

Sosial blanding og norsk boligpolitikk

Sosial blanding og nabolageffekter som grunnlag for
områdesatsninger

Marthe Skisland

Veileder
Kjell Overvåg

Universitetet i Agder, 2022
Fakultet for Samfunnsvitenskap
Institutt for Global utvikling og Samfunnsplanlegging

Master

Abstract

Social mix has increasingly been seen as a goal to combat poverty and socioeconomic segregation in cities, especially in recent western contexts. The aim for this thesis is to explore in what way Norwegian uses social mix-thinking in housing policy, and what it does to prevent the potential negative effects of this approach. In the theoretical exposition I examine some of the principles of social mix thinking in policy, its fundamental assumptions, and its central criticisms. With this basis this thesis looks at how Norwegian housing policy relate to these theories and assumptions, both implicitly and explicitly. This thesis will focus especially on social mix as a perceived way to combat poverty related issues associated with living in poor neighbourhoods. The basis for the analysis is a document study of official documents related to Norwegian housing policy, and official exposition of living in cities.

Although there are positive effects related to living in well-developed environments, the effect of neighbourhood effects may be exaggerated, and there is little empirical evidence that varying the socioeconomic composition in a neighbourhood significantly increases prosperity with residents with low-income or are in other ways disadvantaged. Displacement of existing communities are one of the most central challenges in relation to area-specific improvements – and one of the factors that contributes to “social initiatives” can work against their purpose.

Innhold

Abstract	2
Figuroversikt	5
Introduksjon	6
Betydning	7
Problemstilling	9
Avgrensning	9
Hovedhypotese	9
Norsk boligpolitikk	10
Ansvarsfordeling	10
Områdesatsninger.....	11
Metode.....	13
Operasjonalisering av Sosial Blanding	13
Gjennomgang av datamaterialet.....	15
Pålitelighet, etterprøvbart og validitet	16
Teori	17
Sosial blanding	17
Nabolagseffekter	18
Gentrifisering	24
Stadier av gentrifisering	24
Samhandling på tvers av tilhørighet.....	26
Kritikk av social mix	27
Fordrivelse av eksisterende befolkning.....	27
Sosial integrering versus økt bevissthet rundt klasseforskjeller.....	28
Tilgangen til offentlige boliger	28
Å omplassere vanskeligstilte fremfor å håndtere årsakene til problemene	29

Polarisering mellom opprinnelige beboere og nyinnflyttede	29
Regenerasjon for et nytt eller gammelt lokalsamfunn?.....	30
Muligheter innenfor sosial blanding	30
Alternativ 1: Integrering for det eksisterende lokalsamfunnet.....	30
Alternativ 2: Mixed Income Public Housing	31
Empiri.....	32
Program for områdeløft.....	32
Programmets mål.....	32
Kommunal- og moderniserings departementet – nasjonal strategi for den boligsosiale politikken.....	34
Flere skal kunne eie egen bolig	35
Leie skal være et trygt alternativ	35
Sosial bærekraft i boligpolitikken	36
Norsk offentlig utredning (NOU) «Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for alle»	37
Innledning – problemforståelse og situasjonsbeskrivelse	38
Vurderinger av bokonsentrasjon – årsaker, konsekvenser og situasjonen i Norge	41
Områdesatnsing.....	42
Analyse.....	50
Nabolagseffekter og grunnårsaker	50
Gentrifisering – regenerering for nye eller gamle beboere?.....	51
Polarisering og samhandling	54
Sosial blanding og den sosiale boligpolitikken i Norge	55
Konklusjon	59
Litteraturliste	63

Figuroversikt

<i>Figur 1 (Ostendorf et al, 2000, s. 375)</i>	21
<i>Figur 2 (Ostendorf et al., 2000, s. 275)</i>	22
<i>Figur 3 (Ostendorf et al., 2000, s. 376)</i>	22

Introduksjon

En av den norske boligpolitikkenes mest sentrale mål er at alle skal ha trygge og gode hjem (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s.5). Fokuspunktene for denne innsatsen er å bidra til at flere skal kunne eie egen bolig, men de ønsker også at leiemarkedet skal være et trygt alternativ, å sikre sosial bærekraft i boligpolitikken, og sikre tydelig rollefordeling og god kompetanse på området (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). I Norge bor over 80 prosent av befolkningen i sin egen eide bolig, en andel som har vært stabil siden 1980-tallet (Husbanken, 2019, s. 50). Likevel øker andelen med vedvarende lav inntekt, og enda færre av dem eier egen bolig (Husbanken, 2019, s. 50).

I norske byer har man sett en økning i sosioøkonomisk segregering de siste årene, og dette er samme tendensen man ser i andre europeiske byer (Sørvold, Nordvik og Turner, 2020, s. 66: NOU: 16, s. 13). Særlig blir det lengre mellom de rikeste og de fattigste (NOU:16, s. 13), og man ser at «oppnopning av levekårsproblematikk» har fått større oppmerksomhet de siste årene (NOU 2020: 16, s.13). En av utfordringene som knyttes til områder med «oppnopning av levekårsutfordringer», er at innbyggerne i slike områder vil ha færre muligheter til å forbedre sin sosiale standard. Dette er både på grunn av mangel på muligheter og tilgang til arbeidsnettverk, men også gjennom stigmatisering av området og dermed de som bor der (NOU 2020: 16, s. 13: Musterd og Andersson, 2005, s.763).

Det blir pekt på at i motsetning til homogene og sosialt segregerte nabolag, har heterogene «sosialt blandende nabolag» flere positive effekter på sosial mobilitet og utdanning (NOU, 2020, s.138). Ettersom det er begrenset i hvilken grad politikere kan diktere hvor folk skal bo, er en vanlig tilnærming å revitalisere en neglisjert bydel for å differensiere nabolaget (Musterd og Andersson, 2005, s. 761). Tilnærmingen blir gjerne å introdusere øvre/middelklasse i et område med lavere sosioøkonomisk standard, samtidig som man iverksetter fysiske tiltak, for å gjøre området mer attraktivt. Slike tiltak blir omtalt som «sosial mix» innenfor urban planlegglitteratur (Arthurson, 2002, s. 246)

Dermed blir det ofte et politisk press om å "løfte" disse nabolagene gjennom revitaliserings prosjekter, som enten fokuserer på å oppgradere de eksisterende omgivelsene - eller gjennom nye prosjekter som skal tiltrekke andre grupper, typisk i middelklassen (Sørvold, Nordvik og

6

Turner, 2020, s. 75). Disse tiltakene er ment for å lindre polarisering mellom forskjellige sosioøkonomiske grupper, men anses også som et middel i seg selv for å forebygge og bekjempe fattigdomsrelaterte utfordringer (Husbanken, Program for Områdeløft, 2014, s.6). I Norge er en slik programsatsing *Program for Områdeløft*, som er finansiert av Husbanken og retter seg mot storbykommuner med områder med særlige levekårsutfordringer. I tillegg finnes det flere *Områdesatsninger* utover dette (NOU 2020: 16, s. 230).

Betydning

Det er en generell trend at ulikheten øker, også i Norge (NOU:2020, 16). Selv om ulikheten generelt sett er liten i Norge sammenlignet med mange andre vestlige land, ser man spesielt at de 10 prosent rikeste har hatt en svært mye større vekst i realinntekt enn de 10 prosent fattigste siden 1990-tallet (Dicken, 2015, s. 315). En økende ulikhet vil også forsterke eksisterende bosettingsmønstre, som igjen vil forsterke den sosioøkonomiske segregeringen i byene.

Per i dag har Norge også et program som jobber målrettet med å finne løsninger på levekårsutfordringer i norske storbyer (Husbanken, 2014, s. 6). Husbanken understreker også viktigheten av kunnskapsutvikling i denne prosessen, slik av vi kan lære mer om hvordan man kan løse lignende utfordringer i andre byer i Norge (Husbanken, 2014, s. 8).

Hvis man tar utgangspunkt i at økt sosial blanding øker sosial mobilitet som grunnlag for boligpolitikken, er det en rekke ting man må ta hensyn til. For det første så er man avhengig av at alle antakelsene som dette bygger på stemmer. Videre er man avhengig av at denne antakelsen passer i den gitte kontekst. Innbyggere i land med stor grad av privatisering av tjenester og lite regulering av markedet være mer sårbare for fallende landverdi, slik som USA og Australia, der mye av det empiriske grunnlaget kommer fra (Ostendorf et. Al, 2001). Dette er fordi landverdien avgjør i hvilken grad man har tilgang til tjenester, slik som arbeidsplasser, skoler og private velferdsordninger. I Norge og flere europeiske land, vil gjerne offentlige skoler og velferdsordninger være tilstrekkelig, og man blir dermed ikke like sårbare for endringer (Ostendorf et. Al, 2001).

Hvis man forflytter økonomiske vanskeligstilte fra ett sted til et annet, samtidig som at statistikken kan vise større likhet, vil gruppen også miste synlighet (Arthurson, 2002, s. 255). Dermed vil man både mislykkes i å faktisk forbedre livssituasjonen til målgruppen som strategien sikter på, samtidig som situasjonen deres blir mindre synlig og blir frigjort fra politisk press (Arthurson, 2002, s. 255).

En analyse av eksisterende tiltak, kan gi grunnlag til å evaluere hvilke tiltak som bør endres, videreføres eller avsluttes. Dessuten, ved å identifisere mer effektive boligpolitiske virkemidler vil man frigjøre ressurser til en mer treffsikker boligpolitikk og planprosess. Forhåpentligvis vil kunne bidra føre til at man får en mer treffsikker og helhetlig boligpolitikk i fremtiden. Dessuten vil en analyse være til nytte ettersom at det er bred politisk enighet om hvilke konfliktområder som allerede eksisterer, men svært ulike tilnærminger til hvordan disse skal håndteres.

Problemstilling

Hovedproblemstilling;

I hvilken grad brukes sosial mix tenkning som kunnskapsgrunnlag i norsk boligpolitikk?

Underproblemstillinger:

Hvordan tar de i betraktning den norske konteksten når de implementerer disse teoriene?

Hvordan har de tatt høyde for kritikkene av teorien?

Avgrensning

I denne oppgaven ønsker jeg å avgrense til den sosiale boligpolitikken i Norge, og hvordan den forholder seg til fattigdomsbekjempelse spesielt i forhold til områdeløft og områdesatsninger, samt hvordan man forholder seg til «opphopninger av levekårsutfordringer» i norske byer. Et sentralt spørsmål er hvorvidt boligpolitikken brukes aktivt til å bedre livssituasjonen til vanskeligstilte eller om den har andre mål.

Jeg ønsker å utforske både hvilke målsettinger vi har og hvilke tiltak som iverksettes for å nå disse målene. Deretter ønsker jeg å se hvorvidt det finnes utilsiktede konsekvenser av gjeldende praksis, og om det er mekanismer på plass for å motvirke disse.

Hovedhypotese

Min hypotese er at det teoretiske utgangspunktet for mye av gjeldende målsetting og praksis er med en forutsetning om at den sosioøkonomiske sammensettingen har betydning og genererer nabolagseffekter, og dermed at man kan forvente å se noen av utfordringene og konfliktpunktene som medfølger. Derfor vil jeg redegjøre hvordan sosial blanding ser ut i forhold til målsetting og praksis, og se etter disse i gjeldende plandokumenter.

Norsk boligpolitikk

Boligpolitikk omhandler offentlige myndigheters tiltak for å forbedre boforhold. Denne politikken iverksettes gjennom økonomisk finansiering enten i form av lån eller tilskudd til oppføring og forbedring av boliger, oppgradere bomiljø eller subsidiering av bokostnader for husstander som er økonomisk eller på annet vis vanskeligstilte (Valheim, 2021).

En svært sentral del av norsk boligpolitikk er en sterk satsning på at flest mulig skal eie egen bolig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 5). Norge skiller seg fra andre land ved at vi har en høy andel boligeiere, og at også flere unge og vanskeligstilte eier egen bolig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 3). Denne satsningen underbygges med at dette øker stabiliteten til den økonomiske situasjonen til dem som eier sin egen bolig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s.12), men også at dette lønner seg på samfunnsøkonomisk nivå. Man ser også at stabilitet i bosituasjonen er spesielt viktig for barn og unge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s.7).

Ansvarsfordeling

I Norge så er det først og fremst individets ansvar å sørge for at man har bolig (Kommunal-og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 1). Likevel så iverksettes den norske boligpolitikken av et bredt spekter av aktører:

Kommunen har to viktige roller i det boligsosiale arbeidet. For det første er det kommunenes hovedansvar å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene skal også tilrettelegge for et velfungerende boligmarked. Kommunene har over tid blitt mer fristilte til å organisere dette arbeidet selv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.9). Det betyr også at det er stor variasjon i både organisering og gjennomføring av tiltak fra kommune til kommune (Econ Pöyry, 2008, s. 27).

Husbanken jobber hovedsakelig med kommunene for å støtte opp deres arbeid både faglig og økonomisk, og har som oppgave å forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet, samt å bidra til at vanskeligstilte skal kunne anskaffe og beholde egnet bolig (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2020, s.9). I mange tilfeller jobber de økonomisk og forvalter bostøtte, startlån, og tilskudd og lån til utleieboliger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.9). Ettersom at en av deres sentrale oppgaver er å forhindre fattigdomsrelaterte utfordringer (Husbanken 2014, s. 6), har de fått en stadig sterkere rolle i kunnskapsutvikling og formidling knyttet til bostedsrelaterte utfordringer og forebygging av dette.

Statsforvalteren sin rolle er å samordne det boligsosiale med andre velferdspolitiske initiativ på regionalt nivå (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.9). Slik ønsker man å sikre en mer helhetlig innsats gjennom alle styringsnivåene slik at alle instanser er mer beredt for å møte den enkeltes situasjon.

Frivillig sektor og ideelle organisasjoner bistår de formelle systemene ved å tilby boliger og tjenester for vanskeligstilte på boligmarkedet, og har en sentral rolle med å videreformidle brukernes behov (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, s. 9)

Private utbyggere er kanskje en av de viktigste aktørene når det kommer til regulering av boligprisene, ettersom boligpolitikken de senere årene først og fremst har fokusert på å prisregulerte ved å øke tilgangen til boliger. Flere kommuner har også samarbeid med private utbyggere og boligbyggerlag for å etablere offentlige og private utleieboliger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 9). I tillegg anvender kommunene i større grad det private leiemarkedet for å plassere vanskeligstilte, fremfor å ha egne utleieboliger tilgjengelige (Kristiansand Kommune, 2017, s. 5.)

Områdesatsninger

I følge Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) er områdesatsninger et samarbeid mellom stat og kommune, som skal bidra til bedre miljø, boforhold og levekår i byområder med store levekårsutfordringer (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Med levekårsutsatte områder refereres det til områder «der store deler av befolkningen scorer under gjennomsnittet på en rekke levekårsvariabler» (Husbanken 2021). Dette defineres nærmere med at lokalbefolkningen kan ha lavere inntekt, lavere utdanning, færre i arbeidslivet, og at flere lever under fattigdomsgrensen (Husbanken 2021).

Disse satsningene jobber med opprustning av bo- og nærmiljø, møteplasser og aktiviteter, bedre integrering av innvandrere, bedre resultater i grunnskolen, redusere frafallet i videregående skole, få flere i arbeid, minske kriminaliteten og styrke folkehelsen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022)

Områdesatsninger blir finansiert gjennom årlige handlingsprogrammer med konkrete tiltak, hvilket legger grunnlaget for søknad for statlig delfinansiering, innenfor bl.a. programmet for områdeløft (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022)

Metode

Den empiriske delen av oppgaven vil bestå av en kvalitativ analyse av norske offentlige plandokumenter. Jeg mener at dokumentanalyse vil være en god måte å sette seg inn i hva som ligger til grunn for gjeldende boligpolitikk.

Dokumentene som jeg ønsker å analysere er i stor grad strategidokumenter og programplaner for boligsosial politikk. Jeg kommer til å fokusere på planer på statlig nivå, og hente planer og veiledende dokumenter fra Kommunal- og moderniserings departementet, og fra Husbankens eget bibliotek, ettersom at det er disse er aktørene som i størst grad legger føringene for den helhetlige nasjonale boligpolitikken.

Denne oppgaven kommer til å fokusere spesielt på områdesatsninger. Områdesatsninger er den strategien innenfor norsk boligpolitikk som mest konkret adresserer betydningen av sosial komposisjon i et nabolag i sammenheng med fattigdomsbekjempelse.

