

Marit Unstad og Siri Ytrehus

# Nærmiljøprosjektet i Loddefjord

Evaluering



BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Marit Unstad og Siri Ytrehus

# **Nærmiljøprosjektet i Loddefjord**

Evaluering

Prosjektrapport 159 – 1994

Prosjektrapport 159  
Marit Unstad og Siri Ytrehus  
**Nærmiljøprosjektet i Loddefjord**

ISSN 0801-6461  
ISBN 82-536-0466-1  
100 eks. trykt av  
Lobo grafisk as  
Cyclus resirkulert papir  
Omslag 200 g, innmat 100 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1994

Adr.: Forskningsveien 3B  
Postboks 123 Blindern  
0314 OSLO  
Tlf.: 22 96 55 00  
Fax: 22 69 94 38 og 22 96 55 42

## Forord

Loddefjord/Vadmyra er et boområde i en bydel i Bergen hvor det på 80-tallet var store sosiale problemer og høy kriminalitet. Bergen kommune initierte en snuoperasjon for å bedre forholdene i området. Det ble laget en handlingsplan og opprettet et Nærmiljøprosjekt for gjennomføring av deler av planen.

Byggforsk fikk i oppdrag fra Miljøverndepartementet å sluttevaluere Nærmiljøprosjektet. Hensikten er å få fram resultater fra prosjektet og vurdere hvilken betydning tiltak og koordinering av tjenester har hatt for befolkningen i satsingsområdet.

Det har vært et prosjekt som tilsvarer rundt to månedsverk. Våre muligheter til grundig datainnsamling og analyser har derfor vært begrenset.

Vi ønsker å rette en takk til ansatte ved Rådmannskontoret i Bergen som har bistått med tallopplysninger. Dette er data som utvidet våre muligheter til analyse av endringene i området. Vi ønsker også å rette en takk til offentlig ansatte og beboere i området som satte av tid til samtaler med oss.

Marit Unstad og Siri Ytrehus har skrevet rapporten.

Kirsten Arge  
Forskningssjef

Marit Unstad  
Prosjektleder



# Innhold

Innhold .....	4
Sammendrag .....	6
1. Kort om bakgrunn for prosjektet .....	8
2. Organisering av nærmiljøprosjektet.....	8
3. Evaluering av Nærmiljøprosjektet i Loddefjord.....	11
4. Situasjonen i bydelen i dag.....	13
Hva sier tallene?.....	13
Fortsatt en ung befolkning.....	13
Fortsatt stor andel enslige familietyper.....	14
Færre unge aleneforeldre .....	14
Et mer stabilt boområde .....	14
Reduksjon i antall sosialklienter.....	14
En økning i antallet barnevernssaker .....	15
Kraftig reduksjon i den registrerte kriminalitet .....	15
Arbeidsledige.....	15
Oppsummering .....	15
Oppfatninger av problemer i området - en beboergruppes perspektiv .....	16
Oppsummering .....	17
5. Koordinering av tjenestene.....	17
Økt samarbeid mellom etatene .....	18
Vridning av aktiviteter innenfor ulike etater .....	19
Manglende administrativ tilrettelegging for koordineringsprosessen .....	19
Manglende koordinering - bare negativt? .....	19
Dominerer de kontrollerende tiltakene over de hjelpende tiltakene? .....	21
Har problemene endret karakter eller har fokus for oppmerksomheten endret seg?.....	22
Oppsummering .....	22
6. Handlingsplanen og Nærmiljøprosjektet som brekkstang for å utløse nye prosjekter .....	23
Miljøleiligheten i Vadmyra borettslag .....	23
Barnevern/idrettstillingen .....	24

"SOS unge jenter i Loddefjord" .....	26
En målretting av den offentlige innsatsen .....	26
Forbedring av situasjonen for unge jenter .....	27
7. Andre endringer i området .....	27
Omorganisering av lensmannskontoret .....	27
Statlige signaler om samarbeid og samordning .....	28
Boligpolitikken som løser av sosiale problemer i området .....	28
Boligprisene .....	29
Desentralisering av offentlige tjenester til bydelen .....	29
Økt tilbud på private tjenester .....	29
Bedret kommunikasjon til Bergen sentrum .....	30
8. Nærmiljøprosjektets vilkår for å drive endringsarbeid .....	30
Handlingsplanen som utgangspunkt for Nærmiljøprosjektet .....	30
Datatypen handlingsplanen baserer seg på .....	30
Handlingsplanen som verktøy for endring .....	31
Handlingsplanen som middel til å synliggjøre problemene i området .....	32
Prosjektorganisering som verktøy for å gjennomføre handlingsplanen .....	32
Begrenset mulighet til å utnytte prosjektorganisasjonsformen .....	33
Prosjektorganisering et nødvendig verktøy for å øke samarbeidet mellom etatene .....	33
Uklare ansvarsforhold og løst organisert .....	34
Samarbeidsvillige ansatte i de lokale etatene .....	34
Nærmiljøprosjekt i en "åpen bydel" .....	35
Oppsummering .....	36
Avslutning .....	37
Vedlegg .....	39
Metode og datagrunnlaget i evalueringen .....	39
Kvalitative intervjuer med representanter for ulike etater og beboere .....	39
Tallmateriale .....	39
Andre studier fra området .....	39
Litteraturliste .....	40

## Sammendrag

I Loddefjord bydel i Bergen ble det fra rundt 1990 satt i gang en storstilt satsing for å forbedre miljøet i Loddefjord/Vadmyraområdet. Bakgrunnen for satsingen var stadige medieoppslag og press fra blant andre lensmannen i Loddefjord. Det ble foretatt en kartlegging i området som påviste omfattende sosiale problemer. På bakgrunn av disse dataene ble det utarbeidet en handlingsplan hvor det ble foreslått å iverksette tiltak i bydelen. Det ble også bevilget betydelige ressurser både fra Bergen kommune og Miljøvern- og Kommunaldepartementet. Et nærmiljøprosjekt ble opprettet for å koordinere innsatsen. Denne studien vurderer betydningen den spesielle satsingen har hatt for situasjonen i bydelen.

Mens medias bilde av området var "helsvart" i tiden før handlingsplanen og Nærmiljøprosjektet startet opp, gis det i dag et mer "rosenrødt" bilde av området. Vårt inntrykk etter å ha studert betydningen av satsingen i området, er mer nyansert. Det peker likevel klart i retning av at den snuoperasjonen som har vært, har ført til forbedringer. Dette viser både tallmateriale og intervjuer med både offentlige ansatte og beboere. Blant forbedringene kan vi nevne:

### \* Mindre kriminalitet

Den registrerte kriminaliteten er blitt redusert. Dette gjelder spesielt den alvorlige kriminaliteten.

### \* Trivsel og økt stabilitet i området

Det er i dag mindre flytting enn tidligere. Antall sosialklienter er redusert. Fra samtaler med beboere får vi vite at de trives godt i området. De trekker fram kvaliteter som barnevennlige uteområder og god kontakt mellom naboer. Samtidig gir beboerne også uttrykk for at de ikke kjente seg igjen i det bildet som media tegnet av området tidligere. Loddefjord var et godt sted å bo for mange, også på den tiden da de dramatiske hendelsene var et gjennomgangstema i dagspressen.

### \* Økt samarbeid mellom offentlig ansatte

Samarbeidet mellom offentlig ansatte i ulike etater har økt. Etatsgrensene er bygd ned, og ansatte i de forskjellige etatene har fått mer kunnskap om hverandres arbeidsmåter.

Faktorer som har bidratt til forbedringene:

**\* Nærmiljøprosjektet har vært en viktig pådriver**

Nærmiljøprosjektet har bidratt til den positive utviklingen. Samtidig ser vi at andre forhold som ikke har med den spesielle satsingen i området å gjøre, har betydd vel så mye for forandringene.

**\* Endrede retningslinjer ved det sentrale boligkontoret i Bergen**

Boligkontoret i Bergen har endret sine retningslinjer for tildeling av bolig til vanskeligstilte. Det har sannsynligvis resultert i at de spesielt vanskeligstilte ikke lenger blir rekruttert til bydelen i samme grad som tidligere.

**\* Økt tilbud på både offentlige og private tjenester i bydelen**

Veiforbindelsen inn til Bergen sentrum er forbedret, noe som også kan ha bidratt til å gjøre området mere attraktivt. Innsatsen fra ansatte i de offentlige etatene i området har betydd mye for forbedringer i området. Så godt som alle har vært innstilt på å bidra til et vellykket Nærmiljøprosjekt i bydelen.

**\* Omfattende endringer i flere av de offentlige etatene**

Uavhengig av selve Nærmiljøprosjektet har flere offentlige etater gjennomført omfattende endringer. Det gjelder ikke minst lensmannen, som har omorganisert polititjenesten til ny skiftordning og mer utadrettet virksomhet. Dette er gjennomført uten tilføring av vesentlige ressurser utenfra.

**\* Oppstart av flere nye prosjekter**

Det er også eksempler på at ansatte i andre etater har startet opp egne prosjekter. For eksempel har helsetjenesten i nært samarbeid med skolene på eget initiativ omorganisert skolehelsetjenesten og målrettet virksomheten mot utsatte grupper.

## 1. Kort om bakgrunn for prosjektet

Etter oppslag i media om rusmisbruk, kriminalitet, mange barnevernssaker og økende sosialhjelpsutgifter, besluttet Bergen formannskap at det i løpet av tre måneder skulle utarbeides en handlingsplan for Loddefjord/Vadmyraområdet.

Kommuneplanavdelingen fikk ansvar for å utarbeide planen. De hadde et nært samarbeid med Kommunalavdelingen som, ifølge handlingsplanen, var den avdelingen som var sterkest involvert i området. I tillegg krevde formannskapets vedtak at planen skulle utarbeides i samarbeid med sentrale aktører i området. Laksevåg boligbyggelag, som var hovedutbygger og forretningsfører for borettslagene i bydelen og i det aktuelle området, ble trukket inn i arbeidet med handlingsplanen. Det ble også tatt kontakt med lensmannskontoret, de enkelte borettslag og andre frivillige organisasjoner i området.<sup>1</sup>

Opplysninger i handlingsplanen viste at det ved prosjektets start var overhyppighet av sosiale problemer og kriminalitet i bydelen. Handlingsplanen rettet seg mot befolkningen i en del av bydelen som til sammen har 16 % av bydelens innbyggere eller ca. 3 100 innbyggere. Det ble opprettet et treårig Nærmiljøprosjekt som skulle stå for gjennomføringen av store deler av handlingsplanen.

Utkast til handlingsplanen ble forelagt Miljøverndepartementet, Kommunaldepartementet og Byggforsk for kommentarer. Disse departementene har bistått prosjektet med faglig og økonomisk støtte. De har blant annet inkludert nærmiljøprosjektet i Loddefjord i et program kalt "Nærmiljø i by" (NIB).<sup>2</sup> Programmet var en tverrdepartemental tilnærming til noen av de utfordringer by og bynære områder står overfor. Byggforsk fikk midler fra departementene til veiledning, seminarer og samlinger hvor representanter fra prosjektene i NIB-programmet deltok.

## 2. Organisering av nærmiljøprosjektet

Ansvarsområdet for Nærmiljøprosjektet var på to plan. For det første skulle Nærmiljøprosjektet arbeide for en samordning av den tverrsektorielle kompetansen for å få en bedre utnyttelse og felles styring av ressursene. For

<sup>1</sup> Se Handlingsplanen for Loddefjord/Vadmyraområdet s. 2.

<sup>2</sup> Informasjonshäfte om prosjektene i "Nærmiljø i by"-programmet foreligger. Det kan fås ved henvendelse til Boligforskningsavdelingen ved Byggforsk



det andre skulle Nærmiljøprosjektet følge opp eksisterende tiltak, samt tiltak som er foreslått i handlingsplanen innenfor prosjektets ansvarsområder.

Nærmiljøprosjektet skulle være et tverrsektorielt prosjekt med medarbeidere fra kommunalavdeling helse og sosiale tjenester (HOST), - fritid, - kultur og kirke (FKK), - skole og - byutvikling.

For prosjektperioden ble det ansatt:

- 1 prosjektleder
- 2 fritidsledere
- 1 koordinator for rusmiddelvern
- 1 bolig/bomiljøkonsulent

Bortsett fra bolig/bomiljøkonsulenten var dette nye stillinger som ble overført til Loddefjord i forbindelse med Nærmiljøprosjektet. Bolig/bomiljøkonsulent var en stillingshjemmel overført fra boligkontoret i Bergen kommune sentralt.

Enkelte stillinger fra andre fagkontorer i bydelen ble knyttet til prosjektet.

