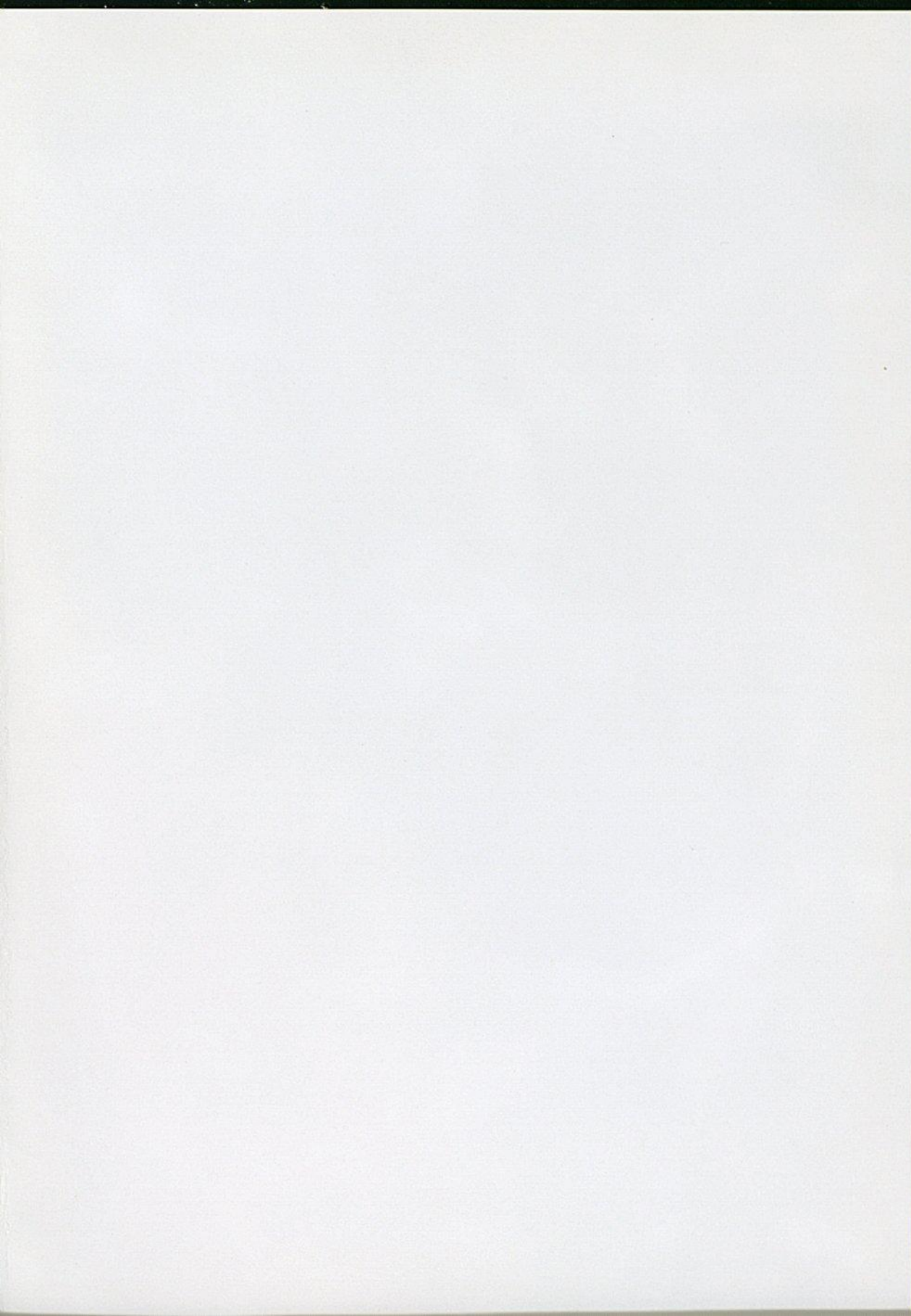




Ungdomstiltak i større bysamfunn

– En evaluering –

TERJE ISACHSEN

TORMOD ØIA

VIGGO VESTEL

KAJA HEGG

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Rapport 9/99



Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser.

Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap.

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 1999

ISBN 82-7894-078-9

ISSN 0808-5013

Forsidebilde:	<i>Steinar Haugberg/Samfoto</i>
Desktop:	<i>Torhild Sager</i>
Trykk:	<i>GCS</i>

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29, Postboks 3223 Elisenberg, 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

E-post: nova@isaf.no

Nettadresse: <http://www.isaf.no/nova>

Forord

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) har blitt engasjert av Barne- og familiedepartementet til å evaluere deler av tilskuddsordningen: «Ungdomstiltak i større bysamfunn», den såkalte stor-bysatsingen. Fokus for evalueringen er satt på kommunenes bruk av tilskuddet i perioden fra 1992 til 1996/97.

Arbeidet startet i februar 1997. Terje Isachsen har hele tiden vært den som har stått for den daglige framdriften og hatt ansvaret for de fleste enkeltevalueringene. Samtidig har omfanget vært så stort at det har vært nødvendig å trekke inn andre bidragsyttere. Tormod Øia har bidradd i slutføringen og redigeringen av rapporten. Viggo Vestel har hatt ansvaret for evalueringen av tiltakene i Loddefjord bydel i Bergen og Stovner bydel i Oslo. Kaja Hegg har intervjuet ungdommene på FRIGO og Ungdomskulturhuset X-ray og deltatt i evalueringen av disse to prosjektene. Intervjuguide er utarbeidet i fellesskap mellom Terje Isachsen og Viggo Vestel.

Rapporten er delt i to klart adskilte deler. Del en tar for seg bakgrunn, rammer, forutsetninger, resultater og konklusjoner. Her drøftes også mål og virkemidler i den statlige ungdomspolitikken. Del to er en gjennomgang av de enkelte prosjektene eller tiltakene. Oppbyggingen av rapporten er derfor slik at det ikke er nødvendig å lese hele rapporten for å danne seg et overblikk.

En spesiell takk til prosjektleder Arild Hovland. Takk også til Elisabeth Storvoll og Ola Stafseng for gode og nyttige kommentarer underveis. I avslutningsfasen har Lars Grue og Nicole Hennum kommet med gode råd og kommentarer. Uten den store velviljen våre informanter i kommuneadministrasjonene, bydelene, prosjektene og de frivillige organisasjonene har vist, ville evalueringen vanskelig latt seg gjennomføre. I en ellers travel hverdag ble det alltid ryddet plass til å snakke med oss og til å finne frem skriftlig materiale. Anne Marie Stillesby og Lena Sætheråsen i BFD var til stor hjelp for å finne fram i BFDs arkiv. Torhild Sager og Vigdis Myrvang Hegna ved NOVA gjorde en stor innsats i slutføringen av manuset. Takk også til ungdommene i Skien, bydel Gamle Oslo og bydel Grünerløkka-Sofienberg som delte sine erfaringer med oss.

Oslo juni 1999

Terje Isachsen

Tormod Øia

Innhold:

SAMMENDRAG	11
DEL 1: PREMISSE, RESULTATER OG KONKLUSJONER	13
1 STORBYSATSINGEN	15
1.1 Sentrale problemstillinger	15
1.2 Politisk bekymring	16
1.3 Storbysatsingens mål og ønsker	18
1.4 Storby og oppvekst	19
1.4.1 Hva er en storby?	19
1.4.2 Oslo – Norges eneste storby?	21
1.5 Forebygging av ungdomsproblemer	22
1.6 Evalueringsforskning	24
1.6.1 Uklart innhold	24
1.6.2 Valg av modell	25
1.7 Gjennomføring	27
1.7.1 Datagrunnlag – informanter	27
1.7.2 Utvalgsriterier	31
2 VERDIGRUNNLAG OG MÅL FOR UNGDOMSPOLITIKKEN	33
2.1 Statlig initiativ	33
2.2 Hauglinkomiteens innstilling	34
2.3 Ungdommen og samfunnet	34
2.4 Ungdom – deltakelse og ansvar	35
2.5 Ungdomsvedlegget	36
2.6 Tre hovedpillarer	39
2.7 Etablering av virkemidler	45
2.7.1 Storbysatsingen iverksettes	45
2.7.2 Spesialsatsingen	46
2.7.3 Økonomiske rammer	48
3 ERFARINGER FRA DE ENKELTE TILTAKENE	49
3.1 Premisser	49
3.2 Loddefjord bydel i Bergen	49
3.3 Trondheim kommune – Saupstad og Byåsen distrikt	52
3.4 Stavanger kommune	56
3.5 Skien kommune	60
3.6 Oslo kommune – bydeler	62
3.6.1 Stovner bydel	62
3.6.2 Bydel Gamle Oslo	65
3.6.3 Bydel Grünerløkka-Sofienberg	70
3.6.4 Helsefyr-Sinsen bydel	74
3.7 Oslo kommune – enkeltstående prosjekter	76
3.7.1 Kampanjen mot vold («Game over/Tagerhue»)	76

3.7.2	Skolemiljøprosjektet ved Sogn videregående skole.....	77
3.7.3	Oslo Røde Kors Internasjonale Senter (ORKIS).....	80
3.7.4	Ressurssenter for pakistanske barn	84
4	GENERELLE KONKLUSJONER.....	90
4.1	Sentrale nedslagsfelt.....	90
4.1.1	Integrering av barn og unge med innvandrerbakgrunn	90
4.1.2	Forebygging av marginaliseringsprosesser	92
4.1.3	Medbestemmelse og brukermedvirkning	94
4.2	Tilbake til utgangspunktet.....	96
4.2.1	Forutsetninger	96
4.2.2	Rapporter og tilbakemeldinger.....	97
4.2.3	Læreprosesser og overføringsverdi	98
4.2.4	Lokal forankring.....	101

DEL II: EVALUERING AV DE ENKELTE PROSJEKTENE..... 105

1	BRUK AV STORBYMIDLENE I LODDEFJORD BYDEL, BERGEN.....	107
1.1	Litt om Loddefjord bydel	107
1.2	Valg av tiltak.....	109
1.3	Bakgrunnen for satsingen på Loddefjord.....	110
1.4	Ungdomsprosjektet i Loddefjord.....	113
1.4.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	113
1.4.2	Prosjektets tiltak og egnevaluering	115
1.4.3	Konklusjoner.....	118
1.5	MOLO (meningsfull oppvekst i Loddefjord)-prosjektet.....	119
1.5.1	Bakgrunn og begrunnelse ifølge bydelen.....	119
1.5.2	Beskrivelse – utviklingshistorie	120
1.5.3	Konklusjoner.....	125
1.6	Loddefjord Musikkenter	127
1.6.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	127
1.6.2	Utviklingshistorie.....	128
1.6.3	Konklusjoner.....	133
1.7	Innvandrerprosjektet i Olsvik	134
1.7.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	134
1.7.2	Utvikling.....	135
1.7.3	Erfaringer og konklusjoner.....	143
1.8	Bydelens og Bergen kommunes helhetsvurdering	144
1.8.1	Bergen kommunes vurdering.....	144
1.8.2	Bydelens vurdering	145
2	BRUK AV STORBYMIDLENE I TRONDHEIM KOMMUNE.....	147
2.1	Litt om Trondheim kommune.....	147
2.2	Valg av distrikter og tiltak	148
2.3	Kommuneadministrasjonen om storbymidlene	149
2.3.1	Tiltakenes plass i kommunens ungdomsarbeid	149
2.3.2	Kommunens egne retningslinjer	151

2.3.3	Kommuneadministrasjonens forhold til BFD	154
2.4	Saupstad distrikt.....	155
2.4.1	Litt om Saupstad.....	155
2.4.2	Tiltakenes plass i bydelens ungdomsarbeid.....	157
2.4.3	Bydelens egne retningslinjer.....	159
2.4.4	Bydelsadministrasjonens forhold til BFD.....	163
2.5	Ungdomstjenesten	164
2.5.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	164
2.5.2	Beskrivelse og utviklingshistorie	166
2.5.3	Erfaringer.....	170
2.6	Byåsen distrikt.....	171
2.6.1	Litt om Byåsen distrikt	171
2.6.2	Tiltakenes plass i bydelens ungdomsarbeid.....	172
2.6.3	Egne retningslinjer.....	174
2.6.4	Forholdet til BFD.....	176
2.7	Prosjekt Spenning og omsorg	177
2.7.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	177
2.7.2	Gjennomføring.....	178
2.7.3	Formidling av erfaringer.....	181
2.8	Bydelens helhetsvurdering	181
2.9	Kommunens helhetsvurdering.....	182
3	BRUK AV STORBYMIDLENE I STAVANGER.....	185
3.1	Litt om Stavanger kommune	185
3.2	Kommuneadministrasjonen om storbymidlene	186
3.2.1	Om prosjektenes begrunnelser og plass i kommunens ungdoms- og fritidsarbeid	187
3.3	Kommunens egne retningslinjer.....	189
3.4	Sentrumstiltak for innvandrere – Ung sammen	193
3.4.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	193
3.4.2	Utviklingshistorie.....	194
3.5	Rusfrie sentrumstiltak for eldre ungdom.....	196
3.5.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	196
3.5.2	Beskrivelse – utviklingshistorie	197
3.6	Ungdomskonferanser	199
3.7	Ung i fritidsklubb.....	200
3.7.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	200
3.7.2	Utviklingshistorie.....	201
3.8	Internasjonal juniorklubb	203
3.9	Handlingsplan for rock.....	204
3.10	Integrering av innvandrere – Prosjekt MIX	206
3.11	Kommunens helhetsvurdering.....	206
4	BRUK AV STORBYMIDLENE I SKIEN.....	209
4.1	Litt om Skien kommune.....	209
4.2	Begrunnelse for valg av prosjekter	210
4.3	Kommuneadministrasjonen om storbymidlene	211
4.3.1	Tiltakenes plass i kommunens planer.....	211
4.3.2	Egne retningslinjer.....	213

4.4	Gulset fritidssenter	215
4.4.1	Bakgrunn	215
4.4.2	Beskrivelse – utviklingshistorie	216
4.5	Nærmiljøtiltak Klyve.....	217
4.6	FRIK-prosjektet	218
4.6.1	Bakgrunn	218
4.6.2	Beskrivelse – utviklingshistorie	218
4.6.3	Evaluerings og formidling	220
4.7	Prosjekt Kulturelt alternativ – Kongehuset.....	220
4.7.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	220
4.7.2	Beskrivelse – utviklingshistorie	221
4.7.3	Kommunens helhetsvurdering	224
5	OSLO KOMMUNES UNGDOMSPOLITIKK	225
5.1	Situasjonsbeskrivelse – bakgrunn	225
5.2	Hovedmål	228
5.3	Vurderinger	231
5.4	Forholdet til tilskuddsordningen.....	232
6	STOVNER BYDEL – OSLO	235
6.1	Litt om Stovner bydel.....	235
6.2	Begrunnelse for valg av prosjekter for evaluering.....	237
6.3	Bydelsadministrasjonen om storbymidlene.....	238
6.3.1	Tiltakenes plass i bydelens ungdomsarbeid.....	238
6.3.2	Endringer i perioden med støtte.....	239
6.3.3	Bydelens egne retningslinjer	240
6.3.4	Bydelsadministrasjonens forhold til BFD.....	243
6.4	Helgetiltak – lørdagsparties	243
6.4.1	Bakgrunn og begrunnelse ifølge bydelen.....	243
6.4.2	Beskrivelse – utviklingshistorie	244
6.4.3	Konklusjoner.....	246
6.5	Stovner rockefabrikk	246
6.5.1	Bakgrunn og begrunnelse ifølge bydelen.....	246
6.5.2	Utviklingshistorie.....	247
6.5.3	Erfaringer.....	249
6.6	Ung Info	250
6.6.1	Bakgrunn	250
6.6.2	Beskrivelse av tiltaket	251
6.7	Videoverkstedet	252
6.8	Tiltak for innvandrerungdom i samarbeid med politiet	255
6.9	Bydelens helhetsvurdering	257
7	GAMLE OSLO BYDEL	259
7.1	Litt om Gamle Oslo	259
7.2	Valg av prosjekter for evaluering	260
7.3	Bydelsadministrasjonen om storbymidlene.....	261
7.3.1	Tiltakenes plass i ungdomsarbeidet.....	261

7.3.2	Bydelens egne retningslinjer.....	264
7.4	Ung 95/Ungdomsaktiviteter i Urtehaven.....	267
7.4.1	Bakgrunn og begrunnelse ifølge Urtehaven	267
7.4.2	Bakgrunn og begrunnelse ifølge bydelen.....	268
7.4.3	Beskrivelse av tiltaket	269
7.4.5	Erfaringer.....	270
7.5	Friluftsliv i Gamle Oslo (FRIGO).....	271
7.5.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	271
7.5.2	Utviklingshistorie.....	273
7.5.3	Aktivitetene	276
7.5.4	Friluftsliv som metode.....	278
7.5.5	Rekruttering.....	278
7.5.6	Lojalitet	282
7.5.7	En flerkulturell møteplass?	283
7.5.8	Villmarksguttenes opplevelse av FRIGO	285
7.6	Bydelens helhetsvurdering	287
8	BYDEL GRÜNERLØKKA-SOFIENBERG	289
8.1	Litt om bydel Grünerløkka-Sofienberg	289
8.2	Bydelsadministrasjonen om storbymidlene.....	291
8.2.1	Tiltakenes plass i bydelens ungdomsarbeid.....	291
8.2.2	Endringer i støtteperioden	292
8.2.3	Bydelens egne retningslinjer.....	293
8.3	Ung i Centrum.....	296
8.3.1	Bakgrunn og begrunnelse.....	296
8.3.2	Utvikling.....	298
8.3.3	Erfaringer.....	302
8.4	X-ray Ungdomskulturhus.....	303
8.4.1	Bakgrunn	303
8.4.2	Utviklingshistorie.....	304
8.4.3	Ungdommenes opplevelser	314
8.4.4	Inspirasjonskilde og erfaringer.....	318
8.5	Bydelens helhetsvurdering	319
9	HELSEFYR-SINSEN	321
9.1	Litt om Helsefyr-Sinsen bydel.....	321
9.2	Valg av prosjekter for evaluering	322
9.3	Bydelsadministrasjonen om storbymidlene.....	323
9.3.1	Tiltakenes plass i bydelens ungdomsarbeid.....	323
9.3.2	Endringer i perioden med støtte.....	324
9.3.3	Egne retningslinjer.....	325
9.4	Sinsen samfunnshus.....	327
9.5	Musikkverkstedet	329
9.6	Villmarksgruppa	331
9.7	Bydelens helhetsvurdering	333
10	KAMPANJEN MOT VOLD	335
10.1	Tre faser.....	335
10.2	Første og andre fase.....	335

10.3 Skolesjefen om storbymidlene.....	336
10.3.1 Bakgrunn.....	336
10.3.2 Begrunnelse og plass.....	337
10.3.3 Retningslinjer.....	338
10.4 Skolemiljøprosjektet ved Sogn.....	339
10.4.1 Bakgrunn – oppstart.....	339
10.4.2 Framgang våren 1996.....	340
10.4.3 Skoleåret 1996/97.....	343
10.5 Skolesjefens helhetsvurdering.....	346
 11 OSLO RØDE KORS INTERNASJONALE SENTER (ORKIS)	348
11.1 Litt om ORKIS	348
11.2 Valg av ORKIS som evalueringsobjekt.....	350
11.3 Prosjektens plass i senterets arbeid	350
11.4 Prosjekt mødregruppe.....	352
11.4.1 Prosjektets bakgrunn og begrunnelse	352
11.4.2 Utvikling.....	353
11.5 Ungdomsteatergruppa Pax Cultura	355
11.6 Prosjekt Nettverksgruppe.....	358
11.6.1 Bakgrunn og begrunnelse.....	358
11.6.2 Utviklingshistorie.....	359
11.7 Oslo Røde Kors – egne vurderinger	362
 12 RESSURSSENTER FOR PAKISTANSKE BARN.....	364
12.1 Litt om senteret	364
12.2 Flyktninge- og innvanderetaten om storbymidlene.....	365
12.3 Bakgrunn og begrunnelse	367
12.4 Arbeidsmetode og samarbeidspartnere.....	369
12.5 Utviklingshistorie	371
12.5.1 Første driftsår	371
12.5.2 Full aktivitet 1993.....	372
12.5.3 Kontinuitet 1994.....	374
12.5.4 Kontinuitet 1995.....	376
12.5.5 Problemer 1996.....	377
12.6 Formidling og rapportering	377
12.7 Pakistanske organisasjoners forhold til Ressurssenter for pakistanske barn.....	378
 LITTERATURLISTE	381

Sammendrag

Regjeringens storbysatsing i forhold til oppvekstssituasjonen for barn og unge har foregått siden begynnelsen av 1980-tallet – med utvidelse og spesialsatsing fra 1992. I perioden fra 1992 til og med 1997, er det bevilget vel 120 millioner kroner over kapittel 857 post 73 «Ungdomstiltak i større bysamfunn» på statsbudsjettet. Av disse har Oslo mottatt vel halvparten. Omfanget forteller at et stort antall enkelttiltak og prosjekter har mottatt støtte. Barne- og familiedepartementet ønsket i 1996 å evaluere denne ordningen. Spesielt skulle oppmerksomheten rettes mot perioden etter 1992. De mest sentrale problemstillingene som departementet ønsket å få belyst, var:

- Har tilskuddene fra departementet ført til økt lokal aktivitet?
- Har storbysatsingen vært med på å trekke fram og belyse nye problemfelt innenfor det ungdomspolitiske området?
- Har de enkelte prosjektene vist seg å ha overføringsverdi? Kan det eventuelt påvises at det har foregått læreprosesser og utvikling av ny kompetanse?

I tilskuddsordningens kriterier for tildeling av støtte legges det vekt på å støtte forsøksprosjekter og tiltak som utvikler nye metoder og arbeidsformer i arbeidet overfor målgruppa. Som en hovedregel var tidsrammen for tilskudd satt til inntil tre år. Det ble valgt ut et antall prosjekter i Bergen, Trondheim, Stavanger, Skien og Oslo for evaluering. Om lag halvparten av de evaluerte prosjektene er hentet fra Oslo. De bydelene som er representert er Stovner, Gamle Oslo, Grünerløkka-Sofienberg og Helsfyr-Sinsen. I tillegg er enkelte byomfattende prosjekter tatt med. Det er også flere eksempler på prosjekter som er basert på samarbeid med frivillige organisasjoner.

Datagrunnlaget for å belyse enkeltprosjektene har vært intervjuer, saksdokumenter og årsrapporter. I fire av de evaluerte prosjektene er ungdom som har deltatt, intervjuet. Data er samlet inn på tre ulike nivåer:

- 1) Barne- og familiedepartementet – som forvalter av tilskuddsordningen: «Ungdomstiltak i større bysamfunn».
- 2) Ansvarlige for søknadsskriving og styring av bevilgningene i organisasjonene, kommunene eller bydelene.
- 3) Sentrale personer i selve gjennomføringen av det enkelte prosjektet eller tiltaket.

I evalueringen er det lagt stor vekt på samhandlingen mellom de ulike leddene i forvaltningen. Det er viktig å understreke at evalueringen har foregått i ettertid. Skriftlig materiale har derfor hatt særskilt stor betydning.

Grovt sett kan de tiltakene som er blitt finansiert gjennom storbysatsingen kategoriseres ut fra tre målsettinger eller satsingsområder:

- Integrering av barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn.
- Forebygging av marginaliseringsprosesser som vold, kriminalitet og sosial utstøtning.
- Brukermedvirkning og ungdoms medbestemmelse.

På alle disse tre områdene er det nådd konkrete resultater.