Operasjonalisering av Sosial Blanding

Social mix – sosial blanding på norsk – refererer nabolag sammensatt av husholdninger med ulik sosioøkonomisk utgangspunkt (Musterd og Andersson, 2005, s. 762). Dette er et ideal knyttet til ideen om at individer, spesielt fattige, vil få bedre muligheter til å forbedre egne muligheter for sosial mobilitet, så lenge de får leve i et sosialt blandet miljø (Musterd og Andersson, 2005, s. 761). Revitaliseringstiltak, som ønsker å introdusere en bredere sosioøkonomisk sammensetning, som blir referert til som «sosial mix» innenfor urban planleggingslitteratur (Arthurson, 2002, s. 246).

Det er begrenset i hvilken grad politikere kan diktere hvor folk skal bo, uten at myndighetene skulle utøvet svært inngrepene krav ovenfor sine innbyggere (Musterd og Andersson, 2005, s. 761). Altså har myndighetene begrenset mulighet til å oppnå et slikt sosialt blandet miljø direkte. Derfor bruker politikere heller boligpolitiske virkemidler for å påvirke bosettingsmønstrene (Musterd og Andersson, 2005, s. 761).

Ved hjelp av slike boligpolitiske virkemidler, mener Alan Walks og Richard Maaranen (2008, s. 293) nabolagsrevitalisering kan i realiteten kamuflere gentrifisering, og blir derfor tatt frem som et positivt politisk virkemiddel for å oppnå både økonomisk og sosiale målsettinger for bykjerner. Dette skjer gjerne gjennom at man bygger nye boligbygg, eller oppgraderer eksisterende byggmasse. Dermed blir gentrifisering av fattige nabolag løftet frem et positivt bidrag til å «forbedre» byen til fordel for «sosial blanding» og etablering av en «sosial balanse» (Walks og Maaranen, 2008, s. 293). Dette oppnåes først og fremst gjennom å introdusere middelklassen til disse områdene.

Begrepet «social mix», eller sosial blanding, blir ikke brukt i stor grad i norsk kontekst, og må dermed operasjonaliseres for å kunne analyseres.. Med dette formål vil jeg definere sosial blanding som;

tiltak som målrettet prøver å differensiere en innbyggersammensetning innenfor et gitt geografisk område, for å bekjempe eller forebygge fattigdom eller andre sosiale utfordringer.

Derfor vil jeg heller se etter formuleringer knyttet til å «differensierte nabolag», «områdesatsninger» og tilsvarende, eller strategier som kan knyttes opp mot tenkning innenfor sosial blanding. Tilsvarende vil jeg også se nærmere på hva som ligger bak problemforståelsen av fenomener som homogene nabolag, segregering, polarisering og «opphopning av sosiale problemer».

Altså ønsker jeg å se etter hvorvidt å leve i et homogent nabolag er sett på som en utfordring i seg selv- og om differensiering av nabolag blir fremstilt som en mulig løsning i seg selv. Videre vil jeg se på hvilke forutsetninger man legger til grunn for strategiske valg og planer og se om disse også kan ha utgangspunkt i sosial mix tenkning.

Disse dokumentene forklarer gjerne hvilke veivalg som er tatt, og vil kunne belyse hva som har blitt vektlagt og hvilke verdier som ligger til grunn. Slike dokumenter holder også ofte høy faglig standard, og vil være pålitelige til å fremskaffe presis informasjon.

Gjennomgang av datamaterialet

Det første dokumentet jeg vil se på er «Program for Områdeløft» (Husbanken, 2014). Dokumentet setter klare rammer for hvilke kriterier som må oppfylles for å ta del i programmet, hvilke tiltak det innebærer og dens mål. Den begrunner også bakgrunnen for programmet. Det er spesielt dette jeg vil fokusere på, men også hvilke forutsetninger som ligger bak for målsettingen- og rasjonaliteten bak disse.

Det neste dokumentet jeg ønsker å analysere er den nasjonale strategien den for boligsosiale politikken i perioden 2021-2024 «Alle trenger et trygt hjem» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Denne fremlegger konkrete målsettinger og satsningsområder for boligpolitikken de neste årene. Her vil jeg se spesielt på mål 3 om sosial bærekraft i boligpolitikken, men også analysere den grunnleggende problemforståelsen av sosiale utfordringer innenfor boligpolitikken.

Neste dokument jeg vil se på er det mest omfattende dokumentet, «Levekår i byer- gode lokalsamfunn for alle» (NOU 2020: 16,). Her vil jeg også analysere problemforståelsen av problemstillinger som «segregering og opphopning av sosiale problemer» (NOU 2020: 16, s. 13), hvilket rasjonale som ligger til grunn for den problemforståelsen, hvordan de foreslår å løse disse utfordringene og på hvilket grunnlag.

På grunn av masteroppgavens begrensede omfang, vil jeg ikke analysere hele dokumentet, men fokusere på noen områder. Første del jeg vil analysere omhandler perspektiv og problemstillinger knyttet til boligsituasjonen i Norge i dag. Del III handler om årsaker og konsekvenser, og denne ønsker jeg å se på i sin helhet ettersom at dette godt kan besvare hvordan kunnskapsgrunnlaget for boligpolitikken er bygget opp. Del IV handler om strategier og tiltak og er åpenbart relevant for denne oppgaven. Innenfor denne delen vil jeg se på kapittel 15, som ser på områdesatsninger.

Pålitelighet, etterprøvbarehet og validitet

Offentlige statlige dokumenter

Når man bruker offentlige statlige dokumenter kan man regne med at dokumentene er autentiske og er tydelige (Bryman, 2016, s. 552).

Det som man derimot må ta i betraktning når man jobber med offentlige dokumenter som datakilde er at kredibiliteten kan påvirkes av hvorvidt opphavet til dokumentet er partisk (Bryman, 2016, s. 553). Dette er i stor grad også et fokus denne oppgaven, ettersom denne oppgaven ønsker å utforske hvorvidt de veiledende forarbeidene til den norske boligpolitikken er preget av partiskhet til nabolagseffekter og sosial blanding som løsning på levekårsutfordringer.

Med hensyn til representativt utvalg, vil dette også være vanskelig å ta høyde for der slike dokumenter i seg selv er relativt unike, ettersom utvalget prøver å være uttømmende for den norske boligsosiale politikken. Det er begrenset hvor mange offentlige planer som finnes for dette på nasjonalt nivå, men de som finnes kommer til å brukes i datagrunnlaget i oppgaven.

Teori

Sosial blanding

Social mix, eller sosial blanding, er den teoretiske redegjørelsen av hvorfor det er mer gunstig å danne heterogene og sosialt differensierte nabolag, som en av de positive bieffektene ved gentrifisering. I USA og mange europeiske land blir dette sett på som et mål- der forutsetningen er at fattige som prøver å forbedre livssituasjonen vil ha bedre sosial mobilitet hvis de bor i et sosialt blandet nabolag (Musterd og Andersson, 2005, s. 761). En av begrunnelsene for dette er at personer i fattigere nabolag mangler rollemodeller og tilgang til muligheter spesielt knyttet til tilgang til arbeidsplasser (Arthurson, 2002, s. 246)

Strategier knyttet til sosial blanding er gjerne stedsbaserte, og blir gjerne knyttet til gamle arbeiderstrøk, eller områder som har en høy konsentrasjon av offentlige boliger. Stedsbaserte tilnærminger blir ifølge Pike, Rodríguez-Pose & Tomaney (2017) definert som stedssensitive strategier, som bedre skal redusere suboptimalisering og ulikheter på et sted ved å effektivisere offentlige goder og tjenester utfra lokale behov (Pike et al, 2017, s. 188). Altså antas det at når man tar høyde for lokaliteten, vil man kunne bryte negative vekstmønstre som er til hinder for forbedring av levekår for innbyggerne.

Etter andre verdenskrig var det boligmangel, som førte til at man bygget svært mange offentlige boliger (Arthurson, 2002, s. 245). Boligene viste seg å være av dårlig design og bygget i dårlig kvalitet, som førte til at disse forfalt raskt (Arthurson, 2002, s.245). Etter hvert har områdene i stadig større grad blitt preget av fattigdom, lav utdanning, kriminalitet og arbeidsløshet (Arthurson, 2002, s. 245). For å motvirke dette har det offentlige prøvd en rekke strategier. Blant annet iverksatte de prosjekter for økt ansettelse, oppussing av boliger og områdene rundt, medvirkningsprosjekter, og øke den sosioøkonomiske sammensetningen av innbyggere i boligene (Arthurson, 2002), altså skape et sosioøkonomisk differensiert nabolag.

Mange refererer til USA som empirisk grunnlag for sosial blanding som strategi (Ostendorf, et al. 2001: Arthurson, 2002, s. 246). Dette problematiseres av Ostendorf et al. (2001, s. 372) som poengterer at i USA er muligheter, både knyttet til arbeid, skole og velferdstjenester, i stor grad knyttet til markedsøkonomien (Ostendorf et al. 2001, s. 372), og favoriserer steder

med konsentrerte ressurser. I europeiske velferdsstater vil derimot relasjonen mellom bosted, utdanning, arbeid og inntekt være mye svakere.

Ettersom at det amerikanske systemet driver frem ulikheter i en annen skala enn europeiske velferdsstater er det ikke sannsynlig at det blir dannelser av "ghettoer" på samme måte (Ostendorf et al. 2001, s. 372), selv om man kanskje ser en utvikling mer i den retting de senere årene også i Norge (NOU 2020: 16, s. 13).

Nabolagseffekter

Støtte for sosial blanding er basert på antakelsen om at underprivilegerte mennesker blir dobbelt belastet av å leve i nabolag med konsentrert fattigdom- og at å introdusere husstander i middelklassen vil påvirke resten av nabolaget positivt (Arthurson, 2002, s. 246). NOU-en «Leveår i byer» definerer nabolagseffekter som; «(...) 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.» (NOU:16, s.15). I norsk kontekst omtaler man gjerne slike områder som «områder med opphopning av levekårsutfordringer» (NOU 2020: 16).

Antakelsen ligger for det første i at befolkningsgrupper som er høyere enn visse terskelnivåer av fattigdom kan skape negative selvforsterkende effekter (Sørvold et al, 2020, s. 69). Den andre antakelsen er at hvis man bor i områder med en befolkningsgruppe, der andre deler av befolkningen bor utenfor, vil man kunne risikere et skille mellom «oss» og «de andre», hvilket kan skade tillit og følelsen av felleskap i et større område (Sørvold et al, 2020, s. 69).

Det er mye litteratur som kvantifiserer korrelasjonen mellom forskjellige aspekter ved et bomiljø og livssituasjonen til menneskene i miljøet (Galster, 2012, s. 23). Galster (2012) påpeker at selv om korrelasjonen er etablert, er det langt færre som har forsøkt å avdekke årsakssammenhengene mellom levekårsutfordringer og nabolagseffekter (Galster, 2012, s. 23). Galster (2012) deler inn de mekanismene som oftest blir forespeilet å produsere nabolagseffekter i fire hovedkategorier; Sosial samhandling, miljø, geografisk og institusjonell (Galster, 2012, s. 24).

- **Sosial samhandling**; referer det til de sosiale prosessene innad i nabolaget spesielt knyttet til lokal normdannelse, adferdsmønstre, nettverk, sosial påvirkning og kontroll (Galster, 2012, s. 25).
- **Miljømessige mekanismer**; her pekes det spesielt på både naturlige og menneskeskapte steds kvaliteter som kan påvirke mental og fysisk helse direkte, uten at det nødvendigvis påvirker adferd (Galster, 2012, s. 25). Dette kan være faktorer som eksponering for vold, fysiske omgivelser, støy og forurensning (Galster, 2012, s. 25-26)
- **Geografiske mekanismer**; referer til aspekter ved stedet som kan påvirke beboernes livsgrunnlag kun på grunnlag av stedets fysiske lokasjon. Dette kan være knyttet til begrenset fremkommelighet, dårlig fremkommelighet, eller at offentlige tjenester ikke har myndighetsområde (Galster, 2012, s. 26). I den forbindelse kan det innvendes at både infrastruktur og lokasjon av offentlige tjenester helhetlig sett er avgrenset av politiske prioriteringer, mer enn geografiske attributter.
- **Institusjonelle mekanismer**; er faktorer som gjerne bestemmes utenfor nabolaget, som knytter seg til stigmatisering, lokale institusjonelle ressurser og lokale markedskrefter (Galster, 2012, s. 26-27).

Altså handler mye av litteraturen om nabolageffekter om hvilke mekanismer som produserer nabolageffekter, selv om det også her ikke er konsensus om hvilke aspekter ved nabolageffekter som skulle veie tyngst med tanke på hvordan nabolag påvirker øvrige sosiale faktorer (Galster, 2012, s. 23).

Andre forskere redegjør også for noen av de forventede sammenhengene knyttet til nabolageffekter. For det første så har mer ressurssterke familier en større trekraft, ettersom tjenester og arbeidsmarked følger konsentrerte ressurser. Dette vil igjen forbedre tjenestetilbudet for hele nabolaget (Arthurson, 2002, s.248). Spesielt i land som avhenger i stor grad av et privat skolesystem, vil ressurssterke familier for eksempel kunne øke skoletilbudet for hele nabolaget. Også når statlige tilbud avhenger av å nå en minimumsgrense av huseiere vil dette positivt forsterke et nabolag. Dette er spesielt relevant i land sterkt preget av markedsøkonomi- slik som USA, Storbritannia og Australia.

En annen antakelse er at spesielt unge i fattigere nabolag mangler rollemodeller og tilgang til muligheter knyttet til tilgang til arbeidsplasser (Arthurson, s. 246; Musterd og Andersson, 2005, s. 763). I boken "American Apartheid" påstår de på at segregerte boligmønstre er hovedansvarlig for skapelsen av den «urbane underklasse» (Ostendorf, et al, 2000, s. 374).

Her refererer de til "fattigdomskultur". Etter dette synet, er sammenhengen at segregering skaper de strukturelle omstendighetene for motkulturer der utdanning, arbeid og familieliv ikke lengre er de sentrale verdiene, og at innbyggerne involverer seg i aktiviteter som undergraver deres mulighet for å lykkes i livet (Ostendorf et al., 2000, s. 374). At man dermed ikke har gode rollemodeller for "borgerlig adferd" forsterker syklusen. I motsetning til Murray (1984, sitert i Arthurson, 2002 s. 246) som utviklet teorien om "fattigdomskultur", tilbakeviser Wilson denne teorien ved å peke på større samfunnsmessige prosesser, og dermed unngå å skylde på vanskeligstilte for deres situasjon. En kritikk er likevel at dette konseptet blir implementert ukritisk og ender med å bli brukt politisk for å skylde på lokalsamfunnene for deres eget utenforskap. At myndigheter ser for seg å skape sosialt inkluderende, helhetlige og bærekraftige nabolag ved å introdusere huseiere i middelklassen mener Arthurson (2002, s. 246) er i overkant optimistisk.

Selv om rollemodellteorien i ettertid har blitt skrinlagt i fagmiljøet ettersom det legger urettmessig mye skyld på vanskeligstilte for sin situasjon (Arthurson, 2020, s. 246), kan mye tyde på at segmenter av denne tenkningen har «overlevd» innenfor plandiskursene knyttet til sosial blanding, og i grunnlaget for frykten for «opphopning av levekårsutfordringer»

Minoriteter uten utdanning har også liten mulighet til å få post-industrielt arbeid, så de får heller lavt lønnede jobber i industrien, som er et ustabil marked. Minoriteten i middelklassen flytter gjerne ut av de fattigste nabolagene som forsterker trenden med at det bare er de fattigste som blir igjen, som igjen isolerer dem fra majoritetssamfunnet. Resultatet blir uansett at de faller utenfor majoritetssamfunnet (Ostendorf, et. Al, 2001). Denne effekten er spesielt tydelig i amerikansk kontekst der jobber, utdanning og rettigheter er markedsstyrt og geografisk lokasjon har større påvirkning på hvilke muligheter man har, men dette er en tendens som er spesielt fremtredende i land med neoliberalistisk økonomi, i kombinasjon med å ha en svak offentlig tjenesteytelse.