Dette var:

- |   |                                |
|---|--------------------------------|
| 1 ungdomskonsulent                          | (Sosialkontor)                 |
| 3 feltarbeidere                             | (Oppsøkende avdeling)          |
| 1 ungdomssekretær                           | (Ungdomskontoret)              |
| 2 ungdomsarbeidere                          | (Ungdomskontor)                |
| ca 400 timer deltid-<br>engasjement pr. uke | (Ungdomskontor / Sosialkontor) |

Det administrative koordinerings- og gjennomføringsansvaret ble lagt til administrasjonssjefen i Loddefjord bydel (HOST). Administrasjonssjefen var prosjektleders nærmeste overordnede. Bydelsutvalg 11 var styringsgruppe for prosjektet. Prosjektet ble direkte underlagt formannskap og bystyre.<sup>3</sup>

Lokale organisasjoner var representert i et eget kontaktutvalg. Kontaktutvalget skulle fungere som et rådgivende organ for Nærmiljøprosjektet med oppgaver knyttet til gjennomføring av handlingsplanen. Kontaktutvalget ble sammensatt med følgende seks medlemmer:<sup>4</sup>

- 2 representanter fra "Loddefjord sør utvalget" (borettslag)
- 1 representant fra Vadmyra idrettslag
- 1 representant fra Loddefjord idrettslag

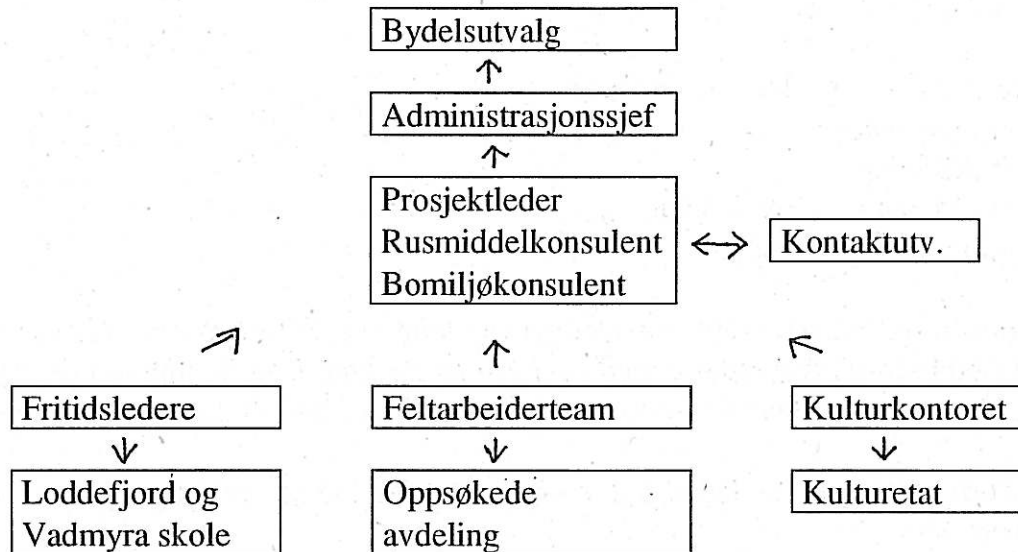
<sup>3</sup> "Handlingsplanen for Loddefjord/Vadmyraområdet og "Nærmiljøprosjektet i Loddefjord 1.4.90 - 1.4.93",

<sup>4</sup> Høsten 1990 ble det fremmet sak for bydelsutvalget om å opprette en representant fra Olsvik-utvalget som observatør i Kontaktutvalget. Dette ble gjort for å gi Olsvikområdet muligheter til å trekke veksler på erfaringer som ble gjort i Loddefjord/Vadmyraområdet. Året etter ble Kontaktutvalget utvidet med en representant fra Innvandrerkontoret i kommunen.



1 representant fra Loddefjord menighet  
1 representant fra Bergen Vest, Lion Club

Organisasjonsmodellen for prosjektet så slik ut:<sup>5</sup>



Prosjektleder, bomiljøkonsulent og rusmiddelkonsulent utgjorde kjernegruppa som sto for daglig drift av prosjektet. I tillegg var det en prosjektgruppe som besto av kjernegruppa samt fritidsledere (2), kulturkontoret (2), feltarbeiderteam (3), og sosialkontoret (1). Fritidslederne hadde sitt daglige arbeid i de to heldagskolene. Feltarbeiderteamet og kulturkontoret var knyttet til prosjektet gjennom deltakelse i utvikling og gjennomføring av tiltak.

Nærmiljøprosjektets ansvarsområde var - ifølge handlingsplanen - administrasjon, planlegging, etablering og drift av kommunale oppgaver og tiltak i området rettet inn mot:

- grupper av barn og unge
- bolig og bomiljø
- unge arbeidsløse
- rusmiddelvern
- generelt forebyggende og oppsøkende arbeid
- kultur, idrett og fritid

<sup>5</sup> Se Bydelsutvalg 11 Loddefjord sak nr. 63/91

### 3. Evaluering av Nærmiljøprosjektet i Loddefjord

Målet med denne evalueringsstudien er å vurdere om Nærmiljøprosjektet har bidratt til å redusere de sosiale problemene i området. Nærmiljøprosjektet har hatt tre hovedmålsettinger (Unstad og Sæterdal 1991):

- Samordning av kommunal innsats i og mot området for å få til en bedre ressursutnyttelse
- Forbedre forholdene, sosialt og fysisk, i Loddefjord, med spesiell vekt på Lyderhorn/Vademyraområdet
- Sikre en kommunal læring av erfaringene med innsatsen i forbindelse med handlingsplanen

Det er mulig å velge ulike strategier når satsingen i Loddefjord bydel skal evalueres. En mulighet hadde vært å følge utviklingen fra starten og gjennom hele prosjektperioden, for på den måte å beskrive og forklare den betydning satsingen har hatt for området. Et annet alternativ vil være å vurdere resultatet i forhold til målene for prosjektet ved prosjektets slutt.

Dataene evalueringen baserer seg på, ble i hovedsak samlet inn da Nærmiljøprosjektet var avsluttet. Det er derfor klare begrensninger knyttet til våre beskrivelser og vurderinger av utviklingen av prosjektet. Vi må i hovedsak basere oss på å beskrive prosessen i retrospectiv. Byggforsk har bistått prosjektledelsen med noe veiledning underveis og vi har evaluert fire av tiltakene som ble startet opp. Dette har gitt oss noe innsikt i prosessen som har foregått. I den grad vi vurderer Nærmiljøprosjektets innsats og arbeid i forhold til etatene og organisasjonslivet for øvrig, baserer vi oss på denne kunnskapen, på samtaleintervju med de ulike aktørene ved prosjektperiodens slutt og på Nærmiljøprosjektets egnevaluering.

Vi vurderer også resultater av satsingen på noen områder. Vi har samlet inn både kvantitative beskrivelser - som kriminalitetsstatistikk, sosialstatistikk, opplysninger om befolkningssammensetning - og kvalitative vurderinger av situasjonen i bydelen i dag. Vurderingene er basert på samtaleintervju med et lite utvalg beboere og representanter fra de fleste etatene. Intervjuene er med på å nyansere bildet som tallinformasjonen gir.

Effekten av den spesielle satsingen i Loddefjord er vanskelig å måle, og det er problematisk å skille ut betydningen den spesielle satsingen har hatt fra virk-

ninger av andre endringer i området (Garsjø 1987). Vi vil derfor også beskrive andre forandringer som ikke har hatt direkte tilknytning til Nærmiljøprosjektet og drøfte hvilken betydning disse har hatt for situasjonen i området i dag.

Ved Loddefjordprosjektets start var det allerede en god del kompetanse og kunnskap om arbeid med barn og unge lokalt. En hovedmålsetting i handlingsplanen fra 1989 var - som overfor vist - at Loddefjordprosjektet skulle bidra til en mer sammenhengende innsats overfor viktige målgrupper. Loddefjordprosjektet skulle være et virkemiddel for kommunen i arbeidet med en bedre samordning av kommunens ressurser og legge forholdene til rette for lokale løsninger.

Vi vurderer også i hvilken grad koordinering mellom de impliserte etatene har funnet sted.<sup>6</sup> Samtidig er det da viktig å være oppmerksom på at denne form for koordinering av tjenester kan forekomme uten at prosessen fører til koordinering av tjenestene overfor brukerne. Det er også eksempler på at det har forekommet koordinering av tjenesten med et dårlig resultat for tjenesteutviklingen.

Et annet alternativ er å måle resultatet av koordineringsprosessen gjennom å vurdere om tilbudet til brukerne har blitt bedre. Resultatene vi har samlet inn om situasjonene i bydelen, er eksempel på dette. Ulempen med denne framgangsmåten er at det vil være vanskelig å isolere den betydningen selve koordineringsprosessen har på tjenestene fra andre faktorer som kan påvirke endringer av tjenestetilbudet (Jacobsen 1993).

---

<sup>6</sup> For eksempel nevnes det å måle i hvilken grad informasjon mellom ulike etater har forekommet som et mål på om det har vært en koordineringsprosess (Jacobsen 1993).

## 4. Situasjonen i bydelen i dag

### Hva sier tallene?

Loddefjord/Vadmyraområdet, som handlingsplanen rettet seg mot, ble i 1989 beskrevet som tyngdepunktet i bydelen for kriminalitet og spesielt kriminalitet knyttet til narkotika. Mange av de beskrevne problemene er knyttet til barn og unge. I handlingsplanen legges det vekt på at det er liten stabilitet i befolkningen med stor til- og fraflytting. Det er overhyppighet av enslige og unge aleneforeldre. En uvanlig stor andel av befolkningen er sosialhjelpsklienter - hver annen husstand i Loddefjorddalen og Vadmyra området. Bydelen var den bydelen i Bergen som - sammen med sentrum - hadde høyest sosialhjelpsutbetalinger.

På bakgrunn av data innhentet fra Rådmannskontoret i Bergen har vi sammenlignet den situasjonen som ble beskrevet i handlingsplanen med situasjonen i bydelen ved prosjektets slutt. Tallene viser at det på flere områder har vært en klar forbedring av situasjonen i området.

Loddefjord bydel består i dag av 9,9 % av Bergens befolkning (mot 9,2 ved prosjektets start). Antallet beboere er omtrent det samme som ved Nærmiljøprosjektets start. I dag bor 14 % av bydelens befolkning innenfor det området som handlingsplanen og Nærmiljøprosjektet primært var ment å skulle rette seg mot (mot 16 % i 1989).

### Fortsatt en ung befolkning

I handlingsplanen blir det trukket fram at mange av problemene i området var knyttet til at Loddefjord/Vadmyraområdet hadde en stor andel unge. Fortsatt har området en ung befolkning sammenlignet med hele bydelen og med Bergen. 27 % av beboerne i dette området er i dag mellom 18 og 29 år mot 22 % i hele bydelen og 19 % i Bergen. I 1990 var 28 % i området i denne aldersgruppa.

Det har i løpet av prosjektperioden vært en nedgang i andelen barn og unge i området. I Loddefjord/Vadmyraområdet er i dag 26 % av befolkningen under 18 år. I 1990 var 31 % av beboerne under 18 år i området. Det er en nedgang i andelen barn i førskolealder som står for størstedelen av reduksjonen. Det kan bety flere ting, kanskje at tilflytningen av helt unge barnefamilier er redusert.

Tilsvarende er andelen eldre i området liten. I Bergen er 14 % av befolkningen over 67 år. Det tilsvarende tallet for Loddefjord/Vadmyrområdet er 9 %, mot 7 % i 1990. I Loddefjord bydel er 7 % av befolkningen over 67 år.

Andelen av de andre aldersgruppene i området er relativt uforandret i løpet av perioden prosjektet har pågått. For eksempel er 27 % av beboerne i området mellom 18 og 29 år mot 28 % i 1990. Til sammenligning er 19 % i hele Bergen mellom 18 og 29 år.

### **Fortsatt stor andel enslige familietyper**

Fortsatt er enslige familietyper - aleneforsørgere og enslige - overrepresentert sammenlignet med bydelen ellers og med Bergen by. I 1988 var andelen 78 % (20 aleneforsørgere og 57,8 % enslige). I 1993 utgjør enslige familietyper 80 % (17,6 % aleneforsørgerfamilier og 62,5 % enslige) av alle familiene i området. Til sammenligning ser vi at andelen enslige familietyper<sup>7</sup> utgjør 55 % av familiene i hele Loddefjord bydel, herav 13 % aleneforsørgerfamilier og 42 % enslige.

### **Færre unge aleneforeldre**

Det har vært en nedgang i andelen unge aleneforsørgere i området i løpet av prosjektperioden. I 1988 var andelen aleneforsørgerfamilier i området 20 %. I 1993 er denne andelen redusert til 17,6 %. Størst reduksjon av andelen aleneforsørgerfamilier har kommet blant de yngste. I 1988 var 6 % aleneforsørger under 25 år. I 1993 er denne andelen redusert til 3 %.

### **Et mer stabilt boområde**

Det var et mål i handlingsplanen å øke stabiliteten i området. Ved starten av Loddefjordprosjektet var bydelen preget av mer flytting enn andre bydeler. Dette gjaldt både internflytting - flytting innen bydelen - og ekstern flytting mellom denne bydelen og andre bydeler. Boområdet er i dag mer stabilt med mindre flytting enn tidligere. Dette gjelder også for netto folketallsendring.<sup>8</sup> Tidligere skilte bydelen seg ut sammenlignet med andre bydeler. I 1988 var det en negativ folketallsendring på 315. I 1992 var utviklingen snudd til en positiv nettofolketallsendring på pluss 43.<sup>9</sup>

### **Reduksjon i antall sosialklienter**

I handlingsplanen ble - som ovenfor vist - den store andelen sosialklienter brukt som eksempel på en vanskelig situasjon i området. Antallet sosialklienter er kraftig redusert i løpet av perioden. I 1989 var det 1 685 registrerte sosialklienter. I 1993 var dette tallet redusert til 1 480. Reduksjonen har også vært større enn tallene viser. I 1992 ble et område overført fra Laksevåg til Loddefjord bydel. Befolkning økte da med 12 %. Loddefjord bydel var den bydelen ved prosjektets start som hadde høyest andel sosialhjelpsklienter. Sammenlignet med andre bydeler er Loddefjord bydel nå inne i en positiv utvikling. I andre bydeler er trenden nå enten en stabil utvikling eller en

<sup>7</sup> Med enslige familietyper mener vi her enslige og enslige med barn.