Når det gjelder utvikling av arbeidsmetoder og praktisk kompetanse i feltet, ser det ut til at storbymidlene har vært av betydning – også på nasjonalt nivå. Spesielt skal det her pekes på «husbevegelsen», som i de senere årene har fått et oppsving. Noe av dette oppsvinget er lett å tilskrive storbysatsingen. Et annet felt der det tydelig har foregått utvikling av ny kunnskap, og ikke minst metoder for samhandling, gjelder utvikling av miljøtiltak for innvandrerungdom. Prosjekter som har lagt vekt på å bedre integrering av barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn, har vist at det er viktig å mobilisere nærmiljøet rundt den enkelte ungdom for å bedre integrasjon og forebygge marginaliseringsprosesser. En del av disse erfaringene har relevans også for norske ungdommer og deres foreldre.

Samlet sett er det ingen tvil om at storbymidlene har ført til en aktivisering og vitalisering av feltet. Storbysatsingens betydning for det lokale aktivitetsnivået er sterkt understreket av en rekke informanter. Samtidig viser evalueringen at prosjekter finansiert gjennom storbymidlene i all overveiende grad er innordnet i kommunale strategiske planer, eller knyttet opp til virksomhetsplaner og budsjettekster. En rekke av tiltakene er videreført med kommunale midler.

Derimot er det tvilsomt om storbysatsingen i vesentlig grad har bidratt til å generere ny kunnskap i vitenskapelig mening. Legitimiteten for forebyggende miljøarbeid er lav i vårt samfunn. En av grunnene til dette ligger i mangelen på eksakt dokumentasjon av at miljøtiltak virker etter hensikten. Viktigheten av å etablere sikker kunnskap med norsk forankring kan derfor ikke overvurderes. Innenfor en så stor satsing burde det i større grad vært rom for systematisk utprøving av nye modeller og metoder.

En gjennomgående kritikk fra informantene er at departementet har engasjert seg for lite i det faglige utviklingsarbeidet. Det ble også rettet kritikk mot at departementet har vist liten interesse for resultatene og formidling av dem.

DEL 1:

Premisser, resultater og
konklusjoner

1 Storbysatsingen

1.1 Sentrale problemstillinger

På bakgrunn av at Regjeringens satsing på ungdomstiltak i de største bykommunene har foregått siden begynnelsen av 1980-tallet, og med utvidelsen og spesialsatsingen i 1992, ønsket Barne- og familiedepartementet (BFD) i 1996 å evaluere deler av denne virksomheten. Oppmerksomheten skulle rettes mot tidsperioden etter 1992. Rapporten inneholder evaluering av prosjekter i perioden fra 1992 helt fram til 1996/97. Departementet ønsket særlig å få svar på hvordan de utvalgte kommunene bruker storbymidlene i forhold til egen kommunal satsing på kultur- og fritidsfeltet. Det ble trukket opp følgende sentrale problemstillinger:

A) Evaluering av storbysatsingen som sådan:

- Har tilskuddene fra departementet ført til økt lokal aktivitet eller finansiert virksomhet som kommunen ellers ville ha måttet ta på seg?
- Har storbysatsingen vært med på å trekke fram og belyse nye problemfelt innenfor det ungdomspolitiske felt?
- Vil aktivitetsnivået bli redusert dersom departementets storbysatsing trekkes tilbake?

B) Evaluering av de enkelte prosjekter:

- I hvor stor grad foreligger det rapporter/tilbakemeldinger fra de enkelte prosjektene? Er slike tilbakemeldinger på noen måte systematisert og formidlet til andre?
- Har de enkelte prosjektene vist seg å ha overføringsverdi? Kan det eventuelt påvises at det har foregått læreprosesser?

Problemstillingene setter fokus på to nivåer ved storbysatsingen. For det første skal evalueringen synliggjøre eventuelle overordnede målsettinger, profiler og nedslagsfelt innenfor rammen av prosjektene som har fått støtte. For det andre må evalueringen inneholde en grundig gjennomgang av enkelttiltak og prosjekter slik at det er mulig å avdekke eventuell overføringsverdi til andre typer prosjekter.

Evalueringen som sådan vil kunne ha en funksjon i å formidle, oppsummere og klargjøre den læringen og de erfaringer som har funnet sted. Drøftingen av disse problemstillingene vil i sin tur danne grunnlaget for en diskusjon av problemstillinger rundt storbysatsingens nedslagsfelt, rammene for storbysatsingen og en diskusjon av hvordan målene for storbysatsingen plasserer seg i forhold til den generelle barne- og ungdomspolitikken.

Rapporten er delt i to klart adskilte deler. De fire første kapitlene tar for seg bakgrunn, rammer, forutsetninger, resultater og konklusjoner. En viktig del av dette er en gjennomgang av mål og virkemidler i den statlige ungdomspolitikken. Del to som klart er den største, er en gjennomgang av de enkelte prosjektene eller tiltakene. Oslo kommunes spesielle plass innenfor storbybildet gjenspeiles i rapporten. Prosjekter og tiltak i Oslo utgjør hovedtyngden av enkeltevalueringer. Enkeltevalueringene er bygget opp slik at de skal kunne stå og leses som selvstendige bidrag. Oppbyggingen av rapporten er derfor slik at det ikke er nødvendig å lese hele rapporten for å danne seg et overblikk.

1.2 Politisk bekymring

Fra Hauglinkomiteén i 1971 la fram sin innstilling og fram til det såkalte Ungdomsvedlegget (Barne- og familiedepartementet 1993), har barn og unges oppvekstsituasjon gjennomgått store endringer. Ungdomstida starter tidligere og varer lenger. Allerede fra tidlige barneår blir de unge utsatt for et kommersielt press gjennom pop- og medieindustrien; idoldyrking, moter, trender og forbilder som konfronterer barna med ungdomsidealer. Samtidig har utdanningens lengde økt. Kvalifiseringen til voksensamfunnet på 1990-tallet skjer i større grad enn tidligere utenfor arbeids- og produksjonslivet. Arbeidsmarkedet er blitt trangere for dem som ikke klarer kravene som utdanningssystemet setter. I dette ligger det forutsetninger for nye marginaliseringsprosesser. Oppvekstsituasjonen er til dels også skilt fra voksensamfunnets sosiale struktur. Øia (1996) beskriver denne siden av ungdomstida slik:

Individet må i ungdomsalderen bryte ut av kjernefamilien for å kvalifisere seg til en posisjon i det voksne samfunnet. Å være ung handler om være plassert på sidelinja, kulturelt frisatt, men sosialt avmektig. De unge må tilkjempe seg en plass i samfunnet. Slik sett kan ungdomsfasen betraktes som en særskilt dannelses- eller læreprosess. (Øia 1996: 14–15)

Mestring av skole og fritid spiller en viktig rolle for hvordan den enkelte ungdom vil tilpasse seg voksensamfunnets krav og utfordringer.

I 1981 la Regjeringen fram stortingsmeldingen «Ungdommen og samfunnet» (Kirke- og undervisningsdepartementet 1981). Meldingen uttrykte bekymring for hvordan deler av ungdomsmiljøene i de større byene hadde utviklet seg. Det ble særlig pekt på ungdoms bruk av sentrumsområdene, økende voldsbruk, opptøyer, dårlig forankring på arbeids- og boligmarkedet og liten deltakelse i nærmiljøet som viktige elementer i dette bildet.

Regjeringen mente særlig at sentrumspendlingen, og de problemene dette medførte, kunne reduseres ved å etablere attraktive fritidstilbud i lokalmiljøet. Det ble også utarbeidet og igangsatt en aksjonsplan hvor man konkret arbeidet med noen av forslagene som ble fremmet i «Ungdommen og samfunnet». Målene i aksjonsplanen var både kortsiktige og langsiktige. De kortsiktige målene var å møte behov som var til stede der og da, mens de langsiktige var å bedre de unges oppvekstkår generelt. Både Stortingsmeldingen og aksjonsplanen tok opp andre problemområder enn fritids- og kulturtilbudet. I denne rapporten er det imidlertid disse to områdene som blir satt i fokus.

I 1982 inviterte daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet de største byene til å søke om midler for å bedre det kommunale fritidstilbudet for ungdom. I perioden fra 1984 til 1992 omfattet ordningen de seks eller sju største byene. I 1992 ble ordningen utvidet slik at de ni største bykommunene i landet hadde mulighet til å søke om storbymidler. Foruten Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger innbefattet ordningen Tromsø, Kristiansand, Drammen, Fredrikstad og Skien. Tilskuddsordningen har fått navnet «Ungdomstiltak i større bysamfunn», men blir i denne rapporten omtalt som *storbysatsingen*.

I tillegg til å inkludere to nye byer i storbysatsingen utvidet departementet i 1992 ordningen med den såkalte *spesialsatsingen*. Ledelsen og ansatte i BFD hadde lenge vært bekymret for de unges situasjon i Oslo. Man hadde blant annet fått innspill fra Barneombudet og Oslo politiskammer som pekte på at sentrale ungdomstilbud i kommunen ble lagt ned. De unges bruk av sentrum som samlingssted ble tematisert som et problem. Det ble derfor nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utarbeide forslag som kunne være med på å gjøre noe med problemene. Resultatet var at seks bydeler i Oslo ble valgt ut som kunne søke departementet direkte om midler til drift av tiltak og prosjekter. I 1998 ble ordningen utvidet med ytterligere en bydel (Sagene-Torshov). De syv bydelene er Grünerløkka-Sofienberg, Sagene-Torshov, Gamle Oslo, Søndre-Nordstrand, Stovner, Furuset og Romsås. Tilbudet gikk til de bydelene som arbeidsgruppa mente hadde størst behov. Arbeidsgruppa pekte videre på at innvandrer-ungdom stod overfor spesielle problemer i samfunnet. Den mente derfor at departementet skulle stille seg positivt til prosjekter som hadde innvandrer-ungdom som målgruppe.

I 1993 ble spesialsatsingen utvidet til å omfatte tiltak i Bergen kommune, og i 1994 fikk også Trondheim kommune muligheter til å søke om midler til drift av prosjekter gjennom denne ordningen.

1.3 Storbysatsingens mål og ønsker

Ved evaluering av en tilskuddsordning, eller deler av den, er det naturlig å ta utgangspunkt i tilskuddsordningens prinsipper og kriterier for tildeling av støtte. I BFDs notat «Prinsipper og kriterier ved tildeling av tilskudd», datert juli 1995 (Barne- og familiedepartementet 1995), avgrenser departementet tilskuddsordningen til å gjelde ungdom i alderen fra 10–12 år til 25 år. Videre er tilskuddsordningen begrenset til å gjelde følgende typer tiltak og prosjekter:

- forsøksprosjekter og tiltak som utvikler nye metoder og arbeidsformer i arbeidet overfor målgruppa (kan gis tilskudd i inntil tre år)
- investeringer i lokaler som skal benyttes av målgruppa

De tre kommunene Oslo, Bergen og Trondheim, som omfattes av spesial-satsingen, kan dessuten få tilskudd til drift av tiltak rettet mot målgruppa. Dette er ikke begrenset til tre år, men det forutsettes at kommunen overtar ansvaret for tiltak som blir permanente. De utvalgte bydelene i Oslo behandles i denne sammenheng som kommuner.

Det skal særlig legges vekt på følgende når departementet tildeler midler:

- tiltak og prosjekter som kan bedre ungdommens fritidssituasjon
- tiltak av forebyggende karakter rettet mot grupper med spesielle behov
- tiltak og prosjekter som bidrar til å fremme en helhetlig kommunal ungdomspolitik med tverrfaglig samarbeid og sektorovergripende tilnærming
- tiltak og prosjekter som har ungdom med innvadrerbakgrunn som en hovedmålgruppe
- tiltak og prosjekter hvor ungdom selv er trukket med som deltakere i utformingen eller styringen av prosjektet/tiltaket

Ved vurdering av søknader skal saksbehandler ta hensyn til:

- at tiltaket inngår i kommunenes planer eller opplegg med arbeidet overfor målgruppa
- at det er en kommunal egenandel ved finansiering av tiltaket og/eller at kommunen har en plan for framtidig overtakelse av det økonomiske ansvaret for prosjekter som bør inngå i det permanente tilbudet til ungdom
- at tiltak som gjennomføres av private institusjoner eller frivillige organisasjoner inngår som en del av kommunens innsats overfor målgruppa

- at det er beskrevet hvordan forsøket blir vurdert eller evaluert ved utløpet av perioden for statlig finansiering, og hvordan en vil framskaffe og formidle informasjon om prosjektet underveis

I 1997 kom det justerte retningslinjer fra departementet. Alle tiltakene eller prosjektene som er valgt ut til å bli evaluert, startet imidlertid før 1997. Søkerne forholdt seg derfor til kriteriene og retningslinjene som ble utarbeidet i 1995. Departementet ønsket særlig å få klarlagt hvordan de utvalgte kommunene bruker storbymidlene i forhold til egen kommunal satsing på kultur og fritidsfeltet. Evalueringen konsentrerer seg derfor om hvordan midlene er brukt ute i kommunene og ikke på den departementale saksbehandlingen og forvaltningen. Likevel kan en slik gjennomgang av kommunal praksis ikke betraktes uavhengig av hvordan departementet på sin side har fulgt opp og lagt forholdene til rette. I den utstrekning departementets saksbehandling har påvirket prosesser på lokalt nivå vil det derfor være relevant å synliggjøre slike sammenhenger.

1.4 Storby og oppvekst

1.4.1 Hva er en storby?

Det særskilte engasjementet i forhold til ungdom i de største byene har bakgrunn i en bekymring for det sosiale klimaet de unge vokser opp i. Stortingsmeldingen fra 1981, «Ungdommen og samfunnet», viser en opphopning av ulike former for problematferd hos ungdom som bor i de større byene. Tilsvarende karakteristiske trekk finner Vestel m.fl. (1997) i en gjennomgang av narkotikasituasjonen. Utbredelsen er høyere i de større byene, og spesielt i Oslo-regionen. Hva er «egentlig» en storby? Er det trekk ved denne formen for bosetting som gir grunnlag for en slik bekymring?

Landsbygda og tettstedet kan beskrives som en motsetning til storbyen. Hegna & Thoresen (1996) peker på at tettstedet, hvor de fleste kjenner hverandre, fører til sterk grad av uformell sosial kontroll. I slike miljøer er de sosiale relasjonene kjennetegnet av stabilitet og nærhet. Kravene om å følge «de andre», eller kravene i retning av en «konform» livsstil kan derfor for enkelte oppleves som trykkende. I motsetning til dette blir storbyen beskrevet som et sted hvor mange mennesker bor og arbeider tett sammen, men hvor man ikke kjenner hverandre. Den uformelle sosiale kontrollen er derfor mindre i storbyen enn på landsbygda, mens mulighetene for individuell subkulturell tilpasning er større. Storbyen har plass og rom til «alle slags» mennesker.

I 1902 skrev sosiologen Georg Simmel essayet «Storbyen og åndslivet». Temaet for essayet var hvordan Simmel så storbyen forskjellig fra

landsbygda og rurale områder. Et av de sentrale spørsmål han diskuterte var hvordan storbyen virker på de sosiale strukturene mellom individene og på de overindividuelle forhold (Østerberg 1984). Simmel mente relasjonene mellom menneskene i storbyen i langt større grad enn på landsbygda var preget av trekk som formålsrasjonalitet, intellektualisme og forstandsherredømme. Ifølge Simmel fører dette til at storbymenneskene blir preget av blaserthet og reserverthet. Reservertheten virker, ifølge Simmel, på to måter. For det første gir den mennesket en frihet som ikke finnes andre steder enn i storbyene, men den gjør også storbymennesket likegyldig i forhold til sine omgivelser og medmennesker:

For aldri føler man sterkere hvor viktig reserverthet og likegyldighet er for individets uavhengighet, enn i storbyens mylder. Og når man iblant ingensteds føler seg så ensom og forlatt som nettopp i storbymylderet, er dette åpenbart denne frihets bakside. (Østerberg 1984:97)

Simmels beskrivelse av storbylivets sosiale relasjoner har fått klassikerstatus innenfor sosiologien. Simmels og Hegna & Thoresens beskrivelser peker på de samme kjennetegnene ved storbyen til tross for at den ene er skrevet helt i starten av dette århundre, mens den andre er skrevet ved utgangen. Det er imidlertid viktig å huske at også storbyen består av nærmiljøer og områder hvor beboerne kjenner hverandre godt og hvor naboer kanskje har kjent hverandre i både to og tre generasjoner (Hegna & Thoresen 1996). Bakken (1998) poengterer at ungdomstida i storbyen er preget av at den enkelte ungdom deltar på flere sosiale arenaer hvor ulike typer sosiale relasjoner utvikles. Det er nærliggende å trekke fram arenaer som familien, skolen, fritidsaktiviteter og idretten. Skole, fritidsaktiviteter og idrett kan alle ses på som arenaer hvor nære relasjoner til jevnaldrende utvikles og vedlikeholdes. Jevnaldrergruppen spiller en viktig rolle både når det gjelder å markere samhold seg imellom og avstand til de voksne eller andre jevnaldrende. I forhold til disse arenaenes sosiale betydning skiller derfor ikke storbyen og tettstedet seg vesentlig fra hverandre. Derimot skiller storbyen seg fra småbyen og tettstedet ved at innbyggerne er flere, områdene større og kultur- og fritidstilbudet bredere:

For ungdom i storby kan dette på den ene siden bety en stor grad av bevegelsesfrihet og store muligheter til utvikling og opplevelser på egen hånd. Storbyen gir så å si muligheter til å dyrke en større personlig egenart og individualitet, samtidig som sjansen er så mye større for at selv den mest egenartede kan finne «brødre i ånden» og finne et fellesskap. (Hegna & Thoresen 1996:104)

Likevel var det ikke disse positive sidene ved storbyen som ble framhevet når myndighetene beskrev situasjonen i storbyene. Friheten og anonymiteten ble heller sett på som en mulighet til å utvikle uønsket sosial atferd på grunn av løse sosiale nettverk og liten uformell sosial kontroll.

1.4.2 Oslo – Norges eneste storby?

Vi kan knapt «skryte» av å ha ni storbyer her til lands. I dette landskapet framstår Oslo som Norges eneste storby – selv om Bergen og Trondheim ble omfattet av spesialsatsingen med den begrunnelse at de slet med mange av de samme problemer og utfordringer som Oslo. Sammenlignes Oslo med Skien, blir kontrastene svært tydelige på to områder. Kriminalitetsmønsteret er annerledes. Andelen unge som nesten aldri gjør noe galt er om lag like stort i Skien som Oslo, men andelen «gjengangere» – den gruppa ungdom som gjentatte ganger begår ulovlige handlinger – er mye større i Oslo. Tilsvarende har sentrum en helt annen sosial mening og betydning. I Skien er sentrum det store treffstedet. Hit søker ungdom daglig i store mengder for å treffe venner og bekjente. Sentrum er møtestedet. I Oslo derimot er sentrum et «farlig sted». De unge har gjerne et spesielt ærend eller en klar hensikt med å oppsøke sentrum. Dagliglivet leves i større grad i boområdene eller nærmiljøet (Øia 1998).

Oslo har i hele perioden hatt en spesiell plass i storbysatsingen. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at byen i perioden fra 1992 har mottatt mer enn halvparten av de bevilgede midlene. La oss derfor til slutt i dette avsnittet se på noen kjennetegn ved Oslo, som er relevante i forhold til forebyggende ungdomsarbeid.

I «Ungdomstid i storbyen» (Bakken 1998) vises det til forskning som allerede for mer enn 20 år siden viste at ungdom i Oslo utførte mer hærverk og vold, skulket skolen, og bråkte mer i timene enn ungdom i spredtbygde strøk på Østlandet. Osloungdom brukte også mer illegale rusmidler. Mønsteret er tilsvarende i dag. I den landsdekkende ungdomsundersøkelsen «Ung i Norge 1992» ble disse sammenhengene ikke bare bekreftet, men det viste seg at ungdom i Oslo også hadde større problemer på de nevnte områder enn de andre store byene i landet:

Resultatene gav grunn til å trekke følgende konklusjon: Hva gjelder mengden og alvorlighetsgraden av ungdomsproblemer – i form av asosial atferd – viser undersøkelsen at vi kun har en storby i Norge. (Wichstrøm 1994)

Oslo er også preget av relativt store forskjeller i levekår innad i kommunen. Ifølge Bakken (1998) ligger enkelte av Oslos bydeler på landstoppen

når det gjelder økonomiske og sosiale mål på velferd og levekår, mens andre bydeler ligger på bunnen. Det samme gjelder blant annet for utdanning. Bakken ser disse levekårsforskjellene i forhold til to geografiske akser. Den første akse deler byen mellom øst og vest, hvor de som bor lengst vest har høyest utdannings- og inntektsnivå. Den andre akse kaller Bakken en sentrum-omegn-akse. De indre bydelene er i større grad enn de ytre bydeler preget av dårlig bomiljø, dårlig helse og sosial isolasjon. I tillegg er levekårsindikatorne særlig dårlige i de indre østlige bydelene. De indre østlige bydelene er preget av dårlig bostandard, dårlig økonomi og redsel for vold (Bakken 1998).

Det finnes flere forklaringer på hvorfor de sosiale problemene i Oslos indre østlige områder har hopet seg opp her. Oslo har alltid hatt et skarpt sosialt skille mellom byens østkant og vestkant. De vanligste forklaringene er at flere av beboerne i disse områdene er dårligere forankret til et fast arbeids- og boligmarked enn i andre områder av byen, at det både er flere eldre og flere unge som bor i de indre østlige områdene enn i andre bydeler, og at det er en relativt stor andel av befolkningen i Oslo indre øst som er innvandrere fra ikke-vestlige land. Den tradisjonelle norske arbeiderklassen som tidligere bodde i disse områdene har langt på vei blitt erstattet av innvandrere.

I de seneste 20–30 år har kommunen opplevd at en voksende del av befolkningen er innvandrere som kommer fra land utenfor Europa. I 1996 utgjorde innvandrerungdom 22 prosent av tenåringene i kommunen. Dette medfører at det å vokse opp i 1990-tallets Oslo er å vokse opp i en flerkulturell kontekst. En slik sammensetning av ungdomsbefolkningen gir store muligheter for at ungdom fra forskjellige kulturer kan lære om hverandre. Men det gir også utfordringer når det gjelder arbeidet med å integrere barn og unge med innvandrerbakgrunn i det norske samfunnet og med å la kulturforskjellene virke positivt i et multikulturelt fellesskap.

Det er likevel viktig å huske at det store flertallet av ungdommene, enten de bor i storby eller i spredtbygde strøk, mestrer sin livssituasjon godt. Dette bekreftes blant annet i de mange ungdomsundersøkelsene som NOVA er med på å få gjennomført i både store og små kommuner.

1.5 Forebygging av ungdomsproblemer

Å forebygge betyr å forhindre at noe uønsket finner sted. Begrepet er sentralt innenfor blant annet medisin og sosial- og samfunnsfag. Det forebyggende arbeidet innenfor begge disse fagtradisjonene går ut på å finne årsakene til at et problem oppstår, slik at de kan begrenses tidligst mulig.

Innenfor medisin er ofte isolasjon av smittekilder sentralt i det forebyggende arbeidet. Innenfor sosial- og samfunnsvitenskapen er derimot årsakene til uønsket atferd ikke like lett å isolere. Helland (1998) peker på at problematferd kan ha mange og varierende årsaker. Forebygging av vanskelige sosiale forhold går ofte ut på å kartlegge årsaksforholdene og å gripe inn i årsaksforløpet for å dempe eller fjerne årsakene.