En studie fra Nederland har sett på sammenhengen mellom den politiske ambisjonen om å bekjempe fattigdom gjennom sosial blanding, med utgangspunkt i segregering og nabolageffekter. Ostendorf, Musterd og De Vos (2001, s. 371) uttrykker at i Nederlands kontekst er bruken av "ghetto" stort sett en politisk skremselsretorikk, knyttet til en debatt om "ghettofisering" der antakelsen er at denne utviklingen negativt påvirker sosial mobilitet (Ostendorf, Musterd og De Vos, 2000, s. 372).

I Nederland ser man ikke slike konsentrasjoner av fattigdom, og dermed heller ikke effektene av den. I Nederland er det en økende frykt mot homogene nabolag ved tanke på inntekt- men bare de med homogen fattigdom. Dermed er policyen at man skal utvikle et "differensiert boliglager" (Ostendorf et al., 2000, s. 372). Dette blir gjort med å blande forskjellige boenheter med tanke på pris og størrelse innenfor samme utviklingsprosjekt (Ostendorf et al, 2000, s.373). Sosial blanding blir gjerne presentert som en løsning på fattigdomsproblemet (Ostendorf et al. 2000, 273).

Når man oppnår sosial blanding i et nabolag, er det antatt at problemer knyttet til å være fattig og underprivilegert vil bli lindret og dermed gir positiv sosial mobilitet. I den forbindelse presenterer Ostendorf et al, (2000) noen grafer for hvordan slike antakelser ville slå ut i statistisk analyse;

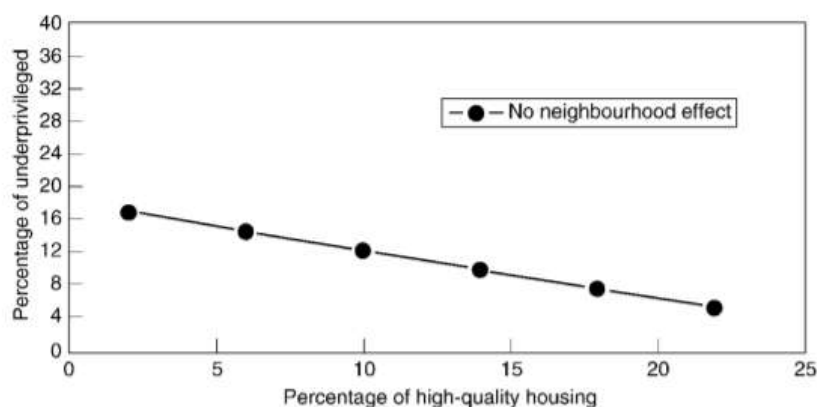


Figure 1. Theoretical model: no neighbourhood effect.

Figur 1(Ostendorf et al, 2000, s. 375)

Første graf illustrerer at det er en åpenbar negativ individuell sammenheng mellom å bo i bolig av høy kvalitet- og å være vanskeligstilt (Ostendorf et al, 2000, s. 374). Altså er det mindre sannsynlig at en som er vanskeligstilt bor i en bolig av høy kvalitet. Dermed vil et

nabolag med høy andel vanskeligstilte også ha lavere prosent av høykvalitetsboliger. I et slikt tilfelle er det ingen nabolagseffekter.

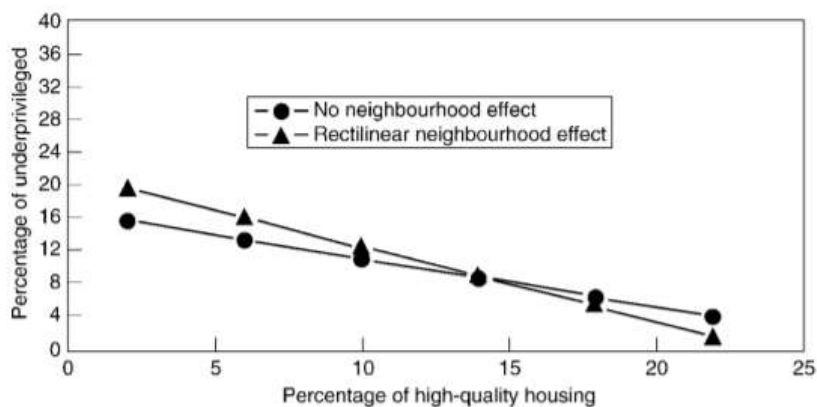


Figure 2. Theoretical model: rectilinear neighbourhood effect.

Figur 2 (Ostendorf et al., 2000, s. 275)

I denne modellen forutsetter man at det forekommer nabolagseffekter. I dette tilfellet vil det bli relativt flere vanskeligstilte når andelen i høykvalitetsboliger synker- forårsaket av nabolagseffekten. Et viktig poeng er at dette ikke reduserer eller øker det totale antallet vanskeligstilte, bare forekomsten i et nabolag, altså er dette et nullsumspill (Ostendorf et al, 2000, s. 375). Politikk etter denne modellen vil ikke forbedre levevilkårene for vanskeligstilte, bare omplassere dem i deres nåværende sosioøkonomiske posisjon.

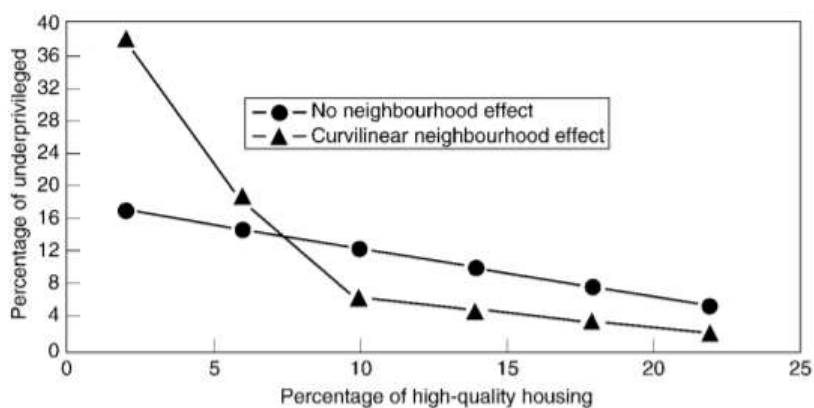


Figure 3. Theoretical model: curvilinear neighbourhood effect.

Figur 3 (Ostendorf et al., 2000, s. 376)

I denne modellen er antakelsen at sammenhengen mellom høykvalitetsboliger og antall vanskeligstilte er sterk, og at forskjellen minker desto større andelen høykvalitetsboliger. I

denne modellen eliminerer man også det tidligere problemet, for i denne modellen vil også den totale summen av vanskeligstilte synke- altså man antar at mange som tidligere var vanskeligstilte ikke lengre er det, takket være nabolagseffekten (Ostendorf et al, 2000, s. 376). Ostendorf et al. (2000) argumenterer for at det kun er denne modellen som rettferdiggjør en restruktureringspolitikk (Ostendorf et al, 2000, s. 376).

Målet til den urbane omstrukturingsstrategien er å forbedre vilkårene for positiv sosial mobilitet- som skal redusere antall fattige mennesker. De påpeker at tidspunktet (2000) studien ble gjennomført, var tiltakene så nye at det ikke var mulighet for en longitudine studie, og at antallet "fattige" var så lavt at målinger var vanskelig. Konseptet av fattigdom er i denne studien ikke regnet ut ifra inntekt ettersom dette i seg selv ikke sier så mye om mulighetene for positiv sosial mobilitet- hvilket gjerne er fokuset for slike initiativ (Ostendorf et al, 2000, 376).

Deres analyse fant ikke støtte for at det nabolag med blandede boenheter hadde lavere tilstedeværelse av underpriviligerte. Analysen viste også at sammenhengen mellom «underpriviligerte» og kvalitet på boliger ikke var kurvet, slik som figur 4. antar (Ostendorf et al, 2000, s. 277). Her peker de på at de i såfall måtte gjort dette i en by med flere underpriviligerte. Studien konkluderer med at det ikke finnes sterkt empirisk grunnlag for at urban omstrukturering kommer til å bidra til å nå sosiale mobilitetsmål. Videre er bosettingsmønster en konsekvens og ikke årsak til sosiale forskjeller. Derfor vil det være mer hensiktsmessig å innrette tiltak knyttet til arbeidsliv og utdanning- fremfor å rette tiltak mot å oppløse lommer av fattigdom.

Selv om nabolagseffekter i stor grad bare blir diskutert i forbindelse med fattigere nabolag, er det verd å merke seg at risikoen for en adskilt «subkultur» gjelder i alle former for homogene nabolag, også dem med konsentrert velstand. Ostendorf et al. (2000) påpeker at konsentrasjon av en sosial gruppe bare blir problematisert når det er en høy konsentrasjon av fattige, ikke når det er høy konsentrasjon av rike (Ostendorf et al. 2000, s. 272). Dette er kanskje spesielt verd å merke seg i Oslo, der ser man spesielt at det er den gruppen med høyest inntekt som bor best segregert fra resten av befolkningen, også omtalt som «gyldne ghettoer» (Sørvold et al, 2020, s. 70).

Gentrifisering

Gentrifisering er også et viktig begrep knyttet til diskursen rundt sosial blanding, spesielt blant dem som kritiserer teorien, ettersom at mange at tiltakene som skal differensiere den sosiale sammensettingen i praksis leder til gentrifisering (Walks og Maaranen, 2008, s. 294). Gentrifisering defineres i *Levevilkår i byer* (NOU 2020: 16, s. 15) som «en prosess der områder, gjerne gamle og sentrumsnære arbeiderbydeler, rehabiliteres og rustes opp, og nye befolkningsgrupper med høyere inntekter flytter inn».

Walks og Maaranen (2008, s. 294) argumenterer for at det ligger et økonomisk insentiv for det offentlige å tilrettelegge for gentrifisering. Ettersom byer konkurrerer med hverandre for kapital og kompetent arbeidskraft ønsker de fleste byer å kunne markedsføre seg som attraktive, tolerante og harmoniske steder, og ønsker dermed å ha god statistikk på disse karakteristikene (Walks og Maaranen, 2008, s. 294).

Videre har det vært en viktig antakelse innenfor urbanisme at for å tiltrekke seg «talent», altså den kreative klassen som har høy kulturell kapital, er man nødt til å ta i bruk policy som tilrettelegger for gentrifisering i bysentre (Walks og Maaranen, 2008, s. 294). For å tiltrekke seg denne gruppen må stedet tilby gode stedskvaliteter høy levestandard (Asheim og Gertler, 2005, s. 298). Slike arbeidere bosetter seg gjerne i steder som karakteriseres med en kjerne av kreative yrker og arbeidere, og er preget av sosialt mangfold og toleranse (Asheim og Gertler, 2005, s. 298). Dermed har ambisjonen om å få middelklassen tilbake til bysentrene gitt både det offentlige og det private markedet et insentiv for å for skifte fokus fra å yte tjenester og verne lavinntektsgrupper – mot «kontrollert og inkluderende gentrifisering» (Walks og Maaranen, 2008, s. 294). Dermed blir narrativet heller å få middelklassen tilbake til bysentrene, motivert av og markedsført som et initiativ for å «minske sosiospatial segregering og styrke det sosiale vevet i underprivilegerte nabolag» (Walks og Maaranen, 2008, s. 294)

Stadier av gentrifisering

Det finnes en hypotese om at gentrifisering forekommer i stadier, basert på empirisk forskning i USA og Storbritannia (Walks og Maaranen, 2008, s. 296). Det første stadiet starter

når et nabolag forfaller, ikke lengre blir investert i, eller blir fraflyttet etter landeiere gradvis investerer mindre i vedlikehold ettersom landverdiene faller og området får stadig dårligere omdømme.

Dette fører til at leieprisene faller, og blir attraktivt for «pioner» som gjerne er innenfor kunstneriske yrker, eller ellers tilhører motkulturer (Walks og Maaranen, 2008, s. 296). Ettersom denne gruppen ofte har høy kulturell kapital, men lav økonomisk kapital, så unngår de å forskyve de eksisterende beboerne. Derimot øker de standarden lokalt med å selv renovere egne bopeler. På denne måten omsetter de kulturell kapital til økonomisk kapital og både øker potensielle leiepriser til neste beboer, samtidig som de gir nabolaget en unik estetikk og sjarm (Walks og Maaranen, 2008, s. 296)

Dette leder til neste stadiet i prosessen, der pionerne har etablert en base som gjør at mindre risikovillige grupper, med mer kapital og større valgfrihet når det kommer velge bopel, velger å bosette seg i disse områdene. I sin tur ser bedrifter at det er et markedssegment for nye typer handel og tjenester i området. Dermed begynner området å bli mer attraktivt for mer ressurssterke grupper, som kan utkonkurrere arbeiderklassen og de med begrenset kapital som i utgangspunktet var målgruppen for de nye tilbudene (Walks og Maaranen, 2008, s. 296).

Det tredje stadiet handler om den sosiale omstruktureringen av nabolaget. Når nabolaget begynner å bli populært, vil også de minst risikovillige investere i nabolaget. Da vil eierandelen øke i nabolaget, og de resterende av de opprinnelige beboerne vil falle bort (Walks and Maaranen, 2008, s. 297). Da vil også nisjebutikkene og spesialbutikkene i større grad byttes ut med mer konvensjonelle bedrifter og kjeder.

De siste stadiene av gentrifisering er det Walks og Maaranen kaller «super gentrifisering» (Walks and Maaranen, 2008, s. 298). Dette fenomenet som ble observert i Brooklyn, der området ble «oppdaget» av eliten, som igjen utkonkurrerer middelklassen med sine investeringer og gjør området hyper-eksklusivt, som i sin tur gjør det tidligere arbeiderstrøket uopnåelige for alminnelige borgere.

Forskningen knyttet til denne syklusen av gentrifisering er riktignok spesielt relatert til USA – og gjennomført på 1970-tallet. Walks og Maaranen (2008) peker på at noen av pådriverne for

gentrifisering har endret seg siden. Eksempelvis ser man at private eiendomsutviklere er villigere til å ta større risiko i «inner cities». Likevel har disse mekanismene blitt intensivert gjennom neoliberalisme, som i sin tur setter press på det offentlige til å liberalisere sikkerhetsmekanismer som er ment til å verne leietakeres rettigheter (Walks og Maaranen, 2008, s. 297).

Samlet sett ser man gjerne at gentrifisering fører til at bydeler fornyes, men i den forbindelse går også prisene på boligmarkedet opp, og marginaliserte grupper risikerer å bli presset ut av nabolagene (Millstein og Hofstad, 2017, s. 14).

Samhandling på tvers av tilhørighet

Et av de mest grunnleggende premissene for støtte sosial blanding er ideen om at nabolag med blandet inntekt skaper et miljø som fasiliterer positiv vekst hos vanskeligstilte beboere (Arthurson, 2002). Forventningen er at man skal utvikle inklusive nabolag som gir positive rollemodeller for "gode borgere" og tilgang til arbeidsnettverk.

Det som derimot ble observert var at sammenliknet med huseiere i middelklassen, var beboere i sosiale boliger mindre mobile og brukte mer tid i hjemmet (Arthurson, 2002, s. 247). Huseiere vil derimot oppsøke tilbud og aktiviteter utenfor sitt eget nabolag, og dermed bli frakoblet fra nabolaget. Altså vil gruppene store deler av tiden ikke være på samme sted (Arthurson, 2002, s. 247).

Et annet fenomen som er verdt å merke seg i den forbindelse er at middelklassen er de som har utvist størst skepsis til å ha sosialt blandende nabolag (Arthurson, 2002, s. 248). Middelklassen er også de som ønsker størst distanse fra lavere sosiale lag, som er konsistent med generelle funn knyttet til sosiale interaksjoner, sosiale nettverk og sosial distansering (Arthurson, 2002, s. 248). Flere studier konkluderer med at i nabolag som er sosialt blandet, er det svært usannsynlig at velstående beboere samhandler med andre grupper (Arthurson, 2002, s. 248). Altså var det lite belegg for å anta at gruppene bidrar til hverandres sosiale nettverk (Arthurson, 2002, s. 248).

