

Karoline Ovidia Stensby

Hvilken betydning kan områdesatsing ha for sosial utjevning i levekårsutsatte områder?

Bacheloroppgave i Bacheloroppgave i sosialt arbeid

Veileder: Anne Juberg

Mai 2021

Karoline Ovidia Stensby

Hvilken betydning kan områdesatsing ha for sosial utjevning i levkårsutsatte områder?

Bacheloroppgave i Bacheloroppgave i sosialt arbeid
Veileder: Anne Juberg
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosialt arbeid



Kunnskap for en bedre verden

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse:	0
Sammendrag norsk:	1
Abstract engelsk:	2
Forord:.....	3
Innledning	4
Problemstilling	7
Avgrensninger i oppgaven.....	7
Metode	8
Teori og litteratur.....	9
Områdeløft	9
Områdeløft, samfunnsarbeid og sosial kapital	13
Frasers rettferdighetsprinsipper	14
Frasers og områdeløft.....	10
Sosial kapital	16
Sosial kapital og områdeløft.....	18
Diskusjon	20
Utdanning	15
Fraser:.....	22
Mangelfullt kunnskapsgrunnlag	24
Konflikt og sosial kapital	22
Avslutning.....	25
Litteraturliste	27

Sammendrag

I de store byene i Norge har flyttemønstre, boligmarked, mangelfull integrering, økende sosiale forskjeller og sosial reproduksjon over tid ført til geografisk konsentrering av levekårsutfordringer i enkelte bydeler. Disse områdene er preget av akkumulerte sosiale problemer og sammensatte hjelpebehov. Faktorer som lav oppslutning om lokale sosiale arenaer, utilfredsstillende offentlige tjenester, og mangelfull sosial og offentlig infrastruktur har ført til lite samhold og tillit i lokalbefolkningen (Brattbakk, Ødegård & Aarland, 2021).

Områdesatsning er et politisk virkemiddel hvor ressurser prioriteres til et utsatt byområde over en tidsbestemt periode for å bedre levekårene gjennom en rekke ulike tiltak. Prosjektene målsetning er forankret i politiske målsetninger om like vilkår og muligheter for barn uavhengig av bosted (NOU 2020: 16).

I oppgaven brukes Frasers rettferdighetsteori og Putnam, Coleman og Bourdieus teorier om sosial kapital som utgangspunkt for å drøfte hvorvidt områdesatsing kan ha en utjevne effekt på sosiale forskjeller når det gjelder muligheter, utdanning og sosial kapital. Kan områdesatsing ventes å bidra til utjevning av levevilkår for lokalbefolkningen? Er områdesatsing en mulig løsning på geografisk sentrert fattigdom? Oppgaven oppsummerer med at planverk og målsetninger for nåværende prosjekter gir liten sannsynlighet for at tiltakene vil kunne ha slike effekter. Det generelle inntrykket er at områdesatsingene skal hindre videre negativ utvikling, og andre instanser (primært velferdsstat gjennom velferdstjenester) har ansvar for eventuelle underliggende problem som forårsaker situasjonen. I likhet med Andersen & Brattbakk (2020) etterlyses også her et bredere kunnskapsgrunnlag produsert av objektive aktører hvor effektene vurderes og evalueres, fremfor generell beskrivelse av planverk og gjennomføring.

Opgaven er skrevet på teoretisk grunnlag med utgangspunkt i fagbøker og vitenskapsartikler fra systematisk litteratursøk i relevante databaser, samt rapporter, evalueringer og handlingsplaner produsert av eller på vegne av regjeringen og departementene.

Abstract

In the large cities in Norway migration patterns, the housing market, inadequate integration, increasing social differences and social reproduction have over time led to a geographical concentration of challenges concerning living conditions in local areas. These areas are characterized by accumulated social challenges and complex needs of support. Conditions regarding low participation in social arenas in the local community, unsatisfactory public services, and inadequate social and public infrastructure have led to a lack of unity and trust in the local population (Brattbakk, Ødegård & Aarland, 2021).

Area-based initiatives are political programs where resources are concentrated towards a vulnerable geographical area over a fixed period of time in order to improve living conditions through different measures. The desired outcome of the projects are rooted in political objectives of equal conditions and opportunities for children regardless of place of residence (NOU 2020: 16).

The thesis uses Fraser's theory of justice and Putnam, Coleman and Bourdieu's theories of social capital to discuss whether area-based initiatives can have a leveling effect on social differences in terms of opportunities, education and social capital. Can area-based improvements lead to increased equality in living conditions for the local population? Are area-based initiatives suitable for influencing underlying structural conditions? The thesis summarizes that the planning and specific objectives for current projects give little probability of such effects. The general impression is that area-based initiatives are primarily aimed to prevent further social degradation, and other agencies (primarily the government through welfare services) are responsible for any underlying problems that cause the situation. In accordance with Andersen & Brattbakk (2020), this thesis also address the need of a broader knowledge base produced by objective actors where effects are assessed and evaluated, rather than giving general descriptions of planning and implementation.

This is a theoretical thesis based on textbooks and scientific articles accessed through systematic literature searches in relevant databases, as well as reports, evaluations and public plans produced by or on behalf of the government and its ministries.

Forord

Takk til babyen i magen som har sparket meg gjennom hele oppgaven, vekselvis til irritasjon og glede, men hele veien har du holdt motivasjonen min oppe ved å dele av din grenseløse livsgnist.

Innledning

Tema i oppgaven er hvordan områdesatsing kan påvirke lokalbefolkningens sosiale situasjon, og om områdesatsing kan ha en utjevne effekt på sosiale forskjeller når det gjelder muligheter, utdanning og sosial kapital for lokalbefolkningen. Kommunal og moderniseringsdepartementet definerer områdesatsing slik:

«Områdesatsing er et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset byområde med store levekårsutfordringer.» (Regjeringen, 2019).

Områdesatsing er et politisk virkemiddel som gjennom en helhetsinnsats iverksetter ulike tiltak med mål om å bedre levekårene i et område hvor levekårsutfordringer og sosiale problemer har hopet seg opp over tid.

Jeg har vokst opp på Oslos sentrumsnære østkant i et populær og forholdsvis sosioøkonomisk sterkt nabolag sammen med andre barn fra lignende familier. I tenårene begynte jeg som naturlig er å ferdes lenger fra nabolaget, og t-banen kunne ta meg til venner og fritidsaktiviteter i andre bydeler utover på østkanten. Noen av disse områdene gjorde særlig inntrykk. Det gjaldt primært de som lå lengst ut og hadde mangelfull tilknytning til offentlig kommunikasjon, hvor veikantene var preget av søppel og tagging, alt så slitt ut og det fremstod for meg som steder hvor man blir ranet på film. Hvorfor ville noen bo her?

Når jeg mange år senere skulle begynne å finne ut hvor jeg selv ønsket å kjøpe leilighet - om jeg ville bo Trondheim eller Oslo, hvilken side av by-elvene, hvilket område – stod det mest klart for meg hvor jeg *ikke* ville bo. Og mine ideer om hvor jeg ikke ville bo var svært sammenfallende med omgangskretsens ideer om hvor de heller ikke ville bo. Prisforskjellene på mellom områder på boligmarkedet signaliserer at vi er ikke alene om denne oppfatningen. Det virker nærmest som ideene om hva som er gode og dårlige steder å bo speiler Oslo- og Trondheimsbefolkningens samlede kollektive vurdering av bokvalitet og verdi. Den vurderingen som ligger bak handler i liten grad om byggemassens materielle verdi, som boligens generelle standard, byggeår, fasiliteter eller utseende, men heller om hvor den ligger, hva som ligger rundt og hvem andre som bor der. Ofte speiler prisene og populariteten immaterielle kvaliteter ved en bolig, som for eksempel status, rykte og inntrykk. Beliggenhet spiller nesten alltid en rolle. OsloMet har utført en forskningsstudie hvor de har kartlagt flytte-mønstre i Oslo ut ifra inntekt

og nabolagenes sosiale profil. Studiet har fulgt Oslos husstander fra 2010 til 2014, og viser at økonomisk og sosial sammensetning i ulike boligområder og bydeler stadig blir mer homogen. Denne tendensen skyldes at husstander med høy sosial status og høy inntekt er raske til å flytte til nabolag de føler matcher deres status hvis det er for mange lavinntekts-husstander i nærområdet der de bor. Nabolagets sosiale profil avgjør i stor grad hvem som flytter inn og hvem som flytter ut. Husstandene med vedvarende lav inntekt har en mer begrenset mulighet til å flytte, og slik skapes en bostedssegregasjon mellom høy- og lavinntekts-husstander (Turner, 2017). De utsatte bydelene i Oslo har høyere flytte-frekvens enn resten av byen. Stort gap i prisforskjeller mellom områder og resten av byen skaper lite sammensatte nabolag, og bidrar til at bosted for mange ikke er et valg men heller et resultat av fravær av valgmuligheter.