<sup>8</sup> Netto folketallsendring vil si tilflytting til området minus fraflytting.

<sup>9</sup> 1989 var det en negativ folketallsendring på 157, i 1990 var den negative folketallsendringen på 186 og i 1991 var det en positiv folketallsendring på pluss 106.



økning i andelen sosialklienter. I Loddefjord bydel gå andelen sosialklienter ned.

### **En økning i antallet barnevernssaker**

Meldinger til sosialkontoret om barnevernssaker har økt med 35 % i perioden. Samtidig har det vært endring i hvem som har gitt meldinger. Før kom 95 % av meldingene fra barnevernsvakten. Nå kommer 30 - 40 % av meldingene fra ulike samarbeidspartnere, blant andre skolen.<sup>10</sup>

### **Kraftig reduksjon i den registrerte kriminalitet**

Den registrerte kriminaliteten er redusert med 40 % i løpet av den perioden Nærmiljøprosjektet har pågått. Ifølge politiets egne registreringer er også den alvorligste kriminaliteten redusert. For eksempel har registreringer knyttet til våpenbruk gått ned fra 32 utrykkinger og 8 pågripelser i 1988 til 8 utrykkinger og 1 pågripelse i 1992. I 1988 var det 394 meldinger og 126 pågripelser i forbindelse med innbrudd og skadeverk. I 1992 var meldingene redusert til 318 og pågripelser var redusert til 37.

### **Arbeidsledige**

Området har fortsatt relativt stor andel arbeidsledige, og andelen arbeidsledige er relativt konstant.<sup>11</sup> Den unge befolkningen vil ha stor innvirkning på andelen arbeidsledige.

### **Oppsummering**

Tallene viser at det har vært omfattende endringer i området. Vi har sett at andelen sosialklienter er kraftig redusert. Den registrerte kriminaliteten er redusert. Bydelen har fortsatt en ung befolkning og mange enslige. Det er rimelig å regne med at en hovedgrunn til dette er de relativt lave prisene på boligene i dette området. Det er derfor sannsynlig at andelen enslige familietyper - og kanskje også unge - også i framtiden vil være overrepresentert i området.

Det har vært en nedgang i andelen helt unge aleneforsørgere.

Kanskje representerer disse den minst kjøpsterke gruppa og er dermed avhengig av boområder med relativt lave priser på leiligheter. Det er mulig at dette er en gruppe som tidligere har blitt rekruttert til området gjennom spesielle låneordninger fra kommunens side og som - vi seinere skal se - ikke i samme utstrekning rekrutteres til dette område. Det er uklart i hvilken grad denne gruppa - i større grad enn andre - er bærere av sosiale problemer.

Intervju med ansatte ved sosialkontoret antyder at gruppa aleneforeldre som de har kontakt med, har endret seg. Tidligere var problemene knyttet til denne

<sup>10</sup> I de siste par årene har det også vært en generell fokusering på barnevernets rolle. Fra statlig hold har det vært lagt vekt på barnevernets rolle og arbeidsmetoder, blant annet økt samarbeid med andre etater og økt vekt på forebyggende arbeid.

<sup>11</sup> I Loddefjord bydel var det i 1993 6,6 % av befolkningen registrert som arbeidsledige. Til sammenligning var for eksempel på samme tidspunkt 5 % i Løgstakken bydel arbeidsledige og 3,3 % av befolkningen i Åsane bydel.



gruppa sammensatte og ikke bare av økonomisk art. I dag er aleneforeldrenes problemer i hovedsak av knyttet til økonomi.

## Oppfatninger av problemer i området - en beboergruppes perspektiv

Gjennomgang av avisutklipp fra før prosjektperioden viser at området hyppig var utsatt for dramatiske hendelser. Om, og eventuelt på hvilken måte, dette har påvirket boområdet og miljøet for beboerne, er ikke like klart. Loddefjord består av ulike grupper beboere. På samme måte som i andre boområder er det mange som har lite med hverandre å gjøre og som har få berøringspunkter til daglig. De dramatiske hendelsene i media, de sosiale problemene, meldinger til barnevernet o.l. gjelder for enkeltbeboere. Dette kom klart til uttrykk i intervju med en gruppe beboere. Mange av dem var unge mødre - noen alenemødre - men ikke alle.

Beboerne framhever alle først og fremst de positive sidene ved å bo i Loddefjord. Det gjelder også den tiden kriminaliteten i området var et gjennomgangstema i dagspressen. De gir uttrykk for å trives godt. De har bodd fra 6 til 10 år i området. De legger alle vekt på at det er bra for barn i området og at det er et trygt uteområde. Her er barnehager og lett for barna å få lekekamerater. De treffer også mange likesinnede. Alle sier de har god kontakt med naboene. De hilser på alle i oppgangen og kan stoppe og snakke med flere. Flere av mødrene sitter ute på lekeplassen om dagen, også etter at de selv ikke lenger har små barn som trenger kontinuerlig tilsyn ute.

I tillegg trekker de også fram betydningen av at det er billig å bo. De er glad for borettslagets politikk om ikke å øke husleien. To av mødrene flyttet en periode fra området, men valgte å flytte tilbake på grunn av både billig husleie og miljøet for dem og barna deres. Andre, blant annet en eldre beboer, trekker fram fordelene med å bo i høyblokk. De har heis og veranda, noe som er helt nødvendig når de er gamle og dårlig til beins.

En alternativ tolkning av intervjuene med beboerne kunne være at beboerne ikke trives, men at de idealiserer situasjonen. De opplever området som stigmatisert. De opplever også at stigma er knyttet til dem som beboerne. For å unngå den nedvurderingen de opplever å bli utsatt for, idealiserer de situasjonen.

Innrykket fra intervjuene tyder ikke på dette. Beboerne er klar over stigma knyttet til området. Flere har blitt oppfordret av venner og familie til å bosette seg andre steder, men har valgt å bli boende. Vi oppfattet det som reelt at problemene som er omtalt, ikke på andre måter har berørt beboerne vi intervjuet. Vårt inntrykk var at for denne gruppa var dette et godt sted å bo.

Mange kjente seg ikke igjen i bildet media tegnet. De måtte lese i avisen om bråk som hadde vært i deres boområdet. Deres hverdag var i liten grad preget av de dramatiske hendelsene og de elendighetsbeskrivelsene som til dels preget handlingsplanen og det bildet som massemedia ga.

Flere av beboerne sier de er oppmerksomme på enkelte "rare" eller spesielle personer, men de opplever ikke at disse skaper noen utrygghet. Om disse sier beboerne at dette også er personer som må få leve.

64 % av de som har besvart spørreskjemaundersøkelsen til beboerne i området har svart at det i dag er mindre kriminalitet i området.<sup>12</sup> Samtidig sier så mye som 90 % at de selv aldri har opplevd å bli truet i området. Dette styrker også inntrykket fra intervjuene med denne beboergruppa. Relativt få er direkte berørt av de dramatiske hendelsene som media har skrevet om. Når de har besvart spørsmålet om kriminaliteten er redusert, har deres referanseramme vært medieoppslag, ikke hendelser som direkte har berørt dem.

### Oppsummering

Vi har intervjuet en relativt ensartet gruppe beboere, pluss noen borettslagsledere. Selv om dette bare representerer en beboergruppes perspektiv, viser disse intervjuene at langt fra alle har vært berørt av den vanskelige situasjonen som har vært i området. Området har kvaliteter som denne gruppa ser på som verdifulle for dem.

## 5. Koordinering av tjenestene

I dette kapitlet vil vi vurdere i hvilken grad etatene i dag samarbeider mer enn tidligere. Vi vil også diskutere noen konsekvenser av samarbeidet mellom ulike etater. Koordinering<sup>13</sup> av tiltak og tjenester kan ha ulike hensikter. Hensikten med den foreslåtte koordineringen, samarbeidet og samordningen i Loddefjord var å få til en målretting av ressursene mot de gruppene som hadde størst behov for tjenester.

På grunn av begrensede ressurser var vi tvunget til å velge relativt snevert - hvem vi skulle intervjuer. Vi har i hovedsak intervjuet lederne i ulike etater. Lederne ble valgt fordi vi antok at de hadde stor betydning for i hvilken grad det har forekommet koordinering med andre etater.

<sup>12</sup> Spørreskjema er sendt til et utvalg av beboerne i området, til sammen 800 beboere, ca. 50 % har besvart spørreskjemaet. Det er stor sannsynlighet for at lavstatusgrupper er underrepresentert i undersøkelsen. Resultatene kan derfor gi et skjevt bilde av hvordan befolkningen oppfatter området.

<sup>13</sup> I handlingsplanen - og i mange offentlige utredninger - er begrepene samordning, koordinering og samarbeid brukt om hverandre. Det kan også variere hva som legges i begrepene. Koordinering er i litteraturen i en sammenheng definert som styring av samhandling (Jacobsen 1993). Samarbeid er betegnet som frivillig koordinering. Samhandling er i seg selv ressurskrevende.

I denne type tjenesteproduserende organisasjoner har de underordnede i organisasjonen stor innvirkning på hvordan den konkrete utformingen av tjenestene vil bli (Lipsky 1980). Innholdet i tjenestene er noe som utformes i samhandling med brukerne. Ofte vil de underordnede være relativt selvstendige og uavhengige av lederne. Det kan også forekomme en form for koordinering i organisasjonen på ledelsesnivå mellom ulike etater som ikke fanges opp lenger ned i organisasjonen. Det vil i så fall innebære at vi har fått mindre kunnskap om koordinering på det nivået som har betydning for utforming av tjenestene.

### **Økt samarbeid mellom etatene**

Nærmiljøprosjektet ble gjennom handlingsplanen tillagt ansvaret for koordinering av tjenestene lokalt. Det har vist seg at Nærmiljøprosjektet har vært en arena for informasjonsutveksling mellom etatene og dermed et virkemiddel for å oppnå koordinering.

I løpet av prosjektperioden har samarbeidet mellom de ulike etatene økt. Dette samarbeidet har hatt ulike konsekvenser. Etatsgrensene er bygd ned. De ansatte i ulike etater har fått mer kunnskap om hverandre og økt innsyn i hverandres arbeidsmåte. Terskelen for å ta kontakt er lavere enn tidligere. Samarbeidet har ifølge ansatte også vært positivt for beboerne.

En koordineringsprosess vil kreve ressurser. For å analysere resultatet av denne koordineringsprosessen må det vurderes om gevinsten av koordineringstiltak er større enn kostnadene denne prosessen fører med seg (Jacobsen 1993). Selv om resultatet er økt kunnskap om hverandre og mere samarbeid, legger flere vekt på at kostnadene ved koordineringsforsøkene var relativt høye. De ulike etatene brukte mye tid på møter. Enkelte har gitt uttrykk for at dette gikk ut over kontakten med brukerne og den daglige virksomheten.

Eksempler på økt samhandling etatene i mellom og mellom etatene og tredje sektor:

#### **Eksempel 1: politi - utekontaktteamet**

Ifølge ansatte ved de ulike etatene var det tidligere relativt vanntette skott mellom etatene. Det var for eksempel ingen kontakt mellom politi og utekontaktteamet. De hadde også ifølge dem selv, til dels feilaktige oppfatninger av hverandre. I dag er det etablert kontakt mellom disse. De møtes jevnlig. Foreløpig har det ikke vært samarbeid om konkrete saker eller brukere. I hovedsak har møtene handlet om informasjonsutveksling.

#### **Eksempel 2: skole - sosialkontor**

Et annet eksempel er samarbeidet mellom skole og sosialkontoret. Ansatte ved sosialkontoret deltar nå på jevnlig møter med skolens ansatte. For eksempel har det vært diskutert om sosialkontoret skal bidra med økonomisk støtte til foreldre som ikke har råd til å betale egenandelen på heldagsskolen. Sett fra

skolens side er det knyttet både fordeler og ulemper til dette. Fordelen er at barn som etter skolens vurdering kan ha nytte av heldagsskolen nå får denne muligheten gjennom støtten fra sosialkontoret. På den andre siden har skolen erfaring med at familiene reagerer dersom sosialkontoret blir foreslått trukket inn. De får status som sosialklienter. Familiene kan oppleve dette som stemplende, og det kan gjøre kontakten med skolen vanskelig.

### **Eksempel 3: borettslag - politi**

Både politiet og representanter for andre etater legger vekt på at politiet har spilt en viktig rolle for å skape ro og orden i området og dermed redusere kriminaliteten. Politi og borettslaget hadde langt på vei samme oppfatning av problemene i området og av hva som var nødvendige virkemiddel. De hadde også utstrakt samarbeid for å løse enkelte oppgaver, og begge partene gir uttrykk for at de har felles interesse i å skape ro i området. Samarbeidet mellom borettslaget og politiet kunne også gå utover taushetspliktens rammer. Representanter fra borettslaget ga uttrykk for at de har egne interesser i å skape et fredelig område.