Kritikk av social mix

På tvers av studiene er det noen sentrale kritikker av grunnlaget for sosial blanding:

Fordrivelse av eksisterende befolkning

Uavhengig av hvilke faktorer som driver frem gentrifiseringen så har enhver gentrifiseringsprosess potensiale til å fordrive de eksisterende beboerne ut av sine nærmiljøer (Walks og Maaranen, 2008, s. 298), der de mest sårbare på boligmarkedet rammes først. Ved innførelsen av boligpolitikk som har som mål å skape sosial blanding, impliserer man at en høy konsentrasjon av offentlige boliger og inkluderende felleskap er gjensidig utelukkende (Arthurson, 2002). Selv om graden av samhold vil variere fra sted til sted fant de også steder preget av sterkt sosialt samhold og støttede nettverk i forkant av regenerasjonsprosjektene (Arthurson, 2002).

Liknende tendenser har man som tidligere nevnt også funnet i Norge at der områder som statistisk, eller gjennom omdømme, blir sett på som et problematisk område, uten at innbyggerne føler at karakteristikken av området stemmer overens med deres stedsforståelse (NOU 2020: 16). Dermed vil gjerne spenninger oppstå når myndigheter ønsker å bryte opp disse lokalitetene gjennom å endre befolkningssammensetningen.

Når nabolagene skal brytes opp gjennom regenerasjonsinitiativer så blir samholdet og støttestrukturene også truet, der de eldre ofte har blitt avhengige av disse uformelle strukturene (Arthurson, 2002). Arbeiderklassenabolag har ofte utviklet en dugnadsånd for å kompensere for manglende tilbud, som følge av lite disponibel inntekt. Prosessene devaluerer lokalsamfunnets innsats i felleskapet, samtidig som de lokale ressursene som lokalbefolkningen har hatt tilgjengelig blir kjøpt opp og kommodifisert (Walks og Maaranen, 2008, s. 298). I Salisbury-prosjektet i Australia identifiserte de derfor disse strukturene på forhånd og sørget for å flytte naboer i samme område for å prøve å bevare relasjonene og strukturene (Arthurson, 2002). Ulempen er at dette er vanskelig å gjennomføre i større prosjekter og er ressurskrevende. Dermed er gjerne resultatet at det oppstår spenninger mellom ambisjonen om å skape mer inklusive samfunn ved å bryte opp allerede inklusive lokalsamfunn (Arthurson, 2002).

Sosial integrering versus økt bevissthet rundt klasseforskjeller.

Et annet argument er at istedenfor å viske ut forskjeller, vil eksisterende forskjeller bli desto tydeligere, og dermed øker spenningene i nabolaget (Arthurson, 2002). En studie gjort i Mitchell Park i Australia fant at beboere i offentlig boliger utviste skepsis til at mer velstående beboere skulle bo ved siden av dem (Arthurson, 2002, s. 248). Dette indikerer at slike regenereringsprosjekter bare bidrar til å øke bevisstheten rundt sine manglende ressurser – istedenfor at de eksisterende beboerne blir inkludert i et nettverk med flere muligheter for dem til å forbedre sin situasjon. I tillegg til å øke bevisstheten opplever innbyggerne i offentlige boliger å bli omplassert og forflyttet- og at mange i den forbindelse følte seg sosialt isolert grunnet de tydeligere klasseskillene (Arthurson, 2002, s. 253).

Tilgangen til offentlige boliger

En av de fremste virkemidlene for å påvirke sosial sammensetning i et nabolag er å rive eller selge ut offentlige boliger for å tjene inn til regenerasjonsprosjektene (Arthurson, 2002, s. 252; Ostendorf et al., 2000, s. 373). Selv om mange slike utsalg gir de eksisterende beboerne forkjøpsrett, vil boligkjøp for flesteparten av beboerne i de offentlige boligene være et usannsynlig alternativ (Arthurson, 2002, s. 252). Arthursons studie undersøker dette i australsk kontekst og hennes studie ble utført for en del år tilbake, men det er mye av de samme virkemidlene som benyttes i Norge, der kommunene i mindre grad eier utleieboliger, men heller belager seg på det private markedet, og selger ut sitt eget boliglager (Kristiansand kommune, 2017, s. 5).

I Arthursons studie ser man blant annet i Inala-prosjektet at bare en av tre offentlige boliger ble erstattet med en ny offentlig bolig (Arthurson, 2002, s. 252). Altså blir gjerne resultatet færre offentlige boliger i sum. Man ser også i Norge at færre utleieboliger finansieres offentlig (Husbanken, 2019, s. 11). Arthurson (2002) peker på at man ser et skifte fra at det offentlige fremskaffer boliger til at private aktører i større grad tar denne rollen, hvilket vil skape et delt boligmarked og videre bidra til økte forskjeller (Arthurson, 2002, 252).

I tillegg til å fordrive de opprinnelige beboerne, vil dette også gå utover de som står på venteliste for å få tilbud om offentlig finansiert bolig (Arthurson, 2002, s. 252). Altså vil mange av regenerasjonsprosjektene på sikt gjøre det vanskeligere for økonomisk vanskeligstilte å få og beholde tilgang til offentlige boliger (Arthurson, 2002, s. 252)

Å omplassere vanskeligstilte fremfor å håndtere årsakene til problemene

Initiativene har tidligere blitt kritisert for å bare bryte opp områder med høy konsentrasjon av fattigdom, fremfor å faktisk håndtere problemet (Arthurson, 2002: Walks og Maaranen, 2008: Sørvoid et al, 2020: Ostendorf et al, 2001). Boliger har blitt revet som et tiltak for å håndtere "systematiske sosiale og kriminelle problemer" i Australia, som en «del av en større plan om å bekjempe kriminalitet og andre sosiale utfordringer» (Arthurson, 2002, s. 254). En rekke forskning viser at å flytte på problematiske beboere simpelthen bare flytter på de assosierte problemene- uten å lede til konstruktiv forandring (Arthurson, 2002, s.254).

Altså vil forestillingen om "nabolagseffekter" som årsak til sosiale problemer limitere mulighetene for innovasjon og handlekraft i forvaltningen (Arthurson, 2002, s. 255). Når nabolagene blir heterogene, og "problematisk elementer" blir mindre synlige blir det felleskapets ansvar at "de privilegerte" hjelper de "underprivilegerte" som videre normaliserer forventingen om at middelklassen fungerer som "rollemodeller" for vanskeligstilte- istedenfor å se til strukturelle utfordringer som hindrer vanskeligstilte å forbedre sin livssituasjon (Arthurson, 2002, s. 255). Først og fremst virker det som at dette er et politisk virkemiddel for å omdirigere oppmerksomheten fra kriminalitet, arbeidsledighet, fattigdom og andre komplekse problemer.

Polarisering mellom opprinnelige beboere og nyinnflyttede

Det hypotetiske utfallet for gentrifisering eller revitaliserings initiativer for nabolag er både høyere polarisering mellom inntektsgruppene og ulikhet, men også sosial blanding og mangfold (Walks og Maaranen, 2008, s. 298). Dette gjelder spesielt i de innledende fasene av gentrifisering. Det som det ikke blir tatt høyde for er derimot at det er de med minst økonomisk og sosial kapital er de som blir fordrevet først.

I USA ser man at dette rammer skjevt også med tanke på etnisk bakgrunn, der minoritetene gjerne er de første som må flytte (Walks og Maaranen, 2008, s. 298), men også i Norge vet man at av dem som er mest sårbare på boligmarkedet, og spesielt leiemarkedet som rammest først, er innvandrerfamilier (NOU 2020: 16, s. 145). Dermed vil man ikke kunne etablere et mangfold på den måten som teorien forespeiler, for man mister segmenter av befolkningen i prosessen.

Det blir også antydnet at gentrifisering bidrar til polarisering og segregering, på grunn av fordrivelsen av noen grupper. Istedenfor å skape et harmonisk felleskap på tvers av tilhørighet, ser man heller at både etniske og økonomiske spenninger øker, etter hvert som konkurransen om boliger og lokale ressurser tilspisser seg (Walks og Maaranen, 2008, s. 294).

Regenerasjon for et nytt eller gammelt lokalsamfunn?

Det er stort sett de nyinnflyttede som i hovedsak opplever godene av oppgraderingene (Arthurson, 2002, s. 255). Spørsmålet blir da heller om de som ikke har mulighet til å flytte tilbake vil dra fordel av regenerasjonsprosessen – om de blir reintrodusert i sine nettverk, eller om de bare opplever å få sine lokalsamfunn oppbrutt. Arthurson (2002) argumenterer for at det på flere måter kan være positivt å beholde noe konsentrasjon og synlighet, slik at det blir mer press for myndigheter å innføre gode tiltak- selv om det ikke nødvendigvis har vært tilfellet frem til nå.

Muligheter innenfor sosial blanding

Alternativ 1: Integrering for det eksisterende lokalsamfunnet

Waterloo-prosjektet var et samarbeid mellom myndighetene, University of New South Wales, School of Social Work og de lokale innbyggerne (Arthurson, 2002, s. 256). De jobbet på lokalt nivå for å identifisere prosjektets målsetninger. Målet var å oppnå et "myndiggjort", "bærekraftig" og "sammensveisert" lokalsamfunn. Men fremfor å rive gamle bygninger og selge offentlige boliger, var tiltakene rettet mot de eksisterende innbyggerne for å kompensere for manglende sosiale og økonomiske ressurser i området (Arthurson, 2002, s. 256). Dette er

et viktig poeng fordi fattigdom og mangel på materielle ressurser i områdene genererer utenforskap og hindrer deltakelse i storsamfunnet, ikke at de ikke har naboer i middelklassen. Isteden jobbet de med sysselsettingsstrategier, bedre samfunnstjenester, og tiltak for å forsterke etnisk mangfold.

Ettersom man ikke skiftet ut beboerne kan det heller ikke betviles hvem tiltakene var til hjelp for. De jobbet også for å skape arenaer for mennesker i flere etniske grupper for å samhandle sammen på en måte som de ikke ville ellers.

Alternativ 2: Mixed Income Public Housing

I motsetning til i Norge, der offentlige boliger kun blir tilbudt som et siste alternativ, ga The South Australian Housing Trust tilgang til at alle kunne søke på offentlig bolig (Arthurson, 2002, s. 257). Eneste krav er å ikke eie eiendom. Slik kan beboere med bedre økonomi betale usubsidiert leie, samtidig som de med dårlig økonomi kan få subsidiert leie. På denne måten vil de offentlige boligene kunne generere høyere inntekter, samtidig som man kan få et mer sosialt sammensatt nabolag (Arthurson, 2002, s. 257).

Den norske tilnærmingen er at offentlig botilbud kun skal være absolutt siste utvei. South Australian Housing Trust har også i senere tid gått mer i denne retning, men det man ser da er at områdene med offentlige boliger blir mer stigmatisert grunnet at fattigdommen er større (Arthurson, 2002, s. 257), samtidig som familier må slite lengre før man får hjelp, og dermed ha det vanskeligere med å komme seg ut av uføret igjen. I USA har de justert denne tilnærmingen etter å innse at den ikke er spesielt bærekraftig (Arthurson, 2002, s. 258). På denne måten til man forhindre konsentrasjon av fattigdom, men også gi boligene et lavere utgiftstrykk (Arthurson, 2002, s. 258).

Empiri

Program for områdeløft

Programmet for områdeløft sier helt innledningsvis at «kampen mot fattigdom er et av regjeringens satsningsområder» og at programmet for områdeløft er en del av dette arbeidet (Husbanken, 2014, s.6). Videre skriver de at programmet har en «velferdspolitisk begrunnelse» og skal stimulere til positiv utvikling innenfor et geografisk område. Målgruppen for programmet er områder med dokumentert levekårsproblematikk, der de spesifiserer dette som "fysiske og sosiale bolig-, bo- og nærmiljøutfordringer» (Husbanken, 2014, s. 6). Videre må søker-kommunene kunne vise til et utviklingspotensial og dokumentere sine relasjoner til aktuelle aktører.

Fysiske utfordringer i området defineres nærmere som knyttet til nedslitt eller utdatert bygningsmasse, lite attraktive utearealer og trafikk- og støyproblematikk (Husbanken, 2014, s. 6). Sosiale utfordringer karakteriseres som sammensatte utfordringer knyttet til sosiale nettverk, ressurser, tillit, trygghet og medborgerskap (Husbanken, 2014, s. 6).

Videre understrekes det at et områdeløft blir mer effektivt hvis det inngår i en helhetlig offentlig innsats som rettes mot levekårsutfordringer i et område, og har potensiale for å snu en negativ utvikling innenfor et geografisk område (Husbanken, 2014, s. 6). Programmet legger også til grunn sine erfaringer fra Groruddalen, Husbankens kommunesatsning, og tilsvarende initiativer i andre land, spesielt Danmark og Sverige (Husbanken, 2014, s. 6)

Programmets mål

Programmet har to hovedmål, det ene knyttes til bærekraft, og det andre til kunnskapsutvikling og gjennomføring (Husbanken, 2014 s. 8). Målet om bærekraft knytter seg til sosial bærekraft og at «Program for områdeløft skal gjøre et levekårsutsatt område mer fysisk og sosialt bærekraftig» (Husbanken, 2014 s. 8). Med dette mener de at det skal være en stabil langsiktig positiv utvikling der fysiske og sosiale faktorer skal ses i sammenheng. De deler inn i seks resultatområder;

- 1) *Bolig- og byggekvalitet*: Disse målene fokuserer på energi- og miljøeffektivitet, samt universell utforming. Her fokuseres det også på at boligsammensetningen skal være mer variert, og at bygningsmassen skal bli fysisk og estetisk opprustet (Husbanken, 2014, s. 8).
- 2) *Bomiljø*: Dette deler Husbanken også inn i fysisk og sosialt miljø. I denne delen fokuseres det mer på samspill mellom beboere, gode møteplasser for alle aldersgrupper og tiltak knyttet til sikkerhet, slik som oppgraderte fartsårer, belyste gangveier etc. (Husbanken, 2014, s. 8).
- 3) *Barn og unges bo- og nærmiljø*: Innenfor programmet er målet at barn og unge skal ha et stabilt bomiljø, ha gode møteplasser og god samhandling mellom kommune, skoleverk og frivillige organisasjoner (Husbanken, 2014, s. 9).
- 4) *Deltakelse og medvirkning*: Dette målet fokuserer på at det skal være økt samhandling og økt sosial kapital for å fremme tilhørighet og lokal deltakelse. For å sørge for dette er målsetningen at det skal være mer egenorganisert aktivitet i nabolaget, økt deltakelse og samhandling i beboeraktiviteter, et økt medlemstall og økt aktivitetsnivå i lokale lag og organisasjoner, et felles nærmiljø-/kontaktutvalg i området og ulike lag og organisasjoner, nye frivillige lag og organisasjoner, lokal ungdom er mobilisert som lokale ledere og «rollemodeller», og at beboere er delaktige i planleggingsprosesser (Husbanken, 2014, s. 9).
- 5) *Lokale og tilgjengelige servicetilbud*: Målsettingen her er blant annet å få etablert nye offentlige servicetilbud og tjenester i området. Videre ønsker de å få flere private service og handelstilbud, samtidig som man oppgraderer det eksisterende tilbudet. De ønsker også å forbedre koordineringen av tilbudene (Husbanken, 2014, s. 9).
- 6) *Opplevd bokvalitet*: Den siste faktoren handler om den subjektive opplevelsen av å bo i området etter et slikt program er gjennomført og koker ned til at flere opplever å bo i egnet bolig, og at flere har ønske om å bli boende i området (Husbanken, 2014, s. 9).

Kommunal- og moderniserings departementet – nasjonal strategi for den boligsosiale politikken

Dette dokumentet fremstiller den norske boligpolitikken som vellykket, ettersom at de fleste bor i gode trygge hjem (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 3). Dette underbygges med at 8 av 10 eier egen bolig, og at eierandelen også er høy blant innvandrere og unge. Videre er der færre bostedsløse i Norge. Fra 2012-2016 ble antall bostedsløse redusert med en tredjedel og i storbyene gikk tallet ned med 40%, og Norge har det laveste antallet bostedsløse noen gang (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.3)

Den offentlige strategien for boligpolitikken etablerer klart at det er et privat ansvar å sørge for å ha et sted å bo (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 5). Derfor er boligpolitikken strategi å stimulere til velfungerende boligmarkeder gjennom effektive plan- og bygningsprosesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 5).

Den største utfordringen for denne strategien er derfor at noen husholdninger ikke kan skaffe og holde på en egnet bolig. Den sosiale boligpolitikken i Norge handler derfor om at man ikke skal få boligproblemer i utgangspunktet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 5). Utfordringene som pekes på i rapporten er at det fortsatt er flere som trenger hjelp til å skaffe og holde egnede boliger, og at flere opplever ustabile boligforhold som preges av hyppig flytting, og dette fører til at spesielt barn og unge mangler stabilitet i møte med skole og omgangskrets (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 3).

