

IVAR EIMHJELLEN, ASTRID ESPEGREN, HILMAR MJELDE OG
HÅKON SOLBU TRÆTTEBERG

Frivillige aktørers roller i områdesatsinger

En kunnskapsoversikt

Ivar Eimhjellen, Astrid Espegren,
Hilmar Mjelde og Håkon Solbu Trætteberg

Frivillige aktørers roller i områdesatsinger

En kunnskapsoversikt

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2022

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2022
Rapport 2022:1

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
c/o Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.sivilsamfunn.no

ISBN (print): 978-82-7763-716-7

ISBN (online): 978-82-7763-717-4

ISSN (print): 1891-2168

ISSN (online): 1891-2176

Rapporten er finansiert av Kulturdepartementet gjennom prosjektet «Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor». Senteret er et samarbeidsprosjekt mellom Norce Samfunn og Institutt for samfunnsforskning.

Innhold

Innhold.....	3
Innledning.....	5
Områdesatsing og sivilsamfunnets roller.....	5
Data og metode.....	6
Områdesatsinger i Norge.....	7
Samarbeid mellom ulike aktører, nivåer og samfunnssektorer.....	8
Internasjonale erfaringer og kritiske perspektiv.....	12
Frivillige aktørers roller i områdesatsinger.....	17
Innledning.....	17
Frivillighet i Norge.....	18
Organisasjonenes roller.....	19
Tradisjonelle organisasjoner og nye initiativ.....	21
Oslo.....	21
Bergen.....	23
Trondheim.....	24
Stavanger.....	25
Drammen.....	26
Fellestrekk på tvers av byer.....	27
Oppsummering og kunnskapshull.....	29
Samspill mellom myndigheter og frivillige aktører.....	31
Innledning.....	31
Strategier, erfaringer og evalueringer i kommunene.....	31
Oslo.....	31
Bergen.....	34
Trondheim.....	40
Stavanger.....	43
Drammen.....	46
Oppsummering, fellestrekk og kunnskapsbehov.....	49
Inkludering og integrering gjennom områdesatsinger.....	51

Innledning	51
Frivillige aktørers rolle i arbeidet med å bidra til økt integrering og inkludering	52
Oslo.....	53
Bergen.....	57
Stavanger	62
Drammen	63
Områdesatsingenes betydning for barn og unges deltakelse i frivilligheten.....	65
Fellestrekk på tvers av byer og manglende informasjon	68
Oppsummering og kunnskapshull	71
 Oppsummering og drøfting av kunnskapsstatus	73
Hvilke typer frivillige aktører er involvert i områdesatsinger, og hvilke roller har de?.....	74
Hvordan fungerer samspillet mellom myndigheter og frivillige aktører?.....	75
Hvordan arbeides det konkret med integrering og inkludering?	77
Hva trenger vi mer kunnskap om?.....	79
 Litteratur	81
 Sammendrag/Abstract.....	89

Innledning

Områdesatsing og sivilsamfunnets roller

Områdesatsing, områdebaserte tiltak og områdeløft (engelsk: urban regeneration¹) er alle begreper som viser til spesifikke offentlige satsinger, program eller tiltak for å bedre levekår for beboere i spesifikke byområder eller bydeler med levekårsutfordringer. Områdesatsinger søker gjerne å løse komplekse problemer i utsatte urbane områder for å forbedre økonomiske, fysiske, sosiale og miljømessige forhold. Begrepet områdeløft brukes gjerne som en underkategori av områdesatsing og viser til innsats i enda mer geografisk avgrensede områder, som del av en bydel eller lignende.² En områdesatsing kan derfor omfatte flere områdeløft. Det er likevel ingen vanntette skott mellom disse begrepene, og de kan bli brukt noe ulikt i ulike dokumenter, rapporter, bøker og kontekster. I denne rapporten har vi for enkelthets skyld prøvd å holde oss til begrepet områdesatsing.

Områdesatsinger er videre en ekstrainsats utover det ordinære arbeidet til myndighetene, og skal ikke erstatte ordinær drift eller tiltak. Satsingene skal bidra til mer effektive og varige løsninger som er tilpasset behovene i de aktuelle områdene,³ og skal bidra til å utvikle nye arbeidsformer og metoder for å løse oppgaver, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. I Norge kan man skille mellom områdesatsinger og -løft som er finansiert av kommuner alene, og større områdesatsinger som skjer i samarbeid mellom og samfinansieres av aktuelle kommuner og staten.

En sentral komponent i områdesatsinger – og et verktøy for å løse sosiale utfordringer – er å styrke lokalsamfunn, sosiale nettverk, tillit, kultur og identitet i det aktuelle området. Medvirkning fra beboere og organiserte

¹ Andre lignende begreper er *urban renewal*, *urban regeneration*, *urban redevelopment* eller *urban rehabilitation*.

² Områdeløft er også en egen metodikk utviklet av Husbanken som retter seg mot et mindre geografisk område. Områdeløft har en klar lokal forankring og fungerer som nedenfra-og-opp lokal stedsutvikling i tråd med innbyggernes behov og ønsker.

³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/omradesatsing/om-omradesatsing/id2665874/>

beboerinteresser er her viktig for å oppnå denne typen målsettinger i områdesatsingene. Områdesatsinger innebærer dermed ikke bare samarbeid og koordinering mellom ulike offentlige etater, nivåer og aktører (se Reinvang, Grindheim, Hansen & Rasmussen, 2015), men også samarbeid med og medvirkning fra ikke-offentlige aktører som privat næringsliv og ikke minst lokalbefolkning, beboere og frivillige aktører i sivilsamfunnet. Frivillige aktører som boligkooperasjoner, borettslag, idrettslag, kulturliv, kirke- og trossamfunn og andre innbyggerinteresser kan dermed spille sentrale roller i områdesatsinger i Norge (Reinvang et al., 2015). Samskaping er i dag et av de mest populære begrepene for å beskrive denne typen samarbeid om velferdsproduksjon på tvers av sektorgrenser.

I denne rapporten skal vi, basert på en gjennomgang av eksisterende litteratur og policydokumenter som er publisert frem til våren 2021, gi en statusoppdatering om kunnskap om følgende forskningsspørsmål om frivillige aktørers roller i områdesatsinger:

1. Hvilke typer frivillige aktører er involvert i områdesatsinger i Norge, og hvilke ulike roller har de i områdesatsingene? (kapittel 2)
2. Hvordan fungerer samspillet mellom myndigheter og frivillige aktører i områdesatsinger, og i hvilken grad og form blir samskaping brukt som strategi? (kapittel 3)
3. Hvilke roller spiller frivillige aktører for integrering av innvandrere, og i hvilken grad bidrar områdesatsinger til aktiv frivillig deltakelse blant barn og unge generelt og blant barn og unge med innvandrerbakgrunn spesielt? (kapittel 4)

Vi vil legge frem og diskutere hva den eksisterende kunnskapslitteraturen sier om våre forskningsspørsmål, og vi vil peke på hva vi trenger å vite mer om i fremtidig forskning på disse spørsmålene.⁴

Data og metode

Datagrunnlaget for denne rapporten er ulike typer politiske dokumenter som frivillighetsmeldinger, handlingsplaner og samhandlingsstrategier, samfunnsdelen i kommuneplaner, handlingsplaner for og årsrapporter fra områdesatsinger, samarbeidsavtaler og diverse dokumenter fra vedtak i byråds- og kommunestyresaker. I innsamlingen av dokumentene gjorde vi generelle nettsøk (Google) for relevante politiske dokumenter, samt at vi lette og søkte systematisk etter relevante dokumenter på de aktuelle kommunenes nettsider. I

⁴ Denne kunnskapsgjennomgangen er et forarbeid til en empirisk studie av frivillige aktørers roller i områdesatsinger i Norge. Denne skal gjennomføres i 2021 og 2022 og vil bli publisert i løpet av 2022.

tillegg til politiske dokumenter har vi søkt etter og samlet inn ulike evaluerings- og følgeforskningsrapporter, uavhengige forskningsstudier i bøker og tidsskriftartikler, og litteratur og kunnskapsoppsummeringer.

Områdesatsinger i Norge

En utløsende faktor som kan føre til at et område blir valgt ut til en satsing eller et løft, kan være at man har sett stadig mer sosial segregering med negative ringvirkninger for individer og nabolag. Politiske bekymringer blir gjerne formulert rundt konsekvensene av et segregert boligmarked der man kan få en opphopning av vanskeligstilte i et område, som igjen kan føre til enda dårligere levevilkår og enda høyere terskler med tanke på å delta i utdanning, arbeidsmarkedet og samfunnet (Christensen, 2013: 38). Siden 1990-tallet har man målt levekårene til beboere i ulike bydeler og boligkretser i mange kommuner og byer i Norge. Ut fra levekårsindikatorer som helse, inntekt, barnevernstiltak, ikke-vestlig innvandring, kriminalitet, bruk av sosialhjelp, utdanningsnivå, arbeidsledighet osv. har man kunnet si noe om levekårene i et område, og man har kunnet identifisere områder med særlige utfordringer. Kommuner foretar gjerne også egne kartlegginger med statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og/eller Folkehelseinstituttet. I slike undersøkelser ser man ofte at det å score lavt på levekårsindikatorer ikke er tilfeldig fordelt i en by, og at det er særlig i storbyene i Norge at man ser områder med merkbart dårligere levekår i befolkningen. Bydeler eller områder med lav score på levekårsindikatorer har også vist seg å bli befolket av mange mennesker med minoritetsbakgrunn. Dermed kommer også innvandring og integrering inn som sentrale temaer i områdesatsinger, og det er noe av bakgrunnen for at områdesatsinger har fått mye oppmerksomhet de senere årene i Norge.

Områdesatsinger har en kortere historie i Norge enn i Europa og i USA. I Norge er det Oslo som har lengst historie med områdesatsinger, med Groruddalen fra 2007, men det har senere også blitt satt i gang større områdesatsinger i Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen. I Oslo er det gjennomført flere program for byfornyelse siden slutten av 1970-tallet, men det var Groruddalssatsingen som var den første store og langsiktige områdesatsingen i Norge der stat og kommune samarbeidet og delte på finansieringen. Den første Groruddalssatsingen varte fra 2007 til 2016, og ble deretter videreført i 2017 med planlagt varighet frem til 2026. I tillegg til Groruddalssatsingen (2017–2026), som omfatter bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, er det også startet satsinger i bydelene Søndre Nordstrand (Oslo sør-satsingen) og Gamle Oslo (Oslo indre øst-satsingen). Byrådet i Oslo har det overordnede ansvaret for områdesatsingene, mens bydelene har ansvaret for selve gjennomføringen. Staten, gjennom Kommunal- og moderniserings-

departementet (KMD) og Husbanken, er med på å finansiere disse satsingene sammen med Oslo kommune.

En annen større områdesatsing har pågått i Bergen siden 2011 og er rettet mot områdene Indre Laksevåg, Loddefjord og Olsvik i Laksevåg bydel, Solheim Nord i Årstad bydel og Ytre Arna i Arna bydel. I Plan for områdesatsing 2020–2024 er det vedtatt at satsingen fases ut i Ytre Arna og i indre Laksevåg innen 2022, og at det startes opp en ny satsing i Solheim Sør og på Slettebakken. Ansvaret for områdesatsingen i Bergen ligger hos Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig, og er finansiert i et samarbeid mellom Husbanken og Bergen kommune.⁵ Hvert område har sin egen ansvarlige koordinator i kommunen.

I 2013 vedtok bystyret i Trondheim «Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013–2020», som la grunnlaget for områdesatsingen Saupstad-Kolstad i bydelen Heimdal. Denne satsingen har vært et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim kommune, fylket, staten og lokalsamfunnet.⁶ Bystyret i Trondheim har vært oppdragsgiver for områdesatsingen og vedtatt mandat, program og handlingsplaner, mens et programstyre har vært ansvarlig for den overordnede ledelsen av programmet.

I Stavanger gjennomføres det områdesatsinger i to bydeler: Hillevåg og Storhaug. Områdeløft Hillevåg er et mindre løft som ble finansiert av kommunen og gjennomført i perioden 2018 til 2020, men med forlengelse til 2023. Kommunalutvalget har vært den overordnede politiske styringsgruppen for satsingen, mens en prosjektleder har koordinert arbeidet. Den andre og større satsingen i Stavanger er Storhaugsatsingen, som ble igangsatt av kommunen i 2014. I 2017 ble det også inngått en samarbeidsavtale med staten gjennom KMD for denne satsingen. Staten er her med på å finansiere store deler av satsingen fra 2018 og frem til 2024.

I Drammen kommune ble det gjennomført en områdesatsing i drabantbyen Fjell mellom 2009 og 2020, der kommunen mottok årlige bevilgninger over statsbudsjettet gjennom samarbeidet med KMD fra 2014. En ny satsing er nå i gang i området Strømsø og skal vare frem til 2030. Også denne er i samarbeid med og får finansiering fra staten.

Samarbeid mellom ulike aktører, nivåer og samfunnssektorer

De større områdesatsingene i Norge foregår som oftest i et samarbeid mellom og finansieres av flere statlige departement og direktorater og de aktuelle

⁵ <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/omradesatsing/hva-er-omradesatsing>

⁶ <https://www.trondheim.kommune.no/saupstadkolstad/>

kommunene. Kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen har samarbeidsavtaler med staten om langsiktig innsats i utvalgte områder, men graden av og formen på den statlige involveringen i de ulike satsingene varierer. Fra statlig side er det gjerne Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som koordinerer områdesatsingene, der Husbanken er det ansvarlige forvaltningsorganet. Andre departement som kan være involvert i områdesatsinger, er Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Kunnskapsdepartementet (KD), Klima- og miljødepartementet (KLD) og Kulturdepartementet (KUD). I tillegg kan ulike direktorater under departementene være inkludert i større eller mindre grad.

Departementene øremerker midler til områdesatsingene i de årlige bevilgningene gjennom statsbudsjettet. Hvert departement har videre spesifikke temaer eller formål med tilskuddene. For KMD handler det om bomiljøtiltak og områdeutvikling; for ASD om kvalifisering til arbeid, sosiale tjenester og sosialt entreprenørskap; for HOD om nærmiljøutvikling og tidlig innsats på helsestasjoner og i skolehelsetjenesten; for JD om kriminalitetsforebygging; for KUD om tidlig innsats i barnehage og skole og integreringsfremmende tiltak; for KLD om friluftsfremmelse; og for KD handler det om frivillighet, kunst og kultur mv.⁷

På kommunalt nivå er det gjerne byrådene og konkrete byrådsavdelinger, formannskapet eller kommunalutvalg som har det overordnede ansvaret for områdesatsingene. Videre kan det være nedsatt egne programstyrer og samarbeidsutvalg som skal lede satsingene, mens bydelsmyndighetene gjerne har ansvar for konkret gjennomføring lokalt og for koordinering av de ulike tjenestene som er involvert.

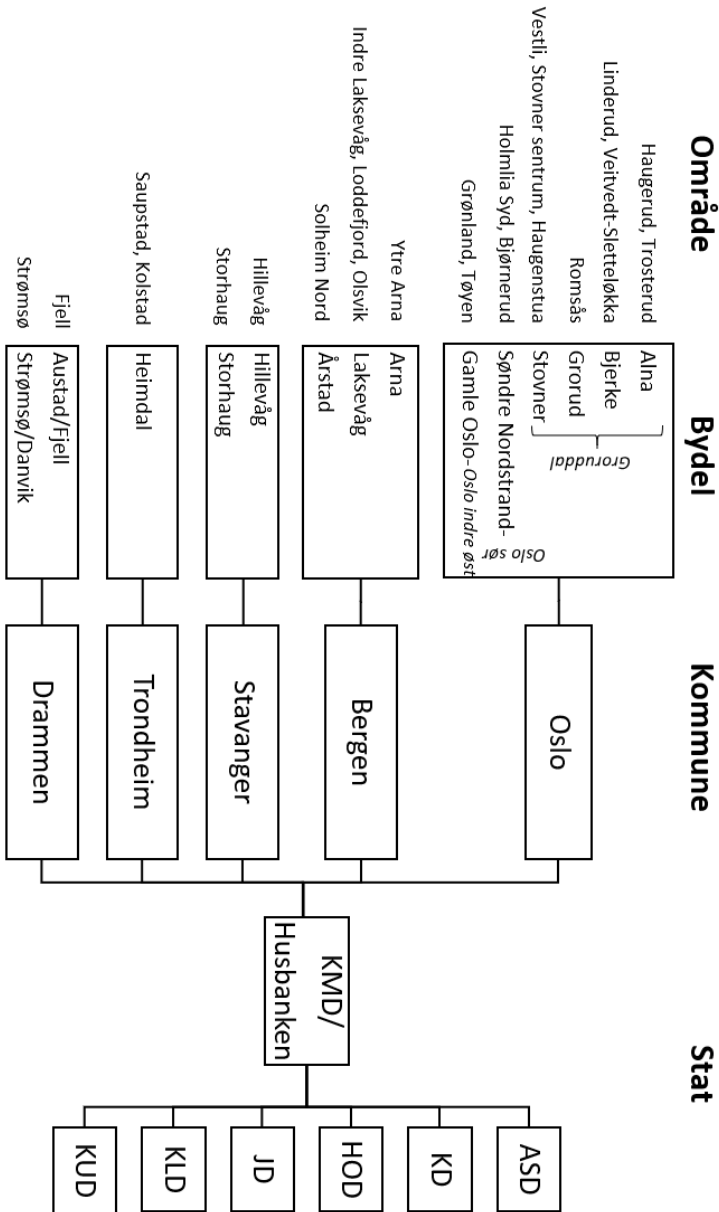
I en rapport til KMD undersøkte Reinvang et al. (2015) forholdet mellom stat og kommune i tre områdesatsinger i Norge. Rapporten påpeker at det foregår en rekke ulike former for statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsinger, med ulike virksomheter involvert og med ulik dybde i samarbeidet alt etter hvordan satsingene er organisert. I noen byer er det kommunene selv som har satt i gang områdesatsinger, og som senere har fått staten med på laget. I andre tilfeller har staten vært tidlig ute for å igangsette områdesatsinger i nært samarbeid med kommunale myndigheter. Reinvang et al. (2015) beskriver dette stat-kommune-samarbeidet i lys av litteraturen om flernivåstyring (multilevel governance) og vertikal samstyring (Røiseland & Vabo, 2012: 22). I områdesatsinger er oppgaver og ansvar ikke bare delt og avhengig av samarbeid mellom ulike styringsnivåer (vertikalt: stat, kommuner, bydeler), men også horisontalt mellom offentlige aktører og organisasjoner (departement og direktorat i staten og byrådsavdelinger og etater i kommunene), semi-offentlige aktører og ikke-offentlige aktører (f.eks. frivillige organisasjoner og

⁷ Se Departementene, 2018. Utredning om statlig områderettet innsats i Norge, 2018

næringslivsaktører). I mange tilfeller vil de ulike statlige og kommunale aktørenes mål og interesser i en områdesatsing være sammenfallende, men det vil også kunne oppstå målkonflikter og kamper om prioriteringer og virkemiddelutforming mellom aktører, sektorer og forvaltningsnivåer (Reinvang et al., 2015).

Figur 1 skisserer hovedaktørene på de ulike offentlige styringsnivåene som kan være involvert i områdesatsinger i Norge. I hvilken grad de ulike aktørene faktisk er involvert i de konkrete satsingene, vil variere med den aktuelle byen, den konkrete satsingen, området og tiltakene som er satt i gang der.

Figur 1: Stat-kommune-samarbeid i områdesatsinger i Norge.



* KMD = Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ASD = Arbeids- og sosialdepartementet, HOD = Helse- og omsorgsdepartementet, JD = Justis- og beredskapsdepartementet, KLD = Klima- og miljødepartementet, KUD = Kulturdepartementet.

Siden områdesatsinger også involverer ikke-offentlige aktører som beboere, interessegrupper, frivillige organisasjoner og næringsliv, kan organiseringen, styringen og gjennomføringen av områdesatsinger bli svært kompleks. I hvilken grad og på hvilken måte frivillige aktører er involvert i områdesatsinger, vil også kunne variere mellom de ulike satsingene og i de ulike byene. Det skal vi se nærmere på i de neste kapitlene i denne rapporten.

Et relevant begrep å trekke frem når vi snakker om samarbeid mellom myndighetsaktører, medborgere og frivillige aktører, er *samskaping*. Samskaping er i dag et av de mest populære begrepene for å beskrive samarbeid på tvers av offentlig og frivillig sektor i velferdsproduksjon.⁸ Helt generelt viser samskaping til «[...] en felles innsats fra medborgere og ansatte i offentlig sektor i initieringen, planleggingen, utformingen og implementeringen av offentlige tjenester» (Brandsen et al., 2018, vår oversettelse). I samskappingsprosesser spiller medborgere, frivillige aktører og andre relevante aktører aktive roller i utviklingen og realiseringen av helse- og velferdstjenester. Sentrale mål handler om å styrke tilliten mellom medborgere og offentlige institusjoner, styrke rollene og påvirkningskraften til medborgere og frivillige aktører i utviklingen og implementering av velferdstjenester, og å øke den demokratiske legitimiteten og kvaliteten på utviklingen og produksjonen av velferd. De overordnede målsettingene for samskaping og for områdesatsinger overlapper hverandre på den måten. I hvilken grad samskaping som strategi skaper bedre resultat, er mer effektivt eller skaper bedre tjenester enn andre strategier, er likevel uvisst (Voorberg, Bekkers & Trummers, 2015). Likevel kan det å involvere innbyggere i slike prosesser gjøre at utviklingen av tjenester og tiltak er bedre demokratisk forankret i befolkningen og blant brukere, selv om det også kan oppstå uenigheter og konflikter i slike samskappingsprosesser (Jaspers & Steen, 2019). I denne rapporten vil vi undersøke i hvilken grad og i hvilken form samskaping blir brukt som strategi i områdesatsinger i Norge, og eventuelt hva den eksisterende litteraturen sier om samskaping som praksis i gjennomføringen av områdesatsinger i Norge.

Internasjonale erfaringer og kritiske perspektiv

Som nevnt har områdesatsinger en lengre historie i Europa og i USA, og det finnes dermed en god del litteratur om områdesatsinger internasjonalt. I det

⁸ Samskaping er den norske versjonen av de engelske begrepene *co-creation* og *co-production*. Co-creation-begrepet har utgangspunkt i kommersiell sektor der det handler om å involvere forbrukerne i utviklingen av produkter, mens co-production i større grad er brukt i litteratur om offentlige tjenester. Man kan også skille mellom begrepene basert på tidspunktet for involvering av ikke-offentlige aktører i velferdsproduksjon, der co-creation involverer dem i en tidlig initierings- og utformingsfase mens co-production involverer dem i en implementeringsfase. I en gjennomgang av internasjonal forskning omkring samskaping finner Voorberg et al. (2013; 2015) at begrepene co-creation og co-production i stor grad overlapper hverandre og betyr det samme.

følgende skal vi gi et raskt overblikk over noen av utviklingstrekkene og kjennetegnene ved områdesatsinger internasjonalt, med særlig blikk på erfaringer med det å involvere lokalsamfunn, befolkning og frivillige aktører. Vi vil også trekke frem kritiske perspektiv på områdesatsinger og forskning på effektene som områdesatsinger kan ha.

I en NIBR-rapport fra 2019 gir Ruud, Barlindhaug og Balke (2019) en oversikt over internasjonale erfaringer med områdesatsinger. De peker her blant annet på en historisk utvikling i type målsettinger og tiltak i områdesatsinger: fra oppmerksomhet rettet mot fysiske tiltak og utbedring av boligmasse gjennom 1970- og 1980-tallet, til oppmerksomhet rettet mot sosiale utfordringer i utsatte områder og styrking av beboeres sosiale posisjon og mobilitet gjennom utdannings- og sysselsettingstiltak på 1990-tallet. Tidlig på 2000-tallet flyttet man blikket mot levekårsutfordringer i utsatte områder og mot å involvere beboere i satsingene gjennom medvirkning og mindre ovenfra-og-ned-styring. Her nevnes England, Sverige og Danmark som illustrerende eksempler, der myndighetene har ønsket å involvere lokalbefolkningen mer for å sikre at lokale behov blir ivaretatt, at beboerne skal bli aktivisert, og at tiltakene skal få økt legitimitet lokalt.

Ruud et al. (2019) gjennomgår utvalgte internasjonale eksempler der lokalbefolkningen ble involvert i områdesatsinger på ulike måter og i ulike grader. I satsinger i Newcastle og i Brussel har man for eksempel prøvd å sikre beboerinvolvering gjennom allmøter, høringer og beboerrepresentasjon i styringsgrupper for områdesatsingene. I danske Gellerup og i Malmö ble foreninger, lag og lokale aktører spesielt viktige i strategien for medvirkning, og de ble derfor inkludert i jevnlige møter med de involverte offentlige aktørene. I Gellerup, Malmö og i Brussel ble frivillige organisasjoner også engasjert i utviklingen av tiltak og enkeltprosjekter, for eksempel aktiviteter for barn og unge og til «lokalavis-prosjekt». I Rotterdam foregikk medvirkning på ulike plan, både i iverksetting og gjennomføring av tiltak i det overordnede programstyret der aktører fra ulike organisasjoner var representert, men først og fremst gjennom utøvende virksomhet på grasrotnivå.

I disse internasjonale eksemplene har medvirkning blitt vektlagt på ulike måter. I Rotterdam og i Gellerup ble beboermedvirkning relativt lite vektlagt, mens det i Malmö og i Brussel ble høyt prioritert gjennom hele innsatsperioden og gjennom tydelige systemer for medvirkning i forkant og underveis i satsingene. Lav grad av beboermedvirkning ble i Rotterdam begrunnet med at beboerne manglet kompetanse, at de mer aktive beboerne ikke var representative for lokalbefolkningen, og at religion og språk skapte barrierer for medvirkning. Erfaringen fra Rotterdam var at det var vanskelig å forene mange ulike beboerinteresser på programstyrenivå. I Newcastle har det vært omstridt i hvor stor grad beboermedvirkning skulle vektlegges. Det ble for eksempel påpekt av nasjonale myndigheter i starten av satsingen at beboermedvirkning var for lite vektlagt. Etter hvert ble det så gjort tiltak for å

sikre beboerinnspill og beboerrepresentasjon i programstyret, men programmet ble kritisert for ikke å ha lykkes med disse medvirkningsprosessene. En erfaring fra Newcastle var at lokalmiljøet besto av mange ulike interesser, og at de mest levekårsutsatte befolkningsgruppene hadde liten tillit til myndighetene. Disse hadde derfor en konfronterende tilnærming til satsingen. Ruud et al. (2019) beskriver på følgende måte de avveiningene man må gjøre når man organiserer medvirkning i områdesatsinger:

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

Videre finnes det flere kritiske innvendinger mot områdesatsinger. En innvending har vært at man bare flytter rundt på problemene. De grunnleggende årsakene til at noen områder har utfordringer, blir gjerne ikke tatt tak i, og en innsats rettet mot ett område kan gjøre at andre områder får mindre oppmerksomhet og ressurser, noe som igjen kan føre til nye problemer der. Et annet argument mot områdesatsinger er at de kan skape en avhengighet av slike innsatser i disse områdene (Parkinson, 1998). Områdebaserte innsatser kan, ifølge Christensen (2013), ha en positiv virkning på individuelle levekår, på beboernes holdning til eget boområde og kanskje også på deres tilknytning til arbeidsmarkedet. Likevel finnes det få tegn på at en områdesatsing endrer stedets omdømme utad. Det er også en sjanse for at de «nest fattigste» flytter ut av området, for eksempel når de har kommet i arbeid, for så å gi plass til flere innflyttere med store levekårsproblemer (Christensen, 2013: 105). Det er også fare for at beboerne selv får ansvar for områdets utvikling (Booth, 2019). Videre kan beboere også få skylden om de positive resultatene lar vente på seg. Denne kritikken kan med andre ord synliggjøre et dilemma med det å involvere medborgere i nærmiljøutvikling.

Det å skape betydelige positive endringer i et område krever store ressurser over lang tid. En årsak er at man ofte søker å endre på segregasjonsutfordringer som gjerne henger sammen med større strukturelle samfunnsmekanismer (Christensen, 2013). Det er også knyttet stor usikkerhet til hvilken effekt områdesatsinger faktisk har (Ruud, Barlindhaug & Staver, 2019; Andersen & Brattbakk, 2020). Spørsmål som går igjen her, er om områdesatsinger er et egnet virkemiddel for å løse de problemene man ønsker å løse, og om det i det hele tatt er mulig å måle om virkemidlene har en effekt. Det er for eksempel

blitt påpekt at årsakene til lokale problemer ikke nødvendigvis ligger i de aktuelle områdene, men gjerne ligger utenfor og har sammenheng med større strukturelle problemer som ulikhet innenfor økonomi, helse eller arbeids- og boligsituasjon (Tosics, 2009). For å løse slike strukturelle problemer kan generelle tiltak innenfor arbeids-, sosial- og boligpolitikken være mer effektive virkemidler. Likevel, selv om områdesatsinger i mindre grad vil kunne endre på beboeres tilknytning til arbeidslivet, inntekter eller trangboddhet, så er dette gjerne ikke målet heller (Ruud, Barlindhaug & Staver, 2019). Målene handler i større grad om å styrke nærmiljøene og å bidra til å gjøre lokalsamfunnene inkluderende og til at beboerne deltar aktivt, blant annet ved å styrke beboernes egne ressurser og mulighetsrom og øke livskvaliteten (Ruud, Barlindhaug & Staver, 2019).