Flyttemønstrene er med på å forsterke hvilke ideer og oppfatninger vi har av ulike nabolag og bydeler, og fører til at stadig flere som har muligheten foretrekker å flytte til områdene som er blitt utpekt som bra og populære. Når dette har pågått i større og mindre grad over mange år danner det en slags "stivhengighet" hvor mønstrene nedtegnes i et sosioøkonomisk bykart og blir til internaliserte og eksplisitte ideer om hvem som hører til hvor (Ljunggren & Andersen, 2017).

Felles for mange av byområdene som over tid har fått lavere og lavere sosial status er at de preges av ulike sosiale levekårsutfordringer. Disse levekårsutfordringene kan handle om høy konsentrasjon av husstander med vedvarende lav inntekt, barnefattigdom, arbeidsledighet, lavt utdanningsnivå, fysisk og psykisk uhelse, kriminalitet, husstander med offentlig ytelse som primære inntekt, høy andel unge som ikke fullfører videregående, rusmiddelmissbruk, og kriminalitet (regjeringen). I følge OECD er Norge et av de landene i verden med mest jevn ressursfordeling i befolkningen, men OECD har også målt Norge til å være det landet der ulikhetene øker raskest. De ti rikeste og de ni fattigste nabolagene (mål i gjennomsnittsinntekt) i Norge ligger i Oslo. De rikeste er på vestkanten av byen og de fattigste på østsiden (Kriznik, 2015).

I stortingsmelding 18 (Meld. St. 18 (2016.2017)) fra kommunal og moderniseringsdepartementet fra 2017 trekkes områdesatsing frem som en spesielt viktig metode for å oppnå nasjonale mål om mer likeverdige levekår uavhengig av bosted. I stortingsmeldingen vektlegges fysiske omgivelser som sentrale faktorer for opplevd kvalitet og trivsel, og at disse skal fungere som gode møteplasser for de som bor der. Videre skal satsningene jobbe med å bygge positiv

stedsidentitet og utvikle lokalkultur og inkludering på tvers av grupper. Likeverdige kår beskrives i stortingsmeldingen som en verdi i seg selv, og settes i sammenheng med samfunnsutvikling hvor det argumenteres for at befolkningssammensetning er en viktig faktor i videre utvikling og vekst i fremtiden. Å reversere de negative spiralene som rammer utsatte områder forventes å ha positiv effekt på individ, gruppe og samfunnsnivå (Meld. St. 18 (2016.2017)).

Områdesatsing er historisk sett et kjent konsept, men det er et forholdsvis nytt begrep på velkjent innhold. Tidligere ble det brukt andre begreper som “byfornyelse” og ofte mer spesifikt ble prosjektene betegnet med stedsnavn og “prosjektet” slik som Meyerløkka-prosjektet, slik det i noen grad er fortsatt. De første statlig initierte områderettede prosjektene kom som en følge av stortingsmelding 16 1979-80 “*Bedre nærmiljøer*”. I denne stortingsmeldingen står samfunnsarbeid beskrevet som en ny og innovativ metode som skal brukes i sosial- og boligpolitikken. I stortingsmeldingen beskrives samfunnsarbeid som en metode som går ut på en helhetlig tilnærming til sosiale problemer, der problemer på gruppe- og individnivå blir satt i sammenheng med miljøet og omgivelsene (Hutchinson, 2010). Her beskrives det aktuelle samfunnsarbeidet med samme tenkemåte, tilnærming og faser som er essensen av områdesatsing og områdeløft. Samfunnsarbeid har som mål å mobilisere engasjement og handlekraft til å skape endringer på lokalt nivå og på samfunnsnivå og regnes som en av hovedarbeidsmåtene i sosialt arbeid. På bakgrunn av stortingsmeldingen ble det bevilget støtte til mange små og store prosjekter rettet mot byområder i Oslo med høy tetthet av levekårsutfordringer. Mange av de første prosjektene var initiert av sosialarbeiderutdanningene som en del av den praktiske delen av utdanningen. Sosialarbeiderutdanningene stod selv for planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av prosjektene, og var slik med på å legge føringer for hva områdesatsing kom til å inneholde også i fremtiden (Hutchinson, 2010).

Mye av problematikken som oppstår ved geografisk sentrerte akkumulerte levekårsutfordringer medfører lav eller mangelfull sosial kapital på en rekke ulike arenaer. En områdesatsing vil derfor som regel bestå av en kombinasjon av materielle og ikke-materielle tiltak. De materielle tiltakene kan eksempelvis innebære å øke antall arbeidsplasser, kollektiv tilknytning og offentlige tilbud, og de immaterielle kan handle om tiltak som fremmer trygghet, tilhørighet og samhold gjennom å fasilitere for ulike former for formell og uformell nettverksbygging i lokalbefolkningen (NOU 2020: 16).

Problemstilling

Problemstillingen i oppgaven er: «*Hvilken betydning kan områdesatsing ha for sosial utjevning i levekårsutsatte områder?*»

Avgrensninger i oppgaven

Oppgaven handler om primært ikke-materielle tiltak i områdesatsing, og drøfter hvorvidt disse kan ha innvirkning på sosiale forskjeller mellom de utsatte områdene og øvrig befolkning innen utdanning, muligheter og sosial kapital. I oppgaven brukes Frasers rettferdighetsteori og Coleman, Putnam og Bourdieus teorier om sosial kapital for å drøfte hvorvidt tiltakene i et områdesatsing kan ventes å ha en reell og langsiktig innvirkning på sosial utjevning. Det er ikke gjort begrensninger til spesifikke byer eller landsdeler, eller til enkelte områdesatsinger, men enkelte prosjekter vil være hyppigere representert grunnet utvalget av litteratur. Områdesatsing som omtales i oppgaven og informasjonen som er brukt om områdesatsing er hentet fra norske kilder om prosjekter som er gjennomført i Norge, med mindre annet er presisert. For å gi oppgaven ønsket grad av aktualitet er offentlige utredninger og planverk om områdesatsing hentet fra prosjekter som er gjennomført i Norge i løpet av de siste åtte år.

Levekårsutfordringene, spesielt i Oslo, kan ofte knyttes opp til innvandring og integrering. I oppgaven skiller det ikke mellom innvandrere og norskfødte, og mulige sammenhenger mellom etnisk bakgrunn og sosiale forskjeller adresseres ikke inngående.

Gentrifisering har vært et hyppig omdiskutert tema innen byutvikling og områdesatsing. Gentrifisering er et fenomen som oppstår i sentrumsnære områder i større byer, et nyere eksempel er Tøyen-løftet, og er betegnelsen på en utvikling hvor etterspørselen etter sentrumsnære boliger gjør at tidligere lavstatusområder blir ettertraktede og tiltrekker seg middelklasse. Dette fører til at boligprisene stiger og økonomisk svake grupper som opprinnelig bodde i området blir tvunget til å flytte ut. Dette kan skje av seg selv, eller som konsekvens av områderettede tiltak som øker attraktiviteten (Hjorthol & Bjørnskau, 2003). Spørsmål knyttet til

gentrifiering er relevante temaer innen områdesatsinger, men faller ikke innenfor fokuset i denne oppgaven og vil derfor ikke bli adressert.