De ulempene som dårlige boforhold gir, blir ekstra store for barn og unge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 7). Blant utfordringene er at hyppige flyttinger kan føre til rotløshet og utenforskap. Dårligere boforhold kan også føre til dårligere helse, hvilket igjen påvirker skolerresultater og dermed arbeidsmuligheter senere i livet. Av de som var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2019 var 44% barn og unge, og barn med innvandrerbakgrunn utgjør over halvparten av disse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 7). I tillegg til at barn og unge skal ha gode boforhold, er også mennesker med nedsatt funksjonsevne en prioritet. Målet er at de skal kunne velge bosted og form på lik linje med funksjonsfriske.

Flere skal kunne eie egen bolig

Både offentlig og privat sektor etterlyser flere leie-til-eie modeller som de kan ta i bruk, slik at flere har mulig til å holde egen bolig. Både kommunene og private aktører har pekt på at høye boligpriser og strenge krav til egenkapital har vært til hinder for at mange får etablert seg på boligmarkedet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 12).

De senere årene har det kommet flere modeller spesielt utviklet av private utbyggere for at flere skal kunne kjøpe boliger. Disse modellene sikter seg gjerne på «mellomsjiktet», altså de som ikke kvalifiserer for boliglån, men som vil kunne kjøpe etter en periode med sparing. Det finnes ingen samlende beskrivelse av disse initiativene, og de er heller ikke evaluert. Derfor vil regjeringen i samarbeid med private og offentlige aktører beskrive, videreutvikle, evaluere og dele erfaringer slik at man på grunnlag av dette kan oppskalere. Slik kan man hjelpe flere førstegangskjøpere inn på boligmarkedet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 12).

Leie skal være et trygt alternativ

Utfordringer som trekkes frem på leiemarkedet i dag er høye leiekostnader, lav boligstandard, lite tilpassede boliger og bomiljø, og lite forutsigbarhet i både det offentlige og private leiemarkedet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 16). Videre har SSB dokumentert at leietakere oftere har problemer med dårlig bomiljø enn eiere av egen bolig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.18). I tillegg til å utvide Husleietvistutvalgets virkeområde nasjonalt og potensielt lengre minstetid på kontrakter, er det foreslått tiltak for å bedre leieforhold å fremme gode boforhold gjennom brukermedvirkning. Dette ønsker de å oppnå gjennom samarbeid mellom staten, kommunesektoren, private utleiery, forskningsmiljøet, utviklere og leietakerne selv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.17).

Det norske leiemarkedet består i stor grad av private som leier ut en del av sin bolig, eller en bolig de disponerer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.20). Altså er disse enhetene ikke faste utleieobjekter, men boliger som kan tas ut og inn av markedet.

Regjeringen mener at hvis man øker tilbudet av utleieboliger, der flere driftes profesjonelt, vil man kunne skape et sunnere utleiemarked (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 20). Husbanken har i dag allerede ordninger for å gi lån til utleieboliger, men i dag er det først og fremst til vanskeligstilte. En av modellene er lånefinansiering av private boliger med tilvisningsavtale. Altså alle boligene som dekkes skal være utleieboliger, og opptil 40 prosent av disse skal kunne disponeres av kommunen til utplassering av vanskeligstilte. Resten, samt de boligene som ikke kommunen ikke har behov for, kan disponeres på det åpne markedet med minstekrav om 5 års kontrakter. Slik vil man kunne skape stabilitet i bosituasjonen for leietakerne, samtidig som man har fått en større spredning av både offentlige og private utleieboliger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 20).

Sosial bærekraft i boligpolitikken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) trekker frem at det er vanskelig for lavinntektsgrupper og barnefamilier å etablere seg i knutepunkter på grunn av høye boligpriser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.23). Det trekker de frem som en av årsakene til opphopning av levekårsutfordringer i noen områder. Dette er uheldig for målet om sosialt bærekraftig byutvikling som skal ha plass til alle lag i befolkningen. De trekker også frem at det er kommunene er avgjørende som planleggere og reguleringsmyndighet for å ivareta en sosialt bærekraftig byutvikling, og at de har ansvar for å forhindre problemer i boligmarkedet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 23).

Innspill fra kommunene, utbyggere og forskere viser at kommunene ønsker flere verktøy for å kunne ivareta den sosiale bærekraften i boligbyggingen og stedsutviklingen. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.24). Noen av forslagene går i retning av prisregulering, men her sier regjeringen av man ikke ønsker slike løsninger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 24). Selv om prisregulering har fungert i andre land har ikke dette kommet uten kostnad (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.24). De mener også at man har fare for å fortrenge privat engasjement. Dermed vil de heller fokusere på å stimulere til velfungerende boligmarkeder gjennom effektive plan- og byggeprosesser, og til en bærekraftig regulering av finanspolitikken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 24)

Det de derimot heller vurderer er hvorvidt kommunene bør ha større handlingsrom til å påvirke fordelingen mellom leie- og eierboliger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 24). Spesielt vil de prioritere at barnefamilier får et stabilt nabolag over tid. Et tiltak er eksempelvis tilvisningsavtaler med lån fra Husbanken for å skaffe flere leieboliger i trygge bomiljø. I tillegg vil de vurdere om kommunene bør få anledning til å kreve at en andel nye boliger skal tilbys gjennom etableringsmodeller (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 24).

Et annet virkemiddel de trekker frem for å forbedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk område er områdesatsninger – altså områdeløft. De refererer til områdeløft og beskriver at tilskudd fra Husbanken skal brukes til fysiske tiltak som bidrar til å øke kvaliteten i bygninger og uteområder, og til utvikling av nye bomiljøtiltak, boligkonsepter og lignende som bidrar til å bedre et område fysisk og sosialt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.24). Områdesatsningene er forankret i en intensjonsavtale og er koordinert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I forbindelse med lite fornyelse i distriktene, og utfordringer med å rekruttere arbeidskraft, har regjeringen også en ambisjon om å tilby bedre finansiering av boliger i distriktene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 26). Dette skjer først og fremst gjennom lokalbankene, men kommunene kan også avvike fra kravet om at mottakere av startlån må ha hatt langvarige økonomiske utfordringer, hvis dette er til hinder for lokal utvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 24).

Innenfor Granavolden-plattformen fremgår det at regjeringen vil styrke det boligsosiale arbeidet, og at trygge og gode boforhold er viktig for å bekjempe fattigdom. Målet om trygge gode boforhold er også forankret internasjonalt, spesielt gjennom FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 28). Selv om det er statens ansvar å overholde internasjonale avtaler, har dette ansvaret blitt delegert videre til kommunene.

[Norsk offentlig utredning \(NOU\) «Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for alle»](#)

Dette er en gjennomgang av hva By- og levekårsutvalget kom frem til i den norske offentlige utredningen «Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for alle» (NOU 2020: 16).

Innledning – problemforståelse og situasjonsbeskrivelse

NOUen "Levekår i byer" (NOU 2020: 16, s. 13) innledes ved å introdusere noen sentrale perspektiv på den nåværende situasjonen i norske byer. Noe av det første som trekkes frem er at segregering og opphopning av levekårsutfordringer har fått mer oppmerksomhet de senere årene (NOU 2020: 16, s. 13). Man har sett en tendens til at mennesker med levekårsutfordringer gjerne bor i bestemte områder av byene. Utfordringene er sammensatte og knyttes gjerne til at folk har liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet, lav inntekt, lav utdanning, dårlige norskkunnskaper, trange boliger og/eller dårlig helse (NOU 2020: 16, s. 13). I utredningen slår de fast at "segregerte byer kan gjøre det vanskelig å nå sentrale samfunns mål» (NOU 2020: 16, s. 13)

NOUen peker på at den økonomiske segregeringen i Norge har økt noe de siste tiårene (NOU 2020: 16, s. 13) Den sosioøkonomiske sammensetningen av boområder i perioden 1992-2015 viser at områdene har blitt mer ensartede innad, og at man i større grad enten bor i et høyinntekt- eller lavinntektsområde (NOU 2020: 16, s. 13). Dermed ser man at forskjellene har blitt mindre innad i nabolagene, men at det til gjengjeld er større forskjell mellom nabolagene (NOU 2020: 16, s. 13). Dette har også vært trenden andre steder i Europa, selv om de fortsatt er mindre segregerte enn byer i USA, Afrika og Øst-Asia. Likevel viser tendensen at spesielt de rikeste og fattigste bor stadig mer adskilt (NOU 2020: 16, s. 13).

De senere tiårene har det også vært større oppmerksomhet rundt segregering etter innvandringsbakgrunn. Dette begrunnes med at antall innvandrere har femdoblet seg siden 1990-tallet, og at innvandrere gjerne har bosatt seg i byene (NOU 2020: 16, s. 14). Man har også sett at noen områder har en større andel innvandrere enn andre - dette også spesielt fordi at innvandrere i snitt har svakere økonomi enn befolkningen for øvrig, og dermed har færre muligheter i boligmarkedet (NOU 2020: 16, s. 14).

Undersøkelser viser også at beboere i utsatte byområder i helhet er fornøyde og trives i nabolagene sine. Dette gjelder også områder med opphopning av levekårsproblemer, der disse

også er preget av mangfoldige miljøer og levende lokalsamfunn (NOU 2020: 16, s. 14). Videre viste "Ung i Oslo"-undersøkelsen at uavhengig av hvor i byen ungdom vokser opp, har de det i helhet godt, der de lever aktive liv, føler trygghet, og har et godt forhold til sitt lokale felleskap (NOU 2020: 16, s. 14).

Mange opplever også stedstilhørigheten som sterk. Beboere som bor i områder med dårlig omdømme uttrykker gjerne at området har et ufortjent dårlig rykte, og at bak bildet som blir skapt i mediene er det ofte helt velfungerende, aktive nabolag (NOU 2020: 16, s. 14). Selv utvalget anerkjenner at de legger gjennomgående stor vekt på de uheldige effektene av "segregerte byer" - og at situasjonen derfor fremstår som mer problematisk enn den er i realiteten (NOU 2020: 16, s. 15). De peker også på at det kan være noen fordeler, ettersom at man lettere utvikler relasjoner med mennesker som har noe til felles med, og at positivt engasjement og levende nærmiljøer kan sameksistere med levekårsutfordringer (NOU 2020: 16, s. 15).

I hovedsak er situasjonen i analyseområdene positiv, men i enkelte områder, der konsentrasjonen av levekårsutfordringer er størst, er det en del utfordringer (NOU 2020: 16, s. 16). På individnivå ser man at husstander sliter med å bytte ut klær som er for små til barna sine, og at mange barn ikke har tilgang til fritidsaktiviteter eller feirer, og at ungdommer opplever å hverken ha mat i kjøleskapet, eller å få penger til mat (NOU 2020: 16, s. 17).

På kollektivt nivå ser man at det er store forskjeller mellom skoler i utsatte områder (NOU 2020: 16, s. 17). I noen skoler ser man at det er dårlige lærings- og skolemiljøer der elever har sosiale og språklige utfordringer. Andre skoler har mange elever som bor trangt og har dermed vanskelig for å ha arbeidsro utenfor skoletiden. Noen skoler opplever også at det er vanskelig å opprettholde kontinuitet i klassene, ettersom at mange elever flytter, eller bytter skole (NOU 2020: 16, s. 17). Likevel ser man også at mange elever med innvandringsbakgrunn har bedre prestasjonsutvikling enn andre elever (NOU 2020: 16, s. 17), og det er derfor viktig å få frem at skoler med høy andel innvandrere ikke er synonymt med dårlig læringsmiljø.

Utvalget viser til studier som indikerer at hvilket nabolag man vokser opp i kan ha betydning for senere utdanning, yrkesposisjon, arbeidstilknytning, inntekt, helse, rusbruk, sosiale normer

og hvor utsatt man er for vold (NOU 2020: 16, s. 20). Effekten på individnivå er liten eller moderat, men ettersom at dette gjelder mange barn, mener utvalget at samfunnseffekten kan være betydelig (NOU 2020: 16, s. 20). Samtidig viser studer at i nabolag der det er mye sosial kontakt mellom beboere, er avvikende sosial adferd mindre akseptert, og beboerne er mer tilbøyelige til å gripe inn i ubehagelige situasjoner (NOU 2020: 16, s. 20).

Angående segregering og sosial kontakt ser man at de sosiale båndene gjerne utvikler seg best blant dem som har noe til felles. Undersøkelser viser at naboer som har ulik sosial bakgrunn ikke nødvendigvis samhandler med hverandre (NOU 2020: 16, s. 21). Man ser også at de sosiale båndene er løsere i utsatte områder (NOU 2020: 16, s.21). Videre er ikke tett sosial kontakt kun fremstilt positivt. For det første kan sosiale nettverk bli så tette at de i gruppen ikke orienterer seg utad, og at man ikke får etablert et bredere nettverk som gjerne kommer til nytte i forbindelse med utdanning og jobbmuligheter (NOU 2020: 16, s. 21).

Når et flyttemønster fester seg i byene er de vanskelige å reversere (NOU 2020: 16, s. 24). Norge har hverken store drabantbyer, eller like store økonomiske forskjeller som andre land i Europa, takket være velferdsordninger og omfordelingspolitikk (NOU 2020: 16, s. 24). I tillegg ser man boliger i andre land i større grad går uten vedlikehold og forfaller enn i Norge (NOU 2020: 16, s. 24). Derfor understreker utvalget at det ikke er noen grunn til å tro at folk er misfornøyde med sine nærmiljø, og viser til at det spesielt er gode lokalsamfunn, møteplasser og arenaer for samhandling som er viktig når det kommer til å bygge tillit og medborgerskap på tvers av grupper (NOU 2020: 16, s. 24).

Utvalget peker på at segregering i stor grad kan sees på som en konsekvens av sosial ulikhet (NOU 2020: 16, s. 26). Situasjonen innad i områdene kan også forverres gjennom selvforsterkende negative prosesser (NOU 2020: 16, s. 26). For å forebygge at områder blir levekårsutsatte ser de på tre områder;

1. *Den økonomiske politikken og generell velferdspolitik*; som tidligere nevnt er sosiale ulikheter årsaken til at områder blir segregert økonomisk, og er derfor et sentralt fundament for gode levekår en god omfordelingspolitikk, utdanning og helse (NOU 2020: 16, s. 26).

2. *Byutvikling og boligpolitikk*: Gjennom byutvikling og boligpolitikk kan myndighetene påvirke hvordan økonomiske ulikheter setter spor i form av segregering. Videre ser de at "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" (NOU 2020: 16, s. 26).

3. *Sikre likeverdige tjenestetilbud og kultur- og fritidstilbud*: Lokale tjenester er kommunens ansvar, og i denne forbindelse må kommunene vurdere hvordan de skal fordele ressurser til ulike nabolag, slik at områdene får gode tjenester, uavhengig av levekår (NOU 2020: 16, s. 26).

Vurderinger av bokonsentrasjon – årsaker, konsekvenser og situasjonen i Norge

Utvalget slår fast at det er sannsynlig at økonomisk ulikhet gir økt segregering, men hvor raskt det skjer eller hvor sterk effekten usikkert. Flere faktorer spiller inn (NOU 2020: 16, s. 145). Generelt kan bedre boligområder dempe effekter, men at det likevel er usikkert om dette på lang sikt er nok til å hindre segregering (NOU 2020: 16, s. 145).

Ettersom Norge har høyere velstandsnivå og sterkere sysselsetting enn land vi naturlig sammenligner oss med, er vi likevel ikke helt sammenlignbare (NOU 2020: 16, s. 145). I motsetning til en del andre land har vi ikke store isolerte områder med boliger med jevnt over lav kvalitet, men er har i større grad en helhetlig planlegging, gode transportårer, og er jevnt over velholdte (NOU 2020: 16, s. 145). Likevel ser de at andelen lavinntektsfamilier i norske byer har økt mye. Innenfor byutviklingen ser man også at noen områder er preget av støy og luftforurensning, mangel på vedlikehold. Høyere etterspørsel legger også press på de arealene som finnes, og forringer uteområder (NOU 2020: 16, s. 145).

