

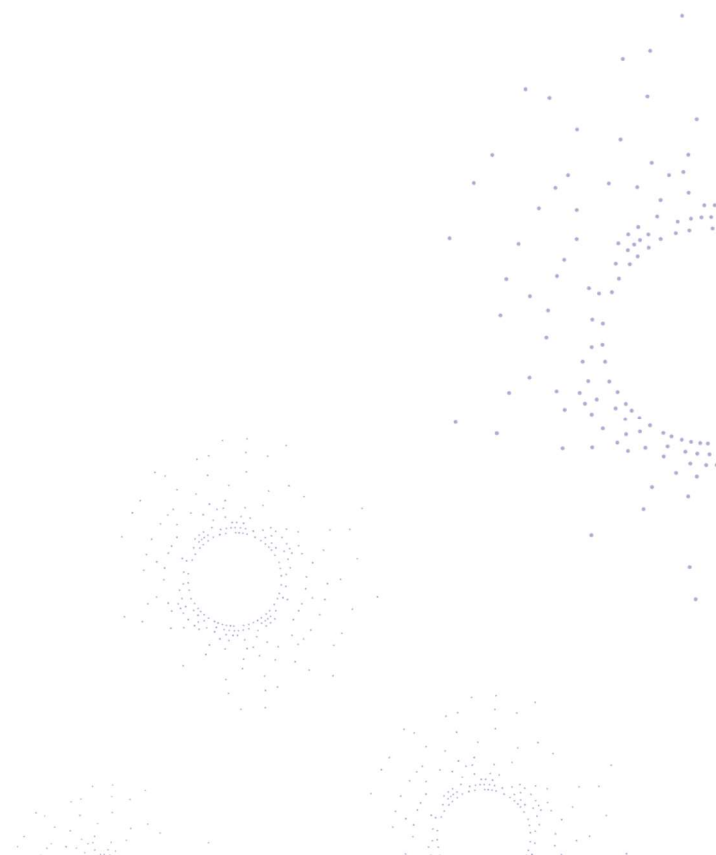
Områdesatsingen på Storhaug

Følgforskning av Storhaugsatsingen for perioden 2018–2020

Sluttrapport

Helge L. Tvedt, Kjersti Melberg og Merete H. Jonvik

Rapport 27-2021, NORCE Samfunn



Rapporttittel	Områdesatsingen på Storhaug: Sluttrapport
Institusjon	NORCE Samfunn
Oppdragsgiver	Stavanger kommune
Rapportnr	27-2021
ISBN	978-82-8408-180-9
Antall sider	71
Publiseringsdato:	4. oktober 2021

Innhold

1	Introduksjon	6
2	Storhaug kommunedel – korte fakta.....	8
	2.1. Storhaug, Østre bydel, Stavanger Øst, Varmen, Urban Sjøfront?.....	12
3	Storhaug – fra arbeiderkultur til hipsterkultur	14
4	Stolthet og fordom: forestillinger om Storhaug	20
	4.1. Arbeiderklassebydelen Storhaug.....	20
	4.2. Den urbane bydelen Storhaug	21
5	Styrker og svakheter med Storhaug.....	24
	5.1 Styrker.....	24
	5.2 Svakheter.....	27
6	Storhaug i dag: objektive levekår.....	32
	6.1 Inntekt, arbeid og utdanning.....	32
	6.2 Utflytting, bolig og sosiale forhold.....	35
	6.3 Kriminalitet.....	38
7	Områdesatsingen på Storhaug	42
	7.1 Områdesatsing som virkemiddel	42
	7.2 Virker områdesatsinger?	43
	7.3 Hvilke typer tiltak er mest hensiktsmessige på Storhaug?	44
8	Kommunens arbeid så langt.....	46
	8.1 Områdesatsingen på Storhaug – innsatsområder og organisering	46
	8.2 De første årene av områdesatsingen	47
	8.2.1 Innsiktsarbeid	47
	8.2.2 Forankring	50
	8.2.3 Tilstedeværelse	52
9	Medvirkning og involvering i byutviklingsprosesser	56
	9.1 Innbyggerinvolvering og deltakertrappen	56
	9.2 Erfaringer fra involveringsarbeidet i områdesatsingen på Storhaug	58
	9.2.1 Involveringsarbeid i områdesatsingen	58
	9.2.2 utfordringer knyttet til involveringsarbeidet.....	59
10	Appendiks: metode og forskningsdesign	64
11	Referanser	68

