

IVAR EIMHJELLEN, HÅKON S. TRÆTTEBERG, HILMAR MJELDE, TORD S.
LINDÉN, ASTRID ESPEGREN, EUGENE GURIBYE OG MADS THAU

Frivillige aktørers roller i områdesatsinger

En empirisk studie av områdesatsinger i Norge

Ivar Eimhjellen, Håkon S. Trætteberg,
Hilmar Mjelde, Tord S. Lindén, Astrid
Espegren, Eugene Guribye og Mads Thau

Frivillige aktørers roller i områdesatsinger

En empirisk studie av områdesatsinger i Norge

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2023

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2023
Rapport 2023:3

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

ISBN (digital): 978-82-7763-792-1
ISSN (digital): 1891-2176

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

Innhold

Innledning	4
Overordnede forskningsspørsmål	4
Data og metode	6
Frivillige aktørers roller i områdesatsinger	9
Ulike typer sivilsamfunnsaktører	9
Typer involvering og roller i områdesatsinger	10
Faktorer som hemmer og fremmer samarbeid	13
Samspill mellom myndigheter og frivillige aktører	16
Typer samarbeid, metoder og resultat	17
Ulike typer ressurser	19
Faktorer som hemmer og fremmer et godt samarbeid	21
Ulike typer involvering av frivillige aktører	24
Oppsummering	26
Inkludering av marginaliserte grupper	28
Frivillige aktørers inkluderingsroller	28
Inkludering av <i>hvem?</i>	29
Tilnærminger til inkludering av marginaliserte grupper	32
Faktorer som hemmer og fremmer inkludering av marginaliserte grupper	39
Områdesatsinger og sosial kapital	43
Oppsummering	52
Utviklingen i de unges deltakelse i bydeler med områdesatsinger... ..	54
Måling av deltakelse og vurdering av nærmiljøtilbudet	54
Utvikling i bydeler med områdesatsinger	57
Oppsummering	72
Oppsummerende diskusjon og konklusjon	74
Litteratur	83
Sammendrag/Abstract	86

Innledning

Dette er den andre delrapporten, delrapport 2, i prosjektet «Frivillige aktørers roller i områdesatsinger i Norge», som er gjennomført av forskere tilknyttet Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Den første delrapporten, delrapport 1, omhandlet en litteraturgjennomgang som etablerte kunnskapsstatus og avdekket kunnskapsbehov. Delrapport 1 gir en nærmere introduksjon til temaet og en grundig gjennomgang og diskusjon av bakgrunnen for, historien til og tidligere forskning på områdesatsinger (Eimhjellen et al., 2022). I denne delrapporten, delrapport 2, innleder vi med en kort presentasjon av tematikk, problemstillinger, metoder og data før vi begynner på selve analysen og går nærmere inn på problemstillingene.

Overordnede forskningsspørsmål

Områdesatsinger, områdebaserte tiltak og områdeløft (urban regeneration) er begreper som viser til spesifikke offentlige satsinger, programmer eller tiltak som er rettet mot bestemte byområder eller bydeler med levekårsutfordringer. Målet med slike satsinger er gjerne å løse komplekse problemer i disse områdene for å forbedre økonomiske, fysiske, sosiale og miljømessige forhold og beboernes levekår.

Områdene som blir gjenstand for områdesatsinger, skiller seg negativt ut på flere ulike levekårsindikatorer. Områdene har også ofte en annen demografisk sammensetning enn andre områder med en stor andel innvandrere. De har også færre frivillige organisasjoner, mindre frivillighet og dermed et svakere sivilsamfunn enn samfunnet for øvrig. Gjennom områdesatsinger ønsker myndighetene å styrke lokalsamfunn og medvirkning ved å legge til rette for «frivillig innsats, kulturaktiviteter og aktive lokalsamfunn» (Meld. St. 18 (2016–2017), s. 100). Lokal tilpassing av tiltak, medvirkning fra beboerne og sosiale nettverk i området anses som vesentlige virkemidler for å lykkes med områdesatsinger.

Som utgangspunkt for hele prosjektet formulerte vi noen overordnede forskningsspørsmål. I delrapport 1 søkte vi å besvare disse ved hjelp av eksisterende kunnskap i form av offentlige dokumenter, rapporter og forskningslitteratur. Denne kunnskapsgjennomgangen avdekket også temaer og

spørsmål som ikke var undersøkt tilstrekkelig, og som det var behov for å undersøke nærmere gjennom en empirisk studie. De overordnede forskningsspørsmålene som skal undersøkes i denne rapporten, følger i stor grad spørsmålene som ligger til grunn for hele prosjektet. Samtidig stiller vi en del nye spørsmål som er knyttet til de nye kunnskapsbehovene som ble avdekket i delrapport 1. De overordnede forskningsspørsmålene for denne rapporten, samt underproblemstillinger, er som følger:

1. Hvilke typer frivillige aktører er involvert i områdesatsinger i Norge, og hvilke roller har de i områdesatsingene?

- Hvordan blir frivillige aktører inkludert i områdesatsinger, når i prosessen blir de involvert, hvilken grad av påvirkning har frivillige aktører, og hvilke roller har ulike typer frivillige aktører i områdesatsinger?
- Hvordan vurderer frivillige aktører ulike strategier som brukes for å inkludere frivillige i områdesatsinger?
- Hvor levedyktige er de frivillige nettverkene og organisasjonene som etableres og støttes av det offentlige i områdesatsingene?
- Hvordan opplever frivillige aktører effekter og resultater av tiltak i områdesatsinger?

2. Hvordan fungerer samspillet mellom myndigheter og frivillige aktører i områdesatsinger, og i hvilken grad og form blir samskaping brukt som strategi?

- Hvorfor velger kommuner spesifikke strategier for inkludering av frivillige aktører, og hvilke erfaringer har kommuner med ulike strategier og ulike metodikk for inkludering av frivillige aktører i områdesatsinger?
- I hvilken grad blir samskaping brukt som strategi i områdesatsinger, hvordan blir i så fall samskaping forstått, og finnes det ulike tilnærminger til samskaping i områdesatsinger?
- Hvilke faktorer bidrar til å hemme og fremme et vellykket samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører?
- I hvilken grad, og eventuelt hvordan, har områdesatsingene utviklet nye arbeidsformer og metoder for samarbeid med den nye ad hoc-frivilligheten?
- Hvordan opplever offentlige aktører effekter og resultater av tiltak i områdesatsinger?

3. Hvilke roller spiller frivillige aktører når det gjelder sosial integrering og utviklingen av sosial kapital gjennom områdesatsinger?

- Hvilke tiltak og prosjekter er direkte rettet mot innvandrere og norskfødte barn av innvandrere?
- Hvordan jobbes det i områdesatsinger for å mobilisere innvandrere i medvirkningsprosesser, og da særlig dem med svake norskkunnskaper og begrenset erfaring med medvirkning? Hva er resultatene av slike mobiliseringsstrategier og tiltak?
- Hvordan involveres innvandrersorganisasjoner og den nye frivilligheten i områdesatsingene, og hvordan balanseres målsettingen om å støtte opp om frivillig engasjement med målsettingen om å skape møteplasser og samhandling mellom ulike grupper?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom offentlige myndigheter og etablerte organisasjoner som skal bidra til bedre integrering og inkludering?
- Hvordan opplever innvandrersorganisasjoner og etnisk baserte nettverk samarbeidet med områdesatsingene?

4. I hvilken grad bidrar områdesatsinger til aktiv deltakelse blant barn og unge generelt og blant barn og unge med innvandringsbakgrunn spesielt?

- Hvordan har organisasjons- og aktivitetsdeltakelsen og opplevelsen av nærmiljøet blant barn og unge utviklet seg i satsingsområder?

Data og metode

Datagrunnlaget for denne rapporten er basert på en større kvalitativ casestudie der vi har intervjuet både frivillige aktører og myndighetsansvarlige for områdesatsinger i fem kommuner. Vi har også gått gjennom ulike policydokumenter om områdesatsinger, både på kommunenivå og på statlig nivå. I tillegg har vi gjennomført kvantitative analyser av data fra Ungdata-undersøkelser som skoleelever i byområder med og uten områdesatsinger har svart på. Målet med disse analysene var å undersøke og sammenligne utviklingen i organisasjons- og aktivitetsdeltakelse og tilfredshet med nærområdet i disse områdene over tid.

Casestudien

Casestudien omfatter alle de fem norske kommunene som hadde pågående eller nylig avsluttede områdesatsinger per 2022 (Oslo, Bergen, Drammen, Stavanger, Trondheim). I Oslo og Bergen inkluderer vi to områdesatsinger, i Drammen, Stavanger og Trondheim inkluderer vi én. Dette utgjør totalt syv programmer. I delrapport 1 gikk vi gjennom tidligere forskning og viktige

dokumenter utgitt i tilknytning til disse områdesatsingene, for eksempel handlingsplaner og årsrapporter (Eimhjellen et al., 2022). Dette har fungert som et viktig utgangspunkt for datainnsamlingen i del to av prosjektet. Her har vi gjennomført mellom fire og syv semistrukturerte intervjuer i hver satsing, totalt førti intervjuer med representanter fra myndigheter og frivillig sektor.

Blant myndighetene intervjuet vi kommunalt ansatte som på ulike måter hadde jobbet med iverksetting av områdesatsinger. Vi intervjuet til sammen 15 personer. I frivillig sektor intervjuet vi representanter fra organisasjoner på feltene barn og ungdom, sport og kultur, innvandring og integrering. Denne tilnærmingen ble valgt for å få variasjon i organisasjonstypene som var representert i hvert satsingsområde, og for å kunne sammenligne på tvers av casene. Det viste seg imidlertid å være vanskelig å identifisere alle de tre typene organisasjoner i alle områdesatsingene. Hver case omfatter idrettslag, men ikke alle omfatter organisasjoner knyttet spesifikt til innvandring og integrering. Samlet gjennomførte vi 25 intervjuer med representanter fra ulike frivillige organisasjoner. Disse representantene hadde ofte et lederverv og god kjennskap til aktivitetene innenfor områdesatsingene. Noen av disse representerte også frivilligsentraler i de fem byene.

Datainnsamlingen ble gjennomført i 2021. På grunn av covid-19-pandemien var det naturlig å utføre disse digitalt, men enkelte intervjuer lot seg også gjennomføre lokalt. Intervjuene ble transkribert og deretter kodet og analysert i NVivo, som er et analyseverktøy for kvalitative data.

Ungdata

Ungdata-undersøkelsene er en serie spørreundersøkelser blant skoleelever mellom 13 og 19 år på ungdomstrinnet og i videregående skole i Norge. Siden 2010 har Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet vært ansvarlig for gjennomføringen av Ungdata-undersøkelsene i de fleste kommuner, typisk med tre års mellomrom (gjennomføringen skjer i samarbeid med KORUS, de enkelte kommunene og fylkeskommunene og Helsedirektoratet). Undersøkelsen gjennomføres i skoletiden med en lærer til stede, noe som fører til at svarprosenten er høy – minst 75 prosent – og undersøkelsen har dermed vært betraktet som en populasjonsstudie (Andersen & Bakken, 2020). Datagrunnlaget og metoden er grundig dokumentert på www.ungdata.no og i Frøyland (2017).

I Ungdata-undersøkelsene stilles det en lang rekke spørsmål om de unges deltakelse i organiserte aktiviteter og aktiviteter på fritiden, hvordan de opplever nærmiljøet, og sosiodemografisk bakgrunn. Spørsmålene har vært brukt mye i forskningssammenheng før, også innenfor sivilsamfunns- og frivillighetsforskning (for eksempel Ødegård & Fladmoe, 2017; Arnesen et al., 2022). Data fra Ungdata-undersøkelsene danner grunnlag for de kvantitative analysene i kapittel 5 i denne rapporten.

For å bruke data fra Ungdata-undersøkelsene i relasjon til områdesatsingene har vi først måttet koble de enkelte elevenes svar til skolenivå og deretter koble skolene til bydeler, som er det nivået områdesatsingene er utrullet på. Dette har bare vært mulig for en del av tidsperioden. Datasettet har derfor følgende dekning i tid for de ulike byene:

Tabell 1: Tidsperioder i Ungdata for de ulike byene

By/kommune	Årstall
Oslo:	2015, 2018, 2021
Bergen:	2017, 2021
Drammen:	2016, 2021
Stavanger:	2016, 2019
Trondheim:	2017, 2021

De konkrete Ungdata-spørsmålene vi analyserer svarene på, handler om hvilke organiserte aktiviteter de unge er med på, og hvor ofte de er med, hvordan de vurderer tilbudene i nærområdet, og om de føler seg trygge når de ferdes ute i nærområdet. De spesifikke spørsmålene og svarskalaene gjennomgås i kapittel 5.

Det grunnleggende analysedesignet går ut på å se på utviklingen i de unges fritidsaktiviteter og opplevelse av nærområdet i de bydelene som er med i en områdesatsing. Et av målene med områdesatsingene er at aktivitetsnivået og kvaliteten på nærområdet skal gå opp over tid. Samtidig kan andre faktorer – de mest åpenbare i undersøkelsesperioden var covid-19-relaterte nedstenginger og økonomiske følger virkninger av disse – lett trekke i motsatt retning. For å rense bort slike generelle påvirkninger sammenligner vi utviklingen i satsingsbydelene med utviklingen i de andre bydelene i kommunene. Det interessante blir da hvor mye mer eller mindre unge i satsingsbydelene har endret aktivitetsmønsteret og opplevelsen av nærmiljøet *i forhold til* andre unge i samme kommune.

Ungdata-undersøkelsene er uten sidestykke når det gjelder antall barn og unge som deltar. Våre analyser er basert på mer enn 90 000 svar fra elever i Norges fem største byer. Ettersom Oslo har lengst erfaring med områdesatsinger og den største andelen av dataene fra Ungdata-undersøkelsen kommer herfra, legger vi størst vekt på Oslo i kapittel 5.

Frivillige aktørers roller i områdesatsinger

Ulike typer sivilsamfunnsaktører

Et områdeløft kan omfatte alt fra fysiske infrastrukturtiltak til sosiale tiltak for ulike typer grupper. Dette betyr at det er mange ulike frivillige organisasjoner som kan være aktuelle samarbeidspartnere for en kommune som skal gjennomføre et områdeløft. Det kan for eksempel være eksisterende velforeninger, borettslag og sameier, idrettslag og barne- og ungdomsorganisasjoner, innvandrersorganisasjoner og frivilligsentraler. Siden satsingsområdene generelt har et svakere organisasjonsliv enn andre, spesielt når det gjelder utsatte grupper, er også myndighetenes støtte til eller bidrag til å opprette nye organisasjoner en viktig del av kommunenes arbeid for og samarbeid med frivilligheten i de aktuelle områdene. Dette gjelder også støtte til enkeltfrivillige og ildsjeler. Fra intervjustudien kan vi identifisere tre hovedtyper av frivillige aktører som kommunene samarbeider med i områdeløftene. Dette er 1) etablerte frivillige organisasjoner, 2) frivilligsentraler og 3) nyopprettede organisasjoner.

Den kanskje mest åpenbare aktørtypen fra frivillig sektor som er relevant for arbeidet med områdeløft, er etablerte frivillige organisasjoner. Slike organisasjoner har gjerne en særlig kjennskap til lokalområdet, målgrupper og lokale utfordringer og har nødvendig erfaring, kompetanse og ressurser til å bidra aktivt for å nå målene i områdeløftene. Samtidig har satsingsområdene et svakere organisasjonsliv enn andre områder, noe som for vår del også påvirket tilgangen til informanter fra de aktuelle organisasjonstypene som vi ville ha med i studien (barne- og ungdomsorganisasjoner, sosiale organisasjoner eller støtteorganisasjoner, idrettslag og kulturorganisasjoner, innvandrersorganisasjoner, frivilligsentraler, velforeninger, inkubatorer og enkeltfrivillige og ildsjeler). Når det gjaldt enkelte av organisasjonstypene, var det vanskelig å finne aktuelle organisasjoner og informanter, særlig innenfor typen innvandrersorganisasjon. Den organisasjonstypen som viste seg å være sterkest til stede i satsingsområdene, var idrettslag. De fleste informantene nevnte idrettslag som eksempler på organisasjoner som det var viktig for områdeløftene å samarbeide med. I noen av satsingsområdene i studien var idrettslagene også de eneste frivillige aktørene med nok institusjonell styrke til

å kunne bidra i områdeløftet. Andre etablerte organisasjoner som var viktige for områdeløftene, var lokallag av bistandsorganisasjoner som Røde Kors samt borettslag og nabolagsforeninger.

Frivilligsentraler viste seg også å ha en tydelig rolle i områdeløftene. Frivilligsentraler i Norge er i hovedsak driftet enten av kommuner eller av sivilsamfunnsaktører. Frivilligsentralene organiserer egne aktivitetstilbud og gir hjelp og støtte til ulike målgrupper. Samtidig har de også en bindeledds- og koordineringsfunksjon for formidling av frivillig arbeidskraft til grupper som har behov for hjelp. Frivilligsentralene er driftet gjennom et eget offentlig tilskudd og har gjerne én eller flere lønnede ansatte. Siden frivilligsentraler kan være driftet av både kommuner og frivillige organisasjoner, og siden de både koordinerer innsats mellom kommuner og frivillige og organiserer egne aktiviteter, kan de bli ansett som en hybrid organisasjon – plassert et sted mellom offentlig og frivillig sektor. Frivilligsentraler kan dermed fungere som et bindeledd mellom grupper som har visse behov, kommuner og det lokale organisasjonslivet ellers (Eimhjellen & Guribye, 2023; Eimhjellen et al., 2020). På denne måten kan frivilligsentraler ha en helt særegen rolle i et områdeløft og fungere som et bindeledd mellom de som er ansvarlige for områdeløftene i kommunene, lokalmiljøet, befolkningen og organisasjonslivet i de aktuelle områdene.

Siden organisasjonslivet vanligvis er svakere i satsingsområder, har en av strategiene i flere områdesatsinger gått ut på å støtte opp om nye initiativer og nye organisasjoner rettet mot spesifikke grupper eller relevante formål. Eksempler på dette er offentlig støtte i form av kompetanse og penger til å etablere og utvikle initiativer og organisasjoner, for eksempel for minoritetsungdommer. På denne måten prøver man å etablere frivillige strukturer blant spesifikke målgrupper, slik at myndighetene lettere kan kommunisere og samhandle med disse gruppene om deres behov og utfordringer. Én utfordring med en slik strategi er å skape levedyktige organisasjoner som forblir aktive etter at områdeløftene er avsluttet.

I tillegg til disse tre hovedtypene av frivillige aktører avdekket intervjustudien at enkelthfrivillige og ildsjeler, både innenfor og utenfor og gjerne på tvers av etablerte organisasjoner, var viktige medspillere i områdeløftene. Disse enkeltfrivillige kunne i noen tilfeller være ensbetydende med nye initiativer og organisasjoner som ble forsøkt opprettet, ettersom det i praksis var enkeltfrivillige som sto for mesteparten av aktiviteten i disse initiativene.

Typer involvering og roller i områdesatsinger

Områdesatsinger kan ses som politiske prosesser med ulike faser fra politikken utformes til den implementeres. Frivillige aktører kan være involvert i de ulike fasene og på ulike måter. Frivillige aktører kan for eksempel inkluderes tidlig i en utformings- og planleggingsfase, enten på eget eller på myndighetenes initiativ, der de kan være med og diskutere og definere hva utfordringene går

ut på, hva det bør gjøres noe med, og hvordan man skal gjøre det. I implementerings- og utførelsesfasen kan frivillige aktører bli inkludert som mer instrumentelle utførere av vedtatte planer og mål. Frivillige aktører kan også være inkludert i hele den politiske prosessen, fra start til slutt. Tidspunktet for når de frivillige aktørene inkluderes i en områdesatsing, illustrerer graden av åpenhet og medvirkning i den politiske prosessen. De frivillige har også ulike grader av beslutningsmyndighet i en områdesatsing, og samspillsrelasjonene i de to fasene kan være basert på likeverdighet og symmetri eller ulikhet i maktforhold og hierarki.

En områdesatsing er per definisjon et myndighetsinitiert prosjekt, men består samtidig av mange underprosjekter og konkrete initiativer der frivillige aktører kan involveres. Intervjuene med frivillige aktører gir et generelt inntrykk av at initiativer til samarbeid og initiativer til konkrete prosjekter kommer fra både myndighetene og frivillige aktører – at alle drar i samme retning. Organisasjonene oppfattet ofte områdesatsingene som en viktig støtte som styrket og sikret kontinuiteten i deres egne aktiviteter og prosjekter. Målene i områdesatsingene og målene til organisasjonene stemte i stor grad overens. Intervjuene viste imidlertid en tendens til at organisasjonene oppfattet at det var myndighetene gjennom områdesatsingene som oftest tok initiativ til samarbeid, kom med forslag til prosjekter, samlet relevante aktører og inviterte til dialog og diskusjon om utfordringene som burde løses. I noen tilfeller mente organisasjonene at myndighetene – snarere enn å invitere organisasjonene til dialog om hvilke utfordringer det burde gjøres noe med, og til å utvikle prosjekter sammen – i større grad informerte om vedtatte planer og prosjekter.

De etablerte frivillige organisasjonene oppfattet gjerne områdesatsingene som en viktig støtte som bidro til at de selv kunne opprettholde egne aktiviteter og etablere nye aktiviteter for de lokale innbyggerne. Noen organisasjoner opplevde å bli overkjørt av myndighetene i områdesatsingene (noe vi går nærmere inn på i neste kapittel), men de fleste oppfattet at deres egen rolle var å drive med egne aktiviteter og gjerne utvikle og forbedre disse, ofte med midler fra områdesatsingene. Et eksempel på dette er hentet fra et område der det hadde vist seg å være vanskelig å engasjere barnas foreldre. Med økonomisk støtte fra områdesatsingen kunne idrettslaget tilby barna aktiviteter ledet av en lønnet aktivitetsleder. I noen tilfeller hadde organisasjonenes deltakelse i en områdesatsing fått dem til å se at de hadde et samfunnsansvar og en større samfunnsrolle, og gjennom områdesatsingen hadde organisasjonenes aktivitetsrepertoar blitt utvidet. Et interessant eksempel i så måte er et idrettslag som hadde utvidet med ferieaktiviteter:

Det har vel sikkert med at man har sett at de som ikke har hatt rett og slett råd til å delta, enten å ha ordinær ferie selv med familien eller reise vekk, eller delta på fotballskoler som kan koste et par tusenlapper. Så

har på en måte idrettslaget selv sammen med områdesatsingen laget ferietilbud her da.

Og på spørsmål om deltakelsen i områdesatsingen har endret idrettslagets prioriteringer eller bevissthet, svarer samme person slik:

Ja, det vil jeg si. Jeg vil si at man har tatt i bruk litt mer sånt samfunnsperspektiv. Akkurat som det her ferietilbudet, det tror jeg områdesatsingen har vært en stor del av med å implementere, støtte og få til. Det er noe som har kommet i de siste årene.

Frivilligsentralene har som nevnt en noe annen funksjon enn tradisjonelle frivillige organisasjoner. I tillegg til å drive egne aktiviteter er de formidlere av frivillig arbeidskraft, og de kan i kraft av sin hybride status være et bindeledd mellom myndigheter, frivillige organisasjoner, frivillige og ulike brukergrupper. Intervjuene med representanter fra frivilligsentralene viste at frivilligsentralene opplevde at de hadde et spesielt eierskap og nærhet til de lokale utfordringene som skulle løses, og et særlig ansvar for å løse disse. I så måte var områdesatsingene nyttige for frivilligsentralene idet de brakte inn nye ideer, sikret at ulike prosjekter ble fullført, og støttet utviklingen av samarbeidsnettverk med relevante aktører. Det ble også pekt på at frivilligsentralene hadde kompetanse om og nettverk i lokalområdene og ulike befolkningsgrupper, og at de dermed hadde viktige roller som knutepunkt mellom nabolaget, områdesatsingene og myndighetene. Representantene fra frivilligsentralene pekte imidlertid på at disse ikke kunne være en erstatning for offentlige institusjoner og tjenester i satsingsområdene.

Myndighetene anså rollen til de nyoppstartede initiativene og organisasjonene som noe mer instrumentell. De opprettet dem gjerne med et konkret formål om å komme i kontakt med og kommunisere med konkrete grupper om utfordringer og behov. Selv om disse initiativene gjerne ble inkludert i avgjørelser som omhandlet dem og deres rolle, ble de viktigste avgjørelsene tatt av myndighetene, mens organisasjonene fungerte som interesserepresentanter og en stemme for de ulike gruppene og deres behov og perspektiver. En sentral utfordring med slike offentlig initierte frivillige initiativer i områdesatsinger og støtten som gis til nye eller små organisasjoner, er organisasjonenes levedyktighet etter at områdesatsingen er slutt. I intervjustudien kartla vi ikke i hvilken grad slike organisasjoner overlever etter at områdesatsingene er avsluttet, men dette var likevel et tema som flere var opptatt av. I Drammen var det for eksempel en frivillig organisasjon som gjennom områdesatsingen hadde fått prosjektstøtte, og som håpet på langvarige midler til å vedlikeholde og utvikle aktivitetene, men idet områdesatsingen var slutt i det aktuelle området, tok også pengestøtten slutt. Andre informanter uttrykte bekymring for hvordan det skulle gå med nye initiativer og

organisasjoner etter at områdesatsingen var over. De var redd for at disse organisasjonene da ville miste koordineringshjelpen, støtten og påtrykket fra myndighetene. Informantene fryktet at arbeidet og aktivitetene i initiativene ikke ville bli opprettholdt. De pekte på at myndighetene burde jobbe mer for å skape selvstendighet hos de nye frivillige initiativene og skape et eierskap til initiativene og aktivitetene blant beboere og organisasjoner.

Faktorer som hemmer og fremmer samarbeid

Faktorer som ifølge frivillige aktører bidrar til å hemme og fremme et godt samarbeid mellom frivillige og det offentlige i områdesatsinger, kjenner vi langt på vei igjen fra tidligere studier fra andre felt (Trætteberg et al., 2020). Faktorene som ifølge informantene i størst grad fremmer et godt samarbeid, er tilgang på ressurser (økonomiske og nettverk), jevnlike møter mellom sentrale aktører og en inkluderende og engasjert kontaktperson i kommunen. I et intervju med en representant fra en frivilligsentral uttrykkes dette slik:

Så tror jeg at [kontaktperson områdesatsingen] som person er veldig inkluderende og at det har veldig mye å si at det er en person som følger veldig godt opp, og spør om det er spørsmål jeg har. Hun lager oppgaver for meg, jeg lager oppgaver for henne og så snakker vi om det, men uten at det blir en pliktoppgave på en måte. Så det er en veldig fin dialog, og det tror jeg har mye med personen i seg selv å gjøre. Jeg lærer også mye om området ved å snakke med [kontaktperson områdesatsingen] siden hun har så mye kunnskap om det.