Flytting ut og inn av nabolag og byer påvirker hvordan de utvikler seg over tid (NOU 2020: 16, s. 145). Flytting kan forsterke segregering etter både inntekt, innvandrerbakgrunn og andre sosiale kjennetegn. De påpeker at tilsvarende studier ikke er gjennomført i Norge, men

funn fra Sverige og Danmark tyder på at selektiv flytting forekommer, ikke bare fordi innvandrere flytter til områder med andre innvandrere, men at den øvrige befolkningen unngår, eller flytter fra områder med høy andel innvandrere (NOU 2020: 16, s. 145).

Utvalget mener i likhet med regjeringen at en høyere eierandel virker stabiliserende med tanke på levekårsutfordringer. Boligeie kan skape bostabilitet i et nabolag og lage grunnlag for et sterke felleskap, som i sin tur kan være gunstig for barns hverdag. At flere eier egen bolig kan også fremme bedre vedlikehold og velstandsutvikling, som i sin tur trekker opp nærmiljøkvalitetene. De peker på at når flest mulig eier egen bolig, vil dette være med på å utjevne ulikhet, sammenlignet med dem som leier. Dermed mener de at en høy andel boligeiere burde ha en dempende effekt på segregering – selv om det ikke er godt nok grunnlag for å slå dette helt sikkert fast (NOU 2020: 16, s. 146).

Utvalget mener at en sosioøkonomisk variert befolkning i nabolagene er positivt, fordi folk treffes i nabolaget gjennom skoler, idrettslag, foreninger og lokale aktiviteter (NOU 2020: 16, s. 146). Man antar at når mennesker med ulik bakgrunn bor i samme område kan det bidra til å styrke relasjoner på tvers av ulike grupper. Også gjennom samhandling i felleskapet og i nærmiljøet vil kommunikasjon mellom beboere med ulik bakgrunn være med på å skape normer for hva som er akseptabel adferd, som i sin tur skaper sosialt lim og kollektiv handlekraft (NOU 2020: 16, s. 147).

Utvalget mener samtidig at det kan være ordensmessig å bo i områder med mindre sosiale forskjeller (NOU 2020: 16, s. 147). Eksempelvis liker mennesker å bo i nærheten av mennesker som ligner på dem selv, og vil kunne ha lettere med å samhandle og dermed skape bedre felleskap. De påpeker at flere undersøkelser også har indikert at naboer med ulik bakgrunn ikke nødvendigvis samhandler. Videre påpeker de at et sosialt blandet nabolag ikke i seg selv skaper bedre oppvekstvilkår for barn og unge, ettersom barn av familier med dårlig inntekt kan havne utenfor i nabolag med barn av familier med høy inntekt.

Områdesatsning

Områdesatsningene defineres som en tverrsektoriell innsats innenfor et område med levekårsutfordringer (NOU 2020: 16, s.223). Det viktigste kjennetegnet ved områdesatsninger er at de geografisk er avgrensede og har tiltak innenfor flere sektorer (NOU 2020: 16, s.

233). Tiltakene kan innebære både fysiske oppgraderinger av boområder og tiltak for å forbedre sosiale og individuelle levekårsutfordringer.

En av hovedbegrunnelsene for områdesatsninger er opphopning av levekårsutfordringer. De skriver at "Det er bred politisk enighet om at opphopningen av levekårsproblemer i Oslo indre øst er uakseptabel. Regjeringen, Stortinget og Oslo kommune ønsker en forenet innsats for å bedre levekår i Oslo indre øst" (NOU:16, s.223). Et annet fokus innenfor områdesatsningene er å forbedre samspillet mellom aktørene. Man ønsker at de ulike instansene skal kunne løse oppgavene sine på en mer effektiv og treffsikker måte (NOU 2020: 16, s. 223).

Selv om områdesatsningen har et mål om å bedre levekårene, er det ikke alle initiativene som er like konkrete i målene (NOU 2020: 16, s. 224). Likevel kan man si at fysisk oppgradering og sosiale tiltak utgjør kjernen i områdestastningene. Flere land som har hatt satsninger som ligner på den norske, har også trekk som skiller seg fra den norske. I andre europeiske land er det eksempelvis et uttalt mål om å skifte ut deler av befolkningen i levekårsutsatte områder, hvilket er grunnen til at man ser flere tiltak om å bygge om og selge offentlige boliger som del av områdesatsningene i Nederland og Danmark (NOU 2020: 16, s. 224).

Ettersom det finnes andre velferdsordninger som skal kompensere for levekårsutfordringer er det diskusjoner om hvilken rolle områdeløft har i dette (NOU 2020: 16, s. 224). Et utgangspunkt er i nabolagseffekter; da forutsetter det at nabolagseffekter virker negativt, og at det dermed følger at dette også virker positivt, og at man derfor kan bruke områdeløft til å påvirke den sosioøkonomiske sammensetningen (NOU 2020: 16, s. 225). Ifølge utvalget mener noen forskere at nabolagseffekter har en underliggende forestilling, selv om de ikke har funnet belegg for at beslutningstakere ser på nabolagseffekter. De av forskerne som anser nabolagseffekter som små vil også si at dette som grunnlag for områdeløft vil være svakt.

Andre ser heller på at områdesatsninger forhindrer at områder forfaller. Konsentrasjon av levekårsproblemer kan føre til selvforsterkende negative prosesser som økt fysisk forfall, nedleggelse av butikker, økt utrygghet, redusert samhold og dårligere omdømme. Dette fører i sin tur til at de som har mest ressurser flytter ut, som forsterker segregeringen av de med dårligst økonomi (NOU 2020: 16, s. 225). Med dette som utgangspunkt er ikke områdeløft nødvendigvis et middel for å forbedre menneskers sosioøkonomiske levekår, men å sikre at

områder ikke forfaller. Utfra denne tankegangen vil man heller bruke andre velferdspolitiske tiltak for å løse levekårsutfordringene, ettersom disse skyldes større strukturelle problemer som lønnsnivå, helse og fattigdom.

Det er også noen som fremhever at nabolaget er en lite egnet ramme for å bekjempe sosial eksklusjon og fattigdom (NOU 2020: 16, s. 225). De argumenter for at områdesatsninger kan gi et skjevt bilde av årsakene til utfordringene i utsatte byområder. Det kan gi et overdrevent inntrykk av at det er områdene som skaper utfordringer, fremfor at det er et resultat av økonomisk ulikhet og segregering. Utvalget referer Andersson og Musterd (2005), der politikerne viser "handlekraft" uten å håndtere de underliggende problemene på strukturelt nivå (NOU 2020: 16, s. 225-226).

En annen utfordring som blir pekt på i områdesatsninger er at krav til involvering av lokalbefolkningen kan skape urettferdige forventninger om at beboerne skal ta ansvar for utfordringer de ikke har forutsetninger for å løse (NOU 2020: 16, s. 226). Det er heller ikke alltid enighet om hva som er roten av problemene. Eksempelvis viste en undersøkelse i forbindelse med Groruddalen at ansatte i det offentlige som jobbet i Groruddalen har en tendens til å mene at levekårsutfordringene skyldes eksterne forhold, mens offentlige ansatte sentralt i kommunen eller i staten mente at utfordringene skyldes lokale forhold (NOU 2020: 16, s.226).

Det ikke er enighet om er hvorvidt områdesatsninger er egnet til å påvirke levekårsutfordringer. Ettersom programmene er prosjektbaserte og finansierte, kan det tenkes at det er lettere å velge kortsiktige løsninger, foran tiltak med mer langsiktig effekt (NOU 2020: 16, s. 226). I spørsmålet om den faglige diskursen rundt områdeløft refererer utvalget til en rekke av artiklene og argumentene som ble diskutert i teoridelen:

"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 innebygd 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, Posthumes mfl. 2013). Det kan dessuten være vanskelig å stanse utviklingen når nærmiljøet har en sosioøkonomisk blandet befolkning. Områdesatsning kan også forsterke eksisterende gentrifiseringsprosesser. Det gjelder særlig i byer med sterk boliggetterspørrel (Bergsten og Holmquist 2013, Jepsen og Nielsen 2018)."

(NOU 2020: 16, s. 226).

Tiltak med fokus på individuelle satsninger har imidlertid også blitt kritisert, der man har problematisert at beboere som får jobb gjennom et slikt tiltak velger å flytte ut av området når inntekten øker, og at man dermed har den samme utfordringen med nabolag preget av ut- og innflyttinger. Andre kritiserer dette synet igjen ettersom "utvikling for den enkelte aldri er negativt". Andre peker på at dette kan være en urettferdig prioritering, der mennesker med samme behov for tilrettelegging ikke får det grunnet at de bor i "feil nabolag". En annen kritikk som NOUen adresserer er at enkelte tiltak legger uforholdsmessig mye vekt på områdekvalitetene, selv om det er levekårsutfordringene som var grunnlaget for innsatsen.

Selv om store områdesatsninger gjennomføres, mener enkelte forskere at områdeløft har mistet popularitet, ettersom dette er store finansielle investeringer i andre europeiske land. Det man heller ser i økende grad er tendenser mot mer ekskluderende tiltak som å nekte arbeidsledige å bosette seg i enkelte områder, selv om slik ekskludering ikke har vist noe særlig effekt på nabolag (NOU 2020: 16, s. 226-227). Samtidig er dette svært inngripende politikk med store etiske utfordringer knyttet til diskriminering.

NOUen fastsetter noen mulige suksesskriterier for at områdesatsninger skal være vellykkede; Kunnskapsutvikling er en viktig forutsetning for at man skal kunne tilpasse tiltakene til de lokale utfordringene. Dette innebærer både overordnet kunnskap som statistikk og lokalkunnskap, men også systematisk gjennomgang av tiltakene for å kunne vurdere om de har effekt. Videre forutsetter de "bred involvering og samarbeid", altså at det offentlige, beboere, næringsliv og andre private aktører bør involveres fra start (NOU 2020: 16, s. 225).

Gjennomgående for områdeløftene i Oslo, Drammen, Stavanger, Bergen og Trondheim er målene bedre levekår. Strategiene er rettes mot bedre tjenester, områdeutvikling og mobilisering av ressurser (NOU 2020: 16, s. 227).

Erfaringer fra norske områdesatsinger

I utredningen ble det oppsummert noen erfaringer fra tidligere områdesatsninger i Norge, som også utgjør mye av grunnlaget for programmet for områdeløft (NOU 2020: 16, s. 227).

Groruddalsatsningen: Samlet sett kunne man se at man hadde lykket med å ruste opp det fysiske miljøet, og rundt 70% av beboerne i områdene i programmet mente at Groruddalen hadde fått bedre parker og turområder, og generelt sett hadde blitt et mer attraktivt sted å bo (NOU 2020: 16, s. 227). Derimot var det vanskeligere å se effekten på levekår. Utrederne fant heller ikke at innbyggernes trivsel og tilknytning til boområdet hadde endret seg generelt for Groruddalen heller, men en av begrunnelsene som ble lagt til grunn var at ressursene som ble satt inn, samlet sett var ganske små sammenlignet med øvrig ressursbruk i Oslo kommune (NOU 2020: 16, s. 227). Til tross for tiltakene økte ikke boligprisen i særlig grad, hvilket viser at omdømmet ikke var endret noe vesentlig. I evalueringen av satsningen mente utrederne at Groruddalsatsningen ville ha varige virkninger. De mente at de fysiske oppgraderingene ville ha varig virkning, spesielt om disse ble driftet godt og vedlikeholdt.

Oslo Sør; Her ble de gjennomført en områdesatsning mellom 2007 og 2018. Denne ordningen skilte seg fra Groruddalsatsningen ved at midlende var søkbare og ble tildelt til beboere og frivillige organisasjoner (NOU 2020: 16, s. 227). Evalueringen her viste at denne metoden medvirket til å imøtekomme lokale ønsker. I denne sammenheng var det spesielt knyttet til sosiale møteplasser, og de opplevde at arrangementer i lokal regi fikk bedre oppslutning på tvers av befolkningsgrupper (NOU 2020: 16, s. 227).

Handlingsprogrammet Oslo indre øst: Handlingsprogrammet for Oslo indre øst (1997–2006) var en satsning mellom stat og kommune for å bedre levekårene (NOU 2020: 16, s. 227). Målområdene var flere: bedre bo- og oppvekstforhold, helsefremmende tiltak, arbeidsmarkedstiltak og forbedret nærmiljø. Det man så var at arbeidsledigheten gikk ned, færre mottok sosialhjelp og utdanningsnivået økte. Det som derimot ble satt spørsmåltegn ved

for utrederne var hvorvidt målet var å "bedre levekårene til de personer som opprinnelig bodde der (f.eks. per 1997)», eller om det var «å bedre levekårene til de personer som bor der til enhver tid».

Miljøbyen Gamle Oslo: Dette var i stor grad et initiativ mellom stat og kommune for å legge til rette for en mer miljøvennlig by, men Miljøbyen Gamle Oslo hadde også et delmål om at dette også skulle bidra til å forbedre levekår (NOU 2020: 16, s. 234). 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 bunnplassering 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." (Sitert i NOU 2020: 16, s. 234)

Altså ser man at man i flere omganger har forsøkt å bruke områdeløft for å forbedre levekår med begrenset hell. Evalueringene fra både Norge og andre nordeuropeiske land viser til en positiv, men svak effekt på levekårsutfordringer gjennom områdeløft (NOU 2020: 16, s. 238). De peker også på at det er vanskelig å måle; i områder som fortsatt er utsatt vil folk som får høyere inntekt flytte ut. Alternativt vil et område som har blitt mer attraktivt tiltrekke seg grupper som ikke hadde levekårsutfordringer i utgangspunktet (NOU 2020: 16, s. 238).

Der det i andre europeiske land har vært en eksplisitt målsetting om å oppnå en sosioøkonomisk blandet befolkning, har dette ikke blitt lagt vekt på i norske områdesatser (NOU 2020: 16, s.238). Likevel har det vært undersøkelser som tyder på at områdesatser i Norge også i noen tilfeller påvirker befolknings sammensetning og attraktivitet (NOU 2020:

16, s.238). Videre ser man at hvis det er generelle tendenser til gentrifisering, kan en områdesatsning forsterke tendensen.

Per i dag er den statlige finansieringen av områdesatsninger satt sammen av flere sektorbaserte tilskuddsordninger. Dette har vært både fordi at staten ikke ønsker å finansiere alminnelig kommunal drift, og for å drive frem innovasjon innenfor tjenestene (NOU 2020: 16, s.240). Likevel mener utvalget at finansieringsmodellen kan føre til ineffektivitet. De statlige midlene gir mange føringer på hva kommunene skal prioritere, hvilket kan være til hinder for at kommunen selv får gjøre en sammensatt og helhetlig vurdering av hvordan midlene kan komme best til nytte i sin gitte kommunale kontekst (NOU 2020: 16, s.240).

Slik prosjektfinansiering kan også føre til at investeringer som gir raske resultater vil prioriteres over tiltak som er mindre synlige, men som har virkning på sikt. I verste fall kan det føre til at investeringer som er avhengig av betydelig drift- og vedlikeholdskostnader kan ende opp med å forfalle hvis prosjektet ikke blir videreført i ordinære budsjetter etter prosjektperioden utløper (NOU 2020: 16, s.240). På sikt kan dette til og med bidra til at områder forfaller (NOU 2020: 16, s.240). Oppsummert vil prosjektfinansiering gi også ustabilitet i innsatsene, og det kan på sikt bli vanskelig å videreføre tiltakene, selv om de var vellykkede (NOU 2020: 16, s.240). Dette er spesielt uheldig for barn og unge, der det er ressurskrevende å sette seg inn i nye programmer og tjenester (NOU 2020: 16, s.240)

Utvalget mener at områdesatsninger kan bidra til at områdene blir mindre levekårsutsatte. Selv om trygge og gode bomiljøer indirekte kan gi positive effekter på utdanning, burde områdesatsninger ikke ha "forbedrede levekår" eller "økt sysselsetting" som hovedmål, ettersom ressursene som går inn i slike prosjekter ikke samsvarer med uttelling (NOU 2020: 16, s. 241). Videre mener utvalget at dette kan skape urealistiske forventinger til hva som er mulig gjennom et områdeløft, og at det er spesielt økt sysselsetting som er viktigst for å bedre levekår (NOU 2020: 16, s. 241). Videre adresserer de at områdesatsninger vil kunne gjøre områder mer attraktive, slik at de som har bedre levekår flytter til, eller blir boende. Utvalget poengter:

"at en mer blandet befolkning ikke bør være et hovedmål med områdesatsninger, 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 i byer 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" (NOU 2020: 16, s. 242)

Altså ser man at utvalget er bevisst på de potensielt ekskluderende effektene av områdesatsninger, samtidig som at positive bieffekter av sosial blanding er en del av antakelsen, og de understreker at det «i noen tilfeller kan være helt nødvendig for å hindre en negativ utvikling» (NOU 2020: 16, s. 242).

