnbemanningen og pedagogtettheten i barnehager i levekårsutsatte områder (*flertallsforslag*)
- 13.4.6 Forsøk med obligatorisk, gratis heldagsskole
- 13.4.7 Fastsette sosioøkonomiske kriterier for lærernormen
- 13.4.8 Utrede konsekvenser av nærskoleprinsippet
- 13.4.9 Innføre et tilbud om et ekstra skoleår etter grunnskolen (*flertallsforslag*)
- 13.4.10 Videreføre fylkeskommunenes mulighet til å velge inntaksmodell til videregående opplæring
- 13.4.11 Utrede inntaksmodeller for videregående opplæring
- 13.4.12 Styrke familievernkontorer

Kapittel 14 Byutvikling og bolig

- 14.6.1 Føringer for en sosialt balansert byutvikling
- 14.6.2 Mulighet til å stille krav om boligens disposisjonsform i arealplaner
- 14.6.3 Redusere kostnadene ved å kjøpe kommunale boliger i områder med høye boligpriser
- 14.6.4 Bedre muligheter for boligeie for lavinntektsfamilier i ulike deler av byen
- 14.4.5 Kvalitetssjekk av utleieforhold med husleiestøtte
- 14.6.6 Utrede bostøtten til barnefamilier i storbyene
- 14.6.7 Utvide bomiljøtilskuddet til andre levekårsutsatte områder

Kapittel 15 Områdesatsing

- 15.5.1 Opprette to nye tilskuddsordninger og avvikle de eksisterende
- 15.5.2 Bedre effektstudier av områdesatsinger

Tabell 19.1 Liste over tiltak

Nr.	Navn på tiltaket
-----	------------------

Kapittel 16 Fritid, deltakelse og lokalsamfunn

16.5.1 Styrke tilbudet til ungdom – fritidsaktiviteter, møteplasser og deltids- og sommerjobber

16.5.2 Opprette en tilskuddsordning til nærmiljøarenaer i utsatte områder

16.5.3 Kunnskap om effekter av lokalsamfunnsarbeid

Kapittel 17 Bosetting av flyktninger

17.4.1 Nytt kriterium om at flyktninger ikke bør bosettes i utsatte områder

Litteraturliste

- Abildsnes, M. (2020). Er noen barneskoler i Oslo mer foretrukket enn andre? Oppslutning og skolebytting i skoleinntaksområder i Oslo. *I: Oslospeilet*, nr. 2, årgang 30.
- Agenda Kaupang, Proba samfunnsanalyse og Civitas (2016). *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen. Hovedrapport*.
- Akademisk Arkitektforening og København kommune (2014). *Evidens for sociale effekter af fysiske indsatser i udsatte boligområder: Review af 27 effektstudier fra ni lande*.
- Allport, G. (1958). *The nature of prejudice*. Double Day Ancor Books.
- Ambrose, A. (2016). *Att navigera på en skolmarknad: en studie av valfrihetens geografi i tre skolor*. Stockholms universitet.
- Andersen, B. og Brattbakk, I. (2020). Områdesattinger i Norge. Et skjørt kunnskapsgrunnlag for strategier og tiltak. *I: Tidsskrift for boligforskning*. 02/2020.
- Andersen, P.L. og Bakken, A. (2020). *Oppvekstmiljø i utsatte byområder. Resultater fra Ungdata-undersøkelser i seks utvalgte kommuner*. Notat utarbeidet på oppdrag fra By- og levekårsutvalget. NOVA-notat 1/2020.
- Andersen, B., Nygaard, M.O., Dalseide, A.M., Mæhle, Y.M., Breistrand, H., Ruud, M.E. og Brattbakk, I. (2018a). *Fellesskapets utfordringer på Bjørnerud – sosiokulturell stedsanalyse av Bjørnerud i bydel Søndre Nordstrand*. AFI-rapport 4:2018.
- Andersen, B., Brattbakk, I. Dalseide, A.M., Mæhle, Y.M. og Ruud, M.E. (2018b). *Hverdagsstedet Vestli. Sosiokulturell stedsanalyse av Vestli i Bydel Stovner*. AFI-rapport 1:2018.
- Andersen, H. S. (2017). Selective moving behaviour in ethnic neighbourhoods: white flight, white avoidance, ethnic attraction or ethnic retention? *I: Housing Studies*. Vol. 32(3), 296–318.
- Andersen, S.N. og Kornstad, T. (2017). *Botid og kriminalitet blant voksne innvandrere i Norge. Rapporter 2017/37*. Statistisk sentralbyrå.
- Andersen, S.N. og Mohn, S.B. (2017). Innvandrere mindre overrepresentert blant siktede enn før. *I: Sandnes, T. (red.). Innvandrere i Norge 2017*. Statistiske analyser 155. Statistisk sentralbyrå.
- Andersen, H.S., Andersson, R., Wessel, T. og Vil-kama K. (2016). The impact of housing policies and housing markets on ethnic spatial segregation: comparing the capital cities of four Nordic welfare states. *I: International Journal of Housing Policy*. Vol. 16(1), 1–30.
- Andersen, P.L. og Dæhlen, M. (2016). *Ung i Bydel Grorud. En analyse av Grorud-ungdoms levekår i 2015*. NOVA-rapport 10/2016.
- Andersen, P.L. og Ljunggren, J. (2016). Bostedssegregasjon i Oslo gjennom 20 år. *I: Oslospeilet nr. 3, årgang 26*.
- Andersen, H.S. (2010). Spatial assimilation in Denmark. Why do immigrants move to and from multi-ethnic neighbourhoods? *I: Housing Studies*. Vol. 25(3), 281–300.
- Andersen, H.S., Sille, B., Clementsen, A., Gottschalk, G., Nielsen, H., Larsen, J.N., Scherg, R.H. og Suenson, V. (2009). *Evaluering af indsatsen i fem kvarterløftområder 2002–2008*. SBI 2009:17. Statens byggeforskningsinstitut/Aalborg Universitet.
- Andersen, H.S. (2003). *Urban Sores. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods*. Ashgate.
- Andersen, H.S. og Kielgast, L. (2003). *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997–2002*. By og Byg Resultater 028. Statens byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H.S. (2002). Can Deprived Housing Areas Be Revitalised? Efforts against Segregation and Neighbourhood Decay in Denmark and Europe. *I: Urban Studies*. Vol. 39(4).
- Andersland, L. (2017). Peer Effects from a School Choice Reform. *Working Papers in Economics 9/17*. University of Bergen.
- Andersson, E., Malmberg, B., Costa, R., Sleutjes, B., Stonawski, M.J. og de Valk, H. (2018). A Comparative Study of Segregation Patterns in Belgium, Denmark, the Netherlands and Sweden: Neighbourhood Concentration and Representation of Non-European Migrants. *I: European Journal of Population*. Vol. 34, 1-25.

- Andersson, R. og Bråmås, Å. (2018). The Stockholm estates – a tale of the importance of initial conditions, macroeconomic dependencies, tenure and immigration. *I: Hess, D. B., Tammaru, T. og van Ham, M. (red.). Housing Estates: Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges.*
- Andersson, R., Brattbakk I. og Vaattovaara M. (2016). Natives opinion on residential segregation and neighbourhood diversity in Oslo, Stockholm og Helsinki. *I: Housing Studies*, Vol. 32(4), 491–516.
- Andersson, R. og Hedman, L. (2016). Economic decline and residential segregation: a Swedish study with focus on Malmö. *I: Urban Geography*. Vol. 37(5), 748–768.
- Andersson, R. og Kährik, A. (2016). Widening gaps: segregation dynamics during two decades of economic and institutional change in Stockholm. *I: Tammaru, T., Marcinczak, S., van Ham, M. og Musterd, S. (red.). Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West.* Routledge.
- Andersson, R. og Musterd, S. (2014). Neighbourhood Ethnic Composition and Employment Effects on Immigrant Incomes. *I: Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 40(5), 710–736.
- Andersson, R. (2013). Reproducing and reshaping ethnic residential segregation in Stockholm: The role of selective migration moves. *I: Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*. Vol. 95(2), 163–187.
- Andersson, L., Jakobsson, N. og Kotsadam, A. (2012). A Field Experiment of Discrimination in the Norwegian Housing Market: Gender, Class, and Ethnicity. *I: Land Economics*. Vol. 88(2), 233–240.
- Andersson, R., Bråmås, Å. og Holmquist, E. (2010). Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences. *I: Housing Studies*. Vol. 25(2), 237–256.
- Andersson, R. og Musterd, S. (2005a). Area-based policies: a critical appraisal. *I: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Vol. 96(4), 377–389.
- Andersson, R. og Musterd, S. (2005b). Social mix and social perspectives in post-war housing estates. *I: van Kempen, R., Dekker, K., Hall, S. og Tosics, I. Restructuring large housing estates in Europe.*
- Andersson, R. og Bråmås, Å. (2004). Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: can area-based urban policies counteract segregation processes? *I: Housing Studies*. Vol. 19(4), 517–539.
- Andreassen-utvalget (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati.* Rapport fra ekspertgruppe.
- Andresen, R.M. (2014). *Valgfrihetens segregering? – En kvantitativ studie av endringer av opptaksordninger, skolesegregering og fullføring på studier spesialisierende linje i Oslo i 2001–2012.* Masteroppgave. Universitetet i Oslo.
- Andrews, T. og Eide, A.K. (2019). *Mellom hjelp og straff. Fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* NF-rapport 2/2019. Nordlandsforskning.
- Anundsen, A.K. og Jansen, E.S. (2013). *Self-reinforcing effects between housing prices and credit: and extended version.* Discussion Papers no. 756. Statistisk sentralbyrå.
- Arnesen, D. og Sivesind, K.H. (2020). *Organisasjonslandskap i endring 2009–2019: Fra ideologisk samfunnsendring til individuell utfoldelse?* Rapport 2020:5. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Askim, J. og Hernes, V. (2017). *Bosetting av flyktninger: Hvem bør få siste ord – kommunene, staten eller flyktningen selv?* *I: Askim, J., Kolltveit, K., Røe, P.G. (red.). En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring.* Kapittel 6, 105–124.
- Astrup, K., Barlindhaug R. og Medby P. (2015). *Indirekte markedeffekter av boligsosiale virkemidler – empiriske analyser.* NIBR-rapport 2015:12.
- Astveit, K. A., Albuquerque, B. og Anundsen A. (2019). Changing supply elasticities and regional housing booms. *I: Working paper 8/2019.* Norges Bank.
- Bakken, A. (2020). *Ungdata 2020. Nasjonale resultater.* NOVA-rapport 16/2020.
- Bakken, A. (2019). *Ungdata 2019. Nasjonale resultater.* NOVA-rapport 9/2019.
- Bakken, A. (2018). *Ung i Oslo 2018.* NOVA-rapport 6/2018.
- Bakken, A., Frøyland, L.R. og Sletten, M.Aa. (2016). *Sosiale forskjeller i unges liv – Hva sier Ungdataundersøkelsene?* NOVA-rapport 3/2016.
- Barlindhaug, R. og Astrup, K. (2009). *Fra leie til eie – eller delt eierskap.* NIBR-notat 2009:115.
- Barlindhaug, R., Børrud, E., Langset, B. og Nordahl, B. (2012). *Nye boliger i storbyene. Hvem kjøper og hva slags bokvaliteter tilbys?* NIBR-rapport 2012:31.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B og Renå, H. (2014a). *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom.* NIBR-rapport 2014:8.