En viktig strategi i områdesatsinger er å skape sosiale møteplasser mellom folk (arenaer, bibliotek, fritidsklubber og lignende). En internasjonal komparativ studie (Kährlik, 2006) finner at slike innsatser kan ha ønskede (positive) effekter på sosialt samhold og sosial deltakelse, styrket selvfølelse hos beboerne, reduksjon i sosiale konflikter og økt tilfredshet med nabolaget. Sentrale forutsetninger for dette er likevel at ansikt-til-ansikt-kontakt blir etablert, at kompetanse og ressurser blir rettferdig fordelt, og at alle beboergrupper i områdene blir forsøkt involvert. Kährlik (2006) vektlegger at en suksessfull strategi alltid må starte med grundige analyser av lokale begrensninger og muligheter og ta hensyn til den urbane og nasjonale konteksten som området er del av. Ellers har andre internasjonale evalueringer vist at tiltak for å styrke sosialt samhold i utsatte områder gjennom områdesatsinger ikke har hatt ønsket effekt, og i noen tilfeller også hatt en motsatt effekt ved å undergrave sosialt samhold (Hoekstra & Pinkster, 2019). Dette har for eksempel skjedd i tilfeller der sosiale møteplasser, gjennom områdesatsinger, har blitt overtatt av spesifikke beboergrupper, og der andre beboergrupper har blitt ekskludert (Valentine, 2008).

I en gjennomgang av norsk forskning på effekter av områdesatsinger i Norge finner Andersen og Brattbakk (2020) svært få fagfelleverderte prosess- og effektstudier som kan si noe om virkninger over tid. Det finnes for eksempel ingen studier som har sett på hvordan områdesatsinger påvirker segregering. De omtaler likevel følgende hypotese:

«[...] at politikken ikke har hatt suksess på dette feltet, all den tid den sosioøkonomiske og etniske segregasjonen ikke har blitt merkbart redusert i Oslo, byen der man har hatt den mest omfattende områdesatsingspolitikken over tid» (Andersen & Brattbakk, 2020: 134).

En studie har funnet, med eiendomspriser som mål, at områdesatsinger i Oslo har fungert positivt på områdenes attraktivitet (Aarland, Osland & Gjestland, 2017). Det foreligger ikke effektstudier av møteplassbygging i Norge, men

forskning fra Oslo viser at strategien om å lage til møteplasser ikke utelukkende har hatt positive effekter. Selv om studier har vist til positive trekk ved slike møteplass-strategier (Andersen et al., 2017), kan møteplasser også bidra til uønskede møter mellom mennesker, for eksempel møter der kriminalitet blir planlagt, problematisk adferd forsterkes og beboere opplever ubehag ved mangfold (Andersen & Brattbakk, 2020).

Internasjonal og norsk litteratur viser at det finnes flere ulike måter og nivåer å involvere innbyggere og sivilsamfunn på i områdesatsinger, og at det finnes flere kritiske perspektiver og ulike forskningsresultater om virkninger og effekter av områdesatsinger. I det videre vil vi gå nærmere inn på hva den norske kunnskapslitteraturen sier mer spesifikt om rollene som frivillige aktører har i områdesatsinger i Norge.

Frivillige aktørers roller i områdesatsinger

Innledning

I alle områdesatsingene i Norge har frivillige aktører som frivillige organisasjoner, frivilligsentraler, frivillige, eller uformelle nettverk og grupper vært involvert på en eller annen måte (Ruud, Barlundhaug & Balke, 2019). Myndighetene ønsker mer konkret å styrke lokalsamfunn og medvirkning ved å legge til rette for «frivillig innsats, kulturaktiviteter og aktive lokalsamfunn» (Meld. St. 18 (2016–2017): 100). Lokal tilpassing av tiltak og beboernes medvirkning og sosiale nettverk i området ses her som vesentlige virkemidler for å lykkes i områdesatsinger.

Områdene som blir gjenstand for områdesatsinger, skiller seg negativt ut på ulike levekårsindikatorer. De har også færre organisasjoner, mindre frivillighet og dermed et svakere sivilsamfunn enn i samfunnet for øvrig, og de har en annen etnisk og sosioøkonomisk sammensetning enn andre områder. Det kan også være at formen for frivillighet som dominerer i disse områdene, er ulik hva vi finner i Norge som helhet. Et av myndighetenes mål i satsingene er å styrke sivilsamfunn. Da må de gjøre noen valg knyttet til hvilke typer aktører de ønsker å styrke. En mulighet er da å satse på andre typer frivillighet enn den som skjer gjennom formelle frivillige organisasjoner som den tradisjonelle formen i Norge. Om dette faktisk skjer, vet vi lite om. I dette kapitlet vil vi ta utgangspunkt i dokumentene som finnes, og analysere dette temaet gjennom de følgende forskningsspørsmålene:

- Hvilke typer frivillige aktører er involvert i de ulike områdesatsingene?
- Hvilken rolle gis de ulike frivillige organisasjonene, frivilligsentraler og enkeltfrivillige i ulike områdesatsinger?
- Hvilken rolle spiller tradisjonelle frivillige organisasjoner versus nyere initiativ i områdesatsingene?

Frivillighet i Norge

Tradisjonelt har frivillighet i Norge foregått gjennom frivillige organisasjoner som er organisert hierarkisk i tråd med den offentlige forvaltning, altså med et nasjonalt ledd, et regionalt ledd, og et lokalt ledd der mye av aktiviteten finner sted. Dette er den dominerende formen for frivillighet i Norge.

Vi ser imidlertid en trend der mer frivillighet gjøres utenfor de formelle organisasjonene, og der flere ønsker å heller gjøre en mer avgrenset frivillig innsats fremfor å binde seg over tid (Enjolras & Eimhjellen, 2018). En annen og mer etablert arena for slik frivillighet er frivilligsentralene. Disse ble etablert for ca. 30 år siden for å legge til rette for kommunikasjon og samhandling mellom frivillige organisasjoner og det offentlige, men arbeider også i stor grad med å organisere enkeltfrivillige. Frivilligsentralene er statlig finansiert og kan driftes både av kommuner, av stiftelser dannet av det lokale organisasjonslivet eller som egne foreninger, samvirker eller aksjeselskap (Eimhjellen et al., 2020).

Profesjonelle ideelle organisasjoner er også en del av sivilsamfunnet. Dette er organisasjoner som har ansatte profesjonelle som er ansvarlig for driften, men der organisasjonen ikke har økonomisk vinning som et av sine formål. De ideelle organisasjonene har i tillegg til den profesjonelle virksomheten ofte også mange frivillige som er motivert ut ifra organisasjonens målsettinger, idelogi eller virkemåte. Ofte har disse organisasjonene nedslagsfelt i arbeid med mennesker som på forskjellig vis har falt utenfor storsamfunnet, eller som trenger støtte i hverdagen. Mange ideelle organisasjoner mottar støtte fra det offentlige. Blå kors og Kirkens bymisjon er typiske eksempler på slike organisasjoner.

En nyere virksomhetstype knyttet til frivillig sektor i Norge er sosiale entreprenører. Sosialt entreprenørskap handler om å finne nye løsninger på sosiale problemer, og virksomhetene kombinerer gjerne ulike metoder, verdier, handlingsnormer og logikker tilhørende ulike samfunnssektorer for å nå sine mål. Dette kan inkludere kombinasjon av metoder fra forretningslivet med logikker fra frivillig sektor for å løse problemer som offentlig sektor ikke klarer alene. Som organisasjoner opererer de således med flere bunnlinjer, og de motiveres gjerne av ett eller flere sosiale formål, mer enn ønsket om å skape profitt. Sosiale entreprenører befinner seg på denne måten mellom privat, frivillig og offentlig sektor. Omtrent halvparten av norske sosiale entreprenører kan, med bakgrunn i registrert organisasjonsform, plasseres i frivillig sektor ved å være registrert enten som en frivillig organisasjon, en ideell stiftelse eller et samvirke (Eimhjellen & Loga, 2016)

I tillegg til disse formelle formene for frivillighet finnes det en rekke uformelle måter å engasjere seg på som frivillig. Dette kan være mellom bekjente, for enkeltstående private initiativ, i nettverk eller i andre konstellasjoner som ikke er etablert som en formell organisasjon. Enkeltaksjoner og tiltak som blir initiert og organisert gjennom sosiale medier,

er eksempelvis en måte å engasjere seg på som har økt i popularitet de siste årene (Enjolras & Eimhjellen, 2018). Det er likevel uklart hvilken rolle slike uformelle engasjementsformer spiller i områdesatsinger.

Selv om Norge er i verdenstoppen når det gjelder hvor mange som gjør en frivillig innsats i løpet av et år – rundt 60 prosent – så er det likevel ikke like vanlig i alle sosiale grupper og lag i befolkningen. Også frivillig arbeid er preget av ulikhet der mennesker med færre ressurser har mindre sannsynlighet for å være engasjert som frivillig (Eimhjellen, 2021). Siden områdesatsinger er konsentrert i områder med lavere sosioøkonomisk status og høy innvandrer-tetthet, kan dette skape ekstra utfordringer med det å involvere og engasjere lokalbefolkning, frivillige og organisasjoner for å bygge lokalsamfunn.

Organisasjonenes roller

Når myndighetene ønsker at frivilligheten skal spille en rolle i lokalsamfunnsutviklingen gjennom områdesatsinger, må dette innebære tiltak som påvirker frivilligheten og dens evne og vilje til å gjøre en forskjell.

En stor del av områdeløftene handler om byutvikling i form av fysisk opprustning av bymiljøet gjennom etablering av parker, lekeplasser og andre fellesrom. I dette arbeidet er både boligselskaper og borettslag naturlige samarbeidspartnere for det offentlige, særlig gjennom at de kan søke offentlige midler til å ruste opp fellesarealer. Borettslag er en del av sivilsamfunnet og spiller dermed en viktig rolle i denne delen av områdeutviklingen på lik linje med andre boligaktører.

De frivillige organisasjonene spiller imidlertid en unik rolle for å gjennomføre fritidsaktiviteter som beriker livene til innbyggerne. Dette er typisk innenfor idrett og kulturformål, som er den dominerende arenaen for frivillighet i Norge. En områdesatsing kan da innebære å stimulere slik aktivitet, særlig siden innbyggerne i disse områdene ofte har mindre tilgang til denne typen tilbud enn folk i andre deler av de aktuelle byene. Dessuten er det en oppfatning om at særlig ungdom som ikke har noe konstruktivt tilbud på fritiden, lettere kan delta i mindre konstruktive aktiviteter og oppleve avstand til storsamfunnet.

Områdesatsingene handler imidlertid ofte om å ta tak i de spesifikke utfordringene i et område. Derfor kan myndighetene gjennom områdesatsing ønske å stimulere til frivillig innsats for eksempel overfor ungdom som står i fare for å slutte på skole, eller rettet inn mot integreringsarbeidet. I slike tilfeller kan den frivillige innsatsen være koblet til det kommunale tjenestetilbudet, som for eksempel skoler, barnehager eller tjenester fra Nav. Et eksempel på dette kan være hvordan bydelsmødrene i Oslo arbeider for å lette kommunikasjonen mellom offentlige tjenesteleverandører og lokalbefolkningen. Se for eksempel Trætteberg og Lidén (2018: 52–54) om hvordan dette kan bidra til å øke barnehagebruken blant minoritetsspråklige.

Et alternativ til at offentlig innsats målrettes mer mot frivilligheten, er at stimuleringsmidler og andre ressurser gjøres tilgjengelig for lokale initiativ definert av beboerne. I slike tilfeller har det offentlige mindre styring med hvor ressursene kanaliseres, men har i stedet en bred målsetting om å styrke sivilsamfunn. Da kan det gi langsiktig bærekraft når aktiviteten defineres av de lokale beboerne.

Frivilligheten kan ha en særlig aktuell rolle i områdene med områdesatsinger, fordi den trolig spiller en sentral rolle for sosial kapital (mellommenneskelig tillit og nettverk). Her blir det antatt at frivilligheten spiller en rolle for såkalt «bonding» og «bridging», avhengig av om frivilligheten skaper bånd internt i en gruppe, eller om den skaper bånd på tvers av lokalsamfunnets regulære gruppestruktur. Betydningen av en slik «bridging»-effekt vil være betinget av hva slags kløfter frivilligheten kan skape bånd på tvers av (se f.eks. Ødegård, Loga, Steen-Johnsen & Ravneberg, 2014). Innenfor konteksten til en områdesatsing vil dette typisk være på tvers av innvandrerbefolkning og majoritetsbefolkning og på tvers av forskjellige innvandrer miljøer. I områdesatsingene er sosioøkonomiske skiller en viktig del av konteksten og vanligvis en sentral beveggrunn for satsingene. Det er imidlertid ofte et sammenfall mellom sosioøkonomisk status og etnisitet/kulturell bakgrunn, som gjør det ekstra relevant å skape møteplasser og samhandling på tvers av disse skillene.

I tillegg til å stimulere til aktivitet kan områdesatsingene bruke frivillighetens infrastruktur til å komme i dialog med, og til inngrep overfor, befolkningsgrupper som kommuner, bydeler og stat ikke har tilstrekkelig kontakt med eller kunnskap om. Frivillige organisasjoner og enkeltpersoner kan ha bedre tilgang og tillit til disse gruppene og således bidra til at det offentlige kommer i kontakt med og får kunnskap om denne delen av befolkningen. Dette kan bidra til bedre offentlig politikk i møte med disse innbyggerne.

Et viktig forhold ved sivilsamfunnets rolle i områdesatsinger er hvor i policyprosessen frivillige aktører skal på banen. På den ene siden kan man se for seg at frivilligheten, grunnet sin spesielle tilgang til grupper det offentlige ikke når, bør innlemmes i politikkkutforming. Det vil si at myndighetene gir innflytelse til gruppene nærest mulig de som blir berørt av politikken, muligens på bekostning av de representative dimensjonene ved politikkkutforming. Dette er imidlertid ikke ulikt en form for korporativ politikkkutforming som har lange tradisjoner i Norge. Alternativt kan man velge å se frivilligheten som en høringsinstans på linje med andre i politikkkutformingsprosessen, slik at den kun fungerer som en form for informasjonskanal, men ikke er direkte involvert i politikkkutforming.

Vi kan dermed utlede noen sentrale dimensjoner for å forstå frivillige aktørers rolle i områdesatsinger. For det første handler det om hvilke typer frivillige aktører som dominerer i området, og hvilke aktører områdesatsingene kommer i inngrep med. Herunder er det interessant i hvilken grad det finnes

formelle strukturer rundt de frivillige, og om det offentlige er med å initiere disse. Dernest er det interessant på hvilket stadium i policyprosessen de frivillige aktørene får en rolle – i utforming av politikk eller kun i gjennomføringen. Til slutt er det interessant om områdesatsingen legger til rette for møter på tvers av etniske, kulturelle og økonomiske skillelinjer.

Tradisjonelle organisasjoner og nye initiativ

I alle kommunene med områdesatsinger finnes det plandokumenter og analyser som i varierende grad beskriver rollen det er ønsket at ulike frivillige aktører skal spille, og hvilken rolle de faktisk spiller. Vi vil i det følgende gjennomgå dette i de aktuelle kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen.

Oslo

Ruud et al. (2019) identifiserte et skille mellom satsingene i Oslo, der den første perioden av Groruddalssatsingen var preget av mer kommunal styring av prosjekter og tiltak. Dette gjenspeiles i både plandokumenter og i evalueringer som hovedsakelig er opptatt av samvirket mellom forskjellige offentlige virksomheter (Agenda Kaupang, 2016). Når det er sagt, er sivilsamfunnet en integrert del av lokalsamfunnet som skal utvikles i en områdesatsing. Det var derfor heller ikke helt fraværende i den første Groruddalssatsingen, selv om disse aspektene ikke var i hovedfokus i satsingen i form av penger og andre ressurser. Likevel, i en oppsummering basert på evalueringer og utredninger frem til september 2014 fant samarbeidsutvalget for Groruddalen (2014) dette gjennomgående funnet om bruk av metodikken i områdesatsingen:

«Organisasjonslivet er vitalisert. Nye organisasjoner har dukket opp, og gamle er styrket, selv om utviklingen ikke kan tallfestes nøyaktig. Mange, ikke minst ungdom, har fått opplæring i frivillig arbeid og lokalt lederskap». (s. 5)

Dette har kommet til uttrykk ved at man har sett at antallet frivillige organisasjoner innenfor det aktuelle området økte, og det mer enn i Oslo for øvrig. Det varierer imidlertid hvor varige initiativene har vært når det gjelder å faktisk gjennomføre aktivitet. I sin evaluering finner Proba samfunnsanalyse (2016: 48) om Groruddalssatsingen at flere initiativ som ble formalisert på bakgrunn av innsats fra bydelen, raskt forvitret:

«[...] Ofte fordi bydelen trakk seg ut og/eller fordi sentrale nøkkelpersoner/ildsjeler ikke lenger deltok i arbeidet. Slike initiativ kan derfor være sårbare når «trykket» fra bydelen/ildsjeler forsvinner. Mye tyder på at områdeløft lykkes best når man kan bygge på allerede etablerte nettverk/foreninger. I tillegg må nye initiativ dekke et reelt behov i lokalmiljøet. Hvis ikke blir de svært sårbare».

I senere satsinger har det offentlige tilrettelagt for at sivilsamfunnet skal gi innspill til hvilke tiltak som skal prioriteres. Det har her skjedd en endring i områdesatsinger der ressursmobilisering nedenfra har fått større vekt, og ambisjonen om å endre levekår gjennom områdesatsingens tiltak er nedskalert. Umiddelbare positive effekter av områdesatsinger ser ut til å være sterkest i de sosiale tiltakene rettet mot å utvikle kompetanse og ressurser hos innbyggerne, der det etableres sosiale møtesteder, og i satsinger på medvirkning og samarbeid på tvers av offentlige og frivillige lokale aktører (Ruud et al, 2019).

De pågående satsingene, nemlig Groruddalssatsingen 2017–2026, Oslo indre øst-satsingen og Oslo sør-satsingen, har samme målstruktur. Den består av ett hovedmål for hele satsingen og ett mål for hvert av de tre delprogrammene. De tre delmålene er knyttet til «oppvekst og utdanning», «sysselsetting» og «nærmiljø». Sistnevnte delmål handler om at «nærmiljøkvaliteter skal styrkes og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende». Innunder dette delmålet spiller frivillighet og medborgerskap en viktig rolle (Oslo kommune, 2020a). Dette er også delmålet hvor bydelen spiller en sentral rolle.

Arbeidet med satsingene tar utgangspunkt i nullpunktsmålinger som kartlegger områdene. Disse gir viktige indikasjoner på status i områdene og peker i retninger som satsingene kan styres. I vår sammenheng er det interessant å se på hva som måles, da det reflekterer hva som er prioritet i områdesatsingene.

Et gjennomgående trekk er at frivillige organisasjoner ses på som en stor ressurs, men at det er utfordringer med å mobilisere potensialet som finnes. Dels handler dette om språkbarrierer eller andre kulturelle hindre mot å inkludere innbyggere med innvandrerbakgrunn (Ruud & Vestby, 2017: 86), og dels handler det om «at det er vanskelig å få frivillige til å stille opp som ledere eller trenere til for eksempel idrettslag, noe vi finner i alle stedsanalysene som vi har gjennomført i Groruddalen og Søndre Nordstrand» (Ruud et al., 2019: 10). Det sistnevnte tilfellet peker mot utfordringer som finnes i mange områder, også uten behov for spesifikke satsinger. Det er imidlertid å forvente at disse utfordringene er ekstra store i de aktuelle områdene, siden de har en befolkning med lav sosioøkonomisk status, all den tid sosioøkonomisk status henger sammen med tilbøyelighet til å være frivillig.

I gjennomføringen av aktivitet spilles det gjennomgående på eksisterende frivillige organisasjoner, noe som årsrapporten for 2019 trekker frem som en viktig del i den innledende fasen av områdesatsingen i Oslo sør (Oslo kommune, 2020b: 17). Her er det særlig etablerte organisasjoner som idrettsklubber og allerede eksisterende frivilligsentraler som trekkes frem.

Når det gjelder å gi innspill til utforming av tiltak, er nye former for frivillighet og påvirkningskanaler mer fremtredende. Et eksempel på forsøk på å etablere nye former for frivillighet er etableringen av nærmiljøråd som blant

annet på Sletteløkka i bydel Bjerke. Dette rådet skal bestå av innbyggere i området og ta aktivt del i politikktutforming i samarbeid med bydelen og andre eksterne aktører. Et funn fra masteroppgaven til Magnussen (2019: 45–46) er imidlertid at bydelen var opptatt av å sikre representativiteten da de skulle opprette et slikt råd, og at dette gjorde at det tok tid å få stablet en slik institusjon på bena. Dette understreker spenningen som er mellom å sikre representativiteten til innbyggerne, særlig i et område med levekårs-utfordringer, og det å få en effektiv etablering og drift.

Bergen

Dokumentene til grunn for å vurdere frivillige organisasjoners rolle i områdesatsingene i Bergen er primært utviklet av kommunen selv. Her kommer det frem at de har en tydelig forankring i lokalmiljøet, og det er mer gjennomgående enn i de andre kommunene at lokalsamfunnet er involvert i utviklingen av tiltak og satsinger. Denne inngangen til områdesatsing går på tvers av de forskjellige satsingene i byen.

Den første satsingen på «ny energi rundt Damsgårdssundet» skiller seg ifølge Asplan Viak (2017) ut fra andre områdesatsinger ved at private næringsdrivende hadde en sentral rolle, og at den statlige delen av satsingen i den innledende fasen var liten. Dette ga en annen dynamikk enn hva som har vært tilfelle i de fleste andre områdesatsinger i Norge. Dette har imidlertid ingen nødvendig konsekvens for de frivillige organisasjonene. I satsingens handlingsprogram var demokrati, medvirkning og ansvar det første av syv handlingspunkt. Dette innebar en forventning om lokal forankring og påvirkning. Dette ble til dels innfridd gjennom at kommunen etablerte kanaler for direkte kommunikasjon med lokalbefolkningen, for eksempel i form av folkemøter. Det har imidlertid også vært «koordineringsmøter lokalt med deltakere fra byrådsavdeling, helsestasjon, skole, senterkoordinator, frivillighetssentral, idrettslag, kultur og observatør fra forskningssenter. Fokus på disse møtene er å orientere hverandre om hva som skjer på sitt område» (Asplan Viak, 2017: 41–42).

Det er likevel ikke de etablerte organisasjonene som spiller en hovedrolle her, men snarere en bredere invitasjon av befolkningen til arenaer etablert av kommunen. Et eksempel er analysen fra Nordgreen, Økland, Henriksbø og Sudmann (2018) som viser hvordan etableringen av et parkour-anlegg i indre Laksevåg var basert på en omfattende prosess som startet ved at man hentet ut ønsker og interessene til elevene ved den lokale ungdomsskolen. Et annet eksempel er Slettebakken, hvor et beboerutvalg på 20 kontaktpersoner har vært en viktig samarbeidspartner i prosjektet.

I innholdet av tiltakene i løftene spiller imidlertid organisasjonslivet en større rolle. Vi ser flere steder at samarbeid med idrettslag er en sentral del av det å skape møteplasser og attraktive fritidsaktiviteter. Puddefjorden kajakkklubb er i flere sammenhenger trukket frem som en viktig partner for

kommunen. Løvestakken idrettslag spiller en viktig rolle i den lokale ferieklubben. Tilgang til vannet og bruk av fjorden er et mål i seg selv, en del av den fysiske opprustningen, samtidig som aktiviteten utgjør en fin utvidelse av tilbudet, særlig til barn og unge i området. Frivilligsentraler har også blitt etablert som del av eller i samarbeid med områdesatsingene. I tillegg er det etablert nye organisasjoner som følge av satsingene, for eksempel Bærekraftig liv i Solheim Nord. Denne satsingen har også søkt allianser med ideelle aktører som har realisert prosjekter ved bruk av profesjonelle ansatte, for eksempel prosjektet «Tidlig integrering av minoritetsbarn i Slettebakken» (se også ytterligere omtale av dette prosjektet i kapittel 4).

Opprusting av de fysiske arealene har vært en sentral del av områdesatsingene i Bergen. Denne delen av satsingen er normalt frikoblet fra de frivillige organisasjonene, med noen unntak for velforeninger og borettslag, men det finnes eksempler der disse delene av områdesatsinger også kan kobles sammen. Et eksempel er Slettebakken, hvor et nytt aktivitetshus er etablert der kommunen har en del aktivitet, og hvor frivillige organisasjoner har kontorer og kan gjennomføre egen aktivitet.

Trondheim

Områdesatsingen i Saupstad-Kolstad har seks strategiske hovedgrep som gir uttrykk for satsingens verdigrunnlag. Blant disse er det et punkt som omhandler «lokalt forankret innsats» og «fokus på ressurser og muligheter». Disse peker mot dialog med og samarbeid med lokale aktører og satsing på positive ressurser og muligheter som finnes i eksisterende strukturer i området. Dette indikerer at sivilsamfunnsorganisasjoner spiller en viktig rolle. I dokumentene vi har studert, er imidlertid rollen til frivilligheten for det meste indirekte beskrevet.

I dokumentene som foreligger, finner vi ikke dokumentasjon for hvilken rolle frivilligheten eller frivillige organisasjoner skal spille. I en nullpunktmåling fra 2014 finner Rambøll (2014) at 25 prosent av innbyggerne deltar i frivillig arbeid. Oppfølgingen av nullpunktmålingen viste, noe overraskende, en liten nedgang i andelen frivillige, særlig blant unge voksne med utenlandsfødte foreldre (Rambøll, 2021). En hovedårsak til ikke-deltakelse blant respondentene var mangel på tid, både i 2015 og i 2020, men i 2020 var det noen flere enn i 2015 som svarte at de ikke er interessert, at de ikke kjenner til organisasjoner de ønsker å delta i, eller andre grunner. Videre ble det generelle fritidstilbudet til barn og unge i bydelen vurdert som bra eller veldig bra blant nesten halvparten av respondenten i 2020, men likevel av noen færre enn i 2015. Overordnet sett avdekker ikke oppfølgingsundersøkelsen klare endringer i frivillig engasjement i bydelen mellom de to undersøkelsestidspunktene, verken i en positiv eller negativ retning. Det er vanskelig å avdekke endringer som følge av tiltak gjennom slike undersøkelser, men det at undersøkelsene spør om frivillig engasjement, er en indikasjon på at

frivilligheten, fra kommunens side, er ment å spille en viktig rolle i områdesatsingen.

I saksfremlegg 20/30879 med en statusoppdatering for områdesatsingen trekkes det frem at det har «vært spesielt god dialog med borettslag, idrettslag og frivilligsentral, som tar ansvar for sitt lokalmiljø og som har en sentral rolle i den videre lokalsamfunnsutviklingen. Evnen til å mobilisere ressursene i lokalsamfunnet til felles innsats er nøkkelen for en samskappingsprosess lik det som forventes i 'kommune 3.0'». Kommune 3.0 og lokalt basert samskaping i Saupstad-Kolstad blir også referert til i andre saker om samskaping i Trondheim. Dette er en form for engasjering av frivillige som i betydelig grad går utenom de tradisjonelle sivilsamfunnsorganisasjonene og heller tar form av kommunalt initiert privat innsats.

Stavanger

En viktig del av levekårsløftet i Storhaug bydel i Stavanger har fra 2015 vært nærmiljøtilskudd. Fra 2015 til 2018 ble det bevilget to millioner kroner. Disse midlene skulle gå til lokale aktører som ville gjennomføre sosiale, miljømessige eller fysiske tiltak som støtter opp om løftets overordnede mål. I en evaluering av ordningen finner Tvedt (2019) at de som mest aktivt søkte etter midler, var velforeninger/beboerforeninger. Dernest var idrett- og kulturorganisasjoner en viktig søkergruppe, men også sameier, enkeltpersoner, sosiale entreprenører og næringsaktører ble tilgodesett med midler. Evalueringen finner at dette var en vellykket ordning som genererte mye dugnadsinnsats og slik fikk større ringvirkninger enn det beskjedne beløpet hver tildeling utgjorde. Nærmiljøtilskuddene er videreført og er fortsatt en viktig del av områdesatsingen i Storhaug.

Det interessante her, sammenlignet med de fleste andre kommuner, var at dette var en ordning utelukkende rettet inn mot eksisterende aktører. Det var ikke noe initiativ for å generere nye typer organisasjoner.

Det satses imidlertid på sosiale entreprenører gjennom Storhaug Unlimited, som områdesatsingen selv omtaler som en nabolagsinkubator. Denne skal støtte ildsjeler med ideer om hvordan man kan løse sosiale utfordringer på Storhaug, og hjelpe dem som ønsker å starte en virksomhet. Denne modellen tar utgangspunkt i metodikken utviklet av Tøyen Unlimited i Oslo og er også ment å kunne innlemme frivillige organisasjoner i plattformen/møteplassen.