Innenfor sosialt ungdomsarbeid har igangsettelsen av forebyggende tiltak som oftest hatt som mål å forhindre sosial marginalisering av målgruppa. Det å utvikle arenaer for sosial integrasjon står derfor sentralt:

Å utvikle noe en kan trekke barn og ungdom med i, og fast i, er den sentrale forebyggende teknikk. Enten det er båter eller MC, grupper, leirturer eller rockeband, den sentrale idé ut over aktiviteten er å skape sosial integrasjon og utvikle kompetanse, å trekke noen av de «etterlatte» inn i visse sammenhenger for senere å hjelpe dem over i andre. (Frønes 1991:12)

Det er vanlig å trekke et skille mellom primær, sekundær og tertiær forebygging. Primærforebygging settes inn tidlig for å hindre at problemer overhodet oppstår. Tiltakene er gjerne generelle i formen og rettet i prinsippet mot hele ungdomsgruppa eller befolkningen. Eksempler på slike tiltak kan være opplysnings- og holdningskampanjer mot for eksempel narkotika eller hjemmebrent, eller videoovervåking i butikker. Samtidig er tiltakene så generelle at det ofte blir vanskelig å nå de mest utsatte gruppene av ungdom.

Sekundærforebygging er mer individrettet – her foreligger allerede et definert problem. Formålet er å hindre at problemet forsterkes eller videreutvikles. Sekundærforebygging kan betraktes som en mellomting mellom primærforebygging på den ene siden, og behandling og rehabilitering på den andre.

Tertiærforebygging vil være å prøve å reparere eller begrense skader av langvarig og alvorlig karakter. Målgruppa er individer som allerede er tungt belastet. Eksempel på tertiærforebyggende tiltak kan være rehabilitering av løslatte fanger. Dette er tiltak som grenser opp mot behandling, og kan derfor være problematisk å karakterisere som forebygging. Samtidig er det klart at skillene mellom de ulike formene for forebygging ikke er absolutte. Kategoriene er heller ikke gjensidig utelukkende. Ommundsen (1987) peker på at en for sterk fokusering på utsatte grupper kan virke stigmatiserende og dermed hindre rekruttering.

En beslektet inndelingsmåte er å dele inn tiltak etter målgruppe. Ofte brukes dikotomien generelle versus spesifikke målgrupper. Tiltak som rettes mot generelle målgrupper er kjennetegnet ved frivillighet, at det er lagt vekt

på målgruppas dynamiske karakter, at det skjer i det offentlige og at det knyttes til dagliglivets normalsituasjoner. Tiltak som rettes mot spesifikke målgrupper er derimot preget av liten frivillighet. Målgruppas statiske egenskaper er satt i fokus (Stafseng 1978). Staf seng (1978) og Helland (1998) konkluderer med at tiltak som møter ungdom i deres normalsituasjon, og som i tillegg bygger opp om deres lokale sosiale miljø er de mest effektive.

Forebyggende tiltak kan også være rettet mot foreldrene eller andre foresatte. I den forbindelse legger Helland (1998) vekt på følgende punkter for at et prosjekt skal være vellykket:

- For det første er det viktig at det blir informert om de negative konsekvensene problematferden har for de berørte parter. Informasjonskampanjer ser ut til å ha liten forebyggende effekt og må suppleres med andre tiltak.
- For det andre er det viktig at tiltakene fremmer deltakernes personlige og sosiale ferdigheter.
- Det er videre viktig at de ansatte i prosjektene har kunnskap om feltet de arbeider med og at de gis muligheter til utvikle spisskomptanse.
- For det fjerde er det viktig at igangsatte tiltak har oppslutning hos de involverte parter.
- Et siste viktig moment er at forebygging må forstås som en kontinuerlig prosess og at tiltakene må tilpasses i forhold til målgruppen.

1.6 Evalueringsforskning

1.6.1 Uklart innhold

Begrepet evaluering blir brukt i stadig flere sammenhenger men innholdet er ofte uklart. Baklien (1993) peker på at evalueringsforskningens historie i Norge er kort, ca. 15–20 år. Det er ifølge Baklien særlig innenfor de tre områdene sosialpolitikk og forebyggende arbeid, forskning og forskningsorganisering og bistandsarbeid i u-land at evalueringsforskning er blitt anvendt i denne perioden. De tre områdene er i stor grad knyttet til offentlig virksomhet. Den utstrakte bruken av evaluering i offentlig virksomhet og forvaltning knyttes til politikernes behov for å legitimere bruken av offentlige midler innenfor disse sektorene, og deres ønske om å kunne generalisere.

Evalueringsforskning brukt til slike formål er kritisert av blant annet Brox (1991). Han påpeker at samfunnsvitenskapen i liten grad er i stand til å produsere det han kaller nomotetisk kunnskap slik oppdragsgiveren ofte ønsker. Slik kunnskap er ifølge Brox heller ikke særlig anvendbar fordi:

...lovliknende generaliseringer om samfunnet aldri er mer «generelle» enn at vi stadig må undersøke hvert fenomen på nytt for å finne ut om «loven» gjelder. (Brox 1991:18)

Kolstad (i Almås 1993) går lenger i sin kritikk av evalueringsforskningens brukere. Hans kritikk går i hovedsak i to retninger. For det første mener han at begrepet evaluering er blitt et moteord som er med å legitimere det offentlige bruk av midler i forbindelse med problemløsning. For det andre kritiserer han forskningen for å trekke det evaluerte fenomen, tiltak eller prosjekt ut av sin politiske og samfunnsmessige sammenheng. På den måten vil evalueringsforskningen være med å tildekke de fenomener som skaper problemene og som gjør at tiltak må settes inn, hevder han.

Et annet viktig poeng i denne forbindelse er at framveksten av evalueringsforskning nettopp er kommet innenfor de feltene som er preget av usikkerhet rundt bruk av økonomiske midler, som forebygging, forskning og bistand. Slik vil evalueringsforskning også kunne oppleves å ha en kontrollfunksjon for politikerne. Baklien påpeker at denne kontrollfunksjonen kommer i tillegg til de hensiktene oppdragsgiver ofte framhever som viktige når forebyggende arbeid skal evalueres, nemlig læring, erfaringsformidling og at den skal danne et bedre grunnlag for å ta framtidige beslutninger på feltet (Baklien 1993:264).

Vårt evalueringsarbeid plasserer seg innenfor de områdene Baklien ser som sentrale innenfor norsk evalueringsforskning, nemlig sosialpolitikk og forebyggende arbeid. I tråd med det Brox påpekte ovenfor, er ambisjonen ikke å produsere nomotetisk kunnskap om forebyggende barne- og ungdomsarbeid. Formålet er å synliggjøre om det innenfor storbysatsingens rammer har foregått læreprosesser, om erfaringer er formidlet mellom leddene, og om gjennomføring av tiltak og prosjekter har tilført feltet ny kunnskap. I tillegg ønsker vi å synliggjøre om det er utviklet modeller innenfor et område som har overføringsverdi til andre områder. Den kunnskap som vi produserer gjennom å sette fokus på disse spørsmålene kan brukes til å diskutere storbysatsingens nedslagsfelt og hvordan dette forholder seg til de politiske retningslinjene som gjelder for utformingen av ungdomspolitikken.

1.6.2 Valg av modell

Det er vanlig å dele evalueringsforskning og evalueringsstudier inn i to hovedgrupper ut fra hvilke metode forskeren bruker (Almås 1993, Sverdrup 1994), – prosessevaluering og målevaluering. I seg selv er dette skillet ikke spesielt klargjørende. Målevaluering innenfor sosialsektoren og

i relasjon til forebyggende arbeid vil ofte legge vekten på det enkelte individ. Har tiltaket bidratt til å endre atferd eller holdninger? Et eksempel kan være evaluering av kampanjer. Har anti-røykekampanjer ført til at ungdom slutter å røyke? Tilsvarende vil en behandlingsinstitusjon for narkomane ungdommer kunne måle effekter i form av tilbakefallsprosenter. Når det gjelder rene miljøtiltak blir målevaluering mye vanskeligere. Årsakssammenhenger, som igjen har konsekvenser for valg av tiltak og strategier, framstår ofte som uklare og sammensatte. Hva slags målestokk skal det evalueres imot? Målformuleringene i slike sammenhenger er ofte diffuse og generelle.

Prosessevaluering tar konsekvensen av slike måleproblemer og avgrenser seg fra å se på effekter på individnivå. Her er det gjennomføringen og sosial praksis som står i fokus. Ideelt sett skal derfor en prosessevaluering følge et prosjekt fra start til avslutning. En slik framgangsmåte innebærer imidlertid ikke at det er umulig å gjøre seg opp begrunnede oppfatninger om virkninger ut over prosjektet selv.

I denne rapporten legges det opp til en prosessevaluering hvor både innholdet, aktiviteten, organiseringen, planleggingen og administrasjonen i de evaluerte tiltakene blir studert (Sverdrup 1994). Prosessevaluering er en modell som ofte brukes i evaluering av enkeltprosjekter. Modellen blir gjerne beskrevet som en kasusstudie-design, og innebærer at forskeren forsøker å forstå de ulike verdier, interesser og mål som ligger til grunn hos de enkelte aktører. Ikke minst er det viktig å klarlegge hvilke meninger aktørene selv har i forhold til det arbeidet de gjør.

Både prosessevaluering og målevaluering har som felles utgangspunkt de oppsatte målsettingene. I vårt tilfelle må vi både forholde oss til Regjeringens/departementets mål for ungdoms- og storbypolitikken, og de kommunale målene på det forebyggende- og ungdomspolitiske felt. Gjennom beskrivelser av det enkelte prosjekt og kommunens/bydelens praksis vil vi sette data sammen for å si noe om måloppnåelse på begge disse nivåene. Samtidig brytes forutsetningene for prosessevaluering på et vesentlig punkt. Den evalueringen som her foretas, kommer i etterkant. Forskere har ikke vært inne og fulgt de enkelte prosjektene fra startpunktet. Framgangsmåten har snarere karakter av oppsummeringer i etterkant. Oppsummeringer i etterkant foretatt av involverte aktører inneholder ofte både rasjonaliseringer, etterpåklokskap og rene erindringsfeil. Situasjonen er ikke ideell, men realistisk i forhold til mye av det evalueringsarbeidet som foregår. Tilnærmingen kan karakteriseres som *pragmatisk evaluering*.

En slik bruk og forståelse av evalueringsbegrepet tillater oss å sette de evaluerte prosjektene inn i en større og syntetiserende kontekst, hvor vi

kan trekke veksler på tidligere forskning og teori. Innenfor evalueringsforskningen blir dette betegnet som *ekstrapolasjon* (Patton 1990), eller det vi på norsk kaller å utrede. Arbeidsmetode og aktivitet er imidlertid forskjellig i de utvalgte prosjektene. Valget av en prosessanalytisk tilnærming handler også om egenskaper ved feltet. Feltet forebyggende barne- og ungdomsarbeid er preget av metodisk mangfold, en bred tiltaksflora, forskjellige aktører og aktørnivåer og ulike motiver. Det er derfor både komplekst, mangetydig og i stadig bevegelse.

Med mange aktører og flere aktørnivåer er det viktig å klargjøre hvilke handlende enheter som gjør seg gjeldende innenfor det feltet som skal studeres Brox (1991). Dette er særlig viktig når man skal forstå og/eller avdekke handlingslogikken som ligger bak eventuelle endrings- og utviklingsprosesser. Det avgjørende er at forskeren, i de tilfeller aktøren representerer noe mer enn seg selv, klargjør hva aktøren representerer og at han forstår handlingslogikken som ligger til grunn.

1.7 Gjennomføring

1.7.1 Datagrunnlag – informanter

Kvalitativ tilnærming er å foretrekke når vi som her, tar utgangspunkt i prosessevaluering. Patton (1990) begrunner dette med at forståelse og avdekking av prosesser krever gode og detaljerte beskrivelser. Prosessevaluering har ofte også oppmerksomheten rettet mot de uformelle sidene ved organiseringen av et prosjekt/tiltak, noe som mange av våre informanter var opptatt av å få fram i intervjuene.

Datamaterialet som ligger til grunn er i hovedsak:

- 1) intervjuer
- 2) saksdokumenter og årsrapporter

Data er samlet inn på tre ulike nivåer

- 1) Barne- og familiedepartementet, som forvalter tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn».
- 2) Ansvarlige for søknadsskriving og styring av bevilgningene i organisasjonene, kommunene eller bydelene.
- 3) Sentrale personer i selve gjennomføringen av det enkelte prosjektet eller tiltaket.

I tillegg har vi intervjuet ungdom som har deltatt i fire av prosjektene eller tiltakene, nemlig *Ungdomskulturhuset X-ray* i Oslo, *FRIGO* i Oslo, *Ungdomsbølgen* (Isachsen 1997) i Oslo, og *Kongehuset* i Skien.

De skriftlige kildene representerer utvalgte dokumenter som gir informasjon om tiltakene midlene fra BFD har vært med å finansiere. Ettersom evalueringene foregår i ettertid er det skriftlige materialet av særlig stor betydning. Vi har etterstrebet å skaffe til veie de dokumentene som inneholder kommunens, bydelens eller den frivillige organisasjonens egne begrunnelser, beskrivelser og formålsformuleringer for ungdomspolitikken generelt og for bruken av storbymidlene spesielt. En nærmere beskrivelse av informantene vil bli presentert i innledningen av hver enkelt evaluering.

Statlig forvaltning

I BFD fikk vi tilgang til skriftlig materiale omkring «Ungdomstiltak i større bysamfunn». Materialet omhandler blant annet stortingsmeldinger, NOUer, handlingsplaner hvor storbyproblematikk blir satt på dagsorden, retningslinjer og rundskriv til bydelene og kommunene. Arkivet til BFD inneholdt grunnlagsdokumenter og situasjonsbeskrivelser som fulgte innsendte søknader, selve søknadene, årsrapporter, evalueringer som er gjort i forbindelse med prosjektene/tiltakene, korrespondanse mellom BFD og kommunene/bydelene/tiltakene og korrespondanse mellom samarbeidende departementer. Vi deltok på Storbykonferansen både i 1997 og 1998. Dette er en kontaktkonferanse som BFD arrangerer for representanter fra de ni byene som får bevilgning gjennom storbymidlene. Deltakelsen på konferansene har gitt oss mulighet til uformelle samtaler med saksbehandlerne i departementet og de ansatte i kommunene. Vi har ikke hatt tilgang til interne saksdokumenter i BFD. Bakgrunnen for dette er å finne i mandatet fra BFD og prosjektbeskrivelsen som ble utarbeidet som følge av premissene som ligger i mandatet.

Frivillige organisasjoner og kommunal forvaltning

I de frivillige organisasjonene og kommune- og bydelsadministrasjonene fikk vi tilgang til ytterligere skriftlig materiale. Det ble gjennomført intervjuer med personer som har vært sentrale i utformingen av prosjektene, som har skrevet søknadene, og som har hatt administrativt ansvar. På grunn av at kommunene og bydelene har organisert utformingen og gjennomføringen av barne-, ungdoms- og fritidspolitikken forskjellig, har vi måttet foreta strategiske valg av informanter i hvert enkelt tilfelle. Informantene er beskrevet innledningsvis i evalueringen av hvert enkelt prosjekt.

Intervjuguidene som ble brukt under intervjuene med informantene, var forholdsvis like. Det var i stor utstrekning de samme temaene som ble berørt i hvert enkelt intervju:

- informantenes egen bakgrunn
- bakgrunnen for igangsettelsen av det aktuelle prosjektet eller tiltaket
- utviklingen i prosjektet
- prosjektets eller tiltakets plass i den kommunale/bydelens barne- og ungdomspolitik
- oppfølgingen av det enkelte prosjekt/tiltak
- forholdet til sentrale kommunale myndigheter. Det var særlig relevant å synliggjøre de evaluerte prosjektenes og bydelens forhold til sentrale kommunale myndigheter i Oslo, Bergen og Trondheim. Disse kommunene har på ulike måter lagt organiseringen av barne- og ungdomspolitikken til bydelene
- opplevelsene av BFDs krav til regnskap og rapport
- antatte lokale virkninger av prosjektet. I denne sammenheng ble det også fokusert på hvordan situasjonen vil bli for de unge i bydelen eller kommunen hvis storbymidlene forsvinner
- eventuell overføringsverdi til annet barne- og ungdomsarbeid.

Intervjuene varte i mellom en og en halv og to timer. Det ble tatt notater under alle intervjuene, og noen ble tatt opp på bånd.

Det skriftlige materialet samlet inn i organisasjonene, kommunene og bydelene utgjør utvalgte dokumenter som gir informasjon om prosjektene storbymidlene har vært med å finansiere. Her kommer de tanker og idéer som gjorde seg gjeldende underveis og mens prosessen var i gang til uttrykk. Innholdet i det skriftlige materialet ses i kombinasjon med intervjuer av de beskrevne informantene. Vi har lagt vekt på å skaffe til veie de dokumentene som inneholder den enkelte organisasjons, kommunes og bydels egne begrunnelser, beskrivelser og formålsformuleringer for ungdomspolitikken generelt og bruken av storbymidlene spesielt. I tillegg har vi forsøkt å samle inn det som finnes av skriftlige kilder hvor organisasjonenes, kommunenes, bydelenes og miljøarbeidernes egne evalueringer av det utvalgte tiltak og prosjekt kommer til uttrykk.

Prosjektnivå

I de tilfeller der prosjektlederne for enkelttiltak er intervjuet har vi etterstrebet å intervjuer de til enhver tid ansatte prosjektlederne. I mange tilfeller viste det seg at dette ikke lot seg gjøre. Feltet er preget av stor gjennomtrekk på arbeidstakersiden. Mange av de tidligere prosjektlederne var på intervjutidspunktet ikke lenger ansatt i bydelen eller kommunen. I disse tilfellene intervjuet vi personer i bydels- og kommuneadministrasjonene som hadde vært med å utvikle tiltakene, i tillegg til de nåværende

prosjektlederne. Også på dette nivået ble det utformet en egen intervjuguide. Intervjuene startet med å snakke om informantenes faglige- og praktiske bakgrunn og hvordan denne var relevant for stillingen. Guiden var strukturert ut fra en tredeling der det ble skilt mellom «startfasen av prosjektet», «underveisfasen» og «videre-skjebne-fasen». Sentrale tema i alle disse fasene var spørsmål om hvordan informantene trodde brukerne opplevde tiltaket, hvordan informantene opplevde det selv, hvordan tiltaket hadde forandret seg underveis og om informantene mente at tiltaket hadde overføringsverdi til annet barne- og ungdomsarbeid. I tillegg var det spørsmål om forholdet til kommune eller bydelsadministrasjon, forholdet til BFD, hvordan de opplevde krav til regnskap og rapport og hva de tenkte om prosjektets videre skjebne hvis storbymidlene en gang i framtida skulle forsvinne. Intervjuene varte i mellom en og en halv og to timer. Det ble tatt notater under alle intervjuene og noen ble tatt opp på bånd, men ingen av disse ble skrevet ut ordrett.

Ungdommene selv

Innefor de fire tiltakene der representanter for brukerne, dvs. ungdommene selv, ble intervjuet ble det også utviklet en egen intervjuguide. Temaer som ble tatt opp var rekruttering, hvor mye tid den enkelte unge brukte i tiltaket, samhold og tilhørighet. Beskrivelsene av FRIGO og Ungdomskulturhuset X-ray er i tillegg til intervjuene med ungdommene, prosjektledelsen og bydelsadministrasjonen, basert på prosjektmedarbeiderens deltakende observasjon. Hun deltok blant annet på overnattingsturer, dags-turer, ungdomsstyrte gruppeaktiviteter og generelt sosialt samvær.

Mandatet for den særskilte evalueringen av «Prosjekt Ungdomsbølge» (Isachsen 1997) tilsa at vi, i tillegg til å intervju lederne i prosjektet, også intervjuet ungdommene. Evalueringen av «Prosjekt Ungdomsbølge» er også basert på deltakende observasjon på Rudene menighets konfirmasjonsleir på Kjerringøy i august 1997. Begrunnelsene for å intervju ungdommene som bruker Kongehuset er at dette er det eneste ungdomsstyrte prosjektet/tiltak som er valgt ut for evaluering.

Ut over de fire nevnte tiltakene vil brukernes opplevelser av innholdet og eventuelt hvilke virkninger tiltaket har hatt for dem, bli beskrevet gjennom en totalvurdering av hva de kommuneansatte og prosjektlederne kan fortelle om tilbakemeldinger fra de unge selv. I tillegg brukes registreringer og anslag over antall brukere som er foretatt av de ansatte for å danne et helhetsbilde.

1.7.2 Utvalgskriterier

Problemstillingene peker i flere retninger. De inviterte både til å besvare konkrete målbare spørsmål og til en evaluering og utredning hvor bruken av storbymidlene settes inn i en større faglig og politisk sammenheng. I utvelgingen av de enkelte prosjektene er det lagt vekt på følgende kriterier:

- Det er lagt vekt på vise et bredt bilde av tiltak.
- Omfanget av det enkelte tiltak, dvs. størrelsen på bevilgningssum og lengden på tildelingsperioden har hatt betydning.
- Oslo har mottatt over halvparten av de bevilgede storbymidlene i perioden fra 1992 til 1997. Hovedvekten av de evaluerte prosjektene kommer derfor fra Oslo kommune.
- Det er lagt vekt på å synliggjøre om det finnes felles problemstillinger i de tre spesialsatsingsbyene. Spesialsatsingen ble utvidet til å gjelde Bergen og Trondheim nettopp gjennom begrunnelsen om at de tre byene slet med mange av de samme problemene. En bydel i Bergen og to bydeler i Trondheim ble derfor valgt ut.
- Fokus er også satt på byer som ikke er med i spesialsatsingen, men av ressursmessige årsaker måtte vi velge kun to av disse. Valget falt på Stavanger og Skien. Stavanger har mottatt storbymidler i en lang periode, mens Skien kun har vært med i storbysatsingen siden 1995. De skiller seg også fra hverandre blant annet med hensyn til størrelse og befolkningssammensetning.
- Ressurser i form av tid og økonomiske midler har vært begrenset. Det har ført til at relevante prosjekter er utelatt.
- Enkelte av tiltakene/prosjektene som har fått støtte gjennom storbymidlene er evaluert av eksterne aktører. Disse har vi i utgangspunktet utelatt i vårt arbeid. I de tilfeller det er relevant vil disse evalueringene bli brukt til å komplettere bildet av Barne- og familiedepartementets satsing på barn og ungdom i storbyene.

Datainnsamlingen ble startet våren 1997. Arbeidet pågikk fram til sommeren 1998. Samme formelle prosedyre ble fulgt i forhold til alle elleve enkelt-evalueringene. Den kan beskrives gjennom følgende fem faser:

- Første fase besto av å skrive brev til det administrative leddet i den utvalgte organisasjon, kommune eller bydel. I dette brevet beskrev vi vårt oppdrag og at vi snart ville ta telefonisk kontakt med relevante personer.
- Den andre fasen besto av gjennomgang av BFDs arkiv for å finne relevant skriftlig materiale. Vi skaffet oss med dette oversikt over

innholdet i tiltakene/prosjektene og hvilke personer vi skulle kontakte.

- Den tredje fasen tok vi kontakt med de personene vi ønsket å intervju og laget avtaler, samtidig som vi fortsatte gjennomlesningen av de innsamlede dokumenter.
- Fjerde fase bestod av intervju med de utvalgte informantene, samt innsamling av kommunenes egne skriftlige begrunnelser og planer for ungdoms- og fritidsfeltet.
- Den siste fasen bestod av selve den bedømmende evalueringen og utforming av tekst.