Aspekter som er nært knyttet til diskusjonen om typer involvering og roller ovenfor, er at de frivillige aktørene vi intervjuet, legger vekt på at frivilligsentralen er et viktig koordineringsledd mot kommunen, og at det kan være viktigere å støtte opp under velfungerende aktiviteter enn å etablere nye initiativer. Nye initiativer risikerer å bli døgnfluer som viser seg å ikke være levedyktig når områdesatsingen ikke lenger tilbyr støtte. Tilsvarende blir manglende langsiktighet og kontinuitet faktorer som hemmer et godt samarbeid. Det gjelder kontinuitet knyttet både til midler og personer. Stor utskifting blant de kommunale kontaktpersonene i en områdesatsing kan for eksempel virke uheldig for samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor. At de kommunale kontaktpersonene er fysisk til stede i områdene, trekkes også frem som avgjørende. Det betyr kort og godt at det er en stor fordel dersom de har kontor i satsingsområdene fremfor i et rådhus eller bydelshus e.l. Enkelte av informantene er også kritiske til balansen mellom ressurser som er satt av til fysiske tiltak (nye bygg, parker, infrastruktur o.l.) og aktiviteter. En representant fra et idrettslag sier det slik: «Etter hvert så ble områdesatsingen veldig styrt av at det skulle være fysiske ting.» Vi forstår ikke dette som motstand mot for eksempel nye bygg, men heller som et uttrykk for at man i

områdesatsingene har lagt for liten vekt nettopp på det å skape langsiktig aktivitet. Infrastruktur er kostbart, og med en liten del av disse ressursene kunne for eksempel et idrettslag ha gjennomført omfattende aktivitetstilbud over tid.

Disse faktorene og tilbakemeldingene er i stor grad kjent fra tidligere studier av samarbeid mellom frivillig og offentlig sektor. Konteksten rundt områdesatsinger er imidlertid spesiell, og god involvering blir en ekstra viktig samarbeidsfremmende faktor i en slik sammenheng. Fra et velforeningsperspektiv kan det se slik ut:

Ja, jeg tror i forhold til å fremme det [samarbeidet mellom frivilligheten, befolkningen og myndighetene i området] så er det at de som jobber med det fra bydelssiden kan nok mer om medvirkning, involvering og hvilken metodikk man skal bruke for å få med seg folk, og at de er lydhøre for det som faktisk blir spilt inn. Slik at folk føler at de blir hørt når de sier noe. Folk forventer jo ikke at de vil få gjennomslag og alle kan ikke få det som de vil hele tiden, det er umulig og det tror jeg de aller fleste skjønner. Men man skal hvert fall føle å bli hørt og at de forslagene man kommer med på en eller annen måte blir representert, spilt videre og videreformidlet.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt hvilke typer frivillige aktører som er involvert i områdesatsinger i Norge, og hvilke roller de har.

Studien har identifisert tre hovedtyper av frivillige aktører som kommuner samarbeider med i områdeløft: 1) etablerte frivillige organisasjoner, 2) frivilligsentraler og 3) nyopprettede organisasjoner. Etablerte frivillige organisasjonene har gjerne en særlig kjennskap til lokalområdet, målgrupper og lokale utfordringer. Den organisasjonstypen som viste seg å være sterkest til stede i de aktuelle områdene, var idrettslag, mens det var vanskeligere å finne organisasjoner av og for innvandrere. Frivilligsentraler viste seg også å være viktige medspillere i områdeløftene, da de kan ha en helt særegen rolle og fungere som et bindeledd mellom de ansvarlige for områdeløftene i kommunene, lokalmiljøet, befolkningen og organisasjonslivet i satsingsområdene. Vi fant også eksempler på at kommuner støttet opp om og hjalp til med å etablere nye initiativer og organisasjoner som representerte særlige målgrupper. Slike initiativer kunne i noen tilfeller være basert på enkeltfrivillige og ildsjeler, som kommunen støttet. En utfordring med slike nyopprettede initiativer er å skape levedyktige organisasjoner som forblir aktive etter at områdeløftene er avsluttet.

Når det gjelder typen involvering og de frivillige aktørenes roller i områdesatsingene, opplever mange av de etablerte frivillige organisasjonene at deres rolle er å drive med egne aktiviteter, men at de også godt kan utvikle og forbedre disse, gjerne med støtte og midler fra områdesatsingene. De oppfatter

gjerning områdesatsinger som en viktig støtte til å opprettholde sine egne aktiviteter og etablere nye aktiviteter for de lokale innbyggerne i området. Frivilligsentralene har gjerne et spesielt eierskap og nærhet til lokale utfordringer og et særlig ansvar for å løse disse. For dem er områdesatsingene nyttige fordi de bringer inn nye ideer, sikrer at prosjekter fullføres, og støtter utviklingen av samarbeidsnettverk med relevante aktører. Representantene fra frivilligsentralene peker imidlertid på at frivilligsentralene ikke er en erstatning for offentlige institusjoner og tjenester i satsingsområdene. Myndighetene anser rollen til de nyoppstartede initiativene som noe mer instrumentell, og de oppretter og støtter dem med et konkret formål om å komme i kontakt med og kommunisere med konkrete grupper om utfordringer og behov. Disse organisasjonene fungerer i slike tilfeller som interesserepresentanter og en stemme for ulike grupper og deres behov og perspektiver.

Faktorene som fremmer et godt samarbeid mellom frivillige og offentlige aktører i områdesatsinger, er i stor grad de samme som man har pekt på i tidligere studier (Trætteberg et al., 2020), og handler om tilgang på ressurser (økonomiske og nettverk), jevnlig møter mellom sentrale aktører og en inkluderende og engasjert kontaktperson i kommunen. Tilsvarende blir manglende langsiktighet og kontinuitet faktorer som hemmer et godt samarbeid. Det gjelder kontinuitet knyttet både til midler og personer. At de kommunale kontaktpersonene er fysisk til stede i satsingsområdene, trekkes av flere frivillige aktører frem som avgjørende for et godt samarbeid.

Samspill mellom myndigheter og frivillige aktører

Et nært samspill mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner er et sentralt kjennetegn ved den norske sivilsamfunnsmodellen (Enjolras & Strømsnes, 2018). Når det offentlige og organisasjonene samarbeider innenfor områdeløftene, er det imidlertid med litt andre betingelser enn det vi er vant til å se andre steder. For det første har alle disse områdene en befolkning som har lav gjennomsnittlig score på levekårsmål. Det er altså områder med en befolkning med lav utdanning og dårlig økonomi sammenlignet med landet for øvrig. I tillegg har ofte en høy andel av befolkningen bakgrunn fra et annet land enn Norge. Det er befolkningen som utgjør sivilsamfunnet, og befolkningen i disse områdene er altså mindre ressurssterk enn befolkningen i en rekke andre områder. Vi ser også at det gjerne er færre frivillige organisasjoner i disse områdene enn det som er vanlig i norske byer.

For det andre er den offentlige satsingen gjennom områdeløftene et uttrykk for at ordinær offentlig innsats ikke strekker til. Dette betyr at man i satsingsområdene må arbeide på andre måter og med andre ressurser enn det offentlige virkemiddelapparatet gjør til vanlig.

En grunnleggende betingelse i disse satsingene er brukermedvirkning og at berørte innbyggere skal bli hørt og få komme med innspill til de spesifikke tiltakene. I den sammenheng beskriver denne offentlig ansatte godt hvordan sivilsamfunnet spiller en viktig rolle:

Vi har hatt mye brukermedvirkning gjennom områdesatsingen og det er veldig krevende. Det er veldig krevende å få tak i folk til brukermedvirkningen, selv om du gjør alt mulig rart. Så vi har spilt veldig på borettslagene, på de alle frivillige organisasjonene, tros- og livssynssamfunnene, gjennom disse nettverksmøtene som man har hatt, og frivilligsentralen vår.

I tillegg til dette operasjonelle nivået viste vi i delrapport 1 hvordan det offentlige på strategisk nivå anser at samarbeid med de frivillige

organisasjonene er et virkemiddel som kan brukes i denne konteksten. Dermed er det interessant å se nærmere på hvordan dette samspillet utspiller seg, og på hvorvidt og eventuelt hvordan det avviker fra det vi finner andre steder.

Typer samarbeid, metoder og resultat

Økonomisk tilskudd og støtte er en viktig del av samarbeidet i alle områdesatsinger. For de frivillige organisasjonene er dette i alle tilfeller viktig – muligheten til å få økonomisk støtte er en del av satsingen de er opptatt av. Fra det offentlige side ser vi imidlertid at det er stort spenn i hvilken rolle man ønsker at økonomiske tilskudd skal spille i de ulike satsingene. I Trondheim uttrykker man for eksempel motvilje mot å bli oppfattet som en tilskuddsordning, noe som kommer klart til uttrykk hos denne informanten:

Vi har vært veldig forsiktig med å tenke på den områdesatsingen her som en tilskuddsordning, men hele tiden mer som en fasiliterende rolle for å utløse enda flere prosjekter. Av og til lokker vi med midler, eksempelvis med biblioteket. Vi fikk de til å gjøre ganske mye ved at vi lokker dem med en halv million, men da må dere spytte opp en og en halv. Det samme har vi gjort ovenfor sentereier, moskeen og borettslagene. Vi går inn og sier at vi kan bidra til dette og dette, forutsett at dere bygger det.

I en områdesatsing skal med andre ord økonomiske midler kun brukes som en katalysator for å utløse ytterligere ressurser fra andre aktører. Fordelen med dette er at man får veldig målbare effekter i form av innsats og satsinger i lokalmiljøet som muligens ikke ville funnet sted uten et områdeløft.

Samtidig har vi andre kommuner som har resonnert på motsatt måte og latt en tilskuddsordning bli en sentral del av områdeløftet. Stavanger har valgt en slik strategi. Ulempen med en slik tilnærming er at det ikke gir myndighetene samme mulighet til å påvirke innholdet i og størrelsen på de aktivitetene som finnes eller som blir etablert i forbindelse med områdesatsingen. Den formelle innflytelsen over pengebruken begrenser seg til søknadsbehandlingen, samtidig som man øver en reell innflytelse gjennom å hjelpe lokale aktører med å utarbeide gode søknader. Fordelene med en slik tilnærming er at det muliggjør flere småskalaprojekter fra organisasjoner og enkeltpersoner som ikke evner å løfte store prosjekter, slik som beskrives i Trondheim over, men som likevel ønsker å bidra konstruktivt i nærmiljøet.

Et beslektet moment er søknadsbehandling. I de fleste områdesatsingene er det ansatte i de ulike satsingene som gjennomfører søknadsbehandlingen etter kriterier som er bestemt innenfor områdesatsningen, eller som er utviklet i dialog med sivilsamfunnet. Vi har imidlertid også et eksempel fra Oslo sør-satsingen, der et styre bestående både av ansatte og innbyggere sammen avgjør tildelingene. Dette vil åpenbart frata det offentlige kontroll over disponeringene

og muligheten til å rette det mot egne fastsatte mål, men det gir samtidig bedre forankring i lokalsamfunnet.

Ved siden av økonomisk støtte driver ansatte innenfor alle områdesatsinger med organisasjonsstøtte langs to hovedspor. Det ene sporet handler om å forsøke å koble gode krefter. Det vil si at de forsøker å koordinere aktiviteter og skape samarbeid mellom forskjellige frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. En rekke studier (se for eksempel Brudney et al., 2019) viser at man er avhengig av å bruke ressurser på å koordinere frivilligheten for å oppnå frivillig innsats. Denne koordineringsaktiviteten kan skje på frivillig basis, men også i form av betalte koordinatorene. I satsingsområdene i denne studien er det ofte mangel på slik koordinering, enten det er snakk om betalte eller frivillige koordinatorene. Dermed bidrar de ansatte i satsingene til å fylle et funksjonelt hull som potensielt kan generere stor frivillighet.

Det andre sporet når det gjelder organisasjonsstøtte, handler om å støtte mindre organisasjoner som mangler kunnskap, erfaring og evne til å drifte demokratiske medlemsorganisasjoner. Dette handler i en del tilfeller også om å bidra til at initiativer fra enkeltpersoner kommer inn i en organisasjonsform, eventuelt at initiativer fra enkeltpersoner får større ringvirkninger og bærekraft enn det man vanligvis kan forvente fra slike initiativer. Denne delen av områdesatsingen skyldes dels at det ikke finnes lokalsamfunnstrukturer som klarer å fange opp slike initiativer, dels at områdenes levekårsutfordringer gjør at det er viktigere med slike initiativer her enn andre steder.

Selv om områdeløftene forsøker å løfte nye initiativer og mindre organisasjoner, er det de store veletablerte organisasjonene som dominerer sivilsamfunnet i områdene. Det er disse organisasjonene som når flest innbyggere, og det er disse som har strukturer som gjør dem i stand til å inngå i ulike typer samarbeid med det offentlige. I alle områdesatsingene omfatter disse organisasjonene idrettslag. Ofte, men ikke alltid, omfatter de også andre typer organisasjoner, men her er det ikke noe gjennomgående trekk å spore.

Dermed blir det naturlig for ansatte i satsingene å etablere et samarbeid med disse etablerte organisasjonene. Dette kan delvis være et spørsmål om å støtte opp om samarbeidet. Dels kan dette være et spørsmål om å støtte opp om samarbeidet – dersom det finnes en idrettsklubb i et utsatt område med få fritidsaktiviteter for unge, da er det viktig at idrettsklubben fortsetter driften. Dessuten har vi mange eksempler på områdesatsinger som bidrar til å gjøre idrett tilgjengelig for flere, for eksempel gjennom å subsidiere deltakeravgifter. I slike tilfeller er det fullstendig sammenfall mellom ambisjonene og ønskene til idrettslagene og områdesatsingene. De ansatte i områdeløftene har imidlertid et oppdrag om også å nå andre sosiale mål i lokalsamfunnet, og det kan være gunstig å få idrettslagene med på å arbeide for å nå disse målene. Det varierer imidlertid i hvilken grad et idrettslag ønsker kun å drive med idrett, eller om de også ønsker å være en offensiv aktør i utviklingen av lokalsamfunnet. I tilfeller der det lykkes å få idrettslaget med på å arbeide for å nå andre mål også, mener

ansatte at det har store ringvirkninger i lokalsamfunnet, og at det også fører til økonomiske besparelser for det offentlige, slik denne informanten fremholder:

Jeg vil trekke fram særlig idrettslaget da. De forstår veldig godt [bydel 1], for det er omtrent 40 språkgrupper der. Det er et lite område og [kommunen] har 350 kommunale boliger der. Det bor mange lavinntektsgrupper som er etnisk norske. Dette idrettslaget forstår veldig godt dette mangfoldet. Gjennom at vi samarbeider med dem og de får tilskudd av oss, så gjør de viktige oppgaver som det offentlige måtte gjort veldig mye dyrere.

Informanten går videre til å vise til hvordan dette eksemplet også brukes overfor kommunens folkevalgte for å illustrere de gode ringvirkningene av områdesatsingen, noe som er med på å sikre støtten politisk.

Det er imidlertid ikke alle organisasjoner som er interessert i å innta en slik rolle. Dette er et tema vi ser utløser ulike former for spenninger på tvers av områdesatsingene. Vi ser også at de ansatte i satsingene alle steder gir uttrykk for en grunnleggende respekt for de frivillige organisasjonenes autonomi. Samtidig har vi eksempler på ansatte som mener at organisasjonene kan bli så navlebeskuende at de ikke makter å ta inn overordnede perspektiver i lokalsamfunnet. Dette gjenspeiler også det store spriket vi ser blant organisasjonene. Noen organisasjoner understreker for eksempel at de er et idrettslag, og at de verken kan eller vil drive med andre aktiviteter enn å tilby folk i området et idrettstilbud. Andre idrettslag oppfatter seg selv som en slags sosial utviklingsagent, der idretten er en av flere aktiviteter klubben tilbyr for å skape gode, inkluderende arenaer i lokalsamfunnet.

Ulike typer ressurser

Samskaping er et begrep som informantene bruker i varierende grad. Informantene fra offentlig sektor varierer med hensyn til hvor god kjennskap de har til begrepet. Noen av dem kjenner så vidt til det, mens andre igjen kan redegjøre mer eller mindre detaljert for det. Felles for dem som har en viss kjennskap til begrepet, er at de oppfatter at samskaping handler om at det offentlige møter innbyggerne, enten individuelt eller gjennom organisasjoner, og at begge har reell innflytelse. Selv om bruken av begrepet *samskaping* varierer, er dette en universell ambisjon for områdesatsingene. Det er imidlertid mange informanter som gir uttrykk for at det kan være vanskelig å gjennomføre samskaping i praksis, noe dette utsagnet fra en av dem er et eksempel på:

I visjonen man snakker om fullstendig samskaping, så glemmer man litt at den er formulert i en tanke om at alle borgere har likt utgangspunkt til å kunne delta eller å kunne involvere seg som på ingen måte er tilfellet noen plass. Hvem er det som tørr å stille opp, gidder, hvem er

det som har energi, ressurser og tid. Vi snakker jo veldig ofte om folk som sliter på mange kanter for å få hverdagen til å gå opp. Så den er også vanskelig da.

Denne informanten peker på forhold som flere offentlig ansatte trekker frem.

Et annet aspekt som ofte trekkes frem, er at særlig frivillige organisasjoner kan bidra til samskaping siden disse gjerne er de eneste aktørene som har ressursene til å være en samarbeidspartner til kommunen. En informant fra en annen kommune viser til hvordan de har forsøkt å håndtere utfordringen med at manglende ressurser blant innbyggerne hindrer samskaping:

Samskaping som verktøy er en måte hvor man går sammen i relasjoner for å sette samfunnsutfordringen i sentrum og finne ut hvem som er relevante parter, uavhengig av hvilken sektor du tilhører, og utjevner gjerne maktforholdet gjennom å distribuere driftsmidler ut i frivillige organisasjoner, mens de offentlige ansatte gjør det i regi av å være offentlig ansatt. Men da er det viktig at det både er politisk forankret i kommunens styringsorgan, og at det er en forpliktelse hos de frivillige organisasjonene. Så sånne typer formelle samarbeid hvor man likebyrdes.

Denne kommunen tatt maktskjevheten mellom det offentlige og innbyggerne på alvor og forsøker å finne virkemidler som kan bidra til at aktørene kan møtes mer på likefot.

Samlet sett består samarbeidet av at begge de to partene, sivilsamfunnsaktørene og områdesatsingen i regi av kommunen, bidrar med en type ressurser som den andre mangler. De frivillige organisasjonene bidrar med tilgang til befolkningen og i noen tilfeller tillit fra befolkningen på en måte som ikke er mulig for det offentlige. Dette er områder med en svært sammensatt befolkning, og ikke alle har den samme tilliten til offentlige institusjoner som vi ser i majoritetssamfunnet. Et annet forhold er at sivilsamfunnet har bedre kjennskap til området og hva som rører seg der, slik som denne ansatte i et områdeløft forteller:

Det vi gjennomfører skal være forankret og ha utgangspunkt i behov og ønsker i bydelen. Da er det sånt at man går ganske fort til frivilligheten fordi det er en døråpner inn til å forstå et område.

Dette er også knyttet til at sivilsamfunnet består av dem som bor der og har en varig tilhørighet til området, noe organisasjonene også ideelt sett har. Deres perspektiver er derfor viktig å fange opp for områdesatsningene, som er midlertidige tiltak. Til slutt er det slik at en områdesatsing kan mobilisere langt større ressurser gjennom frivillige organisasjoner enn de kommunale stillingene

i områdesatstinger som er knyttet til sivilsamfunnstematikk. Det er ofte slik at én eller to stillinger skal dekke en bydel på størrelse med en stor norsk kommune. Betydningen av mobilisering understrekes av denne ansatte:

Vi sa ikke at områdeløftet skal ha fokus på det eller det, men områdeløftet hadde en klar ambisjon om å mobilisere til økt samhandling i bydelen og mobilisere beboerne i området.

Samtidig er det slik at områdesatsingene også har ressurser de frivillige ønsker seg. Det første og mest åpenbare er penger, som de frivillige i mer eller mindre grad er avhengig av. Dernest er det evnen og viljen til å koordinere den frivillige innsatsen som skjer i området, gjennom å koble viktige aktører. Og til slutt er noen organisasjoner avhengig av støtte for å fungere som organisasjoner.

Samlet gjør dette at den offentlige innsatsen potensielt når flere enn den ville ha gjort uten dette samarbeidet, og det kan gi varige endringer i fritidstilbud og medvirkningsformer i satsingsområdene. Akkurat hvor store disse endringene er, lar seg ikke avdekke i denne studien.

Faktorer som hemmer og fremmer et godt samarbeid

En viktig forutsetning for å vurdere hvilke faktorer som bidrar til å hemme og fremme et godt samarbeid, er å avgjøre hva som er et rimelig ambisjonsnivå for samarbeidet. Områdesatsingene er relativt store offentlige satsinger. Samtidig er de kun en liten del av det offentlige innsats i områdene. Skoler, barnevern, helsetjenester og lignende er viktigere for befolkningen i disse områdene enn et områdeløft. Videre er det slik at områdesatsingene omfatter langt mer enn samhandling med sivilsamfunnet. En informant fra en av områdesatsingene peker på at frivillig sektor ikke var i fokus for satsingen i utgangspunktet, men at de frivillige organisasjonens rolle i lokalsamfunnet likevel gjorde det naturlig å gi sivilsamfunnet en plass:

Jeg tenker at det har nok ikke vært så mye fokus på nytt, men at man heller skulle fremme det som allerede var der. Og så har det ikke vært veldig mye fokus på frivillighet i denne områdesatsingen heller. Det har vært noe, så det har egentlig ikke vært et sånt tema. Det var det å løfte opp [idrettslag] og så har frivilligsentralen på [bydel] heller ikke hatt så veldig stor plass i områdesatsingen. Men som koordinator så var det veldig naturlig å samarbeide med frivilligsentralen på grunn av det nettverket og den plassen de hadde, eller den relasjonen de hadde til innbyggerne der. Så nei, det eneste har bare vært [idrettslag] og idrettsrådet noen år før. Men der får de noe tilskudd fra områdesatsingen når man har blitt enig om hvordan prosjektet ser ut.

I slike tilfeller blir det i noen grad tilfeldig om og i hvilken grad frivillige

organisasjoner skal spille en rolle i områdesatsingen. Det blir opp til den enkelte ansatte å vurdere om de bør innlemmes. Dette er potensielt en viktig barriere.

Når det er sagt, er dette ekstra midler som kommer i tillegg til den løpende driften, og som derfor gir nye muligheter for samhandling. Fra de ansatte i områdesatsingenes perspektiv kan det imidlertid noen ganger oppleves som om ambisjonene kan være urealistiske:

Det synes jeg er ganske viktig å få fram, de trenger jo at kommunen er med, de trenger at det offentlige er med fordi det skjer slitasje på dem fordi det er litt de samme. Jeg synes det er opportunistisk av og til når jeg leser regjeringen sine meldinger om alt frivilligheten skal løse. Når du kommer til disse områdene hvor det ikke er så mye overskudd utover å klare seg selv i sitt daglige liv og sine barn, så må man rett og slett tenke litt annerledes om det tenker jeg.

Ressursknapphet er altså en viktig barriere. Dette innebærer ikke bare penger, men også kunnskap, erfaring og overskudd til å drifte frivillighet. For å få frivillighet i noe skala trengs det ressurser til å koordinere innsatsen. Dersom dette ikke finnes i organisasjonene, blir de avhengige av offentlig hjelp.

Et beslektet tema er muligheten til å få organisasjoner opp og stå på et slikt nivå at de ikke er avhengige av det offentlige, altså at de fortsatt vil være der når områdesatsingen er over. Dette er en vanskelig balansegang siden offentlig støtte ofte kan skape en form for avhengighet. Ifølge de ansatte kan dette løses ved at man bruker ressurser på opplæring og coaching av frivillige i organisasjoner, og ved at man i begrenset grad gir midler til drift. Et alternativ er at innsatsen gjøres innenfor de kommunale strukturene, noe denne informanten gir uttrykk for:

Det som blir utfordrende når man har samarbeid med frivillige organisasjoner er at hvis vi legger prosjektet innad i kommunen så har vi mulighet til å gjøre det bærekraftig. Men hvis man har samarbeid med frivillige organisasjoner så har man kanskje ikke det handlingsrommet. Det er det med frivillighet at det er der og da, og så kan det forsvinne. Men hvis det legges internt så kan det legges inn i drift, og da vil man kunne beholde gode prosjekter etter at områdesatsingen er over.

Det er åpenbart riktig at det offentlige har mer kontroll over bærekraften i aktiviteter som ligger innenfor den offentlige virksomheten. Det er imidlertid uklart om dette vil gi den samme utviklingen av lokalsamfunnet på sikt. Ønsket om å innlemme aktiviteter i offentlig regi, slik det gis uttrykk for i dette sitatet, er et unntak i vårt materiale, men utfordringen som beskrives, er universell.

Som nevnt er den økonomiske støtten sentral i områdesatsingene. Dette er åpenbart en faktor som fremmer samarbeid, siden det gir sterke insentiver både til det offentlige, som ønsker god forvaltning og effekt av midlene, og til de frivillige organisasjonene, som ønsker tilgang på midler. Samtidig ser vi at det også kan ligge en kime til konflikt når områdesatsingene får en sentral rolle som kilde til økonomisk støtte. Dette beskrives av en ansatt i en områdesatsing som forteller at konflikter er utbredt:

Det mest typiske for akkurat det området her er vel at enkelte hele tiden ser at det er andre som får mer og tenker at nå er det vår tur, nå er det vi som står høyest på listen. Hvis det da blir gjort noe mer som tilsvarer midler eller gjør at det skjer noe for den andre parten så blir det fullstendig klinjsj. Så det skjer hele tiden. Det er i stor grad penger som er konfliktema. Men også oppmerksomhet og det å bli inkludert inn. Men så avhenger jo alt av personer her. Så det er jo sterke personligheter, det er alltid de personene som tar ansvar og er de her som drar frivilligheten framover. Så de tar jo masse plass og det er navlebeskuende. De tenker veldig mye på seg og sitt, og håper at de skal leve videre. Jeg vet ikke, dette blir deprimerende.

I enkelte av områdeløftene kan det være en utfordring at de organisasjonene som har sosiale målsettinger, for eksempel knyttet til utenforskap, integrering eller fattigdom, ofte er rettet inn mot spesielle grupper. Det offentlige er pålagt å innrette en portefølje av tiltak som treffer en bredde i befolkningen. Da kan det oppleves som en barriere at organisasjoner har mer partikulære interesser. En offentlig ansatt sier det slik:

Vi ønsker at det skal være åpne møteplasser på tvers, og det er nok en utfordring vi har i forhold til en del av de store ideelle organisasjonene. Det blir veldig mye inn mot spesielle grupper da og da skygger de andre unna. Det er en utfordring.

Dette er i noe grad knyttet til spørsmålet om representativitet. De ansatte i områdeløftene rapporterer at det er de store, etablerte organisasjonene, som i praksis ofte er idrettslag, som har en demokratisk oppbygning som er i tråd med den norske sivilsamfunnsmodellen. Disse organisasjonene domineres imidlertid av middelklasseinnbyggere med norsk bakgrunn, selv i områder der mennesker med bakgrunn fra andre land enn Norge er i stort flertall. Dette gjør disse organisasjonene mindre egnet til å nå innbyggere med en annen bakgrunn, selv om disse også er en del av medlemsgruppen.

Dette kan være noe av bakgrunnen for at områdeløftene går inn og forsøker å skape organisasjonsstrukturer rundt enkeltpersoner og mindre grupper som forsøker å skape sosial endring. Disse aktørene er med andre ord de eneste

representantene for kulturelle minoriteter de ansatte kommer i kontakt med, og de er de eneste som tar tak i spørsmål som er viktige i områdesatsingen. En potensiell utfordring er da at områdesatsingen bruker mye ressurser på enkeltpersoner og mindre grupper som ikke nødvendigvis har den forankringen og legitimiteten i lokalsamfunnet som man forventer fra en ordinær organisasjon. Dette er ikke nødvendigvis et problem, men samlet gjør dette at spørsmålet om representativitet er noe mange ansatte strever med.