En lignende ordning med utviklingsfond er også del av løftet i Hillevåg. I plandokumentet for løftet er det da særlig sosiale entreprenører som trekkes frem som aktuelle søkere. Et planlagt aktivitetshus skal utgjøre en etterlenget møteplass i Hillevåg. Dette vil være aktuelt å benytte også for eksisterende frivillige organisasjoner, og særlig idrettslag trekkes frem som aktuelle brukere av huset. Til slutt trekker plandokumentet frem home-start som en satsing innenfor løftet. Dette er en ordning driftet av Frelsesarmeen. Ordningen skal støtte småbarnsfamilier som trenger ekstra voksenkontakt utenfra. Dette er

driftet av profesjonelle i Frelsesarmeen, som er en ideell aktør, men frivillige inngår i en nøkkelrolle i oppfølgingen av familiene.

Drammen

Både underveisevalueringen (Skutlaberg, Nordhagen, Engesæter & Aspø, 2017) og sluttevalueringen (Rambøll, 2020) av områdesatsingen i bydelen Fjell trekker frem at det i utvikling av tilbud har vært betydelig innsats på å forankre satsingen i lokalsamfunnet gjennom dialog med berørte innbyggere. Fra disse evalueringene kommer det imidlertid frem at denne dialogen primært har funnet sted med brukere av kommunens tilbud. Det vil si at ungdom i skole og ungdomsklubb har vært involvert knyttet til ungdomstilbud, men det har også vært workshops for innbyggere i alle aldre, og alle fysiske tiltak har hatt medvirkning knyttet til gjennomføringen (Rambøll, 2020: 36). Det later til at det organiserte sivilsamfunn i liten grad har vært en partner i utforming av tiltak, med unntak av idrettsrådet og noen idrettslag som har hatt formelle samarbeidsavtaler.

I gjennomføringen av tiltak har idrettslag vært involvert i tiltak som åpen hall og tilstedeværelse av idrettskonsulenter i skolen. Dette har gitt positive ringvirkninger for idrettslagene i form av rekruttering. Dessuten har satsingen inneholdt tiltak som for eksempel lederutvikling av ungdom, noe som har vært en arena for ungdom til å ta ansvar i frivillige organisasjoner og annen virksomhet. Dette har imidlertid vært generert og styrt av det offentlige, selv om det også har gitt positive effekter for organisasjonslivet.

Perspektivene til frivillige organisasjoner er så langt vi kan se, ikke fanget opp i evalueringene av satsingen. I underveisevalueringen fra 2014 er det eksplisitt nevnt at det ikke har vært rom for slik datainnsamling. Sluttevalueringen benytter kun kvalitative data, men intervjuobjektene er ikke spesifisert ut over «lokale aktører», slik at det ikke tydelig kommer frem om organisasjonslivet er del av datagrunnlaget. Rapporten bærer imidlertid preg av å innta perspektivet til det offentlige samt brukere av tjenestene som inngår i satsingen.

Delmålet om ressursmobilisering skal utgjøre en tredjedel av satsingen. Herunder er det to områder: samarbeid og finansiering fra staten og mobilisering av private aktører i lokalsamfunnet. Sistnevnte blir i liten grad belyst av de foreliggende studiene av områdesatsingene. Dette er i seg selv påfallende. Ut fra foreliggende dokumentasjon ser det ut til at løftet primært har brukt offentlige ressurser og virkemidler for å fremme frivilligheten etter det offentliges interesser. Det er ikke i seg selv problematisk med en slik strategi, men ut fra løftets plandokumenter er det ikke åpenbart at dette var den naturlige strategien. Vi vil imidlertid understreke at vi ikke ser at det er grunnlag til å trekke klare konklusjoner om denne delen av områdesatsingen ut fra dokumentasjonen som foreligger.

Oppsummert ser vi derfor at det er idrettsrådet og noen idrettslag som har spilt en rolle i satsingen av de etablerte sivilsamfunnsorganisasjonene. I tillegg er det en rekke initiativ fra kommunen for å ha dialog og få innspill direkte fra innbyggerne. Det kan finnes andre initiativ der sivilsamfunnet har spilt en rolle, men dette fremkommer ikke av dokumentene som foreligger.

Fellestrekk på tvers av byer

Det er betydelig variasjon i hvor mye dokumentasjon som finnes fra de ulike satsingene, og hvilken form disse dokumentene har. I alle kommunene finnes det politiske vedtak og plandokumenter som sier noe om innretning og prioritering i løftene. Hvor stort omfang det er av slike dokumenter, varierer naturligvis med hvor lenge satsingen har pågått. Den andre hovedkilden til dokumenter er ulike former for evalueringer og oppsummeringer av løftene som kommunene selv eller eksterne konsulentselskaper eller forskningsinstitutt har utarbeidet. Særlig i Oslo finnes det et stort antall slike dokumenter, mens andre steder, som Stavanger og Trondheim, er det et fåtall. Dessuten varierer det i hvilken grad det foreligger nullpunktsmåling. Disse gir begrenset informasjon om satsingene i løftet, men skal identifisere områder der satsinger bør komme. Samlet gjør dette at en kunnskapsgjennomgang har forskjellig utgangspunkt i forskjellige kommuner.

Oslo er i en særstilling når det kommer til dokumentasjon av aktivitet. Dette handler sannsynligvis om at det er her løftene har pågått over lengst tid, og at det er her løftene har størst omfang. Vi ser også at Oslo har vært en inspirasjon for andre, noe som for eksempel kommer til uttrykk i Trondheim, hvor det i politiske dokumenter spesifikt vises til metodikken for områdesatsing som er utviklet i Oslo. Vi ser det også i Stavanger, som er inspirert av Tøyen Unlimited som en «nabolagsinkubator» hvor særlig sosiale entreprenører er sentrale. Den lange historikken og betydelige bredden i Oslo gjør også at det er vanskelig å snakke om én tilnærming til frivilligheten her, men snarere forskjellige tilnærminger, der frivilligheten har blitt viktigere over tid.

Områdesatsingene er et samarbeid mellom staten og kommuner der mange aktører er involvert, inkludert Husbanken, flere departement og flere etater og bydeler i de ulike kommunene (jf. figur 1, s. 12). Dette gjør at samhandling og koordinering i løftene får mye plass i plandokumenter, men det gjør også at det ofte er mindre plass til å beskrive rollen til ikke-offentlige aktører. Ofte er de omtalt i brede kategorier som innbyggerne, frivillige organisasjoner eller næringslivet. Dokumentgjennomgang etterlater derfor betydelige hull i kunnskapen om frivillighetens rolle i norske områdesatsinger.

Vi er interessert i frivilligheten. I nær sagt alle plandokumenter er frivilligheten inkludert i formuleringer om å «mobilisere ressurser» og/eller «forankring» i lokalmiljøet. Plandokumentene er imidlertid sjelden spesifikke på hvordan dette skal gjøres, og aldri på hvilken rolle forskjellige former for frivillig organisering er ment å ha.

Formuleringer om å «mobilisere ressurser» eller «forankre» peker mot to forskjellige stadier i policyprosessen. Mens forankring handler om å inkludere berørte i utformingen av tiltak, er mobilisering en strategi for å innlemme flere i gjennomføringen av tiltak. Hovedregelen for forankring er at kommunen etablerer arenaer og kanaler spesifikt for dette arbeidet, og at det eksisterende sivilsamfunnet ikke tiltenkes noen sentral rolle. Det finnes eksempler på at organisasjoner er involvert, som for eksempel dialogmøtene i satsingen «ny energi rundt Damsgårdssundet» i Bergen. Dette er imidlertid ikke noen hovedkanal for forankring verken i denne spesifikke satsingen eller andre steder, slik det fremkommer av de studerte dokumentene. Typiske forankringsstrategier inkluderer folkemøter og workshops med utgangspunkt i skoler eller blant brukere av andre offentlige tjenester.

Analysen av tiltak for å mobilisere ressurser gir et mer sammensatt bilde. I flere områdesatsinger finner vi institusjonaliserte samarbeid mellom kommunen og idrettslag. Dette er et virkemiddel for å utvide tilbudet med fritidsaktiviteter, særlig til barn og unge, og å sørge for at tilbudet som finnes, oppleves tilgjengelig for de som bor der. En annen gjenganger er frivillighetssentraler, som enten er etablert som del av områdesatsingen eller, der de allerede finnes, gis en viktig rolle i den aktuelle satsingen. En viktig rolle frivillighetssentraler har hatt helt siden de ble etablert, er å koordinere frivillig aktivitet som gjerne utføres i regi av de formelle organisasjonene. De senere årene har det imidlertid vært en trend at de i stadig større grad organiserer frivillige selv (Eimhjellen et al., 2020).

Vi har også eksempler på at organisasjoner ble etablert som del av områdesatsingene. Dette var utbredt i tidlige faser av satsingen i Oslo, men erfaringene derfra er at de ikke klarte seg over tid når kommunen ikke lenger tok del i organisasjonene. Det finnes likevel en del eksempler på slike initiativ også fra andre kommuner.

Økonomisk støtte til lokale organisasjoner er en del av de fleste satsingene. Stavanger skiller seg likevel ut med å ha dette som en stor del av sin satsing, og de har også evaluert ordningen. Det slående er hvor viktige roller særlig velforeninger, men også borettslag og sameier, spiller. Dette er organisasjonstyper som ofte får mindre oppmerksomhet sett i lys av omfang og størrelse, men som i områdesatsinger ser ut til å ha en sentral rolle i sivilsamfunnet.

Så langt vi kan se, er alle initiativ til frivillighet gjennom områdeløftene etablert for å skape møteplasser på tvers av ulike skiller. Særlig er det en uttalt målsetting at sosioøkonomisk posisjon ikke skal være til hinder for deltakelse i frivillighet og dens aktiviteter, og det er en ambisjon å inkludere etniske grupper som er underrepresentert. Dette gjøres gjennom for eksempel strategisk rekruttering til idrettslag eller etablering av aktivitetshus som har lav terskel for deltakelse og dermed favner bredt. I dokumentstudiet finner vi få spor av at det initieres aktivitet internt i lukkede grupper, som for eksempel for innbyggere

med opphav i spesifikke land. Det er dermed en strategi om at frivillighet skal bidra til «bridging» fremfor «bonding».

Oppsummering og kunnskapshull

Samlet gir de foreliggende dokumentene et overordnet bilde av frivillighetens rolle i områdesatsingene. De bærer imidlertid preg av at satsingene per definisjon er komplekse innsatser med mange aktører involvert og enda flere tiltak. Det meste av områdesatsingene handler derfor ikke om frivillighet, noe som reflekteres i dokumentene. Slutningene vi kan trekke om frivillige aktørers rolle, er derfor på et overordnet nivå og beheftet med noe usikkerhet.

Kildene består i stor grad av dokumenter utviklet av kommunen selv eller på oppdrag fra kommunene. Det er dermed mangel på studier og kunnskap om hvordan de etablerte organisasjonene som berøres av områdesatsingen, opplever disse satsingene. I enkelte kommuner finnes det studier som kartlegger befolkningen og i hvilken grad flere gjør frivillig innsats innenfor områdesatsinger, men det er ikke studier av kollektive organisasjoner.

Vi vet mer om frivillighetens rolle i utførselen enn i utformingen av tiltak. I alle kommunene er de opptatt av forankring og at en del av ideene og utformingen av tiltakene skal komme nedenfra. Hovedvekten av slike innspill ser ut til å komme fra fora og kanaler etablert av kommunen for å komme i kontakt med enkeltinnbyggere. Samtidig er dette kanalene som det er mest ressurskrevende for kommunene å etablere, og det er dermed naturlig at dette arbeidet får mest oppmerksomhet. Vi ser imidlertid at dialog med sivilsamfunnsorganisasjoner omtales i flere dokumenter. Det trengs mer kunnskap om denne dialogen og om hvilken rolle organisasjonene faktisk spiller i utformingen av de delene av områdesatsingene som omfatter dem.

Vi ser eksempler i de ulike kommunene både på formelle samarbeid med etablerte organisasjoner og på at nye organisasjoner er etablert innenfor rammen av områdesatsingene. Vi ser også at det er etablerte en del «flyktig» ad hoc-frivillighet knyttet til frivillighetssentraler eller kommunale aktivitets-hus. Det er dermed tre strategier for å nå en målsetting om å øke antall frivillige:

1. etablere samarbeid med eksisterende frivillige organisasjoner
2. etablere nye frivillige organisasjoner
3. skape møteplasser og koordineringsarenaer som muliggjør mer avgrenset og mindre forpliktende frivillighet

Vi vet imidlertid lite om hvorfor kommunene i ulike tilfeller velger de ulike strategiene. Vi har også svært begrenset kunnskap om erfaringene med de ulike strategiene. Evalueringer fra Groruddalssatsingen i Oslo, som er den satsingen der vi har mest langsiktig erfaring, viste at nye frivillige organisasjoner ofte

ikke var levedyktige over tid og uten offentlig støtte. Hvor generelt dette var, vet vi ikke.

Den instrumentelle nytten av frivilligheten er etter dokumentene å dømme i all hovedsak å skape konstruktive fritidsaktiviteter, særlig for barn og unge. Dernest er det å skape møteplasser på tvers av sosioøkonomiske og etniske skiller. Områdesatsingene er alle etablert i områder med en svært sammensatt befolkning når det gjelder kulturelt opphav. Likevel er ikke innvandrersorganisasjoner nevnt i dokumentene. Det kan skyldes at man ønsker en frivillighet som går på tvers av slike skiller. Dette vet vi imidlertid ikke, da det ikke er omtalt.

Samspill mellom myndigheter og frivillige aktører

Innledning

Som nevnt i innledningskapittelet blir samarbeid mellom kommunale myndigheter og frivillige aktører fremhevet av ulike offentlige aktører som en viktig komponent for å nå målsettingene i områdesatsinger. I dette kapittelet skal vi bruke foreliggende litteratur og policydokumenter til å undersøke følgende spørsmål:

- Hvordan og med hvilke resultater arbeider myndighetene og andre aktører for å stimulere til at det utvikles lokale sivilsamfunn i disse områdene?
- Hvilke faktorer hemmer og fremmer samarbeid om områdesatsinger mellom myndigheter, frivillige aktører og befolkningen?
- Hvordan er frivillige organisasjoner involvert i utforming av tiltak knyttet til sivilsamfunnsutvikling eller andre sider ved satsingen?

I tillegg til disse hovedspørsmålene vil vi undersøke om, og eventuelt i hvilken grad og form, samskaping blir brukt som en aktiv strategi i områdesatsingene.

I det følgende vil vi først undersøke forskningsspørsmålene per by, før vi ser etter fellestrekk og variasjon på tvers av byene. Kapittelet avsluttes med en oppsummering av kunnskapsstatus der vi også peker på behov for mer empirisk kunnskap om disse spørsmålene.

Strategier, erfaringer og evalueringer i kommunene

Oslo

Som nevnt i forrige kapittel er det produsert en omfattende mengde skriftlig dokumentasjon i form av rapporter og policydokumenter om områdesatsingene i Oslo, fortrinnsvis om Groruddalssatsingen. I denne gjennomgangen vil vi

diskutere hvordan frivilligheten har medvirket i satsingene, med særlig blick på erfaringer og lærdommer fra Groruddalssatsingen og Oslo sør-satsingen, av to grunner. For det første er Groruddalssatsingen landets mest omfattende, og erfaringene derfra har blitt systematisk organisert i et sett med håndbøker (Oslo kommune, 2016b; 2016c; 2016d). For det andre skiller styringsmodellen i Oslo sør-satsingen seg fra de andre områdesatsingene. Lærdommene fra de to satsingene komplementerer slik hverandre, og håndbøkene om frivillighet og medvirkning er en instruktiv oppsummering som tar for seg å formidle de mest sentrale erfaringene.

Ett av de fire programområdene i Groruddalssatsingen fra 2007 til 2016 ble beskrevet slik:

«å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø og å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Gjennom å utvikle samarbeidsstrukturer, kompetanse og nye metoder skal arbeidet bidra til å styrke bydeler og skole også etter at satsingen er over» (Ruud et al., 2011: 147).

Sluttevalueringen beskriver frivillighetens rolle som særlig det å bidra til integrasjon gjennom deltakelse i sivilsamfunnet. Frivillighetsmidler og tiltak innen kultur og idrett har bidratt til å engasjere befolkningen og bidratt til etablering av nye frivillige organisasjoner og økt frivillig aktivitet, ifølge rapporten.

På bakgrunn av erfaringene publiserte Oslo kommune i 2016 tre håndbøker for områdesatsing og samskaping (Oslo kommune, 2016b; 2016c; 2016d). Den andre håndboken tar for seg lokal involvering og samarbeid mellom kommune og frivillige, og gir spesifikke råd for vellykket sivilsamfunnsinvolvering (Oslo kommune, 2016c). Perspektivet er her hva kommunen kan gjøre for å trekke frivillige med ut fra målsettinger om lokal forankring og lokal ansvarlig- og myndiggjøring. Det legges til grunn at mobiliseringen av lokalsamfunnet følger tre etapper: Først inviteres lokalmiljøet til å dele lokalkunnskaper og erfaringer, samt å gi innspill. Deretter lager utvalgte aktører konkrete tiltaksplaner, og til slutt formidles planene tilbake til lokalmiljøet for kvalitetssikring. Samtidig understreker håndboken at en åpen invitasjon til å delta ikke er tilstrekkelig, og anbefaler videre to hovedstrategier for å få lokalmiljøet med på områdesatsingen. Den første – lavterskelstrategien – går ut på at kommunens ansatte må møte lokalbefolkningen der den er:

«De ansatte må gå ut av kontorene og være til stede der folk er i det daglige liv; i boområdene og på arrangementer, ved butikkene og på senteret, på skolene og opplæringssettret, på bibliotek, idrettsplasser og sosiale møteplasser» (Oslo kommune, 2016c: 40).

Eksempler på faktisk utprøvde tiltak er «stikk-innom-kontor» på det lokale senteret, områdeløftkontor, møte- og aktivitetslokale, stander på arrangementer

og fester i lokalmiljøene, midlertidig campingbord utenfor dagligvarebutikken for å drive rekruttering til nye tilbud og bibliotek brukt som møteplass og kontaktpunkt mellom kommunalt ansatte og innbyggere. Den andre hovedstrategien er oppsøkende mobilisering, hvor man tar mer målrettet kontakt med gruppene man ønsker å involvere, eksempelvis oppsøking dør til dør, invitasjon til områdevandring for å diskutere konkrete problemer og mulige løsninger, informasjonsspredning og invitasjoner via sosiale medier, nettverksbygging ved å utpeke kontaktpersoner i borettslagene, bruk av «dørvoktere» – nøkkelpersoner som kan gi tilgang til ellers mer lukkede miljøer som for eksempel minoritetsmiljøer, og tilstedeværelse og rekruttering på skoler og i barnehager.

Foruten disse tiltakene peker håndboken på at kommunen kan stimulere til deltakelse gjennom mer generelle tiltak for å bygge opp aktivt medborgerskap som opplæring (for eksempel kursing i organisasjonsarbeid og lokalpolitisk lobbying), erfaringsbygging/«empowerment» (å gjøre seg erfaringer som grunnlag for økt involvering og mer ansvar), etablering av møteplasser for lokalbefolkning og styrking av frivillige organisasjoner generelt (Oslo kommune, 2016c). I tillegg foreslås egne tiltak for involvering av ungdom og barn, som ungdomsklubb, ungdomsråd og barnetråkk. Et siste hovedpunkt i håndboken er at det må informeres tydelig underveis i lokalmiljøet, og at fremskritt og positive resultater må synliggjøres: «Et områdeløft er på mange måter som en kjempestor og svært lang dugnad. Det gjelder å motivere mange til deltakelse, og holde motet oppe og frustrasjonen nede, for alt går selvsagt ikke på skinner hele tiden» (Oslo kommune, 2016c: 52). Med andre ord har frivilligheten i Groruddalssatsingen fungert som et virkemiddel for å engasjere befolkningen ut fra et ovenfra-og-ned perspektiv, men med det formål å gjøre områdesatsingen til et nedenfra-og-opp-prosjekt.

Et spesielt trekk ved Oslo sør-satsingen fra 2007 til 2017 var styringsmodellen, som skilte seg fra styringsmodellen brukt i henholdsvis «Handlingsprogram Oslo indre øst» og «Groruddalssatsingen». Ruud og Vestby (2018, 5) oppsummerer forskjellen som at

«det i hovedsak var sivilsamfunnet som ga innspill til hvilke tiltak som skulle prioriteres i Oslo Sør-satsingen, dvs. at grasrotengasjementet var både utgangspunktet og resultatet. I Handlingsprogram Oslo indre øst var det i stor grad kommunale aktører som fremmet forslag til prosjekter innen «sine» ansvarsområder. I Groruddalssatsingen disponeres midlene først og fremst av bydelene som selv utarbeider og velger tiltak som skal gjennomføres, delvis gjennom medvirkningsprosesser, delvis på bakgrunn av levekårsdata og stedsanalyser som påpeker behov for tiltak».

Oslo sør-satsingen la til grunn at lokalmiljøet hadde best kjennskap til lokale utfordringer og skulle få forme satsingen med aktivt medborgerskap og «empowerment» som både ideal og taktikk. Med hjelp fra en fulltidsansatt

prosjektkoordinator søkte sivilsamfunnet/beboere og organisasjoner om midler fra bydelsutvalgets tilskuddsordning og var med på å utforme og iverksette tiltakene. Evalueringen (Ruud & Vestby, 2018) viser at denne arbeidsmåten lyktes i å oppfylle behovene til det sammensatte lokalsamfunnet, og at prosjektkoordinatoren var en avgjørende suksessfaktor. Videre ble den lokale frivilligheten og det lokale engasjementet styrket, integreringen ble styrket, og beboerne fikk flere aktivitetsbaserte møteplasser, ifølge evalueringen. Evalueringen understreker at disse resultatene må ses i lys av at lokalbefolkningen besto av mange med minoritetsbakgrunn og liten kjennskap til deltakelse og medvirkning. Læringskurven var derfor bratt – men ikke i betydningen for krevende, og kompetanseutviklingen var tydelig. På minussiden trekker evalueringen frem at det tidvis ble for lite koordinering mellom private, det offentlige og sivilsamfunn, som alle forsøkte å jobbe med samme målgrupper, samt at de økonomiske rammene ikke var gode nok.

Samlet sett viser erfaringene fra Groruddalssatsingen og Oslo sør-satsingen to noe ulike tilnærminger til frivillig deltakelse. I Groruddalssatsingen har det offentlige hatt en klarere styrings-, koordinerings- og dynamofunksjon, der frivillighet kanskje har vært mer som et delmål i seg selv ut fra mer generelle betraktninger om frivillighet og skaping av sosial kapital. I Oslo sør har frivillige aktører vært hovedaktører på en bredere og mer direkte måte, gitt styringsmodellen. Det kan være naturlig, gitt at Groruddalen er et geografisk større område som består av fire bydeler, hvor det trolig trengs sentral koordinering og initiering i noe større grad når det gjelder å få med frivillige. Det forsterkes av at området har en stor minoritetsbefolkning hvor «empowerment» kreves og forutsetter betydelige ressurser. Så, om størrelse/behov for sentral styring (eksempelvis gjennom bruk av prosjekt-koordinatorer), lokalbefolkning som delvis mangler erfaring med og kunnskap om frivillighet, samt knappe økonomiske ressurser (jf. Oslo sør-satsingen) er sentrale barrierer eller utfordringer, har reell medvirkning ut fra «empowerment»-prinsippet vist seg å fungere ut fra målsettingene om sterkere inkludering og medvirkning.

Samskapingsbegrepet brukes ikke mye i dokumentene vi har gjennomgått her, men samskaping ser ut til å være et definerende trekk ved fortrinnsvis Oslo sør-satsingen.

Bergen

Som kjent har det blitt iverksatt fem områdesatsinger i Bergen – Årstad bydel / Solheim Nord, Ytre Arna, Indre Laksevåg, Olsvik og Loddefjord. De to siste er fortsatt i oppstartsfasen. På kommunens nettside for områdesatsingene understrekes frivillighetens rolle:

«Medvirkning og samarbeid med lokalbefolkningen, lokale ildsjeler, private aktører, næringsliv, lokale frivillige organisasjoner, andre offentlige instanser skal prege arbeidet og det er et stort fokus på medvirkning» (Bergen kommune, 2020a).

I en kommunal evalueringsrapport av hele områdesatsingen fra 2016 (Bergen Kommune, 2016) viser kommunen til at handlingsprogrammet for det omfattende, tiårige pilotprosjektet «Ny energi rundt Damsgårdssundet» (2006/2007–2016) ble utviklet i samarbeid med lokalbefolkning og lag/organisasjoner, og at disse frivillige aktørene også har bidratt til justering underveis. Ifølge kommunen har det vært kontinuerlig dialog mellom kommunen og lokalbefolkningen rundt Damsgårdssundet, og den har etter hvert også kommet inn i fastere former gjennom årlige folkemøter. To nye frivillige tiltak, Bærekraftig Liv på Løvsstakksiden og Løvsstakken frivillig-sentral har blitt etablert, og det samme har flere ungdomsgrupper. Det har også blitt utviklet diverse tilbud til innvandrerkvinner på Løvsstakksiden i regi av kvinnegruppen Medina. De årlige Løvsstakkdagene feiret 20-årsjubileum i 2016, og kommunen mener det er viktig å støtte opp om disse tiltakene samt å stimulere til ytterligere samarbeid med sivilsamfunnet. Rapporten omtaler øvrige samarbeidsprosjekter mellom kommunen og frivillige i Solheim Nord-områdesatsingen, og eksempelvis omtales Løvsstakkens idrettslag som «en motor» når det gjelder aktiviteter innenfor idretts- og kulturområdet. Årsrapportene 2016⁹, 2017 og 2020 fra Områdesatsing Årstad bydel / Solheim Nord vitner om omfattende deltakelse fra lokale og frivillige i et stort mangfold av aktiviteter, hvor nye tiltak og aktiviteter dukker opp underveis (Bergen kommune, 2017a; 2018; 2020b).

I kommunens oppsummeringsrapport for «Ny energi rundt Damsgårdssundet» (Bergen kommune, 2018a: 15) ser kommunen forholdet mellom områdesatsing og frivillighet som gjensidig fruktbart; frivillige organisasjoner har vært en pådriver i områdesatsingen, og har samlet sett selv kommet styrket ut:

«Organisasjonslivet har i perioden blitt styrket. Nye organisasjoner er kommet til og eksisterende organisasjoner har fått bedre betingelser. Dette gjennom økte muligheter på Ny-Krohnborgsenteret men og fordi en gjennom områdemidler har kunnet yte tilskudd til aktiviteter».

En av konklusjonene i Asplan Viaks (2017: 4, 41–3) evaluering av «Ny energi rundt Damsgårdssundet» er at dialog, informasjonsutveksling og (reelt) samarbeid med lokalmiljøet har vært en helt avgjørende faktor for å oppnå resultater: Det «[a]t kommunen har forpliktet seg til jevnlige møter med

⁹ Denne rapporten kom ut i 2018 som en rapport som dekker en lengre periode frem til og med 2016.

nærmiljøet, har vært en suksessfaktor for Ny energi, og en viktig erfaring å ta med seg inn i andre byutviklingsprosjekt». Fra kommunens side ble demokrati, medvirkning og ansvar stilt opp som det første av de syv handlingspunktene i handlingsprogrammet, utfra prinsipper om samskaping – en «*Bottom up*»- og «*governance*»-tilnærming med utgangspunkt i lokalbefolkningens ønsker og behov og en intensjon om å finne løsninger i fellesskap. Det tydet på at kommunen hadde vilje til å gi fra seg makt, til å være transparent og til å bygge tillit, men også at den ønsket å ansvarliggjøre lokalmiljøet. For å omsette dette forsettet i praksis ble det engasjert en miljøkoordinator; startet en koordineringsgruppe med månedlige møter mellom representanter for byrådsavdeling, helsestasjon, skole, senterkoordinator, frivillighetssentral, idrettslag, kultur og en forskerobservatør; holdt folkemøter; og produsert statusfilmer. Totalt sett ble disse tiltakene oppfattet som en reell dialog- og samarbeidsprosess hvor lokalmiljøet ble engasjert/mobilisert, respektert og lyttet til. Slik fikk det eierskap til prosjektet – og ikke minst var kommunen villig til å tåle direkte kritikk. Kommunen ble derfor oppfattet som oppriktig, og lokalmiljøet medvirket til at utfordringer og problemer ble løftet frem, at innspill ble tatt på alvor, og at meningsfulle tiltak ble iverksatt. Samarbeidet beskrives som en prosess hvor lokalmiljøet i Solheim Nord gikk fra å ha et ikke-forhold til å få et konstruktivt forhold til kommunen. Evalueringen understreker at kommunens vilje til å stille økonomiske ressurser til rådighet, og ikke minst et sterkt engasjement fra enkeltpersoner i kommune (især) og lokalsamfunnet, har vært nøkkelfaktorer.