Metode

Oppgaven er skrevet på teoretisk grunnlag fra fagbøker og vitenskapsartikler fra systematisk litteratursøk i relevante databaser. I denne fremgangsmetoden skal kildene vurderes kritisk og etter relevans for oppgaven, for å oppnå et nyansert, faktabasert og vitenskapelig grunnlag for innholdet. De vitenskapelige artiklene skal være fagfellevurdert, publiserte og så langt som mulig objektive, og følgelig være skrevet i akademisk form (Dalland, 2012). I søkeprosessen etter vitenskapelige artikler og publikasjoner har jeg avgrenset søket med kriterier for å finne relevante kilder som egner seg til tiltenkt bruk. Avgrensningen som er gjort i søkene i denne oppgaven gjelder årstall, type publikasjon, og språk. Rapporter, dokumenter og generell informasjon om områdesatsing som metode, mål, forankring, intensjon og gjennomføring er primært hentet fra regjeringen.no, og kriteriet for disse har begrenset seg til årstall for å sikre aktualitet. Fagbøkene i oppgaven har primært vært brukt til å redegjøre for begreper og fenomener med den intensjon å gi lesere en grunnleggende forståelse av hvordan disse er ment å forstås i oppgaven. Jeg har brukt Idunn (Universitetsforlagets digitale plattform for fag- og forskningstidsskrifter) og Google Scholar (søkemotor for akademisk litteratur) for å finne relevante vitenskapsartikler. Jeg har brukt søkeordene «områdeløft», «områdesatsning», «områdepolitikk» og «bydelspolitikk» og videre kombinert disse begrepene med andre begreper som «sosiale forskjeller», «utdanning», «inkludering», «sosial kapital», «fattigdom», «gentrifiering» og «sosial segregering», «segregering», «etnisk segregering», «økonomisk segregering», «forskjeller» og «ulikhet». Jeg har også kombinert disse ordene med hverandre. Videre har jeg brukt søkeordene «urban fattigdomsbekjempelse», «urban barnefattigdom», «byområder», «utsatte bydeler», «boligpolitikk områdeutvikling» og «byutvikling». Jeg har brukt NTNUs bibliotek digitalt gjennom plattformen og tjenesten Oria med søkeordene «sosial kapital», «kulturell kapital» og «samfunnsarbeid» for å finne frem til relevant faglitteratur til oppgaven. Når det gjelder fagbøker har jeg også benyttet meg av pensumlitteraturen og anbefalt videre lesning fra ulike fag i utdanningen «Bachelor i sosialt arbeid» på NTNU for

utdanningsløpet 2018-21. Veileder har gitt tips til søkeord og til konkrete artikler som jeg har brukt i oppgaven.

I litteraturutvalget som handler om områdesatsing vil Oslo være hyppigere omtalt enn andre steder hvor områdesatsing er gjennomført. Dette er fordi de fleste områdesatsingene av en viss størrelse og omfang gjennomført i Oslo, noe oppgaven og den tilgjengelige litteraturen om emnet vil bære preg av. Mye av det relevante datagrunnlaget, rapporter, evalueringer og det som foreligger av forskning er sentrert rundt de store løftene, og disse kildene danner mye av kunnskapsgrunnlaget for denne oppgaven. Grunnen til at Oslo er hovedstaden også for områdesatsing er at økende utfordringer rundt sosial segregering lenge har satt sterkt preg på bybildet, og dette pågår i økende grad. Det er all grunn til å tro at denne typen sosial segregering også eksisterer i stor skala andre steder i landet, men i Oslo har denne tendensen vært mer markant, og derfor er det først og fremst der politikere har hatt høyest motivasjon for å iverksette omfattende tiltak for å forsøke å bremse den uønskede utviklingen. At Oslo er et spesielt tilfelle fremkommer blant annet i Stortingsmelding 18 fra 2017, hvor Oslo omtales som et særtilfelle når det gjelder økende sosiale og økonomiske forskjeller, og akkumulerte levekårsutfordringer (Meld. St. 18 ((2016.2017))).

Teori og litteratur

Sosial utjevning

Det er to hovedkategorier innen sosial utjevning; sjanselighet og resultatlighet. Sjanselighet betyr at alle blir gitt like muligheter til å oppnå høyere utdanning og samfunnsposisjoner.

Resultatlighet betyr at det settes en felles standard, og alle skal nå minst det nivået (Caspersen & Hovdhaugen, 2014). Resultatlighet og sjanselighet måles ulikt og er ulike mål i seg selv. Det finnes ulike oppfatninger om og teorier rundt likhet, og hvilke former for likheter og forskjeller som er positivt og negative, akseptable og uakseptable. I følge Caspersen & Hovdhaugen (2014) er det generell konsensus om at goder som for eksempel muligheter for utdanning skal være like, men at det ikke er like lett å enes om hva dette betyr i praksis. Caspersen og Hovdhaugen skriver at litteraturen ofte bare lar disse spørsmålene ligge, et inntrykk undertegnede deler ut ifra litteratgjennomgangen som danner grunnlaget for denne oppgaven. Der litteraturen ikke

spesifiserer eller gir indikasjoner på om det er snakk om sjanselighet eller resultatlighet, viderefører jeg ukulturen ved å la spørsmålet ligge urørt, og bruker «sosial utjevning» og tilsvarende begrep på generell basis.

Sosial utjevning og utdanning

Å jobbe mot reproduksjon av sosiale forskjeller kan være en metode for å endre den økonomiske fordelingen, og prosjektene har målsetninger om å forebygge mot at fattigdom og økonomisk utenforskap arves mellom generasjonene (Regjeringen, 2020). Utdanningsnivå er utslagsgivende for forventet økonomisk situasjon gjennom livet, og det er store forskjeller i utdanningsnivå mellom Oslos levekårsutsatte bydeler og resten (Hansen, 2005). De utdanningsrettede tiltakene i områdesatsingene består i korte trekk av tilbud om leksehjelp, bedre overganger mellom skoletrinn, utarbeiding av ulike måter å måle kvalitet, tett oppfølging, tverrfaglig samarbeid og analyseverktøy for måling og vurdering (Oslo Kommune, 2021). Hovedmålet i delprogram oppvekst og utdanning 2017 - 2026 for Oslo lyder som følgende: "Flere skal sikres gode oppvekstvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående opplæring gjennom forbedringer av tjenester på oppvekst og utdanningsfeltet" (Oslo Kommune, 2021).

Delmålene i hovedmålet at flere elever skal fullføre og bestå ordinær videregående opplæring eller alternative opplæringsløp, og at sårbare barn og unge skal få bedre oppvekstvilkår gjennom forbedrede og mer tilpassede offentlige tjenester. Utdanningsfokuset i områdesatsingene handler om å forbygge mot fattigdom og økonomisk marginalisering ved å gjøre tiltak for at flere kan leve av arbeidsinntekt, og ikke være avhengig av offentlige ytelser (Oslo Kommune, 2021).

I dag er det over 250.000 studenter i Norge, som er rekordhøye tall. Det høye antallet er et resultat av mangeårig offentlig investering i skolesektoren for å gjøre høyere utdanning er mulig for flere, og innføring av lån- og stipendordninger som skal muliggjøre høyere utdanning uavhengig av bakgrunn. I sin artikkel har Caspersen og Hovdhaugen (2014) gjennomgått over femti publikasjoner om forholdet mellom sosial bakgrunn og høyere utdanning fra 2004 til 2014 for å undersøke i hvilken grad sosial mobilitet og høyere utdanning blir påvirket av endringer i sosial bakgrunn. Forfatterne peker på at bedret tilgang til og økt deltagelse i høyere utdanning burde gitt utslag i forskning på sosiale forskjeller. Derimot viser forskningen at sosial bakgrunn i større grad er mer avgjørende for deltagelse i høyere utdanning enn mulighet.

I følge Iversen (2014) er målsetninger om likhet i offentlig utdanningspolitikk i Norge ment å forstås som mål om resultatlikhet og ikke sjanselighet. Resultatlikhet betyr at alle skal oppnå samme grunnleggende standard, mens sjanselighet betyr at alle skal ha lik sjanse til å ta høyere utdanning. Han argumenter for at ideen om sjanselighet i utdanningssystemet underkommunerer foreldrenes sosiale og kulturelle kapital som årsaker til barns skoleprestasjoner og utdanningsnivå, og at det gir et uriktig inntrykk av at hvem som helst kan oppnå høye posisjoner og innflytelse i samfunnet uavhengig av bakgrunn (Iversen, 2014).

Områdeløft og områdesatsing som begrep

«Områdesatsing» er et begrep for geografisk orienterte prosjekter rettet mot levekårsproblematikk. «Områdeløft» er betegnelsen på lokale tiltak innen satsingen som er begrenset til en bydel eller delbydel. En områdesatsing kan inneholde flere områdeløft (NOU 2020: 16). For eksempel består Groruddalssatsingen av områdeløft i bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Innad i bydelene kan det gjennomføres områdeløft i delbydeler, for eksempel Romsås-løftet i bydel Grorud i Groruddalen.

Jeg observerer i litteraturgjennomgang at betegnelsene «områdeløft» og «områdesatsing» i noen kilder er brukt synonymt.

Områdesatsing

I 2021 pågår områdesatsinger i Oslo, Trondheim, Bergen, Stavanger og Drammen, og det har vært gjennomført områdesatsing i en rekke ulike byer og områder i Norge de siste tretti årene. De første områdeløftene kom på begynnelsen av 80-tallet under betegnelsen *samfunnsarbeid* og var små prosjekter uten særlig stødig politisk forankring (Hutchinson, 2010).