Ulike typer involvering av frivillige aktører

Et viktig spørsmål knyttet til samhandlingen mellom områdeløftene og frivillige organisasjoner, er hvor i prosessen de ulike aktørene samhandler. Et viktig skille går da mellom politikktutviklingen, altså der ideen til et tiltak unnfanges og gis form og innhold, og selve gjennomføringen av tiltaket. Muligheten til å påvirke aktiviteten er åpenbart størst for aktører som tar del i hele denne prosessen. I praksis vil frivillige organisasjoner nær sagt alltid ta del i selve gjennomføringen av aktiviteter. Unntak kan for eksempel være knyttet til store offentlige utbyggingsprosjekter der organisasjonene blir rene høringsinstanser, men dette er ikke aktiviteter som er i kjernen av denne studien. De frivillige organisasjonenes deltakelse i utformingen av tiltak varierer imidlertid en del.

Vi har ikke statistiske mål på i hvilken grad frivillige organisasjoner deltar i de ulike fasene. Det er derfor vanskelig å treffe konklusjoner om omfanget av sivilsamfunnets involvering på tvers av politikktprosessen. Vi kan imidlertid identifisere faktorer som er viktige for å forklare hvorvidt organisasjoner kommer inn i prosessen på et tidlig stadium. Én faktor handler om arbeidsformer i offentlig sektor og om at mange ansatte, som er vant til å rapportere oppover, synes det er vanskelig å inngå i horisontale samarbeid ut av kommunen. En kommunalt ansatt beskriver denne opplevelsen slik:

Jeg tror at det offentlige driver å modnes med at det blir en økende grad av samskaping, men veldig ofte så sitter det offentlige selv med definisjonsmakt, det siste ordet og med størst ansvar. Fordi at det er deres oppgaver som skal løses og så ser man at verdien blir større gjennom samarbeid. Jeg tror det er gjennom eksempler og erfaring så vil man over tid kunne øke graden av samskaping i prosjekter, hvor man kanskje etter hvert kommer på en jevnere maktfordeling og struktur. Men jeg kan ikke si at jeg har vært i mange situasjoner sånt.

Den offentlig ansatte ser fordelene av samarbeid på tvers av fasene, men peker på at den offentlige logikken, der det offentlige sitter med ansvaret, gjør det vanskelig å slippe andre aktører til.

Dette er et hinder som i varierende grad er til stede i alle kommunene, men vi finner også mange eksempler på prosesser der frivillige har vært med hele

veien fra idéutvikling til gjennomføring. Én kommune hadde et problem med kriminalitet blant ungdommer som samlet seg i sentrumsnære områder. Kommunen ønsket å gjøre noe med situasjonen, men i samhandling med andre aktører. En kommunalt ansatt forklarer:

Der har flere aktører i kommunen gått sammen med å lage et samskappingsprosjekt der vi hele veien helt ifra å definere problemstilling til definert målgruppe, invitert med oss frivillige organisasjoner, ulike aktører i ulike tjenesteområder, politi, berørte parter fra næringslivet.

Her var flere aktører involvert i å skape en felles forståelse av utfordringen, og frivillige organisasjoner tok en lederrolle i gjennomføringen av prosjektene i samarbeid med kommunen. Prosjektene var finansiert av private stiftelser. De frivillige organisasjonene fikk dermed muligheten til å være med og definere satsingen gjennom hele prosessen, selv om det opprinnelige initiativet kom fra kommunen.

I dette tilfellet var det store frivillige organisasjoner med en betydelig størrelse og administrativ kapasitet som var involvert. Vi har også eksempler på enkeltpersoner som har tatt initiativ, og som har blitt plukket opp innenfor rammene av et områdeløft og slik fått til en satsing langt ut over det den enkelte kan få til på egen hånd. Vi ser også at de store frivillige organisasjonenes initiativer kan få større og bedre form i samhandling med et områdeløft. For et idrettslag som ønsket å legge til rette for trening innenfor rammene av skolefritidsordningen/aktivitetsskolen, førte for eksempel samhandlingen med offentlige aktører til en større satsing:

Initiativet er kommet fra [idrettslag 2] sammen med [ungdomskolen]. Vi var med i utviklingen av selve prosjektforslaget da. Det er allerede lagt opp til et ganske omfattende fritidsopplegg etter skoletid, men størst fokus på idrett og fotball, men i prosjektskissen så er det lagt opp til at det skal utvides kraftig etter hvert og sånt at det skal involvere andre typer idretter og begge idrettslagene. Også utover de to idrettslagene og involvere kampsport, og også få til andre aktiviteter på skolens område som sosialt entreprenørskap som et tema. Sy-kurs, matlagingskurs og sånne typer ting. Så det er vel en mellomløsning på vei mot en nærmiljøskole egentlig.

I sitatet ovenfor er det den kommunalt ansatte som uttaler seg, men denne virkelighetsbeskrivelsen deles av idrettslaget. Det er en felles forståelse av at dette er noe av det mest vellykkede i satsingen til det aktuelle områdeløftet.

Samlet sett er det tydelig at det er variasjon med hensyn til om – og i hvilken grad – frivillige organisasjoner innlemmes i utviklingen av tiltak, eller om de

bare innlemmes i selve gjennomføringen. Denne variasjonen er betinget av områdesatsingenes evne og vilje til å gi fra seg kontroll og definisjonsmakt over tiltak. Det er særlig vanskelig å gi fra seg kontroll hvis aktivitetene griper inn i det offentliges ansvar. Og hvis aktivitetene ligger utenfor den offentlige satsingen, er det vanskeligere å prioritere dem. Vi finner likevel at områdeløftene ofte makter å komme seg forbi disse utfordringene. Når det gjelder de frivillige organisasjonene, er det viktigste hvilken administrativ kapasitet de har. Jo mindre de har, desto mer avhengige er de av offentlig sektor.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi identifisert tre hovedformer for samhandling mellom de offentlige områdesatsingene og de frivillige organisasjonene. Den formen som dominerer i intervjuene både med offentlig ansatte og representanter fra organisasjonene, er økonomisk støtte. Videre spiller områdesatsingene en viktig rolle i å koordinere aktiviteter og koble sammen både mennesker og organisasjoner. En del av dette handler også om å tilrettelegge for samhandling med andre deler av offentlig sektor. Vi har også tilfeller der områdesatsingene trekker de frivillige organisasjonene med i koordineringen og prioriteringen av de konkrete områdeløftene. Til slutt ser vi mange tilfeller der områdesatsingene forsøker å bidra i etableringen av nye initiativer. Dette er gjerne initiativer som handler om å utvikle lokalsamfunnet og dekke behov som ikke er oppfylt i satsingsområdene, for eksempel gjennom inkludering og aktivisering av spesifikke grupper som ungdommer. Begrepet *samskaping* brukes av enkelte informanter, og det synes å være innarbeidet i noen kommuner. Det er imidlertid uklart om det representerer en ny måte å jobbe på i norske kommuner. Vi finner det ikke dokumentert at ansatte i områdesatsinger som bruker begrepet, samhandler substansielt annerledes enn ansatte i områdesatsinger der det ikke blir brukt.

Fra myndighetenes perspektiv kan arbeidet med frivillige organisasjoner i områdesatsingene oppsummeres gjennom noen sentrale spenninger.

Én slik spenning er spenningen mellom det å anerkjenne behovet for å samarbeide med organisasjonene på deres egne premisser – både fordi dette kan gi gode resultater og ut fra respekt for sivilsamfunnets autonomi – og ønsket om å samhandle med frivillige organisasjoner for å oppnå sosial endring. Noen ganger sammenfaller målene og holdningene til det offentlige og organisasjonene, andre ganger kan det være dilemmaer knyttet til hvor mye det offentlige skal fremme sine interesser vis-a-vis organisasjonene, i hvilken grad de skal bruke insentiver, og hvilke insentiver som er legitime å bruke for å oppnå det de ønsker. Vi har ingen fasit på hvordan disse hensynene bør balanseres, men det er noe offentlig sektor bør ha et bevisst forhold til.

En annen spenning er spenningen mellom behovet for å støtte initiativer og organisasjoner – gjerne på områder der det i utgangspunktet er lite frivillig organisering – og ønsket om at mottakerne ikke skal bli avhengige av denne

støtten på sikt. I praksis er det vanskelig å vite hvordan man skal oppnå denne balansen, men det ser ut til at områdesatsinger der man ikke bare satser på økonomisk støtte, men også arbeider med å utvikle kompetanse, kultur og koordineringsevner, gir en mer bærekraftig frivillig organisering.

Et beslektet dilemma er hvilke frivillige initiativer det offentlige bør støtte. De store, etablerte organisasjonene, ofte idrettslag, når mange mennesker og har dermed størst innvirkning på lokalsamfunnet. Å støtte dem vil derfor kunne gi størst ringvirkninger i lokalsamfunnet. Samtidig er det andre typer aktører som har større behov for støtte, og som jobber for andre aktverdige formål som uten innsats fra områdesatsingen kan forbli urealiserte.

Det later til å være en gjensidig anerkjennelse av de forskjellige ressursene områdesatsingene og de frivillige organisasjonene bringer til samhandlingen. De frivillige organisasjonene har tilgang til befolkningsgrupper det offentlige ikke kan nå, og tillit fra grupper som ofte har lavere tillit til det offentlige. Samlet sett kan de mobilisere langt større ressurser enn det som inngår de i kommunale stillingene i denne delen av områdesatsingene. Alt dette er ressurser som uten organisasjonene er utilgjengelige for offentlig sektor. Områdesatsingene på sin side har mulighet til å yte økonomisk hjelp, bidra til koordinering både mellom organisasjoner og internt i organisasjonene og bidra til utvikling gjennom kunnskap og kompetanse. Hvilke av disse ressursene som er mest sentrale i relasjonene, varierer mellom de ulike frivillige organisasjonene. Én betingelse for at man skal lykkes med organiseringen av et områdeløft, er imidlertid at man i samhandlingen makter å legge til rette slik at man får utnyttet potensialet som begge parter kan bidra med.

Inkludering av marginaliserte grupper

Frivillige aktørers inkluderingsroller

Deltakelse og evnen til egenmestringsmobilisering (*empowerment*) er to beslektede hovedprinsipper i områdesatsinger. Sistnevnte vil si å hjelpe marginaliserte eller sårbare individer og befolkningsgrupper til å hjelpe seg selv – altså til å bli aktive deltakere og ledere som kan skape positiv endring i nærmiljøet. Ofte vil dette i praksis dreie seg om inkludering av minoritetsbefolkningen. Satsingsområdene har ofte høy innvandrersandel, spesielt i Oslo, Drammen, Trondheim og Bergen, og barn, unge og kvinner med innvandringsbakgrunn er typiske målgrupper. Men satsingene er også rettet mot individer og grupper i befolkningen for øvrig som gjerne står helt eller delvis utenfor arbeidsliv og skole. Områdesatsinger iverksettes i byer og bydeler med betydelige levekårsutfordringer når det gjelder både fysisk infrastruktur og sosiale forhold, og ut fra en forståelse av at tiltakene ikke kan følge en ren ovenfra-og-ned-tilnærming. Stat og kommune skal og kan heller ikke rykke inn i et utsatt område med en forhåndsdefinert tiltakspakke som iverksettes mer eller mindre unilateralt for å oppnå en økning i levestandarden og livskvaliteten for beboerne der. Områdesatsinger skal følgelig skje i nær dialog og samarbeid med lokalsamfunnet. Beboerne i det aktuelle området vet gjerne best hvor skoen trykker, de har arbeidskraften som er nødvendig for å gjennomføre tiltakene og for å opprettholde og videreføre aktiviteten etter at områdesatsingen er avsluttet. Kort sagt er lokalsamfunnets deltakelse avgjørende for at tiltakene skal få den nødvendige legitimiteten og forankringen lokalt og i hele tatt være praktisk gjennomførbare.

Spørsmålet er imidlertid hvordan – i hvilke arbeidsformer – marginaliserte grupper, som områdesatsingene er myntet på, bør og kan inkluderes i innsatsen. Internasjonal forskning viser at områdesatsinger ofte ikke evner å engasjere sårbare og sosialt marginaliserte grupper (Jensen & Agger, 2021; Hastings et al., 1996). Disse gruppene deltar generelt mindre i politikk og sivilsamfunn, og det kan oppstå en ekskluderende dynamikk der såkalt selv-ekskludering fører til at mer ressursvake individer og grupper avstår fra å delta. Dermed kan det ende opp med at aktiviteten i stor grad defineres av mer ressurssterke aktører,

og i verste fall med at de sosiale skillene økes heller enn reduseres (Hindhede, 2016). I kapittel 2 så vi at kommunene svært ofte går via eksisterende frivillige organisasjoner eller forsøker å etablere nye for å involvere lokalsamfunnene i områdesatsingsarbeidet. En annen strategi har vært å anspore til deltakelse gjennom mindre forpliktende ad hoc-frivillighet ved å skape møteplasser og koordineringsarenaer, typisk knyttet til frivilligsentraler eller kommunale aktivitetshus. At kommunene i vesentlig grad baserer seg på tradisjonell frivillighet for å engasjere lokalsamfunnet, viser at frivilligheten anses å representere en helt nødvendig infrastruktur i områdesatsingen. Dette ser vi både ved at de eksisterende organisasjonene tas aktivt i bruk og ved at det skapes nye organisasjoner for å lykkes med innsatsen.

I dette kapitlet oppsummerer og analyserer vi tilnærminger for å inkludere marginaliserte grupper i områdesatsingene.

Inkludering av *hvem*?

Spørsmålet om hvilke etniske, demografiske eller sosioøkonomiske grupper man forsøker å nå ut til i områdesatsingen, er ikke nødvendigvis noe verken representantene fra kommunene eller de lokale frivillige har tatt særlig stilling til. Utgangspunktet for enhver områdesatsing er at hele det aktuelle området og alle som bor der, fortjener et løft, selv om noen individer og grupper vil ha større nytte av det og slik vil være de primære målgruppene. Siden satsingsområdene har en høy andel beboere med innvandringsbakgrunn, er imidlertid mye av arbeidet rettet mot antatt utsatte grupper, som barn og unge og kvinner med innvandringsbakgrunn, selv om dette ikke alltid er nevnt eksplisitt i strategier og planer for satsingen. Dette gjelder alle de fem byene, men kanskje særlig Oslo, Drammen, Trondheim og Bergen.

Enkelte av informantene fra de frivillige organisasjonene legger vekt på at de i utgangspunktet prøver å nå ut bredt, til dem med behov: «Vi har jo hatt veldig fokus på at det er lavinntektsfamilier vi har fokus på, men vi har hatt fokus på også at vi skal ha på tvers av kultur, etnisitet og religion og alt det.» En annen informant gir uttrykk for den samme tilnærmingen, men forteller at det i praksis vil si minoritetsgrupper:

Vi er veldig opptatt av å komme i kontakt med de mest sårbare, det vil si de ressursvake. (...) Det er ingen enkel gruppe. Vi sier vanligvis det er for barn og ungdommer her fra skolen, men siden den er såpass blandet og sammensatt så er det veldig få med såkalt etnisk norsk bakgrunn på denne skolen.

En representant fra en frivillig organisasjon opplever imidlertid at denne organisasjonen både forsøker og evner å inkludere et nokså bredt lag av lokalbefolkningen i målgruppen, som er ungdommer og unge voksne:

Jeg vil si det at det er mange ulike ungdommer og alt fra ressurssterke folk til folk som kommer fra litt belastede miljøer. Vi føler at vi når ut til de aller fleste og vi har ikke satt noe begrensning for hvem som kan benytte seg av våre tilbud så lenge så man hører innenfor aldersgruppen, så kommer man inn under målgruppen vår da. Så erfaringen vår til nå etter alle de ulike kursene vi har hatt og sommerjobb og sånne ting, er det at det er mange ulike folk som benytter seg av tilbudene våre.

Andre informanter, både fra kommunene og frivillige organisasjoner, forteller også at de som deltar i aktivitetene – gitt befolkningssammensetningen i deres område – for det meste har innvandringsbakgrunn. Utfordringene for disse frivillige organisasjonene er snarere å få med majoritetsbefolkningen. På spørsmål om hvordan de jobber med integrering, svarer en representant fra en frivillig organisasjon slik:

For oss så er det på en måte bare hverdagen vår. Vi er en så sammensatt medlemsmasse, og nå begynner vi å bli flinkere på tillitsvalgt styrenivå at det er bare sånn vår verden er i [område] at resten av verden må mase om å inkludere og integrere. Greit, hos oss så er det integrert på en måte.

To representanter fra kommunen i samme område har den samme vurderingen av situasjonen:

Altså her er det motsatt problemstilling ville jeg sagt, det er å inkludere de som ikke har innvandringsbakgrunn i et fellesskap. Så en 95 prosent av de som starter på barneskolen har innvandringsbakgrunn.

Når man snakker om [senter] som vi jobber i, så er jo det over 80 prosent som ikke har norsk bakgrunn. Det er jo et område der alt vi gjør handler om integrering og inkludering, og igjen dette med aktiv deltakelse i både samfunnet og eget bomiljø.

To informanter i to forskjellige frivillige organisasjoner fremhever at de i tillegg til å organisere aktiviteter for barn og unge har egne aktiviteter for kvinner med innvandringsbakgrunn, og at områdesatsingen har iverksatt egne tiltak for å hjelpe kvinner til å delta i frivilligheten:

[Organisasjon] jobber også en del i forhold til dette med integrering og har tilbud om nabolagscafe, språkkafe, norskkurs. De har leksehjelp til små barn, der de eldre elevene hjelper de yngre. De har blant annet en systue der det er en del innvandrerkvinner som har en egen gruppe som møtes ukentlig.

Det har vært problemer med å danne organisasjoner for kvinner. En del har aldri vært på skole, en del har vært på skole, en del kan litt norsk, en del kan ikke, men de har nesten samme problemstilling. De ønsker å ha aktivitet eller tilbud, men de må være organisert. (...) Men områdesatsingen har organisert et par kurs der disse kvinneorganisasjonene, og til og med andre organisasjoner i området, ble skolert om hvordan de kan danne organisasjon, organisasjonsstyring, hva betyr styreleder, lage budsjett, skrive rapport og den type ting.

Det finnes imidlertid også eksempler på det motsatte – at den lokale frivilligheten opplever at det er vanskelig å nå og inkludere innvandrere, fortrinnsvis i områder uten en stor minoritetsbefolkning. En informant viser til at kontakten med innvandrere forsvant etter at asylmottaket ble lagt ned, og at man ikke har lykkes med å få med østeuropeiske arbeidsinnvandrere i det lokale foreningslivet i bydelen:

Vi åpner huset opp for eksempel på kulturdagene. Da hadde mottaket egne dager der de presenterte matkultur og forskjellige sånne ting. Men det blir veldig sporadisk. Det var veldig kjekt, og det var veldig nyttig når det var. Men nå er det vekke også. Nå er mottaket tomt. (...) Men det er veldig mange tilflyttere, som du sier, østeuropeere som flytter til, kjøper seg hus og etablerer seg i [bydel]. Men jeg hadde satt veldig stor pris på om vi kunne fange opp en del av de flinke håndverkerne, men det skjer ikke.

En annen representant fra en frivillig organisasjon i samme kommune har mer eller mindre samme erfaring, men viser til et vellykket inkluderingsarrangement der områdesatsingen var involvert:

Mottaket som var her og de personene der de bidro også til kulturdagene i [bydel]. De hadde en dag i kulturhuset der de lagde en internasjonal dag. Det tror jeg også områdesatsingen var ganske involvert i forbindelse med å få arrangert dette her. Det var veldig mange forskjellige folkeslag som var i mottaket fra forskjellige land, og de lagde blant annet mat og slike ting som var typisk for sitt land og serverte det der nede. Det var fullt hus med folk på disse her dagene. Så hadde de underholdning som de stilte opp med på scenen i forbindelse med dette her og slik at vi fikk se litt av kulturen ifra deres land. Men i musikkforeningen har vi dessverre ikke hatt noe, vi har ikke fått noen medlemmer fra dem.

Overordnet handler områdesatsinger om å inkludere og bedre levevilkårene for alle som bor i satsingsområdene. Flere av disse områdene har imidlertid en høy andel beboere med innvandringsbakgrunn, slik at mye av det konkrete inkluderingsarbeidet ofte er rettet mot antatt utsatte grupper som barn, unge og kvinner med innvandringsbakgrunn. I flere av satsingsområdene der majoriteten av beboerne og deltakerne i aktiviteter har innvandringsbakgrunn, er det dermed ofte en omvendt inkluderingsutfordring. Den handler om å inkludere personer uten innvandringsbakgrunn i fellesskap og aktiviteter.

Tilnærminger til inkludering av marginaliserte grupper

Hvordan jobber man for å inkludere marginaliserte grupper? Områdesatsingene gjennomføres i regi av staten i samarbeid med kommunene, som forsøker å inkludere marginaliserte grupper gjennom ulike former for samarbeid med beboere og lokalt foreningsliv. Her er altså mange ledd involvert. I det følgende beskriver vi fremgangsmåtene som områdesatsingene (kommunene) bruker sammen diverse frivillige aktører. Beskrivelsen er ikke ment å være uttømmende. Vi drøfter utvalgte og illustrerende eksempler på hovedtilnærmingene i inkluderingsarbeidet.

Generelt kan vi dele inkluderingsarbeidet inn i tre hovedtilnærminger: 1) samarbeid med lokale frivillige organisasjoner og foreninger, 2) samarbeid med ildsjeler og 3) fellesmøter og offentlige arrangementer.

1. Samarbeid med lokale frivillige organisasjoner og foreninger

Den mest typiske og viktigste fremgangsmåten går ut på at kommunene og lokale frivillige organisasjoner og foreninger i fellesskap jobber for å inkludere marginaliserte grupper. Siden lokal forankring og medvirkning er sentrale premisser for områdesatsingene, peker de lokale frivillige organisasjonene seg ut som naturlige samarbeidspartnere. De er allerede aktive på stedet og har kunnskap om og et engasjement for området. De representerer arbeidskraft og har en organisatorisk infrastruktur som områdesatsingen kan nyte godt av. Kort sagt utgjør organisasjonene et bindeledd mellom kommunen og lokalbefolkningen. En informant forteller at foreningen hennes ble involvert nettopp ved at områdesatsingen henvendte seg til det lokale organisasjons- og foreningslivet:

Jeg tror det var tilbake i 2017 invitasjon kom ifra [tidligere koordinator for områdesatsingen] som var leder for områdesatsingen til alle lag og organisasjoner i [bydel]. Akkurat da så var vi i en brytningsfase og tenkte «ja, dette her har vi faktisk bruk for. Dette vil vi være med på».

Kommunene viser ofte til at de frivillige organisasjonene er et naturlig sted å begynne når man skal trekke lokalsamfunnet med i områdesatsingene. En kommunerepresentant uttaler seg følgende om dette:

Det vi gjennomfører skal være forankret og ha utgangspunkt i behov og ønsker i bydelen. Da er det sånn at man går ganske fort til frivilligheten fordi det er en døråpner inn til å forstå et område, og de var også med på ulike måter i forprosjektet.

En annen kommunerepresentant utdyper hvordan de frivillige organisasjonene bidrar konkret i integreringsarbeidet. Det dreier seg dels om at de har en formidlings- og bindeleddsfunksjon som de kanskje er de eneste som kan utføre i lokalmiljøet, dels om at de har tillit blant beboerne:

Frivillige aktører spiller en veldig viktig rolle i forhold til integrering. De har tilgang til mange ressurspersoner som kan bli gode mentorer, en til en, og som kan møtes utenom arbeidstid. De har mange lavterskel møteplasser slik som leksehjelp, flyktninghjelpen og den type ting, og som også er lettere for flytninger å oppsøke hvis de ikke har den tilliten til kommunen. Også er det dette med at det er vanskeligere for en ansatt å bli en venn.

Et eksempel fra en annen kommune er en ungdomsorganisasjon som ble startet i 2020 av to lokale frivillige for å ruste unge voksne på stedet til å møte arbeidslivet, blant annet gjennom kursvirksomhet. Initiativtakerne forteller at områdesatsingen har brukt dem til å nå akkurat denne målgruppen:

De har vært med oss helt fra starten og vært veldig samarbeidsvillige. (...) De gangene de har hatt behov for å nå målgruppen vår så tar de kontakt med oss og så videreformidler vi beskjeden til ungdommen. Mye av det vi har gjort har vært i samarbeid med områdesatsingen. Det er for eksempel hvis de vil ha tilbakemelding. (...) Fordi det er mange ungdommer som føler at de ikke har blitt hørt, og det har vært naturlig at for å nå ut til dem så har de tatt kontakt med oss og så har vi gitt dem tilbakemelding på hva ungdommen føler, og hva som er bra og hva som kunne vært bedre.

En representant fra en kommune forteller at kommunen tidlig identifiserte frivilligsentralen som en spesielt viktig samarbeidspartner fordi den er i kontakt med det øvrige foreningslivet i satsingsområdet:

Vi tenkte nok at sentralen hadde en sentral rolle. For det er det knutepunktet i den bydelen også som har mest systematisk kontakt med

ulike frivillige lag og organisasjoner, på samme måte som andre sentraler har.

Møteplassfunksjonen, som en informant nevnte, kan også være rent fysisk. En representant fra en frivillig organisasjon forteller at Røde Kors har vært sentral fordi den disponerer verdifulle lokaler:

De er veldig på siden de har lokaler og en skole de har bygget om. For vi har ikke store nok lokaler alltid til å ha aktiviteter. Så jeg er litt usikker på hva slags aktiviteter Røde Kors bistår med, men de har involvert oss mye i forhold til hva aktiviteter som skal foregå på huset.

Kort sagt fungerer det eksisterende og etablerte organisasjonslivet som en døråpner og en infrastruktur når det gjelder å inkludere marginaliserte grupper i områdesatsingen. Kommunene synes å betrakte eksisterende organisasjoner og foreninger som direkte representanter og talerør for satsingsområdene og sann sett kanskje også som kommunenes motpart. Ungdomsorganisasjonen for unge voksne som ble nevnt ovenfor, er ett eksempel på en ny organisasjon som er blitt etablert i samarbeid med områdesatsingen. Når vi senere i kapitlet ser nærmere på områdesatsingens betydning for den sosiale kapitalen, viser vi at denne tilnærmingen med å belage seg på frivilligheten som et mellomledd mellom kommunen og marginaliserte grupper, også har noen potensielle ulemper.

2. Samarbeid med ildsjeler

En annen form for inkluderingsarbeid går ut på å knytte til seg ildsjeler. Ildsjeler er enkeltpersoner som har utmerket seg med et stort engasjement for området og en evne til å få med seg andre i lokalmiljøet – både individer og organisasjoner eller foreninger – til å skape noe positivt sammen. Ildsjelene er lokale ressurspersoner som ofte kan være avgjørende for at aktiviteter igangsettes og holdes i gang. Ildsjeler jobber ikke nødvendigvis som aktivister på egen hånd. Faktisk har de ofte, ja kanskje som oftest, sentrale verv i det lokale foreningslivet, og de har kanskje stiftet en egen organisasjon eller forening. Men de utmerker seg som nøkkelpersoner med en egeninnsats som utgjør en forskjell, og de er gjerne aktive i flere organisasjoner eller foreninger samtidig eller over tid og i øvrige aktiviteter, for eksempel dugnader og enkeltarrangementer.