### **Vridning av aktiviteter innenfor ulike etater**

Økt grad av koordinering har også hatt enkelte bieffekter med negative konsekvenser for etatene og de ulike tjenestene. Representanter for ulike etater legger vekt på at arbeidet med prosjektet har gått på bekostning av kontakten med brukergruppene. Det er brukt mye tid på å sitte i møter med representanter for andre etater og ansatte i Nærmiljøprosjektet og på å informere samarbeidspartnere.

### **Manglende administrativ tilrettelegging for koordineringsprosessen**

Den koordineringen som ble gjennomført var basert på intensjonsavtaler med kommunalavdelingen. Til dels ble disse avtalene oppfattet som en "tvungen" koordinering. De som deltok var administrativt underlagt administrasjonssjefen i bydelen og var pålagt å delta gjennom han. Administrasjonssjefen lokalt hadde ingen myndighet til å instruere de ansatte her til å delta i en koordineringsprosess.

En kan sette spørsmålsteget ved hvor hensiktsmessig det var å pålegge Nærmiljøprosjektet ansvaret for koordineringen uten at den formelle myndigheten til dette var til stede - noe som var tilfelle for kulturkontorets del. Det kan se ut som dette, i tilfellet med kulturkontoret, skapte mer frustrasjon enn nytte. Det er også mulig at kulturkontorets deltagelse var med på å forsinke prosessen mellom de andre etatene.

### **Manglende koordinering - bare negativt?**

Et problem gjennom hele prosessen har vært kulturkontorets manglende vilje til å samordne sin virksomhet med virksomheten i de andre etatene. Tiltak gjennomført i regi av kulturkontoret er først og fremst av generell karakter og ikke rettet mot enkeltpersoner og utsatte grupper.



Disse tiltakene er heller ikke sett i sammenheng med tiltak utviklet av andre etater. Det har ifølge ansatte vært liten grad av både informasjonsutveksling og samarbeid om tiltak som kulturkontoret har utviklet.

Tiltak i regi av kulturkontoret retter seg mot hele befolkningen. Det var tiltak som diskotek, teatervirksomhet, kino, turer fritids- og ungdomsklubber osv. En del av disse tiltakene er tilbud som i liten grad fanger opp de som trenger det mest og retter seg mot deres behov. Men generelle tiltak som ikke i utgangspunktet er rettet mot utsatte grupper kan også for disse gruppene ha positiv effekt på sikt (Garsjø 1987). Denne type kulturelle aktiviteter kan være med på å skape tilhørighet til bydelen for de som benytter seg av tilbudene. Kulturtilbud kan også være med på å skape et mere levende lokalmiljø. Beboerne får arenaer der de treffes. Dette kan være med på å utvikle de svake bånd og indirekte relasjoner mellom beboerne (Granovetter 1973).<sup>14</sup> Loddefjord bydel - og spesielt området som handlingsplanen retter seg mot - har hatt få kontaktskapende arenaer.

Lokale nettverk i form av svake bånd og indirekte relasjoner er ikke bare positivt for enkeltindividene. Et nett av svake bånd og indirekte relasjoner i et område kan ha betydning for den sosiale kontrollen i området. Svake bånd og indirekte relasjoner bidrar til dannelsen av normer og regler. Et nett av svake bånd og kjennskap til hverandre gjennom andrehåndskunnskap kan gjøre det lettere å mobilisere kollektive ressurser ved ulike anledninger.<sup>15</sup>

Mobilisering av kollektive ressurser kan i neste omgang føre til at områdets verdi heves og bli mer attraktivt som boområde. Dette kan føre til mindre fraflytting fra området, kanskje også trekke til seg andre beboere som ellers ikke ville valgt dette boområdet. Overfor ungdomsgrupper kan denne type tiltak være spesielt viktige. Det kan være med på å hindre at ungdommer rekrutteres til de utsatte miljøene.

<sup>14</sup> Granovetter har framhevet betydningen svake bånd og indirekte relasjoner (Granovetter 1973). Ikke bare sterke og forpliktende og vedvarende relasjoner har betydning for sosial samhandling. Svake bånd og indirekte relasjoner er nyttig for individuelle formål. Nærmiljø - og nabolagsforskning bekrefter dette. Folk foretrekker en situasjon der de har forholdsvis svake, men likevel nyttige og positive relasjoner til flere. Det er også et ønske om å få kunnskap om naboer. Den informasjonen naboene har om hverandre, har de ofte skaffet seg gjennom indirekte bånd.

<sup>15</sup> Hilsingskontakt kan være et eksempel på hvordan kontakt gjennom de svake bånd kan arte seg. Hilsingskontakt er en viktig del av nabokontakten. Hilsingskontakt mellom mennesker er beskrevet som en enkelt og mer refleksmessig kontakt (Asplund 1987), en form for sosial responsivitet. Hilsingskontakt forutsetter ikke ytterligere samhandling mellom partene, og den krever ingen investeringer ut over hilsingen. På en arena der menneskene treffes hyppig kan hilsingskontakten bli viktig. Videre samhandling er ikke noen forutsetning for opprettholdelse av hilsingskontakten. De som deltar i denne formen for samhandling kan velge å unnlate å utvikle hilsingskontakten til ulike former for sekundær kontakt og dermed unngå uønskede former for intimitet. Det innebærer at de svake bånd og indirekte relasjoner har betydning for hvordan kontakten mellom beboere i et område og dermed den sosiale kontrollen utvikles.

Den negative omtalen av området har vært en belastning for store deler av beboerne. Generelle kulturtiltak kan også ha en symbolverdi for beboerne. Både i deres øyne og i andres øyne kan det stigma som var forbundet med å bo i Loddefjord reduseres og dermed også bidra til en positiv utvikling. En av beboerne uttrykker: *"Jeg synes det er flott at også vi har fått slike tilbud som teater og kino. Det setter en spiss på vårt område, vi som bor her er ikke dårligere enn andre."*

Kanskje har ikke kulturkontorets manglende samordning av tiltak bare hatt en negativ effekt. Det vil være rimelig å regne med at området på sikt vil tjene på å ha et bredt tilbud av kulturtiltak. På den annen side er det mye som tyder på at det manglende samarbeidet mellom kulturkontoret og de andre aktørene vanskeliggjorde den interne samordningsprosessen som både bydelsadministrasjonen og kulturkontoret var pålagt gjennom et bystyrevedtak. I handlingsplanen var kulturkontoret også tillagt ansvar for en del generelle tiltak, som opprustning og utbedring av grøntområder, men uten at de fulgte dette opp.

#### **Dominerer de kontrollerende tiltakene over de hjelpende tiltakene?**

Flere har også påpekt ulemper ved koordinering av tjenester (Whetten 1987). Deltakerne fra ulike etater vil komme inn i koordineringsprosessen med ulik makt og innflytelse. Problemforståelsen og verdiene som er virksomme i en organisasjon, vil dominere på bekostning av en annen. Inntrykket i dag er at kontrollerende tiltak overfor ungdomsgruppa i bydelen dominerer.<sup>16</sup> Ungdommene mangler steder å være, både ifølge dem selv, ansatte i ulike etater og andre beboere.

Utekontaktteamet legger vekt på at grensene for hva som ble tolket som kriminelt i området, var relativt snevre. En stor del av ungdomsgruppa har fått stemplet som kriminelle og blitt bøtelagt av politiet. Mange har problemer med betaling. Dermed er ungdommene inne i en vond sirkel. Ubetalte bøter hoper seg opp og stemplet som kriminelle forsterkes.

Ungdommene i området er også avhengige av den offentlig arenaen som møteplass. Botettheten i området er høy og leilighetene relativt små. Ungdommene har få møteplasser, både ute og inne, der de kan treffes uten innsyn av andre.

Representanter for yrkesgruppene legger vekt på at mange familier i Loddefjord har "svake eller dårlige nettverk" og at problemene i familiene "går i arv". Kanskje fører tettbodheten til gjennomsiktige forhold og liten mulighet - spesielt for ungdomsgruppa - til å skjermeseg for innsyn fra andre. Fordi møteplassen er en offentlig arena, kan det også resultere i at mye av ungdommens aktiviteter bli fortolket som avvikende og kriminell (Lorentzen 1981).

<sup>16</sup> I litteraturen pekes det på at kontrollerende tiltak har et ubegrenset marked (Christie 1993).



### **Har problemene endret karakter eller har fokus for oppmerksomheten endret seg?**

Kriminaliteten har gått ned.<sup>17</sup> Andelen alvorlige kriminalsaker og saker som er registrert som uro i området er redusert. Samtidig er andelen saker som har fått merkelappen psykiske problemer i familiene økt. Samme tendens finner vi for barneverns- og sosialsaker. Flere saker enn tidligere registreres nå som psykiske problemer i familiene, og ikke som kriminalitetsproblemer hos ungdommene eller i familiene.

Årsaken trenger ikke bare være at problemene har endret karakter. Det kan også bety at problemforståelsen hos de ulike involverte etatene er endret, eller at arbeidsmetodene er endret slik at etatene i større grad enn tidligere ser andre årsaker og kanskje mer dypereliggende årsaker.

### **Oppsummering**

Det er nå mer samarbeid mellom etatene. De vet mer om hverandre og flere treffes også jevnlig. Denne prosessen har krevd ressurser, men vurderes allikevel som positiv av de impliserte partene.

Kulturkontoret har ikke samordnet sin virksomhet med de andre etatene. Dette kan ha mange positive bieffekter selv om tiltakene i regi av kulturkontoret ikke er målrettet bare mot utsatte grupper.

Politiet har uten tvil spilt en helt vesentlig rolle for å skape ro og redusere kriminaliteten i området. Overfor deler av ungdomsgruppa vil ikke bare kontrollerende tiltak være tilstrekkelig. Etatene avdekker i dag andre årsaker enn tidligere til problemene. For utsatte grupper vil det også være nødvendig å følge opp med ulike typer hjelpende tiltak.

---

<sup>17</sup> Kriminalitetsstatistikken sier ikke noe om hva som har forårsaket de kriminelle handlingene. Det er også mange forhold som vil påvirke hva som registreres som kriminelle handlinger. En reduksjon eller øking i den registrerte kriminaliteten trenger ikke være ensbetydende med en øking i de kriminelle handlingene. Økingen kan ha med omlegging av politiets arbeid å gjøre, som for eksempel raskere reaksjonsmønster ved meldinger, mer utadrettet virksomhet, redusert toleranse for denne type handlinger i området.

## 6. Handlingsplanen og Nærmiljøprosjektet som brekkstang for å utløse nye prosjekter

Dokumentasjonen i handlingsplanen av problemene i området ble brukt som begrunnelse for å iverksette flere prosjekter. Her tar vi for oss tre av prosjektene som ble iverksatt i bydelen. Hensikten er å beskrive ulike eksempler på iverksetting, organisering, problemtyper og noe om resultatene av disse, ikke å gi en oversikt over prosjekter eller tiltak.

Det ene eksemplet er miljøleiligheten i Vadmyra borettslag. Dette er et eksempel på et prosjekt som er på en privat arena, offentlig finansiert og initiert og privat drevet. Det andre prosjektet vi beskriver, er barnevern/idrettsstillingen. Dette prosjektet er offentlig finansiert og initiert. Drift foregår i stor grad på en privat arena, men er ledet av en offentlig ansatt person. Det tredje prosjektet er "Sos unge jenter i Loddefjord", som er et rent offentlig prosjekt.

### Miljøleiligheten i Vadmyra borettslag

Opprettelse av miljøleiligheter var beskrevet som et tiltak i Handlingsplanen (Unstad 1993 a). Høsten 1990 tok Nærmiljøprosjektet kontakt med styret i Vadmyra borettslag for å høre om de var interessert i et samarbeid med Nærmiljøprosjektet om en miljøleilighet i en av høyblokkene. Nærmiljøprosjektet tok også kontakt med Alvøen/Laksevåg Røde Kors, som stilte seg positive til å delta i et samarbeid om utvikling av en miljøleilighet.

Kommunen sto som eier av leiligheten. Røde Kors var driftsansvarlig og lønnet en miljøarbeider i halv stilling med midler fra Nærmiljøprosjektet.

I startfasen ble det opprettet et interimstyre som besto av representanter fra styret og administrasjon i borettslaget, beboere, Røde Kors og Nærmiljøprosjektet. Året etter, høsten 1991, ble styringsgruppa konstituert med representanter fra borettslaget, Røde Kors, bydelsadministrasjonen og miljøarbeideren.

Miljøleiligheten ble pusset opp på dugnad med en fra borettslaget som hovedkoordinator. All dugnadinnsats ble lønnet med kr 35,- pr time. For beboerne gikk utbetalingen fra borettslagets egen kasse, mens Røde Kors fikk utbetalt timesatser fra bydelsadministrasjonen til inntekt til lokallaget. Innsendte dugnadslister viser at det ble nedlagt 995 timer på dugnad. Det var først og fremst folk fra borettslaget som sto for dugnadsarbeidet. Røde Kors sine folk sto for rundt 25 % av innsatsen.