Områdesatsing er omfattende statlige tverrfaglige og tverr-departementale prosjekter som skal motvirke videre negativ utvikling i utsatte byområder, og finansieres av stat, kommune og de deltagende departementene (Regjeringen, 2019). Områdesatsingens hovedmål er forankret i politiske målsetninger om like vilkår og muligheter for barn uavhengig av bosted (NOU 2020: 16), og skal skape en vedvarende bedring av tjenester, miljø, boforhold og muligheter, samt forebygge mot sosial arv i byområder med opphopning av levekårsutfordringer. Et områdeløft

skal også bremse og helst stanse selvforsterkende mekanismer som gjennom gjensidig påvirkningskraft trekker hverandre i uønsket retning. Tiltakene i områdesatsingene er individuelt tilpasset prosjektet, og de ulike kommunene har forskjellige samarbeidsmodeller de jobber ut ifra.

De frie rammene betyr at områdesatsinger kan inneholde mye forskjellig, men en fellesnevner er en blanding av materielle og immaterielle tiltak som primært rettes mot barn og unge. Eksempler på tiltak kan være:

- Et mer sosialt og levende nærmiljø med gode møteplasser
- Kulturelle aktiviteter og tilbud
- Integrering
- Arbeid med resultater og frafall i grunnskole og videregående skole
- Øke deltagelse i arbeidslivet
- Forebygge mot kriminalitet
- Ulike former for helsefremmende arbeid

(Regjeringen, 2019)

Satsningene skal gi lokalbefolkningen tilgang til flere av de samme materielle og immaterielle ressursene som befolkningen i ikke-vanskeligstilte byområder (Hutchinson, 2010). Siden 2013 er det bevilget totalt over 1,5 milliarder kroner til ulike områdesatsinger i Norge, og i 2020 lå budsjettforslaget på 215 millioner kroner fra til sammen sju departementer, et tall som speiler større og mindre årlige økninger i bevilgningene.

Områdeløft har ikke nødvendigvis som mål å løse problemer av mer strukturell karakter, og det må være realistiske forventninger som knyttes til prosjektene. Områdeløftene er ikke nødvendigvis utarbeidet med den hensikt å løse problematikken, men heller til å gjennomføre kompensierende tiltak. I NOU 2020: 16 står det at: «Et viktig fundament for å forebygge at områder blir levekårsutsatte er dermed å motvirke at den økonomiske ulikheten i samfunnet øker, og å sikre grunnleggende velferd for alle.». Altså motvirke en videre økning i ulikhet, og ikke nødvendigvis minke den nåværende. Videre står det i *Handlingsplan Nærmiljø 2021* for Groruddalssatsingen at de offentlige tjenestene i utsatte bydeler må utvikles for å takle antallet med levekårsutfordringer og behov for hjelp og bistand i ulike former, som i seg selv et veldig

viktig tiltak, men dette tiltaket følges ikke opp der eller andre steder om at det skal jobbes mot å forhindre livssituasjonen som fører til hjelpebehovet. Videre har frafall fra videregående opplæring et stort fokus, en problematikk som har sterk sammenheng med sosiale forskjeller, men her nevnes heller ikke sosial utjevning som faktor i arbeidet. I Stortingsmelding 16 (2006) skriver utdanningsdepartementet at de i arbeidet med sosialt utjevningstiltak ikke ser mulighetene til å vurdere forhold som departementet ikke kan gjøre noe med (St. Meld. 2006: 16).

Områdesatsing, samfunnsarbeid og sosial kapital

Områdesatsing er en form for samfunnsarbeid, og samfunnsarbeid skal øke sosial kapital gjennom empowerment og medvirkning. Samfunnsarbeid er en arbeidsmetode i sosialt arbeid hvor individuelle problemer og utfordringer settes i en samfunnskontekst, og individets problematikk ses i lys av strukturelle betingelser og samfunnsmessige forhold. Fokuset er at løsningene ligger i kollektivt arbeid for å endre problemskapende samfunnsforhold og styrke individets og gruppens påvirkning i egen situasjon. Den kollektive tankegangen skal mobilisere kreftene som ligger i latent i de involverte (Hutchinson, 2010). Samfunnsarbeid i nærmiljø og boligområder karakteriseres av å ha som mål å snu en negativ utvikling. I disse prosjektene vil arbeidet ofte være sentrert rundt:

- Fysiske omgivelser og rekreasjonsmuligheter
 - Nærmiljøets status og anseelse
 - Bygge nettverk og fellesskap i lokalbefolkning gjennom interessegrupper og engasjement
 - koordinering og samarbeid med de involverte parter, deriblant kommune og/eller stat
 - oppruste nærmiljøet på ulike arenaer for et helhetlig resultat
 - Håndtere konflikter
- (Hutchinson, 2010)

Dette harmonerer med forutsetninger og generelle målsettinger for områdesatsing.

Miljøopprustning, lokalt engasjement, sosiale arenaer, tverrfaglig/tverretatlig samarbeid og positiv stedsidentitet er gjennomgående temaer (NOU 2020: 16). Metodikken og fremgangsmåten i samfunnsarbeid slik Hutchinson (2010) beskriver det, og i områdesatsing

beskrevet av Regjeringen (NOU 2020: 16) har sentrale fellestrekk av en slik art og omfang at det bør være tilstrekkelig grunnlag for å omtale områdesatsing som samfunnsarbeid.

Sosialarbeideren har en tydelig uttalt sentral rolle i samfunnsarbeid gjennom hele prosjektperioden og etterpå (Hutchinson, 2010), mens i områdesatsinger er sosialarbeideren mer indirekte adressert i prosjektbeskrivelsene gjennom det offentlige hjelpeapparatet/ offentlige tjenester og NAV (NOU 2020: 16). Sosialt arbeid som samfunnsarbeid og som ledd i områdesatsing vil gjøre det mulig for sosialarbeideren å jobbe i tråd med sitt samfunnsmandat knyttet til rammer og samfunnsperspektiv (Fellesorganisasjonen, 2019). Innen lokalmiljøarbeid er sosialarbeideren sentral i å identifisere lokale problemer gjennom sin kjennskap til befolkningens utfordringer og vaner (Schiefløe, 2007). I situasjoner hvor individets eller gruppens problemer åpenbart er knyttet til institusjonelle eller samfunnsmessige forhold, men likevel behandles utelukkende med individuelt rettede tiltak, sender dette signaler om at problemet ligger hos individet. Dette er med på å flytte fokuset vekk fra de faktiske årsakene, og heller rette skylden mot den enkelte og anliggende i dennes private sfære. Det fører til ineffektivt sosialt arbeid, hvor sosialarbeideren havner i en posisjon som bidrar til å opprettholde undertrykkende mekanismer og stigma (Hutchinson, 2010).

Frasers rettferdighetsprinsipper

Frasers rettferdighetsteori er politisk rettet radikal egalitarisme. I følge Fraser kan ikke et samfunnet bli rettferdig så lenge det bygger på strukturer som (tilsiktet eller utilsiktet) er designet på en slik måte at noen holdes utenfor. Rettferdighet fordrer deltagelse på like vilkår på alle samfunnsrelaterte arenaer slik som politikk, utdanningssituasjoner, frivillig arbeid, foreninger eller organisasjoner, og sosiale fellesskap på formell eller uformell basis. Å løse sosial ekskludering og marginalisering vil i følge Fraser kreve radikale endringer og omveltninger i politikk, økonomi og kultur (Fjørtoft, 2015).

Fraser opererer med tre hovedkategorier for urettferdighet: økonomisk urettferdighet, mangel på anerkjennelse og mangel på representasjon. Med dette mener hun at alle former for vanskeliggjøring eller umuliggjøring av samfunnsdeltagelse på like vilkår kan sorteres innenfor disse kategoriene (Fjørtoft, 2015).

Omfordeling av økonomiske ressurser

Den første dimensjonen av Frasers rettferdighetsteori handler om fordeling av økonomiske goder. Hun mener at fattigdom og økonomisk utnyttelse er direkte konsekvenser av strukturelle forhold som opprettholder klasseforskjeller og fører til økonomisk urettferdighet. Økonomiske ressurser er mindre tilgjengelige for noen gruppe, og slik ekskluderes disse fra likeverdig samfunnsdeltagelse (Fjørtoft, 2015). Dette gjelder blant annet yrkesgrupper med lav eller mangelfull betaling for arbeidet de gjør (Kojan, 2016).

Utsatte områder preges av mennesker i lavtlønte yrker og grupper som har mangelfull tilknytning til eller står helt utenfor arbeidslivet. Disse gruppene har ofte vedvarende dårlig økonomi og vanskeligheter med å tilegne økonomiske ressurser på samme nivå som øvrig befolkning på grunn av samfunnsmessige og strukturelle faktorer som kan knyttes til utviklingen på arbeidsmarkedet, diskriminering, konkurranse, kompetansekrav og nivå på stønader og offentlig ytelse (NOU 2020: 16).