I den mer begrensede satsingen rundt Slettebakken oppgraderte kommunen sin boligmasse og tilhørende arealer gjennom et bomiljøprosjekt i perioden 2010–2016. Prosjektet ble «organisert som et samarbeid mellom offentlige instanser, frivillige lag/organisasjoner og kontaktpersoner blant beboerne i de kommunale boligene» (Bergen kommune, 2017a: 14). Ifølge rapporten ble flere av tiltakene igangsatt etter ønske fra beboere og innspill fra samarbeidspartnerne, uten at det fremgår i detalj hvem disse samarbeidspartnerne er. Et spesielt viktig tiltak har vært at sambrukshuset «Femmeren» ble etablert, som blant annet huser kontorer for frivillige organisasjoner. Aktivitetene knyttet til Femmeren drives i samarbeid mellom beboerne, ulike offentlige instanser og frivillige organisasjoner. Femmeren beskrives ifølge rapporten av informantene «som en livsnerve og som selve hjertet i området» (Bergen kommune, 2017a: 16).¹⁰

En innbyggerundersøkelse fra 2014 i forbindelse med områdesatsingen i Ytre Arna pekte på de lokale innbyggernes relativt svake motivasjon til å delta

¹⁰ Et annet eksempel på iverksatte tiltak med samarbeid mellom offentlige aktører, sivilsamfunn og lokalbefolkning er beskrevet i sluttrapporten for prosjektet «Tidlig integrering av minoritetsbarn»: <https://www.dam.no/prosjekter/tidlig-integrering-av-minoritetsbarn/>.

i organisert (områdesatsingsrelatert) frivillighet og liten kjennskap til områdesatsingen. Undersøkelsen viste at deltakelseslysten varierer med grad av involvering som kreves – jo mer involvering som behøves, desto mindre interessert var innbyggerne i å delta, og private, ikke-organiserte aktiviteter som turer i nærmiljøet og fjellet var mer vanlig enn organiserte aktiviteter. Undersøkelsen viste videre at om lag kun en femtedel av innbyggerne oppga å være oppdatert på og engasjert i områdesatsingen (Ipsos MMI, 2014a). En ny undersøkelse i 2020 viste at 54 prosent er med i ett eller flere lag, organisasjoner, og foreninger i Ytre Arna, men det er:

«færre som opplever at befolkningen i Ytre Arna får påvirke kommunens planer for området i særlig grad nå enn i 2014. Dette også til tross for at det er flere som oppgir at de har deltatt på folkemøter eller andre møter i forbindelse med områdesatsingen» (Respons Analyse, 2020a: 19, 3).

De kommunale årsrapportene viser imidlertid at frivillige har deltatt i flere deler av områdesatsingen i Ytre Arna fra begynnelsen i 2011. Viktigst har trolig vært den frivillige innsatsen knyttet til Kulturhuset i sentrum. Dette flerbrukshuset fra 1946, med sentral beliggenhet i Ytre Arna, er et naturlig midtpunkt som rommer blant annet bibliotek, ungdomsklubb og en storsal. Huset er drevet av lokale frivillige foreninger. For det andre har frivillige deltatt i den fysiske oppgraderingen av området, for eksempel ved å male og dekorere en lang veimur i 2014. Det skjedde på innspill og etter innsats fra lokale innbyggere, og det viste seg å bli et populært tiltak. For det tredje har lokale foreninger og enkeltpersoner bidratt til at det har blitt etablert flere nye fritidstilbud, som for eksempel kartlegging av turstier, i tillegg til aktiviteten på kulturhuset. For det fjerde deltok lokale organisasjoner i å utvikle en idéskisse for utvikling i og bruk av Ytre Arna sentrum (Bergen kommune, 2017a). For det femte ble i 2017 det nye prosjektet Frivillighetsløftet i Ytre Arna igangsatt. Kommunen beskriver prosjektet som «et nybrottsarbeid i Bergen kommune som undersøker samarbeidsformer med frivillig sektor» (Bergen kommune, 2017b: 10). Syv lokale, frivillige organisasjoner deltok i prosjektet og skulle sammen med hver sin eksterne veileder utvikle en plan for å videreutvikle organisasjonen og dens aktivitet med sikte på å styrke lokal frivillighet på egne premisser for fremtiden, ifølge den kommunale årsrapporten (Bergen kommune, 2017b). Generelt vitner årsrapportene fra Områdesatsing Ytre Arna om deltakelse fra lokale og frivillige i et mangfold av aktiviteter, hvor nye tiltak og aktiviteter dukker opp underveis (Bergen kommune, 2017a; 2017b; 2020b).

Også i Indre Laksevåg ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse i 2014 og i 2020. 2014-funnene var så å si de samme som i Ytre Arna: Det synes å være nokså begrenset lokal interesse for organisert frivillig aktivitet (Ipsos MMI, 2014b). 2020-rapporten viste at

«63 prosent «er ikke aktive i noen lag, organisasjoner, og foreninger i Indre Laksevåg», og det er «få som opplever at befolkningen i Indre Laksevåg får påvirke kommunens planer for området i særlig grad» (Respons Analyse, 2020b: 21, 4).

Områdesatsing Indre Laksevåg er ifølge den kommunale rapporten

«basert på samarbeid og dialog med lokalbefolkningen, lag og organisasjoner. Medvirkningsprosessene skjer gjennom områdesatsingsmøter, informasjons- og samarbeidsmøter, befaring og workshops» (Bergen kommune, 2017a).

Aktivitets- og forsamlingslokalet Gnisten, hvor blant andre Laksevåg frivilligsentral holder til, ble etablert i 2014. Det har blitt gjennomført andre sentrale tiltak hvor det har blitt lagt opp til aktiv medvirkning fra frivillige og lokalbefolkning, det være seg i planlegging, utforming eller bruk. Blant disse tiltakene er styrking av Ungdommens hus Laksevåg, åpning av allaktivitetshuset Fysak på Melkeplassen, parsellhagen i Sverre Hjetlandsvei, Lesefrø-prosjektet for å styrke barns språk- og leseutvikling og kajakk- og vannsportaktivitet i Puddefjorden. Delrapporten for Indre Laksevåg fremhever avslutningsvis at styrket medvirkning fra lokalsamfunnet gjennom dialog og samarbeid fortsatt skal være en prioritet, og at økonomisk støtte til frivillige organisasjoner skal videreføres for å øke lokalbefolkningens deltakelse i sosiale og kulturelle aktiviteter (Bergen kommune, 2017a) Årsrapportene fra Områdesatsing Indre Laksevåg vitner om omfattende deltakelse fra lokale og frivillige i et stort mangfold av aktiviteter, hvor nye tiltak og aktiviteter dukker opp underveis. For eksempel ble det gitt midler til etablering av Laksevåg sjakkklubb i 2017 (Bergen kommune, 2017a; 2017b; 2020b).

Områdesatsingene i Olsvik og Loddefjord er som nevnt fortsatt i oppstartsfasen. Blant de forberedende tiltakene er innbyggerundersøkelser og folkemøter (Bergen kommune, 2020a). Begge de to innbyggerundersøkelsene viser generelt relativt lavt nivå av frivillig deltakelse – 70 prosent av respondentene er ikke aktive i noen av de typene lag, organisasjoner og foreninger i Olsvik og Loddefjord. Videre viser undersøkelsene at det er «få som opplever at befolkningen i [Olsvik/Loddefjord] får påvirke kommunens planer for bydelen i særlig grad» (Respons Analyse, 2018a: 4; 2018b: 4). Likevel oppgir 30–40 prosent at de engasjerer seg i noen grad i utviklingen av området (Respons Analyse, 2018a: 4; 2018b: 4).

Oppsummert fremstår områdesatsingene i Bergen som instruktive eksempler på samskaping, definert som «en felles innsats fra medborgere og ansatte i offentlig sektor i initieringen, planleggingen, utformingen og implementeringen av offentlige tjenester» (Brandsen et al., 2018, vår oversettelse). Dette fagbegrepet brukes riktignok ikke ofte av aktørene selv, men dokumentgjennomgangen viser at frivillige aktører har vært sentrale i utviklingen, oppstarten og utførelsen av områdesatsingene. Grad av involvering

ser ut til å variere med område og varighet og omfang av satsingen, uten at dette kan måles presist. Det er likevel klart at områdesatsingen ikke kunne ha skjedd uten aktiv involvering av lokalmiljøet, det være seg idrettslag, kultur- og sambrukshus, frivilligsentraler, integreringstiltak rettet mot minoritetsgrupper og lokalbefolkningen som ellers deltar i arrangementer som sykkelmesterskap for barn og Løvestakkdagene, eller gir innspill til oppgradering av det fysiske miljøet i Ytre Arna. Resultatet har slik vært at sentrale mål ved områdesatsingene som medvirkning, oppgradering av fysiske omgivelser og bomiljø og styrking av det lokale sivilsamfunnet, er nådd, om enn i ulik grad på tvers av områdesatsingene.

Evalueringen av «Ny energi rundt Damsgårdssundet» ser ut til å peke på flere avgjørende faktorer når det gjelder å få til reell samskaping i områdesatsingene:

- lokal medvirkning fra oppstart og kontinuerlig deretter
- økonomiske ressurser stilt til rådighet for lokalmiljøet
- reell dialog mellom kommune og representanter for lokalmiljøet og sivilsamfunn og lokal medvirkning i utforming og gjennomføring av tiltak, ut fra et prinsipp om «nedenfra og opp»-basert samarbeid
- ansvarliggjøring av lokalmiljøet gjennom medvirkning for å skape lokalt eierskap til tiltakene
- aktiv deltakelse fra etablerte frivillige organisasjoner som for eksempel idrettslag, som har kunnskap om og rutiner for organisering og lokal deltakelse
- ildsjeler i både kommune og lokalmiljø, inkludert en koordinator fra kommunen med ansvar for kontakt og fremdrift

Dette er imidlertid kun en foreløpig liste over det som fremstår som suksessfaktorer eller fremmere for vellykket samskaping i områdesatsingene i Bergen. Dokumentgjennomgangen gir imidlertid ikke et tilstrekkelig grunnlag for å si hvilke barrierer og hemmere som holder samskapingen tilbake. Selv om de nevnte (antatte) suksessfaktorene ser ut til å fange opp hva som ligger bak god samskaping i Årstad / Solheim Nord-området, viser imidlertid innbyggerundersøkelsen fra Ytre Arna at opplevelsen av å kunne påvirke kommunale planer har gått ned i løpet av perioden områdesatsingen har pågått, til tross for dialog. Det vil derfor være nødvendig å intervju informanter fra de ulike områdesatsingene, både fra kommunen og sivilsamfunnet/lokal miljøet, for å få en mer helhetlig forståelse av hva som fremmer og hemmer samskaping og frivillig deltakelse i områdesatsing. For eksempel må flere premisser trolig ligge til rette for at både kommunen og sivilsamfunnet generelt skal ha til

hensikt å samarbeide og vise velvilje, og årsaksmekanismene bak dette trenger man større faglig forståelse av.

Trondheim

Ved programstart ble det gjennomført en nullpunktsmåling av levekår i Saupstad-Kolstad med data fra 2013 og 2014. Undersøkelsen måler blant annet lokal og frivillig deltakelse, og når det gjelder generell stedsbruk, var Frivilligsentralen og Revegården Bydelshus de to tilbudene som ble benyttet minst av respondentene. 82 prosent benyttet seg aldri av Frivilligsentralen, og 58 prosent benyttet seg aldri av bydelshuset. 75 prosent av respondentene oppga at de aldri gjorde frivillig innsats på fritiden, og de som deltok, drev fortrinnsvis med idrett. Det var likevel ikke noen utbredt utilfredshet med fritidstilbudet blant verken unge eller voksne. Rapporten antyder at dette funnet kan tolkes som at det ikke finnes tydelig definerte fritidstilbud for voksne (Rambøll, 2015). En oppfølgingsrapport fra 2020 viste kun mindre endringer i disse prosentene (Rambøll, 2021).

I «Områdeprogram for Saupstad- Kolstad 2013–2020», som er kommunens plan for satsingen, er lokal forankring og frivillig deltakelse et gjennomgående tema som inngår i flere av målene og de strategiske grepene som er oppstilt. Ett av disse strategiske grepene er nettopp «lokalt forankret innsats», som programmet operasjonaliserer som involvering av sivilsamfunnet i utvikling og gjennomføring av områdesatsingen for å gi lokalmiljøet eierskap til prosjektet. Her vises til det samskaping: «Gjennom å mobilisere lokale krefter i så stor grad som mulig skal eierskap hos innbyggere, private og offentlig aktører styrkes», og samarbeidsstrukturer må formaliseres «for å sikre at disse er bærekraftige også etter at den særskilte områdeløftsatsingen er over» (Trondheim kommune, 2013: 8). Programmet uttrykker her en viss bekymring for at det er krevende å involvere visse deler av befolkningen, især den etniske minoritetsbefolkningen.

Programmet formulerer fire hovedmål, og ett er at Saupstad-Kolstad i 2020 skal være «en inkluderende bydel med gode møteplasser og muligheter til deltakelse». Dette er operasjonalisert som ni spesifikke, konkrete «effektmaal»:

«Barn og unge opplever gode oppvekstvilkår og like muligheter til aktivitet og utfoldelse; Det er tatt i bruk nye møteplasser for sosiale, kulturelle og fysiske aktiviteter i bydelen; Bydelens sosiale kapital er styrket gjennom mer dialog, samarbeid og koordinering, på tvers av grupper og kulturer; Foreningslivet og frivilligheten er styrket; Lokal ledelse og engasjement er styrket; Innbyggerne har god tilgang på informasjon om aktiviteter og tilbud; Ungdomstilbudene på Saupstad-Kolstad oppleves som attraktive og inkluderende; Den flerkulturelle og flerspråklige kompetansen og deltakelsen er styrket både i det offentlige og i organisasjoner og foreninger; Det er lagt til rette for at beboere som av helsemessige eller andre grunner trenger hjelp kan delta i ulike aktiviteter sidetall» (Trondheim kommune, 2013: 17).

For å nå disse målene identifiseres flere konkrete tiltak: bygging/utvikling av fysiske møteplasser som for eksempel et kultursenter – noe frivillige aktører selv etterspør; bedre integrering av etniske minoriteter i idretten; utbygging av strukturer for samarbeid – det trengs «en felles arena hvor man kan utveksle informasjon, erfaringer og ideer, og hvor samarbeid drøftes eller planlegges»; og forbedring av områdets omdømme (Trondheim kommune, 2013: 16).

En løypemelding fra kommunen for perioden 2013–2016 med handlingsprogram for perioden 2017–2020 viser til utstrakt deltakelse fra lokalmiljøet i første periode og i planleggingen av siste periode. Meldingen tar utgangspunkt i tre hovedområder. For det første har lokalmiljøet bidratt til fysisk områdeutvikling, blant annet i å utforme en strategisk plan for uteområdene på Saupstad--Kolstad. For det andre har det fokusert på å involvere barn og unge i tjenesteutvikling gjennom å gi opplæring i demokrati og medvirkning, med prosjekter som eksempelvis valgfaget «Demokrati i praksis» ved Huseby ungdomskole og ungdomsråd. Kommunen har også søkt å involvere frivillige i folkehelsearbeid gjennom samskapingstiltak som «kurs og opplæring, turløyper, turdager og aktivitetstilbud i samarbeid med frivilligheten, lag og foreninger, skolene, biblioteket og Kultureneheten i bydelen». For det tredje har lokal ressursmobilisering vært i fokus. Ifølge løypemeldingen er det «i perioden bygget opp et nettverk med borettslag, beboere, lag og foreninger, aktører for frivilligheten og offentlige og private tjenester». Kompetanseheving for lokale frivillige gjennom for eksempel konferansedeltakelse og studieturer, tilrettelegging for flere sosiale møteplasser, støtte til lokale initiativ og bedre informering om aktiviteter og tiltak har vært de viktigste, konkrete tiltakene (Trondheim kommune, 2017: 2, 6–7, 9–10).

En kommunal sluttrapport fra 2020 fremhever særlig de unges deltakelse og frivillige innsats i lokale samskappingsprosjekter, som er begrepet kommunen selv bruker. Etableringen av delvis overlappende tiltak som «Ung borger og medvirker», valgfaget «Demokrati i praksis», Saupstad/Kolstad Ungdomsråd, Dalen aktivitetspark, innovasjonscamper og Saupstad-Kolstad Innovasjons-HUB har hatt flere funksjoner som alle handler om å styrke de lokale innbyggernes eierskap til sitt nærmiljø. For det første får unge kompetanse i medvirkning og by(dels)utvikling. For det andre får kommunen i tur kunnskap om involvering av unge i byutvikling. For det tredje mener kommunen at det styrker stedsidentiteten, og at det forbedrer områdets omdømme. For eksempel kom ideen om Dalen aktivitetspark fra en 13-årig elev i valgfaget «Demokrati i praksis». Parken åpnet høsten 2020 og inneholder fasiliteter for flere typer idrett, lek og kulturarrangementer. Nye snarveger og ny belysning er ifølge kommunen også «synlige resultat av ungdoms initiativ og medvirkning», blant annet gjennom «medvirkningsworkshop». Den kommunale «Kunst i offentlig rom»-ordningen trekkes også frem som et eksempel på et tiltak basert på innbyggerinvolvering. Oppsummert mener kommunen at «[p]å Saupstad-

Kolstad har det vært spesielt god dialog med borettslag, idrettslag og frivilligsentral, som tar ansvar for sitt lokalmiljø og som har en sentral rolle i den videre lokalsamfunnsutviklingen» (Trondheim kommune 2020b: 8–9; Trondheim kommune, 2018).

Kommunen konkluderer (midlertidig) med at områdesatsingen Saupstad-Kolstad har lyktes med en vesentlig fysisk oppgradering av området – boligstruktur, infrastruktur og offentlige rom – som vil fortsette noen år til, og at samskaping med lokal frivillighet har vært sentralt. Et mål med denne oppgraderingen har vært «en langsiktig ‘integrering’ av bydelen Saupstad-Kolstad med nabobydelene» (Trondheim kommune, 2020b: 8), for eksempel ved at det nye flerbrukshuset Kolstad Arena kan bli et attraktivt tilbud også for innbyggerne i omkringliggende områder. De sosiale effektene antas å være gode, men kommunen er åpen om at det vil ta lengre tid før slike resultater viser seg. De kommunale rapportene peker samlet på flere sentrale faktorer for vellykket samskaping:

- Det bør være lokal medvirkning og lokalt eierskap til prosjektene, særlig fra barn og unge som kan bli «ambassadører» for bydelen og forvalte en styrket lokal identitet i fremtiden.
- Det bør være møteplasser: Fysiske møteplasser som flerbrukshus og/eller idrettshall ble etterspurt i lokalmiljøet før områdesatsingen startet, fordi mangel på møteplasser hindret sosial samhandling og gjorde det vanskelig å bygge fellesskap og eierskap til lokalmiljøet på tvers av generasjoner og etnisk bakgrunn.
- Integrering i idrett er viktig både for å hindre at etniske norske barn dropper ut, og for å inkludere minoritetsbefolkningen mer fra starten.
- Det bør finnes samarbeidsstrukturer for frivillighet: en koordinerende instans for både frivillige organisasjoner imellom og mellom frivilligheten og det offentlige, blant annet for å hindre duplisering av tiltak. Dette har områdesatsingen tilsynelatende prioritert (se neste punkt).
- En kommunal koordinator eller et programkontor bør være fysisk til stede i bydelen. Kommunen mener dette har vært avgjørende viktig for tillitsbygging, erverving av kunnskap om området, gjensidig rolleforståelse mellom kommune og lokalmiljø, ansvarliggjøring og utvikling av løsninger på bydelens problemer, særlig med utgangspunkt i lokale initiativ. Ikke minst er god informasjon om tiltak viktig for å legge til rette for deltakelse.
- Samskaping krever formalisering/institusjonalisering: For at resultatene som er oppnådd, skal være bærekraftige på sikt, har

tiltakene på Saupstad-Kolstad fått prosjektereiere fra en kommunal enhet, en frivillig aktør eller en næringsaktør. Dette er viktig for at prosjektene skal kunne drives videre for egen maskin når områdesatsingen er formelt avsluttet.

Selv om kommunen selv hevder at «[e]vnen til å mobilisere ressursene i lokalsamfunnet til felles innsats er nøkkelen for en samskapingsprosess lik det som forventes i 'kommune 3.0'» (Trondheim kommune, 2020b: 9), er det samlede dokumentgrunnlaget for å vurdere områdesatsingen og frivillighetens rolle i den ganske tynt. Fremstillingen preges (som i andre byer) av overveiende positive egenvurderinger av tiltakene, og sier lite om eventuelle negative erfaringer eller detaljene i prosessene mellom kommune og lokalmiljøet. Derfor trengs det også her intervjuing for å få et mer helhetlig innsyn i samskaping i områdesatsingen, hva barrierene er og hvordan de kan overkommes.

Stavanger

I Stavanger blir samarbeid med frivillige, frivillige organisasjoner, innbyggere og lokale interesser fremhevet som viktige verktøy for å nå målene i områdesatsingene i bydelene Hillevåg og Storhaug. Satsingen i Hillevåg bydel (2018–2020) er av et mindre omfang og er gjennomført i ren kommunal regi. I et forprosjekt til satsingen ble det gjennomført en sosiokulturell stedsanalyse om levekårene i Hillestad bydel (Jonvik et al., 2018), der lokale aktører, beboere og interesserepresentanter ble intervjuet. Erfaringene fra analysen viser blant annet at samarbeid mellom innbyggere og myndigheter er viktig for gjennomføringen av tiltak. Dette kommer særlig frem i et tiltaksforslag om å utvikle et allbrukshus i området. Forslaget blir her skissert som et samskapingsprosjekt der kommunen, bydelsutvalget, innbyggerne, næringsdrivende, kulturaktører, lokale kunstnere og andre interesserte sammen burde diskutere og fremme forslag i realiseringen av bygget. Innbyggerinvolvering og godt fungerende samarbeidsprosesser blir i rapporten fremhevet som en viktig forutsetning for å realisere et slikt tiltak. Ellers viste forprosjektet at det er et demokratisk underskudd i bydelen, og at bydelen er underrepresentert i politiske prosesser. Et av tiltakene som blir foreslått, er å opprette en frivillighetskoordinator-stilling spesifikt for bydelen.

I det videre politiske arbeidet med plan for områdesatsingen i Hillevåg (Høringsutkast til plan for områdeløft, 2018) blir involvering av frivilligheten nevnt under flere tiltak. I planen blir det for eksempel foreslått å opprette en ressursgruppe ledet av frivilligsentralen som skal identifisere og mobilisere engasjerte personer og personer med posisjoner i frivilligheten, og å lage et bydelsarrangement som involverer frivillige organisasjoner og mannskap for å

utvikle lokal identitet og sosial kapital. I dette høringsutkastet blir det også referert til samskaping mellom lokalsamfunn og myndigheter som en viktig strategi i områdesatsingen.

Den andre områdesatsingen i Stavanger – Storhaug – har et mye større omfang, og der er også staten ved KMD involvert. De årlige handlingsplanene for områdesatsingen (2018/2019/2020) inneholder flere delmål og konkrete tiltak som inkluderer samspill med innbyggere og frivillige aktører i området. Dette gjelder for alle de tre definerte hovedinnsatsområdene i satsingen, men særlig de to som handler om «gode bo- og nærmiljøer» og «sosialt entreprenørskap». Her vil kommunen tilrettelegge for barn og unges innspill på behov og utforming av fysisk infrastruktur for fritidsaktiviteter; kommunen vil samarbeide med sosiale entreprenører for å forbedre uteområder; kommunen vil etablere og styrke samarbeid med beboere, frivillighet, næringsliv og bydelsutvalg gjennom nærmiljøtilskudd og felles avklarings-møter; kommunen vil styrke samhandling med kommunale etater og innbyggere ved å kartlegge eksisterende- og tilrettelegge for nye nærmiljøprosjekter og behov; kommunen vil øke lokalt engasjement ved å tilrettelegge for erfaringsutveksling med beboer- og velforeninger; kommunen vil etablere oversikt over personer, organisasjoner, sosiale entreprenører og selskap som har igangsatte prosjektet og aktiviteter; kommunen vil skaffe kunnskap om sosialt entreprenørskaps rolle og bidrag i områdesatsinger; og kommunen vil etablere en inkubator for sosialt entreprenørskap og gi tilskudd til sosiale entreprenører.

En evaluering av ett av disse tiltakene, nærmiljøtilskuddene (Tvedt, 2019), har vist at tilskuddene bidrar til å skape flere aktiviteter og møtesteder, nye sosiale relasjoner, mer samhold, større engasjement og sterkere dugnadsinnsats på Storhaug. Tiltakene som har fått tilskudd, har videre bidratt mye sett i forhold til omfanget av tilskuddet, fordi denne støtten og den dugnadsinnsatsen dette fordrer, i seg selv bidrar til å skape nye relasjoner og samhold i beboerforeninger, sameier eller andre grupper med initiativtakere. Evalueringen viser også at det bør jobbes mer med å synliggjøre selve støtteordningen, samt de fysiske og sosiale tiltakene den har bidratt til å realisere; flere fysiske tiltak bør i større grad inngå i en helhetsvurdering av det fysiske miljøet; det bør jobbes mer med en jevnere fordeling av nærmiljøtilskudd i bydelen; og det bør jobbes med å øke søknadsaktiviteten blant grupper i bydelen som i liten grad tar del i områdesatsingen. (Tvedt, 2019).

Områdesatsingen i Storhaug blir av kommunen videre trukket frem som en pilot for samskaping mellom innbyggerne og kommunen (Forslag til kommuneplanens samfunnsdel). Områdesatsingen skal bidra til innovasjon og tjenesteutvikling, der det skal prøves ut nye former for samhandling på tvers av

ulike deler av kommunal sektor, og mellom kommunal sektor og andre aktører. Et konkret resultat av dette er aktivitetshuset i Kvitsøygata 3, der områdesatsingen for Storhaug er lokalisert sammen med Storhaug Unlimited, Frivilligsentralen på Storhaug, Kyvikmarka ungdomsklubb og Home-Start. Her blir nye former for innbyggerinvolvering testet ut, de tilbyr tjenester for barn og unge og kobler sammen kommunale aktører, frivillige og andre. Aktivitetshuset skal gjøre det mulig for ulike aktører å jobbe tettere og samarbeide på tvers for å utvikle nye tjenester for bydelen. En av aktørene i Aktivitetshuset er Storhaug Unlimited (knyttet til Tøyen Unlimited / Norge Unlimited), som er en nabolagsinkubator som skal støtte ildsjeler med ideer om hvordan man løser sosiale utfordringer, og med ønske om å starte en virksomhet – her forstått som sosialt entreprenørskap. Dette er en modell som legger til rette for samskaping mellom offentlig, privat og frivillig sektor, og inkluderer sosiale entreprenører, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner.

Til forskjell fra i Bergen blir samskaping brukt aktivt i planer for områdesatsingene i Stavanger. Samskapingsbegrepet blir brukt i strategier for samhandling mellom kommunen, frivillige aktører og andre aktører for å skape lokalt innbyggerengasjement og aktivitet. Dette gjelder særlig for satsingen i Storhaug bydel der kommunens strategi for innbyggerinvolvering er nettopp samskaping forstått som «[...] når ansatte, politikere, næringsliv og innbyggere utvikler og gjennomfører nye løsninger sammen» (Willumsen & Klovning, 2020: 7). Kommunen viser her til en velkjent modell for samskaping (Ulrich, 2016). Et konkret resultat av denne strategien er Aktivitetshuset Kvitsøygata 3, nabolagsinkubatoren Storhaug Unlimited og satsingen på sosialt entreprenørskap. Nærmere undersøkelser er nødvendig for å vurdere virkningene av Aktivitetshuset sett i forhold til målene i områdesatsingen. Ordningen med nærmiljøtilskudd ser videre ut til å fungere som ønsket ettersom den har skapt flere aktiviteter og møtesteder, nye sosiale relasjoner, mer samhold, større engasjement og sterkere dugnadsinnsats i bydelen (Tvedt, 2019). Fra disse første forprosjektene, underveisevalueringene og politiske dokumentene som vi har gått gjennom, kan vi konkludere med at målene i satsingene signaliserer en tidlig involvering av frivillige aktører i område-utviklingsprosessene gjennom flere konkrete tiltak. Flere av tiltakene som blir iverksatt, legger vekt på å skape nytt lokalt engasjement og å revitalisere engasjementet i lokalbefolkningen. Samtidig blir for eksempel den eksisterende frivilligsentralen i Hillevåg brukt for å lede en ressursgruppe som skal identifisere og mobilisere engasjerte personer i lokalmiljøet og personer med posisjoner i den lokale frivilligheten. I tillegg til å skape nytt engasjement gjennom samskaping og sosialt entreprenørskap vil kommunen også bygge på eksisterende sivilsamfunnsstrukturer og revitalisere lokalt engasjement gjennom disse. For å kunne si noe

mer om hemmere og fremmere, barrierer og suksessfaktorer for offentlig-frivillig samarbeid i områdesatsingene i Stavanger vil det være nødvendig å gjennomføre egne intervjuundersøkelser av de relevante aktørene i kommunen og av engasjerte frivillige og frivillige organisasjoner.