Intensjonen med leiligheten var å utvikle et sted hvor folk kunne stikke innom, kjøpe seg en kopp kaffe og treffe kjente. Det ble stelt i stand arrangementer til jul, påske og 17. mai. Oppslutning uteble imidlertid den første tiden. Det ble gitt flere forklaringer på dette. Borettslagets dugnadskoordinator påpekte at beboerne hadde merket seg en lav deltakelse fra Røde Kors sin side under dugnadsarbeidet. Miljøarbeideren var opptatt av at beboerne muligens betraktet leiligheten som et "sosialhjelpstiltak", det vil si et tilbud fra kommune og Røde Kors rettet mot sosialhjelpsklienter. Hun fryktet at dette kunne få beboerne til oppfatte leiligheten som et bidrag til ytterligere stigmatisering av området.

Styret i borettslaget var opptatt av at det hadde vært liten kontakt med miljøarbeideren. De var ikke blitt tatt med på råd og syntes de hadde fått lite informasjon om det som skulle skje i leiligheten.

Etter et års tid sluttet miljøarbeideren og det ble ansatt en fra borettslaget som driftsansvarlig for leiligheten. Den nye miljøarbeideren fikk tidlig et godt forhold til styret i borettslaget, og hun fikk miljøleiligheten til å bli et treffsted for beboerne. Det ble arrangert barneklubb og kafe og hjemmehjelpene brukte kafeen som base. Etter hvert ble det en fast gjeng med unge mødre med små barn som brukte leiligheten flittigst. Dette var kvinner som ikke kjente hverandre fra før av og som fikk et nært forhold etter at de begynte å gå i kafeen i miljøleiligheten. For denne gruppa var dette et positivt tilbud. Samtidig tyder intervjuer med andre beboere på at denne relativt ensartede gruppa tildels har dominert miljøleiligheten. Dette har vært en medvirkende årsak til at andre ikke har følt seg velkommen der.

I samtaler med beboerne får vi vite at miljøleiligheten nå er stengt igjen. Det skyldes blant annet at kommunen ønsker å gjøre leiligheten i stand som barnehage, noe beboerne stiller seg kritiske til.

## **Barnevern/idrettstillingen**

Prosjektet "Barnevern/idrett" (Unstad 1993 b) var et samarbeidsprosjekt mellom Vadmyra idrettslag og sosialkontoret ved barnevernet. Ifølge handlingsplanen var hensikten med prosjektet å få til et aktivt samarbeid mellom barnevernet og idretten. Det ble opprettet en egen stilling i prosjektperioden som hadde som formål å styrke idrettslagets rekruttering av vanskeligstilte barn og unge i bydelen og idrettslagets kompetanse til å ivareta barn og unge i idrettsmiljøet. Stillingen var lagt til sosialkontoret og ble besatt i mai 1990.

I løpet av prosjektperioden ble det igangsatt en rekke aktiviteter og tilbud. Det var blant annet barnehagetilbud på dagtid i idrettshallen, idrett i

heldagsskolene, idrett for psykisk utviklingshemmende, idrettsskole for barn mellom fem og tolv år, samarbeid og rekruttering av innvandrere til idrettshallen og seminar og kursvirksomhet for idrettsledere.

Både idrettslaget og sosialkontoret ved barnevernet karakteriserer dette som et vellykket prosjekt. Vi deler deres vurdering av prosjektet.

I utøvelsen av stillingen som barnevern/idrettkonsulent (B/I-konsulent) lå det flere utfordringer. Stillingen krevde evne til samarbeid mellom to organisasjoner med ulike organisasjonskulturer, arbeidsformer og til dels målgrupper. Videre krevde stillingen kunnskap knyttet til to ulike felt, nemlig om utsatt barn og ungdom på den ene siden og kunnskap om idrett og tilrettelegging av treningsaktiviteter på den annen side. Når prosjektet ble såpass vellykket, mener vi dette kan forstås på bakgrunn av:

**\* B/I-konsulentens evne til å samarbeide og til å komme i posisjon i idrettsmiljøet**

B/I-konsulenten arbeidet aktivt for å komme i posisjon og få legitimitet for barnevernspedagogikken i idrettsmiljøet. Han tilbrakte mye tid i idrettshallen selv om han var ansatt ved sosialkontoret. Videre la han han vekt på å gi idrettsmiljøet tilbud på deres premisser. Han fikk for eksempel "Drillo" Olsen til å komme til Vadmyra på et fotballtreff hvor også alle idrettstrenerne på Vestlandet ble invitert. På denne måten vant han tillit i idrettsmiljøet og la grunnlaget for et nærmere samarbeid mellom barnevernet og idrettslaget.

**\* Rekruttering til lokalt lederskap**

I det forebyggende arbeidet la B/I-konsulenten vekt på kurs- og opplæringsvirksomhet og en bred rekruttering av barn og ungdom til idrettsmiljøet. Han la vekt på å lære opp og utvikle idrettsledere som kan videreføre tiltak som ble satt i gang gjennom prosjektet.

**\* Trakk på personressurser i nærmiljøet**

B/I-konsulenten viste even til å trekke på personressurser i nærmiljøet og gi dem opplæring og erfaringskunnskap som styrket dem senere i arbeids- eller utdanningssituasjoner.

**\* Evne til å se behov i nærmiljøet og følge dem opp i form av tiltak og aktiviteter**

Etter vår vurdering var den rekrutteringen av ulike grupper til idrettslaget som B/I-konsulenten bidro til, et uttrykk for at han var opptatt av og i stand til å se behov i nærmiljøet og følge dem opp i form av aktiviteter og tiltak. B/I-konsulentens valg om å tilbringe mye av arbeidstiden i idrettshallen og ute i nærmiljøet var en viktig forutsetning for å få dette til.

**\* Variasjon og bredde i tiltakene**



B/I-konsulentene bidro til å sette i gang et bredt spekter av tiltak. Nye grupper ble trukket inn i idrettslaget. Arbeidsledige ble for eksempel trukket inn både i idrettsaktiviteter og som assistenter for B/I-konsulentene.

**\* Idrettshallen - en viktig arena i nærmiljøet**

Uten idrettshallen er det lite sannsynlig at det ville vært mulig å få satt i gang det spekteret av aktiviteter som ble utviklet.

**\* Styrking av idrettslagets økonomi**

B/I-konsulentene la vekt på å finne ordninger som kunne styrke idrettslagets økonomi. Rekrutteringen av arbeidsledige, økt aktivitetstilbud og en edrukskapskampanje er eksempler på dette.

## "SOS unge jenter i Loddefjord"

Dette er et prosjekt som ble iverksatt for å forebygge seksuelt overførbare sykdommer, tenåringssvangerskap og å styrke jenters generelle og seksuelle identitet.

Ifølge prosjektleder for prosjektet har Nærmiljøprosjektet i Loddefjord og medarbeidere i dette, vært sentrale samarbeidspartnere for prosjektet "SOS unge jenter i Loddefjord". Samtidig har utvekslingen av ideer og ressurser også gått andre veien. Prosjektleder for "SOS unge jenter i Loddefjord" var fram til 1992 helsesjef i Loddefjord bydel.

Både den formelle og ikke formaliserte kontakten mellom prosjektet "SOS unge jenter i Loddefjord" og Nærmiljøprosjektet har vært omfattende. Det påpekes at utvekslingen av informasjon og påvirkning har gått begge veier. Nærmiljøprosjektet har bidratt og hatt betydning for prosjektet "SOS unge jenter i Loddefjord". Og ansatte i "SOS unge jenter i Loddefjord" har hatt betydning for Nærmiljøprosjektet.

**En målretting av den offentlige innsatsen**

Prosjektet ble finansiert over helsedirektoratets tilskudd til lokale tiltak mot hiv-smitte og tiltak for å redusere aborttallet. Bakgrunn for å starte dette prosjektet var at andelen tenåringsmødre i Loddefjord var det dobbelte av andelen i landet for øvrig i 1988. Målgruppa for prosjektet var jentene på alle klassetrinn i ungdomsskolene i Loddefjord.

Det ble utarbeidet et samordnet program for helsetjenestene og for skolene, og det ble opprettet et prevensjonskontor for unge jenter. Videre ble det utviklet et program for samlivslære i samarbeid med skolen.

Prosjektet resulterte i en omlegging av skolehelsetjenestene. Schringundersøkelser ble tatt bort og det ble i samarbeid med skolen lagt opp til gruppe-

rettede tiltak og nærmere oppfølging av enkeltpersoner. Det ble også satt i gang med fast registrering av fødsler og aborter. Dette er også et eksempel på at den offentlige innsatsen er målrettet mot spesielle problemer og grupper som har store behov.

### **Forbedring av situasjonen for unge jenter**

Data som refereres (Arianson 1993), viser at ungdom i Loddefjord i dag ikke skiller seg vesentlig fra ungdom i andre områder når det gjelder seksuelt overførbare sykdommer, aborter, tidlige svangerskap og kunnskap om disse temaene. Undersøkelsen baserer seg på en sammenligning av data innsamlet med bruk av spørreskjema til ungdomsskoleelever i Hordaland og Loddefjord. Det viser at situasjonen på dette området er blitt bedre og at overhyppigheten av svangerskap blant unge jenter i Loddefjord/Vadmyraområdet er gått ned.

## **7. Andre endringer i området**

Mange forhold i området kan, som nevnt, ha hatt betydning for de endringene vi har beskrevet. Nedenfor vil vi omtale andre forandringer i området som kan ha virket i samme retning som Nærmiljøprosjektet og den spesielle innsatsen.

### **Omorganisering av lensmannskontoret**

Lensmannskontoret har i løpet av den perioden som Nærmiljøprosjektet har pågått vært gjennom en større omorganisering. Omleggingen startet som et resultat av den alvorlige kriminaliteten i bydelen. Prosessen har gått parallelt med utviklingen av handlingsplanen og opprettelsen av Nærmiljøprosjektet. Drivkraften bak omorganiseringen av kontoret var lensmannen selv. Omorganiseringen er blitt gjennomført uten vesentlig tilføring av nye ressurser.

Det har vært en omorganisering som har ført til betydelige endringer for de ansatte ved kontoret, både ved nytt vaktssystem og med endringer i innholdet i arbeidet. De har gjennomført døgnkontinuerlig skift og lagt om arbeidet til mer utadrettet tjeneste. Hensikten har vært å være mer synlig i området. De har hatt som målsetting å rykke ut straks de får meldinger, nesten uansett meldingens innhold. De slår hardt ned på uro. Alle forseelser blir registrert og bøtelagt. Tallene fra politiet viser at antall utrykninger totalt har økt i perioden. Ifølge lensmannen har de sirklet inn og "sprengt" den harde kjernen av kriminelle. Videre har de drevet oppsøkende virksomhet i forhold til skole og ungdomsgruppae og de har besøkt barnehagene i området.

Ifølge lensmannen er oppklaringsprosenten ved kontoret i dag høy. Intervjuene med representanter for borettslagene, administrasjonene og beboerne gir et



entydig inntrykk av at området i mindre grad er preget av uro og kriminalitet. Det er færre episoder med bråk og uro ute. Beboerne ga uttrykk for at de opplevde stor grad av trygghet, blant annet fordi de visste at politiet ville reagere ved det minste tegn til uro og bråk. På spørsmål om beboerne ønsker politi oftere mellom blokkene, sier så mye som 85 % av beboerne at de synes det i dag er meget bra eller stort sett bra. Det er derfor en entydig oppfatning fra både offentlig ansatte og beboere at politiet i stor grad har bidratt å senke kriminaliteten og snu utviklingen i området.

## **Statlige signaler om samarbeid og samordning**

Ønske og pålegg om endring i etatens organisering og arbeidsmåte har ikke kommet fra handlingsplanen og Nærmiljøprosjektet alene. Flere av målsettingene i handlingsplanen er sammenfallende med målsettinger formulert i mange offentlige dokumenter som har kommet de seinere årene.

Et eksempel er sosialkontoret og barnevernet. I Loddefjord registreres det i dag - som ovenfor vist - flere barnevernssaker enn tidligere. Ifølge ansatte ved sosialkontoret som arbeider med barnevernssaker, er årsakene til dette at barnevernet selv har blitt mer pågående. De har markedsført seg og lagt vekt på samarbeid med andre etater. Det har resultert i at de i dag får flere henvendelser fra andre etater.

Det har gjennom media vært fokusert på barnevernets rolle de siste årene. Statlige myndigheter har lagt stor vekt på å bedre barnevernets arbeid. Målsettinger har blant annet vært ønske om åpnere forhold rundt barnevernet. Det er derfor uklart hvilken innflytelse Nærmiljøprosjektet har hatt på det arbeidet barnevernet i Loddefjord i dag gjør, og om endringene ville ha kommet uavhengig av den spesielle satsingen i bydelen.

## **Boligpolitikken som løser av sosiale problemer i området**

De lave boligprisene i området kombinert med det sentrale boligkontorets politikk, har vært en årsak til opphopingen av hardt belastede sosialklienter i området. Fram til 1989 ga kommunen lån til boligsøkende uten å kreve noen form for sikkerhet, det var heller ikke uvanlig at kommunen ga rente- og avdragsfrie lån. Kombinert med svært lave priser på boliger i dette området sammenlignet med Bergen for øvrig, har dette resultert i en spesiell rekruttering til området.

I handlingsplanen er det en uttalt målsetting å endre befolkningssammensetningen i området. En målsetting var å redusere andelen enslige. I tillegg var det også en målsetting å redusere tilflyttingen av hardt belastede sosialklienter.