Flere av informantene fremhever ildsjelenes betydning for områdesatsingene og særlig det at ildsjelene er viktige for å rekruttere andre beboere til å delta som frivillig. Ildsjelene har en multiplikatoreffekt. På spørsmål om ildsjelenes relative betydning sammenlignet med organisasjonenes betydning, svarer en representant fra en av kommunene slik:

De er minst like viktig. Vi ser jo ofte så er det særlig de samme personene som engasjerer seg på flere steder også, men ildsjelene er jo alfa omega egentlig. De drar med seg gjerne andre frivillige. Det er jo klart det er viktig for at prosjektene og tiltakene skal vare at det har stor grad av frivillighet.

To andre informanter uttrykker på lignende vis hvor sentrale ildsjelene er. En informant i en kommune antyder at områdesatsingen har blitt avhengig av ildsjelene: «Det finnes ildsjeler her som har jobbet mye og godt sammen med områdesatsingen hvor vi nesten har vært redd for å bruke dem for mye. Fordi det er litt sånn at noen er aktive og de andre er ikke så lette å få tak i.»

En representant fra en frivilligsentral forteller at problemet er at det er for få ildsjeler, og at det er en risiko for overbelastning også der:

Det er en utfordring her i området at det ikke er så mange ildsjeler. Det er mange som deltar på aktiviteter, men det er en utfordring å få folk i sving. Ellers så er det noen få som virkelig jobber veldig mye, det er en utfordring.

Vi skal trekke frem to eksempler på hvordan ildsjeler har blitt brukt i inkluderingsarbeidet i to av kommunene. I begge tilfellene dreier det seg om typiske ildsjeler som har hatt diverse verv i det lokale foreningslivet, og som slik har kommet i kontakt med områdesatsingen. I det første eksemplet var denne ildsjelens personlige engasjement og pågangsmot avgjørende for at det ble startet nye idrettsaktiviteter for barn og unge i et etnisk og kulturelt svært mangfoldig område:

I idrett var det alltid sagt at området kommer aldri til å ha håndballag og basketlag. Jeg tok dette som en utfordring. Jeg er den type person som ikke sier nei, dere har prøvd, men jeg vil også prøve å se om jeg får samme resultat. Så jeg satt inn ungdommer til å prøve og spille basket. Så spilte de basket en liten stund og så lurte de på hva de skal gjøre neste og de har lyst til å spille kamper mot andre. Men hvis de skal spille kamper mot andre så må de være registrert som et lag, de må betale lisens, de må ha drakter og finne en trener. Hvor skal midlene komme ifra? Det var områdesatsingen. Vi fikk etableringsmidler til å kunne kjøpe nødvendig utstyr som ball og ditt og datt. Vi klarte å starte opp basketballag som til slutt vant kamper mot etablerte andre lag. Det samme gjelder håndball. Jeg kom inn med bakgrunn fra håndball, så jeg har vært med i det siste. Til og med i dag så trener jeg fortsatt to jentelag i området.

I det andre eksemplet dreier det seg om en ildsjel som jobber som FAU-leder og deltar som frivillig i øvrige aktiviteter i lokalmiljøet. Denne informanten peker på multiplikatoreffekten og viktigheten av å være synlig lokalt. Han forteller at det skjedde en utvikling i hans flerkulturelle lokalsamfunn hvor flere ble trukket med i frivilligheten gjennom måten områdesatsingen gikk frem på:

Det var veldig god blanding av alt ifra pensjonister på nærmere 80, til barn som bidro nede i 10-årsalderen, og mange forskjellige type kulturer og språk og veldig bredt og inkluderende. Men som sagt så var det en god liten gjeng som sto på og sto for det meste. Så skjedde det noe med den nye områdesatsingen, vil jeg si. Måten den ble rigget opp, den metodikken og tenkningen som da de andre bydelene har hatt nå i denne andre runden ser ut til å ha funket veldig bra. Så det med å bygge opp og være tydelig på at hvis vi skal få dette til å vokse, så betyr det at dere som er her i dag må ta med en nabo eller en venn. Da dobler vi til neste gang. Den metodikken der og den synligheten utover virksomheten med det grendehuset og ha ting ute i gaten, det har vært viktig altså, og oppslag på oppgangene. Digitale kanaler kan brukes til mangt, men det med den visuelle synligheten i lokalmiljøene er viktig. Vi har sett at rundt dugnaden på grendehuset så har det virkelig vært noe som har bidratt til å øke rekrutteringen og engasjementet blant frivillige beboere.

De to eksemplene viser ildsjeler som har henholdsvis en dynamo- og en multiplikatoreffekt i det lokale inkluderingsarbeidet. Kort sagt er det karakteristiske for denne tilnærmingen å basere seg på ildsjeler som driver frem eller tar ansvar for lokale aktiviteter, med områdesatsingen som en konstruktiv samarbeidspartner.

3. Fellesmøter og offentlige arrangementer

En tredje tilnærming er inkludering gjennom diverse fellesmøter og offentlige arrangementer, som kanskje representerer den mest direkte kontakten mellom områdesatsingen og beboerne i området. De arrangeres som enkeltstående arrangementer eller arrangementer som gjentas, for eksempel årlig, i et samarbeid mellom områdesatsingen og frivillige. Formålet er å inkludere gjennom arrangementer eller møter som er åpne for alle og uforpliktende lavterskeltiltak. To vanlige tilstelninger er folkemøter/temamøter og nabolagsdager/gatefester. Disse to arrangementstypene kan karakteriseres som henholdsvis prosessiltak og trivselstiltak.

Førstnevnte er et virkemiddel for å informere og diskutere og slik sørge for at innbyggerne medvirker i selve utformingen av tiltak for området, og at områdesatsingen har en lokal, demokratisk forankring. Et eksempel på dette var

folkemøtet for områdesatsingen i Indre Laksevåg i Bergen i 2012. Møtet ble organisert av Bergen kommune og velforeningen i bydelen. Den offentlige innkallelsen orienterte om formålet og oppfordret beboerne til å melde seg på:

På møtet vil vi presentere pågående arbeid i området og har derfor invitert sentrale lag, organisasjoner, avdelinger og andre kommunale etater til å fortelle om sine virksomheter. I etterkant av møtet vil det bli invitert til deltakelse i arbeidsgrupper som skal være med å utvikle Indre Laksevåg. Meld gjerne din interesse! (FAU Holen skole 2012)

I årsrapporten for områdesatsingen i 2015 i Bergen kommune vises det til flere slike gjennomførte møter:

Områdesatsingen har også i 2015 lagt til rette for møtepunkter. Åpne møter som folkemøter og tema-/områdesatsingsmøter der alle kan delta. Ulike møter har blitt organisert for å opprettholde dialog og samarbeid mellom beboere og kommunen. Et eksempel på dette er møter med Etat for plan og geodata som har startet opp et planarbeid som tar sikte på å legge overordnede, strategiske rammer for framtidig utvikling på Laksevåg. (Bergen kommune, 2015)

En lokal ildsjel som er aktiv i en av de andre områdesatsingene, forteller at hun deltok på folkemøter som ble holdt for å planlegge områdesatsingen der:

Så var jeg veldig opptatt med å slenge meg med på folkemøter når kommunen begynte med de tingene der før områdesatsingen kom på plass, liksom forprosjektet før områdesatsingen, der slengte jeg meg med som deltaker. Så jeg fulgte alle møtene og var med på å utarbeide skisser på hva vi ønsket og hva vi trenger i.

Folkemøter/temamøter er et prosessiltak som skal sikre at utformingen og styringen av områdesatsingen har et nedenfra-og-opp-utgangspunkt, mens nabolagsdager/gatefester primært er et trivselstiltak. Her er formålet ganske enkelt å arrangere en sosial tilstelning sammen med og for beboerne for å skape hygge, samvær og tilhørighet, men også for å stimulere til engasjement og videre deltakelse.

Ett eksempel er Løvestakkdagene i Solheim Nord bydel i Bergen, et arrangement som har vært holdt årlig i over tjue år. Festivalen er et samarbeid mellom kommunen, det vil si områdesatsingen i Solheim Nord, flere kommunale etater, den lokale skolen og en rekke ulike lokale organisasjoner, foreninger og grupper. Løvestakkdagene 2016, som ble åpnet av byråden for skole, barnehage og idrett, pågikk over tre dager en septemberhelg, og ifølge årsrapporten for områdesatsingen i Bergen ble «[i]drettshall, kantine,

kultursalen og hele skoleplassen [tatt] i bruk, noe som gir rom for ulike aktiviteter og kulturinnslag» (Bergen kommune, 2017). En rekke arrangementer for beboere i alle aldre gjennomføres under Løvestakkdagene. I 2017 sto blant annet gaming og brettspill, utstilling fra gaten i gamledager, internasjonal mat, ansiktsmaling, konserter, utegudstjeneste og grilling på programmet (Løvestakkdagene 2017).

Et annet eksempel er Blåkkfestivalen på Fjell i Drammen, en hiphop-festival for ungdommer. Ungdommene som opptrer, er med på å forberede festivalen gjennom workshoper i ukene før. Det som kanskje er mest bemerkelsesverdig ved dette tiltaket, er at det har vært vellykket langt utover Drammen. I årsrapporten for områdesatsingen i Fjell i Drammen for 2020 beskrives tiltaket slik:

Fjell 2020 ønsket å utvide [Fjell bydelsdag] med aktivitet for ungdom. Resultatet ble en hiphop festival. Festivalen fikk navnet «Blåkkfestivalen», og finner sted fra kl. 17-23 samme dag som Fjell bydeldag. Det første året var det nesten utelukkende ungdom fra Fjell på festivalen. Det var ca. 300 tilskuere. Blåkkfestivalen ble stadig mer kjent utenfor Fjell, og de siste årene har det tiltrukket seg publikum fra hele Drammen og Omegn, Oslo og Vestfold med rundt 1200 tilskuere. Festivalen er det tiltaket som har bidratt til å fremme et positivt omdømme av området mest. (Drammen kommune, 2020)

Festivalen har også involvert andre frivillige, inkludert lokale trossamfunn. En representant fra kommunen forteller at lokale religiøse ledere bidro med frivillig arbeidskraft til selve arrangementet:

Vi har blant annet den Blåkkfestivalen. Det er et samarbeid som går ut mot hele nærmiljøet der alle foreningene kommer og deltar på den dagen. Enten at de selger mat eller at de er der og passer på. Det året jeg var prosjektleder for Blåkkfestivalen så mobiliserte vi natteravnere og foreldre som passet på ut over kvelden. Da var det disse religiøse styrelederne som var ute og fulgte folk til bussen når festivalen var ferdig. Det var også matsteder der man kunne kjøpe mat.

Folkemøter/temamøter og nabolagsdager/gatefester er tilnærminger som tas i bruk for å inkludere nokså ulike personer og grupper i lokalmiljøet. Førstnevnte stiller større krav til deltakerne i form av engasjement og individuelle (personlige) ressurser og appellerer sannsynligvis primært til voksne og personer med god norsk språkkompetanse og de som allerede er aktive som frivillige i området. Nabolagsdager/gatefester, som legger opp til tiltak for alle aldersgrupper og for eksempel nyankomne innvandrere, er mer lavterskel. I neste del ser vi nærmere på hvilke faktorer som i størst grad bidrar til å hemme

og fremme inkludering av marginaliserte grupper i den frivillige aktiviteten i forbindelse med områdesatsingene.

Faktorer som hemmer og fremmer inkludering av marginaliserte grupper

Ifølge informantene er det flere faktorer som påvirker og vanskeliggjør arbeidet med å inkludere marginaliserte grupper i frivilligheten i forbindelse med områdesatsingene. Dette er i tråd med tidligere forskning på innvandreres deltakelse i frivillige organisasjoner, som finner at flere av de samme hemmende faktorene er sentrale (se Eimhjellen et al., 2021). Dersom man lykkes med å finne gode løsninger, eller i alle fall med å redusere betydningen av disse faktorene, vil det kunne øke deltakelsen blant disse gruppene.

Språket er en betydelig barriere i områder hvor en stor andel av lokalbefolkningen har innvandringsbakgrunn, og hvor mange kan være relativt nyankomne. Dette forteller en av informantene:

Da jeg begynte så måtte vi lage hefter på nesten ti forskjellige språk: polsk, somalisk, arabisk, engelsk og norsk. Det var de største språkene på skolen, fordi skolen har barn fra 29 nasjonaliteter og barn som snakker 35 forskjellige språk. Det har vært tungvint.

Innvandrere kan av ulike grunner ha lite tillit og kjennskap til lokalsamfunnet utover sin egen etniske gruppe. Enkeltpersoner som har tillit i gruppene eller miljøene de frivillige organisasjonene forsøker å nå, er derfor avgjørende. Det dreier seg da om personer som kan fungere som døråpnere til og kontaktpersoner i de aktuelle miljøene, og som står med én fot i flere miljøer. En leder i et idrettslag forteller følgende:

Vi lykkes når vi klarer å finne budbringere og lytteposter i det flerkulturelle miljøet som har litt status i miljøet og klarer å tilknytte oss dem i idrettslaget. Det har vi fått til, for vi har noe som heter klubbambassadører.

Foruten døråpnere med bakgrunn fra det aktuelle miljøet man prøver å rekruttere fra, trengs det ressurspersoner i de frivillige organisasjonene som har kompetanse og engasjement til å jobbe med inkludering. En representant fra en frivillig organisasjon ser det slik:

Jeg mener at det er ikke fasiliteter som er det viktigste egentlig, det er personer. Har du en idrettskonsulent som er superdyktig så kan han stå på en gresslette med noen skjeer og ha en kjempemorsom økt for barn. Så jeg er investert i en sånn type person for kommunen.

Et beslektet punkt er at informantene ofte oppfatter det slik at mange personer med innvandringsbakgrunn er ukjent med den norske formen for frivillighet. En av informantene sier det slik:

Det går jo og på en del kulturforskjeller i forhold til her i Norge så har vi en del dugnadsånd, men det er ikke alle som helt forstår hva det betyr, eller at det er en forventning om at foreldre skal stille opp, være med eller engasjere seg.

Tidligere forskning gjennomført av Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har vist at dugnad som sådan slett ikke er et norsk fenomen, men også noe som preger mange innvandremiljøer (Espegren et al., 2022). Men måtene dette organiseres på i Norge, og de tause forventningene til andre personer i nabolaget kan likevel oppleves som fremmede for mange innvandrere.

Flere informanter trekker frem at det er svært viktig å legge til rette for lavterskel-møteplasser hvor marginaliserte grupper enkelt kan møte opp og få et møte med den frivillige aktiviteten:

Å ha en møteplass som kan brukes og som alle kan bruke på initiativ til å låne til egne arrangementer, enten det er ungdom, innvandrerkvinner eller hvem som helst andre. Gjennom slike møteplasser og hvis noen også bruker dem til å informere om de organisasjonene som finnes, så tror jeg det er det viktigste.

I tillegg til møteplasser peker enkelte informanter på at de frivillige organisasjonene må være mer frempå og introdusere og vise seg frem for innvandremiljøene, slik at innvandrerne får kjennskap til dem og et innblikk i hva de har å tilby. En informant sier det slik:

Det er å ha en møteplass hvor vi kan komme inn og ikke forvente at de skal komme til oss. Det at vi kan invitere oss til [norskopplæringscenter] eller til [diakonal organisasjon] for eksempel. Det er vi som må være på tilbudssiden, det er vi som må gjøre oss kjent. Vi kan ikke bare sitte og vente på dem i den grad vi ikke skulle hatt tid, mulighet eller kapasitet så er det hinderet vårt.

En dedikert koordinatorstilling i områdesatsinger vil kunne ha en svært viktig funksjon når det gjelder å koordinere lokal frivillighet og slik legge til rette for at sårbare grupper kan bli involvert. Koordinering kan også være viktig for å unngå duplisering av tilbud, slik en av informantene nevner:

Vi har forsøkt et par ganger å sette i gang noen prosjekt for eksempel kvinnegrupper og den type ting, men det viste seg at de var ikke interessert og de hadde flust med tilbud gjennom KIA, Redd barna, Røde Kors og Folkehjelp. Det var så mange organisasjoner inne her, nasjonale da, ikke nødvendigvis så veldig lokale. De hadde rett og slett, de var helt mettet på veldig mange ting.

En viktig forutsetning for god koordinering og kontakt med lokalsamfunnet handler om kontinuitet, både i arbeidet og når det gjelder personer. God kontakt og koordinering vil være avhengig av at koordinatorene og lokalsamfunnet har kjennskap og tillit til hverandre, noe som er personavhengig, og som det kan ta tid å bygge opp. Det er derfor viktig at koordinatorene sitter i stillingene over lengre tid. En informant fra en frivillig organisasjon trekker frem at utskiftninger fra kommunens side hadde en negativ effekt:

For oss så ble det veldig keitete fordi vi hadde en kommunesammenslåing i [by] når områdesatsingen ble avsluttet. Det gjorde jo at mange av de personene vi hadde forholdt oss til i kommunen forsvant, og flere av de personene hadde et veldig fokus på aktivitet i barnehage og skoletid. Mens de som kommer inn har kanskje ikke like stort fokus på det da. Så kontinuitet både i midler, men også i kontaktpersoner.

Det er også flere faktorer som gjelder de aktuelle gruppenes livssituasjon, som kan gjøre at de kan synes litt utenfor rekkevidde for frivillige organisasjoner. Den mest vanlige er kanskje at innvandrere ofte vil ha mer enn nok med å skulle etablere seg med for eksempel jobb og skole på et nytt sted, slik en av informantene forteller:

De står langt unna arbeid, de har lite språk og de kommer jo til Norge med en bagasje. Så jeg har jo selvfølgelig forstått at behovspyramiden... friluftsliv og selvrealisering er ikke det som står øverst på ønskelisten. Det er jo tryggheten.

Frivillig engasjement og deltakelse er ofte knyttet til det å ha barn. Når barnas hverdagsaktiviteter endrer seg, påvirker det foreldrenes deltakelse, slik en av informantene har observert:

Vi hadde veldig tett samarbeid med en organisasjon. Hun som ledet den, hadde barn på skolen. Nå er de barna utav skolen, det har gått veldig bra og de går på videregående skole, og hennes engasjement har falt.

En annen informant forteller at mange av dem som bor i hans område, er leietakere som ikke blir boende på stedet:

Det er noen faktorer som er vanskeligere å gjøre noe med enn andre. For eksempel så er [område] 50 prosent leietakere, og vi opplever mye mindre deltakelse blant leietakere enn fra eiere fordi de har mindre investering i nærmiljøet.

Noen informanter peker på at det av og til hender at ulike beboere i området har konflikter seg imellom, på individ- eller gruppenivå. En informant forteller følgende:

Andre typer utfordringer er at det har opp gjennom årene vært noen gnisninger mellom ulike personligheter og sånne ting der, så det er noe med å være var på det og ha noen som på en måte kan bidra til å fortsette, veilede og overvåke, og følge litt med da. I hvert fall i oppstarten når de etablerer seg fordi det kan være generasjoner, personlighetstyper, kulturforskjeller, alt mulig som gjør at det er mer krevende å drive en organisasjon enn hvis du er en gjeng med homogene folk som har samme mål og samme kulturell bakgrunn og mindset.

Det er ulike synspunkter blant informantene på hvorvidt det å ha egne aktiviteter for visse befolkningsgrupper bidrar til økt deltakelse. En av informantene gir uttrykk for sin mening slik:

Noen ganger så tenker man at alt skal inkluderes og ha fellesaktiviteter, og da blir de som ikke er vant med å komme redde når vedkommende ikke kan språket. Jeg tror at man må være begge deler, ikke enten eller, men både og, at man kan gi dem mulighet til enkeltaktiviteter som er etnisk basert, og at man skal være åpne for dette.

En annen informant advarer derimot mot dette: «Det hadde vært utrolig uheldig hvis barn og ungdom skulle blitt dratt inn i klubber som kun var for barn med tyrkisk bakgrunn for eksempel, da.»

Informantene i studien peker altså på flere ulike faktorer som hemmer og fremmer et godt inkluderingsarbeid. Det ser ut til at det i arbeidet med marginaliserte grupper er avgjørende å bygge opp tillit over tid. I det følgende skal vi se nærmere på hvordan tillitsbygging også er avgjørende for å øke den sosiale kapitalen i områdene, ikke minst når det gjelder marginaliserte grupper. Spørsmålet er imidlertid: *Hva slags sosial kapital er det man skaper, og hvilken sosial kapital er det behov for?*

Områdesatsinger og sosial kapital

Sosial kapital defineres ofte som sosiale nettverk, normer og tillit som kan bidra til å legge til rette for koordinering og samarbeid med tanke på gjensidig nytte (Putnam, 1993). De siste tiårene har forskning vist at sosial kapital bidrar til å binde lokalsamfunn sammen, integrere marginaliserte grupper og fremme helse og livskvalitet (Putnam, 2000; Wollebæk & Selle, 2012; Farrell et al., 2004). En av kjerneideene i områdesatsinger er derfor at mangelen på sosial kapital bidrar til marginalisering i et område. En del av satsingene legger derfor vekt på å bidra til å øke den sosiale kapitalen i området (Agger et al., 2016). Man skiller i denne sammenheng gjerne mellom ulike typer sosial kapital. Tillitsbaserte samarbeidsrelasjoner mellom medlemmer i et lokalsamfunn kalles ofte samlende (*bonding*) sosial kapital, mens tillitsbaserte samarbeidsrelasjoner mellom grupper eller samfunn kalles brobyggende (*bridging*) sosial kapital (Putnam, 1993). Selv om det kan være viktig å styrke den samlende sosiale kapitalen i et område, er ikke nabolag den eneste kilden til viktige sosiale kontaktpunkter. Regionale, nasjonale, internasjonale og etter hvert digitale sosiale kontaktpunkter blir stadig viktigere, og det er forskjeller med hensyn til hvor mye tid ulike innbyggere bruker i nabolaget sitt (Urry, 2012). Økt mobilitet, endrede arbeidsmønstre og utvidede sosiale nettverk har bidratt til at områdesatsinger langt på vei har blitt avløst av satsinger innenfor en hel by eller region, slik man for eksempel har gjort i Storbritannia (Matthews, 2012).

Det er altså ikke nok å styrke den samlende sosiale kapitalen innenfor et område, ettersom den brobyggende sosiale kapitalen gir tilgang til eksterne ressurser og informasjon (Hindhede, 2016). Forskere har dessuten trukket frem at man ikke bare kan være opptatt av hvordan tillit, verdier og nettverk kan bidra til egenmestringsmobilisering (*empowerment*), slik at målgruppen kan løfte seg selv opp, men at det også er behov for å fremheve myndighetenes rolle i slike utviklingsprosesser (Harris, 2002; Rothstein & Stolle, 2008). Skal man danne grunnlag for kollektiv handling og samskaping, er det med andre ord behov for å etablere vertikale nettverk mellom myndighetene og aktører i lokalsamfunnet (Agger & Jensen, 2015; Guribye, 2018).

Slike tillitsbaserte samarbeidsrelasjoner på tvers av maktstratifikasjoner i samfunnet kalles ofte lenkende (*linking*) sosial kapital (Woolcock, 2001). Dette kan for eksempel innebære formelle eller uformelle forbindelser mellom kommunale ledere og grupper eller individer i lokalsamfunnet. Etableringen av slike forbindelser er imidlertid tidkrevende og fordrer investering i relasjonsbygging over tid (Guribye, 2018). På denne bakgrunnen har vi undersøkt områdesatsingenes tilnærminger til interaksjon med marginaliserte grupper og hva slags forutsetninger disse tilnærmingene har for å skape ulike

former for sosial kapital.¹ I utgangspunktet identifiserer vi tre hovedformer basert på graden av interaksjon mellom områdesatsingen og målgruppen:

- 1) begrenset eller ingen direkte interaksjon med målgruppen
- 2) kortvarig interaksjon med målgruppen
- 3) utvidet kontakt med målgruppen over tid

Vi diskuterer hvordan de ulike tilnærmingene skaper ulike forutsetninger for å generere *brobyggende* og *lenkende* sosial kapital på tvers av grupperinger.

Begrenset eller ingen direkte interaksjon med målgruppen

De fleste av informantene våre var enige i at det er utfordrende å nå marginaliserte grupper i områdesatsingene. En av informantene fra kommunene peker for eksempel på følgende: «Vi lurer alltid på om vi snakker med de rette personene. Når vi de rette menneskene? Når vi innvandrerbefolkningen for eksempel? Dette har vi lurt på. Noen får mye plass, andre mindre.» Informantene reflekterer over at marginaliserte grupper sjelden deltar i råd og folkemøter, og at det i tillegg er språkutfordringer som kan utgjøre en barriere.

Som vi har sett tidligere i dette kapitlet, er en vanlig tilnærming i områdesatsingene å forsøke å bøte på disse utfordringene gjennom å støtte lokale ildsjeler. De kan fungere som en slags *brobyggere* eller mellomledd som de lokale allerede har tillit til. Det er mange eksempler på at denne tilnærmingen gjør at kommunene kan inkludere marginaliserte grupper på en raskere måte og dermed ha muligheten til å generere *brobyggende* sosial kapital på tvers av grupperinger i lokalsamfunnet. Men mange hadde også utfordringer med å finne ildsjeler som kunne stå i en prosess over tid og bygge varige relasjoner: «Det som er negativt er at det er en mangel på ildsjeler som på en måte tar på seg ansvaret for ulike prosjekter. Det er veldig utmattende for mange når det kommer til stykket.» Dette førte som vi har sett til visse utfordringer knyttet til frafall, noe som var uheldig med tanke på å bygge stabile, tillitsbaserte relasjoner med målgruppen.

I flere områdesatsinger tilbød man også nye organisasjoner og sosiale entreprenører oppstartshjelp. Målet var å øke aktivitetene i området gjennom for eksempel nabolagsinkubatorer. Slike organisasjoner brukes gjerne som *brobyggere* eller døråpnere for å nå frem til marginaliserte grupper. En informant fra en nyoppstartet ungdomsorganisasjon i et av områdene forteller for eksempel følgende:

¹ Disse analysene danner også utgangspunkt for en separat vitenskapelig artikkel som er sendt inn til fagfellevurdering (Guribye et al., 2023).

Det er mange ungdom som føler at de ikke har blitt hørt, og det har vært naturlig at for å nå dem så har kommunen involvert oss, og så gir vi tilbakemeldinger på hva ungdommene føler, og hva som er bra og hva som kunne ha vært bedre.

En tilbakevendende utfordring er imidlertid å skape bærekraftige organisasjoner som evner å bestå over tid, også etter at områdesatsingen er avsluttet. Det betyr at den sosiale kapitalen som genereres ved å bruke ildsjeler og gamle eller nye organisasjoner som brobyggere mellom grupper, ikke nødvendigvis er bærekraftig over tid. Tidligere forskning har også vist at ideen om at det lokale foreningslivet kan brukes som en slags stedfortreder for marginaliserte grupper, både er lite evaluert og kan være problematisk på flere måter (Pestoff, 2012). Det er ikke gitt at behovene og synspunktene til de marginaliserte gruppene nødvendigvis ivaretas på best mulig måte gjennom disse organisasjonene (Mazzei et al., 2019). I likhet med områdesatsingene kan organisasjonene, og for så vidt også de lokale ildsjelene, ha problemer med å nå ut til og involvere marginaliserte målgrupper på en aktiv måte. Dette ser vi også i vårt materiale. Ved å støtte seg for tungt på det lokale foreningslivet og lokale ildsjeler risikerer man dermed i verste fall at de marginaliserte gruppenes medvirkning i områdesatsingene blir svært begrenset.