Anerkjennelse

I følge Fraser er ikke kultur verdinøytralt. Majoritetskulturen får en dominerende rolle som andre kulturer eller kulturelle uttrykk rangeres og måles opp mot. Taletid og rom til de ulike kulturene er basert på verdirangering, hvor kulturer med lavere anseelse utsettes for krenkelser og forutinntatte ideer om deres identitet som bidrar til å frata dem påvirkningsmuligheter og egenverdi (Kojan, 2016). Gjennom statushierarkiet sender samfunnet signaler om hvilke grupper som er viktige. Graden av kulturell anerkjennelse påvirker også hvordan man blir møtt av andre på sine egne arenaer, og hvordan man opplever at sine evner, ferdigheter og samfunnsmessige relevans blir verdsatt ut ifra kulturell status og tilhørighet (Fjørtoft, 2015).

Politisk representasjon

Representasjon handler om muligheten å medvirke i politiske beslutningsprosesser som angår en selv. Undersøkelser viser at valgdeltakelsen i utsatte områder er lav fordi områdene huser en overvekt av grupper som ofte avstår fra å stemme. Valgdeltagelse har sterk sammenheng med sosioøkonomisk bakgrunn, og grupper utenfor arbeidslivet er blant dem som sjeldnest avgir stemme. Valgdistriktets størrelse påvirker fordeling av mandat til stortinget, en ordning som får negativt utslag for folkerike men arealsmå valgdistrikt. Mangel på representasjon viser seg også gjennom at svært få representanter på Stortinget og i andre politiske organer kommer fra levekårsutsatte bydeler. Gjennomgående lav politisk representasjon gjør at sårbare grupper mister påvirkningskraft og mulighet til å ivareta egne interesser på politisk hold. En økt politisk representasjon for utsatte grupper kan bidra til mer positiv opplevd tilhørighet og gi motivasjon til å øke valgdeltakelsen (NOU 2020: 16).

Sosial kapital

Definisjon

Før 1994 var begrepet *sosial kapital* kun nevnt i noen få vitenskapelige artikler frem til noen anerkjente navn i akademia gav det en plass på dagsorden. De tre som hovedsakelig kan krediteres for begrepets nåværende utbredelse er Bourdieu, Coleman og Putman, som alle omtalte fenomenet i sine arbeider på 80 -og 90-tallet (Rønning & Starrin, 2009).

Sosial kapital er et samfunnsvitenskapelige begrep som i likhet med mange av sine artsfrender ikke har en klar og endelig definisjon. Begrepet må kanskje heller ses som beskrivende for et fenomen bestående av flere dimensjoner som ikke lar seg forene i en felles konkretisering. Dette kan handle om at begrepet og bruken av det er i stadig endring som følge av debatten rundt fenomenet i sammenheng med fagfeltets utvikling på området (Rønning & Starrin, 2009).

Bourdieu, Coleman og Putnam har ulike definisjoner av sosial kapital, og konsentrerte sine arbeider om forskjellige aspekter og ulike samfunnsnivåer. I mangel på en vedtatt definisjon, kan vi komme nærmere fenomenets kjerne ved å se på definisjonene som tre av begrepets fanebærer har utarbeidet:

Bourdieus definisjon: «...summen av ressurser, faktiske eller virtuelle, som tilkommer et individ eller en gruppe som resultat av å ha et vedvarende nettverk av mer eller mindre institusjonaliserte forbindelser av gjensidig bekjentskap og anerkjennelse.» (Rønning & Starrin, 2009, s. 21)

Colemans definisjon: «... et nyttig sett ressurser som er tilgjengelig for en aktør gjennom hans eller hennes sosiale relasjoner, og bestående av aspekter ved sosial struktur, og som fremmer bestemte handlinger fra aktører - personer eller korporative aktører - innen denne strukturen.» (Rønning & Starrin, 2009, s. 21)

Putnams definisjon: «Trekke ved sosial organisasjon som tillit, normer og nettverk, som kan forbedre samfunnets effektivitet ved å lette samordnet handling.» (Rønning & Starrin, 2009, s. 22)

Tre ulike definisjoner vitner om forfatterens forskjellige fokus og perspektiver. Likevel: strukturerte undersøkelser av Bourdieu, Coleman og Putnams publiserte arbeider viser at de deler oppfatning om den sosiale kapitalens røtter: *Nettverk, normer og sanksjoner* (Rønning & Starrin, 2009). Hutchinson (2010) trekker frem andre viktige fellestrekk blant de tre teoretikerne hvor de enes om hvordan gode og positive relasjoner skaper kompetanse, handlingsevne og tillit, og gjør individer og grupper bedre rustet til å løse problemer på lokal- og samfunnsnivå.

Sosial kapital

Sosial kapital er når mennesker gjennom relasjoner og som medlemmer av et nettverk, tilsiktet eller utilsiktet, får tilgang til kapital i ulike former (Rønning og Starrin, 2009). Relasjonene er viktige for helse og trivsel, og for den subjektive opplevelsen av livskvalitet både sosialt, økonomisk og psykisk. Forskning viser at mennesker takler motgang, påkjenninger og stress ulikt avhengig av hvilken støtte de har tilgang på gjennom sosiale bånd og nettverk (Schieffloe, 2007). I samfunnsarbeid og sosialt arbeid er det fokus på å øke handlingsevne og problemløsningsevne gjennom å bygge sosial kapital hos individer og grupper fordi nettverk, enten de er dannet uformelt eller formelt, bygger tillit og økt positiv samhandling mellom mennesker. Sosiale relasjoner kan bidra til engasjement for samfunnsmessige forhold som har innvirkning på gruppa, og gi kollektiv handlingsevne til å arbeide for endring (Hutchingson, 2010).

Kritikk av sosial kapital

Kritikk av begrepet *sosial kapital* handler om hvorvidt begrepet egentlig tilfører noe nytt. Det argumenteres for at vi allerede har veletablerte ord som dekker innholdet av begrepet, slik som *sosial integrering, sosial ekskludering, isolasjon, ensomhet, sosiale nettverk, sosiale ressurser, immateriell kapital, støtte, tillit og trygghet*. Kritikken handler om at sosial kapital kanskje bare er disse ordene i overført betydning, eller en slags samlebetegnelse for dem. I så fall har ikke begrepet lansert en ny forståelse eller nye perspektiver, samt at begrepet risikerer å bli så bredt og altomfattende at det til slutt nesten ikke betyr noen ting. En annen kritikk mot begrepet er at helseforskjeller i samfunnet i stor grad også kan knyttes opp til forskjeller i inntekt og økonomisk kapital, og at teoriene rundt sosial kapital kan ta fokuset fra det økonomisk-materielle aspektet (Rønning & Starrin, 2009). Videre har Bourdieu, Coleman og Putnams teorier fått kritikk for å mangle kjønnsperspektiv gjennom å ikke adressere betydningen av kjønn i bygging av nettverk i kulturell og historisk kontekst (Rønning & Starrin, 2009).

En annen kritikk av Bourdieu, Coleman og Putnam går ut på at de anser barn og unge primært som mottakere av og ikke skapere av sosial kapital, mens en rekke studier viser at de både genererer og bruker sosial kapital aktivt på mange ulike måter. Det betyr sosial kapital og nettverk kan utvikles og nyttiggjøres foreldre og barn i mellom, og at barn og unge kan spille en viktig rolle i å utvikle sin egen og familiens samlede sosiale kapital. For å bedre forstå betydningen av nettverk, sosial kapital og påvirkningsmønstre blant barn og unge og familier bør de også vurderes som aktive parter (Fauske, 2009).

Sosial kapital og områdesatsing

Studier viser at utsatte byområder oftere har et svakere sivilsamfunn. Utsatte områder preges av sårbare grupper, og disse har ofte lite nettverk og lav sosial og kulturell kapital som følge av å stå utenfor arbeidslivet, tilhøre minoritetsgrupper, rusavhengighet, dårlig økonomi, psykisk og fysisk uhelse eller andre former for utenforskap (NOU 2020: 16). Høy sosial kapital på gruppenivå gir høyere utdanning og bedre helse, mens lav sosial kapital på gruppenivå gjør det vanskeligere for individet å komme seg ut av marginalisering. Faktorer og livssituasjoner som

fører til lavere mellommenneskelig tillit har negativ effekt på forutsetningen for å tilegne seg positiv sosial kapital (Rønning & Starrin, 2009).

Tillit er en forutsetning for øking av sosial kapital. I Norge er tilliten generelt høy sammenlignet med andre land, både mellom mennesker som kjenner hverandre, fremmede og til staten og statlige institusjoner. Dette har statistisk sammenheng med at vi i Norge har en viss økonomisk likhet, som er en sentral faktor i å redusere mistenksomhet og skepsis (NOU 2020: 16).