I 1988 endret boligkontoret boligpolitikken sin. Kommunen gikk over til økt bruk av kommunale utleieleiligheter til boligsøkende og gikk bort fra ordningen med tildeling av lån uavhengig av inntekt og sikkerhet. Personer med behov for bolig uten noen form for sikkerhet eller inntekt får nå tilbud om kommunale utleieboliger. Loddefjord bydel har få kommunale utleieboliger. Personer i en vanskelig situasjon rekrutteres ikke lenger til området i samme utstrekning som tidligere. Samtidig har det fra borettslagenes side vært forsøkt med større grad av "siling" av de som blir tildelt bolig i borettslagene.

Det er rimelig å anta at endringene i det sentrale boligkontorets tildelingspolitikk har hatt stor betydning for situasjonen i bydelen. Kanskje er det denne politikken som har betydd mest for de endringene vi i dag kan se i dette området. Forbedringene er ikke bare et resultat av arbeidet i Loddefjord og en bedret situasjon for gruppene som bor her, men innebærer at de dårligst stilte ikke lenger havner i Loddefjord. Det vil i så fall bety at problemene er forskjøvet til andre områder i Bergen.

## **Boligprisene**

Boligprisene har vært og er fortsatt relativt lave. Det har påvirket og vil fortsatt påvirke rekrutteringen til området. Det er rimelig å regne med at de mer kjøpesterke gruppene vil velge andre områder. Kanskje vil også området i framtiden være et sted for enslige og unge - kanskje i første etableringsfase.

## **Desentralisering av offentlige tjenester til bydelen**

Noe før Nærmiljøprosjektet startet opp, ble helse- og sosialtjenestene desentralisert. Behovet for desentralisering som virkemiddel for å løse problemene i området hadde i lengre tid vært påpekt av de ansatte ved sosialkontoret i Loddefjord (Sørås 1986). Det ble ansatt en helse- og administrasjonssjef lokalt med ansvar for tiltak og tjenester. I samme periode ble det også etablert trygdekontor lokalt i Loddefjord. Dette er forhold som vi må regne med har hatt betydning for innretningen av arbeidet i etatene og for mulighetene til målretting av etatens virksomhet.

## **Økt tilbud på private tjenester**

Tilbudet på private tjenester er også vesentlig bedret i løpet av perioden. Vestkantsenteret - et kjøpesenter - er bygd. Det kan ha gjort området mer attraktivt for en større del av de boligsøkende. Samtidig er det med på å gi området flere arenaer der folk kan treffes og på den måten styrke den lokale tilhørigheten og kontakten menneskene imellom.

## **Bedret kommunikasjon til Bergen sentrum**

Loddefjord bydel er bydel i Bergen. Bydelen ligger i periferien av Bergen kommune. Bydelen har hatt relativt lang kjørevei inn til Bergen sentrum. Kommunikasjonen inn til Bergen sentrum er nå forbedret. Det er åpnet ny innfartsåre til sentrum. Kjøretiden er redusert. Dette kan også ha betydning for hvor attraktivt området har blitt, og resultere i at flere grupper velger å bli boende eller ser på dette som et attraktivt område for dem.

## **8. Nærmiljøprosjektets vilkår for å drive endringsarbeid**

I kapittel 4, 5 og 6 har vi beskrevet endringer som har vært i området. Endringene kan som nevnt ha mange årsaker. I forrige kapittel så vi på andre sentrale forandringer i området som kan ha bidratt til den positive utviklingen. Tema for dette kapitlet er de betingelsene Nærmiljøprosjektet har hatt for å drive endringsarbeid. Nærmiljøprosjektets innsats må forstås på bakgrunn av de vilkårene prosjektet hadde for å få til endring i bydelen. Sentralt i denne sammenhengen er handlingsplanen for Loddefjord/Vadmyraområdet. I dette kapitlet vil vi se spesielt på hvilke rammer handlingsplanen ga Nærmiljøprosjektet, om den organisasjonsformen som det ble lagt opp for Nærmiljøprosjektet var en egnet organisasjonsform og noen begrensninger knyttet til å drive Nærmiljøprosjektet i en "åpen bydel".

### **Handlingsplanen som utgangspunkt for Nærmiljøprosjektet**

Nærmiljøprosjektet var et verktøy for å sette i verk store deler av handlingsplanen. Handlingsplanen var derfor en sentral rammebetingelse for Nærmiljøprosjektet. Nærmiljøprosjektets mulighet for å lykkes vil blant annet være avhengig av om de problemene som handlingsplanen beskrev var i overensstemmelse med den faktiske situasjonen i bydelen og at strategiene for endring var gjennomførbare. I dette avsnittet vil vi trekke fram sentrale sider ved handlingsplanen og vise hvordan denne planen ga muligheter og begrensninger for Nærmiljøprosjektets innsats i området.

#### **Datotypen handlingsplanen baserer seg på**

Hensikten med kartleggingen var å få en oversikt over problemomfanget i området. Handlingsplanen ga blant annet oversikt over befolkningssammensetning, andel sosialklienter og kriminalitetsstatistikk. På bakgrunn av disse beskrivelsene ble det foreslått i alt rundt 40 konkrete tiltak fordelt på de ulike satsingsområdene. I handlingsplanen er Loddefjord/Vadmyraområdet framstilt

som et tungt belastet område. Lokale ressurser hos beboerne og i miljøet for øvrig er i liten grad blitt trukket fram.

Handlingsplanen er i hovedsak basert på kvantitative opplysninger om situasjonen i bydelen. Kanskje har metodene som ble brukt i kartleggingen bidratt til å forsterke det negative inntrykket. Det vil alltid være en fare for at denne typen data er et slags minste felles multiplum for et stort antall innbyrdes forskjellige enheter (Grønmo 1982). Nyansene i problemkomplekset kommer i liten grad til uttrykk.

Et spørsmål er også om beskrivelsene og analysene av problemene var tilstrekkelige for å formulere så klare tiltak som det er gjort i handlingsplanen. Fra Nærmiljøprosjektets side ble det fremmet et forslag til bydelsutvalget om å gjennomføre ytterligere kartlegginger i området.<sup>18</sup> Forslaget ble nedstemt med begrunnelse om at det var gjort nok kartlegging og forstudier i forbindelse med utarbeidelse av handlingsplanen.

En ny kartlegging kunne muligens gitt et mer nyansert bilde av bestemte problemstillinger. På den andre siden kunne en mer omfattende behovsundersøkelse og mer detaljert kartlegging virke handlingshemmende på virksomheten i området.

#### **Handlingsplanen som verktøy for endring**

Handlingsplanen kan betraktes både som en resultat- og en handlingsplan. Den sier noe om hvilke tiltak som skal iverksettes og hvilke resultater en ønsker å oppnå. Endringene i området skulle skje i form av bedre og flere tilbud, særlig til utsatte barn og ungdom, og ved forbedring av tjenestetilbudet gjennom bedre ressursutnyttelse og økt samarbeid mellom offentlige ansatte og det offentlige og frivillige organisasjoner. I handlingsplanen er det lagt opp til at endringer skal skje på bakgrunn av gitte beskrivelser. Mange har vist at denne typen planer har begrenset effekt som redskap for endring i offentlig sektor (Brunsson og Olsen 1990) og er utilstrekkelige for å skape endring i nærmiljø og lokalsamfunn (Amdam og Amdam, 1990).

En grunn til at denne typen planer ofte er utilstrekkelige er at de gir lite rom for at endring i rammebetingelsene kan skje underveis i prosjektperioden. Tiltak som kunne synes aktuelle og viktige i oppstarten av et prosjekt, kan være mindre aktuelle etter som endringsarbeidet er i gang.

Kravene om å følge beskrivelsene i handlingsplanen vanskeliggjorde også lokal mobilisering (Søholt 1993). Et tema for diskusjon i prosjektgruppa var mulighetene for å skape lokal mobilisering. Enkelte deltakere i prosjektgruppa mente at lokal mobilisering i form av for eksempel beboermøter eller

---

<sup>18</sup> BY-sak nr. 40/90



idedugnader, ble vanskelig fordi det kunne komme fram forslag som var i strid med handlingsplanen.

Et eksempel på at lokal kunnskap kunne være nyttig korrigerende til handlingsplanen er opprettelsen av miljøleilighet i en av høyblokkene. Styret i borettslaget påpekte at handlingsplanens anvisninger om lokalisering var lite heldig fordi leiligheten ble liggende bortgjemt og lite tilgjengelig. Dette forslaget ble ikke tatt til følge fordi det ville stride med beskrivelser i handlingsplanen.

### **Handlingsplanen som middel til å synliggjøre problemene i området**

På den andre siden bidro handlingsplanen til ytterligere synliggjøring av problemene og fokusering på området. Problemene i området ble satt på dagsorden i mange sammenhenger. Det viser blant annet avisoppslag. Offentlige instanser ble nødt til å forholde seg til planen og vurdere sin virksomhet i forhold til den. Enten de var enige eller uenige, kunne de ikke forholde seg likegyldige.

Samtidig viser intervjuer med ansatte i bydelen, spesielt politiet, at de var pådrivere for å få en handlingsplan. De så det som nødvendig å tydeliggjøre problemene på en måte som sikret at de ble satt på dagsorden og at det ble gjort noe med dem.

## **Prosjektorganisering som verktøy for å gjennomføre handlingsplanen**

Nærmiljøprosjektet ble etablert som et prosjekt - en fri enhet - på siden av den kommunale organiseringen. Et spørsmål kan også være om andre modeller for organisering ville være mer hensiktsmessig for å nå målene i handlingsplanen.

Tradisjonelt defineres prosjekter som enheter som skal løse problemer innenfor en tidsavgrenset periode (Westhagen 1991). Videre innebærer prosjektorganisering en tett kobling mellom prøving og feiling slik at det skal være mulig å gjøre kurskorrigeringer underveis (Sæterdal 1990, Westhagen 1991). Prosjektarbeid er en egnet arbeidsform når en søker etter nye løsninger eller arbeidsformer, når en søker frihet fra sedvane og regler, når nye grupper skal mobiliseres, når en skal jobbe på tvers av fag og organisasjoner og når noe skal skje raskt (Sæterdal 1990). Her vil vi se på hvilke muligheter og begrensninger Nærmiljøprosjektet hadde for å utnytte denne organisasjonsformen.

### **Begrenset mulighet til å utnytte prosjektorganisasjonsformen**

I dette tilfellet var prosjektets mål og virkemidler definert gjennom handlingsplanen. Mulighetene til å utnytte fordelene med en prosjektorganisering var begrenset i og med at prosjektet i liten grad kunne utvikle mål, tiltak og arbeidsmåter sammen med samarbeidspartene. Prosjektledelsen kunne i liten grad drive entreprenørvirksomhet, i den forstand at de kunne drive med



nytenking og nyskaping gjennom å koble muligheter og utfordringer gjennom praktisk prøving og feiling. Til dette var Nærmiljøprosjektet for mye bundet av handlingsplanen.

Det er også rimelig å spørre om en kunne fått bedre utnyttelse av ressursene ved å knytte ansvaret for utvikling av flere av tiltakene direkte til den enkelte etat.<sup>19</sup>

Enkelte av tiltakene skulle overføres til andre etater når Nærmiljøprosjektet ble avsluttet eller når tiltaket var vel etablert. Heldagsskolene er et eksempel på et tiltak som ble startet opp av Nærmiljøprosjektet, selv om det hele tiden hadde vært klart at skolene skulle overta ansvaret for driften. Spørsmålet er om ikke skolen kunne hatt større muligheter til å utvikle prosjektet tilpasset brukergruppas behov og å lære av erfaringer, hvis de hadde hatt ansvaret for utvikling av heldagsskolene helt fra starten.

#### **Prosjektorganisering et nødvendig verktøy for å øke samarbeidet mellom etatene**

På den andre siden har handlingsplanen trekk ved seg som tilsier at prosjektorganisering for gjennomføring av planen kan være en egnet arbeidsform. Nye tiltak skulle iverksettes og nye arbeidsformer etableres gjennom samordning av ressurser. Gjennomføring av planen skulle skje på tre år, noe som må kunne betraktes som en relativt kort tid for en såpass omfattende plan. Nærmiljøprosjektet ble et felles tilknytningspunkt hvor diskusjoner om samarbeid ble satt på dagsorden og hvor oppklaringer kunne skje underveis.

Det å ha et eget Nærmiljøprosjekt betydde mye for ledere av tiltak. Gjennom Nærmiljøprosjektet fikk de et sted å henvende seg til. Nærmiljøprosjektet var et treffpunkt. Kjernegruppa i prosjektet signaliserte at de var åpne for diskusjoner og innspill. "*Det er alltid en åpen dør på Haugatun*", var utsagn vi fikk fra flere.

Også for enkelte av beboerne ble denne muligheten til møter med offentlige ansatte noe helt nytt. Den åpenheten de ble møtt, med gjorde et positivt inntrykk på mange. For enkelte bidro dette til å redusere frykten for det offentlige forvaltningsapparatet.

---

<sup>19</sup> Erfaring viser at prosjektorganisasjoner som ligger i linjen får vansker med oppfølging av prosjektoppgaver. Ofte vil hensynet til nytilpasning, samordning og omprioriteringer komme i bakgrunnen for hensynet til løpende og mer rutinemessige oppgaver (Baldersheim 1988). Egen prosjektorganisering med eget budsjett og som er administrativt underlagt toppledelsen, gir større grad av frihet og større muligheter til å konsentrere arbeidet om prosjektoppgavene.