En annen utbredt tilnærming som skulle bidra til å styrke den *brobyggende* sosiale kapitalen, gikk ut på å oppfordre frivillige organisasjoner til å samarbeide med hverandre snarere enn å konkurrere om samme målgruppe. Ved å legge til rette for samarbeid gjennom møter, dialog og samlokalisering kan man legge et grunnlag som med tiden skaper tillit og *brobyggende* sosial kapital på tvers av organisasjoner. Men dette involverer ikke nødvendigvis marginaliserte grupper. Felles for disse tilnærmingene er også at de for kommunenes del innebar lite eller ingen direkte kontakt med målgruppen, og dermed hadde de liten mulighet til å bygge tillitsbaserte relasjoner i form av *lenkende* sosial kapital.

Kortvarig interaksjon med målgruppen

Tidligere forskning har vist at folkemøter ofte tiltrekker seg en smal gruppe av ressurssterke lokale innbyggere, så denne metoden gir begrenset tilgang til marginaliserte grupper (Klausen et al., 2013; Eimhjellen et al., 2021). Dette finner vi også igjen i vår undersøkelse. For å bøte på dette har flere områdesatsinger forsøkt å bruke andre, mer oppsøkende metoder for å komme i direkte kontakt med marginaliserte grupper i området. Dette inkluderer alt fra å gå fra dør til dør i nabolaget, folketrakk og utplassering av personell i campingvogn i sentrale gater til å invitere seg selv inn i etablerte og godt besøkte sosiale arenaer, for eksempel lokale frivilligsentraler.

En av informantene fra kommunene uttalte at frivilligsentralen «har vært et sted hvor jeg som koordinator og prosjektleder har blitt kjent med de som kanskje aldri dukker opp i store medvirkningsprosesser». Med andre ord belager man seg ikke utelukkende på ildsjelers eller frivillige organisasjoners kontakt med marginaliserte individer, men bruker slike mellomledd for å skape *direkte* kontakt mellom kommunen og målgruppen. Når det gjelder bruk av campingvogn, fortalte en annen informant fra kommunene følgende:

Det var jo samskaping som var tanken med hvem er det som kommer på et innbyggermøte, vi kan nesten forutse hvem som kommer og de treffer vi uansett. Men det der å aktivt oppsøke områder hvor man vet at det er vanskelig å mobilisere, og samtidig være utstasjonert på et tidspunkt hvor folk er på vei til og fra jobb og skole, hvor du kan på en måte smette inn en samtale. Det har vært kjempespennende og også litt pilotering i forhold til hvordan man jobber med involvering. Så der har det skjedd et kvantesprang i kommunen på ganske kort tid i forhold til den medvirkningsbiten.

Ved å invitere innbyggerne inn i campingvognen på en kopp kaffe og en prat, får man anledning til å ha direkte kontakt med representanter for målgruppen og bli kjent med deres perspektiver, behov og ressurser. Selv om tiden er begrenset, kan det være et viktig første skritt på veien mot å etablere relasjoner med målgruppen. Det vil imidlertid være behov for mer utstrakt kontakt over tid for å kunne etablere tillitsbaserte samarbeidsrelasjoner og *lenkende* sosial kapital. Flere av informantene ga uttrykk for at relasjonsbygging er avgjørende:

Det var tre ord vi alltid hadde i bakhodet. Først skaper vi relasjon, så finner vi ut hva som er relevant og så mobiliserer vi. Den har vært en viktig faktor da. Den tenker jeg egentlig er viktig i alt man jobber med hvis du skal få til et godt nærmiljø.

I noen sammenhenger innebar dette også tiltak for å bedre representativiteten i områdesatsingenes referansegrupper, med muligheten for jevnlig møter. En av informantene forklarte det slik:

Når vi startet områdesatsingen så var vi veldig på at vi skulle ha en veldig bred referansegruppe inn i selve programmet. Så vi jobbet så mye med å få en riktig representasjon av nasjonalitetsgrupper, interesseorganisasjoner, alder og funksjonshemmede, altså hele pakken. Vi brukte utrolig mye krefter på å prøve å få til den representativiteten.

Andre steder har man etablert ulike former for ungdomspaneler, rådssammensettinger og foreldrenettverk som kan bidra til å skape *brobyggende* sosial kapital og bryte ned barrierer mellom ulike grupper. Noen områdesatsinger trakk også frem betydningen av samlokalisering, der lokale aktører tilbys plassering i samme lokale, noe som skaper en åpen dør og bedre grobunn for samarbeid på tvers.

Utvidet kontakt med målgruppen over tid

De fleste av tilnærmingene som er skissert ovenfor, baserer seg altså på samarbeid med ildsjeler, organisasjoner, råd, styrer og nettverk. Det kan imidlertid være utfordrende å nå frem til personer utenfor etablerte nettverk. I en av områdesatsingene viste det seg faktisk at det var en fordel at det var et tilnærmet fravær av lokalt foreningsliv på stedet. Her tok man i bruk *dugnad* som en konkret inkluderingsmetodikk i områdesatsingen. Først engasjerte man lokale ildsjeler til å gå fra dør til dør for å snakke med folk. Deretter skapte man direkte relasjoner ved å invitere til en åpen idégenererende prosess som kartla behov og mulige løsninger. Her la man vekt på at alt egentlig burde defineres av beboerne i området.

Som ledd i en prosess som strakk seg over flere år på grunn av covid-19-pandemien, ble lokalbefolkningen, inkludert marginaliserte grupper, involvert i en konkret dugnad som gikk ut på å designe og bygge et fysisk møtested i området. Samtidig jobbet kommunen i bakgrunnen med å skaffe nødvendige byggetillatelse, osv. Gjennom å arbeide side om side med et bredt lag av lokalbefolkningen over flere år, inkludert ungdommer, innvandrere, pensjonister og arbeidsledige, var de kommunale medarbeiderne dermed i stand til å involvere og bygge tillitsbaserte relasjoner til marginaliserte grupper og sikre nedenfra-og-opp-perspektiver og -behov i prosessen. De marginaliserte individene utgjorde dermed heller ingen separat gruppe, men var en integrert del av det lokale dugnadslaget sammen med kommunen. Denne metodikken gjorde det dermed mulig å skape ikke bare *brobyggende* sosial kapital, men også *lenkende* sosial kapital på tvers av hierarkiske skillelinjer. En lokal frivillig oppsummerte inntrykket av denne kommunale tilnærmingen slik:

Det er ikke det stereotypiske bilde av det. For de [kommunen] er veldig tett på og de deltar aktivt i type dugnadsarbeid, og står der side om side og gjør oppgaver som kanskje ikke tilhører en kommunal byråkrat. Så det tror jeg er viktig altså at du får et personlig forhold til de som faktisk er med i det, og at de har den dialogen og at det ikke blir en instans du skal sende en søknad til. Det gjør det så lavterskel som mulig å ha den dialogen og den kontakten.

Frivillige aktørers bidrag til aktivering av barn og unge

Områdesatsingene som er inkludert i denne studien, har – om enn med ulike formuleringer – en nedfelt målsetting om å øke barn og unges deltakelse (Eimhjellen et al., 2021). Tidligere i kapitlet har vi beskrevet hvordan områdesatsingene samarbeider med frivillige aktører for å øke den demokratiske deltakelsen og den sosiale kapitalen. I denne delen ser vi nærmere på hvorvidt representanter fra frivillige organisasjoner og myndighetsansvarlige opplever at et slikt samarbeid har hatt betydning for barn og unges deltakelse i medvirkningsprosesser og i frivillig aktivitet, og i så fall hvordan. Dette beskriver vi ved hjelp av i følgende undertemaer: i) samarbeid mellom ulike aktører som jobber med barn og unge, ii) øke barn og unges deltakelse i medvirkningsprosesser og iii) øke barn og unges deltakelse i frivillig aktivitet.

Samarbeid mellom ulike aktører som jobber med barn og unge

Som beskrevet i kapittel 3 har områdesatsingene spilt en viktig rolle i å koordinere aktiviteter og skape samarbeid mellom forskjellige frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. Flere av områdesatsingene har også lagt til rette for samarbeid som er spesielt rettet mot barn og unge. I Trondheim ble det opprettet et nettverk for alle som jobber med barn og unge i området Saupstad-Kolstad. Dermed får man brobyggende sosial kapital på tvers av de involverte aktørene. Dette inkluderte blant annet representanter fra skolene, barne- og familietjenesten, fritidsklubb, idrettslag, kirken og moskeen. Flere av informantene beskriver dette nettverket som svært positivt og som noe som bidrar til å bygge tillit og forståelse mellom aktørene. En informant som representerer en idrettsorganisasjon, forteller at nettverket oppleves som såpass viktig at det sannsynligvis kommer til å bestå også etter at områdesatsingen er avsluttet:

Intervjuer: Dette nettverket for alle som jobber med barn og unge i bydelen, er det noe du tenker kommer til å stå igjen etter områdesatsingen?

Informant: Ja, absolutt. Det er et viktig nettverk for informasjon og ikke minst det å se og høre hverandre.

I andre områdesatsinger har man lagt vekt på å samlokalisere offentlige tjenester med ulike frivillige aktører som jobber med barn og unge. Målet har vært å skape tette bånd og en lav terskel både for å opprette og opprettholde kontakt. En ansatt i en frivilligsentral opplever at dette åpner opp for at ulike aktører kan dra veksler på hverandres kompetanse og kunnskap, noe som igjen får konsekvenser for ulike aktiviteter og tiltak for barn og unge i bydelen. Den ansatte beskriver effekten av samlokaliseringen på denne måten:

Ja, det er et uvurderlig samarbeid. Dette her er noe vi driver fram sammen, så selv om frivilligsentralen da ikke er direkte tilknyttet områdesatsingen, så har vi alle disse treffpunktene og det er viktig for meg også som ny, så har det vært helt avgjørende for at jeg skal på en måte kjenne til [bydel] fra flere kanter da. Vi drar veksel på hverandre og da blir det en synergieffekt når vi snakker sammen og får en felles oppfatning.

Øke barn og unges deltakelse i medvirkningsprosesser

Områdesatsingene jobber også med å øke barn og unges sivilsamfunnsengasjement og gi dem økt kompetanse på demokratiske prosesser. En av områdesatsingene forteller at de i praksis har en såkalt involveringstrapp med ulike nivåer av innbyggerinvolvering i programmet (Arnstein, 1969). Det laveste nivået handler om å få ut informasjon og få reaksjoner på informasjonen, og her er frivillige organisasjoner ofte viktige informasjons- og formidlingskanaler. Det neste nivået beskrives som en type samskaping, hvor lokale aktører involveres i konkrete prosjekter når det skal velges løsninger. Det siste nivået handler om å delegere beslutninger til innbyggere eller frivillige organisasjoner. Dette kan blant annet gjøres ved at sivilsamfunnsaktører kommer med forslag til aktiviteter som skal få tildelt penger, og så stemmer innbyggerne på forslagene. På dette nivået har områdesatsingen også samarbeidet med skolene for å få frem stemmene til barn og unge i bydelen.

Det siste nivået er jo dette som man kan kalle politisk innovasjon gjennom samskaping, og der har du denne *ung medvirkning* i en tidligere satsing som er blitt en permanent ordning. Der har man en stor prosess annethvert år hvor man involverer 1200 ungdommer gjennom skolen og sånt på å fremme forslag til bydelsutvalget på saker som skal opp.

Andre områdesatsinger har opprettet egne ledertreningsprogrammer for ungdommer og/eller ungdomsråd som har jobbet med lokalsamfunnsutvikling. Flere ansatte forteller om eksempler på ungdommer som etter å ha deltatt i slike programmer eller råd, har fortsatt å delta aktivt i den offentlige debatten.

I én satsing ble det i forbindelse med oppstarten av et ungdomsråd også utviklet et valgfag i demokrati i samarbeid med den lokale ungdomskolen. Dette var blant annet mulig fordi personen som hadde ansvaret for ungdomsrådet, også var ansatt i skolen. En ansatt i kommunen forteller at ungdomsrådet blant annet har jobbet med lokalsamfunnsutvikling gjennom innovasjonscamper både på ungdomsskolen og på videregående skole, og at dette har vært viktig for å få ungdommene til å forstå hva som menes med

demokrati og demokratiske prosesser. I tillegg opplever den ansatte i kommunen at ungdomsrådet har vært viktig for å få frem stemmene til ungdommer som selv har innvandret til Norge, eller som har foreldre som har innvandret til Norge:

Jeg vil si at der vi har lyktes mest i å få kontakt og forståelse i forhold til innvandrergrupper har kanskje vært gjennom det ungdomsrådarbeidet som har vært gjort. Der har de vært veldig godt representert og du kan si det er en ny generasjon innvandrere, men det har blitt en stor del av vår satsing, og det har blitt kanskje det samarbeidet hvor ikke-etniske nordmenn i størst grad har tatt en rolle og stilling til utvikling i bydelen, og har jobbet med omdømme.

Ansatte i kommunen opplevde at de kunne dra veksler på valgfaget i demokrati da de startet opp ungdomsrådet, blant annet når det gjaldt rekruttering til rådet. Utfordringen med dette arbeidet var at det på mange måter var avhengig av en ildsjel og en person som hadde ulike roller i lokalsamfunnet. Ungdomsrådet ble av den grunn først og fremst et viktig prosjekt i områdesatsingen, snarere enn en vedvarende struktur i lokaldemokratiet.

Øke barn og unges deltakelse i frivillig aktivitet

Frivillige aktiviteter blir av alle områdesatsingene ansett som gode arenaer for å skape samlende sosial kapital. En forutsetning er imidlertid at disse aktivitetene har deltakere fra ulike grupper i området, og særlig barn og unge både fra majoritets- og minoritetsgrupper. Som nevnt i kapittel 2 er det de større, etablerte barne- og ungdomsorganisasjonene som når flest innbyggere, og som har strukturer som gjør dem i stand til å inngå i ulike typer samarbeid med det offentlige. Disse organisasjonene blir dermed naturlige samarbeidspartnere for områdesatsingene. En ansatt i et større, etablert idrettslag beskriver dette slik:

Men det har vært litt kjepphesten til [idrettslag] som vi har prøvd å si til politikerne. At hvis du ikke har et stort organisert idrettslag så vil du få et ganske fragmentert idrettsmiljø. For da vil du få mange ulike miljøer med lag som starter opp med seg selv og andre som er fra samme kultur. Jeg sier ikke at det kun blir det, men man ser litt at det er flere som har prøvd på det for å si det pent oppgjennom. Det hadde vært utrolig uheldig hvis barn og ungdom skulle blitt dratt inn i klubber som kun var for barn med tyrkisk bakgrunn for eksempel da.

På den andre siden har områdeløftene også forsøkt å løfte nye initiativer og mindre organisasjoner for på den måten å nå ut til nye grupper av barn og unge. En kommunalt ansatt argumenterer med at de – ved å bruke midler fra områdesatsingen til å støtte nye tilbud – bidrar til økt lokal frivillighet og tilpassede tilbud til grupper som i mindre grad deltar i sivilsamfunnet. Den samme personen mener at dette i noen tilfeller kan være viktigere enn å bruke områdesatsingens midler til å støtte allerede etablerte organisasjoner som driver godt arbeid. En ansatt i en etablert barne- og ungdomsorganisasjon mener derimot at sistnevnte strategi kan føre til at områdesatsingen støtter tiltak som har mindre sannsynlighet for å vare over tid:

Det er alltid nye ting du får støtte til og ikke ting som allerede er etablert. Det er en utfordring synes vi da. For vi vet at kontinuitet og ikke minst forutsigbare aktiviteter er det som avler aktivitet da. En del av disse prosjektene som områdesatsingen var med å gi støtte til istedenfor å gi støtte til [en annen stor barne- og ungdomsorganisasjon] eller oss, de eksisterer ikke noe mer nå. Mens våre tiltak som har vært her siden tidlig 2000-tall de eksisterer fortsatt, men vi har ikke fått støtte til de tiltakene.

Samtlige områdesatsinger i denne studien har også inkludert et foreldreperspektiv i arbeidet for å øke barn og unges deltakelse. I Drammen kommune samarbeidet de både med skolen og idrettsrådet for å ansette aktivitetsledere i barneskolen som også var ledere i idrettslag etter skolen. Dette ga mange barn en enklere overgang til organiserte fritidsaktiviteter. I tillegg ble koblingen mellom skolen og fritidsaktiviteten en trygghet for mange foreldre og en mulighet til å få mer informasjon om hva som ble forventet av dem. En ansatt i kommunen beskriver det på denne måten:

For i områdesatsingen i 2014 så gjorde man en tvist i satsingen. Det var at man skulle fokusere på barn og unge for å nå de voksne. Man endret ikke hovedmålene, så det har vært vanskelig å måle hovedmålene, men retningen ble snudd gjennom barn, og der skal vi mobiliserer de voksne. Jeg tror det er en riktig strategi å gjøre da. Så ser man det at barna får tillit til disse [aktivitetslederne], og da er det lettere for foreldrene fordi dette er det barnet mitt ønsker, og da er det lettere å koble seg på.

Det er også flere eksempler på områdesatsinger som har subsidiert deltakeravgiften, slik at ikke foreldrenes økonomi skal bli en barriere for barn og unges deltakelse. Andre satsinger har bevisst støttet organisasjoner som jobber aktivt for å øke foreldrenes deltakelse i ulike roller, verv og posisjoner,

slik at de kan få en økt forståelse for norsk organisert frivillighet og det norske samfunnet generelt. En ansatt i et idrettslag forteller hvordan en slik strategi har gitt resultater:

Jeg ser at dette er det første året vi har klart å få inn ganske mange foreldre med innvandringsbakgrunn i ulike verv og styrer. Da [idrettslag] brakk ryggen da hadde man et motto. Fordi det var en dugnad der man bygde en ballbinge og det var førti mennesker som drev dugnad. Der stoppet han ene plutselig opp og snudde seg rundt og sa: «Ja, idretten er fargeblind, men dugnaden er hvit.» Fordi man hadde ikke klart å få med noen innvandrerforeldre på dugnader.

Oppsummering

Deltakelse og evnen til egenmestringsmobilisering (*empowerment*) som skal gjøre marginaliserte grupper i stand til å løfte seg selv opp, er to beslektede hovedprinsipper i områdesatsinger. At lokalsamfunnet deltar, ser med andre ord ut til å være avgjørende for at områdesatsingene skal få den nødvendige legitimiteten og forankringen lokalt. I dette kapitlet har vi undersøkt hvilke arbeidsformer og prinsipper man legger til grunn for å inkludere marginaliserte grupper. Ettersom satsingsområdene ofte har en høy andel beboere med innvandringsbakgrunn, er mye av arbeidet naturlig nok rettet mot innvandrerbefolkningen, men målgruppen omfatter også andre utsatte grupper som personer utenfor arbeidslivet, ungdommer og eldre.

Arbeidet med å inkludere minoritetsbefolkningen foregår ofte gjennom samarbeid med lokale frivillige organisasjoner, foreldregrupper eller ildsjeler, blant annet ved å arrangere fellesmøter, nabolagsfester og andre arrangementer. Den mest typiske fremgangsmåten går ut på at kommunene og frivillige organisasjoner lokalt samarbeider om å inkludere marginaliserte grupper. Slik sett fungerer organisasjonene som et bindeledd mellom kommunen og lokalbefolkningen. De tjener som en døråpner, ettersom de ofte har tillit blant beboerne, og som et talerør for satsingsområdene. Men denne tilnærmingen medfører også en del utfordringer som påvirker og vanskeliggjør arbeidet med å inkludere marginaliserte grupper i områdesatsingen.

Informantene i studien peker på flere ulike utfordringer i denne sammenhengen, og disse er i tråd med faktorer som tidligere forskning på frivillig engasjement blant innvandrere har pekt på (Eimhjellen & Arnesen, 2018; Espegren et al., 2023). Kort sagt handler barrierer for inkludering gjennom områdesatsinger om at mange i lokalbefolkningen ikke behersker norsk, at lokalbefolkningen kan ha lavere tillit til mennesker utenfor sin egen etniske gruppe og til myndighetene, at mange ikke kjenner til eller forstår den norske formen for frivillighet (for eksempel foreldrefrivillighet knyttet til barns fritidsaktiviteter), at mange er i en livssituasjon der frivillighet nedprioriteres

fordi de har nok med å håndtere andre aspekter ved livet, som jobb, skolearbeid og familie, og at kultur- og språkforskjeller mellom ulike innvandrergupper kan skape utfordringer for organisasjoner og aktiviteter.

Faktorer som viste seg å fremme inkluderingsarbeidet, var for eksempel å bruke lokale ildsjeler som døråpnere til ulike innvandrermiljøer, å arrangere uformelle lavterskeltilbud, -aktiviteter og -møteplasser, å gjøre frivilligheten og det lokale organisasjonslivet mer synlig i lokalmiljøet og ikke minst å sørge for at det er de samme personene fra kommunen som koordinerer innsatsen over tid, slik at man kan utvikle varige og tillitsbaserte relasjoner i lokalmiljøet. Å bygge opp tillit over tid ser dermed ut til å være avgjørende i arbeidet med marginaliserte grupper.

For å skape sosial kapital – slik områdesatsingene ønsker – er det nødvendig å bygge slik tillit. Men også hvilken type sosial kapital som genereres, kan være avgjørende. Forskning har vist at det ikke er nok å styrke den samlende (*bonding*) sosial kapitalen i et område. For å få tilgang til eksterne ressurser og informasjon er det også nødvendig med brobyggende (*bridging*) sosial kapital (Hindhede, 2016). Forskere har dessuten pekt på at man ikke bare kan være opptatt av hvordan tillit, verdier og nettverk kan fremme evnen til egenmestringsmobilisering (*empowerment*) slik at målgruppen kan løfte seg selv opp, men at det også er behov for å vektlegge myndighetenes rolle i slike utviklingsprosesser. I den sammenheng fremstår lenkende (*linking*) sosial kapital i form av tillitsbaserte relasjoner på tvers av hierarkiske skillelinjer som avgjørende. Dette innebærer for eksempel at kommunen oppretter direkte relasjoner med marginaliserte grupper eller tilbyr unge mennesker i lokalsamfunnet opplæring i lederskap for å sikre medvirkning i lokale utviklingsprosesser over tid.

Ideen om at det lokale foreningslivet kan brukes som en slags stedfortreder for marginaliserte grupper kan være problematisk på flere måter (Pestoff, 2012), og det er ikke gitt at behovene og synspunktene til de marginaliserte gruppene nødvendigvis ivaretas på best mulig måte gjennom disse organisasjonene (Mazzei et al., 2019). I likhet med områdesatsingene kan organisasjonene, og for så vidt også de lokale ildsjelene, ha problemer med å nå ut til og involvere marginaliserte målgrupper på en aktiv måte. I tillegg kan det være utfordrende å utforme tiltak som varer over tid. Dette ser vi også i vårt materiale. Ved å støtte seg for tungt på det lokale foreningslivet risikerer man dermed i verste fall dårlig at de marginaliserte gruppene medvirkning i områdesatsingene blir svært begrenset.

Ifølge vårt materiale er tilnærminger som involverer direkte kontakt med målgruppen over tid, mest lovende når det gjelder å bygge *lenkende* sosial kapital. I et av satsingsområdene arbeidet for eksempel de kommunale medarbeiderne side om side med et bredt lag av lokalbefolkningen, inkludert ungdommer, innvandrere, pensjonister og arbeidsledige, over flere år, og på den måten var de i stand til å involvere marginaliserte grupper og sikre nedenfra-og-opp-perspektiver og -behov i prosessen (Guribye et al., 2023).

Utviklingen i de unges deltakelse i bydeler med områdesatsinger

I dette kapitlet bruker vi data fra Ungdata-undersøkelsene til å undersøke utviklingen i de unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter i bydeler med områdesatsinger. Deretter sammenligner vi disse funnene med utviklingen i bydeler uten områdesatsinger i samme kommune. Vi undersøker hvilke organiserte aktiviteter de unge er med på, hvor ofte de er med på aktiviteter, hvordan de vurderer tilbudene i nærområdet, og om de føler seg trygge når de ferdes ute i nærområdet. Vi er først og fremst interessert i å finne ut om utviklingen er annerledes blant unge i satsingsbydeler enn i bydeler uten områdesatsinger.

Måling av deltakelse og vurdering av nærmiljøtilbudet

Vi bruker en rekke spørsmål fra Ungdata-undersøkelsene til å måle de unges deltakelse i frivillige foreningsaktiviteter og finne ut hvordan de vurderer området hvor de bor og går på skole (se også Frøyland, 2017). De unges sivilsamfunnsdeltakelse måles på to måter. Begge tar utgangspunkt i følgende spørsmål: «Hvor mange ganger den siste måneden har du vært med på aktiviteter, møter eller øvelser i følgende organisasjoner, klubber eller lag?» Svarkategoriene er idrettslag, fritidsklubb, religiøs forening, kor/korps/orkester, kultur-/musikkskole eller annen organisasjon/lag/forening, og svarskalaen er ingen ganger, én-to ganger, tre–fire ganger, fem ganger eller mer.

Med den første målingen ønsker vi å finne ut om de unge er med på frivillige aktiviteter i det hele tatt. Mer spesifikt undersøker vi om de unge er med på i hvert fall én aktivitet minst én gang i uka eller ikke. Selv om det for noen ikke høres så mye ut å være med på bare én aktivitet ukentlig, viser data fra Ungdata-undersøkelsene at rundt en fjerdedel av de unge faktisk ikke er med på noen av de aktivitetene det spørres om. I den andre målingen utnytter vi all informasjonen om hvor ofte de unge deltar på aktiviteter. Vi lager en indeks av svarkategoriene, der høye verdier betyr at man ofte er med på aktiviteter i løpet

av uka, mens lavere verdier betyr at man sjeldnere er med på aktiviteter. En høy score på indeksen kan da både komme av at man deltar i én idrettsaktivitet fem ganger i uka, eller at man deltar i fem ulike aktiviteter fem ulike dager i uka. Det er altså aktivitetsnivået som teller. Indeksen har en skala fra 0 til 1.

For å få et overblikk over hvordan deltakelsen i frivillige foreningsaktiviteter ser ut, starter vi med å se på forskjellen mellom bydeler med områdesatsing og de andre bydelene i kommunene. Tabell 2 viser andelen av unge som er med minst en gang i uka på ulike aktiviteter, samt andelen som er med på bare en av aktivitetene ukentlig. Når det gjelder idrett, går det tydelig frem at unge i bydeler med områdesatsing ikke er like aktive som unge i andre bydeler. Halvparten av elevene på skoler i satsingsbydeler driver med idrett minst én gang i uka, mens dette gjelder mer enn seks av ti i andre bydeler. Bildet er omvendt hvis vi ser på deltakelsen i fritids- eller ungdomsklubber og religiøse foreninger. Her er det flest elever fra satsingsbydeler som deltar, mens andelen i begge tilfeller er markant lavere for unge i andre bydeler. Når det gjelder de andre foreningsaktivitetene, er det ikke de store forskjellene. Endelig viser den nederste rekken i tabellen at det er 5 prosentpoeng flere av de unge i de øvrige bydelene som deltar på en aktivitet minst én gang i uka, sammenlignet med unge i satsingsbydelene.