Drammen

I Drammen har det vært gjennomført en områdesatsing i bydelen Fjell som varte frem til 2020. En ny satsing er satt i gang i området Strømsø. I områdesatsingen på Fjell har ulike typer medvirkningsprosesser blitt gjennomført løpende gjennom hele perioden fra prosjektet ble planlagt i 2009, og frem til 2020. Fra prosjektplanen (Fjell, 2020; 2014) kan vi lese at de tre overordnede strategiene for områdesatsingen er (1) tjenesteutvikling som gir kvalifisering, arbeid, trivsel og fremmer helsen, (2) områdeutvikling som gir godt bomiljø, gode møteplasser, aktivitetstilbud og et variert boligtilbud, og (3) ressursmobilisering gjennom samarbeid med beboere, borettslag, private bedrifter, frivillige organisasjoner og statlige myndigheter. Sistnevnte strategi omfatter å invitere borettslag, frivillige organisasjoner, beboere, det lokale butikkssenteret og andre til aktiv medvirkning og forpliktende samarbeid om tiltak som er knyttet til områdesatsingen. Det forpliktende samarbeidet blir formalisert gjennom egne samarbeidsavtaler. I prosjektplanen blir det også ytret behov om å øke deltakelsen i og å styrke den organiserte aktiviteten på Fjell. Dette ønskes gjort ved å knytte arbeidet i idretten og andre frivillige organisasjoner tettere opp mot arbeidet i områdesatsingen. Her vil kommunen sette av en egen koordineringsressurs som skal lede og koordinere dette arbeidet. I tillegg til strategi 3, som omhandler nettopp samarbeid med frivillige aktører, nevnes også slikt samarbeid under flere tiltak i de to første strategiene. Under strategi 1 om tjenesteutvikling vil for eksempel kommunen øke befolkningens tilhørighet til nærmiljøet, livskvalitet og mestring gjennom deltakelse i sosiale fellesskap og idretts-, friluftslivs- og kulturaktiviteter. Her vil kommunen blant annet at frivillige aktører bidrar i utvikling av etter-skoletid-aktiviteter i prosjektet «7–23-skole», og de har ansatt en fritidskoordinator i Drammen Idrettsråd som skal bidra til å inkludere flere barn og unge i organisert aktivitet og sikre god koordinering og kvalitet på idrettsaktiviteten på Fjell. Det er også inngått samarbeidsavtaler med idrettslag om å gi ti gratistreninger til barn og unge som ønsker å prøve ut en idrett.

I 2017 ble det gjennomført en underveisevaluering av områdesatsingen på Fjell (Skutlaberg et al., 2017). Denne viste blant annet at arbeidet med å utvikle en bydelstjeneste for å forsterke bydelssenterfunksjonen på Fjell gjennom et samarbeid mellom biblioteket, frivilligsentralen og nærmiljøkontoret har vært vellykket. Biblioteket blir mer brukt, og samarbeidet mellom tjenestene er

tettere. Det å utvikle bydelstjenester samtidig som man utvikler og bygger fysiske fasiliteter, blir i evalueringen pekt på som et godt strategisk grep for å få til et helhetlig tilbud til beboerne. Underveisevalueringen pekte også på at satsingen er på riktig vei for å oppnå bedre trivsel og helse. Flere deltar på fritidstilbudene, og det er etablert gode aktivitetsområder og uformelle møteplasser. Når det gjelder strategien om ressursmobilisering, er vurderingen i underveisevalueringen at satsingen er godt forankret i bydelen gjennom samarbeid med enkelte frivillige og private aktører (Drammen Idrettsråd, Fjell kirke og borettslagene). Til slutt i underveisevalueringen blir det blant annet anbefalt at koordinatorfunksjonen blir videreført, ettersom den er avgjørende for å sikre en helhetlig tilnærming til fritidsaktiviteter, kvalitet på tilbud og tett samarbeid mellom de involverte virksomhetene (skoler og fritidsarrangører). Det blir understreket at å koordinere og stimulere til godt samarbeid er et kontinuerlig arbeid.

Også i sluttevalueringen (Rambøll, 2020) blir koordinatorstillingen trukket frem som svært viktig for måloppnåelse og god gjennomføring av områdesatsingen. Koordinatorstillingen ble opprettet for å koordinere tjenestene på Fjell og for å være bindeleddet mellom frivillighet, organisasjoner og kommunale tjenester. Koordinatoren skulle arbeide spesielt med tiltak knyttet til strategiområdene tjenesteutvikling og ressursmobilisering. Koordinatoren har her hatt en viktig rolle for utviklingen, organiseringen og koordineringen av de mange ulike tjenestene og aktivitetsarenaene som ble utviklet som del av områdesatsingen, spesielt tiltak under fritidsaktiviteter og 7–23-skolen. Koordinatoren har koordinert og organisert tiltak og aktiviteter og gjort et godt informasjonsarbeid. Koordinatoren har samarbeidet godt med involverte aktører og på tvers av virksomheter og tjenester. Tiltakene under fritidsaktiviteter og 7–23-skolen har bidratt til å gi barn og unge et variert fritidstilbud. Noen av tiltakene har bidratt direkte til større engasjement i lokalsamfunnet, mens andre tiltak har bidratt til større interesse for idrett og kultur og derved bidratt til mer samfunnsdeltakelse. Ellers har medvirkningsprosesser vært et sentralt og viktig grep i områdesatsingen for å identifisere behov og utvikle og utforme tiltak. Her har ulike typer frivillige organisasjoner, idrettslag, grupper av beboere og andre lokale aktører blitt inkludert for å kunne påvirke utviklingen av eget nærområde, og aktivitets- og tjenestetilbud, og således sørge for at befolkningen har eierskap til resultatene og benytter seg av det områdesatsingen har gitt. Dette gjaldt særlig i utviklingen og byggingen av *Arena Fjell* der foreldrenes arbeidsutvalg (FAU), frivillige organisasjoner, foreninger, idrettslag og borettslag var involvert. Et annet tiltak var «Bli-med»-prosjektet, der informasjon om alle tilbud, aktiviteter og muligheter for engasjement ble samlet og beskrevet i en brosjyre. Brosjyren ble trykket på ulike språk, og frivillige gikk fra dør til dør i alle leilighetene på Fjell og delte ut brosjyrer og informerte om tilbudene, samtidig som de spurte beboerne om

hva de savnet av aktiviteter og lignende i området. Muligheten for medvirkning gjennom prosjektet resulterte i at det ble opprettet flere grupper frivillige i etterkant av prosjektet. Sluttevalueringen (Rambøll, 2020) vurderer her at de ulike delmålene under strategi 3) *ressursmobilisering* er oppnådd, men at effektene på lengre sikt er usikre.

I oktober 2020 ble intensjonsavtalen for Strømsø 2030 mellom Drammen kommune og staten underskrevet. I denne avtalen blir det fremhevet at komplekse utfordringer, som i Strømsø-området, krever koordinert bruk av statlige og kommunale virkemidler i ulike sektorer, mobilisering av ressurser i lokalmiljøet og samarbeid med relevante statlige, kommunale og private aktører. Avtalen refererer til erfaringer fra satsingen på Fjell, noe som ser ut til å danne et grunnlag for utformingen av satsingen i Strømsø. Samarbeid med sosiale entreprenører blir nevnt spesifikt i intensjonsavtalen under innsatsområdet sysselsetting, mens samspill mellom tjenester, frivillig aktører og innbyggere blir nevnt under innsatsområdet utdanning og oppvekst. Frivillige aktører er også tenkt inn med viktige roller under innsatsområdene bo- og nærmiljøkvaliteter og klima og miljø. I handlingsplanen for områdesatsingen i 2021 blir det også lagt opp til å gjøre en kartleggingsundersøkelse av eksisterende aktivitetstilbud og frivillige organisasjoner, samt at det skal gjennomføres en følgeevaluering av en ny organiseringsmodell der blant annet samspillet med frivillighet, ideell sektor og lokalt næringsliv skal undersøkes (Drammen kommune, 2021).

Oppsummert kan vi si at Drammen kommune har hatt en klar strategi for å involvere frivillige aktører tidlig i satsingsarbeidet gjennom ulike typer medvirkningsprosesser. I likhet med i satsingene i Bergen blir ikke begrepet *samskaping* brukt av Drammen kommune i forbindelse med områdesatsingene. Likevel er strategiene, målene og tiltakene knyttet til involvering og samarbeid med frivillige aktører i stor grad sammenfallende med samskapingsbegrepet og strategier for samskaping. Drammen kommune har også formalisert samarbeid med frivillige aktører gjennom avtaler for å sikre et forpliktende samarbeid. Opprettelsen av en koordinatorstilling med ansvar blant annet for å binde sammen frivilligheten, organisasjonene og kommunen i satsingen har også vist seg å være svært viktig for å nå målene i områdesatsingen. En stilling med et slikt ansvar ser ut til å fremme, og å være en suksessfaktor for, samarbeid mellom kommunen og frivillige aktører. I tillegg har satsingen også gjort seg nytte av eksisterende strukturer for mobilisering og koordinering av frivillighet ved å bruke den lokale frivilligsentralen i arbeidet. For å utvide kunnskapen om hvilke faktorer som har bidratt til et godt samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører i områdesatsingen i Drammen, vil det være nyttig å gjennomføre egne intervjustudier blant de involverte aktørene.

Oppsummering, fellestrekk og kunnskapsbehov

Et fellestrekk for områdesatsingene i de fem byene i Norge er at frivillige aktører blir ansett som viktige for å nå ett eller flere av målene som er fastsatt for områdesatsingene. På hvilken måte frivillige aktører har blitt inkludert, og på hvilket nivå og i hvilket omfang, har likevel variert, også mellom ulike satsinger i samme by. For eksempel i Oslo sør-satsingen har det vært et mer definert hovedmål å involvere lokalbefolkningen – med en bredere og mer direkte type involvering enn i satsingen i Groruddalen. I Groruddalssatsingen har de offentlige myndighetene hatt en klarere styrings-, koordinerings- og dynamofunksjon med frivillig aktivitet som viktige delmål i satsingen. Groruddalssatsingen er også den med lengst historie, og det har også skjedd en dreining fra sentral myndighetsstyring til mer og tidligere inkludering av frivillige og lokalsamfunn. Bergenssatsingene ligner mest på Oslo sør-satsingene der demokrati, medvirkning og ansvar er brukt som strategi, og der kommunen har vist vilje til å gi fra seg makt, skape transparens og tåle kritikk, samtidig som kommunen vil ansvarliggjøre lokalmiljøet og skape eierskap til satsingsprosjektene. Det har likevel vært ulike forutsetninger i ulike bydeler og variasjon i hvor langt satsingene er kommet i Bergen. Det å skape eierskap til konkrete prosjekter blant lokalbefolkningen har også vært viktig i satsingen i Trondheim, der frivillige aktører blir involvert i utforming og gjennomføring av prosjekt. Også i Drammen har det vært en sentral strategi å inkludere ulike typer lokale aktører tidlig, og til aktiv medvirkning og forpliktende samarbeid. I Drammen har man samtidig vært opptatt av å formalisere samarbeid mellom aktører i områdesatsinger gjennom avtaler. I Stavanger særlig har samskaping blitt brukt aktivt som strategi for samarbeid mellom kommunale, frivillige og private aktører i områdesatsingen.

Basert på hovedsakelig egne evalueringer og bestilte konsulentrapporter oppgis det mange positive resultater av innsatsene i de ulike byene for å inkludere frivillige aktører og lokalbefolkningen i utforming, utvikling og implementering av tiltak. Dette er for eksempel knyttet til empowerment, inkludering og medvirkning i Oslo; til reell dialog, samarbeid, mobilisering av lokalmiljø og styrking av organisasjonsliv i Bergen; til utstrakt deltakelse fra lokalsamfunn i satsingen i Trondheim; til mer aktivitet og flere møtesteder i Stavanger; og til vellykket bydelssenterfunksjon forankret i samarbeid mellom offentlige, frivillige og private aktører i Drammen.

Et fellestrekk for områdesatsingene i Norge, i alle fall de som kan vise til gode resultater, er å sette av ressurser til en betalt koordinatorstilling i områdesatsingen. En slik stilling har samarbeid, koordinering og samspill mellom offentlige og ikke-offentlige aktører som prioritert arbeidsfelt. Å prioritere slike stillinger i områdesatsinger og løft vil være svært viktig for å etablere, utvikle og vedlikeholde samarbeid, dialog og tillit mellom offentlige og ikke-offentlige aktører og lokalbefolkningen.

Myndighetene forsøker altså å involvere frivillige aktører tidlig i konkrete prosjekter, men det varierer med de lokale forholdene i hvor stor grad de lykkes med denne involveringen. I områder med høy innvandreretthet kan dette være spesielt vanskelig, der noen innvandrergupper er spesielt fraværende og vanskeligere å inkludere.

Når det gjelder samskaping som strategi, blir selve begrepet brukt i flere dokumenter knyttet til satsinger i flere byer, men innholdet i begrepet er generelt formulert uten nærmere presiseringer. I byer og satsinger der begrepet ikke blir brukt like aktivt, som i Oslo og Bergen, finner vi likevel de samme elementene av samarbeid og samspill med frivillige aktører og lokalbefolkning som i de andre byene. Det er på denne måten ingen spesifikke forståelser av, eller definerte metoder som vises til når, samskapingsbegrepet blir brukt.

Samlet sett viser gjennomgangen av kommunale dokumenter, rapporter og (interne/eksterne) evalueringer en rekke eksempler på hvordan myndighetene arbeider for å involvere frivillige aktører og stimulere til utvikling av lokale sivilsamfunn i de utpekte områdene for satsinger. Det blir også vist til mange ulike resultater og faktorer som hemmer og fremmer samarbeid mellom myndigheter og befolkningen. Dette er likevel ikke like godt dokumentert i alle satsingene i de ulike byene. Det peker seg her ut et behov for mer og mer systematisk innsamlet kunnskap om resultater, hemmere og fremmere av vellykkede samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører.

Samtidig er det krevende å dokumentere like gode eksempler på konkrete resultater av de ulike metodene. Som vi har vært inne på i introduksjonskapittelet, er det generelt en utfordring å skulle vitenskapelig dokumentere isolerte effekter av denne typen tiltak. Det er likevel behov for mer systematisk datainnhenting og data som er sammenlignbare på tvers av de ulike byene. Ikke minst finnes det et stort behov for å utforske og dokumentere de frivillige aktørenes perspektiv på disse problemstillingene. Fremtidig forskning bør her undersøke i hvilken grad det er samsvar mellom perspektivene til offentlige myndigheter og frivillige aktører om hvilke faktorer som er viktige for å få til godt samspill og samarbeid for å stimulere til sivilsamfunnsutvikling gjennom områdesatsinger.

Inkludering og integrering gjennom områdesatsinger

Innledning

Tidligere har vi sett hvordan kommunene på ulike måter samarbeider med frivillige aktører for å nå målsettingene i områdesatsingene. I dette kapitlet skal vi snevre dette inn ytterligere ved å undersøke hvordan kommunene samarbeider med frivillige aktører for å bidra til økt integrering og inkludering av innvandrere, og norskfødte barn av innvandrerforeldre, i de identifiserte satsingsområdene. I regjeringens integreringsstrategi, og i strategien for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet, understrekes det at det offentlige er helt avhengig av samarbeid med frivillig sektor i arbeidet med å integrere og kvalifisere innvandrere. Dette skjer både ved at frivilligheten bidrar i kommunenes lovpålagte arbeid med kvalifisering av bosatte flyktninger, og ved at frivilligheten bidrar i det som betegnes som «hverdagsintegrering» ved å skape ulike møteplasser i lokalsamfunnet (Kunnskapsdepartementet, 2018; Departementene, 2021).

Integrering og inkludering er på mange måter kjernen i all områdesatsing, da det som tidligere nevnt er et felles kjennetegn for bydelene og områdene som blir identifisert for områdesatsinger, at de står overfor sammensatte utfordringer og har en høy innvandrerandel. Det som er helt tydelig, er at hvordan kommunene jobber med dette, og hvordan det varierer hvilke konkrete integrerings- og inkluderingstiltak områdesatsingene som gjennomføres i samarbeid med frivillige aktører, har. Det er også svært varierende hvor mye informasjon som finnes om dette i offentlige dokumenter og studier. I tillegg har flere studier og evalueringer pekt på at det er vanskelig å si noe om effekten av områdesatsing på inkludering og integrering, da satsingene går over begrenset tid og integrering handler om langsiktig arbeid (Strand & Takvam Kindt, 2019; Stjernberg et al., 2020). Dette er et viktig bakteppe når vi skal se nærmere på følgende spørsmål:

- Hvilke roller spiller de frivillige aktørene (inkludert minoritetsorganisasjoner) i områdesatsingenes arbeid med aktivering og integrering av innvandrerbefolkningen?
- Hvordan fungerer samspillet mellom offentlige myndigheter og frivillige aktører i arbeidet med integrering?
- I hvilken grad bidrar områdesatsinger til at flere barn og unge med minoritetsbakgrunn deltar i frivilligheten?

Som nevnt er temaet i dette kapitlet relativt smalt, noe som også gjør det vanskeligere å finne relevant informasjon om praksis og erfaringer i de ulike satsingene. Hva vi ikke finner informasjon om, vil derfor være en viktig del av dette dokumentstudiet.

Frivillige aktørers rolle i arbeidet med å bidra til økt integrering og inkludering

Det at områder i Norge som har blitt identifisert som satsingsområder, også er områder med høy innvandrerandel, innebærer at man kan si at *alt* det som skjer innenfor områdesatsinger, på en eller annen måte handler om inkludering og integrering. Dette forsterkes videre ved at staten definerer områdesatsing som et integreringstiltak, hvor et av målene er «å utjevne levekårsforskjeller og stimulere til deltakelse i lokalsamfunnet og i samfunnet for øvrig» med særlig vekt på barn og unge (Kunnskapsdepartementet, 2019¹¹). Denne målsettingen er videreført, om enn med lokale variasjoner, i handlingsplanene til de ulike områdesatsingene.

For å kunne si noe om hvordan kommunene i sine områdesatsinger/løft samarbeider med frivillige aktører for å øke integrering og inkludering, har vi valgt å fokusere på hva offentlige dokumenter og andre studier sier konkret om integrering av innvandrere (uavhengig av innvandringsbakgrunn) og norskfødte barn av innvandrerforeldre. Det vil si at vi ser på dokumentene som bruker begreper som *innvandrere*, *innvandringsbakgrunn*, *minoritetsspråklige*, *ulik kulturell bakgrunn*, *ulik landbakgrunn* og *lignende*. Dette innebærer en risiko for å overse offentlig-frivillig samarbeid i områdesatsingene som i realiteten handler om integrering av innvandrere, men hvor målgruppen beskrives i mer generelle termer som «lavinntektsfamilier» eller «barn og ungdom» (Stjernberg et al., 2020). Vi mener allikevel at dette er en nødvendig

¹¹ Kilde: Kunnskapsdepartementets nettside: <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/kd/Verkemiddel-i-integreringsarbeidet/omradesatsing/id2343475/>. Lastet ned 18.8.2021

avgrensning for i det hele tatt å kunne si noe om integrerings- og inkluderingsperspektivet i de ulike satsingene.

I tillegg til å beskrive hvordan dette fremstilles i offentlige dokumenter og studier, vil vi eksemplifisere ved å vise til konkrete tiltak og prosjekter som på en eller annen måte handler om offentlig-frivillig samarbeid for å øke integrering og inkludering av innvandrere i samfunns- og arbeidsliv. Dette kan, som tidligere nevnt, både handle om at det offentlige bidrar til å finansiere frivillig innsats og frivillige tiltak, samskaping mellom det offentlige og frivillige aktører for å utvikle tiltak og prosjekter, og at det offentlige stimulerer til frivillig innsats og økt sosial kapital gjennom medvirkningsprosesser. Tidligere forskning har vist at begrepet *sosial kapital* er sentralt i alt integrerings- og inkluderingsarbeid. Begrepet skildrer hvordan aktiv deltakelse i felleskap og frivillige organisasjoner kan skape tillit og sosiale nettverk. Slike møteplasser, tillit og nettverk kan ha en integrerende funksjon i samfunnet og dermed ha betydning både for individet, samfunnet, økonomien og demokratiet (Eimhjellen & Ødegård, 2016: 19).

Oslo

I samfunnsdelen av Oslos kommuneplan står følgende:

«Oslo er en sammensatt by med en mangfoldig befolkning. Kommunen har kommet langt i arbeidet for likestilling og integrering. Samtidig er økende levekårsforskjeller, stor barnefattigdom, hurtige samfunnsendringer, flere eldre, diskriminerende og ekskluderende prosesser og ulike muligheter for barn og unge, viktige utfordringer i årene som kommer» (Oslo kommune, 2018: 22).

Konkrete utfordringer som er nevnt, er at andelen minoritetskvinner i arbeidslivet er lav, og at det er lav barnehagedeltakelse i bydeler med høy andel innvandrere. Når det gjelder det sistnevnte, vises det til at dette kan være uheldig for videre skolegang: «Barnehagen skal bidra til å gi barn grunnlag for videre læring og utvikling. Det er derfor uheldig at de barna som har størst behov for tilbudet, deltar minst» (ibid.: 22). Det blir også presisert at kommunen må samarbeide med frivilligheten for å løse mange av de oppgavene de står overfor. Dette skal skje ved at «kommunen skal bli en bedre tilrettelegger og støttespiller for frivillig sektor, både gjennom bedre koordineringsstøtte og gjennom direkte og indirekte finansiell støtte» (ibid.: 36). Prioriteringene i kommuneplanen er inkludert i handlingsplanene til kommunens nåværende tre områdesatsinger, som alle har et tydelig integrerings- og barneperspektiv (Oslo kommune, 2016a, 2018b og 2020).

Groruddalssatsingen var, som tidligere nevnt, den første store og langsiktige områdesatsingen i Norge. De integreringstiltakene som fikk størst prioritet, allerede fra den første satsingen, var gratis kjernetid i barnehage for alle barn

mellom tre og fem år, og gratis skolefritidsordning for minoritetsspråklige barn. Tiltakene knyttet til barnehage og skole fikk bevilget klart mest midler innenfor det som ble kalt programområde 4 (oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering), med til sammen 79 prosent av de totale midlene til programområdet til og med 2014 (Proba, 2016: 2). Disse tiltakene, ment for å styrke norskkunnskaper for barn før og like etter at de hadde begynt på skole, var først og fremst et samarbeid mellom ulike offentlige etater og sektorer, og involverte i mindre grad frivillig sektor (ibid.).

Det er kanskje særlig innenfor tilrettelegging for nettverksbygging, både på individnivå og samfunnsnivå, at samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor for å bidra til økt integrering og inkludering er best dokumentert. I rapporten «Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Groruddalssatsingen» (Oslo kommune, 2014a) vises det til at nettverk og relasjoner, såkalt sosial kapital, er særlig viktig i dette arbeidet:

«Begrepet sosial kapital fokuserer som nevnt blant annet på den verdien relasjoner og nettverk har for den enkelte. Dette er en type ressurser som innvandrere og flyktninger risikerer å tape gjennom migrasjonsprosessen. Deltakelse i nye sosiale fellesskap vil derfor kunne ha stor betydning for personer som har fått svekket sine gamle nettverk» (ibid.: 75).

Som nevnt i kapittel 3 tok man i Groruddalssatsingen i bruk to ulike strategier for å mobilisere til medvirkning og nettverksbygging: en lavterskestrategi og en mer oppsøkende mobiliseringsstrategi. Stikk-innom-kontoret på Veitvet som ble åpnet i 2008, er et eksempel på førstnevnte strategi. Lavterskelstrategien handlet om å få kommunalt ansatte til å komme seg ut av kontoret og være mer tilgjengelige for lokalbefolkningen. Stikk-innom-kontoret skulle være et uformelt kontaktpunkt for lokalbefolkningen og lokalt organisasjonsliv hvor man kunne få informasjon om offentlige tjenester og relevante aktiviteter i nærmiljøet (Loga et al., 2015). Kommunens oppsummering av erfaringene fra Stikk-innom-kontoret er at man gjennom dette arbeidet i større grad nådde ut til innvandrerbefolkningen, da flere innvandrere ga tilbakemelding om at det var enklere å nettopp *stikke innom* Stikk-innom-kontoret enn andre offentlige kontorer (Oslo kommune, 2014a). Den oppsøkende mobiliseringsstrategien handlet om å ta direkte kontakt med ulike grupper. Et eksempel var at ansatte brukte nøkkelpersoner i lukkede miljøer, for eksempel minoritetsmiljøer, for å få tilgang til andre personer innenfor disse miljøene (Oslo kommune, 2016). Hvor effektiv disse strategiene har vært for å mobilisere og rekruttere nye grupper i medvirkningsprosesser og nettverk, er det vanskelig å finne noe informasjon om.

Når det gjelder medvirkning og nettverksbygging, ble det i Oslos tidlige områdesatsinger også satset på å utvikle kompetanse om unges mulighet til deltakelse og medvirkning. Et konkret eksempel på dette er Alnaskolen for unge ledere i bydel Furuset. Dette er et opplæringsprogram for unge ledertalenter som drives av Furuset idrettsforening, rettet mot ungdom med ledertalenter som er interessert i å gjøre en innsats i lokalmiljøet. Mange av deltakerne har senere blitt aktive bidragsytere i lokalmiljøet. Blant deltakerne på Alnaskolen har det vært en jevn fordeling mellom gutter og jenter, og det store flertallet har minoritetsbakgrunn (Oslo kommune, 2014b). Ifølge sluttevalueringen for den første Groruddalssatsingen har dette konkrete tiltaket bidratt til å styrke lokal deltakelse i, og kompetanse om, frivillig innsats (Proba, 2016). Et annet eksempel, som er både et prosjekt og en frivillig organisasjon, er Bydelsmødrene. Formålet deres er å «bygge bro mellom kvinnene og lokalsamfunnet ved å danne nettverk på tvers av det sivile samfunn, myndigheter og privat sektor» (Schou & Lynnebakken, 2017: 115). Bydelsmødre er frivillige kvinner, primært med etnisk minoritetsbakgrunn, som gjennomgår et opplæringsprogram som gjennomføres i samarbeid med bydelen, med tema som «det å være foreldre» og «arbeid og helse». Etter kurset videreformidler bydelsmødrene det de har lært, til andre kvinner i lokalsamfunnet. I tillegg til å være brobyggere mellom kvinner og tjenestetilbud, bidrar også bydelsmødrene til å skape lokale nettverk og aktiviteter slik at flere blir inkludert i nærmiljøet. Bydelsmødrene samarbeider med flere av bydelens tjenester og andre lokale frivillige organisasjoner, inkludert Barnevernet, Blå kors, Ellingsrud fritidsklubb, Familiekontakten, Foreldreutvalget for barnehager, Frivilligsentralen, Furuset moské, Furuset IF og Nav. I tillegg sitter de i styret for områdeløft Haugerud og Lindeberg (Ruud et al., 2019: 126–127). Etter at den første gruppen startet i Alna, er det nå etablert Bydelsmødre i seks bydeler i Oslo og i fire nye kommuner¹².

I tillegg til å bidra til fremvekst av nye nettverk og organisasjoner har man også i Groruddalssatsingen vært opptatt av å løfte den såkalte «nye frivilligheten» som i stor grad består av etnisk baserte nettverk og kulturorganisasjoner (Ødegård, 2010). Da man hadde kartlagt lokal frivillig aktivitet i forbindelse med områdesatsingen for Veitvet og Sletteløkka, viste det seg at selv om det var færre som var aktive i tradisjonelle aktiviteter som speider og korps, var det mange som deltok i musikk og dansegrupper med tradisjoner fra eget eller foreldres hjemland. Ved å opprette Veitvet-Sletteløkka kulturforum, en paraplyorganisasjon for både den etablerte og den nye frivilligheten, ønsket områdesatsingen å skape flere lokale kulturelle møteplasser. Stikk-innom-kontoret (som er nevnt over) bidro til koordinering av engasjement og aktiviteter, særlig blant tidligere mindre synlige foreninger

¹² Kilde: Bydelsmødre Norge. Bringer håp og forandring i kvinners liv: bydelsmor.no. Lastet ned 25.11.2020

og nettverk i minoritetsetniske miljøer (Ødegård, Loga & Ravneberg, 2014). Ifølge studien kan en av årsakene til at dette kontoret har fungert som koordinator, være at kontoret har vært drevet av ildsjeler som har fungert som samfunnsmevlere og vært i stand til bygge broer mellom ulike samfunnsaktører og mellom ulike grupper. Dermed har de også bidratt til å skape respektfulle samarbeidsrelasjoner (Ødegård et al., 2014; Ødegård, 2010: 90). En annen årsak til at de har lyktes, kan være at det å løfte denne «nye frivilligheten» fra en til dels marginal posisjon har vært en eksplisitt og viktig målsetting for områdesatsingen Veitvet og Slettelokka (Ødegård, 2010). Ifølge Ødegård (2010) viser eksempelet fra Veitvet hvordan det å vedlikeholde egen kultur innenfor rammen av ulike nettverk i minoritetsmiljøet (bonding) har blitt etterfulgt av deltakelse og kontakt med nettverk og frivillige organisasjoner i majoritetssamfunnet (bridging). Sluttevalueringen av den første Groruddalsatsingen konkluderte med at områdeinnsatsen har drevet Groruddalen i riktig retning når det gjelder frivillighet, men det er usikkert om den positive utviklingen vil vedvare når satsingen er avsluttet (Proba, 2016: 55).

Områdesatsingen i Oslo indre-øst har også vært rettet mot minoritetsspråklige barn og språkopplæring. Innenfor satsingen startet man også tidlig opp med gratis kjernetid i barnehage til barn mellom tre og fem år for å styrke norskkunnskapene til minoritetsspråklige barn før de begynte på skolen. Men da dette høsten 2014 ble endret til å være forbeholdt familier som tjente under en nærmere fastsatt inntektsgrense, ble det i bydel Gamle Oslo også innført aktivitetsplikt for foreldre. Dette innebar at foreldre som ikke var aktive gjennom jobb, utdanning eller annet, og som ønsket gratis kjernetid, måtte delta i aktivitet (Bråten & Bogen, 2015). I arbeidet med å tilby ulike aktiviteter for foreldre samarbeidet bydelen med flere frivillige organisasjoner, som Norsk Folkehjelp, Røde Kors og Kirkens bymisjon (ibid.). På denne måten ble det en sterkere kobling mellom tiltak for tidlig språkutvikling og tiltak for å øke deltakelsen i frivillige aktiviteter.