Lav tillitt mellom grupperinger, for eksempel på etnisk og kulturelt grunnlag, gjør det vanskeligere å få til brobyggende sosial kapital. Brobyggende nettverk er relasjoner på tvers av individer og grupper som i utgangpunktet ikke identifiserer seg med hverandre, mens sammenbindende nettverk dannes på bakgrunn av fellestrekk, f.eks. kulturelle. I utsatte områder er det færre brobyggende relasjoner, og i noen områder er det lite kontakt på tvers av innvandrerbefolkningens nettverk og den øvrige befolkningens nettverk (NOU 2020: 16).

I følge kontaktteori kan brobyggende nettverk bygges gjennom gjensidig eksponering. Å møtes ansikt og ansikt med andre grupper bygger tillit og reduserer fordommer og gir et godt utgangspunkt for samarbeid og samhandling. Med utgangspunkt i kontaktteori vil det være klokt å satse på gode felles møteplasser for lokalbefolkningen for å bygge sosial kapital og følelsen av tilhørighet og trygghet gjennom tillit. Videre utfordres kontaktteorien av konfliktteorien, som hevder at møter med andre grupper hvor det oppstår ulike grader av konflikt, har en motsatt effekt hvor skepsisen til den andre gruppa øker (NOU 2020: 16). Når tilliten i utgangspunktet er lav kan enkeltpersoner lettere gjøres representative for gruppens samlede egenskaper og trekk i negativ forstand og fordommer mot gruppen kan bekreftes og forsterkes (Rafiqi & Thomsen, 2014). Jo mer kontakt, jo større er sjansen for konflikt. Putnams «constrict theory» blir et slags tredje alternativ til kontaktteori og konfliktteori, hvor han argumenterer for at tilliten til andre blir lavere blant dem som ikke involverer seg i samfunnsliv eller på sosiale arenaer i det hele tatt, og at lav deltagelse kan bunne i at folk trekker seg unna både egne og andre (NOU 2020: 16).

Områdesatsingenes tiltak i nærmiljøene har ofte som målsetning å oppnå mer sivilisert engasjement og interesse for aktiviteter og arenaer i lokalsamfunn og nærmiljø og bygge tillit og sosial kapital mellom grupper og individer slik at kollektiv handlingsevne og evne til endringsfokusert arbeid øker (Hutchingson, 2010). Den sosiale gevinsten av å bygge relasjoner er avhengig av at samspillet i gruppene er av en slik karakter at medlemmene og de involverte opplever relasjonen

som positiv. En gruppe som preges av eksempelvis kontroll, makt og mobbing er lite egnet til å generere positiv sosial kapital for den enkelte og for gruppa som helhet. Gruppa vil i så tilfelle heller kunne gi grobunn for motløshet og lav tillitsfølelse, virke isolerende og nedbrytende på medlemmene og vil i liten grad vil være i stand til å nå sitt formål (Schiefløe, 2007).

Drøfting

Drøftingen er sentrert rundt spørsmål om hvorvidt områdesatsing kan bidra til sosial utjevning med utgangspunkt i Frasers rettferdighetsteori og teorier om sosial kapital gjennom Putnam, Colemans og Bourdieus definisjoner av begrepet. Drøftingen skal belyse om tiltakene primært innen utdanning og lokale initiativ i en områdesatsing kan sies å være egnet til å styrke økonomisk posisjon, anseelse, representasjon og sosial kapital i en tilstrekkelig grad til å utgjøre en reell forskjell i problemskapende forhold blant sårbare grupper i levekårsutsatte områder.

Utdanning og arbeidende fattige

I flere av områdeløftene skal et bedre støtteapparat i videregående opplæring gjøre at flere består utdanningsløpet og oppnår inntekt gjennom ordinært arbeid fremfor å være avhengige av offentlige ytelser. Men er bestått videregående opplæring en billett ut av fattigdom? De aller fleste fattige er utenfor arbeidslivet, men SSB sin rapport «Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2019» bruker betegnelsen «arbeidende fattige» om fattige yrkesaktive. Personer med lav utdanning (grunnskole- eller videregåendenivå) har størst risiko for å bli arbeidende fattige og rapporten viser at denne gruppa, i mangel på offentlig støtteordninger, ofte kan være mer økonomisk vanskeligstilte enn arbeidsledige. Samtidig opplever de ofte mer ekskludering og sosiale problemer med mangelfulle relasjoner og lavere livskvalitet enn både de som står helt utenfor arbeidslivet, og øvrig befolkning. Den fattige arbeideren er ofte ansatt i yrkesgrupper med mye deltidsarbeid og lavt lønnsnivå, gjerne innen helse- og sosialtjenestene, hotell- og utelivsbransje, butikk, og andre tjenesteyrker som vikarbyrå og rengjøring (Omholt, 2019).

Disse funnene tyder på at fullført videregående opplæring og deltagelse i arbeidsliv ikke nødvendigvis er en billett ut av fattigdom. At resultatet kan bli at lav inntekt som tidligere ville

kommet fra ytelser nå erstattes av lav inntekt gjennom arbeid, og den helhetlige situasjonen deres forblir den samme. For å belyse de faktisk effektene av områdesatsing innen utdanning er det viktig at den fattige arbeidende ikke automatisk blir en del av statistikk for sysselsatte uten at de undersøkes som egen kategori arbeidstakere. Ved å ikke se nærmere på fattige arbeidende som egen gruppe risikerer man at resultatmålingene for områdesatsingene kan vise høyere sysselsetting og konkludere med oppnådd sosial utjevning, mens mange i realiteten bare har byttet ut en form for fattigdom med en annen.

Sammenhenger mellom høyere utdanning, sosial bakgrunn og valg

Bestått videregående opplæring gir mulighet til høyere utdanning, og ved oppnådd høyere utdanning er det betydelig høyere sannsynlighet for å nå et inntektsnivå som gir sosial mobilitet og motvirker sosial reproduksjon. Ungdom fra utsatte områder og fra familier med lav utdanningsbakgrunn tar sjeldnere høyere utdanning enn andre, og i den videregående skolen i utsatte områder iverksetters tiltak som leksehjelp og ekstralærere for hjelpe dem til bedre evneutvikling og høyere prestasjoner (Hansen, 2005). Men mye tyder på at dette ikke er problemet. Forskning viser at ungdom fra høy og lav sosial bakgrunn systematisk tar ulike utdanningsvalg, til tross for like prestasjonsmessige forutsetninger. To ungdommer med like gode karakterer fra videregående vil velge helt ulike veier videre basert på hvor de bor, hva foreldrene tjener, hva som er norm for utdanning i omgangskretsen og en rekke andre faktorer i omstendighetene. Bourdieu mener at tillit, nettverk og normer i familien og i omgangskretsen har sterk innflytelse på muligheter, valg og adferd blant unge (Fauske, 2009) og i følge Coleman har foreldrenes nettverk og sosiale status mye mer å si for barnas utdanningsnivå enn tidligere antatt. Her får han støtte av Iversen (2014) som mener at kompenseringstiltak i skolen har liten effekt, og at foreldrenes sosiale og kulturelle kapital og innstilling til utdanning har mer effekt på skoleprestasjoner. Disse faktorene mener han er viktigere enn sosioøkonomiske bakgrunn. Coleman hevder at forholdet mellom prestasjoner og valg har sterk sammenheng med geografi, og at forskjeller i utdanningsnivå ikke kan forstås kun som et resultat av elevens evner, men må sees i lys av foreldrenes og barnas sosiale nettverk og hvordan disse påvirker handlingsmønstre (Hansen, 2005) (Fauske, 2009). Bourdieu tilskriver dette fenomenet til teorien om habitus, og bruker habitusbegrepet til å forklare hvorfor noen er mer tilbøyelig til å ta et valg fremfor et annet. Habitus er vaner og holdninger ervervet og utviklet gjennom kulturell tilhørighet og

felleskap, og fører til reproduerte handlingsmønstrene. Det er et produkt av ubevisst livslang læring og påvirkning gjennom hvilke grupper vi identifiserer oss med. Bourdieu argumenterer for at samfunnet og skolen som institusjon reproducerer ulikhet ved å forklare sosiale forskjeller som en konsekvens av utdanning fremfor andre forklaringsmodeller som habitus. Videre mener han at læreres gjennom sine vaner gjør at de møter elevene ulikt ut i fra forventninger knyttet til deres sosiale bakgrunn, og vurderer prestasjoner og gir oppmuntring på samme ulike grunnlag. Habitus påvirker elevenes syn på seg selv og sine muligheter, og derfor også valgene de tar om utdanning og karriere (Raaheim & Sunde, 2009). Bourdieus habitusbegrep støttes av undersøkelser som viser at de med like skolerestater og evnenivå systematisk tar ulike valg basert på sosial bakgrunn (Hansen, 2005).