- Barlindhaug, R., Holm A. og Nordahl B. (2014b). *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*. NIBR-rapport 2014:13.
- Barlindhaug, R., Langset, B., Nygaard, M.O. og Ruud, M.E. (2018). *Bo- og flyttemotiver blant barnefamilier i Oslo*. NIBR-rapport 2018:14.
- Barlindhaug, R. og Nordahl, B. (2011). *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR-rapport 2011:31.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011). *Prop 1 S 2011–2012*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) (2019). *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*. Rapportnummer 04/2019.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) (2012). *Å vokse opp*.
- Barstad, A., Havnen, E., Skardhamar, T og Sørli, K. (2006). *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst*. Rapporter 2006/15. Statistisk sentralbyrå.
- Batty, E., Beatty, C., Foden, M., Lawless, P., Pearson, S. og Wilson, I. (2010). *The New Deal for Communities Experience: A Final assessment. The New Deal for Communities Evaluation: Final report – Volume 7*. Communities and Local Government.
- Baumrind, D. (1967). *Child care practices anteceding three patterns of preschool behavior*. Genetic Psychology Monographs, 75, 43–88.
- Bech-Danielsen, C. og M. Stender (2017). *Fra ghetto til blandet by. Danske og internasjonale erfaringer med omdannelse af udsatte boligområder*. Realdania.
- Bech-Danielsen, C. og Mechlenborg, M. (2017). *Renovering af almene boligområder. Evaluering af fysiske innsatser gjennomført i perioden 2014–2016*. SBI 2017:11. Statens Byggeforskningsinstitutt.
- Beck, C.W. (2012). Sosial bakgrunn – et skoleproblem? *I: Bedre skole*. Nr. 2-2012. Tidsskrift for lærere og skoleledere.
- van Beckhoven, E., Bolt, G. og Van Kempen, R. (2009). Theories of neighborhood change and neighborhood decline: Their significance for post-WWII large housing estates. *I: Musterd, S., van Kempen, R. og Rowlands, R. (red.) Mass housing in Europe: Multiple faces of development, change and response*.
- Bekkhus, M. 2012. *Resiliens – hvorfor klarer noen barn seg på tross av risiko?* Artikkel på forebygging.no
- Benjamin, L. og Christensen, G. (2000). *Sammenhengen mellom fysiske og sociale problemer og endringer i boligbebyggelse*. SBI-meddelelse 125. Statens Byggeforskningsinstitutt.
- Berg, B. og Svendsen, S. (2018). *Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning.
- Berg, R.C., Johansen, T.B., Jardim, P.S.J., Forsetlund, L. og Nguyen, L. (2020). *Tiltak for barn og unge med atferdsvansker eller som har begått kriminelle handlinger*. Rapport-2020. Folkehelseinstituttet.
- Bergem, O.K., Kaarstein, H. og Nilsen, T. (red.) (2016). *Vi kan lykkes i realfag. Resultater og analyser fra TIMSS 2015*. Universitetsforlaget.
- Bergen kommune (2019). *Folkehelseoversikt – levekår og helse i Bergen 2019*.
- Bergen kommune (2017). *Områdesatsing i Bergen kommune*. Byrådsak 157/17.
- Bergen kommune (2015). *Barnetråkkregistreringer i Bergen kommune*. Fagnotat.
- Bergh, J. og Bjørklund, T. (2010). Minority Representation in Norway: Success at the Local Level; Failure at the National Level. *I: Bird, K., Saalfeld, T. og Wüst, A. (red.). The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*.
- Bergsten, Z. (2010). *Bättre framtidsutsikter? Blandade bostadsområden och grannskapseffekter: En analys av visioner och effekter av blandat boende*. Uppsala University.
- Bergsten, Z. og Holmquist E. (2013). Possibilities of building a mixed city – evidence from Swedish cities. *I: International Journal of Housing Policy*. Vol. 13(3), 288–311.
- Bevelander, P. og Lundh, C. (2007). *Employment Integration of Refugees: The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden* (SSRN Scholarly Paper). Social Science Research Network.
- Bhuller, M., Aryal, G. og Lange, F. (2019). *Signaling and Employer Learning with Instruments*. National Bureau of Economic Research.
- Billings, S.B., Deming, D.J. and Ross, S.L. (2019). Partners in Crime. *I: American Economic Journal: Applied Economics*, 11(1): 126–50.
- Bing Hodneland (2017). *Veileder. Juridiske virkemidler som kommunen kan benytte for å fremme privat boligutleie*.
- Bird, E.L, Ige, J.O. og Pilkington P. (2018). Built and natural environment planning principles for promoting health: an umbrella review. *I: BMC Public Health*. Vol.18, 930
- Birkelund, G.E., Hermansen, A.S. og Evensen, Ø. (2010). *Skolesegregering – et problem?* Et samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune og Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

- Birkelund, G.E., Johannessen, L.E.F., Rasmussen, E.B. og Rogstad, J. (2020). Experience, stereotypes and discrimination. Employers' reflections on their hiring behavior. *I: European Societies*. Vol. 22(4), 503–524.
- Birkelund, G.E., Rogstad, J., Heggebø, K., Aspøy, T.M. and Bjelland, H.F. (2014). Diskriminering i arbeidslivet – Resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. *I: Sosiologisk tidsskrift*. Vol. 22(4), 352–82.
- Bjerck, M., Røhnebæk, M., Eide, T.H. og Andersen T. (2018). *Motivasjon og hindre for inkludering av flyktninger*. ØF-rapport 02/2018.
- Bjordal, I. (2016). *Markedsretting i en urban norsk skolekontekst – Et sosialt rettferdighetsperspektiv*. Doktoravhandling ved NTNU, 2016:327.
- Bjørgero, T. 2015. *Forebygging av kriminalitet*. Universitetsforlaget.
- Bjørgero, T., Halhjem, O.A. og Knudstad, T. (2001). *EXIT – Ut av voldelige ungdomsgrupper Kunnskap, erfaringer og metoder i lokalt tverrfaglig og tverretattlig arbeid*. Voksne for Barn.
- Bjørnestad, E. (2019). *Hovedfunn fra kartleggingen av barnehagenes omsorg, leke- og læringsmiljøet vurdert med ITERS-R og ECERS-R*. Presentert på GoBaN avslutningskonferanse 14.01.19.
- Bjørnestad, E., og Os, E. (2018). Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. *European Early Childhood Education Research Journal*.
- Bjørnestad, E., Broekhuizen, M., Os, E., og Baustad, A. (2019). Interaction quality in Norwegian ECEC for toddlers measured with Caregiver Interaction Profile Scales (CIP). *Scandinavian Journal of Educational Research*.
- Blom, S. (2012). *Innvandrerne bostedspreferanser? Årsaker til innvandrerrett bosetting*. Rapport 2012:44. Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2002). *Innvandrerne bosettingsmønster i Oslo*. Sosiale og økonomiske studier 107. Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. og Enes, A. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Statistisk sentralbyrå.
- Bolt, G. (2018). Who Is to Blame for the Decline of Large Housing Estates? An Exploration of Sociodemographic and Ethnic Change. *I: Hess, D. B., Tammaru, T. og van Ham, M. (red.) Housing Estates: Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*.
- Bolt, G. og van Kempen, R. (2013). Neighbourhood Based Policies in the Netherlands: Counteracting Neighbourhood Effects? *I: Manley, D., van Ham, M., Bailey, N., Simpson, L. og MacLennan, D. (red.). Neighbourhood Effects or Neighbourhood Based Problems?*
- Bosch, M., Carnero, M.A. og Farré, L. (2015). *Rental housing discrimination and the persistence of ethnic enclaves*. *SERIEs* 6, 129–152.
- Boverket (2008). *Nytten med Allmännyttan. Utveklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*.
- Bragen, M. S. (2013). *Barnefamiliers flytting fra Groruddalen: hva betyr skole?* Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Brandén, M., Birkelund, G.E. og Szulkin, R. (2016). Does School Segregation Lead to Poor Educational Outcomes? Evidence from Fifteen Cohorts of Swedish Ninth Graders. The IAS Working Paper Series 2016:4. Linköping University.
- Brännström, L. (2004). Poor places, poor prospects? Counterfactual Models of Neighbourhood effects on Social Exclusion in Stockholm, Sweden. *Urban Studies*. Vol. 41(3), 2515–37.
- Bratsberg, B., Markussen, S., Røed, K., Raaum, O., Eielsen, G. og Alstadsæter, A. (2020a) *Koronakrisen etter 10 uker – hvem er (ikke) tilbake på jobben?* Rapport om dagpengesøknader. 16. juni 2020.
- Bratsberg, B., Markussen, S., Røed, K., Raaum, O., Eielsen, G. og Alstadsæter, A. (2020b). *Koronaledige etter 22 uker – hvem er (ikke) tilbake i jobb?* Lysark til Webinar på frisch.uio.no. 21. oktober 2020.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2018). Job Loss and Immigrant Labour Market Performance. *I: Economica*. Vol. 85(337), 124–151.
- Bratseth, K. (2019). *Bolig, bolig, bolig. Hvordan skaper vi bedre og tryggere utleieforhold på Grønland i Oslo?* Rapport. Boligenheten i Oslo kommune.
- Brattbakk, I. (2020). *Barnefamiliers situasjon under koronakrisen – trangboddhet. Notat fra undersøkelse i Bydel Søndre Nordstrand gjennomført i april 2020. Foreløpige analyser og funn*. REACH-notat 2/2020.
- Brattbakk, I. (2016). *Steds- og mulighetsstudie for Sarpsborg sentrum*. Delrapport med sosiokulturell analyse.
- Brattbakk, I. (2014). Block, neighbourhood or District? The importance of geographical scale for area effects on educational attainment. *I: Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*. Vol. 96(2), 109–125.
- Brattbakk, I. og Andersen, B. (2017). *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*. AFI-rapport 2:2017.

- Brattbakk, I., Andersen, B., Hagen, A.L., Ruud, M. E., Skajaa, J., Dalseide, A. M., Ander, H. E. og Breistrand, H. (2017). *På sporet av det nye Grønland. Sosiokulturell stedsanalyse av Grønland i Bydel Gamle Oslo*. AFI-rapport 4:2017.
- Brattbakk, I., Brevik, I., Guttu, J., Lund, P.-Ø., Ruud, M. E. og Schmidt, L. (2006). *Tiltak i tide. Muligheter og utfordringer for Groruddalen*. NIBR-notat 2006:126.
- Brattbakk, I. og Dyb, E. (2001). *Byfornyelsen i Oslo 1998–2000*. Prosjektrapport 310. Byggforsk.
- Brattbakk, I., Hagen, A.L., Rosten, M.G., Sæther, O., Osildsen, J., Andersen, B., Thorstensen, E. og K. Bratseth (2015). *Hva nå Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo*. AFI-rapport 8/2015.
- Brattbakk, I., Nyhus, O.H., Andersen, B., Reichborn-Kjennerud, K. og Iversen, J.M.V. (2016). *Storbyfaktoren. Storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer*. AFI-rapport 13:2016.
- Brattbakk, I. og Wessel, T. (2017). Nabolagets effekt; Hva er problematisk med geografisk ulikhet? I: *Ljunggren J. (red.). Oslo. Ulikhetenes by*. Cappelen Damm Akademisk.
- Brattbakk, I. og Wessel, T. (2013). Long-term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo. *Urban Studies*. Vol. 50(2), 391–406.
- Brattbakk, I. og Wessel, T. (2009). *Segregasjon, oppvekst og livssjanser – hva betyr nabolaget?* Rapport til Oslo kommune.
- Brattbakk, I., Woll, K.M., Aunan, S. og Aasen, L. (2019). *Utvikling av «Boindeks» for leiebøliger*. AFI FoU-resultat 1/19. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bredal, A. (2019). *Sikkerhet og støtte i familievoldsaker. Følgeevalueringen av Prosjekt November*. NOVA-rapport 8/2019.
- Brekke, J.-P., Fladmoe, A. og Wollebæk, D. (2020). *Holdninger til innvandring, integrering og mangfold i Norge – Integreringsbarometeret 2020*. ISF-rapport 2020/8.
- Brekke, J.P. og Mohn, F. (2018). *Holdninger til innvandring og integrering i Norge: Integreringsbarometeret 2018*. ISF-rapport 2018/8.
- Brochmann, G. (2002). Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet. I: *Brochmann, G., Borchgrevink, T. og Rogstad, J. (red.). Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*, 56–84.
- Brofoss, H.K. og Barstad, A. (2006). *Internasjonale erfaringer med områderettete tiltak i storbyer*. SSB-rapport 2006:56, Statistisk sentralbyrå.
- Bråmås, Å. (2006). ‘White Flight’? The Production and Reproduction of Immigrant Concentration Areas in Swedish Cities, 1990–2000. I: *Urban Studies*. Vol. 43(7), 1127–146.
- Braarud, H.C. og Nordanger, D.Ø. (2011). Kompleks traumatisering hos barn. En utviklingspsykologisk forståelse. I: *Tidsskrift for Norsk psykologforening*. Vol. 48(10), 968–972.
- Bråten, B. og Sønsterudbråten, S. (2016). *Foreldreveiledning – virker det? En kunnskapsstatus*. Fafo-rapport 2016:29.
- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H. og Telle, K. (2014). *Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2014:44.
- Bunar, N. (2004). «Det går bra, men det ser fortsatt dårligt ut» *Organisationen och tillämpningen av lokala utvecklingsavtal i Stockholms kommun*. Utvärderingar av den nya storstadspolitiken: Storstadsarbetet/Storstadssatsningen.
- Bydel Bjerke (2017). *Programplan for områdeløft i bydel Bjerke. Groruddalssastingen – delprogram nærmiljø*.
- Bygballe, L.E., Grimsby, G., Engebretsen B.E. og Reve T. (2019). *En verdiskapende bygg-, anlegg- og eiendomsnæring (BAE): Oppdatering 2019*. Forskningsrapport 2/2019. Handelshøyskolen BI.
- Ceccateo, V.,L. Vasquez, L. Langefors, A. Canabarro og R. Petersson (2019). *Trygg Stadsmiljø: Teori och praktik för brottförebyggande och trygghetsskapande åtgärder*. Kungliga Tekniska Högskolan.
- Chen, W.-H., Myles, J. og Picot, G. (2012). Why Have Poorer Neighbourhoods Stagnated Economically while the Richer Have Flourished? Neighbourhood Income Inequality in Canadian Cities. I: *Urban Studies*. Vol. 49(4), 877–896.
- Chetty, R., Hendren, N. og Katz, L.F. (2016). The Effects on Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment. I: *American Economic Review*. Vol. 106(4), 855–902.
- Chetty, R., Hendren, N., Kline, P. og Saez, E. (2014). Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States. I: *Quarterly Journal of Economics*, 1553–1632.
- Christensen, G. (2013). *Indsatser i utsatte boligområder*. Kraks fond.
- Christensen, G.,V. Jakobsen, M.H. Enemark, C.L. Stabell, C.D. Søgaard, H. Nielsen (2019a). *Boligsociale innsatser bidrag til at forebygge kriminalitet i utsatte boligområder. Evaluering af*