Innenfor områdesatsingen i Oslo indre-øst er det et lokalt områdeløft for Grønland og Tøyen som er basert på samskaping og innovasjon mellom innbyggere, frivillig sektor, andre velferdsaktører og næringsliv. I dette områdeløftet er det inngått partnerskapsavtale med nabolagsinkubatoren Tøyen Unlimited (TU), som gjennom å støtte sosialt entreprenørskap skal bidra til å finne nye måter å oppfylle lokale behov på. Et resultat av arbeidet ved TU er den sosiale entreprenørbedriften KULMIS, som ble etablert for å bedre helse og redusere isolasjon blant kvinner på Tøyen og særlig kvinner med somalisk bakgrunn. Etter hvert har dette arbeidet blant annet utviklet seg til en systue hvor kvinner kan lære å sy, og hvor noen også har fått seg jobb (Oslo kommune, 2019).

En studie av Oslo sør-satsingen hevder at denne satsingen, i større grad enn satsingen i Groruddalen og indre Oslo, har vært basert på sivilsamfunnets innspill ved igangsetting av tiltak. Videre hevdes det at denne modellen har

bidratt til å styrke integreringen i lokalmiljøene, særlig av beboere med minoritetsbakgrunn, ved at man har begynt i det små og bygget opp personer og miljøer «trinn for trinn» (Ruud & Vestby, 2018). En hovedprioritering når det gjelder integrering i Oslo sør-satsingen har, på samme måte som de andre områdesatsingene i Oslo, handlet om språkstimulering i barnehage og skole for minoritetspråklige barn. I tillegg er satsingen opptatt av den manglende tilknytningen til arbeidslivet blant voksne med innvanderbakgrunn. Med tanke på å øke sysselsettingsgraden og gi flere formalkompetanse er det en målsetting å bedre samhandlingen mellom voksenopplæring, Nav og næringsliv (Oslo kommune, 2018b: 14–15). Hvorvidt og eventuelt hvordan frivillig sektor skal involveres i arbeid med barns språkstimulering og kvalifisering av voksne, er ikke spesifisert i handlingsplanen for satsingen.

Bergen

Samfunnsdelen til Bergens kommuneplan slår fast at Bergen skal være en mangfoldig by som «har gode tilbud til alle deler av befolkningen og fremmer toleranse og inkludering» (Bergen kommune, 2015: 38). Dette er særlig relevant for områdesatsingene da det i den siste handlingsplanen for områdesatsing i Bergen kommune blir presisert at innbyggere med minoritetsbakgrunn er en stadig større gruppe i satsingsområdene:

«I forbindelse med flyktningkrisen i 2016, er det i alle satsingsområdene registrert et økt antall innbyggere med minoritetsbakgrunn, økning i antall familier med vedvarende lav inntekt og en forsterket språkutfordring. Språk og språktraining vil derfor få et økt fokus også i 2020» (Bergen kommune, 2020a: 4).

Forsøk med gratis kjernetid i barnehage for fire- og femåringer startet opp i Årstad bydel allerede i 2011. Fra høsten 2014 ble ordningen lagt under områdesatsingen og endret slik at den skulle gjelde alle barnehagebarn, men kun fra familier med lav inntekt (Bråten & Bogen, 2015: 58). I tillegg var det et krav for å få dette tilbudet at foreldrene måtte delta i aktiviteter tilbudt av kommunen, dersom de ikke allerede deltok i en aktivitet. Det viste seg at det særlig var mødre som hadde behov for et tilbud, og kommunen samarbeidet med Kirkens bymisjon for å tilby foreldreveiledningsprogrammet ICDP og kurs i norsk og samfunnskunnskap (ibid.: 56). Andre sentrale tiltak innenfor områdesatsingene i Bergen for å stimulere språkutvikling i skole og barnehage har vært Lesefrø-prosjekter (utplasserte «minibibliotek» i barnehagene og på helsestasjon), barseltreff på biblioteket, oppfølgingsmøte for foresatte med fireåringer og ekstraordinære overgangsmøter mellom barnehager og skole (Bergen kommune, 2017). Med unntak av tilbud om aktivitet for foreldrene i bydel Årstad kan det se ut som om arbeidet med språkutvikling hos barn, som i Oslo, stort sett har handlet om samarbeid mellom ulike offentlige etater.

Kommunens prinsipper for samarbeid med frivilligheten, som er beskrevet i Plan for Frivillighet fra 2015, handler blant annet om at kommunen ønsker å styrke frivillighetens posisjon, at de i større grad skal legge til rette for utlån av lokaler til frivillig arbeid, og at de skal vurdere hvor hensiktsmessig det er å styrke tilskudds- og stimuleringsmidler for å støtte opp om det frivillige arbeidet (Bergen kommune, 2015b: 13). I de ulike områdesatsingene i Bergen har det, som nevnt i kapittel 3, vært et sterkt ønske om å utvikle områder og tiltak i samarbeid med lokalbefolkningen og lag/organisasjoner. Dette har blant annet blitt gjort ved å holde folkemøter og ha barnetråkkregistreringer og innbyggerundersøkelser. Hvordan kommunen har jobbet for å mobilisere innvandrere generelt og ulike innvandremiljø spesielt til å delta på folkemøter og i innbyggerundersøkelser, er ikke spesifisert i noen av handlingsplanene (Bergen kommune, 2018b, 2019, 2020b).

Det man derimot kan finne i flere av handlingsplanene, er eksempler på at kommunen i arbeidet med integrering i områdesatsingene legger til rette for utlån av lokaler til frivillige integreringstiltak. På sambrukshuset «Femmern» på Slettebakken er det tilbud om en rekke aktiviteter for alle i nærmiljøet. Aktivitetene drives av beboere, offentlige instanser og frivillige organisasjoner, og flere av aktivitetene (som jente- og kvinnegrupper, foreldreveiledning og leksehjelp) er rettet spesifikt mot innvandrere (Bergen kommune, 2017). Ifølge Bergen kommunes rapport med anbefalinger for videre innsats for områdesatsingene (2017) har «Femmern» fungert som en brobygger både på tvers av ulike innvandremiljøer og mellom innvandrerbefolkningen og majoritetsbefolkningen:

«De fleste aktivitetene har deltakere med ulik etnisk bakgrunn. Deltakerne kommer også fra både kommunale og private boliger i området. Dette har ifølge kartleggingen bidratt til å redusere skillene mellom de mange ulike beboergruppene i området. Barn og unge i boområdet har mye kontakt med hverandre uavhengig av bakgrunn. Mange voksne blir også kjent med hverandre gjennom disse sosiale aktivitetene, selv om det her fortsatt vil være nødvendig å bidra til økt kontakt mellom ulike grupper» (Bergen kommune, 2017: 16).

Selv om områdesatsingene i Bergen har fokusert på tiltak og aktiviteter som bygger broer mellom ulike miljøer, viser også studier fra Møhlenpris at såkalte «rene» minoritetsforeninger og trossamfunn også kan ha en positiv integrasjonsfunksjon for særlig nyankomne innvandrere. Slike foreninger og nettverk kan ha en sammenbindende funksjon, som igjen kan gi deltakere og lokalmiljøet større sosial kapital (Loga, 2011: 40). Dette samsvarer med andre studier som viser at deltakelse i innvandrerorganisasjoner og nettverk på sikt kan resultere i at personer også tar del i andre lag og foreninger i nærmiljøet,

aktiviteter som har en brobyggende funksjon på tvers av klasse, etnisitet og kultur (Brattbakk et al, 2015; Hagelund & Loga, 2009; Loga, 2012). Ifølge Loga (2011) er tanker om sosial kapital og sammenbindende og brobyggende funksjoner ved foreningslivet ikke sentrale begreper i de første handlingsplanene for områdesatsingene i Bergen. Dette har imidlertid kommet mer inn i kommunens målsettinger for dette arbeidet etter hvert.

Oppsummeringen fra prosjektet «Ny energi rundt Damsgårdssundet» viser også til at opprettelsen av Ny-Krohnborg-senteret har hatt stor betydning for organisering av flere nye frivillige organisasjoner med aktiviteter rettet mot innvandrere. Eksempler på dette er ulike ungdomsgrupper og kvinnegruppen Al-Madina, som blant annet tilbyr zumba-timer, sykurs, datakurs, svømmekurs og leksehjelp til innvandrerkvinner på Løvestakken. Det vises også til at det gjennom midler fra områdesatsingen og innsats fra Bergenhus/Årstad kulturkontor er etablert et variert og mangfoldig kulturtilbud basert på brukernes ønsker og interesser (Bergen kommune, 2018a). Hvorvidt disse aktivitetene også inkluderer majoritetsbefolkningen, og om de er utformet av innvandrere selv, fremkommer ikke av de offentlige dokumentene. Et annet knutepunktsenter som er viktig for lokalmiljøet på Møhlenpris og sentralt i Damsgårdsatsingen, er Vitalitetssenteret. Som Ny-Krohnborg-senteret bidrar Vitalitetssenteret til koordinering av aktiviteter og til at ulike aktører og organisasjoner vet om hverandre (Loga, 2011: 75; Ødegård et al., 2014).

Områdesatsingen har også søkt allianser med ideelle aktører som har realisert prosjekter ved hjelp av ulike støtteordninger. Prosjektet «Tidlig integrering av minoritetsbarn i Slettebakken» har vært et treårig prosjekt i regi av Kirkens bymisjon som startet opp i 2010 i nært samarbeid med kommunens områdesatsing på Slettebakken. Prosjektet ble støttet av ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering med Extra-midler fra 2011–2013. Målsettingen var å bidra til integrering av barn under og i tidlig skolealder ved å tilby ulike møtesteder for barn og familier i et samlet «familiehus» i nærmiljøet. Prosjektet ble senere videreført, blant annet gjennom midler fra Bergen kommune, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kavlifondet.

Når det gjelder hvordan kommunen bidrar med tilskuddsmidler til integreringstiltak, handler dette både om kommunens egne midler, men også om hvordan kommunen prioriterer ulike statlige midler. Et eksempel på sistnevnte er at kommunens søknad om midler fra Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier spesifiserer at tiltak i levekårssoner hvor kommunen har områdesatsinger, skal prioriteres. Flere av disse tiltakene har også en målsetting om integrering og inkludering (Bergen kommune, 2019). Et eksempel på et slikt prioritert tiltak er LIM (Lekser, Idrett og Mat) ved Slettebakken skole. LIM er drevet av Sportsklubben Trane i samarbeid med

andre lokale idrettsklubber og er etablert for å skape en sosial arena for barn som ikke har mange fritidsaktiviteter, og å bygge bro mellom flerspråklige og etnisk norske. Et annet eksempel er prioritering av kommunens eget prosjekt med jentegrupper ved skolene Fridalen, Slettebakken, Kronstad og Ny-Krohnborg. To av disse skolene er mottaksskoler for nyankomne innvandrere. Målgruppen er jenter i alderen 9 til 13 år, og målet er å øke deltakelse og medvirkning i nærmiljøet blant jenter med minoritetsbakgrunn som i tillegg tilhører lavinntektsfamilier. I gjennomføringen av dette tiltaket samarbeider kommunen med etablerte frivillige organisasjoner som Bergen Røde Kors, Hordaland idrettskrets, Bergen Turlag, Askøy seilforening og Kirkens Bymisjon (ibid.).

Trondheim

I Trondheim ble bydelen Saupstad-Kolstad valgt ut til satsingsområde på bakgrunn av levekårsundersøkelser fra 2000 og 2011 som viste at bydelen kom dårligst ut i Trondheim på sentrale levekårsvariabler som inntekt, utdanning og uførestønad. I tillegg hadde andelen innvandrere økt mer i Saupstad-Kolstad enn i resten av kommunen, noe som ifølge kommunen skapte utfordringer knyttet til språkutvikling, læringsarbeid og deltakelse. Handlingsplanen for områdesatsing viser også til at det i bydel Saupstad-Kolstad er behov for arenaer som kan skape et godt samspill mellom frivillige og offentlige aktører, og hvor man kan utveksle informasjon, ideer og erfaringer og drøfte samarbeid. Hovedformålet med satsingen er at «barn og unges kompetanse skal styrkes og at Saupstad-Kolstad skal være en inkluderende bydel med gode møteplasser og muligheter for deltakelse» (Trondheim, 2013: 3). Handlingsplanen legger vekt på muligheter for å delta i samfunns- og arbeidsliv, noe som er i samsvar med formuleringer i samfunnsdelen av kommuneplanen for Trondheim kommune. Der står det at det er et mål at innbyggere med minoritetspråklig bakgrunn raskt kommer ut i arbeidslivet, og at ulike arenaer skal tilrettelegges for mangfoldet i befolkningene (Trondheim kommune, 2010: 20).

Ifølge «Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013–2020» skal tiltak og prosjekter være basert på ønsker og behov hos lokalbefolkningen og frivilligheten, og de skal gjennomføres i samarbeid med lokale aktører, private og frivillige organisasjoner og grupperinger. Kommunen innser likevel at de fortsatt har utfordringer når det gjelder både medvirkning og institusjonelt samarbeid med minoritetsnettverk:

«Mye av det arbeidet som gjøres blant frivilligheten har en klar «norsketnisk» profil, i den forstand at aktiviteter innenfor tradisjonelle norske institusjoner tilrettelegges og tilbys etniske minoriteter. Etniske minoriteter selv synes i liten grad å ta del i forming av disse aktivitetene. Lokalsamfunnsaktørene har vært

opptatt av, og har delvis lykkes i å øke etniske minoriteters deltakelse gjennom å redusere individuelle deltakelsesbarrierer, mens det institusjonelle samarbeidet med minoritetsnettverk er bortimot fraværende» (Trondheim kommune, 2013: 16).

I tillegg presiserer kommunen at det i områdesatsingen må jobbes aktivt med å mobilisere ulike minoritetsgrupper i medvirkningsprosesser, slik at tiltakene som tilbys disse gruppene, er utformet av brukerne selv:

«Det er en utfordring å nå frem til og engasjere de svakeste gruppene, slik at de kan ha innflytelse på prosesser som skjer lokalt. Minoritetsgrupper fra ikke-vestlige land er særlig utsatt i så måte. Denne problemstillingen skal vies særlig oppmerksomhet. Målet er et inkluderende samfunn som åpner for deltakelse på en likestilt og likeverdig måte» (ibid.: 20).

Ved å avholde folkemøter og opprette Saupstad ungdomsråd og valgfaget «Demokrati i praksis» ved Huseby ungdomsskole ønsket kommunen å utvikle prosjekter og tiltak gjennom medvirkningsprosesser med lokalbefolkningen og særlig ungdom. I tillegg har kommunen tilpasset og videreutviklet medvirkningsmetodikken «Gjestebud» sammen med kvalifiseringscenteret for innvandrere (INN). Et gjestebud består i at beboere inviterer personer i sitt eget nettverk hjem til seg for å drøfte aktuelle problemstillinger i lokalsamfunnsarbeidet. Kommunen mener at de ved hjelp av denne metoden har nådd grupper som ikke har deltatt på andre medvirkningsarenaer, og da spesielt beboere med annen landbakgrunn (Trondheim kommune, 2017: 5). Hvordan man i områdesatsingen har jobbet for å opprette et institusjonelt samarbeid med ulike minoritetsorganisasjoner og nettverk, finnes det lite informasjon om i offentlige dokumenter og foreliggende studier.

Det finnes derimot flere eksempler på prosjekter hvor områdesatsingen samarbeider med lokale frivillige organisasjoner for å stimulere til aktivitet og frivillig engasjement blant innvandrere. Prosjektet «Aktive Saupstad» er et paraplyprosjekt for å fremme folkehelse og består blant annet av tiltakene svømmekurs for innvandrere, åpen idrettshall på søndager og internasjonal dansegruppe for kvinner (Schou & Lynnebakken, 2017: 111). Trondheim kommune har også samarbeidet med lokale idrettslag for å sikre bedre integrering og inkludering i satsingsområdet. Et av disse er Kolstad Fotball, som har flere tiltak spesielt rettet mot barn med få fritidsaktiviteter, hvorav mange har innvandrerbakgrunn. Dette inkluderer gratis leksehjelp og fysisk aktivitet for barn i 5.- til 7.-klasse to ganger i uken, allidrett til 200 barn én time i uken, utlånssentral med friluftsutstyr, familiearrangementer og bydelsfestival (KS, 2016: 24–25). Det er imidlertid uklart hvorvidt disse prosjektene og tiltakene er utviklet etter innspill fra, og/eller i samarbeid med representanter for, ulike innvandrer miljøer i henhold til målsettingen for områdesatsingen.

Stavanger

I Stavanger kommunes strategi for likestilling og mangfold 2013–2020 står det at kommunen ønsker at «innvandrere skal ta del i samfunnslivet og demokratiske prosesser på linje med øvrige innbyggere i kommunen» (Stavanger kommune, 2013: 7). Kommunen ønsker at frivillighetsarbeidet skal kjennetegnes ved følgende verdier: verdsetting, mangfold, åpenhet, nytenking og synliggjøring (Stavanger kommune, 2015: 7). Disse prinsippene videreføres i stor grad i kommunenes planer for områdesatsinger. Som nevnt tidligere har det vært områdesatsinger i to bydeler i Stavanger: Storhaug og Hillevåg. Satsingen på Storhaug er den første og helt klart største av de to og vil derfor være den som blir fremhevet her.

Fra oppstarten har områdesatsingen på Storhaug vært opptatt av innovasjon og samhandling:

«Områdesatsingen skal bidra til innovasjon og tjenesteutvikling. Det skal utprøves nye former for samhandling på tvers mellom ulike deler av kommunal sektor, og mellom kommunal sektor og andre aktører» (Stavanger kommune, 2018a: 3).

I handlingsplanen for 2020 blir det understreket at områdesatsingen på Storhaug skal fokusere på sysselsetting, kvalifisering, integrering og levekår, og at det innenfor dette feltet skal legges til rette for sosiale entreprenørskap (Stavanger kommune, 2020: 8). Som nevnt i kapittel 3 er Storhaug Unlimited et resultat av denne målsettingen. Denne nabolagsinkubatoren, utviklet etter modell av Tøyen Unlimited, støtter opp om sosiale entreprenørskapsideer og hjelper ildsjeler med å videreutvikle ideene sine og eventuelt realisere dem. Et eksempel på en slik idé med et direkte integreringsmål er Seeds of Norway. Dette skal være en plattform for innvandrerkvinner som ønsker å starte sin egen bedrift, der de får opplæring og kjennskap til nødvendige nettverk for å få større mulighet til å realisere ideene sine.¹³ Et annet eksempel er Delta Rogaland, som ønsker å tilby arbeidstrening for personer med innvandrerbakgrunn som sliter med å komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet.¹⁴ Det er lite informasjon om hvordan man i Storhaug Unlimited hjelper enkeltpersoner å gå videre med slike ideer, og hvordan man eventuelt tester ut behovet for slike tiltak hos en potensiell brukergruppe.

Når det gjelder medvirkningsprosesser og mobilisering av lokalbefolkningen, har det i områdesatsingen på Storhaug blitt satset på nærmiljøtilskudd. Tilskuddene har vært rettet mot lokale aktører som ønsker å gjennomføre ulike tiltak som støtter opp om satsingen for et levekårsloft i

¹³ Kilde: <https://storhaugunlimited.no/entreprenor/patricia-mendez/>. Lastet ned 10.12.2020.

¹⁴ Kilde: <https://storhaugunlimited.no/entreprenor/gjor-det-pakke-inge-william-danielsen/>. Lastet ned 10.12.2020.

bydelen. En evaluering av tiltaket viser at selv om tilskuddene har bidratt til flere aktiviteter og møtesteder, er det noen grupper som i liten grad søker og derfor i liten grad blir involvert i områdesatsingen (Tvedt, 2019: 14). Det med å nå ut til flere er også noe det blir fokusert på i videreføringen av områdesatsingen på Storhaug. I handlingsplanen for 2020 blir det trukket frem at det er viktig å videreføre og teste ut nye former for innbyggerinvolvering med særlig oppmerksomhet på «de stille stemmene», de som ikke søker nærmiljøtilskudd eller på eget initiativ involverer seg i medvirkningsprosesser. Eksempler på mulige tiltak for å nå ut til disse gruppene og enkeltpersonene er gjestebud-metodikken (forklart i avsnittet om Trondheim kommune) og et såkalt rullende idéverksted. Sistnevnte er en campingvogn som fungerer som møteplass og blikkfang for å skape interesse og engasjement i nabolaget (Stavanger kommune, 2020: 3).

I planene for den noe mindre satsingen i Hillevåg blir det også vist til at innvanderandelen er høyere i bydelen enn i Stavanger for øvrig. Det blir poengtert at områdesatsingen i Hillevåg skal baseres på samskaping mellom lokalsamfunn og kommune, men ikke hvordan de skal nå ut til de som ikke har erfaring med å engasjere seg (Stavanger kommune, 2018b). Som nevnt i kapittel 3 bruker områdesatsingen i Hillevåg den lokale frivilligsentralen for å lede en ressursgruppe med mål om å rekruttere og mobilisere engasjerte personer i lokalmiljøet og personer med ulike posisjoner i den lokale frivilligheten (ibid.).

Drammen

Ifølge handlingsplan for mangfold og integrering 2016–2020 ønsker Drammen kommune å være en foregangskommune når det gjelder å skape et inkluderende samfunn. Det er en erkjennelse i planen om at dette ikke er noe kommunene kan gjøre alene:

«Å inkludere mennesker med innvandrerbakgrunn i samfunns- og arbeidsliv er et felles ansvar for hele drammenssamfunnet. Frivillige organisasjoner, tros- og livssynssamfunn, næringsliv og andre offentlige etater er spesielt viktige» (Drammen kommune, 2016: 7).

I 2010 ble det foretatt en studie av levekår på Austad/Fjell bydel. Den viste at området hadde en økende innvandrerbefolkning, samtidig som tilstrømmingen fra andre kommuner i Norge var synkende (Sørli et al., 2010). Da bydelen Fjell ble valgt som satsingsområde i 2014, var de viktigste utfordringene som skulle tas tak i, at det blant befolkningen var en høy andel som fikk sosialhjelp, med kort levealder og med et lavt utdanningsnivå. Målsettingen med satsingen ble derfor å øke sysselsettingsgraden i befolkningen og redusere andelen med lav inntekt (Drammen kommune, 2014). Andre målsettinger som ble fremhevet i

handlingsplanen for områdesatsingen på Fjell, var 1) gode offentlige tjenester som gir kvalifisering og arbeid, inkludert å «utnytte sysselsettingspotensialet til innvandrerkvinner som er utenfor arbeidslivet» og «øke andelen innvandrere som har arbeid som samsvarer med utdanningen de har», og (2) gode offentlige tjenester som gir trivsel og fremmer helsen, inkludert å «øke befolkningens tilhørighet til nærmiljøet gjennom økt deltakelse i sosiale felleskap» og «øke livskvalitet og mestring gjennom deltakelse i idretts- friluftslivs- og kulturaktiviteter» (Drammen kommune, 2014: 3–4).

Å inkludere innbyggere ved å la dem følge prosessene og involvere seg i prosessene har vært en eksplisitt strategi for områdesatsingen på Fjell. Det har også blitt lagt vekt på samarbeid med forskjellige kommunale etater og eksterne aktører som beboere, frivillige organisasjoner og borettslag (Drammen kommune, 2014). Et eksempel på et slikt samarbeid er utviklingen av en park og et aktivitetsområde kalt «Lille Dumpa» og «Dumpa». Områdesatsingene har også hatt et mål om å nå ut til deler av befolkningen som ikke har tidligere erfaring fra medvirkningsprosesser. I arbeidet med å utvikle «Lille Dumpa» og «Dumpa» ble derfor et skisseprosjekt presentert til ulike grupper, deriblant mødre på norskkurs, skoleklasser, borettslag, foreldre fra skoler og barnehager og lokale idrettsorganisasjoner. Disse fikk så mulighet til å komme med innspill til forslaget (Drammen kommune, 2014).

I tillegg til mobilisering har Fjell 2020 vært opptatt av sysselsetting, utdanning og aktivitet. Når det gjelder prosjekter knyttet til sysselsetting, har dette ifølge en sluttevaluering fra Rambøll (2020) stort sett vært et samarbeid mellom områdesatsingen og Nav om blant annet Jobbsjansen. Som flere av de andre områdesatsingene har også områdesatsingen på Fjell satset på gratis kjernetid i barnehage og utvidet leksehjelp. Men også disse prosjektene har stort sett vært et samarbeid mellom ulike offentlige aktører. Gratis kjernetid i barnehage gikk også fra å være avgrenset til Fjell bydel og deler av Strømsø bydel til å være inntekstregulert og gjelde hele kommunen. Dette tilbudet har derfor ikke vært en del av Fjell 2020, men mer et generelt språkutviklingstiltak for hele kommunen (Bråten & Borgen, 2015: 27). Innenfor Fjell 2020 er det derimot de prosjektene som faller inn under det satsingen har kalt «Aktive samfunn», som i større grad er et samarbeid mellom det offentlige og frivillige aktører. Områdesatsingen startet blant annet opp tilbudet Åpen hall og Inkludering i idrettslag sammen med Drammen idrettsråd. Åpen hall arrangeres i Galterudhallen og var i utgangspunktet et tilbud hver onsdag etter skoletid for barn på 4. til 7. trinn, og hver fredag kveld for ungdom på 8. trinn og oppover. Inkludering i idrettslag er en tilskuddsordning fra Kulturdepartementet for å bidra til økt deltakelse av nye grupper i idrettslagenes ordinære aktivitetstilbud (ibid.: 22). Fjell kirke fikk i 2010 gjennom områdesatsingen et engangsbetalt tilbud for å videreutvikle og videreføre en treningsgruppe for kvinner på Fjell. Denne treningsgruppen driver med aerobic og er en sosial møteplass for kvinner fra

ulike kulturer. I starten samarbeidet kirken med pakistansk kvinneforening om tilbudet, men de trakk seg ut etter en stund da de ikke hadde kapasitet til å være med på å organisere tiltaket. Sluttevalueringen konkluderte med at dette var vel investerte midler (Rambøll, 2020: 30).

Som nevnt i kapittel 3 ble det også startet opp et tiltak ved navn «Bli med» for å nå ut med informasjon om hvilke tilbud som finnes på Fjell. Det ble laget en brosjyre med oversikt over lokale aktiviteter, tjenester og foreninger, som igjen ble oversatt til mange språk for å sikre at flere kunne lese den. Denne ble delt ut i bydelen ved hjelp av frivillige og ansatte som gikk fra dør til dør. Ifølge sluttevalueringen ble resultatet at det ble opprettet flere grupper frivillige i etterkant. Det var derimot flere som senere etterlyste en oppdatert brosjyre, og det ble foreslått at den burde bli digitalisert for å gjøre den lettere å oppdatere kontinuerlig (Rambøll, 2020: 37).

I en nordisk komparativ studie av områdeinnsatser er områdesatsingen på Fjell valgt ut som det norske eksempelet. Studien viser til at det er vanskelig å skille ut integreringsmål og integreringstiltak i offentlige dokumenter knyttet til prosjektet Fjell 2020, da alle målene omhandler generelle kategorier som «familier», «barn», «ungdom» og «lavinntektsfamilier», uten å si noe om innvandringsbakgrunn (Stjernberg, 2020: 44). Også sluttevalueringen foretatt av Rambøll i 2020 følger det samme mønsteret ved å konsentrere seg om områdesatsingenes effekter på nabolag og lokalbefolkningene, uten å si noe om segregering av nabolaget og lokalbefolkningenes behov for integrering (ibid.: 44). På denne måten mener studien at det gjennom både handlingsplaner og evalueringer er vanskelig å si noe om hvorvidt og eventuelt hvordan områdesatsingen har bidratt til bedre integrering blant lokalbefolkningen på Fjell.

Områdesatsingenes betydning for barn og unges deltakelse i frivilligheten

Alle satsingene som er omtalt i denne rapporten, har på ulike måter og med ulike formuleringer en nedfelt målsetting om å øke barn og unges deltakelse. Dette handler både om barn og unges deltakelse i medvirkningsprosesser og deltakelse i frivillig aktivitet. Et eksempel er en formulering i prosjektplanen for Fjell 2020:

«Tiltakene på Fjell er godt besøkte. Det må arbeides målrettet for å nå barn og unge som kan ha nytte av deltakelse på disse tiltakene, og som i dag ikke benytter seg av dem. [...] Brukermedvirkning er en viktig faktor i dette utviklingsarbeidet» (Drammen kommune, 2014: 33–34).