Tabell 2: Foreningsaktivitet minst én gang i uka (prosent)

	Satsingsbydeler	Andre bydeler	N
Idrettslag	49,78	61,08	95 300
Fritids- eller ungdomsklubb	28,80	16,84	92 250
Religiøs forening	27,38	17,63	91 978
Korps, kor, orkester	6,51	7,70	91 790
Kultur- eller musikkskole	9,99	11,25	91 533
Annen forening	25,33	23,18	92 029
Minst én av aktivitetene	73,50	78,09	87 822

Vi ser også nærmere på hvordan de unge vurderer kvaliteten på nærområdet sitt. Grunnen til at vi er opptatt av dette, er at en stor del av poenget med områdesatsingene har vært å forbedre lokalmiljøet der de unge bor. Her tar vi utgangspunkt i to spørsmål. Det første spørsmålet ber de unge vurdere de fysiske rammene og tilbudene i nærområdet. Spørsmålet er formulert som følger: «Tenk på områdene rundt der du bor. Hvordan opplever du at tilbudet til ungdom er når det gjelder ...» Her skal de unge angi et tall på en skala fra 1 (svært bra) til 5 (svært dårlig) for å vurdere følgende: «Lokaler for å treffe andre unge på fritida (fritidsklubb, ungdomshus eller lignende)», «Idrettsanlegg», «Kulturtilbudet (kino, konsertscener, bibliotek eller lignende)» og

«Kollektivtilbudet (buss, tog, trikk eller lignende)». Tabell 3 viser at de unge i satsingsbydelene er mer fornøyde med lokalene der de kan treffe andre unge, enn ungdommer som ikke bor eller går på skole i et satsingsområde. Når det gjelder vurderingen av idrettsanlegg, er det omvendt. Der er de unge utenfor satsingsområdene mest tilfredse. Dette stemmer godt overens med bildet av de unges deltakelse i fritidsaktiviteter ovenfor. Kulturtilbudet og kollektivtilbudet vurderes som dårligere i satsingsområdene enn andre steder.

Tabell 3: Vurdering av kvaliteter ved nærområdet (svært bra eller nokså bra; i prosent)

	Satsingsbydeler	Andre bydeler	N
Idrettsanlegg	62,36	73,67	93 110
Lokaler for å treffe andre unge på fritida (fritidsklubb, ungdomshus)	52,64	43,18	93 504
Kulturtilbudet (kino, konsertscener, bibliotek)	43,26	59,21	92 712
Kollektivtilbudet (buss, tog, trikk)	72,51	80,90	93 436

For å samle informasjonen i de enkelte vurderingene har vi laget en samlet indeks basert på de fire vurderingene. Indeksen er skalert fra 0 til 1, og jo høyere verdier man får, desto mer fornøyd er man med nærområdet. På tvers av alle kommunene er gjennomsnittet 23 i satsingsbydelene og 22 i de andre bydelene. Bildet er med andre ord ganske likt når man ser samlet på alle kommunene over hele perioden.

Det andre spørsmålet om nærområdet handler om trygghet. Det er formulert som følger: «Når du er ute om kvelden, opplever du det som trygt å ferdes i nærområdet der du bor?» Svarkategoriene her er «Ja, svært trygt», «Ja, ganske trygt», «Usikker» og «Nei, jeg føler meg utrygg». Som tabell 4 viser, er det en markant forskjell i hvor trygge de unge føler seg, avhengig av om de bor i et satsingsområde eller ikke. For eksempel føler 38 prosent av de unge i satsingsområdene seg svært trygge, mens dette tallet er cirka 50 prosent i andre områder.

Tabell 4: Trygt å ferdes ute på kvelden der man bor

	Satsingsbydeler	Andre bydeler
Ja, svært trygt	38,31	49,56
Ja, ganske trygt	38,31	37,22
Usikker	17,54	10,34
Nei, jeg føler meg utrygg	5,84	2,88
Total (N)	100 (29 862)	100 (63 897)

I de videre analysene av dette spørsmålet oppgir vi andelen som svarer ja på spørsmålet om de er trygge når de ferdes ute i nrområdet. Det vil si at de to øverste kategoriene i tabell 4 slås sammen og sammenlignes med de to nederste, som også slås sammen.

Utvikling i bydeler med områdesatsinger

Vi har til nå undersøkt om unge i satsingsbydeler skiller seg fra unge i andre bydeler når det gjelder de relevante spørsmålene i Ungdata-undersøkelsene. Slike generelle forskjeller kan være avgjørende for om et område blir valgt ut til å inngå i en satsing, men det sentrale spørsmålet når det gjelder områdesatsingenes virkemåte, er om de unge i satsingsbydelene har økt deltakelsen og blitt mer fornøyde med nrområdet i den perioden området har fått et løft. Gitt at en del av perioden vi undersøker, var preget av covid-19-krisen, er et beslektet spørsmål om satsingsbydelene var mer eller mindre robuste med tanke på de unges deltakelse og opplevelse av nærmiljøet når vi sammenligner med andre bydeler. Vi undersøker disse spørsmålene ved å sammenligne utviklingen over tid i satsingsbydeler med øvrige bydeler.

Siden områdesatsingene har vært forskjellige i de fem kommunene med tanke på det konkrete innholdet, konteksten og implementeringen, og siden Ungdata-undersøkelsene dekker ulike år i hver kommune, analyserer vi kommunene enkeltvis. Vi starter med Oslo.

Oslo: Bydeler med og uten områdesatsinger over tid

I Oslo har man holdt på med områdesatsingene i en del år, og det finnes data fra Ungdata-undersøkelser som er koblet til bydelsnivået, for 2015, 2018 og 2021 (2012-dataene inneholder ikke bydelsinformasjon). Mest kjent er Groruddalssatsingen som startet i 2007, og som dekker bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Det er også to andre pågående satsinger: Oslo indre øst-satsingen, som er forankret i bydelen Gamle Oslo med områdene Tøyen og Grønland, og Oslo sør-satsingen, som er forankret i bydelen Søndre Nordstrand, og som særlig har vært rettet mot områdene Holmlia syd og Bjørnerud. Alle de tre områdesatsingene er nærmere beskrevet i delrapport 1 (Eimhjellen et al., 2022).

Vi starter med å se på Groruddalen. Figur 1 viser utviklingen på de fire variablene for de unge som bor i bydelene som dekkes av Groruddalssatsingen, og de unge som bor i bydeler uten noen av Oslos tre områdesatsinger. Det mest iøynefallende er det markante fallet i andelen unge som er med på minst én ukentlig aktivitet, som vises øverst til venstre. Denne utviklingen fra 2018 til 2021 kan best tolkes som en direkte konsekvens av covid-19-pandemien og den påfølgende nedstengingen i 2020.

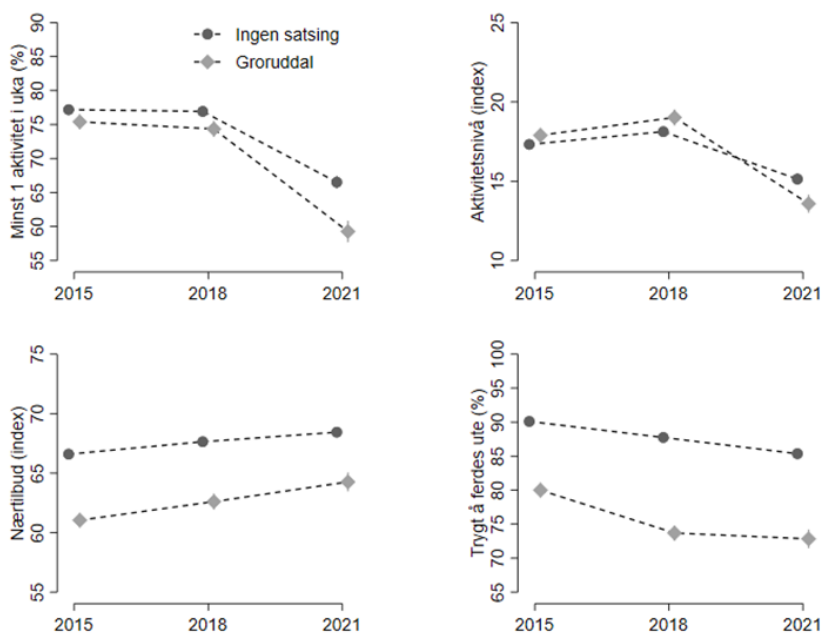
Fallet i organisert aktivitet gjelder unge i hele Oslo. For eksempel viser figuren et fall på litt under 10 prosentpoeng for unge som ikke bor i en satsingsbydel. Vi ser imidlertid at de unge i Alna, Bjerke, Grorud eller Stovner har blitt enda hardere rammet enn de andre. Når det gjelder disse ungdommene, falt andelen som er med på minst én aktivitet i uka, med cirka 15 prosentpoeng. Det er altså en særlig sårbarhet knyttet til satsingsbydelene.

Vi ser også det samme mønstret når det gjelder aktivitetsnivået generelt. Frem mot 2018 var aktivitetsnivået oppadgående for alle unge, men så falt det mellom 2018 og 2021. Også her falt aktiviteten 2,5 indekspoeng mer i Groruddalen enn i det øvrige Oslo. Konsekvensen er at Groruddalens unge i 2021 har et aktivitetsnivå som er signifikant lavere enn andre unge, hvilket ikke var tilfellet tidligere.

De unge i satsingsområdene vurderer generelt tilbudene i nærområdet som dårligere enn unge i andre bydeler. Men som det fremgår nederst til venstre i figuren, har utviklingen i disse vurderingene gått i positiv retning fra 2015 til 2021. I denne perioden har vurderingene økt med 3 prosentpoeng. Samtidig ser vi at dette ikke var spesielt for Groruddalen, også andre unge i Oslo er blitt mer positive til tilbudene i nærområdet over tid. Selv om det statistisk sett er en forskjell i utviklingen – Groruddalens unge er blitt marginalt mer positive enn øvrige unge i Oslo – er det i praksis snakk om stort sett parallelle utviklinger (forskjellen er litt over 1 prosentpoeng).

Nederst til høyre i figuren ser vi at Oslos unge over tid har blitt mindre trygge. Den samme negative utviklingen er imidlertid blitt enda tydeligere blant de unge i Groruddalen mellom 2015 og 2018. Her falt andelen unge som følte seg trygge i nærområdet på kveldstid, fra 80 til 73,5 prosent, det vil si 4 prosentpoeng mer enn blant andre unge. Under covid-19-pandemien mellom 2018 og 2021 var utviklingen den samme i satsingsområdene som i de øvrige bydelene. Det betyr at det trygghetsunderskuddet som oppsto i satsingsområdene i Groruddalen fra 2015 og 2018, har vedvart i dataene fra de siste Ungdata-undersøkelsene vi har hatt tilgang på.

Figur 1: Aktivitetsdeltakelse, vurdering av tilbudene i nærområdet og trygghet. Utviklingen over tid i Groruddalen sammenlignet med bydeler uten områdesatsing.



Bildet for Oslo sør-satsingen er stort sett det samme som for Groruddalssatsingen. Figur 2 viser tydelig det markante fallet i de unges deltakelse i organiserte aktiviteter mellom 2018 og 2021. Men det som nok en gang er interessant, er at aktiviteten til unge i Oslo sør faller mer enn i det øvrige Oslo. Mer spesifikt faller andelen som var med på minst én aktivitet én gang i uka, fra 77 prosent i 2018 til bare 60 prosent i 2021 for unge i Oslo sør. Dette er omtrent 7 prosentpoeng mer enn fallet for andre unge. Mellom 2015 og 2018 var andelen som deltok i organiserte aktiviteter i Oslo sør-områdene, den samme som i det øvrige Oslo.

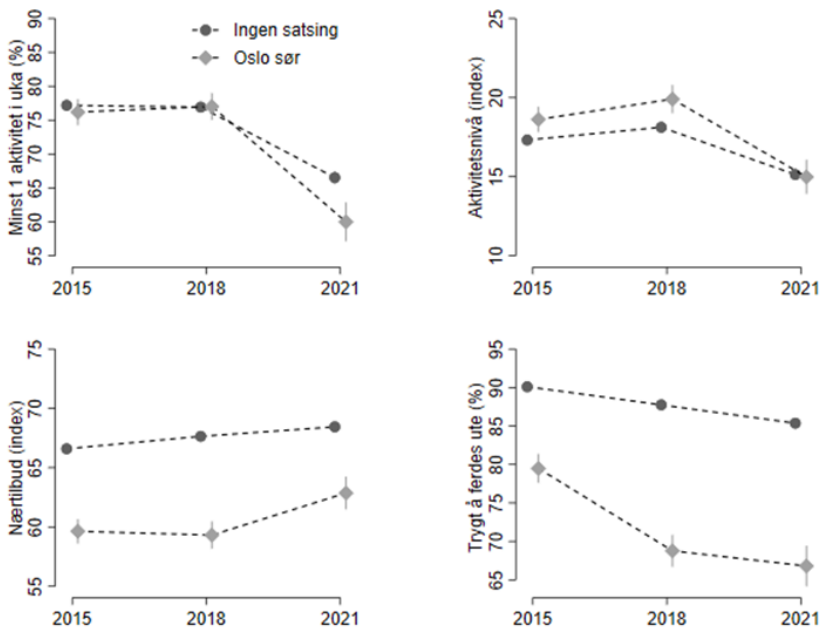
Skifter vi fokus fra andelen unge som er med på aktiviteter i det hele tatt, til de unges generelle aktivitetsnivå, ser vi også hvor sårbare satsingsområdene er overfor covid-19. Som figuren viser, er fallet i aktivitetsnivå størst blant unge i Oslo sør (rundt 2 indekspoeng større). Fra å ligge litt over andre unges aktivitetsnivå i både 2015 og 2018 ligger de unge i satsingsområdene på nivå med andre unge i 2021.

I Oslo sør er bildet av de unges vurdering av tilbudene i nærområdet litt annerledes enn i bydelene i Groruddalssatsingen. Sammenligner vi utviklingen i satsingsbydelene med andre bydeler i Oslo, var de ganske like frem til 2018,

men frem mot 2021 fant det sted en økning i tilfredsheten blant de unge i Søndre Nordstrand som ikke fant sted blant andre unge i Oslo. Mer spesifikt økte indeksen for vurderingen av tilbudene i nærområdet med rundt 3 prosentpoeng blant de unge i Oslo sør, mens den blant andre unge økte med mindre enn 1 prosentpoeng.

Når det gjelder følelsen av trygghet i nærområdet, ser vi det samme mønstret som i Groruddalen. I perioden fra 2015 til 2018 ble de unge i Oslo sør mer utrygge enn andre unge i Oslo. I 2018 sa rundt 9 prosentpoeng færre unge i satsingsområdene at de følte seg trygge i nærområdet, enn i 2015. Fallet for andre unge var bare rundt 2,5 prosentpoeng. Etter 2018 endret bildet seg igjen i den forstand at forskjellen mellom andelen trygge unge i Oslo sør og det øvrige Oslo ikke vokste ytterligere. Men tryggheten har fortsatt gått litt ned generelt etter 2018 (cirka 2 prosentpoeng).

Figur 2: Aktivitetsdeltakelse, vurdering av tilbudene i nærområdet og trygghet. Utviklingen over tid i Oslo sør sammenlignet med bydeler uten områdesatsing.



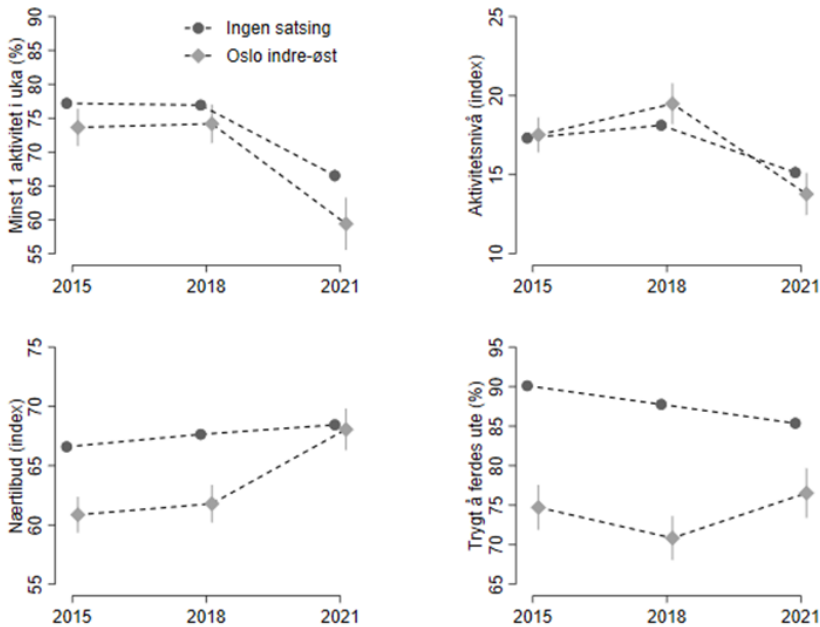
Den tredje områdesatsingen i Oslo er Oslo indre øst-satsingen på Grønland og på Tøyen i bydelen Gamle Oslo. Her ser vi også et stort fall i de unges deltagelse i organiserte aktiviteter etter 2018. Og som figur 3 viser, er det igjen slik at fallet i satsingsområdene er større enn andre steder. I områdene som dekkes av Oslo indre øst-satsingen, har andelen unge som er med på en aktivitet minst én

gang i uka, falt med 15 prosentpoeng, hvilket er cirka 5 prosentpoeng mer enn fallet blant andre unge i Oslo. Utviklingen i det generelle aktivitetsnivået, som vises øverst til høyre i figuren, peker i samme retning. Unge i satsingsområdene ble særlig hardt rammet av covid-19 når det gjelder deltakelse i organiserte aktiviteter.

Nederst til venstre i figuren vises de unges vurdering av tilbudene i nærområdet. Her er utviklingen positiv. Unge i Gamle Oslo har som andre unge blitt mer fornøyde med tilbudene i nærområdet, men siden 2018 har økningen vært markant større i Gamle Oslo enn andre steder. Faktisk er forskjellen i vurderingen av tilbudene i nærområdet på rundt 6 indeks-poeng i 2015 helt borte i 2021.

I 2015 var andelen unge som følte at det var trygt å ferdes ute i nærområdet på kveldstid, mye lavere i Gamle Oslo enn i bydelene i Oslo uten områdesatsinger. I disse bydelene svarte 90 prosent av de unge at de var trygge, mens kun 75 prosent av de unge på skoler i Gamle Oslo svarte det samme. Dette har endret seg markant i den seneste målingen. Etter å ha følt seg relativt utrygge i 2018 har de unge i Oslo indre øst blitt mye tryggere. Andelen unge som føler seg trygge, har falt litt i Oslo generelt, mens den har økt med 6 prosentpoeng i bydelene i Oslo indre øst-satsingen. Forskjellen mellom Oslo indre øst-bydelene og de andre bydelene er dermed blitt betydelig mindre i løpet av perioden.

Figur 3: Aktivitetsdeltakelse, vurdering av tilbudene i nærområdet og trygghet. Utviklingen over tid i Oslo indre øst sammenlignet med bydeler uten områdesatsing.



Oslo: Utviklingen etter elevenes kjønn og innvandringsbakgrunn

Områdesatsingene er komplekse tiltak med mange ulike formål og en bred vifte av virkemidler. Et av hovedelementene er imidlertid at de skal fungere som integreringstiltak, særlig med tanke på å forbedre levekårene til barn og unge med innvandringsbakgrunn, og fremme muligheten til å delta i sivilsamfunnet (se også kapittel 4). I Ungdata-undersøkelsene for Oslo er det mulig å se spesifikt på minoritetsungdommene. Her ser vi på de tre områdesatsingene i Oslo samlet og på to av de fire utfallene: (i) andelen som er med på organiserte aktiviteter minst én gang i uka, og (ii) de unges vurdering av tilbudene i nærområdet. Selv om vi primært retter oppmerksomheten mot elevenes innvandringsbakgrunn, deler vi også gruppene inn i gutter og jenter. Tidligere forskning har vist at særlig minoritetsjenter deltar mindre i aktiviteter enn andre unge (Ødegård & Fladmoe, 2017), og de siste Ungdata-undersøkelsene bekrefter dette. Det anvendte datagrunnlaget viser for eksempel at 66 prosent av minoritetsjentene er med på organiserte aktiviteter minst én gang i uka, mens andelen er noe større for minoritetsgutter (75 %), majoritetsjenter (72 %) og majoritetsgutter (75 %). For fullstendighetens skyld har vi lagt til tabeller som

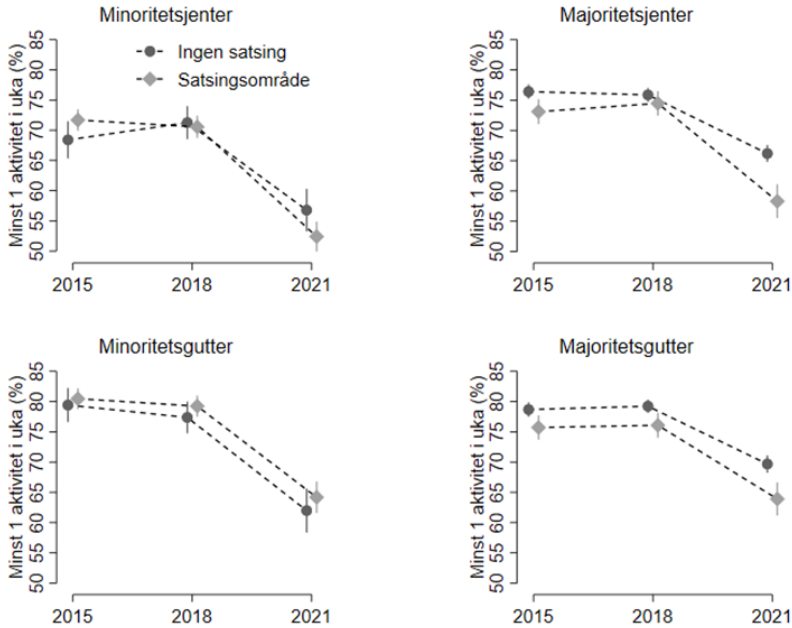
viser de fire utfallene både for minoritetsjenter og -gutter og majoritetsjenter og -gutter i rapportens appendiks.

Figur 4 viser utviklingen i aktivitetsdeltakelse i bydeler med og uten områdesatsing. Utviklingen for minoritets- og majoritetsjenter vises øverst, mens utviklingen for minoritets- og majoritetsgutter vises nederst. Figuren viser først og fremst at det fallet i aktivitet vi har sett mellom 2018 og 2021, gjelder for alle de de fire gruppene, uansett om de bodde i et satsingsområde eller ikke. Når det er sagt, betyr det også noe for utviklingen om bydelen er en del av en områdesatsing eller ikke – men bare for jentene. Utviklingen innenfor og utenfor satsingsområdene er den samme både blant minoritetsgutter og majoritetsgutter (jf. de parallelle linjene nederst i figuren), men dette er altså ikke tilfelle for jentene.

Når det gjelder jentene med innvandringsbakgrunn, er den langsiktige tendensen at de som bor i et satsingsområde, er hardest rammet med hensyn til deltakelse. Ikke bare har minoritetsjentene i satsingsområdene hatt det største fallet av alle i andelen aktive (19 prosentpoeng fra 2015 til 2021), denne gruppen har også hatt et større fall enn minoritetsjenter utenfor satsingsområdene. Over hele perioden er nedgangen i aktiviteten til jenter med innvandringsbakgrunn nesten 8 prosentpoeng større i satsingsområdene enn i andre områder.

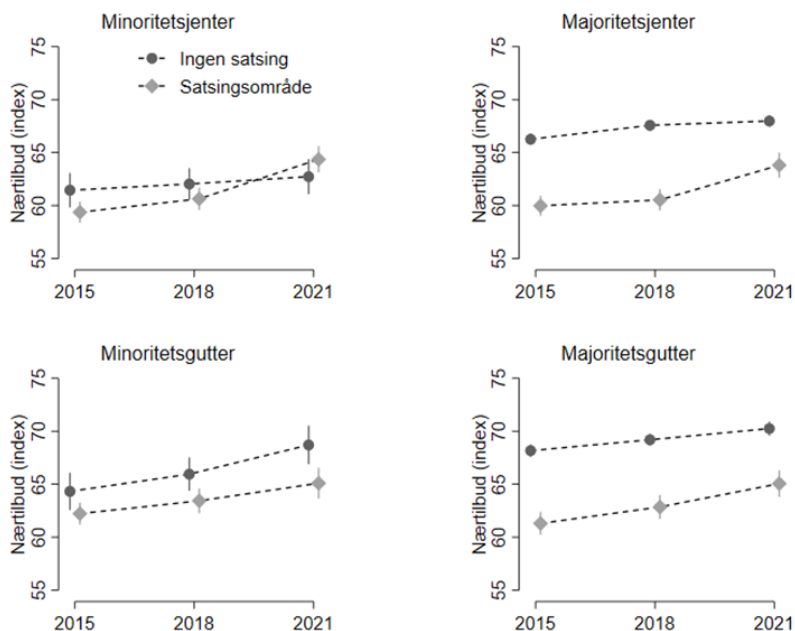
Når vi ser på majoritetsjentene, viser imidlertid bildet at utviklingen handler mer om kjønn enn om innvandringsbakgrunn. Deltakelsen til majoritetsjentene i bydeler med og uten satsing var ganske lik i 2015 og helt lik i 2018, men i 2021 oppsto det en betydelig forskjell på 8 prosentpoeng. Andelen jenter som ikke er med på organiserte aktiviteter i satsingsbydelene, øker altså sammenlignet med andelen jenter i andre bydeler, uavhengig av om jentene har innvandringsbakgrunn eller ikke. Dette samspillet mellom bosted og bakgrunn gjelder ikke guttene, verken de med innvandringsbakgrunn eller de med majoritetsbakgrunn.

Figur 4: Aktivitetsdeltakelse. Utviklingen over tid i bydeler med og uten områdesatsing i Oslo fordelt på kjønn og innvandringsbakgrunn.



Figur 5 viser hvordan de unge vurderer tilbudene i nærområdet i bydeler med og uten områdesatsing fra 2015 til 2018, basert på kjønn og innvandringsbakgrunn. Alle gruppene viser en tendens til å vurdere tilbudene i nærområdet på en mer positiv måte gjennom perioden. Akkurat som for deltakelsen i aktiviteter ser vi imidlertid at samspillet mellom kjønn og bosted har betydning. Mellom 2018 og 2021 ble både minoritets- og majoritetsjentene i satsingsområdene rundt 3 prosentpoeng mer fornøyde enn minoritets- og majoritetsjentene i de andre bydelene i Oslo. Som vi ser nederst i figuren, er utviklingen for guttene stort sett den samme uansett om de bor i et satsingsområde eller ikke.

Figur 5: Tilbud i nærområdet. Utviklingen over tid i bydeler med og uten områdesatsing i Oslo fordelt på kjønn og innvandringsbakgrunn.



Analysene av data fra Ungdata-undersøkelsene for Oslo viser at covid-19-pandemien førte til et markant fall i andelen unge som var med på én ukentlig aktivitet, og i aktivitetsnivået generelt mellom 2018 og 2021. Nedgangen var større i bydeler med områdesatsinger. Nedstengingen av samfunnet fikk altså større følger for aktivitetsdeltakelsen til unge i satsingsområder enn i andre områder i Oslo. Når det gjelder tilfredshet med tilbudene i nærområdet, er nivået generelt lavere i satsingsområder enn i andre områder, men over tid har tilfredsheten økt, både i områder med og uten satsinger. Tilfredsheten har imidlertid økt mer i Oslo sør og i Oslo indre øst enn i bydeler uten områdesatsinger. Dette kan indikere at noen av tiltakene som iverksettes i regi av områdesatsingene, avspeiles positivt i de unges syn på tilbudene i nærområdet. Over tid føler de unge i Oslo seg generelt også mindre trygge når de ferdes ute i nærområdet om kvelden. Utrykgheten har blitt større i bydeler med enn i bydeler uten satsinger. I Oslo indre øst har trykgheten imidlertid økt etter 2018.