Figurer

Figur 1: Kart over de syv levekårsonene som inngår i Storhaug kommunedel.	8
Figur 2: Sammenligning av boligstørrelse i Storhaug Nord og Storhaug Sør (Stavanger kommune, tall fra 2017).	9
Figur 3: Alderssammensetning på Storhaug (grønn) og Stavanger (sort) (SSB, tall fra 2018).	10
Figur 4: Innvandrerandel og nasjonalitet for utvalgte områder (SSB, tall fra 2018).	11
Figur 5: Medianinntekt etter skatt per forbruksenhet (2018).	32
Figur 6: Andelen barn i lavinntektshusholdninger, EU60 (2018).	33
Figur 7: Arbeidsledighet på Storhaug (2018).	34
Figur 8: Andelen aleneboende på Storhaug (2018).	36
Figur 9: Andel unge uføre (18-44 år) på Storhaug (2018).	37
Figur 10: Antall kommunale boliger per 1000 innbygger for utvalgte områder (tall fra 2017).	37
Figur 11: I levekårsstatistikken inngår hele sentrum i Storhaug bydel (se figur 1), men i politisoneinndelingen går grensen for Storhaug der det gule området på kartet starter.	38
Figur 12: Anmeldte forhold per 1000 innbygger for utvalgte områder, for perioden 2008-2017.	39
Figur 13: Anmeldte forhold etter type kriminalitet for utvalgte områder. Figuren viser alle anmeldte forhold i perioden 2015-2017.	40
Figur 14: Oversikt over organiseringen av områdesatsingen på Storhaug.	47
Figur 15: Anbefalt arbeidsprosess i områdesatsinger (Husbanken, 2017).	47
Figur 16: Deltakelsestrappen (Arnstein, 1969).	57

Tabeller

Tabell 1: Folketall i utvalgte områder for årene 2002, 2008, 2014, 2020 (SSB, 2021). I tillegg til de syv levekårsonene på Storhaug, viser tabellen det samlede folketallet i Storhaug kommunedel og Stavanger kommune.	9
Tabell 2: Oppsummering av vanlige stedshenvisninger på Storhaug.	12
Tabell 3: Utdanningsnivå, personer 30-39 (2018). Lav utdanning er andelen med grunnskoleutdanning (barne- og ungdomsskole), mens høy utdanning er andelen med universitets- og høyskoleutdanning.	34
Tabell 4: Andelen utflyttere og barneutflyttinger (0-5 år) på Storhaug (2018).	35

1 Introduksjon

Områdesatsinger er definert som *innsats rettet mot et avgrenset geografisk område*, og representerer et virkemiddel som i stadig økende grad blir tatt i bruk for å forhindre fremvekst av sosial ulikhet i samfunnet (Husbanken, 2020). Siden 2007 har flere byer i Norge gjennomført områdesatsinger, og per 2021 er det flere pågående satsinger i norske storbykommuner, blant annet i Oslo, Drammen, Bergen, og Stavanger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Denne rapporten handler om sistnevnte, Stavanger kommune, som i perioden 2018-2024 gjennomfører en større områdesatsing i Storhaug kommunedel¹. Storhaug ligger like sørøst for Stavanger sentrum og er en av ni kommunedeler i kommunen, med et innbyggertall på om lag 16 700. Bakgrunnen for områdesatsingen er at Storhaug over tid har opplevd en større opphoping av levekårsutfordringer sammenlignet med de andre kommunedelene i Stavanger (Stavanger kommune, 2012; 2017). Dette er blant annet synlig i en høyere andel barn i lavinntektshusholdninger og større utfordringer knyttet til arbeidsledighet (se kapittel 6).

Områdesatsingen på Storhaug har som mål å bedre befolkningens sosiale og miljømessige levekår, samt utvikle løsninger som bidrar til god helse (Stavanger kommune, 2019). Satsingen strekker seg over en periode på syv år og er et samarbeid mellom stat og kommune med et samlet budsjett på over 100 millioner kroner. Som et ledd i dette arbeidet har forskere fra NORCE Samfunn fulgt de to første årene av områdesatsingen på Storhaug, fra sommeren 2018 til sommeren 2020. Følgforskningen har vært drevet frem av behov for mer kunnskap og innsikt om kommunedelen Storhaug, men også et ønske om å dokumentere kommunens arbeid i de innledende fasene av områdesatsingen. I så måte har følgeforskningsprosjektet hatt to hovedmål:

- Bidra med innsikt og kunnskap om Storhaug kommunedel for å bedre beslutningsgrunnlaget i arbeidet med områdesatsingen.
- Følge og dokumentere hvordan kommunen har jobbet i de innledende fasene av områdesatsingen, med henblikk på organisering, involvering og arbeidsprosess.

Gjennom disse hovedmålene har følgeforskningsprosjektet søkt å bidra til innsikt og læring i det videre arbeidet med områdesatsingen på Storhaug, men også å frembringe kunnskap med relevans for pågående og fremtidige områdesatsinger i andre norske byer. Rapporten baserer seg på flere datainnsamlingsmetoder, og funnene vil presenteres og drøftes fortløpende i de ulike kapitlene av rapporten. Anbefalinger vil også bli presentert undervegs i de ulike kapitlene og delkapitlene.

Rapporten er delt inn i to hoveddeler som samsvarer med de to overnevnte hovedmålene i forskningsprosjektet. I *del 1*, som består av kapitel 2, 3, 4, 5 og 6, vil innsikt og kunnskap om Storhaug presenteres og diskuteres. Med utgangspunkt i intervjudata, statistikk og annen

¹ I forbindelse med sammenslåingen av kommunene Stavanger, Finnøy og Rennesøy (01.01.2020) ble begrepet *bydel* erstattet med *kommunedel*. De opprinnelige syv bydelene i Stavanger, 1) Madla (nå Madla og Kvernevik kommunedel), 2) Tasta, 3) Eiganes og Våland, 4) Hillevåg, 5) Hinna, 6) Hundvåg og 7) Storhaug kalles nå kommunedel og har fått følge av to nye kommunedeler, 8) Finnøy og 9) Rennesøy. I denne rapporten brukes både betegnelsen bydel og kommunedel med henvisning til Storhaug.