Når det gjelder barn og unges deltakelse i medvirkningsprosesser, har det også blitt tatt i bruk ulike tiltak og metoder. Noen av områdesatsingene/løftene har satset på tiltak for opplæring i demokrati og deltakelse, som Alnaskolen i bydel Furuset, som var et samarbeid med Furuset idrettsforening. I strategien til områdesatsingen for Trosterud og Haugerud (bydel Alna) påpekes det at områdesatsingen ønsker å mobilisere og samarbeide med frivillige ressurser for å bidra til nye tilbud og videreutvikle eksisterende tilbud. I dette arbeidet skal satsingen prioritere systematisk opplæring av unge ledere (Ruud & Vestby, 2017: 22). Andre satsinger har samarbeidet med skoler for å inkludere ungdom i medvirkningsprosesser. To eksempler på dette er tiltakene «Ung borger og medvirker» og valgfaget «Demokrati i praksis» ved Huseby ungdomsskole i Saupstad-Kolstad-satsingen. Bergen kommune har i sine områdesatsinger basert planer for videre utvikling av områdene etter barnetråkk-registreringer.

Hvorvidt barns mulighet til å delta og medvirke, og andre tiltak i regi av områdesatsingene, har ført til større grad av deltakelse blant barn og unge, finnes det derimot lite kunnskap om. Dette kunnskapshullet finnes til tross for at det i flere av områdesatsingene/løftene er det foretatt målinger ved oppstart, midtveis og i slutfasen for å si noe om satsingenes betydning for nettopp deltakelse og medvirkning. I sluttevalueringen av Groruddalssatsingen oppgis det at Alnaskolen har bidratt til å styrke lokal deltakelse innen frivilligheten (Proba, 2016), og i en evaluering av Saupstad-Kolstad-satsingen vises det til at tiltakene har gitt de unge kompetanse i medvirkning og eierskap til eget lokalmiljø (Trondheim kommune, 2020a: 44). Det er derimot ingen av disse evalueringene som også benytter kvantitative resultater for å understøtte påstanden om at tiltakene har ført til økt deltakelse i frivilligheten. I nullpunktsanalyse av områdesatsingen for Trosterud og Haugerud vises det til at det er vanskelig å måle deltakelse på en god måte. Forskerne som gjennomførte analysen, forsøkte å lage et system for aktivitetsregistreringer basert på registreringer foretatt av ledere for ulike fritidsaktiviteter for å måle deltakelse særlig blant minoritetsungdom. De kom derimot frem til at dette ikke var gjennomførbart da det ble altfor omfattende for de ansvarlige lederne, det var ulik måte å registrere oppmøte på i frivillige og kommunale aktiviteter, og det var ikke mulig å registrere etnisk bakgrunn på deltakere (Ruud & Vestby, 2017: 34–35).

Ulike tiltak innenfor områdesatsingene for å øke deltakelse

I en kunnskapsoppsummering om unge i utsatte boområder vises det til at unge med innvandrerbakgrunn har lavere deltakelse i organiserte idrettsaktiviteter enn unge uten innvandrerbakgrunn. Dette gapet har økt de siste 20 årene. Det er særlig jenter med minoritetsbakgrunn som i mindre grad deltar i organisert

idrett (Strand & Kindt, 2019: 37–38). For å forklare dette vises det til studier som finner en sammenheng mellom vektlegging av skolearbeid og deltakelse i organisert idrett, og en sammenheng mellom streng familiekultur / respekt for autoriteter og det å bruke mer tid på skole (ibid.: 39). Det er også en studie som viser at jenter som opplever strenge restriksjoner hjemme, i mindre grad deltar i organiserte fritidsaktiviteter (hvis man ser bort fra religiøse aktiviteter) (Friberg & Bjørnset, 2019).

Som nevnt tidligere i kapitlet var «Åpen hall» ett av tiltakene som ble gjennomført for å øke barn og unges deltakelse i idrettsaktiviteter i områdesatsingen på Fjell. Dette var et gratis aktivitetstilbud for barn og unge i Galterudhallen. Da det etter hvert viste seg at ca. 90 prosent av deltakerne i tilbudet var gutter, ble også Sirens Cheerdance og Drammen BUL (håndballklubb) invitert til å ha aktiviteter i Åpen Hall i et forsøk på å rekruttere flere jenter med minoritetsbakgrunn (Bråten & Borgen, 2015: 22). Hvorvidt dette tiltaket hadde en effekt, sier derimot sluttevalueringen av områdesatsingen ikke noe om (Drammen kommune, 2020: 22).

I en studie av ungdommers deltakelse i fritidsaktiviteter i flerkulturelle samfunn (Eriksen & Frøyland, 2017) sammenlignes områdesatsingen på Veitvet (Oslo) med områdesatsingene i Saupstad (Trondheim) og Fjell (Drammen). Ifølge undersøkelsen er ungdommers deltakelse i fritidsaktiviteter høyere på Veitvet, selv om jenter med to utenlandskfødte foreldre også her er underrepresentert. Forskerne mener at høyere deltakelse på Veitvet blant annet skyldes at man innenfor områdesatsingen har jobbet med en langsiktig satsing på å rekruttere ungdommer og foreldrene deres, og med nettverksbygging mellom minoritetsorganisasjoner og øvrige organisasjoner og lokale myndigheter. Studien viser videre til at de andre to områdesatsingene, som startet opp senere, også har gått over til å bruke relasjonsbygging og nettverk mellom ulike lokalsamfunnsaktører som metodikk i rekrutteringsarbeidet:

«Kunnskap om at ulike organisasjoner og ulike mennesker opererer ulikt er i langt større grad enn for noen år tilbake modnet i de tre bydelene, og gjør det mulig å iverksette kunnskapsbaserte tiltak for å senke terskelen for ungdoms-deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter» (Eriksen & Frøyland, 2017: 88).

De faktorene som er felles for de frivillige organisasjonene som klarer å både rekruttere ungdom og holde på dem, er at idealet om nullterskel ikke bare handler om det å ikke ta betalt. Det handler også om å se og ta vare på ungdommene i hverdagen, at ungdommer blir hørt gjennom formelle og uformelle arenaer, og ikke minst at deltakelsen oppleves som trygg for foreldre. Selv om relasjonsbygging, både overfor ungdommene og overfor foreldrene deres, handler om personlige relasjoner, vises det videre til at det er det viktig

at dette arbeidet formaliseres slik at det ikke blir for personavhengig. Personavhengig arbeid er sårbart. Den samme studien fremhever at vi foreløpig vet lite om hvordan moskeer og bibliotek brukes av ungdom i flerkulturelle samfunn, og hvilken betydning disse institusjonene har i et integreringsperspektiv. De mener av den grunn at det er et stort behov for mer forskning på bibliotekene og moskeenes rolle for å aktivisere ungdom i flerkulturelle samfunn (ibid.: 88–89).

Parallelt foreningsliv og omvendt integreringsproblem

I et integreringsperspektiv kan det også være en utfordring at barn med, og uten, innvandrerbakgrunn deltar i ulike deler av frivilligheten. Studier har vist at selv om unge med innvandrerbakgrunn i mindre grad deltar i organisert idrett, har de høyere deltakelse enn majoritetsbefolkningen i religions- og livssynsorganisasjoner (Takvam & Kindt, 2019: 37–38). Dette kan tyde på at det (noen steder) har utviklet seg et tilnærmet parallelt foreningsliv, noe som igjen kan føre til at frivilligheten i mindre grad blir en arena hvor ulike folk møtes og sammenbindende sosial kapital genereres. Slike tendenser kan gjøre det særlig vanskelig å bygge tillit og samhold i utsatte byområder som ofte er preget av høy innvandrerandel (ibid.: 39). I områdeprogrammet til Saupstad-Kolstad 2013–2020 oppgis det at lokalsamfunnsaktører til en viss grad har lyktes med å øke etniske minoriteters deltakelse i frivilligheten gjennom å redusere deltakelsesbarrierer. Utfordringen nå innenfor idretten er det de kaller et omvendt integreringsproblem, at etnisk norske barn faller fra, samtidig som innvandrernettverkene mangler i det institusjonelle samarbeidet (Trondheim kommune, 2013: 16). Dersom resultatet av bevisst rekruttering blant barn med innvandrerbakgrunn blir at barn uten innvandrerbakgrunn trekkes mot andre klubber eller slutter å delta, vil dette kunne være et hinder for integrering gjennom frivilligheten.

Fellestrekk på tvers av byer og manglende informasjon

De første områdesatsingene i Oslo, som på mange måter banet vei for de senere områdesatsingene i Norge, hadde alle et integrerings- og barneperspektiv. Utgifter til gratis kjernetid i barnehage for å øke norskkunnskapene for barn før skolealder utgjorde en stor andel av budsjettet i den første Groruddalssatsingen og var også det viktigste integreringstiltaket. Områdesatsingene i Bergen og Trondheim, og til en viss grad i Drammen, har også rettet sine integreringstiltak mot barn og språkutvikling, men som i Oslo har dette stort sett handlet om samarbeid mellom kommunen/bydelen og ulike offentlige aktører som barnehage, skole, helsestasjon og bibliotek. I de kommunene og bydelene hvor

gratis kjernetid i barnehage etter hvert ble koblet til foreldres aktivitet (i tillegg til at det ble innteksregulert), samarbeidet de aktuelle kommunene med etablerte frivillige organisasjoner for å tilby blant annet foreldreveiledningskurs (ICDP), norsk- og samfunnskunnskapskurs og leksehjelp. Flere områdesatsinger har også samarbeidet med frivillige organisasjoner om leksehjelp for barne- og ungdomsskoleelever. På denne måten samarbeider områdesatsingene med frivillige organisasjoner for å stimulere til språkutviklingen hos både barn og voksne, og bidra til at minoritetsspråklige barn får et godt grunnlag for videre læring og utdanning. Ut fra tilgjengelige offentlige dokumenter og studier kan det se ut som om dette samarbeidet bærer preg av at kommunen bestiller tjenester fra frivillige organisasjoner, mer enn at kommunen og frivillige aktører utvikler nye tiltak i samskapingsprosesser.

Medvirkning med lokalbefolkningen står sentralt i alle områdesatsingene. Hvordan satsingene skal involvere lokalbefolkningen, og mobilisere de som skårer lavt på levekårsvariabler, og som har liten tidligere erfaring med å engasjere seg, varierer. Dette er et viktig funn, da selve hensikten med områdesatsingene er å bedre levekår og øke sosial kapital for nettopp denne gruppen. I handlingsprogrammet for områdesatsingen Saupstad-Kolstad blir det presisert at det er viktig at man klarer å engasjere de svakeste gruppene, og at minoritetsgrupper fra ikke-vestlige land er en av gruppene man bør være oppmerksom på i så måte. Dette skal blant annet gjøres gjennom samarbeid med skolen og ved å bruke medvirkningsmetodikken «Gjestebud». Også i Storhaugsatsingen erkjenner man at nærmiljøtilskudd-ordningen, som er ment å bidra til medvirkning ved at lokale aktører kan få støtte til tiltak som bidrar til et levekårsløft i lokalsamfunnet, ikke har klart å nå ut til «de stille stemmene». Kommunen har av den grunn satset på tiltak som «Gjestebud» og rullende idéveksted. I Drammen har man, i tillegg til å involvere skoler i medvirkningsprosesser, involvert mødre på norskkurs og foreldre fra skoler og barnehager, i et forsøk på å nå ut til flere grupper. I Groruddallsatsingen har det blitt benyttet både en lavterskelstrategi og en oppsøkende mobiliseringsstrategi for å klare å nå det de omtaler som «mer lukkede miljøer», blant annet noen minoritetsspråklige grupper. I Oslo sør-satsingen har man jobbet med mobilisering av ulike grupper ved å bygge opp miljøer og personer «trinn for trinn». Bergen kommune har i sine områdesatsinger lagt vekt på medvirkning gjennom folkemøter, barnetråkk-registreringer og innbyggerundersøkelser. Med unntak av barnetråkk-registreringene, som har vært et samarbeid med lokale skoler og dermed fanger opp alle barn, står det ikke noe i offentlige dokumenter om hvordan kommunen jobber med å rekruttere de gruppene som andre områdesatsinger kaller «de svake gruppene» eller «de stille stemmene». Selv de områdesatsingene som er listet opp ovenfor, som konkret nevner ulike

strategier og tiltak som er igangsatt for å få mest mulig representative medvirkningsprosesser, har lite dokumentasjon om resultatene av strategiene og tiltakene.

Områdesatsingen på Storhaug og områdesatsingen på Grønland og Tøyen er de to som særlig fokuserer på integrering og inkludering ved hjelp av innovasjon og sosialt entreprenørskap. I de andre områdesatsingene handler det i større grad om å støtte opp om etablerte organisasjoners integreringsarbeid og bidra til nettverksbygging og kompetanseheving for å skape nye frivillige nettverk og organisasjoner som på ulike måter jobber med integrering og inkludering. I sluttevalueringen av Groruddalssatsingen konkluderes det med at det kan se ut som om disse tiltakene og organisasjonene til en viss grad er avhengige av midler fra prosjektet, og at det dermed er usikkert om de vil vare etter at områdesatsingen er avsluttet. Hvorvidt dette også er en problemstilling for de andre områdesatsingene, finnes det lite informasjon om.

Områdesatsingen Veitvet-Slettelokka skiller seg også ut ved å legge vekt på å løfte frem etnisk baserte nettverk og kulturorganisasjoner. Plandokumentene i områdesatsingen Saupstad-Kolstad erkjenner at det foreløpig ikke eksisterer et fungerende institusjonelt samarbeid med slike organisasjoner og nettverk. Selv om Oslo, og Groruddalen, er i særstilling når det gjelder størrelse på innvandremiljøer, og dermed også antall etnisk baserte nettverk og organisasjoner, viser erkjennelsen fra Trondheim kommune at det å inkludere og løfte disse nettverkene og organisasjonene også er en relevant problemstilling for andre områdesatsinger. Hvordan både områdesatsingen Saupstad-Kolstad og områdesatsinger i andre kommuner skal jobbe for å involvere og inkludere organisasjoner og nettverk basert på etnisk tilhørighet eller tradisjoner, er derimot uklart. Dette kan, som nevnt i oppsummeringen i kapittel 2, handle om at man først og fremst ønsker å samarbeide med frivillighet som går på tvers av slike skiller og dermed bidrar til brobygging (bridging) mellom majoritet og minoritet. Dette støttes av NOU 2020:16 *Levekår i byer – gode lokalsamfunn for alle*, som viser til at sosiale relasjoner og nettverk mellom likesinnede ikke trenger å være positivt, dersom de i liten grad tar inn nye impulser eller knytter til seg andre. Slike uheldige sosiale relasjoner, kombinert med manglende møteplasser og samhandling mellom ulike grupper, kan bidra til å svekke beboernes opplevelse av tilhørighet til lokalsamfunnet. På den andre siden er det også studier som viser at innvandrersorganisasjoner og nettverk kan fungere som en begynnende deltakelse i frivillighet, og en mulig overgang til deltakelse i organisasjoner og aktiviteter som også involverer aktører på tvers av klasse, etnisitet og kultur (Brattbakk et al., 2015; Loga, 2011).

Oppsummering og kunnskapshull

Som Stjernberg og kollegaer (2020) observerer i områdesatsingen Fjell 2020, kan det være vanskelig å beskrive hvordan områdesatsingene søker å bidra til økt integrering og inkludering, da målsettinger, prioriteringer og tiltak ofte beskrives med generelle termer som «lavinntektsfamilier» eller «barn og ungdom». Det nevnes sjeldent spesifikt om disse målsettingene, prioriteringene og tiltakene i hovedsak omhandler innvandrere med manglende norskkunnskaper som i liten eller ingen grad deltar i samfunns- og arbeidsliv. Da noen av kjennetegnene ved områder/bydeler som blir identifisert for satsinger, er at det er områder med store levekårsutfordringer og en høy innvanderandel, kan det også argumenteres for at hele satsingen i seg selv er et integreringstiltak. Hva som i realiteten beskrives i offentlige dokumenter og studier, kan derfor være vanskelig å få tak i. Når vi snevrer dette inn ytterligere og skal beskrive hvordan områdesatsingene samarbeider med frivillig sektor for å bidra til økt integrering og inkludering i identifiserte områder, blir det enda vanskeligere. En kvalitativ studie med intervjuer av relevante ledere og ansatte i kommuner og områdesatsinger, i tillegg til intervjuer av frivillige aktører (både organisasjoner og enkeltpersoner), vil kunne gi en bedre forståelse av hvilke tiltak og prosjekter som er direkte rettet mot innvandrere og norskfødte barn av innvandrere.

Det er også andre momenter som det finnes lite informasjon om i offentlige dokumenter og studier, og som vi mener det vil være relevant å innhente mer informasjon om gjennom en kvalitativ studie:

- Hvordan jobbes det i områdesatsinger for å mobilisere innvandrere i medvirkningsprosesser, og da særlig de med lave norskkunnskaper og lite tidligere erfaring med medvirkning? Og hva har vært resultatet av ulike mobiliseringsstrategier og tiltak?
- Hvordan samarbeider områdesatsingene med etablerte organisasjoner og foreninger for å bidra til bedre integrering og inkludering? I hvilken grad arter dette samarbeidet seg som samskaping?
- Hvorvidt, og eventuelt hvordan, involveres frivillige aktører i arbeidet med språkstimulering i barnehage og skole innenfor områdesatsingene?
- Hvordan involveres innvandrerorganisasjoner og den «nye frivilligheten» i områdesatsingene, og hvordan balanseres målsettingen om å støtte opp om frivillig engasjement (som også kan gjelde engasjement i innvandrerorganisasjoner) med målsettingen om å skape møteplasser og samhandling mellom ulike grupper? I hvilken grad, og eventuelt hvordan, har områdesatsingene utviklet nye arbeidsformer og metoder for samarbeid med den nye frivilligheten?

- Hvordan opplever innvandrerorganisasjoner og etnisk baserte nettverk samarbeidet med områdesatsingene?
- Hvilken betydning har områdesatsingene hatt for barn og unges deltakelse i frivilligheten? Og hvilken betydning har områdesatsingene hatt for deltakelse i frivilligheten blant barn og unge med innvandrerbakgrunn, og da særlig jenter?

Oppsummering og drøfting av kunnskapsstatus

For å kartlegge og systematisere den eksisterende kunnskapen om frivillige aktørers roller i områdesatsinger har vi i denne rapporten gått gjennom relevant norsk forskningslitteratur, evalueringer og policydokumenter som er publisert til og med våren 2021. Vi har tatt utgangspunkt i områdesatsingene i de følgende fem byene: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen. I rapporten har vi prøvd å sammenfatte kunnskapsstatusen for følgende forskningsspørsmål om frivillige aktørers roller i områdesatsinger:

1. Hvilke typer frivillige aktører er involvert i områdesatsinger i Norge, og hvilke ulike roller har de i områdesatsingene?
2. Hvordan fungerer samspillet mellom myndigheter og frivillige aktører i områdesatsinger?
3. Hvilke roller spiller frivillige aktører for integrering av innvandrere, og i hvilken grad bidrar områdesatsinger til aktiv frivillig deltakelse blant barn og unge generelt og blant barn og unge med innvandrerbakgrunn spesielt?

Gjennomgangen vår viser at det er en betydelig variasjon i hvor mye dokumentasjon som finnes fra de ulike satsingene, og hvilken form disse dokumentene har. I alle kommunene finnes det politiske vedtak og plandokumenter som sier noe om innretning og prioritering i satsingene. Hvor stort omfang det er av slike dokumenter, varierer naturligvis med hvor lenge satsingen har pågått. Den andre hovedkilden av dokumenter er ulike former for evalueringer og oppsummeringer av områdesatsingene utarbeidet av kommunene selv eller av eksterne konsulentselskaper eller forskningsinstitutt. Særlig i Oslo, men også i Bergen og Drammen, finnes det flere slike dokumenter, mens andre steder, som Stavanger og Trondheim, er det færre. Samlet gjør dette at en kunnskaps gjennomgang har forskjellig utgangspunkt i forskjellige kommuner. Oslo er i en særstilling når det gjelder dokumentasjon

av aktivitet, som igjen knyttes til at det er her områdesatsingene har pågått lengst og hatt størst omfang.

Hvilke typer frivillige aktører er involvert i områdesatsinger, og hvilke roller har de?

Områdesatsinger er et samarbeid mellom staten og kommuner der mange offentlige aktører er involvert. Dette gjør at samhandling og koordinering i satsingene får mye plass i plandokumenter, mens det er mindre plass til å beskrive rollen til ikke-offentlige aktører. Ofte er disse omtalt i brede kategorier som innbyggere, frivillige organisasjoner eller næringslivet. Dokumentgjennomgangen etterlater derfor betydelige hull i kunnskapen om frivillighetens rolle i norske områdesatsinger. I nær sagt alle plandokumenter er frivilligheten inkludert i formuleringer om å «mobilisere ressurser» og/eller «forankring» i lokalmiljøet. Plandokumentene er imidlertid sjelden spesifikke når det gjelder hvordan dette skal gjøres, og aldri om hvilken rolle forskjellige former for frivillig organisering og engasjement er ment å ha.

Den instrumentelle nytten av frivilligheten er etter dokumentene å dømme i all hovedsak å skape konstruktive fritidsaktiviteter, særlig for barn og unge. Dernest er det å skape møteplasser på tvers av sosioøkonomiske og etniske skiller. I flere områdesatsinger finner vi institusjonaliserte samarbeid mellom kommunen og idrettslag. Dette er et virkemiddel for å øke tilbudet av fritidsaktiviteter, særlig til barn og unge, og for å sørge for at tilbudet som finnes, oppleves tilgjengelig for de som bor der. En annen gjenganger er at frivillighetssentraler som enten er etablert som del av områdesatsingen eller der de allerede finnes, gis en viktig rolle i den aktuelle satsingen. Vi har også eksempler på at nye organisasjoner blir etablert som del av områdesatsinger. Dette var utbredt i tidlige faser av områdesatsingen i Oslo, men erfaringene derfra er at de ikke klarte seg over tid når kommunen ikke lenger tok del i organisasjonene. Det er likevel en del eksempler på slike initiativ også i andre kommuner. Økonomisk støtte til lokale organisasjoner er en del av de fleste satsingene. Stavanger skiller seg ut med å ha dette som en stor del av sin satsing, og kommunen har også evaluert ordningen. Det slående er hvor viktige roller særlig velforeninger, men også borettslag og sameier, spiller. Dette er organisasjonstyper som ofte får mindre oppmerksomhet sett i lys av omfang og størrelse, men som i områdesatsinger ser ut til å ha en sentral rolle i sivilsamfunnet.

Vi ser altså eksempler i de ulike kommunene på både formelle samarbeid med etablerte organisasjoner og at nye organisasjoner blir etablert innenfor rammen av områdesatsingene. Vi ser også at det er etablert infrastruktur for en del «flyktig» eller ad hoc frivillighet, gjerne knyttet til frivillighetssentraler eller kommunale aktivitetshus. Det ser dermed ut til å være tre overordnede strategier for å nå en målsetting om å engasjere frivillige: (1) etablere samarbeid

med eksisterende frivillige organisasjoner, (2) etablere nye frivillige organisasjoner, og (3) skape møteplasser og koordineringsarenaer som muliggjør mer avgrenset og mindre forpliktende frivillighet.

Til sammen gir de foreliggende dokumentene vi har gått gjennom, et overordnet bilde av frivillighetens rolle i områdesatsingene. De bærer imidlertid preg av at områdesatsingene per definisjon er komplekse innsatser med mange aktører involvert og enda flere tiltak. Det meste av områdesatsingene handler derfor ikke om frivillighet, noe som reflekteres i dokumentene. Slutningene vi kan trekke om frivillige aktørers rolle, er slik på et overordnet nivå og er beheftet med noe usikkerhet. Det er derfor et stort behov for en konsentrert innsats for å fremskaffe spesifikk kunnskap om frivillige aktørers roller i områdesatsinger. Som nevnt finnes det ulike strategier for hvordan frivillige blir inkludert i områdesatsinger, men vi vet mindre om hvorfor kommunene i ulike tilfeller velger de ulike strategiene, og om erfaringer med de ulike strategiene. Er det for eksempel en generell utfordring å skape nye og levedyktige frivillige initiativ og organisasjoner etter at de offentlige satsingene tar slutt? Er ulike typer frivillige engasjement og organisering (nye/gamle organisasjoner / ad hoc-frivillighet) tiltenkt ulike roller og funksjoner? Den eksisterende kunnskapen om frivillige aktørers roller i områdesatsinger er i all hovedsak basert på dokumenter som er utviklet av kommunene selv eller på oppdrag fra kommunene. Det er dermed mangel på studier og kunnskap om hvordan de etablerte organisasjonene som berøres av områdesatsinger, opplever disse satsingene. Videre peker kunnskaps-gjennomgangen på et behov for mer kunnskap om tidspunkt og faser for involvering av frivillige aktører i områdesatsinger. Vi vet for eksempel mer om frivillighetens rolle i den utførende fasen enn i utformingsfasen av tiltak. Her trengs det mer kunnskap om i hvilken grad og hvordan frivillige aktører deltar i dialog med myndigheter i utformingen av de delene av områdesatsingene som omfatter dem.

Hvordan fungerer samspillet mellom myndigheter og frivillige aktører?

På hvilken måte, på hvilket nivå og i hvilket omfang frivillige aktører har blitt inkludert i områdesatsingene, varierer mellom byer og også mellom ulike satsinger i samme by. Som nevnt ovenfor kan man skille mellom satsinger som er opptatt av å involvere lokalbefolkning og frivillige aktører bredt også i utformingsfasen, og på den andre siden satsinger som legger mindre vekt på direkte involvering og gjerne mest i utførelsesfasen av områdesatsinger. Historisk utvikling ser ut til å ha noe betydning for i hvilken fase man vil involvere og engasjere frivillige aktører mest. Den tidlige satsingen i Groruddalen bar preg av myndighetskontrollert utforming av tiltak, mens tidlig involvering av frivillige aktører er mer til stede i den nye Groruddalsatsingen,

samt i Oslo sør-satsingen og satsinger i de andre byene i Norge. Samtidig har også størrelse på område og satsinger betydning for på hvilket tidspunkt og i hvilket omfang man involverer frivillige aktører. Groruddalssatsingene dekker et stort område og flere bydeler, noe som igjen skaper kompleksitet med hensyn til styring og koordinering av tiltak. Det kan igjen påvirke i hvor stor grad og hvordan frivillige aktører blir involvert direkte i satsingene. Eksempler fra Bergen, Trondheim og Drammen har vist at myndighetene gjennom ulike typer tiltak har prøvd å få til tidlig involvering og medvirkning fra lokalbefolkning og frivillige aktører i utformingen av områdesatsinger. Basert hovedsakelig på egne evalueringer og bestilte konsulentrapporter oppgir kommunene mange positive resultater av slike innsatser for å inkludere frivillige aktører og lokalbefolkningen i utformingen, utviklingen og implementeringen av tiltak. Resultater knyttes til mer «empowerment», inkludering og medvirkning i Oslo; til reell dialog, samarbeid, mobilisering av lokalmiljø og styrking av organisasjonsliv i Bergen; til utstrakt deltakelse fra lokalsamfunn i Trondheim; til mer aktivitet og flere møtesteder i Stavanger; og til vellykket bydelssenterfunksjon forankret i samarbeid mellom offentlige, frivillige og private aktører i Drammen. Myndighetene forsøker å involvere frivillige aktører tidlig i konkrete prosjekter, men det varierer med de lokale forholdene i hvor stor grad myndighetene lykkes med dette. I områder med høy innvandrertetthet kan dette være spesielt vanskelig, der noen innvandrergrepper er spesielt fraværende og vanskeligere å inkludere.

Et fellestrekk for områdesatsingene i Norge, i alle fall de som kan vise til gode resultater, er å sette av ressurser til betalte koordinatorstillinger i områdesatsingen. Dette er stillinger som har som prioritert arbeidsfelt å drive med samarbeid, koordinering og samspill mellom offentlige og ikke-offentlige aktører. Å prioritere slike stillinger i områdesatsinger og -løft vil være svært viktig for å etablere, utvikle og vedlikeholde samarbeid, dialog og tillit mellom offentlige og ikke-offentlige aktører og lokalbefolkningen.

Når det gjelder samskaping som strategi, så blir selve begrepet brukt i flere dokumenter knyttet til satsinger i flere byer, men det konkrete innholdet i begrepet er generelt formulert uten nærmere presiseringer. I byer og satsinger der begrepet ikke blir brukt aktivt, finner vi likevel de samme elementene av samarbeid og samspill med frivillige aktører og lokalbefolkning som i de andre byene. Det er på denne måten ingen spesifikke forståelser av samskaping eller definerte metoder eller strategier som vises til når samskappingsbegrepet blir brukt. Her er det behov for mer systematisk kunnskap om i hvilken grad samskaping blir brukt som strategi, og hvordan samskaping i så fall blir forstått av de involverte aktørene.

Samlet sett viser kunnskapsoppsummeringen en rekke eksempler på hvordan myndighetene arbeider for å involvere frivillige aktører i områdesatsinger. Det blir også vist til mange ulike resultater og faktorer som hemmer og fremmer samarbeid mellom myndigheter og befolkningen. Dette er

likevel ikke like godt dokumentert i alle satsingene i de ulike byene. Det peker seg her ut et behov for mer – og mer systematisk innsamlet – kunnskap om resultater, hemmere og fremmere av vellykkede samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører. Ikke minst er det et stort behov for å utforske og dokumentere de frivillige aktørenes perspektiv på problemstillinger knyttet til medvirkning og samspill med myndighetene. Fremtidig forskning bør her undersøke i hvilken grad det er samsvar mellom perspektivene til offentlige myndigheter og frivillige aktører om hvilke faktorer som er viktige for å få til gode samspill og samarbeid for å stimulere til sivilsamfunnsutvikling gjennom områdesatsinger.