Analysene av kjønn og innvandringsbakgrunn viser at det var et større fall i aktivitet blant jenter med innvandringsbakgrunn i satsingsområder enn i andre områder, og at dette også gjaldt jenter med norskfødte foreldre.

Utviklingen handler altså mer om kjønn enn om innvandringsbakgrunn. Når det gjelder tilbudene i nærområdet, vurderes de mer positivt over tid av jenter i satsingsområder enn av jenter i det øvrige Oslo.

Bergen: Bydeler med og uten områdesatsinger over tid

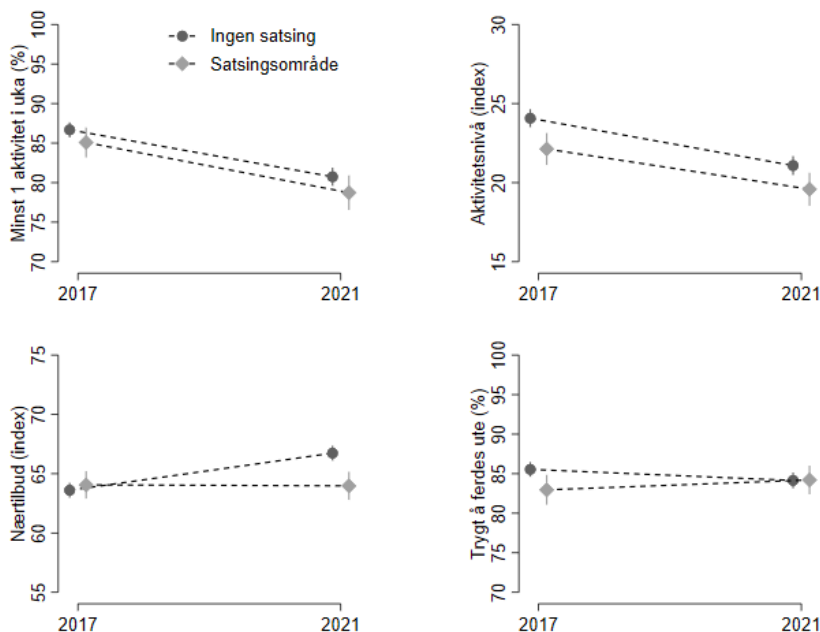
I Bergen har man siden 2011 hatt satsinger i områdene Indre Laksevåg, Loddefjord og Olsvik i Laksevåg bydel, området Solheim Nord i Årstad bydel og området Ytre Arna i Arna bydel. Her ser vi på utviklingen i de unges deltakelse i aktiviteter og vurdering av tilbudene i nærområdet fra 2017 til 2021. Vi behandler de ulike satsingene samlet av datahensyn.

Figur 6 nedenfor viser at det i likhet med Oslo har vært en nedgang i de unges deltakelse i organiserte aktiviteter i covid-19-perioden. Andelen unge som er med på minst én ukentlig aktivitet, falt for eksempel med 6 prosentpoeng for hele Bergen kommune. Men Bergen skiller seg fra Oslo på to måter. For det første er nedgangen noe mindre enn den var i Oslo. For det andre – og det er mest interessant i denne studien – er det ingen forskjell på utviklingen i bydeler med og uten områdesatsing. Det gjelder både andelen som er med på organiserte aktiviteter i det hele tatt, og indeksen for det generelle aktivitetsnivået.

Det er imidlertid forskjeller mellom satsingsområder og andre områder når det gjelder de unges vurdering av tilbudene i nærområdet. I 2017 vurderte de unge som gikk på skoler i satsingsbydelene, tilbudene i nærområdet på samme måte som de unge i Bergen for øvrig. Men i 2021 oppsto det et skille. Da ble de unge utenfor satsingsområdene litt over 3 indekspoeng mer fornøyde med tilbudene i nærområdet, mens det var status quo for elever på skoler i bydeler med en områdesatsing. Denne utviklingen er altså motsatt av utviklingen i Oslo. Der var det de unge i satsingsområdene i Oslo sør og Oslo indre øst som ble mer tilfredse.

De unge i Bergen føler seg relativt trygge når de ferdes ute i nærområdet. I 2021 svarte for eksempel rundt 84 prosentpoeng at de var svært eller ganske trygge, både innenfor og utenfor satsingsområdene. Selv om de unge var nesten like trygge i 2017, er det en svak tendens til at de unge i satsingsområdene var litt mindre trygge enn unge andre steder i Bergen. Men denne forskjellen er altså forsvunnet i 2021.

Figur 6: Aktivitetsdeltakelse, vurdering av tilbudene i nærområdet og trygghet. Utviklingen i satsingsområder og andre områder i Bergen.



Trondheim: Bydeler med og uten områdesatsinger over tid

Trondheim hadde én områdesatsing mellom 2013 og 2021 i området Saupstad-Kolstad i bydelen Heimdal. I 2022 startet kommunen to andre områdesatsinger, men siden de faller utenfor den tidsperioden vi ser på i denne studien, ser vi bare på Saupstad-Kolstad-satsingen.

Figur 7 nedenfor viser utviklingen i Ungdata-utfallene for de unge som går på skole i satsingsområdene i Trondheim, og for de unge som går på skole andre steder i kommunen. Over tid har andelen unge som er med på én eller flere organiserte aktiviteter i uka, gått ned både i satsingsområdene og i andre områder. I satsingsområdene falt andelen med rundt 9 prosentpoeng. Selv om fallet kan se ut til å være litt mindre i andre områder, er det ikke noen statistisk signifikant forskjell i utviklingen.

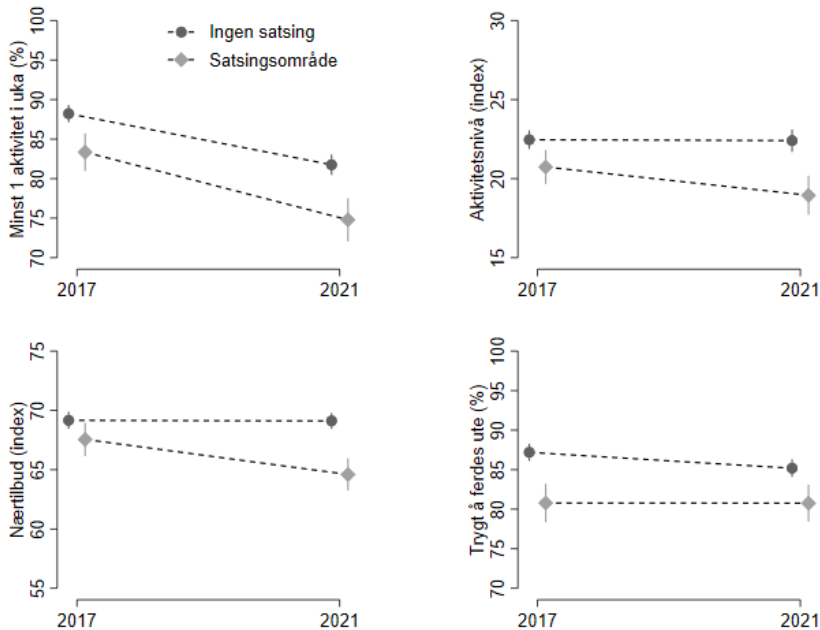
Når det gjelder det generelle aktivitetsnivået, er forskjellene i utviklingen litt tydeligere. Det generelle aktivitetsnivået blant unge utenfor Saupstad-Kolstad var gjennomsnittlig sett uendret fra 2017 til 2021. I satsingsområdene falt aktivitetsnivået med cirka 2 indekspoeng. Den statistiske usikkerheten er imidlertid såpass stor at vi ikke kan snakke om noen soleklar forskjell i utviklingen ($p = 0,07$).

Når det gjelder vurderingen av tilbudene i nærområdet, viser dataene at de

unge i satsingsområdene har blitt mindre fornøyde. Mer spesifikt falt vurderingene med rundt 3 prosentpoeng fra 2017 til 2021. Ettersom de unge andre steder i kommunen ikke endret vurderingene, vokste forskjellen mellom de unge i Saupstad-Kolstad og de unge i det øvrige Trondheim til rundt 4,5 indekspoenng.

De unge i satsingsområdene føler seg litt mindre trygge når de ferdes ute i nærområdet, enn andre unge i Trondheim, og tryggheten blant disse elevene har ikke endret seg over perioden vi ser på. Tryggheten til de unge utenfor satsingsområdene ser ut til å ha falt med 2 prosentpoeng. Gitt den statistiske usikkerheten rundt utviklingen i satsingsområdene kan vi imidlertid ikke med sikkerhet si at forskjellen mellom satsingsområdet og de andre områdene har blitt merkbart mindre over tid.

Figur 7: Aktivitetsdeltakelse, vurdering av tilbudene i nærområdet og trygghet. Utviklingen i satsingsområder og andre områder i Trondheim.



Stavanger: Bydeler med og uten områdesatsinger over tid

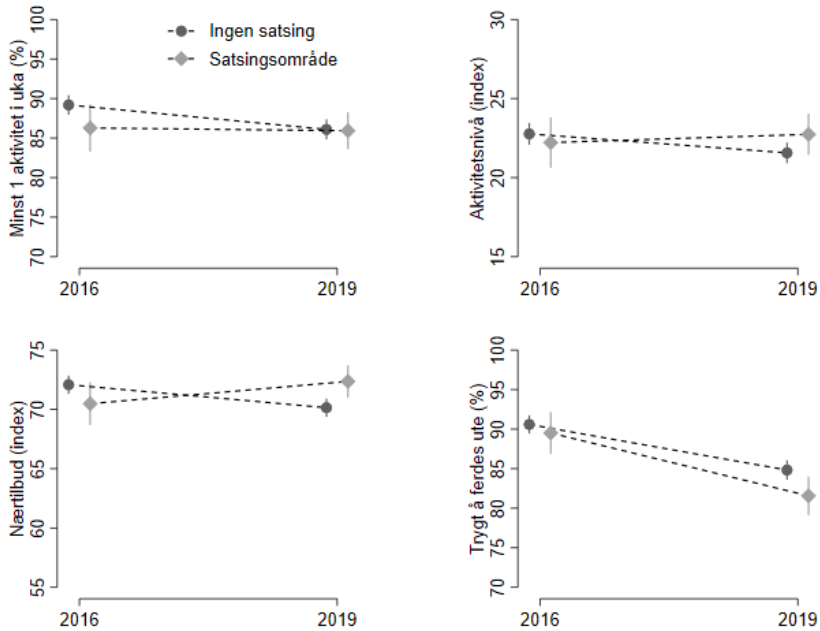
I Stavanger gjennomføres det områdesatsinger i bydelene Hillevåg og Storhaug. I Hillevåg er det snakk om et mindre områdeløft fra 2018 til 2020 med forlengelse til 2023. Den større Storhaug-satsingen ble igangsatt i 2014 og strekker seg frem til 2024. Av datahensyn ser vi på satsingene i Stavanger samlet.

Figur 8 nedenfor viser utviklingen for de unge som går på skoler i satsingsområder og andre områder i Stavanger mellom 2016 og 2019. Det er tydelig at de tilgjengelige dataene i dette tilfellet stammer fra tiden før covid-19-pandemien slo til. Figuren viser dermed ikke det samme drastiske fallet i deltakelse som tilsvarende figurer for Oslo, Bergen og Trondheim. I stedet ser vi at deltakelsen i organiserte aktiviteter er stabil og relativt høy i satsingsområdene (86 % deltar minst én gang i uka). Selv om deltakelsen kan se ut til å falle litt for de unge utenfor satsingsområdene, kan vi ikke, statistisk sett, skille de to utviklingene fra hverandre – verken når det gjelder andelen som er med på aktiviteter, eller indeksen for aktivitetsnivået.

De unges vurdering av tilbudene i nærområdet har imidlertid utviklet seg forskjellig i satsingsområdene og andre områder. I 2016 var det tilsynelatende de unge utenfor satsingsområdene som var mest fornøyde med tilbudene i nærområdet, men i 2019 snudde dette, og da var det de unge i satsingsområdene som var mest fornøyde. Sammenligner vi utviklingen blant de unge innenfor og utenfor satsingsområdene, har tilfredsheten med tilbudene med nærområdet økt 4 prosentpoeng mer blant de unge i satsingsområdene enn blant de unge i andre deler av Stavanger.

Nederst til høyre i figuren ser vi at de unges følelse av trygghet i nærområdet sank fra 2016 til 2019, både innenfor og utenfor satsingsområdene. Nedgangen i satsingsområdene og de andre områdene er estimert til henholdsvis 8 prosentpoeng og 6 prosentpoeng, men forskjellen er ikke signifikant. Det er dermed snakk om en generell nedgang for Stavanger i perioden.

Figur 8: Aktivitetsdeltakelse, vurdering av tilbudene i nærområdet og trygghet. Utviklingen i satsingsområder og andre områder i Stavanger.



Drammen: Bydeler med og uten områdesatsinger over tid

I Drammen kommune ble det gjennomført én områdesatsing i Fjell mellom 2009 og 2020, mens en annen satsing pågår i området Strømsø frem til 2030. Vi skal se på utviklingen fra 2016 til 2021 i disse satsingsområdene sammenlignet med andre områder i Drammen.

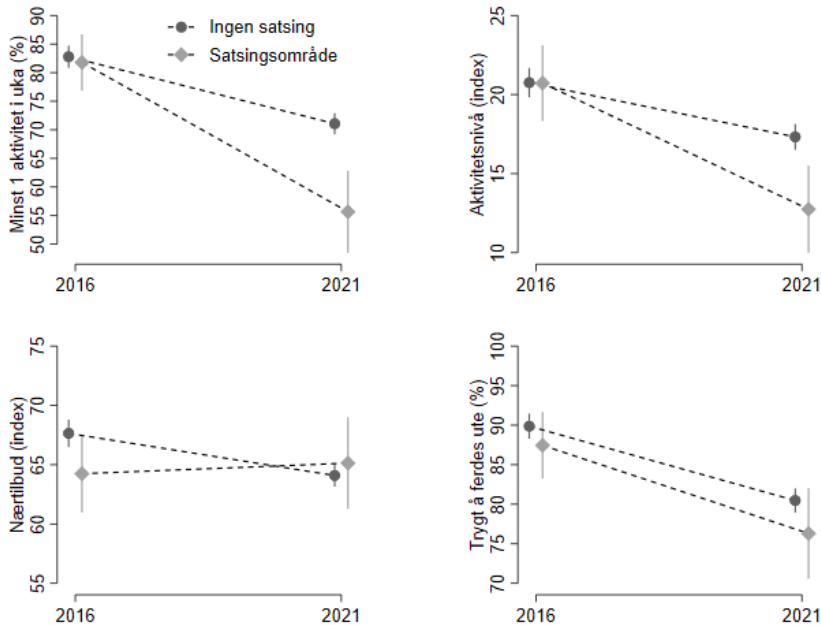
Figur 9 viser en ganske tydelig nedgang i de unges deltakelse i organiserte aktiviteter, særlig i satsingsområdene. I 2016 var 82 prosent av de unge i satsingsområdene med på minst én ukentlig aktivitet, mens andelen bare var 56 prosent i 2021. Andre unge deltok også mindre i 2021 enn tidligere, men nedgangen er ikke like markant. Fallet var 15 prosentpoeng høyere blant de unge i satsingsområdene. Situasjonen i Drammen ligner altså på den i Oslo.

Bildet er det samme når det gjelder det generelle aktivitetsnivået. I 2016 var aktivitetsnivået blant elever innenfor og utenfor satsingsområdene ganske likt, men i 2021 var nedgangen i aktivitetsnivå 5 prosentpoeng høyere blant elevene innenfor enn utenfor satsingsområdene. Dette er den største forskjellen i utvikling mellom satsingsområder og andre områder i noen av de fem kommunene i undersøkelsen.

Når det gjelder vurderingen av tilbudene i nærområdet, falt andelen fornøyde unge utenfor satsingsområdene med over 4 prosentpoeng mellom 2016 og 2021. I satsingsområdene fant det derimot ikke sted noen tydelig utvikling i de unges syn på tilbudene i nærområdet. Usikkerheten rundt tallene for de unge i satsingsområdene er imidlertid såpass stor at vi ikke kan snakke om en klar forskjell mellom disse og unge i andre områder ($p = 0,10$).

Som i flere andre kommuner føler de unge i Drammen seg mindre trygge når de ferdes ute i nærområdet på kvelden. I satsingsområdene anslås det at fallet i trygghet er 11 prosentpoeng, mens det er 9 prosentpoeng i andre områder. Disse utviklingene kan ikke skilles fra hverandre statistisk sett. Når det gjelder trygghet, minner bildet i Drammen dermed om bildet i Stavanger, selv om vi for Drammen har data etter covid-19-pandemien.

Figur 9: Aktivitetsdeltakelse, vurdering av tilbudene i nærområdet og trygghet. Utviklingen i satsingsområder og andre områder i Drammen.



Oppsummering

Ved å analysere data fra Ungdata-undersøkelsene har vi i dette kapitlet undersøkt hvordan utviklingen har vært i bydeler som har eller har hatt områdesatsinger, når det gjelder de unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, hvordan de vurderer tilbudene i nærområdet, og hvor trygge de føler seg i nærområdet på kveldstid. Denne utviklingen har vi så sammenlignet med utviklingen i bydeler uten områdesatsinger. Formålet har vært å se om utviklingen i satsingsområder har vært ulik utviklingen i områder uten satsinger. Den faktoren som først og fremst forklarer utviklingen vi har observert over tid for disse utfallene, er imidlertid covid-19-pandemien og den påfølgende nedstengingen av samfunnet. Den førte til en kraftig nedgang i aktivitetsdeltakelsen blant unge over hele landet. Vi har for øvrig også kunnet undersøke i hvilken grad nedstengingen hadde ulike konsekvenser i områder med og uten satsinger.

Analysene viste at fallet i aktivitetsdeltakelse var markant i alle byene der vi hadde data fra perioden før og etter nedstengingen (gjelder altså ikke Stavanger). Nedgangen i aktivitet var også større i mange av satsingsbydelene enn i andre bydeler, særlig i Drammen og Oslo. I Bergen og Trondheim var

ikke forskjellen i denne nedgangen særlig stor mellom satsingsområder og andre områder.

Videre viste analysene av utviklingen i de unges vurdering av tilbudene i nærområdet at forskjellene mellom satsingsområder og andre områder er store: De unge i satsingsområdene vurderte tilbudene i nærområdet som dårligere over tid. Disse forskjellene var særlig store i Oslo. Forskjellene i vurderingen av tilbudene i nærområdet over tid har imidlertid blitt mindre mellom satsingsområder og andre områder i noen av kommunene. Når det gjelder de unges følelse av trygghet når de ferdes ute i nærområdet på kveldstid, har de ikke blitt mer trygge, verken innenfor eller utenfor satsingsområdene. I noen kommuner og bydeler har de derimot blitt mer utrygge. Særlig i Oslo vokste utryggheten blant unge i satsingsområder mer enn i andre områder. I bydelen Gamle Oslo ser vi imidlertid et eksempel på det motsatte. Områdets unge er blitt tryggere over tid.

Analysene av data fra Ungdata-undersøkelsene for Oslo viste at fallet i aktivitet var større blant jenter i satsingsområder enn blant jenter i andre områder, uavhengig av om de hadde innvandringsbakgrunn eller ei. Omvendt så vi at jenter i satsingsområdene over tid vurderte tilbudene i nærområdet mer positivt enn jenter i andre områder, igjen uavhengig av bakgrunn. Dermed handler utviklingen i satsingsområdene, enten den er positive eller negativ i forhold til andre områder, mer om kjønn enn om innvandringsbakgrunn.

Oppsummerende diskusjon og konklusjon

I denne rapporten har vi gjort rede for en empirisk studie av frivillige aktørers roller i områdesatsinger. Vi har gjort en omfattende kvalitativ casestudie av satsinger i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen, der vi har intervjuet representanter fra kommunenes områdesatsinger og ulike typer frivillige organisasjoner. I tillegg har vi analysert data fra Ungdataundersøkelsene for disse bykommunene med hensyn til de unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Disse datakildene ligger til grunn for analysene som gjennom de ulike kapitlene har belyst sentrale temaer i prosjektet. I dette avslutningskapitlet oppsummerer og drøfter vi funnene knyttet til problemstillingene og forskningsspørsmålene som var utgangspunktet for studien.

Frivillige aktørers roller i områdesatsinger

I kapittel 2 undersøkte vi hvilke typer frivillige aktører som er involvert i områdesatsinger, og hvilke roller de har. Vi stilte følgende delspørsmål:

- Hvordan blir frivillige aktører inkludert i områdesatsinger, når i prosessen blir de involvert, hvilken grad av påvirkning har frivillige aktører, og hvilke roller har ulike typer frivillige aktører i områdesatsinger?
- Hvordan vurderer frivillige aktører ulike strategier som brukes for å inkludere frivillige i områdesatsinger? Hvordan reagerer de på dem, og hvordan mobiliserer de?
- Hvor levedyktige er de frivillige nettverkene og organisasjonene som etableres og støttes av det offentlige i områdesatsingene?
- Hvordan opplever frivillige aktører effekter og resultater av tiltak i områdesatsinger?

Studien har vist at kommunene samarbeider med tre hovedtyper av frivillige aktører i områdesatsingene: 1) etablerte frivillige organisasjoner, 2) frivilligsentraler og 3) nyopprettede organisasjoner. I tillegg involveres ofte lokale ildsjeler og uorganiserte frivillige i for eksempel dugnadsarbeid.

Etablerte frivillige organisasjoner, ofte innenfor idrett, har gjerne spesielt god kjennskap til lokalområdet, målgrupper og lokale utfordringer og er dermed en viktig samarbeidspartner for områdesatsingene i arbeidet med å inkludere ulike målgrupper. Mange av de etablerte frivillige organisasjonene opplever at deres rolle er å drive med egne aktiviteter, men at de også godt kan utvikle og forbedre disse, gjerne med støtte og midler fra områdesatsingene.

Frivilligsentraler er også viktige samarbeidspartnere og har en særlig viktig rolle som bindeledd mellom myndighetene, lokalmiljøet, befolkningen og organisasjonslivet i satsingsområdene. Frivilligsentralene opplever gjerne at de har et spesielt eierskap og nærhet til lokale utfordringer og et særlig ansvar for å løse disse. For dem er områdesatsingene nyttige fordi de bringer inn nye ideer, sikrer at prosjekter fullføres, og støtter utviklingen av samarbeidsnettverk med relevante aktører.

Myndighetene støtter gjerne også opp om og ønsker å etablere nye initiativer og organisasjoner i satsingsområdene for å nå spesifikke grupper det ellers er vanskelig å nå. Myndighetene anser rollen til disse initiativene og organisasjonene som noe mer instrumentell. De fungerer som interesserepresentanter for grupper som myndighetene har vanskelig for å nå, og som en stemme og et talerør for deres behov og perspektiver. I rapporten viser vi imidlertid til forskning som stiller spørsmålsteget ved om det lokale foreningslivet har et godt nok grunnlag til å representere slike grupper (Pestoff, 2012; Mazzei et al., 2019). En annen utfordring som både representanter fra kommunene og de frivillige organisasjonene i materialet vårt pekte på, er å skape selvstendige og levedyktige initiativer. I den forbindelse pekte kommunene på at støtte i form av kompetanseheving og opplæring i organisasjonsdrift var et viktig tiltak. Noen frivillige aktører uttrykte en viss skepsis mot å etablere nye initiativer og organisasjoner dersom dette ville gå på bekostning av støtte til eksisterende og velfungerende aktiviteter og organisasjoner.

Med tanke på myndighetenes satsinger på aktivt medborgerskap det siste tiåret og med tanke på at norsk frivillighet er i ferd med å bli mer ad hoc-basert og mindre lojal overfor de frivillige organisasjonene (Folkestad et al., 2015), ser det ut til å være viktig at områdesatsingene også har et bevisst forhold til uorganisert frivillighet.

Vi finner eksempler på at de frivillige aktørene inkluderes i områdesatsingene på ulike måter og til ulike tider, men en hovedtendens er at de blir inkludert tidlig i prosessen, og at de da får komme med innspill både til hvilke utfordringer som bør løses, og hvordan de bør løses. Et hovedinntrykk er at de frivillige aktørene opplever at myndighetene drar i samme retning som dem selv, og at de har mange av de samme målsettingene. Det er imidlertid myndighetene som har det største ansvaret og den styrende rollen i samarbeidet.

Faktorer som fremmer et godt samarbeid mellom frivillige og offentlige aktører i områdesatsinger, er god tilgang på ressurser (økonomiske og nettverk),

jevnlige møter mellom sentrale aktører og en inkluderende og engasjert kontaktperson i kommunen. Tilsvarende er manglende langsiktighet og kontinuitet faktorer som hemmer et godt samarbeid. Kontinuitet handler både om midler og personer. At de kommunale kontaktpersonene er fysisk til stede i satsingsområdene, trekkes av flere frivillige aktører frem som avgjørende for et godt samarbeid.

Samspill mellom myndigheter og frivillige aktører

I kapittel 3 så vi nærmere på hvordan samspeillet mellom myndighetene og frivillige aktører fungerer i områdesatsingene, og i hvilken grad samskaping blir brukt som strategi. Vi stilte følgende delspørsmål:

- Hvorfor velger kommuner spesifikke strategier for inkludering av frivillige aktører, og hvilke erfaringer har kommuner med ulike strategier og ulik metodikk for inkludering av frivillige aktører i områdesatsinger?
- I hvilken grad blir samskaping brukt som strategi i områdesatsinger, hvordan blir i så fall samskaping forstått, og finnes det ulike tilnærminger til samskaping i områdesatsinger?
- Hvilke faktorer bidrar til å hemme og fremme et vellykket samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører?
- I hvilken grad, og eventuelt hvordan, har områdesatsingene utviklet nye arbeidsformer og metoder for samarbeid med den nye frivilligheten?
- Hvordan opplever offentlige aktører effekter og resultater av tiltak i områdesatsinger?

I alle kommunene er det et aktivt samspill mellom de frivillige organisasjonene og områdesatsingene. De involverte aktørene varierer med hensyn til om de bruker begrepet *samskaping* for å beskrive denne samhandlingen, og samskaping vektlegges mer i noen kommuner enn i andre. Informantene omtaler gjerne samskaping som en form for samarbeid som bygger på likeverd mellom partene, men det er uklart om dette i større grad karakteriserer samhandlingen i kommuner som uttrykkelig vektlegger samskaping, enn i kommuner som omtaler samhandlingen med mer tradisjonelle begreper. I de kommunene som har gjort samskaping til en del av strategien til områdesatsingen, bidrar det imidlertid til at å heve bevisstheten rundt forholdet mellom frivillige organisasjoner og det offentlige.

Vi finner at den offentlige strategien for samhandling med frivillige organisasjoner, er tredelt. For det første tilbyr det offentlige økonomisk støtte som administreres på ulike måter. For det andre bidrar det offentlige med koordinering av lokale organisasjoner, tiltak og initiativer. Noen ganger gjør områdesatsingene dette selv, andre ganger støtter de lokale frivillige som påtar seg slike koordineringsoppgaver. Noen av områdesatsingene etablerer også

arenaer der de frivillige organisasjonene trekkes inn i koordineringen og prioriteringen av områdeløftets satsinger og bevilgninger. For det tredje støtter det offentlige nye sivilsamfunnsinitiativer som de håper kan bidra til å utvikle lokalsamfunnet.