- Landsbyggefondens boligsociale innsatser finansieret af 2011–14-midlerne*. Vive.
- Christensen, G., M.L. Christensen, L. Mehlsen, M.H. Enemark og V. Jakobsen (2019b). *Tryk- heds og trivsel i udsatte boligområder. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale innsatser finansieret af 2015–18-midlerne*. Vive.
- Christensen, G., V. Jakobsen, M.H. Enemark, H. Nielsen, L. Mehlsen, C.L. Stabell, C.D. Søgaard og L. G. Aner (2018a). *Innsatser til små- børnsfamilier i udsatte boligområder. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale innsatser finansieret af 2011–14-midlerne*. Vive.
- Christensen, G., V. Jacobsen, M.H. Enemark, J.G. Widding, C.L. Stabell, C.D. Søgaard, H. Nielsen og L.G. Aner (2018b). *En vej til arbeids- markedet med de boligsociale innsatser. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale innsatser finansieret af 2011–14-midlerne*. Vive.
- Christensen, G., V. Jakobsen, M.H. Enemark, J.G. Widding, C.L. Stabell, C.D. Søgaard og L.G. Aner (2018c). *Børn og unges uddannelseschancer – de boligsociale innsatser bidrag. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale innsatser finansieret af 2011–14-midlerne*. Vive.
- Chyn, E. (2018). Moved to Opportunity: The Long-Run Effect on Public Housing Demolition on Labor Market Outcomes of Children. *I: American Economic Review*. Vol. 108(10), 3028–3056.
- Civita (2016a). *Islamsk finans i Norge*. Notat nr. 26.
- Civita (2016b). *Utdanning og sosial mobilitet*. Notat nr. 27.
- Civitas (2016). *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen. Programområde 1: Miljøvennlig transport i Groruddalen*.
- Clampet-Lundquist, S. og Massey, D.S. (2008). Neighbourhood Effects on Economic Self-Sufficiency: A Reconsideration of the Moving to Opportunity Experiment. *I: American Journal of Sociology*. Vol. 114(1), 107–143.
- Crook, T., Henneberry, J. og Whitehead, C. (red.) (2016). *Planning Gain. Providing Infrastructure & Affordable Housing*. Wiley Blackwell.
- Curtis, S., Pain, R., Fuller, S., Khatib, Y., Rotheron, C., Stansfeld, S.A. m.fl. (2013). Neighbourhood risk factors for Common Mental Disorders among young people aged 10–20 years: A structured review of quantitative research. *I: Health and Place*. Vol. 20, 81–90.
- Dahl, E., Bergsli, H. og van der Wel, K.A. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Dale og Jørgensen (1986). *Byens sosiale geografi: om nærmiljø i byer*. Byforskningsprogrammet. Universitetsforlaget.
- Damm, A.P. (2014). Neighbourhood Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Quasi-Random Neighbourhood Assignment of Immigrants. *I: Journal of Urban Economics*. Vol. 79, 139–166.
- Damm, A.P. og Dustmann, C. (2014). Does Growing Up in a High Crime Neighborhood Affect Youth Criminal Behavior? *I: American Economic Review*. Vol. 104(6), 1806–1832.
- Danmarks statistik (2018). *Indvandrere i Danmark 2018*.
- De Decker, P., Vranken, J., van Nieuwenhuyze, I. og Beaumont, J. (red.) (2003). *On the origins of urban development programmes in nine European countries*. Garant.
- Dekker, K. og Bolt, G. (2005). Social Cohesion in Post-war Estates in the Netherlands: Differences between Socioeconomic and Ethnic Groups. *I: Urban Studies*. Vol 42(13).
- Delhey, J. og Newton, K. (2005). Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *I: European Sociological Review*. Vol. 21(4), 311–327.
- Deloitte (2017). *Hvordan sikre en rettferdig fordeling av midler til grunnskolene i Oslo?* Rapport til Oslo kommune.
- Difi (2017). *Områdegjennomgang – kartlegging av tilskudd til kommunesektoren*. Difi-notat 2017:3.
- Dinesen, P.T. og Sønderkov, K.M. (2015). Ethnic Diversity and Social Trust: Evidence from the Micro-Context. *I: American Sociological Review*. Vol. 80(3), 550–573.
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B., Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Djuve, A.B. og Kavli, H.C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26.
- Drange, N. (2018). *Gratis kjernetid i barnehage i Oslo, Rapport 2: Oppfølging av barna på femte trinn*. Statistisk sentralbyrå.
- Drange, I. (2014). *Mangfoldsledelse: en kunnskapsoversikt*. AFI-rapport 2014:3.
- Drange, N. og Havnes, T. (2019). Early Childcare and Cognitive Development: Evidence from an Assignment Lottery. *I: Journal of Labor Economics*, 581–620.
- Drange, N. og Rønning, M. (2017). Child care center staff composition and early childhood de-

- velopment. *Discussion Papers 870*. Statistisk sentralbyrå.
- Drange, N. og Telle, K. (2020). Segregation in a Universal Child Care System: Descriptive Findings from Norway. *I: European Sociological Review*, 1–16.
- Drange, N., og Telle, K. (2017). Preschool and School Performance of Children from Immigrant Families. *I: Empirical Economics* 52(2).
- Drefahl, S., Wallace, M., Mussino, E., Aradhya, S., Kolk, M., Brandén, M., Malmberg, B. og Andersson, G. (2020). A population-based cohort study of socio-demographic risk factors for covid-19 deaths in Sweden. *I: Nature Communications*, Vol. 11:5097.
- Drugli, M.B. og Nordahl, T. (2016). *Samarbeidet mellom hjem og skole*. Forskningsartikkel. www.udir.no.
- Dølvik, T., Nadim, M. og Nielsen R.A. (2008). *Levekår og sosialhjelp. Høpning av levekårsproblemer blant individer og kommuner – effekt på sosialhjelpsutgifter*. Fafo-rapport 2008:2.
- Easthope, H. (2014). Making a Rental Property Home. *I: Housing Studies*. Vol. 29(5), 579–596.
- Edin, P.A., Fredriksson, P. og Åslund O. (2003). Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment. *I: The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 118(1), 329–357.
- Egge, M. og Solhjell, R. (2018). *Parallellsamfunn – en del av den norske virkeligheten?* PHS Forskning, 2018:2, Polithøgskolen.
- Eimhjellen, I. og Arnesen, S. (2018). *Organisasjonsengasjement blant innvandrere*. Rapport 2018:3. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Eimhjellen, I., Berntsen, H.L. og Wollebæk, D. (2020). *Sivilsamfunnsdeltaking blant innvandrere i Norge*. Rapport 2020:2. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Eimhjellen, I. og Ødegård, G. (2016). *Klima og migrasjon: To casestudier av sivilsamfunnsorganisering i ei ny tid*. Rapport 2016:2. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ekren, R. (2014). Sosial reproduksjon av utdanning? *I: Samfunnsspeilet 5/2014*. Statistisk sentralbyrå.
- Ekspertgruppe for skolebidrag (2020). *Kunnskapsgrunnlaget. Del 1 av oppdrag fra Kunnskapsdepartementet*.
- Elgvin, O. og Svalund, J. (2020). *Kunnskapsoppsummering om tiltak for varig sysselsetting*. Fafo-notat 2020:05.
- Elsinga, M., Hoekstra, J. og Dol, K. (2015). Financial implications of affordable home ownership products: four Dutch products in international perspective. *I: Journal of Housing and the Built Environment*. Vol. 30, 237–255.
- Elstad, J.I. (2017). Helseulikhetenes by. *I: Ljunggren, J. (red.) Oslo – Ulikhetenes by*. Cappelen Damm Akademisk.
- Elstad, J.I. og Pedersen, A. W. (2012). Fører dårlig familieøkonomi til flere subjektive helseplager blant ungdom? *I: Tidsskrift for velferdsforskning*. 2/2012.
- Elvegård, K. (2016). *Trygghet for barnefamilier i kommunale utleieboliger*. NTNU Samfunnsforskning.
- Elvegård, K. og Michelsen, H. (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune*. NTNU Samfunnsforskning.
- Elvegård, K. og Svendsen S. (2017). *Gjennomstrømning eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. NTNU Samfunnsforskning.
- Engellau, P. 2019. *Innvandring och brottslighet – ett trettioårsperspektiv*. Förrapport från Stiftelsen Det Goda Samhället, Stockholm.
- Enjolras, B., Steen-Johnsen, K. og Ødegård, G. (red.) (2012). *Deltagelse i frivillige organisasjoner – forutsetninger og effekter*. Rapport 2012:4. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Enjolras, B. og Strømsnes, K. (red.) (2018). *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*. Springer.
- Epland, J. og Kirkeberg, M.I. (2018). *Store inntektsforskjeller blant norskfødte med innvandrereforeldre*. SSB-analyse 2018/10. Statistisk sentralbyrå.
- Eriksen, I.M. og Frøyland, L.R. (2017). *Levende drabantbyer: Ungdoms deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter i flerkulturelle lokalsamfunn*. Rapport 2017:1. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2019). *European Drug Report. Trend and developments 2019*.
- Fejes, A. og Dahlstedt, M. (red.) (2018). *Skolan, marknaden och framtiden*. Studentlitteratur AB.
- Fields, D.J. og Uffer, S. (2016). The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York and Berlin. *I: Urban Studies*. Vol. 53(7), 1486–1502.
- Fladmoe, A., Sivesind, K.H. og Arnesen, D. (2018). *Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge 1998–2017*. Rapport 2018:2. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