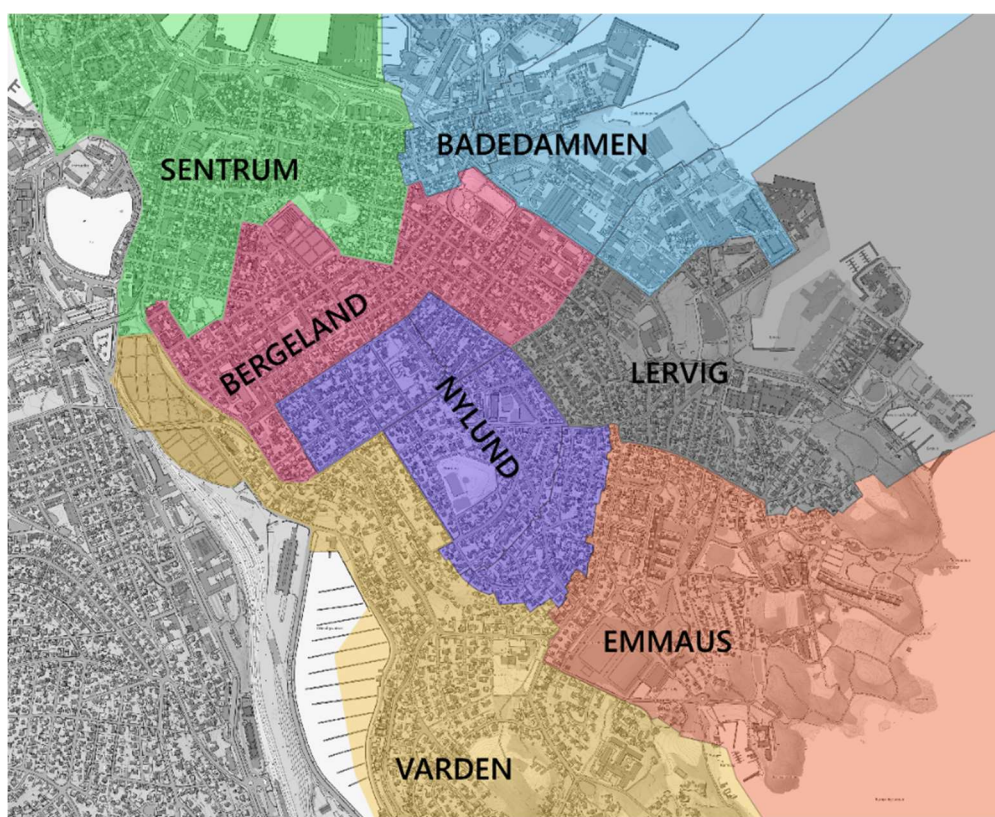
sekundærdata, gir del 1 en grundig innføring i Storhaug kommunedel og den geografiske konteksten som omfattes av områdesatsingen. Kapittel 2 gir en kort introduksjon til Storhaug kommunedel med utgangspunkt i utvalgte nøkkeltall. Kapittel 3 vil gå mer i dybden på utviklingen i bydelen fra et historisk perspektiv, noe som har hatt stor betydning for det kulturelle og fysiske uttrykket en ser i dag. Kapittel 4 vil utforske hvilke forestillinger og stedsbilder som er knyttet til Storhaug, etterfulgt av kapittel 5 som vil drøfte styrker og svakheter med bydelen. Avslutningsvis i del 1, vil kapittel 6 oppsummere dagens Storhaug med utgangspunkt i objektive og subjektive levekår.

Del 2, som består av kapittel 7, 8, og 9, vil gå mer i dybden på områdesatsinger som virkemiddel, med særlig vekt på erfaringer fra det arbeidet Stavanger kommune har påbegynt på Storhaug. Kapittel 7 vil redegjøre for områdesatsinger som virkemiddel med utgangspunkt i nasjonal og internasjonal litteratur. Kapittel 8 går mer i dybden på erfaringer fra de første årene av områdesatsingen på Storhaug, med særlig vekt på arbeidsprosess og organisering, og utfordringer knyttet til dette. Kapittel 9 handler om medvirkning og involvering i områdesatsinger med utgangspunkt i erfaringer fra områdesatsingen på Storhaug. Et avsluttende kapittel (kapittel 10) med relevans for både del 1 og del 2, vil gi en mer inngående drøfting av metode og forskningsdesign.

Ved å strukturere rapporten i to hoveddeler ønsker vi å gjøre den mer ryddig og leservennlig. De to delene kan enten leses hver for seg eller samlet, alt etter hva en har interesse for å vite mer om.