Vi identifiserte noen spenninger mellom de offentlige og de frivillige aktørene med hensyn til behovene og interessene knyttet til hver av disse tre strategiene. Noen ganger sammenfaller aktørenes mål og holdninger, men andre ganger er det dilemmaer knyttet til hvor mye det offentlige skal fremme sine interesser vis-a-vis organisasjonene, i hvilken grad de skal bruke insentiver, og hvilke insentiver som er legitime å bruke for å oppå de de ønsker. Dette er et punkt offentlig sektor bør ha et bevisst forhold til når de skal inkludere og samarbeide med frivillige aktører i områdesatsinger.

En annen spenning er spenningen mellom behovet for å støtte initiativer og organisasjoner, gjerne på områder der det i utgangspunktet er lite frivillig organisering, og ønsket om at mottakerne ikke skal bli avhengige av denne støtten på sikt. I praksis er det vanskelig å vite hvordan man skal oppnå denne balansen, men det ser ut til at områdesatsinger der man ikke bare satses på økonomisk støtte, men også arbeider med å utvikle kompetanse, kultur og koordineringsevner, gir en mer bærekraftig frivillig organisering. Hvilke av de nyetablerte initiativene som er levedyktige etter at områdesatsingene er avsluttet, og hva som har gjort dem levedyktige, kan vi imidlertid ikke svare på i dette prosjektet.

Et beslektet dilemma er hvilke frivillige initiativer det offentlige bør støtte. De store, etablerte organisasjonene, ofte idrettslag, når mange mennesker og har dermed størst innvirkning på lokalsamfunnet. Å støtte dem vil derfor kunne gi størst ringvirkninger i lokalsamfunnet. Samtidig er det andre typer aktører som har større behov for støtte, og som jobber for andre aktverdige formål som uten innsats fra områdesatsingen kan forbli urealiserte. Dette er gjerne aktører som retter arbeidet mot deler av befolkningen som har lav sosioøkonomisk status, og som områdesatsingene ofte er særlig interesserte i å nå.

Det later til å være en gjensidig anerkjennelse av de forskjellige ressursene de offentlige og de frivillige aktørene bringer til samhandlingen. De frivillige organisasjonene har tilgang til befolkningsgrupper det offentlige ikke kan nå, og tillit fra grupper som ofte har lavere tillit til det offentlige. Samlet sett kan de mobilisere langt større ressurser enn det som inngår i denne delen av de offentlige områdesatsingene. Alt dette er ressurser som er utilgjengelige for offentlig sektor uten organisasjonene. I rapporten påpeker vi at ideen om at det lokale foreningslivet kan brukes som en slags stedfortreder for marginaliserte grupper i områdesatsingene, både er lite evaluert og kan være problematisk på flere måter (Pestoff, 2012). Det er for eksempel ikke gitt at behovene og synspunktene til de marginaliserte gruppene alltid ivaretas på best mulig måte av disse organisasjonene (Mazzei et al., 2019).

Områdesatsingene har på sin side mulighet til å yte økonomisk hjelp, bidra til koordinering både mellom og internt i organisasjonene og bidra til utvikling gjennom kunnskap og kompetanse. Hvilke av disse ressursene som er mest sentrale i relasjonene, varierer mellom de ulike frivillige organisasjonene. Én betingelse for at man skal lykkes med organiseringen av et områdeløft, er imidlertid at man i samhandlingen makter å legge til rette slik at man får utnyttet potensialet som begge parter kan bidra med.

Sosial integrering og sosial kapital

I kapittel 4 undersøkte vi hvilke roller frivillige aktører spiller når det gjelder sosial integrering av marginaliserte grupper og arbeidet med å utvikle sosial kapital i områdesatsinger. Vi stilte følgende delspørsmål:

- Hvilke tiltak og prosjekter er direkte rettet mot innvandrere og norskfødte barn av innvandrere?
- Hvordan jobbes det i områdesatsinger for å mobilisere innvandrere i medvirkningsprosesser, og da særlig dem med svake norskkunnskaper og begrenset erfaring med medvirkning? Hva er resultatene av slike mobiliseringsstrategier og tiltak?
- Hvordan involveres innvandrersamfunn og den nye frivilligheten i områdesatsingene, og hvordan balanseres målsettingen om å støtte opp om frivillig engasjement med målsettingen om å skape møteplasser og samhandling mellom ulike grupper?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom offentlige myndigheter og etablerte organisasjoner som skal bidra til bedre integrering og inkludering?
- Hvordan opplever innvandrersamfunn og etnisk baserte nettverk samarbeidet med områdesatsingene?

Utgangspunktet for enhver områdesatsing er at den skal være til nytte for alle som bor i det aktuelle området, selv om noen individer og grupper vil ha større nytte av det i praksis. Siden satsingsområdene har en høy andel beboere med innvandringsbakgrunn, er imidlertid mye av arbeidet rettet mot antatt utsatte grupper, for eksempel barn og unge og kvinner med innvandringsbakgrunn. Men også andre marginaliserte grupper som personer utenfor arbeidslivet eller rusmisbrukere kan være omfattet av områdesatsingen.

Studien viste at det er tre hovedtilnærminger i arbeidet med å inkludere marginaliserte grupper: 1) samarbeid med lokale frivillige organisasjoner, 2) samarbeid med ildsjeler og 3) arrangement av fellesmøter og offentlige arrangementer. Den mest typiske fremgangsmåten går ut på at kommunene og lokale frivillige organisasjoner i fellesskap jobber for å inkludere marginaliserte grupper. Her fungerer organisasjonene som et bindeledd og en døråpner

mellom kommunen og lokalbefolkningen. De har ofte har tillit blant beboerne og kan fungere som et talerør for satsingsområdene.

I kapittel 4 identifiserte vi flere utfordringer som er knyttet til inkluderingsarbeidet i områdesatsingene. Disse går blant annet ut på at mange i lokalbefolkningen ikke behersker norsk, at lokalbefolkningen kan ha lavere tillit til mennesker utenfor sin egen etniske gruppe og til myndighetene, at mange ikke kjenner til eller forstår den norske formen for frivillighet (for eksempel foreldrefrivillighet knyttet til barns fritidsaktiviteter), og at mange er i en livssituasjon der frivillighet nedprioriteres fordi de har nok med å håndtere andre aspekter ved livet, som jobb, skolearbeid og familie, og at kultur- og språkforskjeller mellom ulike innvandrergupper kunne skape utfordringer for organisasjoner og aktiviteter.

Faktorer som viste seg å fremme inkluderingsarbeidet, var for eksempel å bruke lokale ildsjeler som døråpnere til ulike innvandremiljø, å arrangere uformelle lavterskeltilbud, -aktiviteter og -møteplasser, å gjøre frivilligheten og det lokale organisasjonslivet mer synlig i lokalmiljøet og ikke minst å sørge for at det er de samme personene fra kommunen som koordinerer innsatsen over tid, slik at man kan utvikle varige og tillitsbaserte relasjoner i lokalmiljøet. Å bygge opp tillit over tid ser dermed ut til å være avgjørende i arbeidet med marginaliserte grupper. I arbeidet med barn og unge med innvandringsbakgrunn er derfor samarbeid med foreldregrupper sentralt i mange av satsingene. I noen kommuner har man også tilbudt unge opplæring i lederskap for å sikre større medvirkning fra målgruppen.

Til slutt i kapittel 4 undersøkte vi områdesatsingenes betydning for utviklingen av sosial kapital. Her fremhever vi betydningen av lenkende (*linking*) sosial kapital i form av tillitsbaserte relasjoner på tvers av hierarkiske skillelinjer. Det er ikke tilstrekkelig å bare arbeide for å styrke den samlende (*bonding*) sosiale kapitalen innenfor et område eller innad i grupper eller den brobyggende (*bridging*) sosiale kapitalen mellom områder eller grupper. Etableringen av nettverk og tillitsbaserte relasjoner mellom myndighetene og aktører i lokalsamfunnet kan danne grunnlag for kollektiv handling og samskaping, i tråd med myndighetenes satsing på samskaping og aktivt medborgerskap det siste tiåret. På den måten unngår man også usikkerheten som kan oppstå dersom man utelukkende belager seg på å benytte frivillige organisasjoner i området som stedfortredere og talerør for marginaliserte grupper. Myndighetenes satsing på samskaping og aktivt medborgerskap krever dessuten at områdesatsingene bruker nye metoder for å sikre medvirkning fra marginaliserte grupper.

I områdesatsingene bør myndighetene også legge vekt på å utvikle direkte og tillitsbaserte relasjoner med marginaliserte grupper. Vårt materiale viser at tilnærminger som involverer direkte kontakt med målgruppen over tid, er mest lovende når målet er å bygge lenkende sosial kapital. Ved å arbeide side om side med et bredt lag av lokalbefolkningen over flere år kan kommunene lykkes

bedre med å involvere marginaliserte grupper og inkludere nedenfra-og-opp-perspektiver i områdesatsingene.

Utviklingen i de unges deltakelse i bydeler med områdesatsinger

Til slutt, i kapittel 5, undersøkte vi i hvilken grad områdesatsinger bidrar til aktiv deltakelse blant barn og unge generelt og blant barn og unge med innvandringsbakgrunn. Vi stilte følgende delspørsmål:

- Hvordan har organisasjons- og aktivitetsdeltakelsen og opplevelsen av nærmiljøet blant barn og unge utviklet seg i satsingsområder?

For å svare på dette spørsmålet analyserte vi data fra Ungdata-undersøkelser og sammenlignet utviklingen i deltakelse blant unge i bydeler med og uten områdesatsinger. Den faktoren som først og fremst forklarer utviklingen i deltakelse over tid i disse områdene, er covid-19-pandemien og den påfølgende nedstengingen av samfunnet. Den førte til et fall i aktivitetsdeltakelsen. Vi undersøkte imidlertid også om nedstengingen hadde ulike konsekvenser i områder med og uten satsinger. Analysene viste at fallet i aktivitetsdeltakelse var markant, og at det var større i mange av satsingsbydelene enn i bydeler uten satsinger. Dette gjaldt særlig i Drammen og i Oslo. I Bergen og Trondheim var ikke denne forskjellen så stor. Analysene viste også at særlig i Oslo var forskjellene mellom satsingsområder og andre områder store når det gjaldt vurderingen av tilbudene i nærområdet. De unge i satsingsområdene vurderte tilbudene i nærområdet som dårligere. Samtidig har denne forskjellen over tid blitt mindre mellom satsingsområder og andre områder i noen av kommunene. Når det gjelder de unges følelse av trygghet når de ferdes ute i nærområdet på kveldstid, har utviklingen over tid vært negativ blant de unge i noen kommuner og bydeler, og de har følt seg mer utrygge. Særlig i Oslo økte denne utryggheten mer blant unge i satsingsområder enn blant unge i andre områder. I bydelen Gamle Oslo ser vi imidlertid et eksempel på det motsatte, og de unge der er blitt mer trygge over tid. Til slutt viste analysene at fallet i aktivitet var større blant jenter i satsingsområder enn blant jenter i andre områder, uavhengig av om de hadde innvandringsbakgrunn eller ei. Omvendt så vi at jenter i satsingsområdene over tid vurderte tilbudene i nærområdet mer positivt enn jenter i andre områder i Oslo, igjen uavhengig av bakgrunn. Utviklingen i satsingsområdene, enten den er positive eller negativ i forhold til andre områder, handler altså mer om kjønn enn om innvandringsbakgrunn.

Konklusjon

På et overordnet nivå vet vi relativt lite om hvor vellykkede områdesatsinger er med tanke på måloppnåelse (Rhodes et al., 2005). Det er få gode vitenskapelige effektstudier på dette feltet, ikke minst fordi det er vanskelig å måle hvilke faktorer som er virksomme. Det vi vet, er at områdesatsinger påvirker boligpriser, helse, barnehagedeltakelse og skoleresultater, men effektene av for

eksempel å skape møteplasser og medvirkning i områdesatsingene vet vi lite om (Andersen & Brattbakk, 2020). Myndighetenes investering i områdesatsinger kan altså sies å være basert på et relativt magert kunnskapsgrunnlag. Vår studie sier heller ikke noe om de generelle effektene av områdesatsingene, men den kan si noe om hvilke erfaringer aktørene har med ulike typer offentlige tilnærminger og strategier for samarbeid med frivillige aktører. Studien viser at det er et utbredt samarbeid med frivillig sektor i områdesatsingene, og at kommunene tar en rekke grep for å ivareta samarbeidet på en hensiktsmessig måte. På bakgrunn av kommunenes bestepraksis-erfaringer og beskrivelser av utfordringer i områdesatsingene kan vi gi følgende anbefalinger:

- Det er behov for mer forskning som kan si noe om hvilke elementer i områdesatsingene som har en effekt, og hvorvidt de er bærekraftige i et mer langsiktig perspektiv.
- Norsk frivillighet er i ferd med å bli mer ad-hoc-basert og uorganisert enn tidligere, noe som gjør at kommunene må være mer bevisst på hvordan de kan inkludere denne typen frivillighet i områdesatsingene.
- Kommunene bør være bevisst på hvorvidt nyetablerte organisasjoner som utvikles gjennom områdesatsingene, er bærekraftige på lang sikt.
- Det ser ut til at fysisk tilstedeværelse, tidlig medvirkning, kontinuitet i bemanningen og jevnlig møter mellom relevante aktører i satsingsområdet er faktorer som er avgjørende for at kommunene skal kunne etablere et godt samarbeid med lokalsamfunnet.
- Kommunene kan ikke gå ut fra at stemmene og behovene til marginaliserte grupper kan ivaretas fullt ut av stedfortredende organisasjoner som jobber med målgruppen. Derfor bør de i tråd med myndighetenes satsing på aktivt medborgerskap i større grad tilstrebe å inkludere de marginaliserte gruppene aktivt i områdesatsingene.
- Ved å arbeide side om side med et bredt lag av lokalbefolkningen over flere år kan kommunene lykkes bedre med å involvere marginaliserte grupper og inkludere nedenfra-og-opp-perspektiver i områdesatsingene.
- Erfaringer viser at folkemøter ofte ikke engasjerer et bredt nok lag av lokalbefolkningen. Derfor bør kommunene også ta i bruk andre metodikker som gjestebud, digitale løsninger, ildsjeler og oppsøkende strategier for å nå ut til et bredere lag av lokalbefolkningen.
- I et samskapingsperspektiv bør kommunene tidlig trekke lokale aktører inn i arbeidet med å koordinere og prioritere områdeløftets satsinger og bevilgninger.

- Når samskaping er en del av strategien til områdesatsingene, bidrar det til å heve bevisstheten rundt forholdet og maktbalansen mellom de frivillige og de offentlige aktørene og hvordan de kan utfylle hverandre.
- Når kommunene ikke bare satser på økonomisk støtte, men også arbeider med å utvikle kompetanse, kultur og koordineringsevner, legger de til rette for en mer bærekraftig frivillig organisering.

Litteratur

- Agger, A., Roy, P. & Leonardsen, Ø. (2016). Sustaining area-based initiatives by developing appropriate «anchors»: the role of social capital. *Planning Theory & Practice*, 17(3), 325–343. DOI: <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1195435>
- Agger, A. & Jensen, J.O. (2015). Area-based Initiatives—And Their Work in Bonding, Bridging and Linking Social Capital. *European Planning Studies*, 23(10), 2045–2061. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.998172>
- Andersen, P.L. & Bakken, A. (2020). *Oppvekstmiljø i utsatte byområder. Resultater fra Ungdata-undersøkelser i seks utvalgte kommuner*. (Notat 1: 2020). NOVA/OsloMet
- Andersen, B. & Brattbakk, I. (2020). Områdesatsinger i Norge. Et skjørt kunnskapsgrunnlag for strategier og tiltak. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(2), 130–147. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-02-03>
- Arnesen, D., Nordø, Å.D. & Sivesind, K.H. (2022). *Unges deltakelse i kulturfrivilligheten: Sosiale forskjeller i barn og ungdoms deltakelse i lokale kulturaktiviteter og inkludering i frivillige kulturorganisasjoner* (Rapport 2022:5). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnstein SR. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216–224. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bergen kommune. (2017). *Områdesatsing Bergen Kommune. Solheim Nord, Slettebakken, Indre Laksevåg og Ytre Arna. Rapport med anbefalinger for videre innsats*. Bergen kommune.
- Brudney, J L., Meijs, L.C. & van Overbeeke, P.S. (2019). More is less? The volunteer stewardship framework and models. *Nonprofit Management and Leadership*, 30(1), 69–87. DOI: <https://doi.org/10.1002/nml.21358>
- Drammen kommune (2020) *Metoder brukt i Drammen kommunes områdesatsingen Fjell 2020 – Mot en bedre framtid*. Drammen Kommune.
- Eimhjellen, I. & Guribye, E. (2023) Frivilligsentralane i Noreg. Har dei ein bindeleddsfunksjon? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 64(1), 45–63. DOI: <https://doi.org/10.18261/tfs.64.1>.

- Eimhjellen, I., Trøttestad, H.S., Mjelde, H. & Espegren, A. (2022). *Frivillige aktørers roller i områdesatsinger: En kunnskapsoversikt* (Rapport 2022:1). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Eimhjellen, I., Espegren, A. & Nærland, T. (2021). *Sivilsamfunn og integrering. En kunnskapsoppsummering* (Rapport 2021:03). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Eimhjellen, I., Espegren, A., Nordø, Å.D., Guribye, E. & Nødland, S.I. (2020). *Frivilligsentralenes kjennetegn og betydning i storbyene* (Rapport 18-2020). NORCE Samfunn.
- Espegren, A., Mjelde, H., Guribye, E., Danielsen, Å.Ø., Staver, A.B. & Eimhjellen, I. (2022). *Innvandrerperspektiv på sivilsamfunnsdeltakelse. Ulike innvandergrupper opplevelse av barrierer og suksessfaktorer for deltakelse* (Rapport 2022:7). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- FAU Holen skole (2012) Hentet 05.06.2023 fra <https://fauholenskole.wordpress.com/2012/12/08/folkemote-om-indre-laksevag/>
- Farrell, S.J., Aubry, T. & Coulombe, D. (2004). Neighborhoods and neighbors: Do they contribute to personal well-being? *Journal of Community Psychology*, 32(1), 9–25. DOI: <https://doi.org/10.1002/jcop.10082>
- Folkestad, B., Christensen, D.A., Strømsnes, K. & Selle, P. (2015). *Frivillig innsats i Noreg 1998-2014. Kva kjenneteikner dei frivillige og kva har endra seg?* (Rapport 2015-4). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Frøyland, L.R. (2017). *Ungdata – Lokale ungdomsundersøkelser. Dokumentasjon av variablene i spørreskjemaet*. NOVA.
- Guribye, E. (2018). Co-creation of linking social capital in 'Municipality 3.0'. *Journal of Civil Society*, 14(1), 77–93. DOI: <https://doi.org/10.1080/17448689.2017.1402857>
- Guribye, E., Mjelde, H., Espegren, A. (under fagfelle vurdering). Approaches to the inclusion of marginalized groups in Area-Based Initiatives: The Case of Norway. *Nordic Social Work Research*.
- Harris, J. (2002). *Depoliticizing Development. The World Bank and Social Capital*. Left Word Press.
- Hastings, A., McArthur, A. & McGregor, A. (1996). *Less Than Equal? Community Organisations and Estate Regeneration Partnerships*. The Policy Press.
- Hindhede, A.L. (2016). Neighbourhood renewal, participation, and social capital in deprived areas: unintended consequences in a Nordic context. *European Societies*, 18(5), 535–559. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616696.2016.1226375>
- Jensen, J.O. & Agger, A. (2022). Voluntarism in urban regeneration: Civic, charity or hybrid? Experiences from Danish area-based interventions. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 33(2), 297–307. <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00297-4>

- Løvestakkdagene (2017) Hentet 05.06.2023 fra <https://www.facebook.com/events/ny-krohnborg/1%C3%B8vstakkdagene-2017/303959346744475/>
- Matthews, P. (2012). From area-based initiatives to strategic partnerships: have we lost the meaning of regeneration? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(1), 147–161. DOI: <https://doi.org/10.1068/c1161>
- Mazzei, M., Teasdale, S., Calò, F. & Roy, M.J. (2020). Co-production and the third sector: conceptualising different approaches to service user involvement, *Public Management Review*, 22(9), 1265–1283. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1630135>
- Pestoff, V. (2012). Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102–1118. DOI: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-012-9308-7>
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Putnam, R.D. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Rhodes, J., Tyler, P. & Brennan, A. (2005). Assessing the Effect of Area Based Initiatives on Local Area Outcomes: Some Thoughts Based on the National Evaluation of the Single Regeneration Budget in England. *Urban Studies*, 42(11), 1919–1946. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980500280347>
- Rothstein, B. & Stolle, D. (2008). The state and social capital: An institutional theory of generalized trust. *Comparative politics*, 40(4), 441–459. DOI: <https://www.jstor.org/stable/20434095>
- Trøttestad, H.S., Eimhjellen, I., Ervik, R., Enjolras, B. & Skiple, J.K. (2020). *Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner* (Rapport 2020:3) Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Urry, J. (2012). *Sociology beyond societies. Mobilities for the twenty-first century*. Routledge.
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2012). Sivilsamfunn og tillit. I H. Skirbek & H. Grimen (Red.) *Tillit i Norge* (s. 175-197). Res Publica.
- Woolcock, M. (2001). The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. *ISUMA - Canadian Journal of Policy Research*, 2, 12–22.
- Ødegård, G. & Fladmoe, A. (2017) *Samfunnsengasjert ungdom : Deltakelse i politikk og organisasjonsliv blant unge i Oslo* (Rapport 2017: 2) .Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Rapport 2023:3

<p><i>Forfatter/Author</i> Forfatter Ivar Eimhjellen, Håkon Solbu Trætteberg, Hilmar Mjelde, Tord Skogedal Lindén, Astrid Espegren, Eugene Guribye, Mads Thau</p>
<p><i>Tittel/Title</i> Tittel Frivillige aktørers roller i områdesatsinger Undertittel En empirisk studie av områdesatsinger i Norge</p>
<p><i>Sammendrag</i> I denne rapporten har vi gjort rede for en empirisk studie av frivillige aktørers roller i områdesatsinger i Norge. Dette har vi undersøkt gjennom en kvalitativ casestudie der vi har intervjuet både frivillige aktører og myndighetsansvarlige for områdesatsinger i fem kommuner. Vi har også gått gjennom ulike policydokumenter om områdesatsinger, både på kommunenivå og på statlig nivå, og vi har gjennomført kvantitative analyser av svarene på relevante spørsmål i Ungdata-undersøkelsene fra skoleelever i byområder med og uten områdesatsinger.</p> <p>I rapporten har vi undersøkt følgende overordnede problemstillinger: 1) Hvilke typer frivillige aktører er involvert i områdesatsinger i Norge, og hvilke roller har de i områdesatsingene? 2) Hvordan fungerer samspillet mellom myndigheter og frivillige aktører i områdesatsinger, og i hvilken grad og form blir samskaping brukt som strategi? 3) Hvilke roller spiller frivillige aktører når det gjelder sosial integrering og utviklingen av sosial kapital gjennom områdesatsinger? 4) I hvilken grad bidrar områdesatsinger til aktiv deltakelse blant barn og unge generelt og blant barn og unge med innvandringsbakgrunn spesielt?</p> <p>Gjennom analysene av datamaterialet har vi blant annet funnet ut at det hovedsakelig er tre typer frivillige aktører som er involvert: etablerte frivillige organisasjoner, frivilligsentraler og nyopprettede organisasjoner. Vi har også sett at det er et aktivt samspill mellom kommuner og frivillige aktører. Videre har vi identifisert noen ulike behov og interesser blant de ulike frivillige aktørene som kan ha implikasjoner for hvordan kommunene bør samarbeide med frivillige aktører i områdesatsinger. Vi har også identifisert ulike tilnærminger i områdesatsingenes arbeid med å inkludere marginaliserte grupper, og vi har diskutert flere utfordringer knyttet til dette inkluderingsarbeidet. Til slutt har vi undersøkt utviklingen i deltakelsesnivå blant unge i byområder med og uten områdesatsinger. Selv om den generelle negative utviklingen i deltakelse i stor grad kan forklares med nedstengingen av samfunnet som følge av covid-19-pandemien, har vi også funnet forskjeller mellom bydeler med og uten områdesatsinger og sett at kjønn forklarer mer av endringen i deltakelse enn innvandringsbakgrunn.</p>
<p><i>Emneord</i> Frivillige organisasjoner, områdesatsinger, samskaping, inkludering</p>
<p><i>Abstract</i> In this report, we have made an empirical investigation of the roles of voluntary actors in area based initiatives in Norway. We have investigated this through a qualitative case study, interviewing both voluntary actors and municipal authorities responsible for area based initiatives in five municipalities. We have analyzed various policy documents on area based initiatives, both at municipal and state level, and we have carried out quantitative analyzes of relevant questions from the Ungdata surveys on youths in urban areas with and without area based initiatives.</p> <p>In the report, we have examined the following general research questions: 1) What types of voluntary actors are involved in area based initiatives in Norway, and what different roles do they have? 2) How does the</p>

interaction between authorities and voluntary actors work in area based initiatives, and to what extent and form is co-creation used as a strategy? 3) What roles do voluntary actors play for social integration and the development of social capital in area based initiatives? 4) To what extent do area based initiatives contribute to active participation among children and youths in general and among children and youths with an immigrant background in particular?

Through the analyzes of the data material, we find, among other things, that there are mainly three types of voluntary actors involved: established voluntary organisations, volunteer centres, and newly established organisations. We find an active interaction between municipalities and voluntary actors, as well as different needs and interests among the various voluntary actors, which may have implications for how municipalities should collaborate with voluntary actors in area based initiatives. We have identified different approaches to the inclusion of marginalized groups and we have discussed several challenges related to these approaches. Finally, we have examined developments in the level of participation over time among youths in urban areas with and without area based initiatives. Although the general negative development in participation can largely be explained by the social lockdown due to the covid-19 pandemic, we also find differences between districts with and without area based initiatives, and that gender explains more of the change in participation than immigration background.

Index terms

Voluntary organizations, area based initiatives, coproduction, inclusion

I denne rapporten har vi gjort rede for en empirisk studie av frivillige aktørers roller i områdesatsinger i Norge. Dette har vi undersøkt gjennom en kvalitativ casestudie der vi har intervjuet både frivillige aktører og myndighetsansvarlige for områdesatsinger i fem kommuner. Vi har også gått gjennom ulike policydokumenter om områdesatsinger, både på kommunenivå og på statlig nivå, og vi har gjennomført kvantitative analyser av svarene på relevante spørsmål i Ungdata-undersøkelsene fra skoleelever i byområder med og uten områdesatsinger.

I rapporten har vi undersøkt følgende overordnede problemstillinger: 1) Hvilke typer frivillige aktører er involvert i områdesatsinger i Norge, og hvilke roller har de i områdesatsingene? 2) Hvordan fungerer samspillet mellom myndigheter og frivillige aktører i områdesatsinger, og i hvilken grad og form blir samskaping brukt som strategi? 3) Hvilke roller spiller frivillige aktører når det gjelder sosial integrering og utviklingen av sosial kapital gjennom områdesatsinger? 4) I hvilken grad bidrar områdesatsinger til aktiv deltakelse blant barn og unge generelt og blant barn og unge med innvandringsbakgrunn spesielt?

ISBN (digital): 978-82-7763-792-1
ISSN (digital): 1891-2176

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

www.sivilsamfunn.no