- Fladmoe, A. og Steen-Johnsen, K. (2018). Is ethnic diversity bad for any dimension of social capital? Trust, networks, and voluntarism in Norwegian communities. *I: Scandinavian Political Studies*. Vol. 41(3), 336–366.
- Fløtten, T. (red.) (2009). *Barnefattigdom*. Gyldendal akademisk.
- Fløtten, T. og Hansen, I.L.S. (2018). *Fra deltagelse til mestrings. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom*. Fafo-rapport 2018:14.
- Foden, M., Grimsley, M., Lawless, P. og Wilson, I. (2010). Linking interventions to outcomes in area regeneration: The New Deal for Communities Programme in England. *I: Town Planning Review*. Vol. 81 (2). 151–172.
- Friberg, J.H. og Bjørnset, M. (2019). *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll*. Fafo-rapport 2019:01.
- Friberg, J.H. og Midtbøen A. H. (2018). Ethnicity as skill: immigrant employment hierarchies in Norwegian low-wage labour markets. *I: Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 44 (9). 1463 – 1478.
- Friberg, J.H. (2016a). *Assimilering på norsk – Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. Fafo-rapport 2016:43, Oslo.
- Friberg, J.H. (2016b). *Arbeidsmigrasjon. Kva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* Fafo-rapport 2016:02.
- Fullan, M. (2014). *Å dra i samme retning – Et skolesystem som virker*. Kommuneforlaget.
- Gabrielsen G.V. (2014). *Groruddalen; Oslos vakreste verkebyll? – problemrepresentasjoner og stedsforståelser i Groruddalssatsingen*. Doktorgradsavhandling fra Arkitektthøyskolen i Oslo.
- Galster, G. og Turner, L.M. (2019). Status Aversion, Attraction and Discrepancy as Drivers of Neighbourhood Selection. *I: City and Community*. Vol. 18 (3). 937–964.
- Galster, G. og Turner, L.M. (2017). Status Discrepancy as a Driver of Residential Mobility: Evidence from Oslo. *I: Environment and Planning A*. Vol. 49(9). 2155–75.
- Galster, G. og T. Wessel (2019). Reproduction of social inequality through housing production: A three-generational study from Norway. *I: Social Science Research*. Vol 78, Feb 2019. 119–136.
- Gehl, J. (1971). *Livet mellom husene*. Arkitektens Forlag.
- van Gent, W.P.C., Musterd, S. og Ostendorf, W. (2009). Disentangling neighbourhood problems: Area-based interventions in Western European cities. *I: Urban Research & Practice*. Vol 2(1). 53–67.
- van Gent, W.P.C. (2010). Housing Context and Social Transformation Strategies in Neighbourhood Regeneration in Western European Cities. *I: International Journal of Housing Policy*, Vol 10(1). 63–87.
- van Gent, W.P.C, Hochstenbach, C. og Uitermark, J. (2018). Exclusion as urban policy: The Dutch ‘Act on Extraordinary Measures for Urban Problems’. *I: Urban Studies*. Vol. 55(11). 2337–2353
- Gerell, M., Hallin, P.-O., Nilvall, K. og Westerdahl, S. (2020). *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*. Malmö University Publications in Urban Studies (MAPIUS 26).
- Glad, K.A., Øverlien, C. og Dyb, G. (2010). *Forebygging av fysiske og seksuelle overgrep mot barn. En kunnskapsoversikt 2010*. NKVTS, Oslo.
- Glaeser, G. og Gyourko, J. (2005). Urban Decline and Durable Housing. *I: Journal of Political Economy*. Vol 113(2). 345–375.
- Godøy, A. (2017). Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics*. Vol. 52(1), 31–58.
- Green, C. og Iversen, J.M.V. (2020). *Refugees and the Educational Attainment of Natives*. IZA Discussion Paper, nr. 13433.
- Grødem, A.S. (2008). Flytting, boforhold og boligproblemer. *I: Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. M. Sandbæk (red.). NOVA-rapport 7/2008.
- Grødem, A.S. og Sandbæk, M.L. (2013). *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Fafo-rapport 2013:45.
- Grøgaard, J. (2012). *Hva kjennetegner barneskoler som oppnår høy skår på nasjonale prøver?* Delrapport 5 fra prosjektet Ressurser og resultater i grunnsopplæringen. Rapport 38/2012. NIFU, Oslo.
- Gundhus, H.I., Egge, M., Strype, J. og Myhrer, T.-G. (2008). *Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT)*. PHS Forskning 2008:4.
- Guttu, J. og L. Schmidt (2008). *Fortett med vett. Eksempler fra fire norske byer*. Husbanken
- Gyourko, J. og Saiz, A. (2004). Reinvestment in the housing stock: the role of construction costs and the supply side. *I: Journal of Urban Economics*. Vol. 55 (2). 238 – 256.
- Haandrikman, K., Costa, R., Malmberg, B, Rogne, A.F. og Sletjes, B. (2019). *Socio-economic Se-*

- gregation in European Cities. A Comparative Study of Brussels, Copenhagen, Amsterdam, Oslo and Stockholm. ResSegr Working Paper 2019:1.
- Hafstad, G.S. og Augusti, E.-M. (red.). (2019). *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten. En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) Rapport nr. 4 2019.
- Halvorsen, L.J. og Båtevik, F.O. (2014). *Mercur leker ikke butikk. Resultateffektivitet og forventningseffektivitet ved KMDs satsing på utkantbutikker*. Møreforskning. Rapport nr. 49.
- Halvorsen, T., Nyhus, O.H., Haraldsvik, M., Dyrstad, K., Borge, L.-E. og Mandal, R. (2015). *Evaluering av Oslo kommunes kriteriesystem*. Sintef-rapport A27210.
- Hansen, I.L.S. og Lescher-Nuland, B.R. (2011). *Bolig og oppvekst. En studie av konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Fafo-rapport 2011:16.
- Hansen, T. og Brattbakk, I. (2005). *Endringsprosesser i norske drabantbyer*. Byggforsk Skriftserie 6.
- Hanssen, G.S. og Klausen, J.E. (2006). *Nettverksstyring i en velferdsstat*. NIBR-rapport 2006:10.
- Hanssen, G.S. (2018). *Ivaretas barn og unge i planlegging etter pbl. (2008)? I: «Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?»* Hanssen og Aarsæther (red.). Universitetsforlaget.
- Haraldsvik, M. (2014). *Does Performance-Based Admission Incentivize Students?* Arbeidsnotat, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.
- Haugen, C.R. (2019). Teachers' experiences of school choice from «marginalised» and «privileged» public schools in Oslo. I: *Journal of Education Policy*.
- Havik, T. (2018). *Skolefravær. Å forstå og håndtere skolefravær og skolevegring*. Gyldendal akademisk.
- Heckman, J.J. (2008). Schools, Skills and Synapses. I: *Economic Inquiry*. 46(3), 289–324.
- Hedman, L., Manley, D., Van Ham, M. og Östh, J. (2015). Cumulative Exposure to Disadvantage and the Intergenerational Transmission of Neighbourhood Effects. I: *Journal of Economic Geography*. Vol. 15 (1), 195–215.
- Hegna, K., Ødegård, G. og Seland, I. (2018). Ungt medborgerskap. Kunnskap, mobilisering og deltakelse. I: *Tidsskrift for ungdomsforskning*. Årgang 18, nr. 1-2018, s. 7–27.
- Helland, H. og Serediak, O. (2020). *Inntak til Oslos videregående skoler. Analyse av simulerte inntaksmodeller*. OsloMet skriftserie nr. 1, 2020.
- Helsedirektoratet (2018). *Folkehelse og bærekraftig utvikling. Helsedirektoratets innspill til videreutvikling av folkehelsepolitikken*. Rapport IS-2748
- Helsetilsynet (2019). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernsaker*. Statens helsetilsyn, Oslo.
- Hermansen, A.S., Borgen, N.T. og Mastekaasa, A. (2020). Long-Term Trends in Adult Socio-Economic Resemblance between Former Schoolmates and Neighbouring Children. I: *European Sociological Review*. Vol. 36 (3), 366–380.
- Hermansen, A.S. og Birkelund, G.E. (2015). The Impact of Immigrant Classmates on Educational Outcomes. I: *Social Forces*. Vol. 94(2) 615–646.
- Hernes, V., Tronstad, K., Joonas, P.A. og Arendt, J. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees A comparative analysis of labour market integration outcomes*. Rapport for Nordisk ministerråd.
- Hernæs, Ø.M., Markussen, S. og Røed, K. (2020). Økende inntektssegregering i norske byregioner. I: *Tidsskrift for boligforskning*. 02/2020.
- Hess D.B., T. Tammaru, og M. van Ham (2018). Lessons Learned from a Pan-European Study of Large Housing Estates: Origin, Trajectories of Change and Future Prospects. I: *Housing Estates in Europe*.
- Hewitt, I. (2013). *Flytting i et segregert bylandskap: En kvantitativ studie av flyttemotiver blant etnisk norske barnefamilier*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.
- Hoen, M.F., Markussen, S. og Røed, K. (2018). *Immigration and Social Mobility*, IZA Discussion Paper No. 11904.
- Hofstad, H. (2018a). Bærekraftig planlegging for framtida? I: *«Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?»* Hanssen og Aarsæther (red.). Universitetsforlaget
- Hofstad, H. (2018b). Folkehelse – proaktivt grep i 2008, hva er status ti år etter? I: *«Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?»* Hanssen og Aarsæther (red.). Universitetsforlaget
- Holden-utvalget (2020). *Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19*. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet. 7. april 2020.
- Holmlund, H., Sjögren, A. og Öckert, B. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska*

- skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019, SOU 2019:40. Stockholm.
- Hughes, K., Bellis, M.A., Hardcastle, K.A., Sethi, D., Butchart, A., Mikton, C., Jones, L. and Dunne, M. P. (2016). The effect of multiple adverse childhood experiences on health: a systematic review and meta-analysis. *I: Lancet Public Health*. Vol. 2017(2) e356–66.
- Hyggen, C., Brattbakk, I. og Borgeraas, E.M. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*. NOVA-rapport 11/2018.
- Hyggen, C. (2015). *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden. Utfordringer, innsatser og anbefalinger*. TemaNord 2015:536.
- Hyggen, C., Brattbakk I. og Borgeraas, E.M. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*. NOVA-rapport 11/2018.
- Ihlebak, C., Næss, P. og Stefansdottir, H. (2020). Are compact cities a threat to public health? *I: European Planning Studies*. Published online 05 June 2020.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2019). *Effektevalueringer på integreringsfeltet. Hva vil det si, hvorfor bør det gjøres og hvordan kan man få det til?* IMDi-rapport.
- IPSOS (2018). *Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge*. Oslo.
- IPSOS (2017). *Tillit til barnevernet blant personer med innvandrerbakgrunn*. Oslo.
- Iversen, J.M., Haraldsvik, M. og Nyhus, O.H. (2020). *Ressursbruk i levekårsutsatte byområder*. SØF-rapport nr. 04/20. Senter for økonomisk forskning ved NTNU Samfunnsforskning.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Random House.
- Jacobsen, V., Heide-Jørgensen, T., og Enemark, M. H. (2020). *Udsatte boligområder i Danmark 1985–2015*. Vive.
- Jacobsen, R.H. (2013). *Samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse af kriminalpreventive indsatser*. Centre for Economic and Business Research (CEBR). Copenhagen business school.
- Jakobsen V. og M.R. Larsen (2016). *Boligsociale indsatser og huslejestøtte. En effektevaluering af Landsbyggefondens 2006–2010-pulje*. SFI 16:27.
- Jacobsen, D.H. og Naug, B.E. (2004). Hva driver boligprisene? *I: Penger og Kreditt 4/2004*. Norges Bank.
- Jensen, O.J., Hansen, A.R., Martino, M. og Andersen, H.S. (2015). *Private følgeinvesteringer ved områdefornyelse*. SBI 2015:13. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Jepsen, M.B. og Nielsen, R.S. (2018). *Ufrivillige fraflytning fra utsatte boligområder*. SBI 2018:10. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Johannesen K.,L. Flatabø, Ø. Sellevold og A.B. Borgersen (2017). *Startlånets utjevningmuligheter*. Velferdsetaten i Oslo kommune.
- Johannsesen, K., Flåto, M., Hem, A. og Holt E. (2013). *Leie-før-eie. En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper*. HB 7.G.1. Husbanken
- Johannesen, K. og Kvinge T. (2011). *Bolig- og befolkningsutvikling i delbydel Linderud*. Notat 2011:101. NIBR.
- Jones, R.W. og Pridemore, W.A. (2016). A Longitudinal Study of the Impact of Home Vacancy on Robbery and Burglary Rates During the U.S. Housing Crisis, 2005–2009. *I: Crime & Delinquency*. Vol. 62(9). 1159-1179.
- Jones-Rounds, M.L., Evans G.W. og Braubach M. (2014). The interactive effects of housing and neighbourhood quality on psychological well-being. *I: J. Epidemiol Community Health*. Vol. 68(2). 171-5.
- Jonvik, M., Lindland, K., Tvedt, H.L., Müller-Eie, D. og Melberg, K. (2018). *Hillevåg – en sosio-kulturell stedsanalyse*. IRIS, Universitetet i Stavanger.
- Jordfall, B. og Nymoen R. (2016). *Hva skjer nederst i lønnsfordelingen i privat sektor?* Senter for lønnsdannelse. Rapport nr. 8-2016.
- Joseph, M.L., Chaskin, R.J. og Webber, H.S. (2007). The Theoretical Basis for Addressing Poverty Through Mixed-Income Development. *I: Urban Affairs Review*. Vol 42(3).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017). *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)*.
- Kanvas (2019). *Politiets innbyggerundersøkelse 2019*.
- Katz, L.F, Kling J.R, og Liebman, J.B. (2001). Moving to Opportunity in Boston: Early Results of a Randomized Mobility Experiment. *I: Quarterly Journal of Economics*. Vol. 116 (2), 607–654.
- Kaurstad, G., Bachmann, K., Bremnes, H. og Groven, G. (2015). *Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester til barn og unge*. Møreforskning.
- Kavli, H.C., Hagelund, A. og Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.