2 Storhaug kommunedel – korte fakta

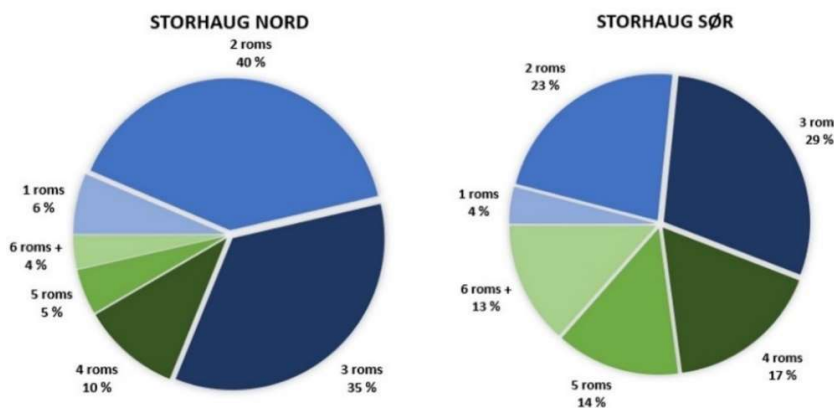
Storhaug kommunedel er et sentrumsnært byområde som har en naturlig avgrensning til halvøya som ligger like sørøst for Stavanger sentrum (figur 1). Kommunedelen kan videre deles inn i syv mindre levekårsoner som gjerne benyttes i statistiske sammenhenger, deriblant i Stavanger kommune sine levekårsrapporter (Levekår i Stavanger, 2019). Det bor 16 721 personer i kommunedelen (per 01.01.2020), fordelt på levekårsonene Sentrum (2702 innb.), Badedammen (2592 innb.), Bergeland (2600 innb.), Lervig (3147 innb.), Nylund (2017 innb.), Varden (2071 innb.), og Emmaus (1592 innb.) (figur 1). Det bor også omkring 700 personer på byøyene (i all hovedsak Vassøy), som også inngår i bydelsavgrensningen av Storhaug (Statistisk sentralbyrå, 2020). Disse er imidlertid ikke inkludert i avgrensningen som brukes i denne rapporten ettersom byøyene faller utenfor det geografiske kjerneområdet som omfattes av områdesatsingen.



Figur 1: Kart over de syv levekårsonene som inngår i Storhaug kommunedel.

De sentrumsnære levekårsonene i nord (Sentrum, Badedammen, og til dels Bergeland og Lervig) har høyt innslag av blokkbebyggelse og kjennetegnes av mindre boenheter, samt næringsbygg, kontorlokaler og andre sentrumsfunksjoner. De sørlige sonene (Nylund, Varden og Emmaus) er mer utpregede boligområder, med større innslag av grøntarealer og frittliggende eneboliger (figur 1). Dette hovedskillet kommer tydeligere frem i figur 2, som sammenligner boligstørrelsen i henholdsvis de nordlige og sørlige delene av Storhaug. I figuren omfatter *Storhaug Nord* levekårsonene Sentrum, Badedammen, Bergeland og Lervig, mens *Storhaug Sør* er definert som Nylund, Varden og Emmaus. Figur 2 viser at de nordlige delene av Storhaug domineres av små boenheter (2 roms og 3 roms), som per definisjon betyr boliger med 1 eller 2 soverom. Samtidig viser figuren at andelen større boliger er betydelig høyere i Storhaug Sør, hvor hele 44 prosent

av boligene er 4 roms eller større. Til sammenligning er det kun 19 prosent av boligene i Storhaug Nord som er 4 roms eller større.



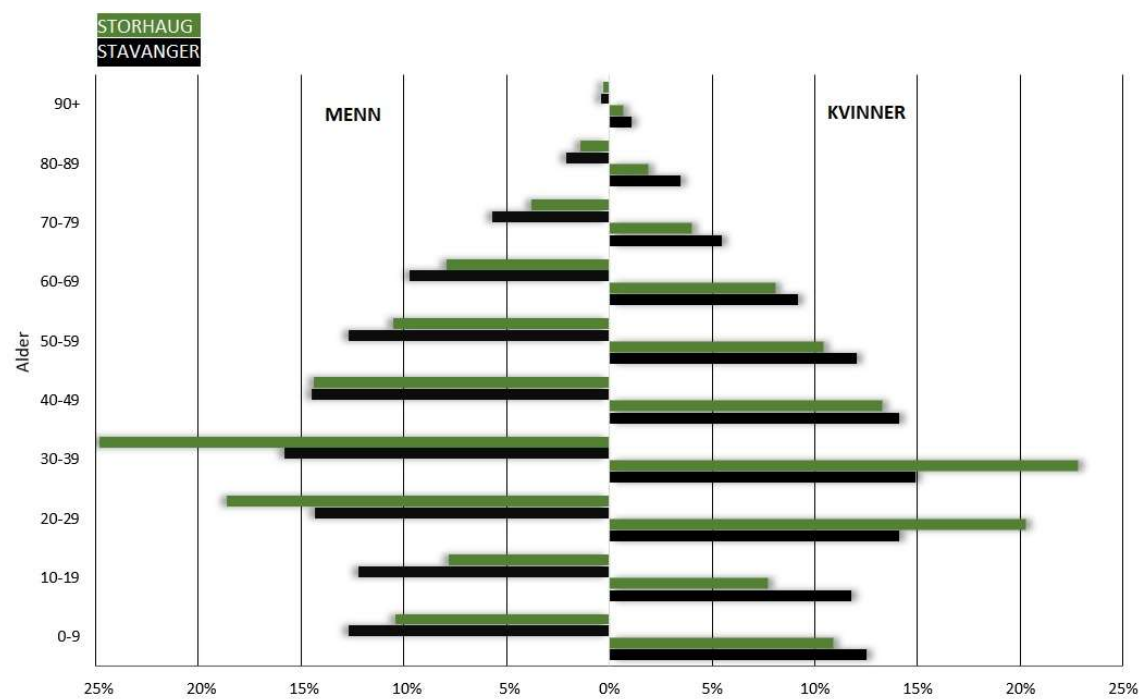
Figur 2: Sammenligning av boligstørrelse i Storhaug Nord og Storhaug Sør (Stavanger kommune, tall fra 2017).