Med utgangspunkt i Bourdieu og Coleman må helt andre faktorer få fokus i områdesatsingens utdanningsrettede tiltak for at de skal kunne forventes å ha noen markant effekt. Tiltakene skal gi ungdom faglig støtte gjennom videregående og vil trolig ikke ha stor påvirkning individets eller familiens nettverk, sosiale posisjon og klasse, eller deres habitus på en måte som bidrar til at sosiale forskjeller utjevnes. Dersom nåværende tiltak videreføres uten at andre årsaker til forskjeller i rekrutering til høyere utdanning blir tatt i betraktning, er det lite trolig at områdesatsingene vil ha effekt på sosial utjevning.

Fraser

Frasers rettferdighetsteori argumenterer for at urettferdig økonomisk fordeling og kulturell marginalisering og mangel på politisk representasjon bidrar til å gjøre de sosiale problemene i gruppene vanskeligere å komme seg ut av, og at denne problematikken handler om strukturelle forfordelinger i samfunnet som må endres (Kojan, 2016).

Frasers transformative tiltak innebærer å endre de underliggende mekanismene som skaper urettferdighet og slik oppnå likhet, og bekreftende tiltak handler om å kompensere for urettferdige utfall av institusjonelle ordninger i etterkant (Fjørtoft, 2015). For rettferdighet må transformative tiltak endres, men tiltakene som gjennomføres i områdesatsingene fremstår som at de kun er beregnet på å ha kompensere effekt. Dette gjør at områdesatsingene slik de ser ut nå, i følge Frasers rettferdighetsteori, ikke kan bidra til utjevning av forskjeller.

Tillit og sosial kapital

Den relative likheten i Norge reduserer skepsis og fordommer, men korrelasjonen mellom forskjeller og tillit innebærer at tilliten vil minke dersom økonomiske forskjeller øker. Den jevne ressursfordelingen i befolkningen er synkende, og ulikhetene øker raskest her (Kriznik, 2015). De lavlønnede har fått den minste lønnsutviklingen de siste tiårene (Meld. St. 13 ((2018-2019))), og lavinntektsgrupper viser seg å ha generelt lavere sosial kapital enn høyere inntektsgrupper (Starrin, 2009). I områdesatsningene er det et mål å bygge sosial kapital i nærmiljøet gjennom samhold og fellesskap (Oslo Kommune, 2021). Dette forutsetter tillit for å oppstå og vedlikeholdes. Lav mellommenneskelig tillit utgjør en primærutfordring i å bygge sosial kapital i utsatte områder (Schiefløe, 2009), og med et korrelerende forhold mellom tillit og forskjeller vil tillit minke ytterligere når forskjellene øker. Denne utviklingen gir negativt utslag på sosial kapital. Putnam mener at deltagelse på lokale sosiale arenaer generelt bidrar til å utvikle tillit, mens enkelte undersøkelser konkluderer med at tilknytning til organisasjoner har liten eller ingen effekt på sosial kapital (NOU 2020: 16).

Coleman og Putnam mener at sosial kapital fører til sosial integrering, mens Bourdieu mener sosial kapital kan reprodusere forskjeller i likhet med andre kapitalformer. Andre argumenterer for at sosial kapital i seg selv ikke kan ha effekt uavhengig av kontekst, og at konteksten bestemmer effekten (skapende, minkende eller reproduserende) (Fauske, 2009).

Konflikt og interesser

Mangfold kan være verdifullt i en samarbeidssituasjon gjennom ulike ideer, løsninger og læring, men kan også være hinder i samhandling (Oslo kommune, 2021). I nærmiljø-rettete grupper må noe konflikt påregnes. Grupper og individer har ulike interesser og ambisjoner for nærmiljøet vil ofte ha sammenheng med livssituasjon, men livssituasjon er ikke nødvendigvis synonymt med homogenitet i preferanser og fritidsinteresser (Hutchinson, 2010).

Konfliktteori hevder at slik konflikt mellom grupper kan minke tillit og sosial kapital (Rafiqi & Thomsen, 2014). Noen studier viser at mennesker som ofte er nær marginaliserte grupper ofte er mer mistenksomme og mindre anerkjennende overfor disse og andre i lignende situasjon (Solheim, 2009), mens andre viser at sosial kontakt mellom naboer av ulike bakgrunner har svært positiv effekt på den enkeltes opplevelse av samhold (Rafiqi & Thomsen, 2014). Den lite entydige forskningen kan tyde på at det å føre lokalbefolkning fra ulike grupper sammen rundt

felles aktiviteter ikke kan forventes å ha utelukkende positiv effekt for alle, men at potensialet er der.

Områdesatsing og sosial utjevning

Ikke alle er enige om at nabolaget den mest egnede arenaen for å minke det sosiale utenforskapet og den økonomiske marginaliseringen som har bygget seg opp over en årrekke i et samfunn. Et områdeløft kan gi inntrykk av at det er området og de lokale som er utgangspunktet for problemene, et inntrykk som bidrar til å legge skylden feil sted. Dette kan være med på å ta fokuset bort fra at situasjonen skyldes ulikhet og segregering som hverken området eller lokalbefolkningen kan noe for. Dessuten er områdeløft og områdesatsinger tidsbegrensede prosjekter hvor initiativtagerne skal trekke seg ut og overlate fortet til lokalbefolkningen innen rimelig tid, og de lokale skal ta over ansvaret for å løfte bydelene sine ut av akkumulerte levekårsutfordringer med utgangspunkt i den initielle drahjelpen fra prosjektet. En undersøkelse fra Groruddalssatsingen viste at offentlig ansatte i kommune og stat oftere var av den oppfatning at problemene i utsatte områder var et resultat av lokale forhold, mens offentlige ansatte som jobbet i de aktuelle områdene var mer tilbøyelige til å mener at det skyltes eksterne faktorer (Andersen & Brattbakk, 2020). Disse kritikkene summerer seg til et spørsmål om det kanskje foreligger for høye forventninger: Kan man forvente at lokalbefolkningen skal ta ansvar for å løse problemer de ikke har skapt, når selv de som regnes som fagkyndige tilsynelatende ikke er enige seg i mellom om hvor problemene kommer fra? Dersom sette viser seg å være en passende oppgave for et nabolag kan prognosen for områdene sies å være god, men dersom nabolaget viser seg å ikke være i stand til å ta imot stafettpinnen vil det totale utfallet mer usikkert.

Mangelfullt kunnskapsgrunnlag

Andersen & Brattbakk (2020) konkluderer med mangelfullt kunnskapsgrunnlag for å vurdere effektene av områdesatsing. Det er lite forskning på områdesatsingens effekt opp mot den tiltenkte hensikt, og eventuelle utilsiktede effekter. Det foreligger rapporter, utredninger og planer som beskriver områdesatsing og gjennomføring av prosjektene, men ikke effekten. Mesteparten av litteraturen er produsert av bestilling fra en involvert part, med avgjørelsesmyndighet på problemstilling og forskningsdesign. Rapportene og evalueringene er

ikke fagfellesvurdert, og kan ikke tillegges samme tyngde og objektivitet som forskning. Sverige har ikke områdesatsing motvirket geografisk segregering i nevneverdig grad, og en dansk studie viser at befolkningssammensetningen ikke har endret seg som følge av områdesatsing (Andersen & Brattbakk, 2020). Oslo Kommune (2021) adresserer selv mangelen på målbare effekter, i form av «gevinster» i handlingsprogrammet for nærmiljø fra 2021. De skriver at programstyret vil videreføre et gevinstarbeid de ikke har målt gevinsten av, men at de nå for alvor skal begynne å diskutere hvordan de kan kartlegge eventuelle gevinster. En lignende utfordring beskrives i «Delprogram nærmiljø 2020» fra Groruddalsløftet ved det er vanskelig å synliggjøre resultater, og problematisk at involverte parter begynner å etterspørre effekter og erfaringer som ikke er kartlagt. Styret foreslås å skrive rapporter som de kan dele med hverandre som mulig tiltak. Dette betyr forhåpentligvis at resultatmåling av tiltak skal produseres i nær fremtid, og det kan bli muligheter for å oppnå mer kunnskap om effektene av områdesatsinger. Dette er i stor grad avhengig av at disse produseres som vitenskapelig arbeider utført av en så langt som mulig objektiv part.