Analyse

Nabolagseffekter og grunnårsaker

I NOUen blir nabolagseffekter diskutert spesifikt, der de selv uttrykker at man ikke kan påvise at en underliggende tanke om nabolagseffekter ligger til grunn i beslutningsgrunnlaget for områdeløft. Den tanken vil jeg utfordre, spesielt siden NOU-er gjerne benyttes som kunnskapsgrunnlag, og at det fremgår nettopp av denne NOUen at nabolagseffekter vil kunne ha betydning for utviklingen i et nabolag.

En motsetning er også at man argumenterer for at områdeløft ikke nødvendigvis er for å øke menneskers sosioøkonomiske nivå- men i *Program for Områdeløft* blir programmet fremstilt nettopp som velferdspolitik (Husbanken, 2014, s.6). Til stede i styringsdokumentet for områdeløft ser man også at det ligger en «opplagt» sammenheng mellom områdeløft og bekjempelse av fattigdom. At denne boligpolitiske satsningen har velferdspolitisk begrunnelse, understreker at områdeløft som strategi er ventet å gi økt velferd i seg selv.

At det var politisk enighet om at opphopningen av levekårsproblemer i indre Oslo øst var et problem, viser tydelige paralleller til Ostendorf et al (2000) om at eksistensen av fattige nabolag blir en politisk brannfakkell. Man kan også argumentere for at det er mest fokus på at det er opphopningen og ikke fattigdommen i seg selv som blir det politiske problemet som skal løses. Dermed forsvinner de menneskene som bor i nabolaget, og istedenfor å være en sammensatt gruppe med unike behov og med stort potensiale, blir man del av et "uønsket element" i politikernes syn, og for samfunnet utenfor. Samtidig fjerner man fokus fra de strukturelle utfordringene som førte til at menneskene ble levekårsutsatte i utgangspunktet.

Dermed blir det lettere å gjennomføre tiltak som "oppgraderer" et nabolag, med lite hensyn til hvordan dette endrer livssituasjonen til de som bor i nabolaget fra før. Dermed er det nærstående å anta at utvalget mener de positive nabolagseffektene vil løse disse utfordringene på sikt, i den grad de blir vurdert. At utvalget i NOUen peker på at områdene "forverres gjennom selvforsterkende negative prosesser", kan tyde på at man tar utgangspunkt i at nabolagseffekter har en påvirkning, selv om dette ble betvilt tidligere i samme rapport.

Målet for områdesatsningen er å øke levekår, hvilket støtter at det ikke er andre hensyn som er årsaken bak gjennomføring av områdesatsninger, og dette går imot det NOUen selv har antydnet tidligere. For at dette tiltaket skal kunne forbedre levekår, må nabolagseffekter være delvis forutsatt, selv om områdeløftene også iverksetter andre tiltak knyttet til tjenesteyting og økt samarbeid.

Gentrifisering – regenerering for nye eller gamle beboere?

For at slike tiltak ikke skal ramme skjevt og gå mest utover de som er fornøyd med sitt nærområde, og er mest sårbare for prisendringer- er det viktig å vurdere er hvorvidt disse tiltakene påvirker boligprisene. Walks og Maaranen (2008) mener at "vitalisering prosjekter i nabolag" essensielt er gentrifisering, og peker på at det er lite bevis for at gentrifisering faktisk forbedrer sosiale forhold i et nabolag for de som allerede bodde der (Walks og Maaranen, 2008, s. 293).

Programmet for områdeløft tar høyde for at man trenger en «helhetlig» tilnærming, hvilket også er et poeng reflektert i faglitteraturen, uten at dette er definert nærmere i styringsdokumentet. Det som derimot ikke er poengtert er hvorvidt tiltakene bremser den negative utviklingen i levekårsutfordringer innenfor området, eller om de tar høyde for levekårene til dem som eventuelt blir fordrevet fra sin opprinnelige bopel som følge av en slik innsats. Altså; når det kommer til å håndtere opphopninger av levekårsutfordringer, vil man på sett og vis ha håndtert «oppnopningen» men ikke levekårsutfordringen.

Også retorikken om den positive utviklingen innenfor et geografisk område kan sies å speile det narrative fremstilt av Walks og Maaranen (2008) knyttet til gentrifisering. Spesielt med tanke at søkere til programmet må vise til utviklingspotensialer og bånd til næringslivsaktører. Man kan spekulere om hvorvidt henter til et økonomisk insentiv på lengre sikt, og ønske om den økonomiske utviklingen som gjerne forekommer i etterkant av en gentrifiseringsprosess.

I programmet for områdeløft (Husbanken) er ett av målene knyttet til bolig- og bygningskvalitet. Å variere boligsammensetning er et ofte brukt virkemiddel for å sørge for at et område har boliger i varierte prisklasser, både i Norge og i Europa. Det som ikke blir tatt høyde for når man regulerer priser på denne måten er at ikke alle husstander har muligheten

til å bo i de lavt prisede boligene. Eksempelvis vil familier med flere barn og med begrenset økonomi, har begrensede muligheter på boligmarkedet. I Norge gjelder i større grad familier med innvandringsbakgrunn (NOU 2020: 16). At innvandrere har svakere økonomi samsvarer med funnene i teoriene om at det ofte er minoritetene som er mest utsatt for de ekskluderende effektene av gentrifisering. Det er også problematisert at de med få muligheter på boligmarkedet fortsatt må ta seg til takke med de dårligste boligene, men de nevner ikke spesielt utfordringen med at det er de mest vanskeligstilte som blir fordrevet ved økte boligpriser og områdeløft. Trangboddhet vil fortsette å være et problem, spesielt for unge, men gjennom områdeløft, der boliger gjerne "prisregulertes" gjennom forskjellige størrelser på boliger, vil det fortsatt være slik at de som har minst, også må ha de minste boligene, uavhengig av antall barn.

Dette kan sees i sammenheng med Walks og Maaranen (2008) sin observasjon om at områder som gentrifiseres ikke opplever større mangfold. Ettersom at det hovedsakelig er medlemmer av majoritetskulturen som har ressurser til å flytte inn i nye boliger heller «hvitvaskes» (Walks og Maaranen, 2008, s. 325). Slik blir områder som opprinnelig var preget av mangfold, mer heterogene i slutten av en gentrifiseringsprosess.

Videre kan man også se klare paralleller til gentrifisering når de setter som mål at bygningene skal bli «fysisk og estetisk» oppgradert, hvilket utvilsomt vil trekke opp landverdiene. At vurderingen av suksessen til områdesatsningene i Oslo også var vurdert etter dette kriteriet, kan videre underbygge dette. Selv om NOUen fremstiller manglende boligprisvekst som et negativt tegn, vil det faktisk kunne være positivt, med tanke på at man dermed ikke har "skvist" ut de med dårligst råd. Men hvis økte boligpriser blir en målsatsning for områdeløft vil man heller falle bak på ambisjonen om å hjelpe vanskeligstilte med å stabilisere sin bosituasjon.

Programmet for områdeløft hadde også et kriterium om å forbedre lokale og tilgjengelige servicetilbud. Dette målet kan sies å ha paralleller til mange av prinsippene presentert i gentrifiseringsteorien –man ser både det økonomiske insentivet for kommunene til å stimulere økonomisk vekst gjennom å trekke til seg flere private aktører, samt at tilgangen til bedre offentlige og private tjenester trekker til seg mer ressurssterke grupper som man ser i tredje (eller andre) stadiet av gentrifisering. Selv om neolibérale økonomier slik som USA, Australia

og Storbritannia vil være mer følsomme overfor slike forandringer, vil det være nærliggende å tro at disse faktorene kan ville ha en påvirkning i norsk kontekst også, om ikke like sterk.

At områdeløft hadde positiv virkning på nærmiljøkvaliteter og de fysiske omgivelsene er ikke overraskende. Hvis man legger teorien til grunn, er det heller ikke så overraskende at effekten på levekår og trivsel var svak. Som NOUen også påpekte, så vil det være beboere som trivdes i nærområdet sitt i utgangspunktet. Man ser også at noen grupper vil kunne bli ekskludert fra godene av et områdeløft, vil noen enten ende opp med en for liten bolig, eller bli skvist ut av nabolaget helt, og derfor ikke lengre være en del av nabolagsstatistikken.

Bekymringen om at mer "synlige" investeringer blir prioritert tangerer Ostendorf et al. (2001) sin hypotese om at på grunn av politisk anvendelighet vil man prioritere "enklere" tiltak og dermed vil miste gode muligheter, og i verste fall skaffe seg større problemer på sikt. Videre ser man også at Arthursons bekymring for at politikere frigjøres fra det politiske presset om å håndtere dypere sosiale utfordringer, ettersom at de på lokalt nivå vil bli mindre synlige, og at det for den allmenne befolkning vil kunne se ut som at fattigdomsutfordringen er håndtert.

Ettersom folk flest i Norge stort sett trives i sine nærområder, vil "behovet" for oppgradering kanskje være noe overdrevet, også med tanke på oppvekstvilkår for barn og ungdom. Møteplasser og sosialt samhold er viktigere enn fysisk oppgradering, spesielt ettersom norske nabolag ikke rammes så hardt av fysisk forfall som mange andre land har. At områder får et ufortjent rykte, fant også Ostendorf et al. (2001), der selv et respektabelt nabolag i München ble karakterisert som en ghetto i tyske aviser - selv om det er svært få som ville ansett det som en ghetto, både innad i nabolaget, og utenfor (Ostendorf et al., 2001, s. 372).

Mye kan tyde på at hvis områdeløft i praksis medfører gentrifisering, vil det også bidra til selektiv flytting, som igjen forsterker bokonsentrasjonen av noen grupper. Hvis dette er tilfellet vil de nye områdene som blir flyttet til de nye områdene med "opphopning av levekårsutfordringer", og man vil i praksis være tilbake til start. Dette gjelder selv om det opprinnelige området som blir favnet av områdeløftet vil fremstå bedre - både estetisk og statistisk.

Polarisering og samhandling

I *Program for områdeløft* (Husbanken, 2014) presenteres det mål om forbedret bomiljø som vil kunne forbedre et nabolag uten å nødvendigvis påvirke boligprisene i stor grad. Altså har man her muligheten til å kunne øke bokvaliteten for de som allerede bor i området, gjøre det mer attraktivt for innflyttere, uten å fordrive den eksisterende befolkningen. Fellesarealer i forbindelse med nybygg oppleves som mindre tilgjengelig for allmenheten, spesielt hvis innflytterne utøver stort «privat» eierskap over området (NOU 2020:16).

I *Program for områdeløft* (Husbanken, 2014) sin målsetting for deltakelse og medvirkning kan man se to ting. For det første viser målsettingen en forståelse av at økt samhandling ikke skjer av seg selv, selv som mennesker bor i samme nabolag. Det er ikke spesifisert her hvordan en slik organisering skal ta plass, det er bare en målsetting om at det skal være resultatet.

Dersom man videre ser på målet om at lokal ungdom mobiliseres som lokale ledere og rollemodeller, kan man dra en parallell til rollemodellteorien. Selv om unge i større grad er avhengige av rollemodeller, vil det kunne oppstå et uintendert hierarki mellom ungdommer som blir løftet frem med «ønsket adferd» og de som ikke gjør det. Slik kan man bidra til en stigmatisering og polarisering i yngre alder, og i verste fall bidra til utenforskap. Samtidig som de som ikke passer inn i idealet kan falle utenfor, vil de som blir tildelt en slik «rollemodell»-rolle oppleve et stort press knyttet til dette i sitt lokalsamfunn.

Det som samsvarer sterkest med prinsippene om sosial blanding, er antakelsen om at man kan styrke et område gjennom en sosioøkonomisk differensiert befolkning. Det er også en påstand om at kommunikasjon mellom beboere med ulik bakgrunn er med på å skape normer og en felles forståelse for hva som er "akseptabel" atferd. Underliggende for denne påstanden er et skille mellom visse deler av befolkningen som har "riktige" holdninger, og dem som ikke har det. Selv om det er reelt at det finnes kulturelle utfordringer blant innvandre i møte med norsk kultur, og at samhandling på tvers av bakgrunn er en god måte å møte den utfordringen. Likevel vil det gi assosiasjoner til at noen "svakere grupper" trenger mer "ressurssterke rollemodeller" - som i sin tur heller kan virke polariserende, eller skape samhandlingsmønstre med et klart maktmisforhold mellom majoritetsbeboere og minoriteter. Utvalget tar likevel

forbehold om at samhandling mellom naboer ikke kan tas for gitt. At naboer med ulik sosial bakgrunn ikke omgås underbygger også at sosialt blandede nabolag kan bli polariserte.

En annen viktig forutsetning for at områdeløft skal være en kunne forbedre levekår er at man klarer å bevare en del av de opprinnelige beboerne, at gruppene integreres i de samme prosessene i nabolagene, og at de mindre ressurssterke ikke skvises ut av prosessen. Dette knytter seg til den generelle observasjonen om at det ikke legges særlig fokus på å sørge for at de som bodde der fra før kan bli boende eller vedlikeholde de uformelle strukturene som allerede eksisterer. Dermed vil man kunne oppnå målene som ble satt, samtidig som at de som initiativet ble laget for ikke har mulighet til å delta, ettersom at de ikke lengre kan bo i nabolaget. Dette blir i sin tur vanskelig å dokumentere, når statistikken i etterkant av et områdeløft kan vise stor grad av tilhørighet og trivsel, samt større sosial kapital enn tidligere.

Et spennende alternativ er områdesatsninger gjennom finansiering og mobilisering av lokale ressurser, slik som beboere og frivillighet. Dette er tiltak som ikke nødvendigvis trenger å påvirke boligprisene eller tilgangen til bo å der. De stimulerer heller til å generere sosial kapital, der man skaper plattformer for reell samhandling og tilrettelegger for utvikling av medborgerskap og lokaldemokrati. Slik kan man oppnå mer av de sosiale effektene som gjerne er assosiert med sosial blanding og områdeløft.

Sosial blanding og den sosiale boligpolitikken i Norge

I Norge er bolig et personlig ansvar. Likevel ser man at det finnes utfordringer som forutsetter at det offentlige må bidra, og mye tyder på at utfordringene vil forsterkes over tid (Husbanken, 2019, s. 51). Selv om NOUen (NOU 2020: 16) peker på at sosial blanding ikke er en målsetting i norsk boligpolitikk, sier de også at boligpolitikken "kan bidra til mer sosialt blandede nabolag i ulike deler av kommunen". Altså er man i det norske plansystemet både klar over, og ønsker å tilrettelegge for sosial blanding. Man ser også at man ikke nødvendigvis forventer å hindre fattigdom gjennom sosial blanding, men at man ønsker å unngå opphopning av fattigdom, og at man bruker boligpolitikken for å forebygge utfordringene.

I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken er det ikke så mye som omhandler selve nabolagene eller utformingen av nabolagene, heller ikke med tanke på sosial sammensetning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). I dette dokumentet trekkes det heller frem overordnede utfordringer og mål. De mest konkrete tiltakene går først og fremst på regulering gjennom finanspolitikk, slik som lån- og sparelovgivning og gjennom tilskudd. Resten av tiltakene knytter seg mer til utredning, og kan ikke sies å knyttes opp til noe konkret – enda. Dermed blir utgangspunktet litt mer begrenset, men de uttaler seg på noen punkter knyttet til sammenhenger mellom tilgang til boliger, sted og økonomi;

De trekker frem i at lavinntektsfamilier utelukkes fra knutepunktene i byene på grunn av høye boligpriser. Likevel er det lite konkret som foreslås, annet enn at de slår fast at dette er kommunenes ansvar. Videre ser man en tydelig motvilje mot å gi kommunene mulighet prisregulerende tiltak. Dette er til tross for at de selv skriver at det tilsynelatende er ganske bred enighet blant både private og offentlige aktører om at kommunene mangler handlingsrom. Denne argumentasjonen må kunne sees som primært politisk siden, motargumentet er relativt vagt, ettersom «kostnaden» ikke blir definert, og at det «fortrenger privat engasjement».