- Kearns, A., og Mason, P. (2007). Mixed tenure communities and neighbourhood quality. *I: Housing Studies*. Vol. 22(5). 661-691.
- Kemp, P.A. og Kofner, S. (2010). Contrasting Varieties of Private Renting: England and Germany. *I: International Journal of Housing Policy*. Vol 10(4). 379-398.
- van Kempen R. og Bolt, G. (2009). Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands. *I: Journal of Housing and the Built Environment*. Vol. 24(457).
- Kirkeberg, M.I., Dzamarija, M.T., Bratholmen, N.V.L. og Strøm, F. (2019). *Norskfødte med innvandrereforeldre – hvordan går det med dem? Demografi, utdanning, arbeid og inntekt*. SSB-rapport 2019/21.
- Kindt, M.T. (2017). Innvandrerdrev eller middelklassedrev? Foreldres ressurser og valg av høyere utdanning blant barn av innvandrere. *I: Norsk sosiologisk tidsskrift, årgang 1, nr. 1.2012, s. 71-86*.
- Kindt, M.T. og Hegna, K. (2017). Innvandrerdrev på Oslos østkant. Aspirasjoner om høyere utdanning blant yrkesfagelever og elitestudenter med innvandrerbakgrunn i Oslo. *I: Ljungren, J. (red.) (2017). Oslo, ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Kindt, M.T. (2012). *Kampen om Groruddalens rykte: en narrativ analyse av flyttevalg*. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Kinge, J.M., Modalsli, J.H., Øverland, S., Gjessing, H.K., Tollånes, M.C., Knudsen A.K., Skirbekk, V., Strand, B.H., Håberg, S.E., og Vollset, S.E. (2019). Association of Household Income with Life Expectancy and Cause Specific Mortality in Norway, 2005-2015. *I: JAMA*, Vol. 32(19), 1-10.
- Kleinhaus, R. (2014). More than Just Fear: On the Intricate Interplay between Perceived Neighbourhood Disorder, Collective Efficacy, and Action. *I: Journal om Urban Studies*, Vol. 36(3). 420-446.
- Kleinhaus, R., Priemus, H. og Engbersen, G. (2007). Understanding Social Capital in Recently Restructured Urban Neighbourhoods: Two Case Studies in Rotterdam. *I: Urban Studies*. Vol. 44(5-6). 1069-1091.
- Kling, J.R., Liebman, J.B. og Katz, L.F. (2007). Experimental Analysis of Neighbour Effects. *I: Econometrica*. Vol. 75 (1), 83-119.
- Kobro, L.U., Røtnes, R., Eggen F.W. og Skar C. (2017). *Statlige rammevilkår på ramme alvor. Sosialt entreprenørskap i norsk offentlig kontekst*. Høgskolen i Sørøst-Norge. Skriftserien nr. 14.
- Konkurransetilsynet (2015). *Konkurransen i boligutviklermarkedet*. Rapport
- Kornstad m. fl. (2018). *Utviklingen i bostedssegregering i utvalgte store og sentrale kommuner etter 2005*. Rapporter 2018/23. Statistisk sentralbyrå.
- Kreftregisteret. (2019). *Sosial ulikhet, innvandring og kreft. En rapport om kreftforekomst etter landbakgrunn, utdanning, inntekt og bosted*. Kreftregisteret. Oslo.
- Kristiansand kommune og Kristiansand politistasjonsdistrikt. (2020). *Ungdom og kriminalitet i Kristiansand. Trendrapport 2019*.
- Kunnskapsdepartementet (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi*.
- Kunnskapsdepartementet (2020). *Prop. 1 S (2020-2021)*.
- Kuvoame, M.D. (2015a). *In Search of Care: How marginalised street-involved Black and minority ethnic youths tackle the psychoaffective injuries of multiple and prolonged marginality in a White workfare state*. Phd-avhandling. Universitetet i Oslo.
- Kuvoame, M. (2015b). Uteseksjonens oppsøkende arbeid i Oslo sentrum. *I: Rus & Samfunn* nr. 6, 2015.
- Kvamme, A.J. (2013). *Barnefamiliers bostedsvalg i bydel Grorud: Norsk likhetstankegang som premiss i flerkulturelle skoler og barnehager*. Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Kvinge, T., Barlindhaug, R. Lied C. og Ruud M.E. (2012). *Byplangrep og bostedssegregasjon*. NIBR-rapport 2012:11.
- Langørgen, A., Mogstad, M. og Aaberge, R. (2003). *Et regionalt perspektiv på fattigdom*. Økonomiske analyser 4/2003
- Leieboerforeningen (2020). *Utredning om det norske leiemarkedet*
- Leirvik, M.S. (2010). «For mors skyld». Utdanning, takknemlighet og status blant unge med pakistansk og indisk bakgrunn. *I: Tidsskrift for ungdomsforskning 2010*. Vol. 10(1). 23-47.
- Lillegård, M. og Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater*. Statistisk sentralbyrå.
- Ludwig, J., Duncan, G.J., Gennetian, L.A., Katz, L.F. Kessler, R.C., Kling, J.R. og Sanbonmatsu, L. (2013). Long-Term Neighbourhood Effects on Low-Income Families: Evidence from Moving to Opportunity, *American Economic Review*. Vol. 103 (3), 226-231.

- Lunde, J. og C. Whitehead (2016): *Milestones in European Housing Finance*. Wiley Blackwell.
- Lunde, E.S. (2012). Skolemiljø – arena for læring og samvær. I: *Samfunnsspeilet, 2012/3*.
- Løyland, K., Hjelmbrække, S. og Lunder, T.E. (2012). *Hopning av levekårsproblemer i storbyene*. Telemarksforskning. TF-rapport nr. 297.
- Malmberg, B., Nielsen, M.M., Andersson, E. og Haandrikman K. (2016). *Residential Segregation of European and Non-European Migrants In Sweden: 1990–2012*. ResSegr Working Paper 2016:1.
- Malmberg, B. og Clark, W.A.V. (2020). Migration and Neighborhood Change in Sweden: The Interaction of Ethnic Choice and Income Constraints. I: *Geographical Analysis*. 0, 1–24.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E. og Zhao, J. (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. I: *Science*, Vol. 341(6149). 976–980.
- Marcinczak, S., Musterd, S., van Ham, M. og Tammaru, T. (2016). Inequality and rising levels of socio-economic segregation: lessons from a pan-European comparative study. I: *Socio-economic Segregation in European Capital Cities*. Tammaru, T. m. fl (red). Routledge.
- Marcus, L. (2007). *Social Housing and Segregation in Sweden*. Progress in Planning.
- Markussen, E., Daus, S. og Hovdhaugen, E. (2020). *Fra 16 til 30. Om utdanning, jobb og inntekt for 9341 unge fra Østlandet, 14 år etter at de gikk ut av tiende klasse i 2002*. Rapport 2020/2.
- Markussen, E. og Grøgaard, J.B. (2020). *Gjennom tre år i videregående: Gjennomføring i videregående opplæring i Østfold 2016–2019*. Sluttrapport. NIFU-rapport 2020:3.
- Markussen, S. og Røed, K. (2018). *The Golden Middle Class Neighborhood: Trends in Residential Segregation and Consequences for Offspring Outcomes*. IZA discussion paper no 11684.
- Markussen, S. og Røed, K. (2020). Economic mobility under pressure. I: *Journal of the European Economic Association*. Vol. 18(4), 1844–1885.
- Markussen, S. og Røed, K. (2014). *Leaving poverty behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation*. IZA Discussion Paper No. 8245.
- Markussen, E., Frøseth, M.W., Lødding, B. og Sandberg, N. (2008). *Bortvalg og kompetanse*. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002: Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter. Rapport NIFU 13/08.
- Martens, J.-D. og Moe, K. (2018). *Hva er en god bolig? Boligens utvikling i Norge fra 1650 til 2017*. Universitetsforlaget.
- Medby, P., Holm A. og Astrup K. (2012). *Modeller for utleie med sosiale formål*. NIBR-rapport 2012:18
- Melberg, H. O. og Alver, Ø.O. (2003). *Rus og psykiatri i inntektssystemet for kommunene*. SIRUS rapport nr. 3/2003.
- Melbye, J. (2014). *Flytting i et multietnisk Oslo. Kvalitativ studie av majoritetsforeldres begrunnelser for flytting*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.
- Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.
- Meld. S. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle – fordeling og sosial bærekraft*.
- Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfoldig. Den statlege frivillighetspolitikken*.
- Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen*.
- Midtbøen, A.H. og Rogstad, J. (2012). *Diskriminerings omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. ISF-rapport 2012:1, Institutt for samfunnsforskning.
- Millstein M., Orderud, G.I., Hanssen, G.S. og Stokstad, S. (2016). *Staten og bærekraftig byutvikling. En kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler*. NIBR-rapport 2016:10
- Millstein, M. og Hofstad, H. (2017). *Fortetting og folkehelse*. NIBR-rapport 2017:2.
- Moafi, H. (2017). *Barnetilsynsundersøkelsen 2016. En kartlegging av barnehager og andre tilsynsordninger for barn i Norge*. Statistisk sentralbyrå.
- Mogstad, M. (2005). *Fattigdom i Stor-Osloregionen*. Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2005/11.
- Molden, T.H. og Røe, M. (2019). *Fra kommunal leietaker til boligeier: Erfaringer med leie til eie i Trondheim kommune*. NTNU Samfunnsforskning.
- Mood, C. (2010). Neighbourhood Social Influence and Welfare Receipt in Sweden: A Panel Data Analysis. I: *Social Forces*. Vol. 88(3), 1331–56.
- Morken, I. og Theie, S. (2015). *Skolebytte ved overgangen til ungdomsskolen – Hvilke faktorer legger foreldrene i Groruddalen vekt på ved valg av skole?*
- Moshuus, M. og Bunting, G. (2017). *Skolesamfunnet. Kompetansekrav og ungdomsfellesskap*. Cappelen Damm Akademisk.
- Mossige, S. og Stefansen, K. (red.). 2016. *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og*

- utviklingstrekk 2007–2015*. NOVA Rapport nr. 5, 2016.
- Munthe-Kaas H.M., Berg R.C. og Nguyen L. (2017). *Effekt av segregerte boområder på helse og levekår: Systematisk litteratursøk med sortering*. Rapport, Folkehelseinstituttet.
- Musterd, S., Marcinczak, S., van Ham, M. og Tammaru, T. (2015). *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: Increasing Separation between Poor and Rich*. IZA DP No. 9603.
- Musterd, S. og Andersson, R. (2006). Employment, Social Mobility and Neighbourhood Effects: The Case of Sweden. *I: International Journal of Urban and Regional Research*. 30, 120–140.
- Musted, S. og Ostendorf, W. (2008). Integrated urban renewal in The Netherlands: a critical appraisal. *I: Urban Research & Practice*. Vol 1(1). 78–92.
- Musterd, S. og Ostendorf, W. (2005). On physical determinism and displacement effects. *I: Restructuring large housing estates in Europe*. van Kempen, R., Dekker, D., Hall, S., Tosics, I (red.). The Policy Press.
- Myhre, J.E. (2017). Oslos historie som delt by. *I: Ljunggren, J. (red.) Oslo – ulikhetenes by*. Cappelen Damm Akademisk.
- Myhre, J.E. (2006). Den eksplosive byutviklingen 1830–1920. *I: Norsk Byhistorie. Urbanisering gjennom 1300 år*. Pax Forlag.
- Mørch-Johnsen, G.H., Andersen, J.M. og Høiseth, G. (2015). *Rapport om konsekvenser for fosteret/barnet ved bruk av rusmidler/avhengighetskapende legemidler i svangerskapet*. Utarbeidet av Nasjonalt folkehelseinstitutt på oppdrag fra Helsedirektoratet.
- Newman, O. (1972). *Defensible Space. Crime Prevention through Urban Design*. Macmillan.
- Newton, K. (2007). Social and Political Trust, I R.J. Dalton, og H.D. Klingemann (red.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford University Press.
- Nielsen, R. A. (2011). *Langsiktige konsekvenser av å vokse opp i leiebolig*. Fafo-notat 2011:20.
- Nieuwenhuis, J., Hooimeijer, P., van Ham, M. and Meeus, W. (2017). Neighbourhood immigrant concentration effects on migrant and native youth's educational commitments, an enquiry into personality differences. *I: Urban Studies*. Vol. 54(10). 2285–2304.
- Nordahl, B. (2018). Boligbygging og boligpolitikk: plan- og bygningslovens trange handlingsrom. *I: «Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?»* Hanssen, G.S. og Aarsæther N. (red.). Universitetsforlaget.
- Nordahl, T., Sunnevåg, A.-K. og Løken, G. (2011). «Det er fedt». *Evaluering av det frivillige 10. skoleår i Danmark*. Høgskolen i Hedmark. Rapport nr. 2 – 2011.
- Nordbø, E.C.A., Raanaas, R.K., Nordh, H. og Aamodt, G. (2019). Neighborhood green spaces, facilities and population density as predictors of activity participation among 8-year-olds: a cross-sectional GIS study based on the Norwegian mother and child cohort study. *I: BMC Public Health* 19(1).
- Nordconsult og Citiplan (2019). *Byplanlegging som fremmer folkehelse. Kunnskapsgrunnlag og anbefalinger. Hovedrapport*.
- Nordisk ministerråd (2017). *Trust – The Nordic Gold*.
- Nordvik, V. og Astrup K. (2020). *Inntektsdynamikk og bostøtte*. NOVA Notat nr. 2/20.
- Nordvik, V. og Medby, P. (2007). *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*. NOVA Rapport 8/2007.
- Nordvik, V. (2001). *Husbankens byfornyelsestilskudd – En evaluering*. Byggforsk. Prosjektrapport 305.
- Noro, K. og Lahtinen, M. (2014). *En oversikt av den nordiska bostadsmarknaden*. PTT Rapport 250. Pellervo økonomisk forskning PTT.
- NOU 2020: 6 *Frie og hemmelige valg*.
- NOU 2019: 26 *Rusreform – fra straff til hjelp*.
- NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*.
- NOU 2019: 20 *En styrket familietjeneste – en gjennomgang av familieverntjenesten*.
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*.
- NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*.
- NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.
- NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*.
- NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*.
- NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.
- NOU 2015: 1 *Produktiviteten – grunnlag for vekst og velferd*.
- NOU 2011: 15 *Rom for alle*.
- NOU 2011: 14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*.
- NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*.
- NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*.