2 Verdigrunnlag og mål for ungdomspolitikken

2.1 Statlig initiativ

Forbruker- og administrasjonsdepartementet og senere Barne- og familie-departementet, var initiativtakere til storbysatsingen. Statlig ungdomspolitik er derfor av særskilt betydning for å forstå målsetting og premisser. I sitt innlegg på kontaktkonferansen i Bergen våren 1997, mellom departementet og de ni største byene, understreket avdelingsdirektør Inger Johanne Wremer at det er viktig å se storbysatsingen i relasjon til den generelle barne- og ungdomspolitikken:

Jeg vil også minne om noen av de generelle målene for barne- og ungdomspolitikken vår, slik de er uttrykt i Ungdomsvedlegget, som var et vedlegg til langtidsprogrammet som går ut nå. Barne- og ungdomspolitikken dør jo ikke med dette langtidsprogrammet, men føres videre til neste. Der står det noe om målsettinger, som selvfølgelig også gjelder for storbysatsingen. Der står det at man skal bidra til at den ressursen som barn og ungdom representerer synliggjøres og tas i bruk. Det var vel kanskje det nye med dette ungdomsvedlegget.

Hun pekte videre på at det å sikre solidariteten i ungdomspolitikken, å gi ungdom tilgang til samfunnet gjennom bred kvalifisering og å sikre ungdom medvirkning og innflytelse i bestemmelsesprosesser, er viktige elementer både i den generelle ungdomspolitikken og i storbysatsingen. Med utgangspunkt i forskjellige politiske dokumenter skal det gis en framstilling av hvilke verdier, generelle mål, overordnede ideologier og handlingsgrunnlag som har vært gjeldende innenfor det ungdomspolitiske feltet siden 1970-tallet. Hovedvekten er lagt på 1990-tallet. Det er i denne perioden storbysatsingen har vært størst. Regjeringen framla et eget ungdomsvedlegg i forbindelse med langtidsprogramperioden 1994–1997 (Barne- og familie-departementet 1993). Startpunktet er Hauglinkomiteéns innstilling fra 1971. Den såkalte Hauglinkomiteén var et offentlig nedsatt utvalg, oppnevnt 1. mars 1968 – «Utredningskomiteén for ungdomsarbeid», som ble ledet av Otto Hauglin (Kirke- og undervisningsdepartementet 1971).

På 1960- og 70-tallet ble det langt vanligere enn tidligere at ungdom valgte å forbli på skolebenken ut over obligatorisk grunnskole. 1970-tallet var i tillegg preget av store ungdomskull. Disse utviklingstrekkene gjorde at ungdom som gruppe i samfunnet ble mer synlige. Samtidig mente myndighetene å se at ungdom stadig kom i konflikt med omgivelsene. Narkotika-

forbruk og ungdomskriminalitet ble et økende problem. I tillegg oppstod det en rekke subkulturer. Disse subkulturene kunne ofte virke både provoserende og skremmende på sine omgivelser.

Styresmaktene og det offentlige ble derfor svært opptatt av hva de unge drev med i fritiden. Ungdommen måtte aktiviseres og forebygging ble et sentralt begrep. For å nå de gruppene som ikke var tilsluttet noen organisasjon, opprettet mange kommuner ungdomsklubber og juniorklubber.

2.2 Hauglinkomiteéns innstilling

Hauglinkomiteén la i 1971 fram sin innstilling hvor den blant annet sa følgende om hvordan ungdomspolitikken burde utformes:

Det er unge menneskers rett som samfunnsborgere å få oppleve et trivelig og engasjerende fritidsmiljø, og det er samfunnets plikt å utforme og støtte tiltak som tar sikte på å møte dette behov. Det er av avgjørende betydning i denne sammenheng at man aksepterer og åpner for ungdoms rett til i størst mulig grad avgjøre hva «et trivelig og engasjerende fritidsmiljø» innebærer og til å delta aktivt i utformingen av tilbudene.(...) Det organiserte fritidstilbud må ta sikte på å møte ungdoms behov, ikke styre deres etterspørsel. Det må først og fremst tilkjennes egenverdi, uavhengig av eventuelle andre virkninger av et tilfredsstillende og trivelig fritidsmiljø, f.eks. i kriminalitetsforebyggende eller demokratiserende retning. (Kirke- og undervisningsdepartementet 1971:47)

Sitatet peker særlig i to retninger. For det første mente Hauglinkomiteén at ungdomspolitikken utover 1970-tallet skulle bygges på utforming og støtte av tiltak som var ment å dekke ungdommenes egne behov og ikke styre etterspørslen etter tilbud i bestemte retninger. For det andre framkommer et ønske om at de unge selv skulle være med å utforme tilbudene, dvs. fylle dem med den aktiviteten de selv ønsket. 1970-tallet er i ettertid blitt betraktet som ungdoms- og fritidsklubbenes tiår. Det var ifølge Ungdomsvedlegget i stor grad denne type aktivitet som ble tilbudt de uorganiserte ungdommene.

På 1980-tallet vekslet Arbeiderpartiet og Høyre om å ha regjeringsmakten. Hvordan gav dette seg utslag i utformingen av ungdomspolitikken?

2.3 Ungdommen og samfunnet

Regjeringen Harlem Brundtland fremmet i juni 1981 Stortingsmelding nr. 9 1981-82 «Ungdommen og samfunnet» (Kirke- og undervisningsdeparte-

mentet 1981). De overordnede målene som ble satt for ungdomspolitikken i dette dokumentet var å skape vilkår for ansvar og deltakelse. Regjeringen ønsket at de institusjoner som barn og ungdom var i kontakt med skulle legge forholdene til rette for aktiv medvirkning fra de unges side.

Veien som ble staket ut for å nå disse målene var å sikre en helhetlig og sektorovergripende ungdomspolitikk. Regjeringen ønsket å se de tiltak som ble satt i gang innenfor ulike sektorer i sammenheng med hverandre. En slik holdning uttrykkes også gjennom de feltene eller temaene som ble framhevet for å nå de overordnede målsettingene: familien, jevnaldergruppa, nærmiljøet og konfliktløsning. I tillegg skulle fundamentet bygge både på en sosialpolitisk og kulturpolitisk tilnærming.

Hauglinkomitéens behandling av ungdomsspørsmål var avgrenset til ungdoms forhold til kultur og fritid, mens «Ungdommen og samfunnet» i større grad drøftet barne- og ungdomspolitiske spørsmål i forhold til en helhetlig oppvekstkontekst. Ut over dette føyer denne stortingsmeldingen fra 1981 seg inn i den tiltakstradisjonen som Hauglinkomitéen la opp til.

2.4 Ungdom – deltakelse og ansvar

I oktober 1981 overtok Kåre Willoch som statsminister. Med det fikk Norge en regjering utgått av Høyre. I august 1982 fremmet Willochregjeringen Stortingsmelding nr. 19 (1982-83): «Ungdom – deltakelse og ansvar» (Kultur- og vitenskapsdepartementet 1982). Dette var en tilleggsmelding til Stortingsmelding nr. 9 (1981-82) «Ungdommen og samfunnet» (Kirke- og undervisningsdepartementet 1981). Den nye regjeringen ønsket ikke å trekke tilbake Stortingsmelding nr. 9 (1981-82), og den sluttet seg i vesentlig grad til situasjonsbeskrivelsen og mange av de vurderingene som der kom fram. Regjeringen Willoch pekte særlig på følgende:

Hovedpoenget med ungdomspolitikken må være at unge menneskers behov og rettigheter i størst mulig grad blir ivaretatt gjennom den generelle politikk som føres i samfunnet, på tvers av alle sektorer og nivåer. Regjeringen ønsker i sterkere grad enn til nå å integrere ungdommen i samfunnet for øvrig. Ungdomspolitikk må i stor grad være et program for inkludering, deltakelse og ansvar.(...) En konsekvens av et slikt inkluderingsprogram, er at det også stilles krav til ungdommen. Det er en nødvendig følge av å delta i fellesskapet (Kultur- og vitenskapsdepartementet 1982:7).

Regjeringen Willoch skilte seg fra Regjeringen Brundtland på to viktige punkter når det gjaldt barne- og ungdomspolitikken. Mens Regjeringen Brundtland var opptatt av å sette i gang tiltak som skulle forhindre ungdom

i å falle utenfor samfunnet, var Willochregjeringen opptatt av å trekke ungdomspolitikken inn i den generelle samfunnspolitikken. Slik ville Willochregjeringen ansvarliggjøre ungdommen i enda sterkere grad enn det den foregående regjeringen så ut til å ønske. For det andre så vi i Stortingsmelding nr. 9 (1981–82) at problemstillinger som angikk barn og ungdom ble behandlet i den samme meldingen. I tilleggsmeldingen behandlet man i hovedsak forhold som angikk ungdomsgruppa 13–19 år. Det ble understreket at barnepolitikken og barnas plass i samfunnet først og fremst må ses i sammenheng og vurderes som deler av familiepolitikken. Tiltaks- tankegangen ble også nedtonet.

2.5 Ungdomsvedlegget

I Særskilt vedlegg til Stortingsmelding nr. 4 (1992–93) Langtidsprogrammet 1994–1997 «Ungdomspolitik mot et nytt hundreår», det såkalte Ungdomsvedlegget (Barne- og familiedepartementet 1993), slo Regjeringen Brundtland fast at ungdom først og fremst må ses på som en ressurs i samfunnet. I dette dokumentet understreket Regjeringen videre at grunnlaget for dens ungdomspolitik var at ungdomstida skal være en tid hvor den enkelte ungdom skal kvalifiseres for senere deltakelse i voksensamfunnet.

Det viktigste målet blir derfor å sikre unge deltaking og muligheter, og sørge for at mulighetene brukes til beste for enkeltindividet og fellesskapet. (Barne- og familiedepartementet 1993:10)

Ungdomstida skal være en tid hvor ungdom gis muligheter både til å ta ansvar for sine egne handlinger og til å delta aktivt i samfunnets utvikling. Ut over dette generelle grunnlaget ble det formulert følgende fem sentrale målsettinger for ungdomspolitikken:

- å bidra til at den ressursen som ungdom representerer synliggjøres og tas i bruk på viktige områder av samfunnet
- å sikre solidariteten i ungdomspolitikken
- å gi de unge adgang til samfunnslivet gjennom bred kvalifisering
- å sikre rettferdig fordeling av vår velferd i framtida
- å sikre ungdommens medvirkning og innflytelse.

(Barne- og familiedepartementet 1993:10)

Gjennom å se ungdomstida som kvalifisering for deltakelse i voksen-samfunnet, mente Regjeringen at den flyttet søkelyset fra den tradisjonelle forebyggende ungdomspolitikken til en ungdomspolitik basert på å se ungdom som ressurs. Regjeringen understreket videre i Ungdomsvedlegget

at den ønsket å inkludere alle typer og grupper ungdom i ungdomspolitikken. Solidaritetsprinsippet ble derfor fremmet som et ufravikelig fundament. Målet med ungdomspolitikken skulle være å hindre at enkelt-individer og grupper skulle falle utenfor samfunnet.

Ved at den enkelte blir gitt mulighet til å ta ansvar for sin egen situasjon, ønsket Regjeringen å bidra til økt bevissthet og ansvar overfor dem som ikke mestrer samfunnets stadig økende krav til det å lykkes på dets ulike arenaer:

Fellesskapets solidaritet med enkeltindividet er like viktig som enkelt-individets solidaritet med fellesskapet. Dette innebærer at samfunnets sikkerhetsnett, vårt sosiale hjelpeapparat, må være i stand til å gi solid og riktig støtte og hjelp til de som har behov for det. Samtidig kan ungdom møtes med krav fra det øvrige samfunnet, når samfunnet stiller sine ressurser til rådighet. (Barne- og familiedepartementet 1993:11)

Her uttrykkes både en tiltaksdannende ideologi og en tanke om at ungdomstida skal være en tid hvor den enkelte ungdom og samfunnet står i gjensidige forpliktelser overfor hverandre. Denne ideologien trekker derfor ungdommene inn i et forhold til samfunnet slik vi voksne har, samtidig som ønsket om et gjensidig forpliktende forhold lett kan tolkes som et ønske om å kontrollere.

Gjennom aktiv deltakelse og medbestemmelse fra barn og ungdom på ulike nivåer i kommunal forvaltning ønsket Regjeringen at ungdom skal høste erfaringer om hvordan det norske demokratiet virker. Aktiv deltakelse skulle også hindre at den enkelte ungdom falt utenfor:

Jo flere som tar aktivt del i samfunnet, desto større blir også muligheten for å motvirke at enkelte får problemer. Samfunnet kan først og fremst trekke på ungdommens positive krefter ved å skape og vedlikeholde en aktiv og åpen dialog mellom aldersgruppene. (Barne- og familiedepartementet 1993:11)

De unge måtte også kvalifiseres til de stadig større utfordringene som ligger på det internasjonale plan. Globaliseringsprosessene gjør at dagens ungdom møter et samfunn hvor det kan virke som om teknologien ikke har noen grenser. Verdenssamfunnet trekkes i langt større grad enn tidligere inn i de unges hverdag. De unge møter et arbeidsmarked som krever internasjonal orientering, krav om høy teknologisk spisskompetanse og evne til rask omstilling. Å møte slike behov og utfordringer krever store økonomiske ressurser. Regjeringen uttrykte i Ungdomsvedlegget at det er

et viktig mål at skolen og næringslivet spiller på lag for at de unge skal stå best mulig rustet til å møte disse utfordringene.

Ungdomsvedleggets kvalifiseringsbegrep må ifølge Regjeringen forstås bredt. Skolen inngår som en viktig del, men også de unges deltakelse i kultur- og fritidslivet må ses som et ledd i kvalifiseringsprosessen:

På kultur- og fritidsområdet innebærer begrepet kvalifisering vel så mye initiativ, selvstyring og selvkontroll som kunnskaper og ferdigheter. Egenskaper ervervet gjennom kulturarbeid kan mobiliseres i mange andre livssammenhenger, som i politisk arbeid, utvikling og omstilling i arbeidslivet og i omsorgsarbeid. (Barne- og familiedepartementet 1993:15)

Kultur- og fritidslivet skulle derfor i stor grad bygge på de unges aktive deltakelse og initiativ. De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene er sentrale aktører i denne sammenheng. Regjeringen understreket at et levende kultur- og fritidsliv er avhengig av et samarbeid mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene:

Et utviklende lokalt kultur- og fritidsliv vil være avhengig av at utdanningsinstitusjoner, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner finner fram til et samvirke som setter de unges eget initiativ og egne ressurser i sentrum for virksomheten. (Barne- og familiedepartementet 1993:14)

Videre framheves det som viktig at det fylkeskommunale og kommunale nivået i forvaltningen ser verdien og nødvendigheten av å sette de ungdomspolitiske spørsmål på dagsordenen.

Barns og unges oppvekstkår fastsettes i stor grad ut fra kommunale beslutninger og gjennom de kommunale tjenester. Regjeringen vil stimulere til at barn og ungdom står sentralt på dagsorden i kommuner og fylker. Når barn og ungdom settes i sentrum, må de organisatoriske løsningene formes ut fra hva som er best for dem. Tverrsektorielt samarbeid og bedre utnyttelse av ressursene må stå sentralt i arbeidet med å videreutvikle det barne- og ungdomspolitiske arbeidet i kommuner og fylker. Det er viktig at lokale myndigheter arbeider planmessig for å styrke oppvekstmiljøet, og at det er sammenheng mellom de offentlige tiltakene og det arbeidet frivillige organisasjoner gjør. (Barne- og familiedepartementet 1996:11–12)

Et viktig element i utformingen av den statlige ungdomspolitikken er derfor å stimulere det regionale- og lokale nivået på det ungdomspolitiske feltet.

2.6 Tre hovedpillarer

Innenfor den generelle barne- og ungdomspolitikken kan ressursene fordelt innenfor kultur- og fritidssektoren deles inn i tre bolker:

- 1) Bevilgninger til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.
- 2) Bevilgninger til ungdomslokaler.
- 3) Bevilgninger til ungdomstiltak i større bysamfunn, dvs. storbysatsingen.

Vi vil legge hovedvekten på beskrivelsen av storbysatsingen. Her er det sett bort fra Kulturdepartementets overføringer til Idrettsforbundet og idrettslagene. De tre bolkene det her er snakk om befinner seg alle på BFDs budsjett. I denne sammenheng er heller ikke bevilgningene til det internasjonale barne- og ungdomsarbeidet tatt med.

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene har lange tradisjoner i Norge og inntar en sentral plass i de unges kulturbilde. Statens engasjement i forhold til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene startet så tidlig som i 1950 da Statens Idrettskontor ble utvidet til Statens ungdoms- og idrettskontor (STUI). Samtidig ble det innført en ordning med statlige tilskudd til organisasjonenes virksomhet. I 1975 ble ordningen med ikke-øremerkede driftstilskudd innført.

Barn og ungdom deltar i organisasjonene i underkant av en gang per uke, mens de driver med friluftsliv, mosjon og idrett 3,5 ganger i uken. De besøker fritidsklubber omtrent like ofte som de deltar i barne- og ungdomslagene. Idrettsorganisasjonene har – i tillegg til størst tidsbruk – også størst oppslutning fra de unge når det gjelder det organiserte fritidstilbudet (Øia 1994).

Bevilgningen til de frivillige organisasjonene bygger på to hovedpillarer. For det første barne- og ungdomsorganisasjonene som fritids- og kulturtilbud, og for det andre barne- og ungdomsorganisasjonene som arena for medvirkning og demokratiopplæring. I tillegg kan organisasjonene på sitt beste fungere som talerør for de unges interesser.

Organisasjonene har forutsetninger for å spille en viktig rolle som arena for medvirkning- og demokratiopplæring. På individplan kan organisasjonsaktivitet virke som kvalifisering i demokratisk tankegang. Særlig viktig er det at medlemmene lærer organisasjonsmessige og administrative ferdigheter og at de tilegner seg kunnskap og erfaring som kan være av betydning for utvikling av demokratiske holdninger og handlinger.

For at de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene skal fungere som talerør for de unge, så effektivt som mulig, er barne- og ungdomsorganisasjonene sentralt organisert gjennom Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU). På regionalt nivå er de organisert i Barne- og ungdomsråd (BUR).

Ungdomslokaler

Det er de seneste årene bevilget ca. elleve millioner kroner årlig til etablering av egnede ungdomslokaler i landets kommuner over BFDs del av statsbudsjettet. På statsbudsjettet for 1997 ble imidlertid summen foreslått halvert, for så å bli tatt vekk fra og med budsjettet 1998. Det er derfor bare de ni største byene som har muligheter til å søke om investerings-tilskudd til ungdomslokaler eller allaktivitetshus gjennom storbybevilgningen slik ordningen nå er. På Kulturdepartementets budsjett er det imidlertid en post for investering i kulturbygg. Denne posten retter seg i stor grad mot de samme målgruppene. BFD forsvarer omleggingen av sine prioriteringer ut fra følgende argumentasjon:

Etter departementets mening er etablering av egnede lokaler for ungdomsformål i første rekke et kommunalt ansvar. Det har i flere år vært et mindre statlig tilskudd for å stimulere kommunene til å prioritere investeringer i ungdomslokaler. Den generelle bedringen i kommuneøkonomien tilsier at behovet for et slikt stimulerings-tilskudd blir mindre. Departementet tar derfor sikte på å avvikle ordningen. (Barne- og familiedepartementet 1996:141)

Vi har ikke nok kunnskap om økonomien i kommune-Norge til å diskutere en slik prioritering. Erfaringsmessig er det lite som tyder på at penger tas fra andre sektorer og overføres til ungdomssektoren. For at ungdom skal gis best mulig anledning til å delta i kultur- og fritidslivet er det viktig at de har gode møteplasser som er egnet for den aktivitet og det mangfold de selv utøver. I de senere år har Regjeringen bidratt økonomisk til at slike fellesthus eller allaktivitetshus er blitt etablert. Innenfor storbysatsingen finner vi blant annet store investeringskostnader gitt til Fredrikstad, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Oslo og Trondheim. Disse bli ikke belastet ungdomslokalposten, men storbyposten på budsjettet. Selve ordningen med bevilgninger til ungdomslokaler var organisert slik at kulturadministrasjonen i fylkeskommunene sto for saksbehandlingen av søknader. BFD fordelte så midler ut fra en gitt prosentandel til de enkelte søkerne.

Selve driften er overlatt til kommunene, frivillige organisasjoner, eller i varierende grad også ungdommen selv. Regjeringen mener at det ikke

skal være nødvendig med kostbare voksenressurser til organisering og kontroll:

De unge må inviteres til selv å ta oppgaver og ansvar for å skape et godt fellesmiljø – enten det skjer i skolelokaler, fritidsklubber eller i andre ungdomslokaler eller felleshus. (Barne- og familiedepartementet 1993:50)

Ungdomshusene eller allaktivitetshusene har særlig to fortrinn som Regjeringen legger vekt på. For det første ser Regjeringen det som viktig at ungdom får mulighet til å utøve og videreutvikle sine interesser innenfor forskjellige deler av kultur- og fritidsfeltet. I et felleshus eller allaktivitetshus ligger mulighetene åpne for at ulike grupper ungdom skal kunne komme sammen og utvikle samarbeid på tvers av interesser og aktivitet. Samtidig er det viktig at de unge gis sjansen til å komme sammen uten at det settes spesielle krav til aktivitet og prestasjon. I tillegg er allaktivitetshusene åpne også for andre aldersgrupper. Ved at brukerne av allaktivitetshusene spenner over et bredt aldersregister åpnes mulighetene for at unge og eldre kan komme i kontakt med hverandre på en positiv måte.

Storbysatsingen

Den tredje store bevilgningsbolken til BFD er bevilgninger til Ungdoms-tiltak i større bysamfunn. Bakgrunnen er beskrevet i «Ungdommen og samfunnet» Stortingsmelding nr. 9 (1981-82) og i «Ungdom deltakelse og ansvar» Stortingsmelding nr. 19 (1982-83). Regjeringen uttrykker i disse dokumentene bekymring for utviklingstrekk innenfor enkelte deler av bymiljøene.

For det første er det en bekymring for den økende tendensen til at ungdom samler seg i et forholdsvis stort antall på kvelds- og nattetid. Det være seg rundt T-bane eller andre viktige trafikkknutepunkter. De opptøyene som hadde vært i forbindelse med natt til 1. mai i årene rundt 1980 ble også sett som et symptom på at storbyene slet med spesielle problemer. Videre ble det pekt på økende voldsbruk og kriminalitet. Perioden var også preget av en rekke husokkupasjoner. Regjeringen mente at man straks måtte ta tak i problemene. Målet var å hindre en utvikling tilsvarende den som skjedde ellers i de større byene i Europa. I stortingsmeldingen søkte Regjeringen etter årsaker til denne uheldige utviklingen. Særlig er det to forhold som blir framhevet – arbeids- og boligforholdene i storbyene våre og ungdommens dårlige forankring i familien og nærmiljøet.

For det andre ble det uttrykt bekymring for en stadig økende grad av sentrumspendling. Dette gjaldt både en generell pendling fra mer spredtbygde strøk inn til større sentra, og spesielt pendlingen fra forstads-

kommuner og forsteder inn til de største bysentrene. Oslo var, og er fremdeles, i en særstilling med sine mange og store drabantbyer. Regjeringen mente at mye av årsaken til sentrumspendlingen lå i at fritidstilbudet lokalt ikke var attraktivt nok for ungdommen. De unge reiste derfor inn til sentrum for å treffe likesinnede og venner. Bedre lokal- og kommunal planlegging var et av forslagene som ble fremmet for å bøte på problemet.

Med bakgrunn i Stortingsmelding nr. 9 (1981-82) la Regjeringen Brundtland fram «Aksjonsplan for barn og unge», den såkalte «Rønbeck-planen» (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1981). I forbindelse med lanseringen av planen ble det foreslått en betydelig økonomisk statlig satsing. I tillegg til økningen som fant sted på statsbudsjettet i 1981 ble det foreslått ytterligere 300 millioner for å styrke innsatsen for barn og unge på 1982-budsjettet. Forslagene som ble fremmet i «Rønbeck-planen» innebar:

- opptrapping av arbeidstreningstiltak og økt tilsetning i enkeltarbeidsplasser i offentlig virksomhet – den såkalte ungdomsgarantien
- etablering av flere botilbud til ungdom (Ungbo)
- statsstøtte til oppsøkende ungdomsarbeid
- en betydelig økning av bevilgningene til fritidsklubbvirksomhet
- en ny bevilgning som kan utløse lokale barne- og ungdomsaktiviteter
- økt innsats i kulturarbeidet for barn og unge
- økt støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner
- økte bevilgninger til barnehager og fritidshjem
- midler til informasjon, opplæring og forskning om utsatte ungdomsgruppers levekår
- styrking av fylkesmannens administrasjon.

(Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1981:3).

Disse forslagene hadde som mål å forebygge at stadig flere og større ungdomsgrupper falt utenfor samfunnet. Aksjonsplanen hadde også som mål å dempe konfliktene mellom ungdom og det øvrige samfunnet. Videre ble det lagt vekt på at aksjonsplanen både skulle ha kortsiktige og langsiktige mål. De kortsiktige målene hadde karakter av brannslukking. Man skulle møte de behov for utdanning, arbeid, bolig og samlingssteder som ble fremmet tidlig på 1980-tallet. De langsiktige mål var å bedre de generelle oppvekstkårene til de unge i en videre forstand.

Også i Stortingsmelding nr. 19 (1982-83) «Ungdom – deltagelse og ansvar», ble det pekt på at ungdomsproblemene som blomstret tidlig på 80-tallet var av en annen karakter enn det man tidligere hadde sett. Dette var

tida for ungdomsopptøyer, husokkupasjoner og oppblomstring av stoffmisbruk. Gatebarna ble synlige og offentligheten ble klar over at det fantes ungdomsprostitusjon. Meldingen pekte videre på at det var vanskelig å kartlegge enkeltårsakene til de problemene som gjorde seg gjeldende. Willoch-regjeringen la vekt på at «de nye» ungdomsproblemene særlig kom åpent til uttrykk i de største byene. I «Ungdom – deltakelse og ansvar» behandlet man derfor situasjonen i de store byene spesielt.

Regjeringen satt m.a. fokus på hvordan de spesielle problemene og ulemperne ved det å bo i en storby rammer barn og ungdom. Dette kan summeres i følgende punkter:

- Sammenlignet med ellers i landet er miljø- og boligforholdene dårligere, samtidig som man ofte opplever stor etterspørsel etter husvære.
- Arealtilgangen for barn og unges aktiviteter er ofte begrenset pga. tett utbygging og høye tomtepriser.
- Høy trafikk tetthet rammer de yngste myktrafikantene sterkest både når det gjelder støyplager og trafikkulykker.
- Barn føler stor utrygghet pga. det store trafikkpresset og manglende lekemiljø.
- Utdanningstilbudet i de store byene er rikt og mangfoldig, men dette skaper et ekstra press på de ungdommene som ikke ønsker eller klarer å ta del i utdanningssystemet. Forskjellen i utdannelsesnivå er derfor mye større i de store byene enn ellers i landet. Et slikt mønster, kombinert med et arbeidsmarked som i stadig mindre grad etterspør ufaglært arbeidskraft, kan skape store problemer for grupper av ungdom.
- Storbyens muligheter for anonymitet virker tiltrekkende på en del ungdom som ikke finner seg til rette i små lokalmiljøer, men vi finner ofte i byene også dårlig fungerende lokalsamfunn. En slik kombinasjon av rekruttering og infrastruktur kan skape sosiale problemer for noen. Regjeringen peker på at et slikt problem totalt medvirker til at miljøet i byene blir hardere. Særlig i sentrum hvor ungdom ofte samles.
- Storbyens infrastruktur og sosiale liv kan være en medvirkende årsak til at det er vanskelig å få til fellesskap og demokrati i lokalsamfunnet i storbyene. Etablering av naturlige treffpunkter til slik aktivitet var derfor et viktig mål.

På denne bakgrunn ble det fremmet en serie med tiltak eller virkemidler rettet spesielt mot ungdom i de større byene. På linje med den forrige

regjeringen mente Willoch-regjeringen at iverksetting av konkrete tiltak først og fremst var et kommunalt ansvar:

- De sentrale myndigheter ønsket å samarbeide med kommunene for å iverksette spesielle tiltak både på boligsektoren og når det gjaldt sysselsetting. I dette ligger det at Regjeringen ønsket å stimulere til at ungdom lettere kom til på boligmarkedet. Videre ble det nevnt tiltak som skattefri sparing og større omsetningshastighet på boligmarkedet. Regjeringen ønsket bevisst å prioritere studieretninger hvor man forventet mangel på arbeidskraft, styrke lærlingeordningen, styrke yrkesveiledningen og styrke oppfølging av elever som droppet ut av ungdomsskolen.
- Det skulle stimuleres til at rusfrie samlingssteder og aktivitetssentra kunne komme i gang i storbyene. Nærmiljøtiltak i de store byene ville være særlig viktig. Man tenkte da blant annet på alkoholfrie kafeer med enkel servering. Slike tiltak ville være avhengig av økonomisk støtte for å kunne overleve.
- Den første storbykonferansen om ungdomsspørsmål ble arrangert høsten 1982. Regjeringen ønsket å gjennomføre denne første storbykonferansen slik at kommunene kunne fremme sine økonomiske behov, slik at kunnskaps- og erfaringsformidling kunne finne sted og slik at koordinering kunne drøftes med de berørte kommuner. Storbykonferansen har senere utviklet seg til å bli en årlig konferanse hvor de ni byene og departementet møtes.
- Regjeringen var opptatt av at problemene som storbyene opplevde ikke isolert kunne knyttes til bykommunene alene. Problemløsningene skulle derfor være basert på et regionalt perspektiv. Pendling inn til de store bysentrene var, og er, en slik type problematikk.
- Støtteordningene ble lagt opp slik at de store byene fikk flere midler til disposisjon på grunnlag av egne prioriteringer. Regjeringen mente det var viktig at det ble stilt økonomiske midler til rådighet som kunne settes inn i akuttiltak. Prosedyren for å søke om slike midler var, og er, at kommunen skulle sende inn en prioritert søknadsliste som departementet skulle vurdere nærmere. I Stortingsmelding nr. 19 vektlegges det at kommunenes egne prioriteringer skal veie tungt. Regjeringen ønsket at søknadene skulle behandles hurtig, slik at tiltakene raskt kunne settes ut i livet.
- Det ble lagt stor vekt på å få til en bedret koordinering innenfor ungdomssektoren i de større byene slik at ungdomspolitikken i større grad fikk et helhetlig preg. Et slikt virkemiddel var å utvikle kommunale ungdomsplaner. Staten har imidlertid ingen myndighet til å pålegge kommunene noe slikt. Ønsket om kommunale planer må derfor ses i

sammenheng med at regjeringen mente utarbeidelse og gjennomføring av slike planer vil være et godt middel på lokalt nivå til å skaffe seg oversikt over det ungdomspolitiske feltet. Når det gjelder å utarbeide plandokumenter innenfor denne sektoren har det vist seg at det er store forskjeller byene imellom.

De dokumentene som det her er referert til, viser i stor grad at staten har lagt vekt på problemsidene ved storbyen. Det er fokusert på fenomener som lav uformell sosial kontroll, dårlig forankring i lokalmiljøet, rusmisbruk og kriminalitet. Utgangspunktet til Regjeringen ligger derfor nært opp problembeskrivelser som har kommet fram gjennom den forskningen som det ble referert til i innledningskapittelet (Lavik 1976, Wichstrøm 1994). Øia (1994, 1998) og Hegna & Thoresen (1996) understreker imidlertid at norsk ungdom på landsbasis er mer like enn de er forskjellige – selv om det også pekes på sider ved storbyen som gir muligheter for mindre uformell sosial kontroll.

Likt for all ungdom er at de søker mot fristeder, enten dette gjelder storbysentrum eller rutebilstasjonen på landet. Det kan imidlertid være en kvalitativ forskjell på storbyens skiftende omgivelser og miljøer og det lille tettstedets stabilitet og forutsigbarhet. Vi har argumentert for at storbyen gir muligheter for en anonymitet som det lille tettstedet ikke innbyr til. En slik forskjell vil i sterk grad innvirke på de unges handlingsmuligheter og daglige liv. Storbyens sosiale kontroll kan gi rom for både kreativitet og utfoldelse, og medaljens bakside, kriminalitet og skjevutvikling. (Hegna & Thoresen 1996:114)

2.7 Etablering av virkemidler

2.7.1 Storbysatsingen iverksettes

Storbysatsingen ble etablert i 1982. Departementet inviterte de utvalgte byene til å søke om midler. Tilskuddsordningen i sin nåværende form ble etablert i 1992. Ordningen omfattet da byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø og Drammen. I tillegg ble det besluttet å foreta en spesialsatsing i Oslo, Bergen og Trondheim. I 1994 ble Fredrikstad og Skien omfattet av ordningen. I utgangspunktet er prosjektene avgrenset til tre år, dvs. at etter tre år skal støtten fra BFD opphøre. Meningen er at kommunene selv skal overta driften av prosjektene etter denne startperioden.

En viktig delmålsetting fra departementets side har hele tida vært at storbysatsingen skulle utvikle nye metoder innenfor ungdomsarbeidet.

Vektlegging av metodeutvikling skiller seg fra argumentasjonen som ble framsatt da den såkalte spesialsatsingen senere ble etablert. Innenfor spesialsatsingen kan kommunene og bydelene også søke om økonomisk støtte til drift av enkelttiltak.

2.7.2 Spesialsatsingen

I Tilleggsmelding til Stortingsmelding nr. 11 (1991-92) «Norge trenger storbyene» (Kommunaldepartementet 1991), pekte Regjeringen på de samme storbyrelaterte problemer, dvs. ungdoms utdanningssituasjon, arbeidsløshet, svake sosiale nettverk, opphopning av ungdom i bysentrum etc. Videre ble det pekt på de negative konsekvensene som bykommunenes dårlige økonomi hadde for ungdomstiltakene på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet. Dette hadde blant annet ført til at flere vellykkede ungdomstiltak ble lagt ned. Situasjon ble oppfattet som urovekkende. Regjeringen fant det nødvendig å ta initiativ til å snu den negative utviklingen:

For å bedre forholdene vil Barne- og familiedepartementet øke engasjementet i prioriterte kommunale ungdomsprosjekter, spesielt for å løse de tyngste sentrumsproblemer. I noen tilfeller kan det være nødvendig å se bort fra kravet om egenandel fra kommunen. Det vil dermed bli lettere å sette i gang og drive den typen forebyggende ungdomstiltak i storbyene. (Kommunaldepartementet 1991:53)

Bakgrunnen for BFDs såkalte spesialsatsing i storbyene er å finne i et internt notat fra Barnevern- og ungdomsavdelingen, av 9. januar 1992 (Barne- og familiedepartementet 1992). Det heter i notatet at BFD lenge hadde vært bekymret for trekk ved ungdommens situasjon i Oslo sentrum. Bekymringen hadde sin bakgrunn i ulike innspill fra blant annet Barneombudet og Oslo politikammer. I innspillene fra disse institusjonene ble det pekt på at viktige sider ved tilbudet til byens ungdom ble lagt ned. Det ble også uttrykt bekymring for de problemene sentrumspendlingen førte med seg og de problemene spesielt innvandrerungdom stod overfor.

I notatet av 9. januar 1992 pekte BFD også på den bekymringsfulle utviklingen som hadde funnet sted når det gjaldt nedleggelsen av vellykkede forsøksprosjekter innenfor storbysatsingen. På tross av positive evalueringer og tilbakemeldinger fra en rekke forsøksprosjekter som BFD hadde vært med og finansiert, ble de lagt ned etter forsøksperioden slutt. BFD tok initiativ til å nedsette en arbeidsgruppe. Gruppen bestod av representanter fra Oslo kommunes bydelsavdeling, Kulturdirektøren i Oslo, Oslo politikammer, Justisdepartementet og Barne- og familiedeparte-

mentet. Arbeidsgruppa hadde primært to oppgaver. For det første skulle den legge fram og vurdere forslag som ville være med på å forhindre eller redusere rekrutteringen fra bydelene til de mest utsatte sentrumsmiljøene. For det andre skulle gruppa også komme med forslag til hvilke bydeler som pekte seg ut til å være med i en satsing hvor departementet ønsket direkte kommunikasjon med bydelene. I disse bydelene skulle det forebyggende arbeidet intensiveres.

For sentrumsområdene foreslo arbeidsgruppa at tilskuddet til Kirkens bymisjons omsorgsstasjon skulle videreføres inntil videre. Videre ble det foreslått at Justisdepartementet og Oslo politikammer etablerte en egen politienhet som skulle jobbe forebyggende og tillitsskapende i forhold til ungdom. Arbeidsgruppa foreslo også at BFD skulle stille seg positivt til prosjekt- og tiltakssøknader hvor kultur- og fritidsdimensjonen var vektlagt.

I BFD-notatet ble det poengtert at bildet varierte fra bydel til bydel. Variasjonen ble gjenspeilt både i den sosioøkonomiske situasjonen til bydelens befolkning og hvordan tilbudene var etablert og lokalisert før bydelsreformen i 1988. Som følge av denne reformen ble Oslo ungdomskontor nedlagt og ansvaret for barne- og ungdomspolitikken flyttet til den enkelte bydel. Bydelene vurderte situasjonen slik at det var behov for å styrke fritids- og kulturarbeidet overfor barn og ungdom hvis situasjonen skulle bli tilfredsstillende. Arbeidsgruppa støttet i alt vesentlig denne beskrivelsen og mente at den beste måten å løse problemene på var å skape attraktive og spennende fritidstilbud ute i bydelene.

Arbeidsgruppe anbefalte at satsingen ble rettet mot bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka-Sofienberg, Søndre Nordstrand, Stovner, Romsås og Furuset. Senere er spesialsatsingen blitt utvidet til også å omfatte bydel Sagene-Torshov (1998). Bydelene ble valgt ut på grunn av deres høye andel barn, unge, og innvandrere og et lite utbygd tilbud til barn og unge. Bydelene i Oslo ble i denne sammenheng behandlet som «selvstendige kommuner». Søknadene skulle sendes direkte til BFD og ikke via Oslo kommune sentralt. Spesialsatsingen er senere blitt utvidet til også å gjelde i Bergen (fra 1993) og Trondheim (fra 1994). Søknadene fra Bergen og Trondheim sendes imidlertid via Rådmannen i de to byene og ikke direkte til BFD.

BFD-notatet pekte videre på at innvandrerungdom står overfor spesielle problemer og har særskilte behov. Det ble framhevet at ungdom med innvandrer- og flyktningebakgrunn hadde vanskelig for å bli integrert i det kommunale og organiserte kultur- og fritidstilbudet som fantes. I notatet ble det understreket at flere sektorer og instanser må jobbe sammen

for å få til en vellykket ungdomspolitik overfor ungdom med fremmedkulturell bakgrunn.

2.7.3 Økonomiske rammer

Som økonomisk ramme foreslo arbeidsgruppa at det skulle avsettes 15 millioner kroner til tiltak i Oslo årlig, men at hver enkelt søknad skulle vurderes konkret. Tilskudd skulle derfor ytes etter søknad. Formålet med søknader om tilskudd til ungdomstiltak innenfor spesialsatsingen kan være av generell forebyggende art, eller være rettet mot grupper med spesielle behov (som f.eks. innvandrerungdom).

Når det gjelder forholdet mellom bevilgninger til driftsmidler (spesialsatsingen) og metodeutviklings- og investeringsprosjekter skilles dette, etter de erfaringer som er gjort, i liten grad i søknadsbehandlingen i departementet. Både bevilgningene til tiltak innenfor den opprinnelige storby-satsingen og de utvalgte spesialsatsingsområdene går over den samme posten på departementets budsjett.

Samlet er det i perioden fra 1992 til og med 1997 bevilget i overkant av 120 millioner kroner over kapittel 857 post 73 Ungdomstiltak i større bysamfunn. Den årlige bevilgningen har variert i perioden. Dette gjelder både samlet beløp og fordelingen mellom kommunene. Den særlige satsingen i de tre største byene gjør at de største bevilgningene går til disse byene. For å gi et bilde av fordelingen nevnes at i 1997 ble det bevilget 23,7 millioner kroner over denne budsjettposten. Oslo ble her tildelt vel 11 millioner til 58 prosjekter, Bergen ble tildelt vel 4,2 millioner til 17 prosjekter, mens Trondheim ble tildelt 3,8 millioner til 12 prosjekter.

3 Erfaringer fra de enkelte tiltakene

3.1 Premisser

I dette kapitlet presenteres en oppsummering av de utvalgte kommuner, bydeler og frivillige organisasjoners bruk av storbymidlene. Vekten er lagt på konklusjoner og erfaringer som kan hentes ut av det enkelte tiltak. Prosjektene eller tiltakene er valgt ut på bakgrunn av kriterier som er redegjort for i kapittel 1. I tillegg finnes det en nærmere begrunnelse for valg av prosjekter og tiltak i den detaljerte gjennomgangen av tiltakene i de enkelte kommuner og bydeler som finnes i del II. En nærmere og utdypende begrunnelse for de vurderinger og konklusjoner som her gjøres finnes også i del to.

Det ville vært overraskende om kommunene, bydelene og de frivillige organisasjonene som er omfattet av storbysatsingen skulle stille seg negative til de mulighetene som storbymidlene representerer. Strevet med å få «endene til å møtes» er det uunngåelige tema i kommunepolitikken. Spørsmålet om hvordan ungdomsrettede tiltak prioriteres sammenliknet med andre aktørgrupper, vil dermed til syvende og sist være det det hele dreier seg om. Midlene fra BFD vil etter all sannsynlighet gjøre det enklere å gi prioritet til ungdomsrettede tiltak. Evalueringen er begrenset til å behandle spørsmål om, og hvordan storbymidlene er blitt brukt til prosjekter som har kommet målgruppene til gode. Spørsmålene besvares med utgangspunkt i de tiltakene som er gjort til gjenstand for evaluering, og hvordan vi har kunnet plassere storbymidlene i det mer generelle bilde som er tegnet av de utvalgte kommunenes praksis.

3.2 Loddefjord bydel i Bergen

Et viktig spørsmål for å vurdere bruken av storbymidlene i Loddefjord er om ikke både økonomiske og menneskelige ressurser kunne vært spart dersom Bergen kommune på et tidligere tidspunkt hadde grepet inn for å snu bydelens negative utvikling. Selv om det faller utenfor evalueringens rammer å besvare et slikt spørsmål, bør det likevel stilles. I hvilken grad skal det betraktes som riktig å bruke statlige midler for å «reparere» problemer som kommunene selv eventuelt burde kunne håndtert på en bedre måte? Spørsmålet om hvor langt henholdsvis statens og kommunens ansvar her bør strekke seg, kan ikke avklares innenfor denne evalueringens rammer.

Loddefjords reelle problemer kombinert med den stigmatiseringen som fulgte i kjølvanet representerer ikke noe unikt eksempel. Stovner bydel i

Oslo var lenge selve kardinaleksempelen på det som kan kalles «drabantby-syndromet». Selv om både Stovner og Loddefjord etter stor innsats fra både offentlige og private instanser etter hvert ser ut til å ha kommet langt i arbeidet med å snu et negativt bilde, kan slike forestillinger – enten de er basert på realiteter eller ikke – lett blusse opp igjen. De fire prosjektene som inngår er:

- *Ungdomsprosjektet i Loddefjord*. Prosjektet representerer bydelens forsøk på å foreta en systematisk innsamling av informasjon om oppvekstsituasjonen i bydelen.
- *MOLO*. Prosjektet dreier seg om å utvikle aktiviteter for integrering av innvandrerungdom, og å motvirke marginalisering av utsatte ungdomsgrupper.
- *Loddefjord Musikkenter*. Dette er et tilbud om musikalsk opplæring med utgangspunkt i musikkforankrede ungdomskulturelle uttrykk.
- *Innvandrerprosjektet i Olsvik*. Prosjektet har hatt som formål å stimulere til lokal integrering av unge med innvandrerbakgrunn.

På grunnlag av intervjuene og gjennomgangen av prosjektene og skriftlige kilder, kan vurderingene av Bergen kommunes/Loddefjord bydels bruk av storbymidlene oppsummeres som følger:

Kontakt med feltet

Loddefjord bydels problemer var, særlig i første del av prosjektperioden, såpass store, at et utstrakt samarbeid mellom en rekke etater ble ansett som nødvendig. Her må det bemerkes at de forskjellige etatene nødvendigvis vil ha ulike profiler vis-à-vis sine respektive målgrupper og arbeidsområder. F.eks. vil et sosialkontor gjerne være problemorientert, mens et kulturkontor på sin side fokuserer mer på kulturelle ressurser i befolkningen. Slike ulikheter vil kunne skape spenninger som under visse forutsetninger kan være en hindring for et godt samarbeidsklima, og for den nødvendige flyten av kunnskap som forvaltes av de ulike etatene om feltet de har ansvaret for. Som følge av situasjonens kompleksitet og omfang har det ikke vært mulig å foreta en mer generell vurdering av ulike etaters kontakt med ungdomsfeltet i Loddefjord. Inntrykket er imidlertid at både prosjektarbeidere og ledelsen i samtlige prosjekter som er gjennomgått, gjennomgående har hatt meget nær kontakt med feltene de henvender seg til.

Når bydelsadministrasjonen har lagt så sterk vekt på tverretattlig samarbeid kan dette også ses som uttrykk for ønsket om å ville samordne de ulike etatenes kunnskap om feltene de forvalter. Selv om Loddefjords andel beboere med innvandrerbakgrunn er betydelig mindre enn den er f.eks. på Stovner og i Gamle Oslo, representerer disse gruppene en del av ungdoms-

befolkningen man også i Loddefjord har arbeidet systematisk for å involvere. For å nå innvandrerungdom er det mellom annet blitt benyttet prosjektarbeidere med innvandrerbakgrunn. Innvandrerprosjektet i Olsvik ser ut til å ha vært særlig vellykket med hensyn til å involvere og opprette kontakt med ungdom – særlig jenter – som vanligvis er meget utilgjengelige. Fra dette prosjektet vil blant annet erfaringene rundt framgangsmåtene for å etablere kontakt og dialog med slike grupper trolig kunne ha stor overføringsverdi.

Prosjektenes plass i bydelens planer

Samtlige prosjekter som er gjennomgått kan sies å være i overensstemmelse med generelle planer og dokumenter utformet av bydelen, og med handlingsplanen utformet av Bergen kommune. Prosjektene har inngått i såvel mer helhetlige planer og praksiser som allerede har vært i gang, samtidig som det er blitt utviklet nye prosjekter initiert fra ulike aktører i feltet. Eksempler på nye prosjekter er MOLO-prosjektet som ble initiert av barneverntjenesten i samarbeid med skolen, og Innvandrerprosjektet i Olsvik som også ble til i samarbeid med skolen. Ungdomsprosjektet i Loddefjord er et eksempel på at BFD-midler også er blitt brukt til å utvikle mer overordnede planer på bydelsnivå.

Samarbeid mellom ulike aktørgrupper

Flere av de evaluerte prosjektene har hatt utstrakt samarbeid med andre aktørgrupper. Både fra Bergen kommune og fra bydelsadministrasjonens side er det blitt lagt eksplisitt vekt på slikt samarbeid, som anses som en nødvendig bærebjelke for en vellykket praksis.