Storhaug kommunedel er også et av områdene i Stavanger som har opplevd størst befolkningsvekst de siste 20 årene. I perioden 2002 – 2020 økte antall innbyggere på Storhaug med 57,2 prosent, noe som er vesentlig høyere enn befolkningsveksten i kommunen ellers, som var på 30,9 prosent i samme periode (tabell 1). Befolkningsveksten på Storhaug de siste 20 årene kan i hovedsak tilskrives omfattende utbygging i levekårsonene Badedammen og Lervig, som isolert sett har opplevd en befolkningsvekst på henholdsvis 326,3 prosent (Badedammen) og 184,5 prosent (Lervig) i perioden 2002 - 2020 (tabell 1). De andre levekårsonene på Storhaug har hatt en moderat vekst mellom 19 – 35 prosent, mer på nivå med befolkningsveksten i kommunen ellers. Denne geografiske 'skjevfordelingen' i befolkningsvekst skyldes primært at Badedammen og Lervig utgjør hjertet av det tidligere industriområdet på Storhaug, et område som i den aktuelle perioden har blitt kraftig revitalisert med tilhørende boligbygging. De andre levekårsonene, særlig de i sør, har i mindre grad endret karakter de siste 20 årene ettersom de i hovedsak utgjør etablerte og allerede utbygde boligområder.

Tabell 1: Folketall i utvalgte områder for årene 2002, 2008, 2014, 2020 (SSB, 2021). I tillegg til de syv levekårsonene på Storhaug, viser tabellen det samlede folketallet i Storhaug kommunedel og Stavanger kommune.

Levekårsoner	2002	2008	2014	2020	Prosentvis vekst i perioden 2002 -2020
Sentrum	1 997	2 241	2 619	2 702	35,3 %
Varden	1 687	1 726	2 092	2 071	22,8 %
Badedammen	608	1 607	2 121	2 592	326,3 %
Nylund	1 822	2 015	2 054	2 017	10,7 %
Bergeland	2 077	2 215	2 528	2 600	25,2 %
Lervig	1 106	1 462	2 422	3 147	184,5 %
Emmaus	1 338	1 441	1 327	1 592	19,0 %
Storhaug kommunedel samlet	10 635	12 707	15 163	16 721	57,2 %
Stavanger kommune samlet	109 710	119 586	130 754	143 574	30,9 %

Revitaliseringen av Badedammen og Lervig-området (se figur 1) har gjort Storhaug mer 'hipt og urbant' enn det var for 20 år siden. Dette har bidratt til bedre omdømme og økt attraktivitet, særlig blant unge voksne, noe som gjenspeiles i alderssammensetningen i kommunedelen (figur 3). Befolkningspyramiden (figur 3) viser alderssammensetningen blant befolkningen på Storhaug sammenlignet med hele Stavanger kommune. Det er tydelig at kommunedelen først og fremst er populær blant unge voksne, særlig de mellom 20-29 år og 30-39 år, som til sammen utgjør hele 43,1 prosent av befolkningen på Storhaug. Til sammenligning utgjør disse to aldersgruppene 29,6 % av befolkningen i kommunen ellers. Befolkningspyramiden viser videre at andelen barn (0-9 år) og unge (10-19 år) er noe lavere på Storhaug enn det som er situasjonen ellers i kommunen.