- NOU 2006: 13 *Fritid med mening — Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.*
- NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektsystemet for kommuner og fylkeskommuner.*
- NTAES (2020). *Situasjonsbeskrivelse 2020. Arbeidslivskriminalitet.* Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter.
- NTAES (2017). *Situasjonsbeskrivelse 2017. Arbeidslivskriminalitet i Norge.* Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter.
- Nylander, O. (1998). *Bostaden som arkitektur.* Doktoravhandling. Chalmers tekniska högskola.
- Næss, T. (2011). *Segregering, læringsmiljø og ikke-vestlige innvandrerelevens prestasjoner på nasjonale prøver. 5. og 8. trinn 2007–2009.* Arbeidsnotat 1/2011. NIFU.
- OECD (2020). *International Migration Outlook 2020.* OECD Publishing.
- OECD (2018). *Divided Cities. Understanding Intra-urban Inequalities.* OECD Publishing
- OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.* OECD Publishing.
- OECD (2011a). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Sweden 2011.* OECD Publishing.
- OECD (2011b). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising.* OECD Publishing
- Ordemann, A.H. (2017). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2005–2014.* Rapport 2017/18. Statistisk sentralbyrå.
- Ose, S.O., Kaspersen, S.L., Hilland, G.H., Kalseth, J., Ådnes, M. (2019). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2019: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene.* SINTEF, Trondheim.
- Oslo Economics (2018). *Utredning av tiltak for å bedre boforhold for barnefamilier.* Rapport 2018-27.
- Oslo kommune og Oslo politidistrikt. (2020). *Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo. Rapport basert på data fra 2019.* Salto.
- Oslo kommune og Oslo politidistrikt (2018). *Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo. Rapport basert på data fra 2017.* Salto.
- Oslo kommune (2019). *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk.*
- Oslo kommune (2018). *Årsrapport 2018. Vold og trusselhendelser mot ansatte og elever i Oslo skolen.* Utdanningsetaten.
- Oslo kommune (2016). *Håndbok 1 av 3. Håndbok fra Groruddalssatsingen 2007– 2016. Gode nærmiljøer – innføring i områderettet arbeid.*
- Oslo kommune (2014). *Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Groruddalssatsingen.*
- Oslo kommune (2009). *Barns oppvekstvilkår i kommunale boliger i Oslo.* Helse- og velferdsetaten.
- Oslo politidistrikt (2019). *Barne- og ungdomskriminalitet med gjerningssted i Oslo kommune 1. halvår 2019. Registrert kriminalitet 1. halvår 2019 og utviklingen av unge som begår gjentatt kriminalitet.*
- Ottosen, M.H. og Østergaard, S.V. (2018). *Psykisk partnervold: en kvantitativ kortløgning.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Oxford Research AS (2013). *Evaluering af initiativ 6 under «Mangfoldigt foreningsdanmark». Forsøg med styrke af samarbejdet om den lokale integrationsindsats. Slutrapport.* Social- og Integrationsministeriet.
- Oxley M. (2004). *Economics, Planning and Housing.* Palgrave Macmillan.
- Paulsen, V., Thorshaug, K. og Berg, B. (2014). *Møter mellom innvandrere og barnevernet: kunnskapsstatus.* NTNU trykk.
- Paulsen, V., Magnus, E., Kittelsaa, A. og Høyland, K. (2012). *Barn, bolig og nærmiljø. En kvalitativ studie med bruk av bilder på Saupstad og Kolstad.* NTNU Samfunnsforskning AS.
- Peach, C. (2007). *Sleepwalking into Ghettoisation? The British Debate over Segregation. I: Residential Segregation and the Integration of Immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden.* Schönwälder (red.) Discussion Paper nr. SP IV 2007-602. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Pedersen, W. (2017). *Ungdommens rusdelte Oslo. I: Ljunggren, J. (red.) Oslo – Ulrikhetenes by.* Cappelen Damm Akademisk.
- Pedersen, A.W., Grødem, A.S. og Wagner, I. (2019). *Trygdepolitikk og trygdemottak i åtte nordeuropeiske land.* Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2019:14.
- Pettersen, S.V. (2003). *Bosettingsmønster og segregasjon i storbyregionene. Ikke-vestlige innvandrere og grupper med høy og lav utdanning.* Utredninger til Storbymeldingen, del 1. SSB. Notater 2003/33.
- Pettersen, O.M. og Sletten, M.A. (2018). *Å ha lite der de fleste har mye. I: Tidsskrift for ungdomsforskning.* Vol. 18(2), 139–170.
- Pettigrew, T.F., Tropp, L.R., Wagner, U. og Christ, O. (2011). *Recent advances in intergroup contact theory. I: International Journal of Intercultural Relations.* Vol. 35 (3), 271–280.

- Politidirektoratet (POD) (2020). *STRASAK-rapporten 2019. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling.*
- Politidirektoratet (POD) (2019). *STRASAK-rapporten 2018. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling.*
- Politidirektoratet (POD) (2018). *Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018–2020.*
- Politidirektoratet (POD) (2017). *Kriminalitet blant barn og unge i Norge 2012–2016.*
- Polisen (2019). *Kriminell påverkan i lokalsamhället.* Nationella operativa avdelningen, Underrettelseenheden.
- Polisen (2017). *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen.* Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheden.
- Polisen (2015). *Utsatta områden – Sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser.* Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheden.
- Poppe, C. og Kempson, E. (2020). *Hvordan går det med folks økonomi i koronatider? Rapport nr. 2.* SIFO-rapport nr. 12-2020.
- Posthumus, H., Bolt, G. og van Kempen R. (2013). Why do Displaced Residents Move to Socioeconomically Disadvantaged Neighbourhoods? *I: Housing Studies.* Vol 28(2). 272–293.
- Priemus, H. og Whitehead, C.M.E. (2014). Interactions between the financial crisis and national housing markets. *I: Journal of Housing and the Built Environment.* Vol. 29 (2). 193–200.
- Proba Samfunnsanalyse (2020). *Erfaringer fra tre utsatte byområder. Hvilke erfaringer har personer som bor eller jobber i byområder med levekårsutfordringer?* Rapport 2020-07.
- Proba Samfunnsanalyse (2017). *Evaluering av forsøk med gratis deltids plass i AKS.* Rapport 2017:10.
- Proba (2016). *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen. PO3: Bolig, by- og stedsutvikling (Områdeløft). Devaluering.* Notat 2016-02.
- Prop. 12 S (2016 –2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* Simon og Schuster.
- Putnam, R.D. (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century – The 2006 Johan Skytte Prize Lecture.* *I: Scandinavian Political Studies.* Vol. 30(3), 137–174.
- PWC (2008). *Storbyenes sosialhjelpsutgifter og segregasjon.*
- Quillian, L. og Lagrange, H. (2016). Socioeconomic Segregation in Large Cities in France and the United States. *I: Demography.* Vol. 53(4). 1051–1084.
- Rambøll (2020). *Sluttevaluering. Fjell 2020.* Rapport.
- Rambøll (2019). *Evaluering av Husbankens implementering av endringer i forskrift for tilskudd til utleieboliger.* Rapport.
- Rambøll (2018). *Stedsanalyse Holmlia syd.* Analyserapport.
- Rambøll (2014). *Evaluering av politirådene.* Sluttrapport.
- Rambøll (2007). *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring.* Rambøll.
- Rapp, A.C. (2018). *Organisering av social ulikhet i skolan. En studie av barnskolors institutionella utformning och praktik i två nordiska kommuner.* Doktoravhandling, NTNU, 218:177.
- Rasmussen, I. mfl. (2019). *En verden før og en verden etter AKS. Sluttevaluering av innføring av aktivitetsskole i Drammen.* Rapport 2019/59, Vista Analyse.
- Rasmussen, I. og Vennemo, H. (2017). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av omsorgssvikt og vold mot barn.* Rapport 2017/12, Vista analyse.
- Reardon, S.F. og Bischoff, K. (2011). Income Inequality and Income Segregation. *I: American Journal of Sociology.* Vol. 116(4). Vol. 114.
- Reardon, S.F., Bischoff, K. Owens, A. og Townsend, J.B. (2018). Has Income Segregation Really Increased? Bias and Bias Correction in Sample-Based Segregation Estimates. *I: Demography.* Vol. 55 (6). 2129-2160.
- Rege, M., Telle, K. og Votruba, M. (2012). Social Interaction Effects in Disability Pension Participation: Evidence from Plant Downsizing. *I: Scandinavian Journal of Economics.* Vol. 114 (4), 1208–1239.
- Rege, M., Solli, I., Størksen, I., og Votruba, M. (2018). Variation in center quality in a universal publicly subsidized and regulated childcare system. *I: Labour Economics.*
- Reinvang, R., Grindheim, J.E., Hansen, V.W. og Rasmussen I. (2015). *En komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger.* Rapport 2015/18, Vista Analyse.
- Reneflot, A., Aarø. L.E., Aase, H., Reichborn-Kjennerud, T., Tambs, K. og Øverland, S. (2018). *Psykisk helse i Norge.* Folkehelseinstituttet.