### **Uklare ansvarsforhold og løst organisert**

Det er mulig at Nærmiljøprosjektet kunne hatt et klarere mandat i forhold til iverksetting av handlingsplanen i bydelen. Nærmiljøprosjektet hadde for eksempel - som vist ovenfor - ikke den formelle myndighet til å pålegge Kulturkontoret oppgaver.

Enkelte prosjektdeltakere etterlyste strammere retningslinjer for organisering av prosjektet og fordeling av ansvar. De mente forarbeidet på den administrative siden kunne vært gjort bedre. Enkelte av samarbeidspartene opplevde Nærmiljøprosjektet som en konkurrent. Det var uklart hvilke tilbud som skulle ligge under Nærmiljøprosjektet og hva ansettelse av tre nye prosjektarbeidere ville bety for arbeidsmåter i andre kontorer og etater. Noen fryktet også at Nærmiljøprosjektet ville innebære nedleggelse av etablerte tiltak og at deres stilling skulle forsvinne.

På den andre siden er endring av etablerte relasjoner mellom samhandlingsparter betraktet som noe av det vanskeligste å få til. Dette blir hevdet av flere (Van Meter og van Horn 1975, Levin 1988). Det hevdes også at motstand mot samordning reduseres best gjennom deltakelse.

Vi har ikke fulgt prosessen i den grad at vi kan si noe entydig om behovet for klarere retningslinjer ved prosjektets start. Det kan synes som enkelte uklarheter burde vært ryddet av veien tidlig, spesielt for å hindre at ansatte opplevde sin stilling som usikker.

### **Samarbeidsvillige ansatte i de lokale etatene**

Prosjektets vellykkethet er ikke bare avhengig av input fra prosjektets side. Det nettet av relasjoner som prosjekter utvikler mellom aktuelle samarbeidspartnere og innholdet i disse relasjonene, vil være avgjørende for prosjektets muligheter til å lykkes. Disse relasjonene vil også være preget av den andre partens bidrag.

Inntrykket fra intervjuene er at ledere og medarbeidere i andre etater i svært stor grad har følt ansvar for Nærmiljøprosjektet. De gir uttrykk for at de har ønsket å bidra til en positiv utvikling i bydelen og bidra til et vellykket Nærmiljøprosjekt. Relasjonene mellom ansatte i andre etater og ansatte i Nærmiljøprosjektet har ikke vært preget av en ensidig påvirkning fra Nærmiljøprosjektets side. Ansatte i andre etater har også strukket seg langt for å bidra med å nå målsettingene og for å få til en positiv utvikling av Nærmiljøprosjektet. Alle vi har vært i kontakt med har gitt uttrykk for at en ekstra satsing i området var påkrevd og nødvendig og at de gjerne ville bidra for å få til en snuoperasjon.

## Nærmiljøprosjekt i en "åpen bydel"

En annen målsetting for satsingen har vært å øke innsatsen fra frivillige ved å få et samarbeid mellom offentlige etater og tredje sektor. Intervjuer med ansatte i prosjektet og med andre ansatte viser at dette har vært vanskelig å få til.

Kontaktutvalget ble opprettet for å knytte Nærmiljøprosjektet nærmere til lokalområdet. Kontaktutvalget besto av representanter fra ulike organisasjoner. I egen evalueringsrapport fra prosjektet blir det pekt på at det fra prosjektledelsens side har vært lagt opp til at kontaktutvalget skal være godt informert om prosjektarbeidet. Målet var at kontaktutvalget skulle få et eierforhold til prosjektet og få muligheter til å være gode informanter overfor beboere.

I samtaler med oss <sup>20</sup> har representanter fra Kontaktutvalget gitt uttrykk for at de først og fremst har bidratt i diskusjoner på møtene med Nærmiljøprosjektet.<sup>21</sup> De har i liten grad hatt noen rolle i forhold til lokal mobilisering og bred informasjonsvirksomhet i området.

Nærmiljøforskning viser at det er knyttet begrensninger til nærmiljøprosjekter i bydeler som er en del av storbyer, slik som Loddefjord. Mange beboere arbeider utenfor bydelen og har tilhørighet andre steder enn i lokalområdet (Schiefløe 1985).

Det kan bety mangel på arenaer for utvikling av ideer og lokale tiltak. Det kan dessuten være få personer i offentlige etater som også har en uformell tilknytning til bydelen. I mindre byer og tettsteder kan for eksempel ansatte i kommuneforvaltningen ha fordel av at de er beboere, og kanskje i tillegg for eksempel foreldre til skolebarn i området. Dette gir offentlig ansatte "gratis" kunnskap om området.

I bydeler som Loddefjord hvor de offentlig ansatte i stor grad bor i andre områder av byen, kan det være vanskeligere å få kunnskap om hvilke behov for tjenester befolkningen har og få kunnskap om andre muligheter og begrensninger knyttet til området.

Åpne bydeler vil også ha færre lokale organisasjoner (Carlsson 1992), noe som har sammenheng med at mange av beboerne først og fremst har tilhørighet til sentrum av storbyen og deltar i sentrale organisasjoner der. For Nærmiljøprosjektet kan det bety at det vil være færre samarbeidspartnere. I ressursfattige og

<sup>20</sup> De samtalerne det er henvist til her er foretatt i forbindelse med evaluering av fire tiltak i prosjektet. Samtalene fant sted midtveis i prosjektperioden, i januar 1992.

<sup>21</sup> Sjøholt peker på at det virkende element for å få til endring av lokal praksis er å bevege lokale aktører til å ta medansvar for lokalsamfunnets tilstand. For å få medansvar må medaktørene ha innflytelse på endring av lokal praksis. Medansvar og innflytelse åpner for at folk får være med å skape ny lokal virkelighet som de selv er medeiere i.

spesielt utsatte bydeler kan det også være få ressurspersoner knyttet til de eksisterende organisasjonene.

Sammenlignet med andre steder er befolkningen i bydeler i storbyer mer homogen. Det kan også få betydning for hvilken mulighet Nærmiljøprosjektet og offentlig ansatte har til å finne samarbeidspartnere.

### **Oppsummering**

Den type beskrivelse av situasjonen som handlingsplanen ga, den problemforståelsen som kommer til uttrykk her og de virkemidlene som foreslås, har vært sentrale rammer for Nærmiljøprosjektet. Det er også - som vi har vist - knyttet begrensninger til de mulighetene denne typen planer gir for endring i et område. Samtidig er det vårt inntrykk at handlingsplanen satte problemene på dagsorden og på den måte bidro vesentlig til nytenking og aktiviteter lokalt.

Nærmiljøprosjektet var bundet opp av handlingsplanen. Prosjektet skulle sette i verk foreslåtte tiltak. Nærmiljøprosjektet har bidratt til at ansatte i ulike etater har fått økt kunnskap om hverandre. Samarbeidet mellom etatene har økt. Det er mer usikkert om samarbeidet har resultert i at tilbudet til brukerne er blitt bedre.

Nærmiljøprosjektets arbeid i området har i liten grad resultert i at tredje sektor har bidratt. Først og fremst må dette forstås på bakgrunn av begrensninger knyttet til tredje sektor i denne typen områder.



## Avslutning

I denne evalueringen har vi sett på noen mål på forandringer i hele området. Datamaterialet vi har samlet inn tyder på at området har gjennomgått en positiv utvikling. Prosjektet har imidlertid gjennomført en egen evaluering hvor samtlige tiltak i prosjektet er drøftet (Nærmiljøprosjektet i Loddefjord 90 - 93). De enkelte tiltakenes betydning for brukerne er viktig. Vi har desverre ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på dette, men plukket ut tre prosjekter som alle skiller seg fra hverandre med hensyn på iverksetting, organisering og problemtype. Disse ekemplene gir et bilde på mangfoldet av prosjekter som har blitt iverksatt gjennom satsingen på forbedringen av Loddefjord/Vadmyraområdet.

Denne evalueringen viser at Nærmiljøprosjektet har hatt betydning for utviklingen i området. Det har imidlertid ikke vært en ensidig påvirkning fra handlingsplanen og Nærmiljøprosjektet mot etatene. De ansatte i de ulike etatene har betydd mye for utviklingen av prosjektet, og flere var også sentrale pådrivere for å få en handlingsplan for området.

Det er vist eksempler på omfattende omlegging av virksomheten i flere av etatene - mer eller mindre uavhengig eller på siden av Nærmiljøprosjektet. I dette tilfelle har ikke den etablerte virksomheten i etaten vært et hinder for omlegging. Virksomheten er lagt om og målrettet mot spesielt utsatte grupper. Kanskje har kunnskapen som etatene selv har hatt om de spesielle problemene knyttet til området, betydd mye for deres evne og vilje til omlegging og målretting av tiltakene. Denne kunnskapen kan også være vesentlig for om omleggingen og tiltakene treffer behovene.

Den prosessen som har vært i området, kan ikke bare forstås som et resultat av handlingsplanen og Nærmiljøprosjektet. Mange forhold har virket i samme retning som Nærmiljøprosjektet. Både politiets arbeid i området og endringer i den sentrale boligpolitikken har spilt en vesentlig rolle for de registrerte endringene. En grunn til de endringene som tallene viser, kan være at området ikke lenger rekrutterer de vanskeligst stilte.

Det er rimelig å forvente at enslige - og kanskje også unge enslige - fortsatt vil utgjøre en relativt stor del av befolkningen i området. Dette trenger ikke være et negativt trekk. Unge kan like gjerne være en drivkraft til å ta ansvar for området. Det kan bety at det også vil være relativt stor til- og fraflytting. For mange vil bolig i Loddefjord være første bolig tidlig i etableringsfasen.



Området har i dag mange positive kvaliteter. Leilighetene er relativt billige. Uteområder er tilpasset barn. For enslige foreldre er det lett å finne likesinnede. Det er lite bråk "mellom husene". Området får i dag positiv omtale i massemedia. Det har vært en nødvendig styrking av de kontrollerende tiltakene i området. Samtidig vil det være av betydning at disse følges opp av ulike typer hjelpende tiltak for at den positive utviklingen ikke skal stoppe opp eller snu. De fleste, både beboere og ansatte i etatene, legger vekt på fortsatt manglende tilbud til ungdom. Det kan være av betydning å sikre at de aktuelle etatene har mulighet til å få kunnskap om og innsikt i ungdomsgruppas situasjon og eventuelle problemer knyttet til dem. Slik innsikt krever at ansatte i etatene fortsetter sin utadrettede virksomhet. Gjennom utadrettet virksomhet opprettholder de muligheten til tidlig å fange opp signaler om behov. Spesielt overfor denne gruppa vil det være viktig å komme inn tidlig for å unngå utvikling av ulike typer problemer. I tillegg til kunnskap om ungdomsgruppa er det viktig at etatene har ressurser til å etablere tiltak og gi hjelp. Denne type hjelpende tiltak vil ikke ha samme målbare effekt som de kontrollerende tiltakene, men vil ha like stor betydning for hvordan situasjonen i området vil utvikle seg.

Vi har antatt at en årsak til endringer i området er at de vanskeligst stilte ikke lenger i like stor utstrekning rekrutteres. Dette resultatet var og så i tråd med målsettinger i handlingsplanen. I handlingsplanen var det foreslått utflytting av enkelte beboergrupper. Dette er ikke gjennomført. Ansatte i etatene var uenige i denne framgangsmåten for å endre forholdene i bydelen. Selv om ikke dette ble iverksatt, er det allikevel nødvendig å være oppmerksom på om snuoperasjonen i Loddefjord har transportert problemene til andre områder. Det er også mulig å tenke seg en situasjon i storbyene der stadig flere områder og borettslag "stenger dørene" for de vanskeligst stilte. Kanskje vil også ryktet gå foran personer med en spesielt belastet bakgrunn og hindre dem i å etablere seg i området. Det betyr også at det er viktig å være oppmerksom på forholdet mellom kontrollerende og hjelpende tiltak i området.

## Vedlegg

### Metode og datagrunnlaget i evalueringen

**Kvalitative intervjuer med representanter for ulike etater og beboere**  
Evalueringen av prosjektet baserer seg på kvalitative intervju med representanter for ulike etater, for borettslagene og beboere. Det ble gjennomført intervju med lensmann, administrasjonssjef for bydelen, to ansatte ved sosialkontoret og telefonintervju med en leder ved kontoret, rektor ved en barneskole og et gruppeintervju med tre ansatte i utekontaktteamet. Det ble også innhentet opplysninger fra helsesjefen i bydelen, spesielt om et eget prosjekt igangsatt av helsesjefen. Dette innebærer at perspektivet til de ansatte - og spesielt lederne - i etatene kan prege denne evalueringsstudien og resultat. De har en egen interesse av å trekke fram de positive trekkene. Samtidig er den positive utviklingen de beskriver, langt på vei bekreftet i de andre innsamlede dataene fra området.

Det ble også gjennomført intervju med til sammen seks beboere og en leder for et borettslag. Beboerne var alle brukere av miljøleiligheten - et av tiltakene som var startet opp av Nærmiljøprosjektet i samarbeid med Røde Kors. En av beboerne som ble intervjuet, var ansatt gjennom Nærmiljøprosjektet som leder av miljøleiligheten.