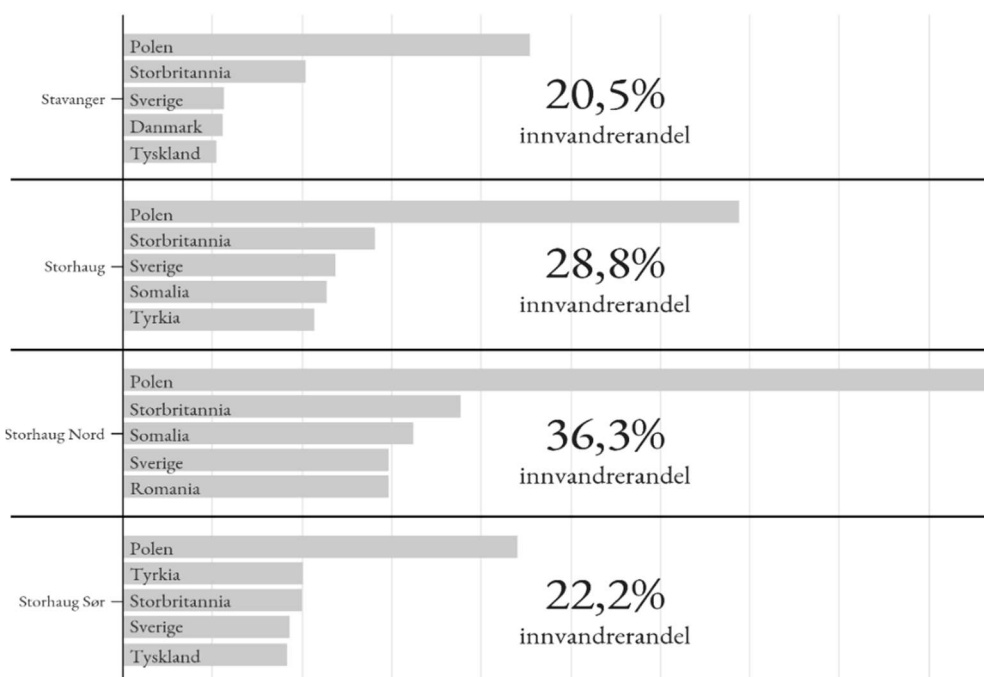


Figur 3: Alderssammensetning på Storhaug (grønn) og Stavanger (sort) (SSB, tall fra 2018).

Barneandelen (0-9 år) i Stavanger kommune er 12,6 prosent, sammenlignet med 10,9 prosent på Storhaug. Når det gjelder unge (10-19 år) er differansen mellom Storhaug og kommunen en del større. I kommunen utgjør denne aldersgruppen 12 prosent av befolkningen, sammenlignet med 7,7 prosent på Storhaug. Selv om *andelen* barn og unge på Storhaug er lavere enn kommunesnittet, er det viktig å se denne utviklingen i sammenheng med den kraftige befolkningsveksten kommunedelen har hatt de siste årene (tabell 1). Veksten har ført til at Storhaug har opplevd en betydelig økning i *antall* barn, noe som blant annet har medført kapasitetsutfordringer i skole og barnehage. Dette presset vil imidlertid avta når ny skole og barnehage blir ferdigstilt, etter planen i 2023-2024 (Stavanger kommune, 2021). En siste observasjon som er verdt å legge merke til er at samtlige aldersgrupper over 40 år utgjør en lavere andel av befolkningen på Storhaug enn det som er tilfelle i kommunen ellers (figur 3).

Storhaug er også en av de mest flerkulturelle kommunedelene i Stavanger, med en innvandrерandel på 28,8 prosent, en del høyere enn innvandrерandelen i kommunen, som er på 20,5 prosent. Innvandrерandelen er definert på bakgrunn av personer som er født i utlandet,

men bosatt i Norge. Tallene omfatter *ikke* det som tidligere ble omtalt som ‘andregenerasjons innvandrere’, altså barn født i Norge av to innvandrereforeldre. I statistisk sammenheng blir denne gruppen i økende grad omtalt som norskfødte med innvandrereforeldre (SSB, 2020). Tallene i figur 4 viser et tydelig nord-sør skille på Storhaug når det gjelder hvor stor andel av befolkningen som er født i utlandet. Storhaug Nord har en innvandrereandel på 36,3 prosent, mens innvandrereandelen i Storhaug Sør er på 22,2 prosent. I likhet med Stavanger kommune er det personer født i Polen, Storbritannia og Sverige som utgjør de tre største innvandringsgruppene på Storhaug (figur 4). Deretter fraviker bydelen noe fra situasjonen ellers i kommunen, med større innslag av personer med ikke-vestlig bakgrunn.



Figur 4: Innvandrereandel og nasjonalitet for utvalgte områder (SSB, tall fra 2018).

2.1. Storhaug, Østre bydel, Stavanger Øst, Varmen, Urban Sjøfront?

Som en avsluttende del til introduksjonen av Storhaug kommunedel kan det være nyttig å avklare ulike stedshenvisninger før videre lesning av rapporten. Betegnelsene blir brukt forskjellig, og det vil være uenighet om hva som er korrekt bruk. Redegjørelsen nedenfor er derfor ikke forsøk på en fasit, men snarere en avklaring av ulike stedshenvisninger med utgangspunkt i innsamlede data for dette prosjektet.