- Revold, M.K., Sandvik, L., og With, M.L. (2018). *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper*. SSB-rapport 2018/13.
- Richardson, R., Wesley, T., Gariépy, G., Austin, N., Nandi, A. (2015). Neighbourhood socioeconomic conditions and depression. *Soc Psychiatry Psychiatry Epidemiol*. Vol. 50 (11) 1641–1656.
- Robinson, V. (2018). *Færre endringer – mer utvikling*. Cappelen Damm Akademisk.
- Robinson, V. (2014). *Elevsentrert skoleledelse*. Cappelen Damm Akademisk.
- Roelofs, K. og Salonen, T. (2019). *Insatser i «ut-satta» områdene. En analys av 20 års områdes-utveckling och lärdommar inför framtiden*. Bostad 2030.
- Rogne, A.F., Andersson, E.K., Malmberg, B. og Lyngstad, T.H. (2020). Neighbourhood Concentration and Representation of Non-European migrants. New results from Norway. I: *European Journal of Population*. Vol. 36, 71-83.
- Roostami, C.H. (2012). *Skolebytte – til skole med lavere minoritetsandel. En kvalitativ studie av foresattes begrunnelser for å søke skolebytte på vegne av egne barn*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.
- Rosenthal, S.S., (2008). Old homes, externalities, and poor neighborhoods. A model of urban decline and renewal. I: *Journal of Urban Economics*. Vol. 63(3). 816–840.
- Rothstein, B. og Stolle, D. (2003). Introduction: Social Capital in Scandinavia. I: *Scandinavian Political Studies*. Vol. 26(1) 1–26.
- Runhovde, S.R. og Skjevraak, P.E. (2018). *Kriminalitetsforebygging på norsk – En kunnskapsoversikt*. Politihøgskolen.
- Ruud, M.E., Andersen, B., Berge, S., Dalseide, A.M., Staven, H.D., Mamelund, S.-E. og Skogheim, R. (2019a). *Spenninger og harmoni – Sosiokulturell stedsanalyse for Furuset*. NIBR-rapport 2019:18.
- Ruud, M.E., Barlindhaug, R. og Staver, A.B. (2019b). *Kunnskapsoversikt: Områderettet innsats som virkemiddel. Internasjonale eksempler*. NIBR-rapport 2019:25.
- Ruud, M.E., Andersen, B., Brattbakk, I., Breistrand, H., Nygaard, M. og Vestby, G.M. (2018). *Utfordringer og mulighetsrom. Oppstartsanalyse for områdeløft på Romsås og Grovud*. NIBR-rapport 2018:4.
- Ruud, M.E. og Vestby, F.M. (2018). *Oslo Sør-satsingen 2007–2017. Styringsmodell og arbeidsmetoder*. NIBR-rapport 2018:9.
- Ruud, M.E. og Vestby, G.M. (2017a). *Områdeløft Trosterud og Haugerud. Nullpunktsanalyse for måling av effekter*. NIBR-Rapport 2017:18.
- Ruud, M.E. og Vestby G.M. (2017b). *Lindeberg som bosted – seks år med områdeløft*. NIBR-rapport 2017:19.
- Ruud, M.E., Vestby, G.M., Brattbakk, I. og Andersen B. (2016). *Områdeløft Ammerud, Trivsel og trygghet på spill*. NIBR-rapport 2016:12.
- Ruud, M.E. og Johannessen, K. (2014). *Å bo på Lindeberg – beboeres erfaringer med området*. NIBR-rapport 2014:11.
- Røed Larsen, E. og Sommervoll, D.E. (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*. Handelshøgskolen BI. Utrykt vedlegg til NOU 2011:15 Rom for alle.
- Rørtveit, H.N. (2015). *Genialt planlagt? Drabantbyen som hjem i spennet mellom boligfaglige idealer og levde landskap*. Doktoravhandling. NTNU.
- Røthing, Å. (2020). *Mangfoldskompetanse og kritisk tenkning. Perspektiver på undervisning*. Cappelen Damm Akademisk.
- Ryan-Collins, J. (2019). Breaking the housing-finance cycle: Macroeconomic policy reforms for more affordable homes. I: *Environment and Planning A: Economy and Space*.
- Saiz, A. (2010). The Geographic Determinants of Housing Supply. I: *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 125 (3). 1253–1296.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2020). *Skatt i den norske boligmodellen*. Rapport 26-2020.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2018a). *Geografiske forskjeller i inntektsmobilitet i Norge*. Rapport 31-2018.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2018b). *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*. Rapport 36-2018.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2017a). *Resultat og effektmålingsverktøy for områdeløft*. Rapport 57-2017.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2017b). *Demografiske endringer og sysselsetting i varehandelen*. Rapport 70-2017.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2016a). *Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger*. Rapport 32-2016.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2016b). *Kostnader ved mangelfull utdanning av barn med innvandrerbakgrunn*. Rapport 36-2016.
- Sampson, R.J. (2012). *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. University of Chicago Press.
- Sandbæk, M. og Pedersen, A.W. (red.) (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En*

- panelstudie 2000–2009*. NOVA, rapport nr. 10/10.
- Sandlie, H.C. (2019). Familierelasjoner og bolig. *I: Tidsskrift for boligforskning 02/2019*. Vol 2.
- Sandlie, H.C. og Sørvoll, J. (2014). *Et velfungerende leiemarked? Profesjonell utleie og offentlig-privat samarbeid*. NOVA Notat 4/2014.
- Sandnes kommune, Politiet, Korus Vest Stavanger og Stavanger kommune (2018). *En kartlegging av fenomenet ungdomsgjenger i Stavanger og Sandnesområdet*.
- Sandnes, T. (2017). Sosial kontakt. *I: Vrålstad, S. og Wiggen, K.S. (red.). Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Rapport 2017:13, Statistisk sentralbyrå.
- Sandsør, A.M.J. (2020). *Fritt skolevalg? En gjennomgang av relevant forskning (høringsnotat)*. NIFU Innsikt 2020:4.
- Sandsør, A.M.J., Reiling, R.B., Skålholt, A. og Pedersen, C. (2020). *Evaluerings av norm for lærertetthet: Analyse av GSI og spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere. Tredje delrapportering*. NIFU Arbeidsnotat 2020:2.
- Sandsør, A.M.J., Reiling, R.B. og Salvanes, K.V. (2019). *Hva vet vi om effekten av økt lærertetthet på elevenes læringsutbytte?* NIFU Innsikt 2019:20.
- Sandmoe, A. og Nymoen, R.C. (2019). *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hvordan brukes de og til hvilken nytte?* Rapport nr. 3/2019. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress A/S.
- Scarpa, S. (2015). The impact of income inequality on economic residential segregation: The case of Malmö, 1991–2010. *I: Urban Studies*. Vol. 52 (5), 906–922.
- Schølberg S., Lekhal, R., Wang, M.V., Zambrana, I.M., Mathiesen, K.S., Magnus, P. og Roth, C. (2008). *Forsinket språkutvikling – en foreløpig oversikt basert på data fra den norske mor og barn undersøkelsen*. Rapport nr. 10, Nasjonalt folkehelseinstituttet.
- Schulz, S., Jivén, G., Malmquist, I., Stenberg, J. og Särnbratt, L. (2004): *Arkitektur betyder. Om trygghet och trivsel i fyra stadsdelar. Rapport i utvärderingen av Storstadssatsningen i Göteborg*. Chalmers Arkitektur. Göteborgs stad, Stadskansliet.
- Seegaard, S.B. (2011). Sosial kapital og organisasjonstilknypning blant etniske minoriteter. *I: Wollebæk, D. og Seggaard S. B. (red.) Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm akademisk.
- Selle, P. og Wollebæk, D. (2015) – The Complex Relationship Between Civil Society and Trust. *I: Italian Sociological Review*, 5(3).
- von Simson, K. og Umblijs, J. (2020). Housing conditions and children's school results: evidence from Norwegian register data. *I: International Journal of Housing Policy. Latest Articles*. Published online: 29 September 2020.
- von Simpson, K. og J. Umblijs (2019). *Boforhold og velferd*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2019:2.
- von Simpson, K. (2019). *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Institutt for samfunnsforskning. Digitalt vedlegg til NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting.
- Skogheim, R., Holm-Hansen, J. og Nygaard, M. (2019). *Kultur og frivillighet i Groruddalen – en aktørkartlegging*. NIBR-Rapport 2019-1.
- Skolverket (2018). *Kartlegging av huvudmäns arbete med att motverka skolsegregation*. www.skolverket.se
- Skutlaberg, L.S., Drangslund, K.A.K. og Høgestøl, A. (2014). *Evaluerings av introduksjonsprogrammene i storbyene*. Rapport 9:2014, Ideas2evidence.
- Skutlaberg, L.S., Ekhaugen, T. og Holden, M.B. (2018). *Gjennom av post 71. Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet*. Rapport 2018:1, Ideas2evidence.
- Sletten, M.Aa. og Hyggen, C. (2013). *Ungdom, fall og marginalisering*. Temanotat. Velferd, arbeidsliv og migrasjon – VAM. Forskningsrådet.
- Smette, I. og Rosten, M.G. (2019). *Et iaktatt foreldreskap. Om å være foreldre og minoritet i Norge*. NOVA Rapport 3/2019.
- Smith, N. (1979) *Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People*. *I: Journal of the American Planning Association* 45 (4). 538–48.
- von Soest, T., Bakken, A., Pedersen, W. og Sletten, M.Aa. (2020). *Livstilfredshet blant ungdom før og under covid-19-pandemien*. *I: Tidsskrift for Den norske legeforening*. Utgave 10, 30. juni 2020.
- Solhjell mfl. (2019). «We are Seen as a Threat»: Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries. *I: Critical Criminology*. Vol. (2). 347–361.
- Sommerfeldt, M.B., Hauge, M.-I. og Øverlien, C. (2014). *Minoritetsetniske barn og unge og vold i hjemmet. Utsatthet og sosialfaglig arbeid*. Rapport 3/2014. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).

- SOU 2005:29 *Storstad i rörelse – Kunnskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikkens lokala utvecklingsavtal*
- Spjelkavik, Ø. (2016). *Arbeidsrettet brukeoppfølging. «Place then train» i kvalifiseringsprogrammet i NAV?* AFI-rapport 3/2016.
- Stambøl, L.S. (2013). *Flytting til og fra Oslos bydeler*. Rapport 2013/11, Statistisk sentralbyrå.
- Stambøl, L.S. (2016). *Sysselsetting og flytting blant innvandrere belyst ved regional arbeidsmarkedsmobilitet*. Rapport 2016/06, Statistisk sentralbyrå.
- Stamsø, M.A. og Østerby, S. (2000). *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 288.
- Stangeland, E. (2017). The impact of language skills and social competence on play behaviour in toddlers. *I: European Early Childhood Education Research Journal*.
- Stavanger kommune og Sør-vest politidistrikt. (2019). *Barne- og ungdomskriminaliteten i Stavanger 2018*.
- Staver, A.B., Brekke, J.P. og Søholt, S. (2019). *Scandinavia's segregated cities – policies, strategies and ideals*. NIBR-Report 2019:8.
- Stefansen, K. og Skevik, A.G. (2006). *Barnefamilier i kommunale boliger. I: Nordisk sosialt arbeid nr. 03*.
- Steffensen, K. m.fl. (2017). *Er det forskjeller i skollers og kommuners bidrag til elevenes læring i grunnskolen? En kvantitativ studie*. SSB, rapport 2017/2.
- Statistisk sentralbyrå (2019). *Konjunkturtendensene. Økonomisk utsyn over året 2018*. 2019/1.
- Statistisk sentralbyrå (2018). *Dette er Norge 2018*. Statistisk sentralbyrå.
- Stavanger kommune og Sør-vest politidistrikt (2019). *Barne- og ungdomskriminalitet i Stavanger 2018*.
- Strand, A.H. og Kindt, M.K. (2019). *Unge i utsatte områder – en kunnskapsoversikt*. Delrapport. Fafo-notat 2019:24.
- Strand, A.H. og Kindt, M.K. (2020). *Hele mennesker – delte tjenester: Utenforskap blant unge i utsatte boområder*. Fafo-rapport 2020:12.
- Strøm, F., Kirkeberg, M.I. og Epland, J. (2020). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningsbakgrunn bosatt i Norge 2007–2016*. Rapport 2020/36, Statistisk sentralbyrå.
- Strømsnes, K. (2019). Innlegg på jubileumsseminar 10. september 2019 for Bernhard Enjolras, Institutt for samfunnsforskning.
- Stugu, O.S. (2006). *Mot et urbanisert land? 1920–2000. I: Norsk Byhistorie. Urbanisering gjennom 1300 år*. Pax Forlag.
- Støren, K.S., Rønning, E. og Gram, K.H. (2020). *Livskvalitet i Norge 2020*. Rapporter 2020/35, Statistisk sentralbyrå.
- Suárez, M., Barton, D.N., Cimburova, Z., Rusch, G.M., Gómez-Baggethun, E. og Onaindia, M. (2020). Environmental justice and outdoor recreation opportunities: A spatially explicit assessment in Oslo metropolitan area, Norway. *I: Environmental Science and Policy*. Vol. 108, 133-143.
- Sundell, T. (2008). *'Hvit flukt' blant norske barnefamilier I Oslo? En kvantitativ studie*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.
- Svendsen, S., Valenta, M. og Berg, B. (2017). *Fra intro til arbeid. Integreringsutfordringer og muligheter i Flora kommune*. NTNU Samfunnsforskning
- Sykes, B. (2011). *Spatial order and social position: Neighbourhoods, schools and educational inequality*. Universiteit van Amsterdam.
- Syse, A. og Dzamarija, M.T. (2016). *Dødelighet blant innvandrere etter innvandringsgrunn. I: Økonomiske analyser 5/2016*.
- Sætre, M., Hofseth, C. og Kjenn, B. (2018). *Trender i kriminalitet 2018–2021. Digitale og globale utfordringer*. Oslo politidistrikt.
- Søholt, S. (2007). *Gjennom nåløyet – en sammenlikning av tilpasninger til boligmarkedet blant hushold med pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn*. NIBR-rapport 2007:11.
- Søholt, S., Aasland, A., Onsager, K., og Vestby, G.M. (2012). *Derfor blir vi her: innvandrere i Distrikts-Norge*. NIBR-rapport 2012:5.
- Søholt, S. og Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2
- Søholt, S. og Lynnebakke, B. (2015). *Do Immigrants' Preferences for Neighbourhood Qualities Contribute to Segregation? The Case of Oslo. I: Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 41 (14). 2314–2335.
- Tammaru, T., Marcinczak, S., Aunap, R., van Ham M. og Janssen, H. (2019). *Relationship between income inequality and residential segregation of socioeconomic groups. I: Regional Studies*. Vol. 54(4). 450–461.
- Tammaru, T., Marcinczak, S., van Ham, M. og Musterd S. (red.) (2016). *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West*. Routledge.
- Tennøy, A., Knapskog, M., Gundersen, F., Hagen O.H., Skartland, E.-G. og Øksenholt, K.V.