Forholdet mellom prosjektledelse og administrasjon

Det er ikke avdekket noen vesentlig kommunikasjonsbrist, eller forhold som er til særlig hinder for tiltakenes realisering. På tross av at de impliserte parter i forholdet mellom kulturkontor og nåværende prosjektleder i Loddefjord Musikksenter selv hevder at kommunikasjon og samarbeidsforhold kunne vært bedre, er det ikke avdekket at dette i vesentlig grad har hindret realisering eller drift. Forholdet mellom bydelsadministrasjon og prosjektleder i MOLO-prosjektet har også til tider vært noe anstrengt. Det må understrekes at når det til tider utvikles «høye temperaturer», f.eks. som følge av engasjement og ukonvensjonell arbeidsstil, vil slike relasjoner og spenningsforhold vanskelig kunne unngås.

Forholdet mellom bydelen og Bergen kommune

Enkelte prosjektledere har gitt uttrykk for å ha savnet en større involvering og oppfølging fra Bergen kommune. Det ble f.eks. foreslått å avholde

jevnlige møter/seminarer for prosjektarbeidere fra samtlige bydeler slik at erfaringer lettere kunne utveksles. Flere informanter i bydelsadministrasjonen betegner imidlertid forholdet til kommunen som overveiende bra, uten at sterkere kontakt og involvering etterlyses.

Forholdet til BFD

Bydelsadministrasjonens forhold til BFD karakteriseres i all overveiende grad som godt. I hvilken grad ulike prosjektledere og administrasjon ønsker nærmere og hyppigere kontakt med BFD varierer. Enkelte gir uttrykk for ønske om nærmere kontakt. Andre vurderer gjeldende praksiser som tilfredsstillende. Det er også blitt uttrykt ønske om at BFD i sterkere grad skulle kunne fungere som en rådgiver og «verktøykasse», f.eks. ved å opprette en idébank som samler erfaringer og idéer fra alle storbyprosjektene. Kravene til rapportering aksepteres og bifalles av samtlige informanter. Ett av de evaluerte prosjektene har ikke levert rapport for siste finansieringsår. Fra kommunalt hold blir det rettet en viss kritikk mot at BFD i senere tid har utviklet praksiser i retning av sterkere fokusering på hva som omtales som småbeløp i prosjektrengskapene, noe som hevdes å skape unødig ekstraarbeid for prosjektansvarlige i kommunen.

Nås målene?

Målene som er blitt formulert i de ulike tiltakenes prosjektbeskrivelser/søknader o.l., ser i hovedsak ut til å være nådd.

Formidling av erfaringer

Prosjektleder for MOLO, og prosjektleder for Innvandrersprosjektet i Olsvik, har på ulike måter formidlet erfaringer til andre, eksterne interessenter. Uten å ha kunnet gå nærmere inn på hvordan denne formidlingen har skjedd, er det likevel et inntrykk at en mer systematisk oppsamling av erfaringer fra samtlige prosjekter vil kunne ha store og viktige potensialer for brukere langt utover bydelens grenser. Dette bekreftes også av en rekke informanter på samtlige nivåer.

Bruken av BFDs storbymidler i Loddefjord bydel i Bergen, må i hovedsak vurderes som overensstemmende med intensjoner og formål formulert i BFDs retningslinjer, slik disse tidligere er blitt presentert.

3.3 Trondheim kommune – Saupstad og Byåsen distrikt

Trondheims seks distrikter har ut fra forskjeller i befolkningens sammensetning, økonomiske forhold og boligstruktur, møtt ulike problemer i forhold til ungdomsbefolkningen. Bydelene har også valgt ulike innfalls-

vinkler og arbeidsmetoder for å løse problemene. Det er imidlertid etablert overordnede kommunale retningslinjer som bydelene må forholde seg til. Gjennomgangen av dokumenter og opplysninger fra våre informanter har pekt ut to overordnede kommunale mål for ungdomspolitikken. Disse er:

- Alle tiltak og prosjekter som rettes mot målgruppa skal være av forebyggende karakter.
- Ungdommene skal selv få lov til å synliggjøre sine ressurser. Det legges opp til å gi de unge utfordringer og til medbestemmelse, initiativ og ansvar.

I Trondheim er følgende prosjekter evaluert:

- *Ungdomstjenesten i Saupstad*. Prosjektet retter seg i særskilt grad mot ungdom i alderen 16-25 år, som ikke hadde tilbud om hverken arbeid eller skole.
- *Spenning og omsorg*. Arbeidet med å utvikle prosjektet var særlig begrunnet i små ungdomsgrupper som faller «utenfor», og som av den grunn ser ut til å utvikle omfattende psykososiale problemer og problematferd.

Frønes (1991) legger vekt på at forebyggende arbeid handler om å utvikle sosial integrasjon og utvikling av personlig kompetanse. I denne prosessen spiller skolen en viktig rolle fordi den i økende grad organiserer de unges liv og er en svært viktig del av veien til videre mestring. Trondheim har gitt skolene en stor plass i det forebyggende arbeidet ute i bydelene. Skolene er arena for flere av aktivitetene. Rektorene møter på de administrative møtene, og de har i noen tilfeller enhetsansvar for tiltaket. Når det gjelder denne typen tiltak i Trondheim understreket alle informantene at tilbudene skal henvende seg til alle, men at det samtidig er en særskilt målsetting å få med ungdom som befinner seg i en risikosone. Evalueringen inneholder ikke data som gir noe klart svar på om tiltakene har aktivisert definerte målgrupper. Tjelflaat m.fl. (1997) peker i sin evaluering av ungdomstiltakene i Saupstad distrikt på den potensielle motsetningen det kan ligge i slike prosjekter.

Distriktets ungdomspolitikk kunne karakteriseres som tvetydig, nettopp fordi det har vært ambisjoner om å identifisere og nå bestemte målgrupper, mens tilbudene nærmest uten unntak blir brukt bare når ungdommene selv viser initiativ og interesse. Strategisk utforming av tiltak og en «bruk det hvis du føler for det»-modell passer ikke helt sammen. (Tjelflaat m.fl. 1997:50)

Ungdommens bruk av egne ressurser og medbestemmelse ble i liten grad synliggjort i de to prosjektene som er evaluert. Gjennomgang av dokumenter og rapporter viste likevel at både Saupstad og Byåsen hadde gjennomført

arrangementer, eller utviklet egne fora hvor ungdom fikk komme til orde i saker og aktiviteter som angår dem. Hvordan slike innspill konkret er fulgt, har vi imidlertid ikke informasjon til å si noe om.

Når det gjelder integrering av barn og unge med innvandrerbakgrunn er denne gruppa fraværende i beskrivelsene i de to prosjektene som er inngått i evalueringen. Eventuelle deltakere fra innvandremiljøene er verken synliggjort i rapporter eller i intervjuene. For Saupstads del ble det poengtert at bydelen hadde satt i gang et eget innvandreriltak. I forhold til Byåsen ble ikke situasjonen rundt denne gruppa problematisert eller gjort til gjenstand for diskusjon. Vi kan derfor ikke plassere kommunens integrerings- og forebyggende arbeid på dette området i forhold til bruken av storbymidlene.

Kommunens bruk av storbymidler viser en praksis hvor bruk av eksterne og interne midler har vært nært knyttet sammen. I de to bydelene dette evalueringsarbeidet har hatt fokus har bydelsadministrasjonene klart å befeste prosjektene både organisatorisk og faglig innenfor flere av tjenestene.

Kontakt med feltet

Både kommuneadministrasjonen og bydelsadministrasjonene ser ut til å legge vekt på å ha god kontakt med personer både på forskjellige nivåer innenfor det kommunale byråkrati og med nærmiljøarbeiderne. Dette kommer til uttrykk blant annet ved at:

- Det er innarbeidet rutiner for jevnlig kontakt med både prosjektlederne, prosjektmedarbeiderne og mellom de ulike kommunale tjenestene.
- Både blant våre informanter og blant andre ansatte i bydelsadministrasjonene finnes det folk med bred praktisk erfaring innenfor feltene skole, kultur/fritid og forebygging.

Prosjektenes plass i kommunens/bydelenes planer

De to prosjektene som er gjennomgått må sies å være i overensstemmelse med målsettinger formulert både i overordnede styringsdokumenter utformet sentralt i kommunen og planer og dokumenter utformet av bydelene. Når det gjelder videreføring av prosjektene innenfor de kommunale budsjettene, etter at prosjektperioden er utløpt, er ikke prosjektene som enhet videreført. Av dokumentet Virksomhetsplan 1998, fra Byåsen distrikt kan man se at *Aktiviteten Byåsen*, som var aktivitetsbiten i Spenning og omsorg, er blitt etablert som en enhet for fritidstiltak i bydelen og finansiert gjennom kommunale midler. Ungdomstjenesten på Saupstad består per juni 1998 fremdeles som et prosjekt, men driftsutgiftene til personell er i større grad enn ved prosjektets start dekket gjennom at bydelens tjenester samarbeider om dette.

Samarbeid mellom ulike aktørgrupper

Avdeling oppvekst i både Saupstad distrikt og Byåsen distrikt har samarbeidet med andre aktørgrupper og avdelinger for å opprettholde, eller utvide, bydelenes eksisterende tilbud. I begge distriktene har vi sett at samarbeidet med helse-, sosial- og hjelpetjenesten har vært godt utviklet, både når det gjelder faglig forankring i det forebyggende ungdomsarbeidet og samarbeid om å dele på driftsutgifter i form av bemanning med fagpersonalet. Skolene i distriktene har også spilt en viktig rolle i utviklingen av et helhetlig og tverrsektorielt tilbud. Både Saupstad distrikt og Byåsen distrikt har lagt konkrete aktiviteter under skolens ansvarsområde. Alle våre informanter la stor vekt på at slikt tverrfaglig og tverretattlig samarbeid hadde hatt positiv betydning for prosjektenes utvikling.

Forholdet mellom prosjektledelse og administrasjon

Det ble ikke avdekket noen vesentlig kommunikasjonsbrist, eller forhold som har vært til særlig hinder for realisering av prosjektene, mellom prosjektledelse og administrasjon. I Saupstad distrikt pekte imidlertid prosjektlederen for Ungdomstjenesten på at det fremdeles var uklarheter i forhold til hennes rolle som koordinator av fritids- og ungdomstilbudene i bydelen og hennes ansvar i forhold til personalet.

Forholdet til BFD

Forholdet mellom sentraladministrasjonen i kommunen og BFD har i mesteparten av tida vært godt, ble det sagt. Det ble imidlertid klaget over at svarene på søknadene kommer seint og at krav til regnskapsførsel ble opplevet som unødvendig strenge. Videre ble det pekt på at kommunen ser det som lite hensiktsmessig å sende inn søknader for hvert år, når det er snakk om søknader til prosjekter som har en tidsramme på tre til fem år. Kravene til rapportering aksepteres, og våre informanter gav uttrykk for at departementet burde sette strengere krav til faglig innhold i både søknader og rapporter.

Måloppnåelse

Ungdomstjenesten på Saupstad er per juni 1998 ennå ikke avsluttet. Ut fra evalueringen som ble foretatt av Norsk senter for barneforskning (NOSEB), og intervjuer med de ansatte i bydelen, virker det som om Saupstad er i ferd med å utvikle et tilbud til bydelens ungdomsbefolkning som er godt forankret i bydelsadministrasjonen, og som bygger på en helhetlig tilnærming i forhold til forebygging av atferdsproblemer. Det er imidlertid for tidlig å si noe om hvor vellykket satsingen på Ungdomstjenesten har vært. Prosjektet bør derfor evalueres nærmere når prosjektperioden avsluttes, både

ut fra et brukerperspektiv og som ungdomspolitisk strategi (Tjelflaat m.fl. 1997). Spenning og omsorg er avsluttet. Aktivitetene er imidlertid sikret videre eksistens gjennom de kommunale budsjetter.

Formidling av erfaring

Erfaringen fra de to prosjektene og kommunens generelle erfaringer med storbymidlene er formidlet gjennom ekstern evaluering, hovedfagsarbeid i idrett og musikk og ved deltakelse på seminarer og konferanser.

3.4 Stavanger kommune

I perioden fra 1992 til 1997 har Stavanger kommune mottatt støtte til sju ulike prosjekter. I evalueringen er det valgt å gi et bredest mulig bilde av hvordan midlene er brukt. Alle prosjektene er derfor inkludert og kildene er i stor utstrekning prosjektrapportene. I en helhetsvurding av Stavanger kommunes bruk av storbymidlene er det naturlig å starte med å se på hvilke nedslagsfelt prosjektene som har mottatt støtte har hatt. Det er særlig fire områder som peker seg ut: integrering av barn og unge med innvandrerbakgrunn, kartlegging av ungdomsmiljøene, metodeutvikling og brukermedvirkning. Dette er ikke gjensidig utelukkende områder og glir delvis over i hverandre.

I arbeidet med integrering av barn og unge med innvandrerbakgrunn har kommunen både foretatt kartleggingsundersøkelser og satt i gang konkrete tiltak. Prosjektet *Ung sammen* avdekket at barn, unge og foreldre med innvandrerbakgrunn både manglet kunnskap om kommunens fritids-tilbud, og at de ofte var dårlig integrert i nærmiljøet. Det ble også avdekket at mange unge med innvandrerbakgrunn ikke fikk tillatelse av foreldrene å bruke «de norske tilbudene». Dette førte konkret til at det ble utviklet informasjonsmateriell som var spesielt rettet mot innvandrerbefolkningen, og at det ble satt i gang en fritidsklubb – *Internasjonal Juniorklubb* – som var knyttet til Internasjonalt senter. Det siste var et tilbud foreldrene kjente til fra før. Gjennom prosjektet *Ung sammen* har storbymidlene bidratt til å synliggjøre viktigheten av at det settes inn ressursmobiliserende tiltak i forhold til deler av innvandrerbefolkningen.

Beskrivelsene fra Stavanger er noe som også kjennes igjen fra evalueringen av *Ressurssenter for Pakistanske barn* (jf kapittel 3.7.4) og *Ung95/Urtehagen* (jf kapittel 3.6.2). Kunnskapen som er høstet både i Stavanger og i de to nevnte prosjektene kan derfor være med å gjøre arbeidet med å engasjere barn, unge og foreldre med innvandrerbakgrunn i kommunale fritidstiltak bedre.

Kommunen har lagt ned store ressurser for å forme fritidsklubbtilbudet mer i tråd med brukernes behov og ønsker. I dette arbeidet kartla kommunen både driftsmodeller og ressursgrunnlag i forhold til selve klubbvirksomheten. I tillegg ble brukerne selv spurt om sin mening og hvilke behov de hadde i den store ungdomsundersøkelsen. På bakgrunn av resultatene fra kartleggingen og ungdomsundersøkelsen ble det utviklet nye metoder i forhold til fritidsklubbdriften og nye strukturelle rammeverk ble vedtatt. Dette vil være kunnskap og metoder som er overførbare til andre kommuner.

Et gjennomgående tema i Stavangers arbeid med ungdom i perioden med storbymidler har vært å sikre at brukerne, ungdommene selv, skulle være med på utformingen av tiltakene og representeres i styrer og styringsgrupper. Konkret har BFDs midler vært brukt til å etablere Ungdomskonferanser som en fast institusjon både sentralt og i bydelene. I evalueringene av enkelttiltak fikk vi likeledes beskrevet at ungdom i stor utstrekning har fått være med i utviklingsprosessene. I tillegg ble deltakerstyrt virksomhet vedtatt av kommunens politikere som en av metodene for fritidsklubbvirksomhet, først og fremst på bakgrunn av prosjektet Ung sammen.

I sin helhetsvurdering av storbymidlenes betydning for det kommunale barne- og ungdomsarbeidet, hevdet begge våre informanter at retningslinjene i for stor grad la vekt på forebyggende og sosialpolitiske argumenter for tildeling av storbymidler. Deres syn ble understøttet av foredraget den tidligere fritidssjefen holdt på storbykonferansen i 1997. Evalueringen av enkeltprosjektene viste at kommunen likevel begrunnet «innvandrersprosjektene» nettopp med begreper som «kriminalitetsforebyggende» og «integrasjon».

Når det gjelder kommunens tilbud til den eldre delen av ungdomsbefolkningen, som oppholder seg i sentrum, virket det som prosjektene/tiltakene i større grad er forankret i kulturperspektivet enn i et forebyggende perspektiv. Både *Zonen* og *Handlingsplan for rock* peker i denne retning. Begrunnelsene for disse to prosjektene var først og fremst at det var en verdi i seg selv at ungdom fikk muligheter til å etablere og utvikle arenaer hvor musikk- og kunststiler i ungdomskulturen skulle få komme til uttrykk. Ifølge våre informanter og tidligere fritidssjef vil en vektlegging av kulturaktivitet som verdi i seg selv i mindre grad gjøre ungdom til «eiere av problemorientering» innenfor «egen kultur».

Stavanger kommune har, gjennom søknaden for 1998, pekt ut en kurs de ønsker å satse på i framtida, nemlig etablering og utvikling av et all-aktivitetshus sentralt i kommunen. I 1998 er det derfor ingen «aktive»

prosjekter som mottar storbymidler. Det nye allaktivitetshuset skal etter planen romme mange tilbud og aktiviteter som det i stor grad er opp til brukerne selv å fylle.

KIK (kirke, idrett, kultur) så igangsettelsen av Handlingsplan for rock som svært viktig. Handlingsplanen skulle videreføre kommunens allerede store satsing på rock som metode i ungdomsarbeidet. Det ble søkt flere statlige instanser om økonomisk støtte. Av rapportene er det imidlertid vanskelig å se hva som kom ut av prosjektet. BFD bevilget, på tross av at de andre statlige samarbeidspartene trakk seg, storbymidler også det andre året prosjektet var aktivt. På tross av KIKs entusiasme for å få satt handlingsplanen ut i livet ble prosjektet lagt ned etter to år, uten at fritidssjefen kunne peke på årsakene til dette. Årsrapportene fra handlingsplanen gav heller ikke informasjon om arbeidsmetode og hva som ble gjort i prosjektperioden. Ut fra rapportene og intervjuet med fritidssjefen kan det se ut som om Handlingsplan for rock ikke var tilstrekkelig befestet i KIKs arbeid. Ingen av disse kildene oppgav konkrete grunner for hvorfor prosjektet ikke ble fulgt opp.

Både årsmeldingen til KIK og våre informanter poengterte at et tiltak eller prosjekts suksess er avhengig av at det befestes i relevante kommunale instanser og dermed sikres oppfølging, og at sikkerhet omkring videreføring raskt blir avklart. I tilknytning til disse problemstillingene skal det trekkes fram to prosjekter, Handlingsplan for rock og Internasjonal Juniorklubb. Dette er eksempler på hvor det ser ut til at kommunen ikke har klart å oppfylle én eller begge disse viktige forutsetningene, med det resultat at prosjektene ikke har hatt den ønskede utvikling. Slike erfaringer er ikke unike for Stavanger.

På grunnlag av intervjuer og gjennomgang av de skriftlige kildene, kan vurderingen av kommunens bruk av storbymidlene summeres under følgende punkter:

Kontakt med feltet

Kommuneadministrasjonen (ved KIK) ser ut til å være bevisst nødvendigheten av å ha god kontakt med feltet. Dette viser seg blant annet ved at:

- Det er innarbeidet rutiner for jevnlig kontakt med prosjektledere/prosjektmedarbeidere.
- I forbindelse med flere av prosjektene er ungdommene selv blitt tatt med på råd, eller plassert i styringsgrupper og det er foretatt kvalitative og kvantitative undersøkelser.
- Det er årlig gjennomført en, eller flere, ungdomskonferanser i kommunen og ute i bydelene.

Prosjektenes plass i kommunens planer

Av KIKs årsmeldinger kan man lese at de prosjektene som til enhver tid har fått støtte gjennom storbymidlene er blitt omtalt som sentrale i kommunens kultur- og fritidsarbeid. Fritidssjefen framhevet at god gjennomføring av prosjekter har utløst nye kommunale midler i dette arbeidet. Selv om Handlingsplanen for rock er nevnt som viktig i flere av KIKs årsmeldinger, klarte ikke avdelingen å gjennomføre planen. Intervjuene med fritidssjefen og avdelingslederen synliggjorde at KIK ikke har evaluert arbeidet med gjennomføringen av planen, og de kunne ikke peke på relevante årsaker til at dette store prosjektet hadde smuldret opp.

Samarbeid mellom ulike aktørgrupper

I forhold til tiltakene/prosjektene ute i bydelene er det nedsatt tverrfaglige grupper bestående av representanter fra helse-/sosialavdeling, fritidsavdeling, bydelspoliti og skolen. Kommunen har satt i gang et utviklingsarbeid for å gjøre disse gruppene enhetlige i både arbeidsform og sammensetning. I tilknytning til det overordnede arbeidet med sentrumstiltakene er det ikke utviklet slike tverrsektorielle grupper. Fritidsavdelingen mener at disse tilbudene først og fremst har sin begrunnelse innenfor kulturfeltet. Evalueringen har vist at noen av prosjektene har hatt tverrsektorielle sammensatte styringsgrupper.

Forholdet mellom prosjektledelse og administrasjon

Våre data viser kun administrasjonens syn. Evalueringen har ikke avdekket noen vesentlig kommunikasjonsbrist, eller andre forhold som er til særlig hinder for tiltakenes gjennomføring.

Forholdet til BFD

KIK betegnet forholdet til BFD som godt.

Måloppnåelse

Som vi har kommentert flere ganger gir evalueringen av Stavangers bruk av storbymidlene liten mulighet til å etterprøve om de oppsatte målene er nådd. Det må kunne fastslås at kommunen ikke klarte å nå målene i tilknytning til utviklingen av Handlingsplan mot rock.

Formidling av erfaring

Flere av prosjektene er oppsummert i rapporter, og erfaringene er således gjort tilgjengelige for andre. I tillegg er kommunens erfaringer med storbymidlene formidlet gjennom foredrag holdt av sentralt ansatte i KIK ved ulike konferanser og seminarer.

Bruken av BFDs storbymidler i Stavanger kommune må i hovedsak vurderes som å være i overensstemmelse med intensjoner og formål formulert i BFDs retningslinjer, slik disse tidligere er blitt presentert.

3.5 Skien kommune

I Skien inngår følgende prosjekter i evalueringen:

- *Nærmiljøtiltak Gulset/Gulset Fritidssenter.*
- *Nærmiljøtiltak Klyve.*

Begge disse tiltakene har som hovedidé å skape tilbud som ligner mer på aktivitetshus enn de eksisterende fritidsklubbene.

- *FRIK-prosjektet.* Prosjektet var et samarbeid med en lokal menighet om å skape alternativ opplæring.
- *Kulturelt Alternativ/Kongehuset.* Kongehuset skal være et rusfritt ungdomshus og base for organisasjoner og selvstyrte ungdomsaktiviteter.

Kommunens bruk av storbymidlene viser en praksis hvor bruk av eksterne og interne midler er nært knyttet til hverandre. Investeringsmidlene er brukt til å ruste opp nedslitte tiltak ved oppussing og innkjøp av diverse utstyr. For to av tiltakenes del har kommunen tatt driftsutgiftene inn på sitt ordinære budsjett. Nærmiljøtiltakene på Gulset og Klyve er også formulert som satsingsområder i kommunens framtidige fritids- og ungdomspolitiske strategi. Kommunen har bevisst satset på å bygge ut og bedre ungdomstilbudene i bydelene. Dette er tilbud som ble beskrevet å ha vært både nedslitt og til dels lite brukt av målgruppa før bevilgning av storbymidlene. Etter at oppussing var foretatt ble tilbudene mer brukt og ungdommene pendlet i mindre grad til sentrum. Dataene peker i retning av at oppgraderingen av tilbudene var en medvirkende årsak til at omfanget av fenomenet ble redusert.

Slik Ungdomsrådet ble beskrevet å fungere ser det ut til at de unges medvirkning er ivaretatt. Ved utviklingen av nærmiljøtiltakene på Gulset og Klyve gikk kommunen i dialog med elevrådene ved de lokale skolene. I denne prosessen har kommunen også brukt resultatene fra Ungdataundersøkelsen i 1991 som bakgrunnsmateriale. Til sammen indikerer dette at utvikling og etablering av forebyggende fritidstilbud er forankret i ungdoms egne ønsker. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er i hvor stor grad medlemmene i fora som Ungdomsrådet og elevrådene representerer ungdomsbefolkningen i kommunen.