#### Tallmateriale

Evalueringen baserer seg også på tallmaterialet innsamlet av politiet, sosialkontoret og borettslagene og på tilgjengelig statistikk fra Rådmannskontoret i Bergen.

Norges byggforskningsinstitutt har i samme periode gjennomført en omfattende spørreskjemaundersøkelse i området. Enkelte resultater fra denne undersøkelsen er også tatt med.

#### Andre studier fra området

Det er tidligere gjennomført fire evalueringsstudier av iverksatte tiltak (Unstad 1993a, 1993b, 1993c, 1993d). Disse tiltakene er barnevern/idrett, miljøleilighetene, heldagsskolene og trolaktiviteten. I tillegg har vi benyttet oss av Nærmiljøprosjektets egnevaluering av prosjektarbeidet og tiltak som ble iverksatt.

## Litteraturliste

- Amdam, Jørgen og Amdam, Roar (1990):  
*Strategisk og mobiliserande planlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden* Oslo: Samlaget
- Arianson, Helga (1993):  
*Prosjekt SOS unge jenter. Delrapport, Loddefjord bydelsadministrasjon, Helse og sosialkontoret*
- Asplund, Johan (1987):  
*Om hälsningscermoniet, mikromakt och asocial pratsamhet*  
Göteborg: Bokförlaget Korpen
- Baldersheim, Harald (1988):  
*Storbystyring under press. LOS-senter Notat 88/26.*
- Brunsson, Nils og Olsen, Jan P. (1990):  
*Makten att reformera.* Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Carlsson, Yngve (1992)  
*Det kompliserte nærmiljøarbeidet. Om muligheter og hindringer i arbeidet med å utvikle lokalsamfunn.* NIBR-rapport
- Christie, Nils (1993):  
*Kriminalitetskontroll som industri.* Oslo: Universitetsforlaget
- Garsjø, Olav (1987):  
*Folk i mellan. Nærmiljøarbeid som forebyggende sosial prosess.* TANO
- Granovetter Mark, S. (1973)  
*The Strenght of Weak Ties.* American Journal of Sociology, Vol 78 (1360-80)
- Grønmo, Sigmund (1982):  
"Forholdet mellom kvalitative og kvantitative metoder i samfunnsforskningen" i Holter, Harriet og Kalleberg, Rangvald (red.).  
*Kvalitative metoder i samfunnsforskning* Oslo: Universitetsforlaget.
- Handlingsplanen for Vadmyra Loddefjordområdet, 1989, Bergen kommune

- Jacobsen, Dag Ingvar (1993):  
"Hvordan måle koordinering? Ulike strategier for empirisk forskning,"  
i Repstad, Pål (red) *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig  
samarbeid i teori og praksis*. Oslo TANO
- Levin, Morten (1988):  
*Lokal mobilisering*. Trondheim: IFIM
- Lipsky, Michael (1980):  
*Street -Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public  
Services*. New York:Russel Sage Foundation
- Lorentzen, Håkon (1981):  
*Urbanisering og ungdomsproblemer*. Stensilskrifter nr 28, Institutt for  
rettssosiologi: Oslo:Universitetet
- Nærmiljøprosjektet i Loddefjord 01.04.90 - 01.04.93, Bergen kommune
- Offerdal, Audun (red.) (1986) *Til tjenste? Byråkrati og brukere i  
storbykommunen. Omstyring av byer*. Oslo:Byforskningsprogrammet,  
Universitetsforlaget
- Schiefloe, Per Morten (1985):  
*Nærmiljø i bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sæterdal, Anne (1990):  
*Ting å tenke på - når forsøks- og utviklingsarbeid skal settes i gang*.  
Oslo:Norges byggforskningsinstitutt, Boligforskningsavdelingen
- Søholt, Susanne (1993):  
*"Det muliges kunst" - en undersøkelse av prosjektlederrollen i statlig  
forsøksvirksomhet på nærmiljøområdet*. Hovedfagsoppgave på Institutt  
for Statvitenskap, Universitetet i Oslo
- Sørås, Irene (1986):  
"Interesseartikulering i et offentlig tjenesteytingsapparat" i  
Byforskningsprogrammet. Oslo:Universitetsforlaget
- Unstad, Marit og Sæterdal, Anne (1991):  
*Evalueringsplan for Loddefjordprosjektet*. Oslo:Norges  
Byggforskningsinstitutt, Boligforskningsavdelingen
- Unstad, Marit (1993a):  
*Miljøleilighetene. Evaluering av oppstart og drift av miljøleilighetene i  
Lyderhorn og Vadmyra borettslag*. Oslo:Norges byggforskningsinstitutt,  
Boligforskningsavdelingen

Unstad, Marit (1993b):

*Barnevern/idrett. Evaluering av prosjektet "Barnevern/idrett" i Loddefjord.* Oslo:Norges byggforskningsinstitutt, Boligforskningsavdelingen

Unstad, Marit (1993c):

*Trial. Evaluering av trialaktiviteten i Loddefjord.* Oslo:Norges byggforskningsinstitutt, Boligforskningsavdelingen

Unstad, Marit (1993d):

*Heldagsskolene. Evaluering av oppstart og etablering av heldagsskolene.* Oslo:Norges byggforskningsinstitutt, Boligforskningsavdelingen

van Meter, Donald S. og van Horn, Carl E. (1975):

"The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework" i *Administration & Society*. Vol. 6, no 4:Sage Publications.

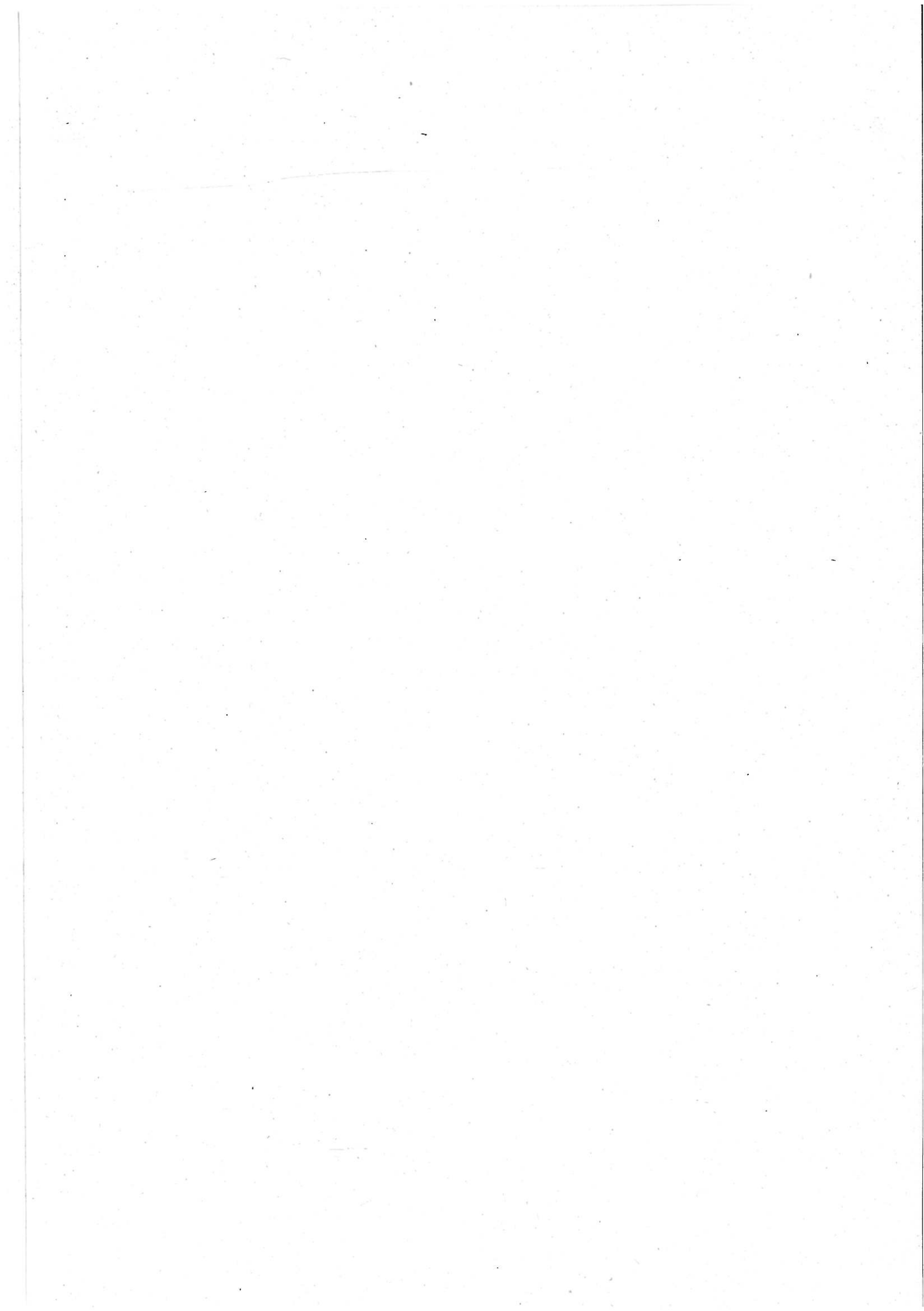
Westhagen, Harald (1991):

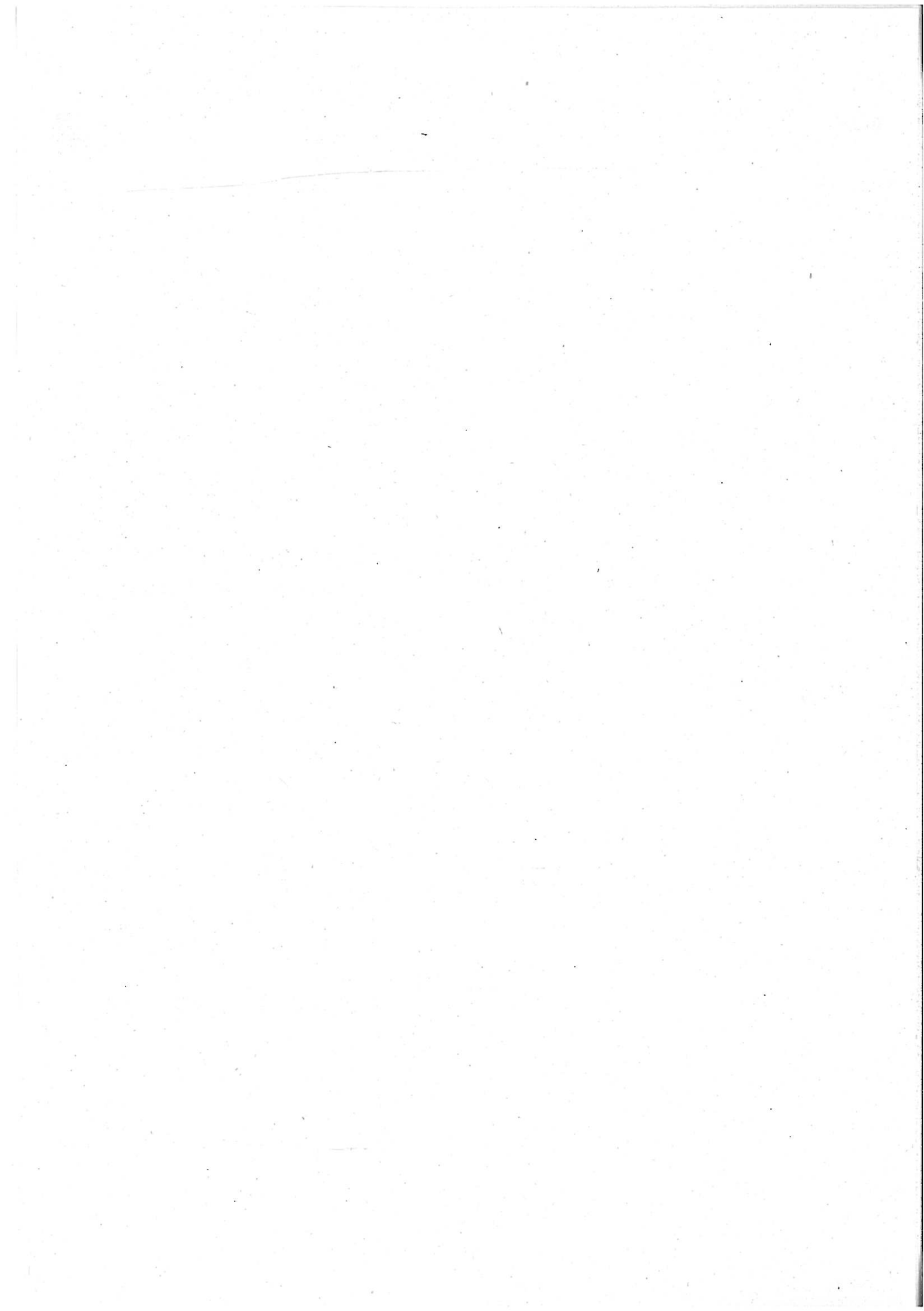
*Prosjektarbeid. Utvikling - og endringskompetanse.* Oslo:Universitetsforlaget

Whetten, David A (1987):

"Interorganizational Relations" i J.W. Lorsch (red.): *Handbook on Organizational Behavior*. Prentice Hall, N.J.







\_\_\_\_\_

17.8.94