Storhaug er både navnet på en av de ni kommunedelene i Stavanger, og en mer spesifikk henvisning til et bestemt geografisk område i kommunedelen. I dag er det mange som først og fremst tenker på bydel (eller kommunedel) når de hører Storhaug, men opprinnelsen til navnet stammer fra **stedet Storhaug**, nærmere bestemt Storhaug gravhaug og Storhaugmarka, som er det lyse området i Nylund levekårsone (se figur 1). Dette området er for øvrig det høyeste punktet i kommunedelen. **Kommunedelen Storhaug** består som tidligere nevnt av alle de syv levekårsoner på kartet (se figur 1). Blant enkelte, særlig i den eldre generasjonen, vil **Østre bydel** være en mer naturlig betegnelse på det som i dag offisielt heter Storhaug kommunedel. Dette var det gamle navnet på bydelen og har i senere år blitt brukt en del i kommersielle sammenhenger. Betegnelsen **Stavanger Øst** derimot er av nyere dato og henviser mer spesifikt til det tradisjonelle industriområdet i Østre bydel/Storhaug kommunedel, som i stor grad sammenfaller med levekårsonene Badedammen og Lervig (se figur 1). Stavanger Øst ble blant annet brukt i planarbeid tidlig på 1980-tallet, men i dag brukes ofte Stavanger Øst og Østre bydel litt om hverandre. På folkemunne har industriområdet Stavanger Øst gjerne gått under navnet **Varmen**. Denne betegnelsen dateres langt tilbake i tid, og opphavet til navnet skyldes etter sigende at lokalklimaet var noe varmere i dette området grunnet omfattende industrivirksomhet og mye røyk fra de mange fabrikkpipene (Berg-Andersen, 1985). Et siste navn som ofte dukker opp i forbindelse med det nevnte industriområdet er **Urban Sjøfront**. Sistnevnte er navnet på utviklingsselskapet som ble etablert tidlig på 2000-tallet for å jobbe med utvikling og revitalisering av Badedammen og Lervig-området. Selv om navnet i utgangspunktet stammer fra utviklingsselskapet, har Urban Sjøfront også blitt brukt som en geografisk henvisning til transformasjonsområdet (Badedammen og Lervig) de siste 15-20 årene. En oppsummering av de overnevnte stedsnavnene finnes i tabell 2.

Tabell 2: Oppsummering av vanlige stedshenvisninger på Storhaug.

Stedsnavn	Geografisk område	Beskrivelse
Storhaug	Hele bydelen (alle levekårsoner)	Offisielt navn på kommunedel (bydel), men også spesifikk stedshenvisning til området rundt Storhaug gravhaug.
Østre bydel	Hele bydelen (alle levekårsoner)	Det tradisjonelle navnet på hele bydelen (i dag Storhaug kommunedel). Blir i dag brukt mer kommersielt med henvisning til transformasjonsområdet Badedammen og Lervig.
Stavanger Øst	Badedammen og Lervig levekårsoner	Stavanger Øst ble mye brukt i planarbeid på 1980-tallet, med henvisning til Badedammen og Lervig-området. I utgangspunktet et mer avgrenset geografisk område enn Østre bydel, men brukes i dag ofte synonymt med Østre bydel.
Varmen	Badedammen og Lervig levekårsoner	Tradisjonell henvisning til det tidligere industriområdet som i stor grad sammenfaller med Badedammen og Lervig levekårsoner. 'Varmen' ble brukt på folkemunne og var en mye mer belastet betegnelse enn 'Stavanger Øst'.
Urban Sjøfront	Badedammen og Lervig levekårsoner	Urban Sjøfront er av nyere dato og stammer fra navnet på utviklingsselskapet som ble etablert for å jobbe med revitalisering av Stavanger Øst.

3 Storhaug – fra arbeiderkultur til hipsterkultur

Storhaug har tradisjonelt vært preget av industri. Utover 1800-tallet begynte industrialiseringen i bydelen, med sildefiske, saltbuer, og skipsverft som gradvis ekspanderte fra Vågen til Østre bydel. Fra 1801 til 1845 ble folketallet i bydelen tredoblet (Storhaug bydelsleksikon, 2001). Mot slutten av 1800-tallet overtok hermetikkindustrien og bydelen ble utbyggt med hermetikkfabrikker og støttenæringer. Frem mot første verdenskrig hadde bydelen en solid industriell base med blant annet hermetikkfabrikker, blikkemballasje, trykkerier, skipsverft, jernstøperier, tinnfabrikk, bryggeri og trelast. Ved krigens slutt i 1918 var det mer enn 40 hermetikkfabrikker i Østre bydel (Bang-Andersen, 1985). Pedersgata var tyngdepunktet for detaljhandelen. Her fantes et stort utvalg forretninger, deriblant slaktere, fiskehandlere, melkeutsalg, frukt- og tobakkshandel, gullsmed, skobutikker, blomster og mye annet. Den voldsomme veksten frem mot første verdenskrig blir etter hvert avløst av økonomisk tilbakegang i mellomkrigstiden. Svikt i eksportmarkedene og råstoffmangel førte til flere konkurser, eierskifter og økt arbeidsledighet. I begynnelsen av 1930-årene var 20 prosent av alle yrkesaktive menn i Stavanger uten arbeid (Bang-Andersen, 1985). Mot slutten av 1930-tallet bedres situasjonen noe, og gjennom krigen er det igjen stor etterspørsel etter hermetikkprodukter. Hermetikkfabrikkene i Østre bydel produserer for fullt gjennom krigsårene, men det er stort fokus på masseproduksjon til det tyske markedet og lite på innovasjon og modernisering (Storhaug bydelsleksikon, 2001). Ved krigens slutt var det derfor et stort moderniseringsbehov i næringen, men optimismen var stor og opprettelsen av Norges Hermetikkfagskole (1952) og Hermetikkindustriens kontrollinstitutt (1953) ga tro på at hermetikkindustrien hadde en fremtid. Utover 1950-tallet var det igjen full produksjon i Østre bydel, og ledigheten fra 1930-årene var snudd til mangel på arbeidskraft (Bang-Andersen, 1985). Utviklingen i bydelen mellom 1850 – 1950 gjør at Storhaug etter hvert blir en bydel med klang av industri og arbeidsfolk, og bilder fra 1950-tallet vitner om nettopp dette (bilde 1).