Hvordan arbeides det konkret med integrering og inkludering?

Integrering og inkludering er på mange måter kjernen i all områdesatsing, da et felles kjennetegn for bydelene og områdene som blir identifisert for områdesatsinger, er at de står overfor sammensatte utfordringer og har en høy innvanderandel. Fra dokumentgjennomgangen er det tydelig at det varierer hvordan kommunene jobber med dette, og hvilke konkrete integrerings- og inkluderingstiltak som gjennomføres i samarbeid med frivillige aktører. Det varierer også hvor mye informasjon som finnes om dette i de offentlige dokumentene og studiene som er gjort. I tillegg er det også vanskelig å skulle si noe om hvilken effekt områdesatsing har på inkludering og integrering, da satsingene går over lang tid og integrering handler om langsiktig arbeid.

I de fleste områdesatsingene i Norge har det vært rettet spesifikk oppmerksomhet mot inkludering av barn og unge med innvandrerforeldre, men tiltak knyttet til for eksempel språkutvikling eller gratis kjernetid i barnehage har oftest vært uten innslag av frivillige og frivillige organisasjoner. I de kommunene og bydelene hvor gratis kjernetid i barnehage etter hvert har blitt koblet til foreldres aktivitet, har det blitt samarbeidet med etablerte frivillige organisasjoner for å tilby blant annet foreldreveiledningskurs, norsk- og samfunnskunnskapskurs og leksehjelp. Flere områdesatsinger har også samarbeidet med frivillige organisasjoner om leksehjelp for barne- og ungdomsskoleelever. Slikt samarbeid bærer likevel preg av at kommunen bestiller tjenester fra frivillige organisasjoner, heller enn at kommunen og frivillige aktører utvikler nye tiltak sammen. I så måte er det i mindre grad snakk om samarbeid forstått som samskaping.

Et viktig funn i kunnskapsgjennomgangen er at det er stor variasjon i hvordan kommuner og satsinger prøver å involvere barn og unge med innvandrerforeldre, men at det ofte handler om konkrete tiltak som i mindre grad involverer frivillige aktører direkte. Mer generelt blir frivillige aktører ofte

inkludert som del av inkluderings- og integreringsstrategier der det handler om å støtte opp om etablerte organisasjoners integreringsarbeid og å bidra til nettverksbygging og kompetanseheving for å skape nye frivillige nettverk og organisasjoner som på ulike måter jobber med integrering og inkludering. En viktig bemerkning fra sluttevalueringen av den første Groruddalssatsingen er at slike tiltak og organisasjoner kan bli avhengige av midler fra satsingen, og at det dermed er usikkert om de vil vare etter at satsingen er avsluttet. Hvorvidt dette også er en problemstilling for de andre områdesatsingene, finnes det lite informasjon om. I noen satsinger blir inkluderings- og integreringstematikken sterkere knyttet til sosial innovasjon og til sosialt entreprenørskap. Områdesatsingen Veitvet-Sletteløkka skiller seg også ut ved å være opptatt av å løfte frem etnisk baserte nettverk og kulturorganisasjoner, samt at Oslo og Groruddalen er i særstilling når det gjelder størrelse på innvandremiljøer og dermed også antall etnisk baserte nettverk og organisasjoner. I andre byer er dette mindre etablert, og det mangler gjerne fungerende institusjonelle samarbeid mellom slike organisasjoner eller nettverk og offentlige myndigheter. Samtidig er det uklart i hvor stor grad man skal vektlegge nettopp slike etnisk baserte grupper, nettverk og organisasjoner, eller om man heller skal samarbeide med frivillighet som går på tvers av slike skiller og dermed bidrar til brobygging (bridging) mellom majoritet og minoritet. På den andre siden er det også studier som viser at innvandrerorganisasjoner og nettverk kan fungere som en begynnende deltakelse i frivillighet og en mulig overgang til deltakelse i organisasjoner og aktiviteter som også involverer aktører på tvers av klasse, etnisitet og kultur (Brattbakk et al., 2015; Loga, 2011).

Kunnskapsgjennomgangen har vist oss at det kan være vanskelig å skulle beskrive hvordan områdesatsingene skal bidra til økt integrering og inkludering, fordi målsettinger, prioriteringer og tiltak ofte beskrives med generelle termer som «lavinntektsfamilier» eller «barn og ungdom». Det nevnes ofte ikke om disse målsettingene, prioriteringene og tiltakene også omhandler innvandrere med manglende norskkunnskaper som i liten eller ingen grad deltar i samfunns- og arbeidsliv. Siden områdene som blir identifisert for satsinger, har store levekårsutfordringer og en høy innvandrerandel, kan det også argumenteres for at områdesatsinger i seg selv er integreringstiltak. Hva som i realiteten beskrives i offentlige dokumenter og studier, kan derfor være vanskelig å få tak i.

En kvalitativ studie med intervjuer av relevante ledere og ansatte i kommuner og områdesatsinger i tillegg til intervjuer av frivillige aktører (både organisasjoner og enkeltpersoner) vil kunne gi en bedre forståelse av hvilke tiltak og prosjekter som er direkte rettet mot innvandrere og norskfødte barn av innvandrere. Andre momenter som det i offentlige dokumenter og studier

foreligger lite informasjon om, og som vi mener det vil være relevant å innhente mer informasjon om gjennom en kvalitativ studie, er: (1) Hvordan jobbes det i områdesatsinger for å mobilisere innvandrere i medvirkningsprosesser, og da særlig de med lave norskkunnskaper og lite tidligere erfaring med medvirkning? Og hva har vært resultatet av ulike mobiliseringsstrategier og tiltak? (2) Hvordan samarbeider områdesatsingene med etablerte organisasjoner og foreninger for å bidra til bedre integrering og inkludering? I hvilken grad arter dette samarbeidet seg som samskaping? (3) Hvorvidt, og eventuelt hvordan, involveres frivillige aktører i arbeidet med språkstimulering i barnehage og skole innenfor områdesatsingene? (4) Hvordan involveres innvandrersorganisasjoner og den «nye frivilligheten» i områdesatsingene, og hvordan balanseres målsettingen om å støtte opp om frivillig engasjement (som også kan gjelde engasjement i innvandrersorganisasjoner) med målsettingen om å skape møteplasser og samhandling mellom ulike grupper? I hvilken grad, og eventuelt hvordan, har områdesatsingene utviklet nye arbeidsformer og metoder for samarbeid med den nye frivilligheten? (5) Hvordan opplever innvandrersorganisasjoner og etnisk baserte nettverk samarbeidet med områdesatsingene?

Hva trenger vi mer kunnskap om?

Basert på gjennomgangen av eksisterende litteratur og dokumenter om områdesatsinger har vi påpekt flere temaer og spørsmål som vi ikke har god nok kunnskap om. Følgende punktliste er en oppsummering av de viktigste spørsmålene vi mener må besvares i kommende forskning om frivillige aktørers roller i områdesatsinger i Norge. Vi trenger

- mer kunnskap om måtene frivillige aktører blir inkludert på i områdesatsinger, tidspunkt i prosessen for involvering, grad av påvirkning frivillige aktører har, og hvilke roller ulike typer frivillige aktører har i områdesatsinger
- mer kunnskap om hvorfor kommuner velger spesifikke strategier for inkludering av frivillige aktører, og om erfaringene kommuner har med ulike strategier og ulike metodikk for inkludering av frivillige aktører i områdesatsinger
- mer kunnskap om opplevde effekter og resultater av tiltak i områdesatsinger fra både offentlige og frivillige aktører
- mer kunnskap om hvordan frivillige aktører vurderer, reagerer og blir mobilisert av ulike typer strategier for inkludering av frivillige i områdesatsinger

- mer kunnskap om levedyktigheten til offentlig initierte og støttede frivillige nettverk og organisasjoner gjennom områdesatsingene
- mer kunnskap om aktuelle problemstillinger sett fra de frivillige aktørenes perspektiv
- mer kunnskap om i hvilken grad samskaping blir brukt som strategi i områdesatsinger, hvordan samskaping i så fall blir forstått, og om det finnes ulike tilnærminger til samskaping i områdesatsinger
- mer kunnskap om resultater, hemmere og fremmere av vellykkede samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører
- mer kunnskap om hvilke tiltak og prosjekter som er direkte rettet mot innvandrere og norskfødte barn av innvandrere
- mer kunnskap om hvordan det jobbes i områdesatsinger for å mobilisere innvandrere i medvirkningsprosesser, og da særlig de med lave norskkunnskaper og lite tidligere erfaring med medvirkning, samt kunnskap om resultater av slike mobiliseringsstrategier og tiltak
- mer kunnskap om samarbeid mellom offentlige myndigheter og etablerte organisasjoner for å bidra til bedre integrering og inkludering
- mer kunnskap om hvorvidt, og eventuelt hvordan, frivillige aktører involveres i arbeidet med språkstimulering i barnehage og skole innenfor områdesatsingene
- mer kunnskap om hvordan innvandrersorganisasjoner og den «nye frivilligheten» i områdesatsingene involveres, og hvordan målsettingen om å støtte opp om frivillig engasjement balanseres med målsettingen om å skape møteplasser og samhandling mellom ulike grupper
- mer kunnskap om i hvilken grad, og eventuelt hvordan, områdesatsingene har utviklet nye arbeidsformer og metoder for samarbeid med den nye frivilligheten
- mer kunnskap om hvordan innvandrersorganisasjoner og etnisk baserte nettverk opplever samarbeidet med områdesatsingene

Litteratur

- Aarland, K., Osland, L. og Gjestland, A. (2017). Do area-based intervention programs affect houseprices? A quasi-experimental approach. *Journal of Housing Economics*, 37, 67–83.
- Agenda Kaupang (2016). *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen. Hovedrapport*. Oslo kommune, Byrådsavdeling for byutvikling.
- Andersen, B. og Brattbakk, I. (2020). Områdesatsinger i Norge. Et skjørt kunnskapsgrunnlag for strategier og tiltak. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(2), 130–147.
- Andersen, B., Brattbakk, I. og Dalseide, A.M. (2017). Vinderenliv og Tøyenliv: Ro og uro i en segregert by. I J. Ljunggren (red.), *Oslo – ulikhetenes by*, 189–208. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Asplan Viak (2017). *Evaluering av handlingsprogrammet Ny energi rundt Damsgårdssundet*. Bergen: Asplan Viak.
- Bergen kommune (2017a). *Områdesatsing Bergen Kommune. Solheim Nord, Slettebakken, Indre Laksevåg og Ytre Arna. Rapport med anbefalinger for videre innsats*. Bergen: Bergen kommune.
- Bergen kommune (2017b). *Rapport fra områdesatsingen i Bergen kommune 2017*. Bergen: Bergen kommune.
- Bergen kommune (2018a). *Ny energi rundt Damsgårdssundet. Oppsummering og tilbakeblikk 2016*. Bergen: Bergen kommune.
- Bergen kommune (2018b). *Bergen i verden. Plan for inkludering og mangfold 2018-2022*.
- Bergen kommune (2019). Fagnotat fra Etat for barn og familie – Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier. <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/1365093/Fagnotat-datert-14-01-2019-fra-Etat-for-barn-og-familie-Nasjonal-tilskuddsordning-for-inkludering-av-barn-i-lavinntektsfamilier->

- Bergen kommune (2020a). *Hva er områdesatsing?* Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/omradesatsing/hva-er-omradesatsing>
- Bergen kommune (2020b). *Områdesatsing i Bergen. Handlingsplan 2020*. Bergen: Bergen kommune.
- Booth, J. (2019). Empowering Disadvantaged Communities in the UK: Missing the Potential of Co-production. *Social Change*, 49(2), 276–292. <https://doi.org/10.1177/0049085719832401>
- Brandsen, T., Steen, T. og Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services*. New York, London: Routledge
- Brattbakk, I., Landsverk, A.H., Grønli, M.R., Sæter, O., Osuldsen, J., Andersen, B., Thorstensen, E. og Bratseth, K. (2015). *Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo*. AFI-rapport 8:2015.
- Bråten, B. og Bogen, H. (2015). *Målretting av gratis kjernetid. Erfaringer fra bydel Gamle Oslo, Drammen og Bergen*. Fafo-rapport 2015:39.
- Christensen, G. (2013). *Indsatser i udsatte boligområder. Hva virker, hvorfor og hvordan?* Kraks Fond Byforskning. 13:01.
- Departementene (2018). *Utredning om statlig områderettet innsats i Norge, 2018*.
- Departementene (2021). *Hverdagsintegrering – strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet 2021–2024*.
- Drammen kommune (2014). *Områdesatsing i Drammen. Fjell 2020 – mot en bedre fremtid*. Prosjektplan 2014.
- Drammen kommune (2021). *Områdesatsingen Strømsø 2030*. Handlingsplan 2021.
- Eimhjellen, I., Espegren, A., Guribye, E., Nordø, Å. og Nødland, S.I. (2020). *Frivilligsentralenes kjennetegn og betydning i storbyene*. Norce Samfunnsforskning. Rapport 18-2020.
- Eimhjellen, I. (2021). Frivillighet, klasser og sosial ulikhet i Norge. I Grønmo, S., Nilsen, A. og Christensen, K. (red.) *Ulikhet. Sosiologiske perspektiver og analyser*. Fagbokforlaget.
- Eimhjellen, I. og Loga, J. (2016). *Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge*. Uni Research Rokkansenteret 2016. Rapport 9-2016.

- Enjolras, B. og Eimhjellen, I. (red.) (2018). *Fra kollektiv til konnektiv handling? Nye former for samfunnsengasjement og kollektiv handling i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Eriksen, I. og Frøyland, L.R. (2017). *Levende drabantbyer. Ungdoms deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter i flerkulturelle lokalsamfunn*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2017-1.
- Friberg, J.H. og Bjørnset, M (2019). *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll*. Fafo-rapport 2019:01
- Hoekstra, M.S. og Pinkster, F.M. (2019). 'We want to be there for everyone': Imagined spaces of encounter and the politics of place in a super-diverse neighbourhood. *Social & Cultural Geography*, 20(2), 222–241. <https://doi.org/10.1080/14649365.2017.1356362>
- Hagelund, A. og Loga, J. (2009). *Frivillighet, innvandring, integrasjon: En kunnskapsoversikt*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2009-1.
- Ipsos MMI (2014a). *Innbyggerundersøkelse i forbindelse med områdesatsingen i Indre Laksevåg*. Oslo: Ipsos MMI.
- Ipsos MMI (2014b). *Innbyggerundersøkelse i forbindelse med områdesatsingen i Indre Laksevåg*. Oslo: Ipsos MMI.
- Jaspers, S. og Steen, T. (2019). *Realizing public values: enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care* *Public Management Review*, vol. 21; utg. 4, s. 606–627.
- Jonvik, M., Lindland, K., Tvedt, H.L., Müller-Eie, D. og Melberg, K. (2018). *Hillevåg. En sosiokulturell stedsanalyse*. IRIS2018/232
- Kährlik, A. (2006). Tackling social exclusion in European neighbourhoods: Experiences and lessons from the NEHOM project. *GeoJournal*, 67(1), 9–25. <https://doi.org/10.1007/s10708-006-9004-5>
- KS (2016). *Idéhefte. Fra utenforskap til inkludering*.
- Kunnskapsdepartementet (2019). *Områdesatsing som integreringstiltak*. Oslo. <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/kd/Verkemiddel-i-integreringsarbeidet/omradesatsing/id2343475/>. Lastet ned 18.8.2021.
- Kunnskapsdepartementet (2018). *Integrering gjennom kunnskap*. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022.
- Loga, J., Eimhjellen, I. og Lied, C. (2015). *Frivillig sektor og boligsosialt arbeid*. Uni Research Rokkansenteret. Rapport 3-2015.

- Loga, J. (2011). *Inkludering i nærmiljø: En studie av frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2011-5.
- Loga, J. (2012). *Trossamfunn, innvandring, integrasjon: En kunnskapsoversikt*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2012-3.
- Magnussen, A. (2019). *Det representative demokratiet – en barriere for samskaping? - En studie av delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen*. Masteroppgave i statsvitenskap. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement.
- Nordgreen, L., Økland, M.A., Henriksbø, K. og Sudmann, T.T. (2018). Negotiating obstacles in the making of a parkour site at Leitet – children and young people’s participation in area development, *Community Development Journal*, Volum 53, utg. 3, juli 2018, 424–445. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsy019>
- NOU 2020:16. *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle*.
- Oslo kommune (2014a). *Innsatser i utsatte byområder. Erfaringer fra Groruddalssatsingen*.
- Oslo kommune (2014b). *Gevinster av Groruddalssatsingen – sammendrag av gjennomførte evalueringer og rapporter*. Sak 3, Møte 02/14. Samarbeidsutvalget for Groruddalen.
- Oslo kommune (2016a). *Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017–2026*.
- Oslo kommune (2016b). *Gode nærmiljøer. Innføring i metode for områderettet arbeid. Håndbok fra Groruddalssatsingen 2007–2016*. Byrådsavdeling for byutvikling.
- Oslo kommune (2016c). *Alle på banen! Innbyggerinvolvering, tverrfaglig samarbeid og offentlig-privat samspill i områderettet arbeid. Håndbok fra Groruddalssatsingen 2007–2016*. Byrådsavdeling for byutvikling.
- Oslo kommune (2016d). *Riktig kunnskap – viktig kunnskap. Kilder, metoder og analyser i områderettet arbeid. Håndbok fra Groruddalssatsingen 2007–2016*. Byrådsavdeling for byutvikling.
- Oslo kommune (2017a). *Områdepolitikk*. Byråds sak 176/17. Oslo: Byrådet.
- Oslo kommune (2017b). «*Flyktningemeldingen*». *Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger*.

- Oslo kommune (2018a). *Vår by, vår fremtid*. Kommuneplan for Oslo 2018.
- Oslo kommune (2018b). Programbeskrivelse for Oslo sør-satsingen 2018–2026.
- Oslo kommune (2019). *Tøyen. Glimt fra områdeløft 2014–2018*.
- Oslo kommune (2020a). *Programplan for områdeløft Bydel Gamle Oslo. Områdesatsingene i Oslo. Delprogram nærmiljø*.
- Oslo kommune (2020b). *Årsmelding 2019*. Oslo: Oslo kommune. Byrådsavdeling for byutvikning.
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13370346-1590754724/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Groruddalssatsingen/Groruddalssatsingen%202007-2016/Dokumenter%20Groruddalssatsingen/%C3%85rsmelding%20omr%C3%A5desatsingene%20i%20oslo.pdf>
- Parkinson, M. (1998). *Combating social exclusion: Lessons from area-based programmes in Europe*. Joseph Rowntree Foundation.
- Pedersen-Ulrich, J. (2016). Samskabelse – en typologi. CLOU Skriftserie.1-15.
- Proba (2016). *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen. PO 4: Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering*. Delevaluering. Notat 2016-3. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Rambøll (2015). Rapport. *Kvantitativ undersøkelse for områdeløft Saupstad-Kolstad*. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2020). *Sluttevaluering. Fjell 2020*.
- Rambøll (2021). *Oppfølgingsrapport. Undersøkelse for områdeløft Saupstad-Kolstad*. Oslo: Rambøll.
- Reinvang, R., Grindheim, J.E., Hansen, V.W. og Rasmussen, I. (2015). *En komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger*. Vista Analyse. Rapport 2015/18.
- Respons Analyse (2018a). *Innbyggerundersøkelse i Olsvik*. Bergen: Respons Analyse.
- Respons Analyse (2018b). *Innbyggerundersøkelse i Loddefjord*. Bergen: Respons Analyse.
- Respons Analyse (2020a). *Innbyggerundersøkelse i Ytre Arna*. Bergen: Respons Analyse.
- Respons Analyse (2020b). *Innbyggerundersøkelse i Indre Laksevåg*. Bergen: Respons Analyse.

- Ruud, M.E., Barlindhaug, R. og Staver, A. B. (2019). *Kunnskapsoversikt: Områderettet innsats som virkemiddel. Internasjonale eksempler*. NIBR-rapport 2019/25.
- Ruud, M.E. og Vestby, G.M. (2017). *Lindeberg som bosted – seks år med områdeløft*. NIBR-rapport 2017:19.
- Ruud, M.E. og Vestby, G.M. (2018). *Oslo sør-Satsingen 2007–2017*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR OsloMet – storbyuniversitetet. NIBR-rapport 2018:9.
- Ruud, M.E., Andersen, B., Berge, S., Dalseide, A.M., Dyrendahl Staven, H., Mamelund, S.-E. og Skogheim, R. (2019). *Spenninger og harmoni – Sosiokulturell stedsanalyse for Furuset*. NIBR-rapport 2019:18. Oslo: NIBR.
- Ruud, M.E., Holm-Hansen, J., Nenseth, V. og Tønnesen, A. (2011). *Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen*. Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011.
- Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2012) *Styring og samstyring –governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samarbeidsutvalget for Groruddalen (2014). «Gevinster av Groruddalssatsingen – sammendrag av gjennomførte evalueringer og rapporter», sak 3 til møte 02/14 for Samarbeidsutvalget for Groruddalen. <https://www.veiviseren.no/-/media/Vedlegg/Arbeidsprosess/Omr%C3%A5desatsing-i-etablerte-boomr%C3%A5der/Fase-3-og-4/Sammendrag-av-evalueringer-og-rapporter-NOTAT-SUG.ashx?la=nb-NO>
- Schou, A. og Lynnebakken, B. (2017). *Folkehelse og integreringspolitikken bidrag til å fremme sosial deltakelse og livskvalitet. En analyse av koplingspunkter mellom politikkområdene – med eksempler*. NIBR-rapport 2017:5. Oslo.
- Skutlaberg, L.S., Nordhagen, I.C., Engesæter, P. og Flønes Aspø, E. (2017). *Underveisevaluering av områdesatsingen i Drammen – Fjell 2020*. Ideas2evidence-rapport 2:2017.
- Stavanger kommune (2013). *Likestilling og mangfold. Stavanger kommune strategi 2013–2020*.
- Stavanger kommune (2015). *Frivillighet i Stavanger – Strategiplan for samhandling mellom frivillige og Stavanger kommune 2015–2018*.
- Stavanger kommune (2018a). *Mangfold og muligheter. Handlingsplan 2018. Områdesatsing i Storhaug bydel*.

- Stavanger kommune (2018b). *Plan for områdeløft i Hillevåg 2018–2020*.
- Stavanger kommune (2019). *Områdesatsing i Storhaug bydel. Handlingsplan 2020*.
- Stavanger kommune (2020). *Handlingsplan for områdesatsingen på Storhaug*.
- Stjernberg, M., Oliveira e Costa, S., Sigurjónsdóttir H.R. og Tunström, M. (2020). *Overcoming barriers to social inclusion in Nordic cities through policy and planning*. Nordregio Report 2020:9. Stockholm: Nordregio.
- Strand, A.H. og Takvam Kindt, M. (2019). *Unge i utsatte boområder – en kunnskapsoversikt*. Delrapport. Fafo-notat 2019:24. Oslo: FAFO.
- Sørli, K., Havnen, E. og Ruud, M.E. (2010). *Levekårsutvikling og flytting på Fjell i Drammen*. NIBR-rapport 2010:21.
- Tosics, I. (2009). Dilemmas of Integrated Area-Based Urban Renewal Programme. *The URBACT Tribune*.
- Trondheim kommune (2013). *Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013–2020*. Trondheim: Trondheim Kommune.
- Trondheim kommune (2017). *Program for Områdeløft Saupstad-Kolstad. Handlingsdel 2017–2020*. Trondheim: Trondheim Kommune.
- Trondheim Kommune (2018). *Temaplan for Trondheim kommunes frivillighetspolitikk 2018–2021*. Trondheim: Trondheim Kommune.
- Trondheim kommune (2020a). *Områdeløft Saustad-Kolstad. Glimt fra områdesatsingen 2013–2020*.
- Trondheim Kommune (2020b). *Saksframlegg. Områderettet innsats i Trondheim*. Trondheim: Trondheim Kommune.
- Trøttestad, H. S. og Lidén, H. (2018). *Evaluering av moderasjonsordningene for barnehagen*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Tvedt, H.L. (2019). *Evaluering av nærmiljøtilskudd for Storhaug bydel*, NORCE-rapport 14/2019. Stavanger: NORCE Research Centre.
- Valentine, G. (2008). Living with difference: Reflections on geographies of encounter. *Progress in Human Geography*, 32, 323–337.
<https://doi.org/10.1177/0309133308089372>
- Voorberg, W.H, Bekkers, V. og Trummers, L. (2013). *Embarking on the Innovation Journey: A Systematic Review regarding the Potential of Co-creation with Citizens*. (Paper presentert på IRSPM Conference, Praha.)

- Voorberg, W.H., Trummers, L., Bekkers, V., Torfing, J., Tonurist, P. og Kattel, R. (2015). *Co-creation and citizen involvement in social innovation: A comparative case study across 7 EU-countries*. LIPSE-rapport. EU-kommisjonen.
- Willumsen, E.S. og Klovning, L. (2020). Samskaping og lokaldemokrati – hvordan utvikle og løse oppgaver sammen med innbyggerne. Presentasjon. <https://www.ks.no/globalassets/regioner/ks-vest/hostkonferanse-2019/Nerdemokrati-og-samskaping-i-Stavanger-kommune-KS-ordforer.pdf>
- Ødegård, G., Loga, J. Steen-Johnsen, K. og Ravneberg, B. (2014). *Fellesskap og forskjellighet*. Abstrakt forlag.
- Ødegård, G. (2010) *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Rapport 2022:1

<p><i>Forfatter/Author</i> Ivar Eimhjellen, Astrid Espegren, Hilmar Mjelde, Håkon Solbu Trætteberg</p>
<p><i>Tittel/Title:</i> Voluntary actors' roles in urban regeneration projects. A literature review. Tittel: Frivillige aktørers roller i områdesatsinger Undertittel: En kunnskapsoversikt</p>
<p><i>Sammendrag</i> I denne rapporten har vi, basert på en gjennomgang av eksisterende litteratur og policydokumenter som var publisert frem til våren 2021, gitt en statusoppdatering om kunnskap om følgende forskningsspørsmål om frivillige aktørers roller i områdesatsinger: (1) Hvilke typer frivillige aktører er involvert i områdesatsinger i Norge, og hvilke ulike roller har de i områdesatsingene? (kapittel 2); (2) Hvordan fungerer samspillet mellom myndigheter og frivillige aktører i områdesatsinger, og i hvilken grad og form blir samskaping brukt som strategi? (kapittel 3); (3) Hvilke roller spiller frivillige aktører for integrering av innvandrere, og i hvilken grad bidrar områdesatsinger til aktiv frivillig deltakelse blant barn og unge generelt og blant barn og unge med innvandrerbakgrunn spesielt? (kapittel 4). I rapporten har vi lagt frem og diskutert hva den eksisterende kunnskapslitteraturen sier om våre forskningsspørsmål, og vi har pekt på hva vi trenger å vite mer om i fremtidig forskning på disse spørsmålene.</p>
<p><i>Emneord</i> Områdesatsing, samarbeid, integrering, samskaping, frivillige aktører</p>
<p><i>Abstract</i> Based on a review of literature and policy documents published up until spring 2021, we have updated the current knowledge status on the following research questions on the roles of voluntary actors in urban regeneration projects: (1) What types of voluntary actors are involved in urban regeneration projects in Norway? (chapter 2); (2) How does the collaboration between governments and voluntary actors work, and to what degree and in which form is coproduction used as a strategy? (chapter 3); (3) What roles do voluntary actors have for the integration of immigrants, and to what degree do urban regeneration projects contribute to the active voluntary participation among children and youth in general, and among children and youth with immigrant background in particular? (chapter 4). In the report, we have discussed what the existing literature can reveal about our research questions and we have pointed out what needs to be further researched in the future.</p>
<p><i>Index terms</i> Urban regeneration, collaboration, integration, coproduction, voluntary actors</p>

I denne rapporten har vi, basert på en gjennomgang av eksisterende litteratur og policydokumenter som var publisert frem til våren 2021, gitt en statusoppdatering om kunnskap om følgende forskningsspørsmål om frivillige aktørers roller i områdesatsinger: (1) Hvilke typer frivillige aktører er involvert i områdesatsinger i Norge, og hvilke ulike roller har de i områdesatsingene? (kapittel 2); (2) Hvordan fungerer samspillet mellom myndigheter og frivillige aktører i områdesatsinger, og i hvilken grad og form blir samskaping brukt som strategi? (kapittel 3); (3) Hvilke roller spiller frivillige aktører for integrering av innvandrere, og i hvilken grad bidrar områdesatsinger til aktiv frivillig deltakelse blant barn og unge generelt og blant barn og unge med innvandrerbakgrunn spesielt? (kapittel 4). I rapporten har vi lagt frem og diskutert hva den eksisterende kunnskapslitteraturen sier om våre forskningsspørsmål, og vi har pekt på hva vi trenger å vite mer om i fremtidig forskning på disse spørsmålene.

ISBN (print): 978-82-7763-716-7
ISBN (online): 978-82-7763-717-4

ISSN (print): 1891-2168
ISSN (online): 1891-2176

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
c/o ISF
Munthes gate 31
Pb. 3233 Elisenberg
0208 Oslo

www.sivilsamfunn.no