- (2017). *Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?* TØI rapport 1576/2017.
- Thoresen, S. og Hjemdal, O.K. (red.). (2014). *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. NKVTS Rapport nr. 1, 2014.
- Toft, M. og Ljunggren, J. (2016). Geographies of class advantage: The influence of adolescent neighbourhoods in Oslo, *Urban Studies*. Vol. 53 (14), 2939–2955.
- Törnquist, A. (2005). *Allting förändras men ingenting förgås. Summerande utvärdering av Storstadsstatsningen i Göteborg*. Göteborgs Universitet.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in United Kingdom*. Penguin Books.
- Trondheim kommune (2012). *Levekår 2011. Rapport om levekår i Trondheim*.
- Tronstad, K.R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2.
- Trumberg, A. og Urban, S. (2020). School Choice and Its Long-Term Impact on Social Mobility in Sweden. *I: Scandinavian Journal of Educational Research*. Latest articles. Published online: 01 Apr 2020.
- Tunstall, R. (2016). Are neighbourhoods dynamic or are they slothful? The limited prevalence and extent of change in neighbourhood socioeconomic status, and its implications for regeneration policy. *I: Urban Geography*. Vol. 37(5). 769–784.
- Turner, L.M. og Sandlie, H.C. (2016). *Storby – stabilitet og endring i botetthet og flytting*. NOVA-notat 2/16.
- Turner, L.M. og Wessel, T. (2019). Housing market filtering in the Oslo region: pro-market housing policies in a Nordic welfare-state context. *I: International Journal of Housing Policy*.
- Turner, L.M. og Östh, J. (2020). Trap or opportunity – what role does geography play in the use of cash for childcare? *I: Population, Space and Place*. Vol. 26(4). e2296.
- Tønnessen, M. og Andersen, S.N. (2019). *Bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger. Hvem bosettes hvor, og hva er sammenhengen mellom bosettingskommunens egenskaper og videre integreringsutfall?* Rapport 2019/13, Statistisk sentralbyrå.
- Thoresen, I.T. (2019). *Skolen som samfunnsinstitusjon. Elev, hjem og skole*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo.
- Trætteberg, H.S., Eimhjellen I., Ervik, R., Enjolras, B. og Skiple J.K. (2020). *Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner*. Rapport 2020:3. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Twohig-Bennett, C. og Jones, A. (2018). The health benefits of the great outdoors: A systematic review and meta-analysis of greenspace exposure and health outcomes. *I: Environmental Research*. Vol. 166. 628-637.
- Umblijs, J., von Simson, K. og Mohn, F. (2019). *Boligens betydning for annen velferd*. Rapport 2019:1, Institutt for samfunnsforskning.
- UNICEF Office of Research (2016). *Fairness for Children: A league table of inequality in child well-being in rich countries* (Innocenti Report card 13). UNICEF Office of Research-Innocenti.
- Urban, S. (2009). Is the neighbourhood effect an economic or immigrant issue? A study of the importance of the childhood neighbourhood for future integration into the labour market. *I: Urban Studies*. Vol. 46(3). 583–603.
- Uslaner, E. (2012). *Segregation and Mistrust*. Cambridge University Press.
- Vaattovaara, M., Joutsiniemi, A., Korteteinen, M., Stjernberg, M. og Kemppainen, T. (2018). Experience of a Preventive Experiment: Spatial Social Mixing in Post-World War II Housing Estates in Helsinki, Finland. *I: Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*. Hess, D. B, Tammaru, T. og van Ham, M (red.). Springer
- Venn, D. (2009). Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators. Working Paper, OECD.
- Vest politidistrikt (2018a). *Barne- og ungdomskriminalitet. Fenomen, trender og utvikling i Vest politidistrikt*.
- Vest politidistrikt (2018b). *Barne- og ungdomskriminalitet. Registrert kriminalitet i Vest politidistrikt 2008-2017*.
- Voigtländer, M. (2009). Why is German Homeownership Rate so Low? *I: Housing Studies*. Vol 24(3). 355–372.
- Vrålstad, S. og Wiggen, K.S. (red.) (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Rapport 2017/13, Statistisk sentralbyrå.
- Walks, A. (2016). Homeownership, Asset-based Welfare and the Neighbourhood Segregation of Wealth. *I: Housing Studies*. Vol. 31 (7), 755-784.
- Wassenberg, F. (2018). Beyond an Ugly Appearance: Understanding the Physical Design and Built Environment of Large Housing Estates. *I: Housing Estates in Europe Poverty, Ethnic Se-*

- gregation and Policy Challenges*. Hess, D. B., Tammaru, T. og van Ham, M. (red.). Springer.
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Ljusberg, A.L., Valenta, M. og Bunar N. (2018). *Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle. Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen i Norge*. Rapport. NTNU Samfunnsforskning.
- Wessel, T. (2016). Economic segregation in Oslo. *I: Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West*. Tammaru, T., S. Marcinczak, M. van Ham og S. Musterd (red.). Routledge.
- Wessel, T. (2017). Det todelte Oslo – etniske minoriteter i øst og vest. *I: Ljunggren, J. (red.) Oslo – ulikhetenes by. Cappelen Damm Akademisk*.
- Wessel, T. (1997). *Boligsegregasjon: en drøfting av underliggende prosesser*. Prosjektrapport 230. Norges byggforskningsinstitutt.
- Wessel, T. og Nordvik, V. (2018). Mixed neighbourhoods and native out-mobility in the Oslo region: The importance of parenthood. *I: Urban Studies*. Vol. 56(5), 885–905.
- Wiborg, Ø.N. (2017). Hvor er formuene i Oslo? Gyldne ghettoer og deres utvikling over tid. *I: Oslo – ulikhetenes by. Ljunggren, J. (red.) Cappelen Damm Akademisk*.
- Wind, B. og Hedman L. (2018). The uneven distribution of capital gains in times of socio-spatial inequality: Evidence from Swedish housing pathways between 1995 and 2010. *I: Urban Studies*. Vol. 55 (12) 2721–2742.
- Wollebæk, D. og Seggaard S.B. (red.) (2011). *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm akademisk.
- Wollebæk, D. og Selle, P. (2007). The origins of social capital. Socialisation and institutionalisation approaches compared. *I: Journal of Civil Society*. Vol. 3(1), 1–14.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *I: Theory and Society*. Vol. 27(2), 151–208.
- Zwiers, M., van Ham, M. og Manley, D. (2018a). Trajectories of ethnic neighbourhood change: Spatial patterns of increasing ethnic diversity. *I: Population, Space and Place*. Vol. 24(2). e2094.
- Zwiers, M., van Ham M. og Kleinhans, R. (2018b). The effects of physical restructuring on the socioeconomic status of neighbourhoods: Selective migration and upgrading. *I: Urban Studies*. Vol. 56 (8). 1647–1663
- Zwiers, M., Kleinhans, R. og van Ham, M. (2017). The Path-Dependency of Low-Income Neighbourhood Trajectories: An Approach for Analysing Neighbourhood Change. *I: Applied Spatial Analysis*. Vol. 10(3). 363–380.
- Zwiers, M., Bolt, G., van Ham, M. og van Kempen R. (2014). Neighborhood Decline and the Economic Crisis. *I: Urban Geography*. Vol. 37(5). 1–9.
- Ærø, T., Andersen, H.S., Gottschalk, G., Jensen, J.O., Engberg, L.A., Larsen, J. N. Storgaard, K., Abitz, J. og Højgaard, E. (2008). *Evaluering af lov om byfornyelse og udvikling af byer*, Statens Byggeforskningsinstitut/Aalborg Universitet, SBI 2008:02
- Ødegård, G. (2011). Bowling på Veitvet: lenkende sosial kapital i et flerkulturelt lokalsamfunn. *I: Wollebæk, D. og Seggaard S.B. (red.) Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm akademisk.
- Ødegård, G., Loga, J., Steen-Johnsen, K. og Ravneberg, B. (2014). *Fellesskap og forskjellighet. Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn*. Abstrakt forlag.
- Ødegård, G., Bakken, A. og Strandbu, Å. (2016). *Idrettsdeltakelse og trening blant ungdom i Oslo: Barrierer, frafall og endringer over tid*. Rapport 2016:7. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ødegård, G. og Fladmoe, A. (2020). Are immigrant youth involved in voluntary organizations more likely than their non-immigrant peers to be engaged in politics? Survey evidence from Norway. *I: Acta Sociologica*, 63(3), 267–283.
- Ødegård, G. og Fladmoe, A. (2017). *Samfunnsengasjert ungdom: Deltakelse i politikk og organisasjonsliv blant unge i Oslo*. Rapport 2017:2. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Øia, T. (2013). *Ungdom, rus og marginalisering*. Cappelen Damm Akademisk.
- Østerby, S. (2007). *Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling*. NIBR-rapport 2007:4.
- Østerud, S. (2016). Hva kan norsk skole lære av PISA-vinneren Finland? *I: Nordisk pedagogikk og kritikk 2/2016*.
- Øverlien, C. (2010). *Barn som opplever vold i hjemmet – Kunnskapsstatus*. NKVTS.
- Aaberge, R., Bhuller, M., Langøren A. og Mogstad, M. (2010). The distributional impact of public services when needs differ. *I: Journal of Public Economics* Vol. 94 (2010). 549–562.
- Aaberge, R. og Stubhaug, M.E. (2018). *SSB-analyse 2018/18: Formuesulikhet i Norge 1995–2016*. Statistisk sentralbyrå.
- Aakvaag, H.F. og Strøm, I.F. (red.). 2019. *Vold i oppveksten: Varige spor? En longitudinell undersøkelse av reviktimisering, helse, rus og sosiale relasjoner hos unge utsatt for vold i barn-*

- dommen. Rapport 1/2019. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Aarland, K. (2020). *En oppdatert analyse av delområders levekår i 26 kommuner. Fase 1 av oppdrag for By- og levekårsutvalget.*
- Aarland, K. og Brattbakk, I. (2020). *Analysen av levekår og demografi for levekårsutsatte byområder. Fase 2 av oppdrag for By- og levekårsutvalget.*
- Aarland, K. og Reid, C.K. (2019). Homeownership and residential stability: does tenure really make a difference? I: *International Journal of Housing Policy*. Vol. 19(2). 165–191.
- Aarland m. fl. (2017): Do area-based intervention programs affect house prices? A quasi-experimental approach. I: *Journal of Housing Economics*. Vol. 37 (2017). 67–83.
- Aarset, M.F. og Bredal, A. (2018). *Omsorgsovertakelser og etniske minoriteter. En gjennomgang av saker i fylkesnemnda.* NOVA rapport 5/18.
- Aarsæther, N. og Hanssen, G.S. (2018). *Kompetanse og kapasitet: det lokale nivået – er forutsetningene til stede?* I «Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.). Universitetsforlaget
- Åslund, O. og Rooth, D.-O. (2007). Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings. I: *The Economic Journal*. Vol. 117(518), 422–448.
- Åslund, O., Östh, J. og Zenou, Y. (2010). How important is access to jobs? Old question-improved answer. I: *Journal of Economic Geography*. Vol. 10(3), 389–422.
- Aas, G., Runhovde, S.R., Strype, J. og Bjørge, T. (2010). *Trygghet i det offentlige rom – i åtte norske kommuner og bydeler.* PHS Forskning 2010: 7. Oslo.
-
-

Norges offentlige utredninger

2019

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2019: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2019: 20 En styrket familietjeneste

Finansdepartementet:

NOU 2019: 1 Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer
NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats
NOU 2019: 15 Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt
NOU 2019: 16 Skatting av vannkraftverk
NOU 2019: 18 Skatting av havbruksvirksomhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2019: 10 Åpenhet i grenseland
NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven
NOU 2019: 24 Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak
NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring
NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer
NOU 2019: 17 Domstolstruktur

Kulturdepartementet:

NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø
NOU 2019: 19 Jenterom, gutterom og mulighetsrom

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2019: 2 Fremtidige kompetansebehov II
NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring
NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling
NOU 2019: 23 Ny opplæringslov
NOU 2019: 25 Med rett til å mestre

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll

Samferdselsdepartementet:

NOU 2019: 22 Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: iStock-Photo

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 12/2020