Avslutning

Det blir spennende å se hvordan effektene skal måles og hva som blir resultatet. Noen effekter vil trolig være mer målbare enn andre. Selv om tilsvarende prosjekter ikke har ønsket effekt i nabolandene våre (Andersen & Brattbakk, 2020), kan det fungere her.

I den videregående skolen bør andre faktorer enn evne og prestasjon være tema i diskusjonene om områdesatsing og geografisk sentrert fattigdom. Satsingene som rettes mot barn og unge vil vises om noen år, og dersom resultatene innen inntekt og utdanning er gode blir det interessant å se om de er like raske med å flytte til bydeler som matcher deres sosiale profil som det resten av befolkningen er.

En kritisk gjennomgang av litteraturen som redegjør for områdesatsing forteller meg at utjevning av sosiale forskjeller i form av sjanselighet og minking av sosiale og økonomiske forskjeller ikke har vært et tiltak, et delmål eller et mål i prosjektene. Det betyr at problemstillingen min har en svakhet som jeg ikke var klar over initiaelt; at denne oppgaven søker å belyse og drøfte en mulig forekomst av en effekt som i så fall nærmest ville vært utilsiktet dersom den hadde inntruffet. I

norsk offentlig utredning fra 2020 med tittelen «Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle» står det:

«Områdesatsinger er dermed ikke nødvendigvis et virkemiddel for å bedre folks sosioøkonomiske levekår, men for å sikre at områder ikke forfaller. Ut fra en slik tankegang kan det være riktigere å bruke velferdspolitiske tiltak for levekårsutfordringer som skyldes større strukturelle problemer som lønnsdannelse, helse og fattigdom.» (NOU 2020: 16. Kapt. 15.1.3.1).

Altså er ikke områdesatsinger nødvendigvis beregnet på bedring, men forebygging av forverring. Å ikke gjøre det verre er ikke det samme som å gjøre det bedre, og med utgangspunkt i dette spør jeg at områdesatsingene får liten reell påvirkning på det sosioøkonomiske bykartet.

Litteraturliste

Andersen, B. & Brattbakk, I. (2020). Områdesatsninger i Norge. Et skjørt kunnskapsgrunnlag for strategier og tiltak. *Tidsskrift for boligforskning*, 3 (2), 130-147.

<https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-02-03>

Bhuller, M. & Brandsås, E. E. (2014). Fattig i fjor - fattig i år? Tilstandsavhengighet i innvandrerrfattigdom. *Søkelys på arbeidslivet*, 31 (3), 209-228.

<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2014-03-01>

Brattbakk, I., Ødegård, G. & Aarland, K. (2021). Byområder med levekårsutfordringer. *Plan*, 53 (01), 6-13.

Caspersen, J. & Hovdhaugen E. (2014). Hva vet vi egentlig om ulikhet i høyere utdanning? *Sosiologisk tidsskrift*, 22 (03), 301-311. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2928-2014-03-05>

Dalland, O. (2015). *Metode og oppgaveskriving* (5.utg.). Gyldendal

Fauske, H. (2009). Kan barnevernet bygge sosial kapital?. I Bengt Starrin (Red.), *Sosial kapital i et veferspesspektiv*. (s. 84-95). Gyldendal.

Fellesorganisasjonen. (2019). FO: *Yrkesetisk grunnlagsdokument 2019-2023*.

[https://www.fo.no/getfile.php/1324847-](https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf)

[1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf](https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf)

Fjørtoft, K. (2015). Rettferdighet som deltagelse på like vilkår. *Agora*, 2 (3), 22-39.

<https://doi.org/10.18261/ISSN1500-1571-2015-02-03-03>

Fredrikstad kommune. (2020). *Strategi for områdesatsing i fredrikstad 2021-2030*.

<https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/kmb/barekraftig-samfunn/omradeutvikling/strategi-for-omradesatsing-i-fredrikstad-2021-2030.pdf>

Hansen, M. N. (2005). Utdanning og ulikhet: valg, prestasjoner og sosiale settinger. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 46 (2). 133-157. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2005-02-02>

Hjorthold, R. & Bjørnskau, T. (2003). Gentrifisering på norsk: urban livsstil eller praktisk organisering av hverdagslivet? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 44 (02). 169-201. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2003-02-03>

Hutchinson, G. S. (2010). *Samfunnsarbeid: Mobilisering og deltagelse i sosialfaglig arbeid* (3. utg.). Gyldendal.

Iversen, R. (2014). Utdanning, og ulikhet i Norge: Opprettholder vi en tradisjonell lagdelingsstruktur, eller beveger vi oss mot en meritokratisk klassestruktur? Et historisk tilbakeblikk. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 98 (02). 105-114. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2014-02-05>

Kojan, B. H. (2016). Er Nancy Frasers rettferdighetsteori nyttig for sosialt arbeid? *Fontene forskning*, 9 (2), 54-67. <https://fonteneforskning.no/forskningsartikler/er-nancy-frasers-rettferdighetsteori-nyttig-for-sosialt-arbeid-6.19.466429.6d29b5f565>

Kriznik, H. M. (2015). *Den delte byen*. Manifest.

Ljunggren, J. (2017). Oslo og sosial ulikhet. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo: Ulikhetenes by* (s. 13-27). Cappelen Damm.

Meld. St. 18 (2016 – 2017). *Bærekraftige byer og sterkere distrikt*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>

NOU 2020: 16. (2020). *Levekår i byer: Gode lokalsamfunn for alle*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-16/id2798280/?ch=1>

Nordby, H. (2009). Verdier som sosial kapital. I Bengt Starrin (Red.), *Sosial kapital i et velferdsperspektiv: Om å forstå og styrke utsatte gruppers sosiale forankring*. (147-159). Gyldendal.

Omholt, E. L. (2019). *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2019*. (SSB-rapport 2019:33). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/attachment/401236?ts=16e12ba0ff0>

Oslo Kommune. (2021). *Handlingsprogram 2021; Delprogram oppvekst og utdanning*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13404215-1619527221/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Omr%C3%A5desatsingene%20i%20Oslo/Handlingsprogram%202021%20Delprogram%20oppvekst%20og%20utdanning.pdf>

Oslo Kommune. (2021). *Handlingsprogram 2021: Delprogram nærmiljø*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13404983-1620639180/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Omr%C3%A5desatsingene%20i%20Oslo/Handlingsprogram%20n%C3%A6rmilj%C3%B8%202021%200ENDELIG%20etter%20vedtak%20i%20byr%C3%A5d.pdf>

Oslo Kommune (2020, 3. februar). *Vedlegg for handlingsprogrammet: Målbilde, figurer, tabeller og årshjul*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13368687-1588937242/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Omr%C3%A5desatsingene%20i%20Oslo/Delprogram%20oppvekst%20og%20utdanning/Handlingsplan/Vedlegg%20HP%20-%20Figurer%20og%20%C3%A5rshjul.pdf>

Raaheim, A. & Sunde, E. (2009). «Jeg hadde en dårlig lærer...» - En undersøkelse av skoleerfaringer blant mannlige arbeidstakere med kort utdanning. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 93 (5). 256 – 367. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2009-05-05>

Rafiqi, A. & Thomsen, J. P. F. (2014). Kontakthypotesen og majoritetsmedlemmers negative stereotyper. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55 (04). 416-438.

<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2014-04-02>

Regjeringen. (2019, 19. august). *Om områdesatsing*. Regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/omradesatsing/om-omradesatsing/id2665874/>

Regjeringen. (2020). *Handlingsplan for områdesatsingen på Storhaug*.

https://www.regjeringen.no/contentassets/ebbc5c9267604d3997dd0524738e2790/handlingsplan_budsjett_storhaug_2020.pdf

Rønning, R. & Starrin, B. (2009). Sosial kapital – et nyttig begrep. I Bengt Starrin (Red.), *Sosial kapital i et velferdsperspektiv: Om å forstå og styrke utsatte grupper sosiale forankring*. (18-29). Gyldendal.

Schiefloe, P. M. (2015). *Sosiale landskap og sosial kapital: Nettverk og nettverksforskning* (2. utg.). Universitetsforlaget.

Solheim, L., J. (2009). Marginalitet og sosial kapital. I Bengt Starrin (Red.), *Sosial kapital i et velferdsperspektiv: Om å forstå og styrke utsatte grupper sosiale forankring*. (58-70). Gyldendal.

Starrin, B. (2009). Sosial kapital og helse. I Bengt Starrin (Red.), *Sosial kapital i et velferdsperspektiv: Om å forstå og styrke utsatte grupper sosiale forankring*. (34-40). Gyldendal.

Turner, L. (2017). Status discrepancy as a driver of residential mobility: Evidence from Oslo. *Sage journals*, 49 (9). 2155-2175. <https://doi.org/10.1177/0308518X17717067>