Gjennom SLT-prosjektet (samordning av lokale tjenester) blir det kommunale tverrfaglige- og tverretatlige samarbeidet synliggjort. Et slikt

utstrakt samarbeid peker mot at prosjektene er forankret innenfor de etatene i kommunen som arbeider med forebyggende ungdomstiltak. Likevel har barnevernet ikke blitt enige om en videreføringsmodell for FRIK-prosjektet. FRIK-prosjektet er ikke videreført og kan dermed ikke sies å ha oppfylt BFDs retningslinjer på dette punktet. I tillegg var det vanskelig å få klarhet i både ressursbruk og prosjektets organisering og tilknytning i forhold til arbeidsmarkedsetaten og Skien misjonsmenighet.

Kongehuset mottar ikke driftstilskudd fra kommunen, men kommunen støtter prosjektet økonomisk blant annet ved å ikke kreve kommunale avgifter. Ved å prioritere Kongehuset har kommunen synliggjort vilje til å gi en liten gruppe av kommunens ungdommer et sted hvor deres egne ungdomskulturelle uttrykk gis mulighet til å framføres. På grunnlag av intervjuene og gjennomgang av de tilhørende skriftlige kildene, kan vurderingen av kommunens bruk av storbymidlene oppsummeres under følgende punkter:

Kontakt med feltet

Kommunen (ved SLT) ser ut til å være bevisst nødvendigheten av å ha god kontakt med feltet. Dette viser seg blant annet ved at:

- Det er innarbeidet rutiner for jevnlig kontakt mellom SLT-koordinatoren og de involverte parter i gjennomføringen av det enkelte prosjekt.
- SLT-organisasjonen rådfører seg og samarbeider med ungdomsråd, elevråd og klubbstyrere. I tillegg møter SLT-koordinator ungdommene direkte i sin oppsøkende virksomhet.
- Ved tilsettelse av prosjektledere/medarbeidere vurderes like mye de personlige egenskapene til søkerne som de formelle og faglige.

Prosjektenes plass i kommunens planer

Tre av prosjektene vi har gjennomgått – Nærmiljøtiltak på Gulset, Nærmiljøtiltak på Klyve og FRIK-prosjektet kan sies å være i overensstemmelse med målsettinger som er formulert i mer overordnede planer innenfor både SLT, barnevern og fritidsfeltet. Kongehuset fantes ikke i noen planer, men her viste kommunen fleksibilitet i forhold til å «dekke behov» som oppsto i deler av det uorganiserte ungdomsmiljøet i kommunen. I forhold til nærmiljøtiltakene har kommunen gjennom god planlegging, tverrsektorielt samarbeid og styring av investeringsmidlene, klart å innarbeide tiltakene/aktivitetene i kommunens ordinære budsjett. Selv om det forelå planer om å videreføre FRIK-prosjektet i barnevernet, har man ikke klart å gjøre dette etter bortfallet av BFD-midler. Dette faktum ble beklaget både i evalueringsrapporten og av SLT-koordinatoren.

Samarbeid mellom ulike aktørgrupper

SLT-prosjektet er bygd opp på samarbeid mellom ulike etater, frivillige organisasjoner og ungdomsråd. Ved igangsettelse av tiltakene er det med unntak av Kongehuset nedsatt lokale arbeidsgrupper og nærmiljøgrupper bestående av representanter for kommunale etater og lokale frivillige organisasjoner. Vår informant la stor vekt på det tverrfaglige samarbeidet i SLT-prosjektet.

Forholdet mellom prosjektledelse og kommunen/SLT

I de tilgjengelige dokumentene er det ikke avdekket noen vesentlig kommunikasjonsbrist mellom prosjektledelse og kommunen/SLT, eller forhold som er til særlig hinder for tiltakenes realisering. I forhold til Kongehuset hevdet begge parter tvert om at disse relasjonene har vært gode.

Forholdet til BFD

Forholdet til BFD ble i all overveiende grad betegnet som godt. SLT-koordinatoren ønsket imidlertid en noe tettere kontakt med departementet i form av faglig debatt og rådgivning.

Nås målene?

I forhold til SLT-prosjektets tre hovedmålsettinger kan man ikke si at dette er nådd, men gjennomgang av de foreliggende dokumenter og intervju viser at kommunen er villige til å legge forholdene til rette for at det forebyggende arbeidet skal fortsette. Det er blant annet fremmet en strategisk plan for framtidig drift av kommunens fritidsklubber og allaktivitetshus. Målene som er formulert i de evaluerte tiltakenes prosjektbeskrivelser og søknader ser i hovedsak ut til å være nådd.

Formidling av erfaring

SLT-koordinatoren har gjennom foredragsvirksomhet og deltakelse på seminarer formidlet erfaringene fra SLT-samarbeidet til andre eksterne interessenter. I tillegg foreligger det en intern evalueringsrapport fra FRIK-prosjektet, hvor blant annet eksterne samarbeidspartnere formidler sine erfaringer. SLT-samarbeidet er også fast pensum for elever ved Politihøgskolen.

3.6 Oslo kommune – bydeler

3.6.1 Stovner bydel

Som drabantby representerer Stovner en type urbant område hvor et stort antall mennesker er konsentrert på et relativt lite geografisk område. Slike

boområder er særlig sårbare for eventuelle problemer, ettersom den fysiske nærheten mellom folk og boliger gjør problemene mer direkte merkbare. I drabantbyens blokkbebyggelse har beboerne mindre sjanser til å skjule seg. Med lavere utdanningsnivå, flere enslige, flere sosialklienter, flere unge familier, flere innvandrere osv., som alle søker til slike områder fordi boligprisene er lavere, kan både myter og realiteter bak «drabantbyproblemene» lett gis vann på mølla.

Stovner har tidligere hatt nettopp dette drabantbyspøkelset å stri med og må dermed sies å ha hatt særskilte behov for tilførte ressurser. Bydelen var i norsk sammenheng tidligere nærmest oppfattet som kardinaleksempellet og selve innbegrepet på «drabantbyproblemene». Et slikt stigma er ofte svært tungt å bære – særlig for de unge beboerne – og om mulig enda tyngre og vanskeligere å fjerne. Selv om ekkoer av slike oppfatninger stadig har en tendens til å henge igjen, ser det likevel ut til at Stovner langt på vei har maktet å kvitte seg med dette stempellet. Mot en slik bakgrunnshistorie må tilgangen til midler fra BFD betraktes som særdeles viktig.

På Stovner er følgende prosjekter evaluert:

- *Helgetiltak – lørdagsparties – Club Mixodrome.*
- *Stovner Rockefabrikk.*
- *Ung Info.* Prosjektet er en informasjonsavdeling spesielt rettet mot ungdom.
- *Aktiviteter for innvandreringdom i samarbeid med politiet.* Prosjektet synliggjør bydelens politi som samarbeidspartner for ungdomstiltak.

Ut fra intervjuene, gjennomgangen av prosjektene og de tilhørende skriftlige kildene, kan vurderingene av bydelens bruk av storbymidlene oppsummeres under følgende punkter:

Kontakt med feltet

Bydelsadministrasjonen (ved kulturavdelingen) ser ut til å være bevisst nødvendigheten av å ha god kontakt med feltet. Dette viser seg blant annet ved at:

- Det er innarbeidet rutiner for jevnlig kontakt med prosjektmedarbeiderne.
- Flere av kulturavdelingens ansatte på ledernivå har bred erfaring fra praktisk arbeid med ungdom.
- Vi har sett flere eksempler på at ungdom oppvokst i bydelen, med stor lokalkunnskap, og som viser seg egnet for lederansvar, faktisk trekkes inn som prosjektarbeidere.
- Noen av disse prosjektarbeiderne har innvandrerbakgrunn. For bydelens øvrige ungdom med tilsvarende bakgrunn vil disse ha særlig

forutsetninger for å kunne fungere som viktige rollemodeller og kontaktledd.

Prosjektenes plass i bydelens planer

Samtlige prosjekter som er gjennomgått er i overensstemmelse med målsettinger som er formulert i mer overordnede planer og dokumenter utformet av bydelen. Prosjektene har inngått i så vel mer helhetlige planer og praksiser som allerede har vært i gang, samtidig som nye prosjekter er blitt initiert fra ulike aktører i feltet. Eksempler på dette siste kan være Stovner Rockefabrikk og politiets aktiviteter for innvandrerungdom. Rockefabrikken vokste opprinnelig ut av ungdomsklubbmedlemmenes behov for mulighet til å drive musikkaktiviteter, og ble seinere et vidt kjent musikkmiljø tilgjengelig for interesserte unge i hele bydelen. Politiets aktiviteter for innvandrerungdom oppstod som følge av politiets behov for å bedre kontakten med ungdom med innvandrerbakgrunn.

Samarbeid mellom ulike aktørgrupper

Ingen av de evaluerte prosjektene har hatt samarbeid med andre aktørgrupper som en erklært del av sitt overordnede formål. Slikt samarbeid har likevel vært realisert, om enn ikke i stor utstrekning. Informanter i bydelsadministrasjonen la på sin side stor vekt på slik samarbeid, og de understreker blant annet politiet, bydelens avdeling for barnevern og sosiale tjenester, lokale idrettslag, biblioteket, og skolene som viktige samarbeidspartnere. Dette indikerer at samarbeid med andre aktørgrupper og etater inngår i kulturavdelingens generelle praksis.

Forholdet mellom prosjektledelse og administrasjon

Det er ikke avdekket noen vesentlig kommunikasjonsbrist, eller forhold som er til særlig hinder for tiltakenes realisering, mellom prosjektledelse og administrasjon. Tvert imot hevdes disse relasjonene å være gode av samtlige parter.

Forholdet til BFD

Bydelsadministrasjonens forhold til BFD betegnes som godt. Det beklages imidlertid at svarene på prosjektsøknader kommer noe seint og at regnskapsrutiner og krav til regnskapsførsel har skapt visse problemer. Bydelsadministrasjonens erfaringer med mulighetene til å disponere midler innenfor ulike «områder» vurderes som meget positive. Bydelen stiller seg derfor avventende til resultatene av at denne praksisen nå er endret. I hvilken grad de ulike prosjektlederne ønsker nærmere og hyppigere kontakt med BFD varierer. Enkelte gir uttrykk for ønske om nærmere kontakt, mens andre

vurderer gjeldende praksiser som tilfredsstillende. Kravene til rapportering aksepteres og bifalles av samtlige informanter.

Nås målene?

Målene som er blitt formulert i de ulike tiltakenes prosjektbeskrivelser og søknader, ser i hovedsak ut til å være nådd.

Formidling av erfaringer

Prosjektlederne ved samtlige prosjekter som her er gjennomgått har på ulike måter formidlet erfaringer til andre, eksterne interessenter. Uten å ha kunnet gå nærmere inn på hvordan denne formidlingen har skjedd, er det likevel et inntrykk at en mer systematisk oppsamling av erfaringer fra de ulike prosjektene vil kunne ha et stort og viktig potensial for brukere langt utover bydelens grenser.

Bruken av BFDs storbymidler i Stovner bydel i Oslo, må i hovedsak vurderes som overensstemmende med intensjoner og formål formulert i BFDs retningslinjer.

3.6.2 Bydel Gamle Oslo

Som bydel representerer Gamle Oslo, på samme måte som Stovner og andre bydeler i Oslo, en type urbane områder hvor et stort antall mennesker er konsentrert på et relativt lite geografisk område. Bydelen er derfor sårbar i forhold til mange av de samme kjennetegn vi beskrev på Stovner.

Bydelens bruk av storbymidlene viser en praksis hvor bruk av eksterne og interne midler er knyttet nært til hverandre. Disponeringen av storbymidlene viser også en praksis hvor frivillige organisasjoners aktivitet skal virke som supplement til bydelens egne tilbud. Evalueringen har imidlertid synliggjort vanskelighetene som kan oppstå når en frivillig organisasjon ønsker å fremme søknad om storbymidler gjennom kommune/bydel. Erfaringene har vist at særinteressene til en organisasjon kan komme i konflikt med bydelens mer generelle retningslinjer.

Prosjektene som er evaluert er:

- *FRIGO*. FRIGO står for friluftsliv i Gamle Oslo. Det er lagt vekt på integrering av innvandrerungdom.
- *Urtehaven*. Urtehaven har utviklet seg til å bli en uavhengig stiftelse med utgangspunkt i islam. Stiftelsen driver kulturelt og sosialt arbeid, spesielt rettet mot barn og unge.

Vurdering av Urtehagen

Gjennomgang av søknader, rapporter og intervjuer har vist at det ikke er overensstemmelse mellom det som framheves i bydelens søknader, og praksis med hensyn til målsettingen om samarbeid mellom bydelen og Urtehagen. Vi har imidlertid ikke sett det som vår oppgave å gå nærmere inn i dette, både fordi det i denne sammenheng har svært liten verdi å «fordele skyld», og fordi de ansatte i bydelsadministrasjonen påpekte at bydelen ikke hadde klart å følge opp sitt eget ansvar i tilstrekkelig grad. Både prosjektlederen og den tidligere seksjonslederen for ungdom og fritid trakk fram at mangelen på samarbeid ikke grunnet seg i praktiske motsetninger og konflikter.

Gjennom de erfaringene og tankene omkring ungdomsarbeid vår informant i Urtehagen formidlet, synes det imidlertid som om han uttrykte at det foreligger en verdikonflikt mellom Urtehagen og bydelens øvrige tilbud. Han hevdet at bydelens ungdomspolitik og tiltak er dominert av en fritidsklubbtankegang, som mange innvandrereldre ikke vil at barna skal benytte seg av. Rimeligheten av en slik påstand kan diskuteres. Evalueringen av FRIGO har vist at bydelens tiltak inneholder noe mer enn tradisjonell fritidsklubbvirksomhet. FRIGO gir blant annet tilbud om deltakelse i separate jentegrupper og jenteaktiviteter. I tillegg er bydelens egen «Jentegruppe» tatt inn på bydelens ordinære budsjett. Bydelen sliter imidlertid med å rekruttere fra målgruppa.

Prosjektlederen, den tidligere seksjonslederen for ungdom og fritid, og årsrapportene trekker på hver sin måte fram at ungdomsaktivitetene i Urtehagen spesielt har klart å rekruttere ungdommer fra bydelen og indre Oslo øst, som i liten grad bruker andre kommunale fritidstilbud. En av grunnene til dette synes åpenbart å være at prosjektet ble satt i gang etter initiativ fra en person som kjente innvandremiljøet godt, og som selv var en del av det. Slik ble det etablert relasjoner til foreldrene – noe som fritidstiltak ellers ikke klarer å gjøre. Dermed klarte prosjektet også å rekruttere fra målgruppa.

Uansett rimeligheten av prosjektlederens kritikk av det kommunale ungdomstilbudet i bydelen, og bydelsadministrasjonens prioriteringer, representerer ungdomsaktivitetene i Urtehagen et supplement til det kommunale fritidstilbudet i bydelen. Nedleggelse av Urtehagen vil derfor føre til at en gruppe ungdommer vil miste et viktig fritidstilbud. Ut fra beskrivelsene ser dette særlig ut til å ramme innvandrerjentene.

Vurdering av FRIGO

Hovedmålsettingen til FRIGO er å gi bydelens barn og unge mulighet til å skaffe seg erfaring med forskjellige friluftaktiviteter. Dette er aktiviteter

som spenner over et bredt spekter. Fra bruk av bydelens egne utearealer til overnattingsturer i skog og mark. Gjennom beskrivelsene av tiltaket har vi forsøkt å gi et bilde av arbeidsmetoder, organisering, samarbeidspartnere og aktiviteter.

En annen hovedmålsetting ved FRIGO har vært å skape felles møteplasser for byens ungdom, uavhengig av etnisk bakgrunn, og at disse møtene skal ha en integrerende funksjon. I dette avsnittet vil vi på grunnlag av intervjuer, den deltakende observasjonen og det skriftlige materialet vurdere aktivitetene opp mot disse hovedmålsettingene.

Det synes klart at FRIGOs utstyrslager og lave priser har gjort det mulig for prosjektet å rekruttere fra et bredt spekter av bydelens barne- og ungdomsbefolkning. I forhold til å delta på mange av aktivitetene settes det små krav til kunnskap og ferdigheter. Ungdommene selv pekte på at lederne har lav terskel i forhold til hvem som kan delta på aktivitetene.

Det trer imidlertid fram tydelige forskjeller i deltakelsesmønstre i forhold til hvilke grupper som deltar i fritida og hvilke grupper som deltar i aktiviteter i skoletiden. I forhold til dette er det også forskjeller mellom barn og ungdom.

I skoletida deltar barn og unge med ulik etnisk bakgrunn. Når det gjelder fritidsaktiviteter har vi sett at særlig de norske guttene er aktive på ungdomsnivå, mens både gutter og jenter, uavhengig av etnisk bakgrunn, er aktive på juniornivå. FRIGO har imidlertid i svært liten grad klart å engasjere jenter med innvandrerbakgrunn på ungdomsnivå, til tross for at det ble gjort spesielle framstøt overfor denne gruppa. En av forklaringene kan være at FRIGO brukte andre rekrutteringsmetoder overfor jentene i ungdomsgruppa enn i juniorgruppa.

For å rekruttere til ungdomsgruppa tok de ansatte på FRIGO direkte kontakt med jentene. I forhold til juniorgruppa henvendte man seg i tillegg til foreldrene via skriftlig informasjon og detaljert aktivitetsplan. I arbeidet med å likestille barn og unge med innvandrerbakgrunn og norske, har erfaringer fra FRIGO vist at kontakt, informasjon og tillit til foreldrene har vært måter å fremme jentenes deltakelse på den kommunale fritidsarenaen.

Ifølge lederne er friluftaktiviteter og turer en egnet metode til å skape samhandling mellom deltakere. Ungdommene mente også at det oppstår en særegen stemning når man er ute i naturen, blant annet gjennom at de samarbeider og tar ansvar for at alle oppgavene blir gjennomført. Ungdommene pekte på at opplevelse av fellesskap på turer hang sammen med at de var sammen med vennene sine, og med ledernes egenskaper og stabilitet. Friluftsliv som metode ser ut til å være egnet til å skape samhandling og samhold mellom ungdom. Det er imidlertid knyttet noen forbehold til en slik

konklusjon. Ungdommene i villmarksgruppa påpekte at det kan oppstå samarbeidsproblemer i gruppa hvis det er store kompetanseskiller mellom erfarne og nye deltakere. Dette problemet kan forsterkes av det faktum at deltakerne i villmarksgruppa har deltatt i mange år og at ungdom med innvandrerbakgrunn ofte har liten erfaring med friluftsliv. Disse problemene kan gjøres mindre ved at FRIGO forsøker å rekruttere deltakere med innvandrerbakgrunn samtidig med rekruttering av norsk ungdom. Dette vil både bedre forutsetningene for å etablere flerkulturelle møteplasser og forebygge kompetansegap, slik ungdommene på FRIGO gir uttrykk for å ha opplevd.

Et annet problem med å bruke friluftsliv som metode i ungdomsarbeidet i denne sammenhengen, er at de endringene som skjer på en tur, ikke ser ut til å påvirke de sosiale relasjonene mellom deltakerne når de er tilbake i byen. Ungdommene i villmarksgruppa opplevde at ungdommer i belastede miljøer i byen forandrer seg når de er på FRIGO-turer, men at dette opphører når turen er avsluttet. I likhet med kompetanseproblemet, ser det ut til at dette henger sammen med utformingen av delmål. Prosjektet mangler målsettinger som sikrer vedvarende deltakelse fra ungdommenes side. Det er heller ikke tilrettelagt for vedvarende sosiale møtepunkter mellom ungdom fra forskjellige miljøer på utsiden av FRIGO. Etablering av én eller flere nye arenaer vil kunne være med å utvikle opplevelsen av FRIGO-tilhørighet hos den enkelte ungdom. Dermed vil FRIGOs mulighet til å framstå som en flerkulturell arena og møteplass bedres.

På grunnlag av intervjuene, gjennomgangen av prosjektene og de tilhørende skriftlige kildene, kan vurderingen av bydelens bruk av storby-midlene oppsummeres under følgende punkter:

Kontakt med feltet

Bydelsadministrasjonen (ved Oppvekst- og fritidsavdelingen) ser ut til å være bevisst nødvendigheten av å ha god kontakt med feltet. Dette viser seg blant annet ved at:

- Det er innarbeidet rutiner for jevnlig kontakt med prosjektmedarbeiderne.
- Flere av Oppvekst- og fritidsavdelingens ansatte på ledernivå har bred erfaring fra praktisk arbeid med barn og ungdom.

Prosjektenes plass i bydelens planer

De to tiltakene som er gjennomgått kan sies å være i overensstemmelse med målsettinger som er formulert i mer overordnede planer og dokumenter utformet av bydelen. Ingen av tiltakene er imidlertid tatt inn på bydelens ordinære budsjett. Utgiftene til FRIGO dekkes likevel i stadig

større grad av bydelen selv. Aktivitetene ved Urtehaven mottar i 1998 midler hverken fra bydelen eller BFD og tiltaket ser derfor ut til å bli lagt ned i den form vi har beskrevet det.

Samarbeid mellom ulike aktørgrupper

Samarbeidet mellom bydelsadministrasjonen og ledelsen i Urtehaven har ikke vært tilfredsstillende. Man har ikke klart å etablere et samarbeid på det nivå bydelen ytret ønske om i sine kommentarer til søknadene. FRIGO har klart å etablere samarbeid med andre etater i bydelen. Det er blant annet inngått samarbeid om valgfag i skolen. FRIGO samarbeider også om utlån av utstyr til andre etater i bydelen og frivillige organisasjoner. Ut over dette har Oppvekst- og fritidsavdelingen hatt lite formelt samarbeid med andre avdelinger og etater i store deler av bevilgningsperioden. Våre informanter beklaget dette, og så det som et mål for framtida å samarbeide på tvers av sektorer, slik at bydelen blir i stand til meisle ut en helhetlig ungdomspolitik.

Forholdet mellom prosjektledelse og administrasjon

Det er ikke avdekket noen vesentlig kommunikasjonsbrist mellom FRIGOs prosjektledelse og administrasjon. Informantene hevder tvert imot at disse relasjonene er gode. Det er heller ikke avdekket forhold mellom Urtehaven og bydelsadministrasjonen som har vært til hinder for gjennomføringen av aktivitetene i Urtehaven. Verken de ansatte i bydelsadministrasjonen eller prosjektlederen la imidlertid skjul på at det manglet et tett faglig samarbeid, slik søknadene og rapportene fra bydelen understreket som viktig.

Forholdet til BFD

Bydelsadministrasjonens forhold til BFD ble stort sett betegnet som godt. Det samme gjelder forholdet Urtehaven har hatt til BFD. Både fra bydelsadministrasjonen og Urtehaven ble det imidlertid beklaget at svarene på søknadene kommer sent. Informantene i bydelsadministrasjonen ønsket også at BFD skal ta sterkere del i en prinsipiell faglig debatt og formidling av kunnskap. Kravene til rapportering aksepteres. En av informantene i bydelsadministrasjonen uttrykte et ønske om at det burde settes strengere krav til rapportenes faglige innhold.

Nås målene?

Målene som er blitt formulert i de ulike tiltakenes prosjektbeskrivelser og søknader, ser i hovedsak ut til å være nådd. Evalueringen gir imidlertid grunn til å konkludere at FRIGO strever med å rekruttere ungdom med

innvandrerbakgrunn. Målet om å oppnå tett samarbeid mellom bydelsadministrasjonen og Urtehagen er heller ikke nådd.