Løsningen som foreslås i den boligsosiale handlingsplanen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021) er heller at man skal få flere rimelige boliger gjennom effektive plan- og byggeprosesser, og til en bærekraftig regulering av finanspolitikken – uten at det blir definert hva det innebærer. Det kan være snakk om regulering, men i denne konteksten er det nok mer sannsynlig snakk om en deregulering av kriterier og krav som kan tyngre en utbyggingsprosess.

Både Arthurson (2002) og NOUen påpeker er det en del hensyn som forsvinner når man overlater hele reguleringen til private utbyggere. For det første viser teorien at dette gjerne eskalerer en gentrifiseringsprosess, som man har sett på lang sikt ikke bedrer fattigdomsproblematikk, og heller ikke alltid er gunstig for byutviklingen. Videre ser NOUen at mange av boligene bygget i forbindelse med «fornyelse» og «områdeløft» ofte er ute av takt med nærområdet, har dårlige bokvaliteter, tilfører få eller ingen urbane kvaliteter, og at dette også over tid kan skape nye levekårsutsatte områder (NOU:16, s. 75).

Altså kan det tyde på at strategien med å jobbe kun med effektivisering av planprosess, og regulering av finansmarkedet på lang sikt heller vil skade de hensynene som man forsøker å ta. Når man legger til rette for at man skal kunne bygge mest mulig for å «mette markedet» for å senke boligprisene, vil dessverre de som har minst råd fortsatt ta seg til takke med de dårligste boligene, selv om det blir flere valg alternativer for dem med litt bedre råd. Dessuten, hvis mange av boligene er trange, har dårligere planløsninger, lys og uteområder, vil flere også bo dårligere over tid.

En mulig bedre løsning blir foreslått, der innspill til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021) viser at det er både offentlige og private aktører som ønsker flere leie-til-eie modeller. Dette vil kunne mildne en del av utfordringene som beskrevet, ettersom at eierskap til egen bolig gir økt stabilitet, både på samfunnsnivå og for den enkelte. Videre har både kommuner og private utbyggere pekt på de økte boligprisene og strenge kravene til egenkapital som en utfordring, og de ønsker å utvide gruppene som kvalifiserer for startlån. Dette viser at det finnes en samarbeidsvilje fra flere parter, også det private, hvilket tyder på at frykten for å «skremme bort» private aktører har et svakere grunnlag enn antatt.

Ettersom regjeringen har ønsket å ekspandere på denne ideen, kan det se ut som man i praksis kan gå i retning av prinsippet om «Mixed income public housing», men istedenfor at man fokuserer på offentlig eierskap, gir man heller flere grupper innpass i flere deler av boligmarkedet. På denne måten kan man unngå en del av problemene man ser ved gentrifisering, forutsatt at de gruppene som bor der har mulighet til å kjøpe seg inn i nabolaget. Mennesker som vanligvis ville hatt et svært begrenset utvalg av steder å bosette seg, vil kunne få innpass i bedre boliger, uavhengig av nabolag.

Noe som kan tyde på at man skiller seg fra tanken om sosial mix som løsning på levekårsutfordringer, er tiltaket om finansiering av boliger i distriktene. Selv om det i utgangspunktet er homogene grupper som bor i distriktene, er mye av antakelsene knyttet til sosial mix spesielt gjeldende i storbyer, der man er svært mange. I mindre områder er det mer realistisk å forvente samhandling, og fysiske oppgraderinger i områder resulterer gjerne ikke i en så dramatisk prisvekst slik det gjør i byer.

I Norge hvor man allerede har høyt antall boligeiere, ser det ut som det er bred enighet om at boligpolitikken skal fortsette å jobbe mot at flest mulig kan eie egen bolig. Dermed ser det ut som at man må gå i retning av å tilrettelegge for at også de uten mulighet til samme egenkapital som i dag er kravet, har muligheter for å kjøpe seg inn på boligmarkedet på andre måter.

Et sunnhetstegn for den norske boligpolitikken er at det ser ut som man ønsker å ta avstand fra ideer om å "skifte ut" deler av befolkningen i et område. Som gjennomgått i teorikapitlet er en av de mest sentrale forutsetningene for at områdeløft og lignende tiltak skal ha en reell fattigdomsbekjempende effekt må den eksisterende befolkningen ha tilgang til de nye, oppgraderte områdene og tjenestene. At andre europeiske land ikke ønsker å forsøke dette er ganske oppsiktsvekkende, spesielt med tanke på at innvandrere er mest utsatt på boligmarkedet. At dette ikke er et mål i norsk boligpolitikk, er et steg i riktig retning. Det burde fortsatt gjøres en innsats for å sørge for at det samme ikke skjer i praksis. Eksempelvis har man også i Norge i større grad redusert det kommunale boliglageret gjennom salg og bruker noen av de samme virkemidlene som i praksis fordriver noen grupper fra sine opprinnelige nabolag.

Konklusjon

Det kan se ut som det er uenighet også innenfor norsk forvaltning om hvordan man forholder seg til sosial blanding i norsk boligpolitikk. Noen av utfordringene blir adressert, men blir også i varierende grad enten avfeid, selv om det i noen tilfeller blir foreslått "lindrende" tiltak. NOUen (NOU 2020: 16) tar høyde for mye av bekymringene og utfordringene som ble skissert i teoridelen, samtidig som de trekker de samme slutningene som var utgangspunktet for denne oppgaven. Altså kan man si at man har bevissthet rundt fallgruvene rundt sosial blanding som mål. Samtidig anerkjenner de at en del av de eksisterende beboerne må flytte som konsekvens av områdeløftet, og dette er noe man ikke ser i samme grad i de andre arbeidsdokumentene.

Man ser også at det er forskjell fra dokument til dokument, der NOUen adresserer hele bredden av problematikken, uten å nødvendigvis ta stilling til alle perspektivene. Utredningen tar også aktiv stilling til sosial blanding som prinsipp, der de både gir uttrykk for dette som mål, samtidig som de påpeker at dette ikke er et uttalt mål for norsk boligpolitikk, spesielt med tanke på områdeløft. Altså kan man si at kunnskapsgrunnlaget er litt fragmentert på dette området, med en del motsetninger, men også at det er nyansert der kritikken som ble adressert i teorien også blir diskutert og i noen grad anerkjent. I arbeidsdokumentene, altså dem som er politisk forankret, ser man ikke at sosial blanding er konkret omtalt, men man ser at noen av de samme prinsippene, spesielt knyttet til rollemodeller og nabolagseffekter, er mer fremtredende.

Man må også ta utgangspunkt i at utredninger og strategidokumenter er forskjellige i art, der NOUer skal være politisk uavhengige, og bare kartlegge de fleste aspekter ved et felt, som politikerne og byråkrater senere skal ta utgangspunkt i fra et annet perspektiv. Altså er det ikke overraskende at NOUen er mer nyansert enn et ferdig behandlet planprogram eller strategidokument. Dermed kan man si at NOUen kan vise til kunnskapsgrunnlaget i norsk boligpolitikk, men det er først og fremst de øvrige dokumentene som viser hvilken boligpolitikk som iverksettes i Norge.

Likevel ser man stort sett at det er forståelse for at å endre den sosiale sammensetningen ikke i seg selv vil løse mer komplekse levekårsutfordringer, og at man trenger hele det

velferdspolitiske systemet for å kunne forebygge fattigdom. Likevel ser man at «opphopning av levekårsutfordringer» fortsatt er et stort tema i seg selv, og kan tyde på at man ser noe av det samme politiske presset for å fikse «uønskede» områder, selv om man ikke finner gjennomgående kausalitet mellom nabolageffekter og levekår, ettersom at korrelasjonen er mer åpenbar.

Gjennom områdesatsninger, risikerer man at man fokuserer mer på selve det geografiske området fremfor på den eksisterende innbyggermassen. Når fokuset er å sørge for at området ikke lengre har levekårsutfordringer, istedenfor at menneskene i området ikke lengre skal ha levekårsutfordringer, kan man risikere en boligpolitikk som systematisk skjevfordeler boligressursene i samfunnet. Selv om forbedring av et geografisk område i seg selv kan være et godt politisk mål, spesielt med tanke på økonomisk vekst og byutvikling, vil det kunne virke mot sin hensikt å etablere slike prosjekter som «velferdstiltak» eller som en strategi for å bekjempe fattigdom.

Utfordringen med områdesatsninger er fortsatt at man risikerer at områdesatsningen i stor grad bare akselererer en gentrifiseringsprosess, med de sosiale ulempene som følger. Selv om man også er klar over at noen grupper må vike for disse prosessene, så kan det se ut som at dette er et kalkulert tap. Dermed kan man risikere å gjøre vondt verre med å fordrive de gruppene som har størst utbytte av forbedrede nabolag og mest behov for stabilitet. Hvis man gjennomfører gentrifisering for «inkludering og mangfold», kan dette raskt føre til at de gruppene som tilfører et nabolag mangfold, er de som må flytte ut når landverdiene øker. Ironisk nok vil dette føre til at nabolaget blir mer homogent, i form av den etnisk norske middelklassen.

Hvis boligprisene øker i høyere takt enn kjøpekraften til de opprinnelige beboerne, vil man risikere at mange av dem som var spesielt utsatt med tanke på levekårsutfordringer vil kunne miste boligen, og nettverket de hadde i forbindelse med sitt bosted. I verste fall vil økte boligpriser føre til at de som opprinnelig bodde der blir skvist ut av egne nabolag, som i tur og orden øker polariseringen som man ønsket å motvirke (Walks og Maaranen, 2008, s. 293). Slik kan man risikere at dem som tiltakene var ment for faller utenfor grunnet høyere bolig og leiepriser. Da er fattigdomsproblemet tilsynelatende løst, uten at situasjonen for de enkelte har forbedret seg.

Det er et godt mål i seg selv å oppgradere nærområder til å være mer bærekraftige, universalt tilrettelagt og trygge. Det er vist mange hensiktsmessige effekter av å bo i stabile bomiljøer, samtidig som det dokumentert at dårlige bomiljø på mange måter kan svekke den sosiale mobiliteten, spesielt for barn og unge (NOU 2020: 16). Samme gjelder problematikk knyttet til trafikkstøy, forurensning, mangel på grøntområder og manglende følelse av trygghet i nabolaget. Samtidig er det stedsanalyser gjort, og intervjuer med innbyggerne i slike «utsatte områder» som viser at de fleste er også her fornøyd med lokalsamfunnet sitt (NOU 2020: 16, s. 14). Mange viser også til en sterk felleskapsånd, og opplever at bostedet deres har fått et ufortjent dårlig rykte, og NOUen innrømmer selv å legge «gjennomgående stor vekt på uheldige konsekvenser av segregerte byer» (NOU 2020: 16, s.14-15).

Alle har godt av et trygt nabolag, en god bolig og trivsel i nærområdet, uavhengig av de øvrige naboenes sosioøkonomiske status – altså er «Alle skal bo trygt og godt» et verdig mål for den norske boligpolitikken, og vi har gode forutsetninger for å komme dit. På mange måter er vi langt på vei allerede, der de fleste bor i gode nabolag, og selv de som bor i «utsatte nabolag» i helhet fornøyd med hvor de bor. I likhet med hva man så i den nederlandske studien, er opphopningen av fattigdom ikke så er betydelig. I Norge har man også i større grad vedlikeholdt offentlige boliger, og man ser heller ikke den samme graden av fysisk forfall som man gjør mange andre steder. Altså er det ikke helt usannsynlig at selv om nabolageffekter skulle ha utslag, ville man ikke sett store forskjeller i norske nabolag etter et områdeløft, rett og slett fordi de aller fleste områder i Norge ikke har en slik ekstremt konsentrert fattigdom som i såfall ville vært nødvendig.

Gjennom denne masteroppgaven er det blitt belyst at de ulike norske plandokumentene legger til grunn en del av de antakelsene som er skissert, selv om de ikke alltid uttrykker dem eksplisitt. Sosial blanding som løsning på fattigdomsproblemer sitter altså mer implisitt i planprogrammene enn hva som er uttalt.

Uavhengig av hvor sterke nabolageffekter er, er det først og fremst boligkvalitet som har størst uttelling for menneskers liv og helse gjennom boligpolitikken- resten av levekårshensynene ivaretas best i andre deler av velferdspolitikken. Gjennomgående ser man også at det som er aller viktigst i et nabolag er gode møteplasser og en god sosial struktur som

oppfordrer til samhandling, mer enn velholdte fasader. Dette er forbeholdt at vi unngår noen av de fallgruvene som finnes når man skal fornye og forbedre nabolag, og tenker utover det estetiske i planleggingen slik at de som må ofre noe for forbedringen, er de samme som får nytte gevinsten av den.

Litteraturliste

- Arthurson, K. (2002) Creation inclusive Communities through Balancing Social Mix: A Critical Relationship or a Tenuous Link? *Urban Policy and research* 20:3, s. 245-261
- Asheim, B.T. & Gertler, M.S. (2005) *The Geography of Innovation. Regional Innovation Systems*. In Fagerberg, J., Mowery, D.C. & Nelson, R.R. (eds.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University press, s.291-317.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5. utgave). Oxford: Oxford University Press
- Dicken, P. (2015) *Global shifts. Mapping the changing contours of the world economy* 7. Utgave. London: Sage.
- Econ Pöyry (2008) *Kommunale utleieboliger - Årsaker til lav vekst og forslag til tiltak som kan bidra til økt vekst*. (Econ-rapport nr. 2008-096) Hentet fra: [Rapport \(regjeringen.no\)](http://rapport.regjeringen.no)
- Galster, G.C. (2012). The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: Theory, Evidence, and Policy Implications. In: van Ham, M., Manley, D., Bailey, N., Simpson, L., MacLennan, D. (eds) *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-007-2309-2_2
- Husbanken (2014) *Program for Områdeløft – Programbeskrivelse*. Hentet fra: [Husbankens program for Omraddeløft Programbeskrivelse 2014 \(3\).pdf](http://husbankens-program-for-omraddeloft-programbeskrivelse-2014-3.pdf)
- Husbanken (2019), *Årsrapport 2019 - Alle skal bo godt og trygt*. Hentet fra: <https://husbanken.no/-/media/om-husbanken/arsrapporter/husbankens-aarsrapport-2019.pdf>
- Husbanken (27.04.2021), *Områdesatsing*. Hentet fra: <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/omradesatsing/>

Kommunal- og distriktsdepartementet (11.02.2022), *Områdesatsninger*. Hentet fra:
https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by_stedsutvikling/omradesatsninger_storbyer/id2900666/?expand=factbox2900682

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021) *Alle trenger et trygt hjem- Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*. Hentet fra: [oppdatert-versjon-alle-trenger-en-nytt-hjem.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/tema/boligpolitikk/alle-trenger-en-nytt-hjem/id2900666/oppdatert-versjon-alle-trenger-en-nytt-hjem.pdf)

Millstein, M. & Hofstad, H. (2017). *Fortetting og folkehelse. Hvilke folkehelsekonsekvenser har den kompakte byen?* (NIBR-rapport 2017:2) Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

Murray, C. (1984). *Losing ground, American social policy 1950-1980*. New York: Basic Books

Musterd, S., Andersson, R., (2005). Housing Mix, Social Mix, and Social Opportunities. *Urban Affairs Review*. Vol 40 nr. 6. s.761-790

NOU 2020:16 (2020) *Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for alle*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Ostendorf, W., Musterd, S., de Vos, S., (2001) *Social Mix and the Neighbourhood Effect. Policy Ambitions and Empirical Evidence*, *Housing Studies*, 16:3, s.371-380

Pike, A., Rodríguez-Pose, A. S., & Tomaney, J. (2017). *Local and regional development* (Andre utgave). London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Sørvoll, J., Nordvik, V. og Turner, L. (2020). *Bostedssegregasjon og politiske strategier. Erfaringer fra Norge og Oslo*. *Samfunnsøkonomen*. 38. s. 65-78.
DOI:10.7146/samfunnsokonomien.v0i3.122597

Valheim, R. (2021, 27. desember): *boligpolitikk*. Hentet 30. mai 2022 fra
<https://snl.no/boligpolitikk>

Walks, A. R., Maaranen, R., (2008) Gentrification, Social mix, and Social Polarization:
Testing the Linkages in Large Canadian Cities. *Urban Geography*. 29:4, s. 295-326)