Formidling av erfaringer

Prosjektlederne har på ulike måter, først og fremst muntlig, formidlet erfaringer til andre, eksterne interesser.

3.6.3 Bydel Grünerløkka-Sofienberg

Grünerløkka-Sofienberg er som de fleste andre bydeler i Oslo, et typisk urbant område hvor et stort antall mennesker er konsentrert på et relativt lite geografisk område. Bydelens bruk av storbymidlene viser en praksis hvor bruk av eksterne og interne midler er nært knyttet til hverandre. Disponeringen av storbymidlene viser også en praksis hvor frivillige organisasjoners aktivitet virker som et supplement til bydelens egne tilbud. I tillegg til Ung i Centrum kanaliserer bydelen storbymidler til andre frivillige organisasjoner. Bydelen vidererformidler også økonomisk støtte til frivillige organisasjoner fra andre statlige støtteordninger. Fra BFDs bevilgning har bydelen kanalisert støtte til *Non Fighting Generation* og *Radio Knockout*. Ved gjennomgang av skriftlig materiale og intervjuer har vi sett en bevisst satsing på å få bydelens egne tilbud og de frivillige organisasjonenes virksomhet til å gi bydelens barn og ungdom et bredt og meningsfylt fritidstilbud.

I bydelens planer, budsjetter og årsmeldinger legges det vekt på å samarbeide med frivillige organisasjoner, og på tvers av etats- og bydelsgrenser. Intervjuene og gjennomgangen av rapporter tyder på at det er samsvar mellom planer og praksis på disse områdene. Lederen av Ung i Centrum (UiC) understreket viktigheten av bydelens engasjement for de frivillige organisasjonenes virksomhet.

De prosjektene som ble evaluert var:

- *Ung i Centrum (UiC)*. Utgangspunktet for UiC var Centrum Idrettsforening (CIF), som helt siden starten (1987) hadde vist evne til å rekruttere barn og ungdom fra forskjellige innvandrermiljøer.
- *X-ray Ungdomskulturhus*. X-ray Ungdomskulturhus var særlig begrundet med at bydelen manglet et tilbud til bydelens ungdom generelt, og de danse- og musikkinteressert ungdommene spesielt.

Vurdering av Ung i Centrum

På grunnlag av intervjuene og gjennomgangen av rapportene fra UiC og bydelens skriftlige materiale ser det ut til at UiC passer inn i planene som er lagt i bydelen. Det er stor overensstemmelse mellom søknad, rapport og

informasjon framkommet i intervju. Alle målene som har vært satt er ikke blitt oppfylt. Rekrutteringen av kvinnelige ledere og samarbeidsprosjektet med voksenopplæringen ved Rosenhoff skole tok ikke den ønskede retning. I forhold til idrettsaktivitetene og «innsleding av innvandrerdøms» ser det imidlertid ut til at prosjektet i stor grad har oppfylt de oppsatte målene.

Ifølge lederen av UiC satte prosjektet fokus på to elementer, formidling av informasjon og idretts- og mosjonsaktiviteter. En stipendiat, Mette Andersson, ved Universitetet i Bergen, intervjuet ungdom som deltok på UiC og ga tilbakemeldinger til prosjektledelsen. Basert på årsrapporten har UiCs virksomhet også virket forebyggende med hensyn til rekruttering til uheldige miljøer:

Mange av ungdommene som fanges opp av UiC, befinner seg på skråplanet eller er i en klar faresone for å havne i uheldige miljøer. Det ungdommene beretter er at UiC tilbyr en unik oppfølging og et engasjement for den enkeltes problemer, som de ikke har møtt andre steder. De blir med andre ord fulgt opp både idrettslig og personlig. Også i intervjuer med ungdom som ikke selv hadde vært tilknyttet UiC, framheves tiltaket som et svært viktig bidrag til integrering. De fleste av de jeg snakket med som hadde gjeng- eller gateerfaring har venner/bekjente som har vært medlemmer i UiC. Også fra disse samtalene er det tydelig hvor positivt deres tiltak er, spesielt når det gjelder ungdom i faresonen. (Vedlegg til UiCs årsrapport 1995)

Anderssons tilbakemeldinger og vår gjennomgang og vurderinger av søknader og rapporter plasserer UiC sentralt i forhold til BFDs retningslinjer og kriterier for tildeling av storbymidler. Også innenfor bydelens ungdoms- og fritidspolitikk ser tiltaket ut til å oppfylle sentrale målsettinger.

Evalueringen av UiC har tydeliggjort at noen av aktivitetene som retter seg mot foreldre generelt, og mot mødre spesielt, kan være med på å mobilisere ressurser rundt innvandrerbarn og -ungdom. Både rapportene og lederen av UiC bemerket imidlertid at det tidvis har vært vanskelig å få foreldrene til å engasjere seg. Dette ble påpekt både i forhold til når ungene begynte i norske idrettsklubber og organisasjoner, og i forhold til foreldrenes manglende deltakelse i samarbeidsprosjektet med Rosenhoff skole. Rapportene tyder på at ledelsen ved UiC ikke har utarbeidet rutiner for å mobilisere innvandrerforeldre på dette området.

Vurdering av Ungdomskulturhuset X-ray

Flere av både ungdomslederne og brukerne ønsker å opprettholde et høyt faglig nivå på aktivitetene. Særlig gjelder dette i forhold til danse- og musikkaktivitetene. «Profesjonalisering» følger ofte med når man opplever å

mestre ting, men i dette ligger også en fare for at man lukker for rekruttering, eller ekskluderer deltakere på grunn av mangel på ferdigheter. Det er derfor viktig at de ansvarlige for prosjektet og i bydelen er klar over dette. Ved en for sterk vektlegging på utvikling av spesielle ferdigheter hos den enkelte deltaker, vil prosjektet lett kunne komme i konflikt både med begrunnelsene som fulgte søknadene om storbymidler og BFDs tildelingskriterier.

I bydelens søknader om BFD-midler blir X-ray begrunnet som et integreringstiltak for ungdom med minoritetsbakgrunn, mens det gjennom samtale med administrasjonssjefen ble tydeliggjort at integrering ikke brukes internt i bydelen eller innad i prosjektet. Det er derfor interessant å se hvilke argumenter som gjør at dette begrepet bevisst ikke brukes. Begrepet integrering, slik det kommer til uttrykk i Stortingsmeldingen «Om innvandring og det flerkulturelle Norge» (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1997), tar utgangspunkt i forhold som kan fremme deltakelse av innvandrere i norske institusjoner. Fra bydelens ståsted ønsker man å likestille alles tilgang til kommunale tilbud. For å gjøre det må man skape fritidstilbud som drives på ungdoms premisser. Administrasjonssjefen mente at et slikt utgangspunkt er en forutsetning for stor deltakelse fra mange ungdommer med minoritetsbakgrunn. Ungdom ønsker heller ikke å bli kategorisert etter sin status som innvandrere, men derimot som vanlige ungdommer med forskjellig bakgrunn og interesser. Bydelen ønsker derfor først og fremst å drive ungdomsarbeid mer enn et integreringsarbeid. En slik innfallsvinkel hindrer ikke at X-ray i sin konsekvens er blitt en møteplass for ungdom med mange kulturelle erfaringer.

Administrasjonssjefen peker her på viktige prinsipielle sider ved det å arbeide med barn og unge i en flerkulturell kontekst, nemlig på forholdet mellom inkludering og integrering. Nordahl & Overland (1998) bruker disse begrepene i sin evaluering av spesialundervisningen i Oslo kommune.

På grunnlag av intervjuene og gjennomgangen av prosjektene og de tilhørende skriftlige kildene, kan vurderingen av bydelens bruk av storbymidlene oppsummeres under følgende punkter:

Kontakt med feltet

Bydelsadministrasjonen (ved administrasjonssjef/ungdomssjef) ser ut til å være bevisst nødvendigheten av å ha god kontakt med feltet. Dette viser seg blant annet ved at:

- Det er innarbeidet rutiner for jevnlig kontakt med prosjektledere og prosjektmedarbeidere.
- Flere av prosjektlederne er «headhuntet» ut fra sine personlige evner til å arbeide med ungdom.

Prosjektenes plass i bydelens planer

De to prosjektene som er gjennomgått er i overensstemmelse med målsettinger som er formulert i mer overordnede planer og dokumenter utformet av bydelen. Ingen av de evaluerte tiltak er imidlertid tatt inn på bydelens ordinære budsjett. Av tiltak som har fått støtte fra storbymidlene i perioden 1992–1997 er kun to, *Dragen Juniorklubb* og *Sommerklubben*, tatt inn på bydelens ordinære driftsbudsjett. Når det gjelder Ungdomskulturhuset X-rays plass i bydelen har administrasjonssjefen argumentert for at tiltaket kan regnes som byomfattende, og at det derfor ikke bør belastes bydelens driftsbudsjett.

Samarbeid mellom ulike aktørgrupper

Samarbeidet mellom bydelsadministrasjonen og ledelsen ved Ung i Centrum ser ut til å ha fungert tilfredsstillende. Samarbeid med et bredt spekter av frivillige organisasjoner ble av administrasjonssjefen understreket som en viktig del av gjennomføringen av barne- og ungdomspolitikken i bydelen. På grunnlag av innsamlet data kan det ikke godtgjøres at dette er blitt gjennomført i praksis. Det samarbeides imidlertid med bydel Gamle Oslo om utlån av utstyr fra FRIGO, og felles seminarer for ungdomsarbeiderne i de to bydelene.

Forholdet mellom prosjektledelse og administrasjon

Det er ikke avdekket noen vesentlig kommunikasjonsbrist, eller forhold som er til særlig hinder for tiltakenes realisering, mellom prosjektledelse og administrasjon. Relasjonene hevdes tvert om å være gode av alle parter.

Forholdet til BFD

Bydelsadministrasjonens forhold til BFD betegnes i all overveiende grad som godt. Det beklages imidlertid at regnskapsrutiner og krav til regnskapsførsel har skapt visse problemer. Kravene til rapportering aksepteres av informantene.

Nås målene?

Målene som er blitt formulert i de ulike tiltakenes prosjektbeskrivelser/søknader, ser i hovedsak ut til å være nådd. Bydelsadministrasjonens mål om å etablere og videreutvikle samarbeid med bydelens frivillige organisasjoner må også kunne sies å være nådd.

Formidling av erfaringer

Prosjektlederne har på ulike måter, først og fremst muntlig, formidlet erfaringer til andre eksterne interesser.

Bruken av BFDs storbymidler i bydel Grünerløkka-Sofienberg må derfor i hovedsak vurderes som å være i overensstemmelse med intensjoner og formål formulert i BFDs retningslinjer, slik disse tidligere er blitt presentert.

3.6.4 Helsfyr-Sinsen bydel

Også Helsfyr-Sinsen er et utpreget urbant område. Bydelens bruk av storbymidlene viser en praksis hvor bruk av eksterne og interne midler er nært knyttet til hverandre. De to prosjektene som er gjennomgått har vist at bydelen er i stand til å sette i gang og utvikle prosjekter som, etter prosjektperiodens utløp, integreres i bydelens ordinære tilbud til de unge. Dette skjer for det første ved at det gjøres investeringer underveis i prosjektperioden, noe som minimaliserer kostnadene etter at de eksterne midler forsvinner. For det andre skjer det ved et tverretatlig samarbeid. De to prosjektene som er evaluert er:

- *Musikkverkstedet ved Sinsen samfunnshus.* Stedet er en base for musikkrelaterte ungdomskulturelle uttrykk.
- *Villmarksgruppa ved Hovin fritidsklubb.* Deltakelse i Villmarksgruppa skal gi ungdom økt kunnskap og erfaring med friluftsliv.

Både Musikkverkstedet og Villmarksgruppa er blitt videreført ved å inngå i et tett samarbeid med skoleetaten i bydelen. Slik har bydelen oppnådd at tilbudene sikres fortsatt eksistens til en langt lavere kostnadsramme enn tilfellet hadde vært uten et tverretatlig samarbeid.

På grunnlag av intervjuer og gjennomgang av de tilhørende skriftlige kildene, kan vurderingene av bydelens bruk av storbymidlene oppsummeres under følgende punkter:

Kontakt med feltet

Bydelsadministrasjonen (ved Barne- og ungdomsavdelingen) ser ut til å være bevisst nødvendigheten av å ha god kontakt med feltet. Dette viser seg blant annet ved at:

- Det er innarbeidet rutiner for jevnlig kontakt med prosjektledere og prosjektmedarbeidere.
- Flere av barne- og ungdomsavdelingens ansatte har bred erfaring fra praktisk arbeid med ungdom. To av våre informanter har dessuten direkte kontakt med ungdommene i bydelen.
- Ved tilsettelse av prosjektledere vurderer administrasjonen like mye de personlige egenskapene til søkerne som de formelt faglige.

Prosjektenes plass i bydelens planer

De to prosjektene som er gjennomgått kan sies å være i overensstemmelse med målsettinger som er formulert i mer overordnede planer og dokumenter utformet av bydelen. Etter at prosjektperioden på tre år har utgått har bydelsadministrasjonen, gjennom god planlegging, tverrsektorielt samarbeid og styring av midlene under prosjektperioden, klart å innarbeide tiltaket/aktiviteten i bydelens ordinære tilbud. De store investeringene som har vært nødvendig for å igangsette tiltakene har vært gjort innenfor treårsperioden. Dette har ført til at nye prosjekter nå finansieres av BFD-midlene, blant annet Barne- og ungdomsrådet.

Samarbeid mellom ulike aktørgrupper

Både Villmarksgruppa og Musikkverkstedet har hatt samarbeid med andre aktører som en uttalt del av sine mål. Slikt samarbeid har også i stor grad vært realisert. Informantene i bydelsadministrasjonen legger vekt på tverrfaglig samarbeid, og framhever blant annet politiet, skolen, de sosiale tjenestene, barnevernet og 14-14-gruppa som viktige samarbeidspartnere.

Forholdet mellom prosjektledelse og administrasjon

Det er ikke avdekket noen vesentlig kommunikasjonsbrist, eller forhold som er til særlig hinder for tiltakenes realisering, mellom prosjektledelse og administrasjon. Våre informanter hevder tvert imot at disse relasjonene er gode.

Forholdet til BFD

Bydelsadministrasjonens forhold til BFD betegnes stort sett som godt. Det beklages imidlertid at svarene på prosjektsøknader kommer seint og at regnskapsrutiner og krav til regnskapsførsel virker noe unødvendig. Informantene ønsker en tettere kontakt med departementet i form av faglig debatt og formidling av kunnskap. Kravene til rapportering aksepteres, og våre informanter uttrykte at det burde settes strengere krav til det faglige innhold i både søknader og rapporter.

Måloppnåelse

Alle målene som er formulert i de ulike prosjektbeskrivelsene og søknadene kan ikke sies å ha blitt oppfylt. Når det gjelder Musikkverkstedet klarte bydelen ikke å utvikle dette tiltaket til mer enn musikk. I alle søknadene har bydelen begrunnet prosjektet med at drama, video- og skriveverksted også skulle inngå som aktivitet og metode. Heller ikke målet med å fange opp jenter og ungdom med innvandrerbakgrunn er nådd, verken i Villmarksgruppa eller i Musikkverkstedet. Dette er noe prosjektlederne også peker på i sine rapporter. Ikke minst er Helsfyr-Sinsen et godt

eksempel på en kommune/bydel som har klart å overføre eksternt finansierte prosjekter til ordinære budsjetter etter prosjektperiodens slutt.

Formidling av erfaring

Prosjektlederne, daglig leder av Sinsen samfunnshus og ungdommene selv har på ulike måter formidlet erfaringene til andre, eksterne interessenter.

Bruken av BFDs storbymidler i Helsfyr-Sinsen bydel i Oslo må i hovedsak vurderes som å være i overensstemmelse med intensjoner og formål formulert i BFDs retningslinjer.

3.7 Oslo kommune – enkeltstående prosjekter

3.7.1 Kampanjen mot vold («Game over/Taggerhue»)

På grunn av mangelfull tilgang til søknadsbegrunnelser og rapporter fra prosjektets første fase er mulighetene til å danne et helhetlig bilde begrenset. Det gjelder både hvordan bevilgningen er blitt brukt og om den er kommet de unge til gode. Av de tilgjengelige rapportene fra 1992-1993 går det fram at bydelene har brukt bevilgningen til gi de unge tilbud om ulike sommeraktiviteter. Rapportene sa imidlertid ingen ting om det var noen nedgang i de unges problematferd i den tida det ble gitt tilbud om aktiviteter. Det ble heller ikke sagt noe om de voksne problematiserte hærverket og voldsbruken til de unge som en del av det forebyggende arbeidet. Rapportene gir derfor inntrykk av at bevilgningen har gått til å sette i gang ordinære fritidsaktiviteter i en tid på året hvor skolene er stengt. HERA-teatrets rapport var ikke tilgjengelig.

Kampanjen mot volds andre fase er også preget av begrensninger i tilgang på skriftlig dokumentasjon. På denne bakgrunn har vi derfor innskrenkede muligheter til å si noe om hvordan kampanjen ble mottatt, eller om den satte i gang nye prosesser i det forebyggende arbeidet mot ungdomsvold og -kriminalitet i kommunen. Av korrespondanse mellom BFD og Oslo kommune framkommer det at hele bevilgningen inngikk i kampanjen som JBR Reklamebyrå AS stod for i 1994.

Med utgangspunkt i søknaden som ble sendt om bevilgning i 1994 er det vanskelig å danne seg inntrykk av hvordan bevilgningen var tenkt brukt. Det ble imidlertid opplyst at den skulle inngå i det pågående forebyggende voldsarbeidet kommunen drev overfor barn og unge. Det tilgjengelige materialet gir inntrykk av at BFDs bevilgninger ble brukt til å til å dekke behov som oppstod ad hoc i den pågående kampanjen mot tagging. Korrespondanse viser blant annet at BFD og Oslo kommune ble enige over telefon om at bevilgningen i 1994 kunne inngå i finansieringen av kampanjen *Game*

over/Taggerhue. Det er ikke funnet dokumenter som beskriver hvordan denne kampanjen ville framstille ungdom, eller en videre problematisering rundt igangsettelsen av en slik kampanje. Materialet som ble hengt opp på Oslo sporveiers trikker, T-baner og busser framstilte ungdom som tagger både som kriminelle og uten hjerne.

I en kvalitativ studie av grafittisubkulturens estetiske og sosiale aspekter har Reichborn-Kjennerud (1997) blant annet intervjuet 15 taggere fra miljøet i Oslo. I intervjuene ble blant annet «Taggerhuekampanjen» berørt som tema. I forhold til kampanjens forebyggende målsetting tyder hennes analyser og data på at kampanjen ikke har hatt den ønskede virkning på målgruppa. Hennes informanter pekte på at den i stedet var med til å øke aksepten for bruk av vold i tagger/graffittimiljøet.

Kampanjen påvirket [dermed] folk generelt i like stor grad som taggerne, hevdes det i miljøet. Tiltaket har ført til en mye større bevissthet blant vanlige folk rundt grafitti som problem. Det merkes ved at menn prøver å ta saken i egne hender for å stoppe taggerne (...) Slike fremstøt har ført til at holdningen til vold i miljøet har endret seg. Det er akseptert at taggerne forvarer seg hvis noen blander seg inn i deres saker. (Reichborn-Kjennerud 1997:75)

3.7.2 Skolemiljøprosjektet ved Sogn videregående skole

Som sosial arena er Sogn videregående skole et område hvor et stort antall mennesker med svært forskjellig bakgrunn, er konsentrert på et begrenset område. Et slikt område vil være særlig sårbart for eventuelle problemer og konfliktsituasjoner.

Presseoppslagene om situasjonen i Oslos videregående skoler generelt, og situasjonen på Sogn videregående skole spesielt, satte i gang reaksjoner hos Skolesjefen. Pressens framheving av at elever med innvandrerbakgrunn var særlig aktive som utøvere av vold og kriminalitet, har paralleller til det Cohen (1972) karakteriserer som «moralsk panikk». Cohen brukte dette begrepet til å illustrere hvordan pressen og det offentlige er med på å gjøre bestemte ungdomsgrupper til et samfunnsproblem, og et symbol på brudd på de sosiale normene som gjelder i et samfunn. I en slik prosess er det imidlertid viktig å være klar over at pressen både er premissleverandør for det offentliges reaksjon på det beskrevne problem og formidler av reaksjonene som settes i gang. Dette gjør at mediene kommer i en spesiell dobbeltstilling (Drotner 1990). Bakgrunns materialet tyder på at Skolemiljøprosjektet ble satt i gang som en mediebasert reaksjon, og at mekanismene som utløste igangsettelsen av prosjektet har paralleller til det Cohen beskriver.

Skolemiljøprosjektet skiller seg likevel fra en slik moralsk panikkreaksjon ved at Skolesjefen kartla problemsituasjonen på Oslos skoler. På denne bakgrunn ble Skolemiljøprosjektet satt i gang ved Sogn videregående skole. Det er samtidig et viktig poeng at prosjektet ble startet der konfliktene faktisk foregikk – og ikke som et skrivebordsprosjekt. Nedgangen i antall konfliktsituasjoner og beskrivelsene av de prosessene de ansatte mener har foregått både blant elevene, lærerne og de ansatte, underbygger at prosjektet har hatt en effekt.

Årsrapporten for skoleåret 1996/97 pekte på at utgangspunkt for en potensiell konflikt mellom lærer og elev så ut til å være at elevene manglet bøker og skolemateriell. Dette burde vært avdekket som et problem og gjort noe med enten av lærerne selv eller skolens ledelse på et tidligere tidspunkt. Årsrapporten beskriver til dels omfattende planer og mål for prosjektet. Først og fremst var siktemålet å gjøre noe med de synlige atferdsproblemene, – som slåssing, vold, mobbing og bråk. Den til dels omfattende planleggingen og fastsettelse av mål kan tolkes i retning av at prosjektledelsen var opptatt av å vise politikerne at den tenkte å gjøre noe med problemene, og at prosjektet skulle ha målbare resultater å vise til. På den måten ville det være lettere å legitimere en videreføring av et prosjektet.

Prosjektets avdekking av, og erfaring med, skolemiljøet som «en årsklokke» muliggjør forebygging i betydningen av å sette inn tiltak som skal hindre at problemer oppstår i en forventet vanskelig periode, og ikke forebygging bare som «brannslukking». Å sette inn tiltak mot definerte risikogrupper har både fordeler og ulemper. En fordel er at avgrensing av et problem på denne måten gjør at risikoen for å sløse med ressurser minker og at sjansen for å nå fram til dem som trenger det øker. Ulempen kan være at man stigmatiserer de unge som er definert å tilhøre en risikogruppe (Ommundsen 1987).

Prosjektets faglige referansegruppe ble bredt sammensatt. I gruppa satt det representanter for Skolesjefen, politiet, PP-tjenesten, Ressurssenter for pakistanske barn, Konfliktrådet, Oppfølgingstjenesten, samt en representant fra elevene selv. Denne brede sammensetningen var noe både informanten hos Skolesjefen og prosjektlederen vektla som viktig når nye idéer og planer ble diskutert. Etableringen av «Elevmeklingsprosjektet» og «Stop Violence» har vært med å styrke brukermedvirkningsaspektet i Skolemiljøprosjektet (Sommerfelt & Knudtzon 1997). Ut fra grunnlaget som ble lagt ved anvendelsen av storbymidlene har Skolemiljøgruppa utvidet tilbudet til elevene ved skolen, og utviklet samarbeid med ulike etater, som Konfliktrådet og Samrådingsutvalget for en tryggere by. Skolemiljøprosjektet, Elevmeklingsprosjektet og *Stop Violence* har også overføringsverdi til konfliktløsning i miljøene ungdommene forholder seg til i fritiden. Ved å aktivisere elevene