Bilde 1: Fabrikkipipene stod tett i tett i Østre bydel, som i en periode var Norges mest konsentrerte industriområde. Bildet er fra tidlig 1950-tallet og viser Vestlandske Gummivarefabrikk (nå Johannes læringsenter) midt i bildet og Stavanger Tinnfabrikk (nå sykehjem og skoletomten) til venstre med det 60 meter høye hagtårnet.

En av informantene som har opplevd bydelen den gang beskriver det slik:

Oppveksten her på 50-tallet var fantastisk. Det var et eldorado av alt mulig. Alle fabrikkene var jo åpne så du kunne gå å få røykt brisling og seiekake. Det var veldig mye solidaritet i arbeiderbefolkningen, og hvis noen hermetikkbokser for eksempel hadde fått en bulk så fikk du de.

Utover 70-tallet bygges mye av industrien i Østre bydel ned. Økt importtoll i det britiske markedet, devaluering av dollaren og utbredt kjøle- og fryseteknologi gjør at flere hermetikkfabrikker får problemer. Fra midten av 1970-tallet begynner bydelen å forvitne i takt med industrien. Fra 1950 til 1984 reduseres antallet innbyggere i bydelen fra rundt 20.000 til 10.000 (Storhaug bydelsleksikon, 2001). Fabrikker legges ned, barnefamilier flytter og det skjer en forgubbing i området. En informant forklarer det slik:

Da jeg flyttet til Storhaug på slutten av 70-tallet var dette en bydel i tilbakevekst. Barnefamiliene hadde flyttet ut til nye boområder som Bekkefaret. Det var nesten ikke barn i området. Det var nedslitt, det var hus med utedøer i nærheten.

En annen informant deler dette inntrykket:

Østre bydel tidlig på 80-tallet var ille. Det var mye som stod tomt, mye lagerbygg og forfall. Til og med Pedersgata visnet hen.

I denne perioden er det hyppige debatter om Østre bydel i lokal presse. I en sak fra Stavanger Aftenblad datert 30. april 1987 står det følgende:

Bydelen har lidd sterkt under den alminnelige omstillingen i næringslivet. I dette området lå mesteparten av byens tradisjonelle industri. Bedrifter er lagt ned. Virksomhet er flyttet. Arealer står tomme eller blir benyttet altfor dårlig. Fortsatt utbygging på Forus vil forsterke denne negative utviklingen.

Noen uker senere står det følgende:

Østre bydel er i dag Stavangers bakgård. Men ved å blande boliger og lettere industri kan dette området bli levende igjen. Her er det så mange muligheter. De gamle fabrikkbygningene kan gi plass til både industri og boliger» (Stavanger Aftenblad, 12/05/1987).

Avisutklippene og informantbeskrivelsene fra 80-årene vitner om en bydel i forfall som står sentralt i byutviklingsdebatten i Stavanger. Ved siden av tomme og nedslitte lokaler, er trafikksituasjonen noe som bidrar til å forringe bomiljøet i bydelen. Dette gjelder særlig etter åpningen av Bybrua i 1978, noe som førte til mer gjennomgangstrafikk tett på boligområdene, med påfølgende støy, eksos og farlige situasjoner for myke trafikanter (Bang-Andersen, 1985).

Forfallet skjer i en tid hvor byen ellers opplever betydelig vekst og optimisme som følge av en ekspansiv oljeindustri. I den spede begynnelsen var det riktignok tilløp til at oljeindustrien skulle få fotfeste i Østre bydel ved at tomme lokaler ble tatt i bruk av oljeselskaper, blant annet *Norrige Hermetikkfabrikker* som omstilte seg til kontorutleieselskap for oljenæringen. Den første forsyningsbasen (*Norsea*) ble etablert ytterst på Strømsteinen (ved Badedammen) og selskaper som Aker og Statoil hadde virksomhet i bydelen (Storhaug bydelsleksikon, 2001). Til tross for dette kom Østre bydel raskt i skyggen av de nye næringsområdene på Forus og i Dusavik.

Utover 80-tallet kommer de første initiativene til en revitalisering av bydelen. Næringsforeningen Stavanger Øst (NSØ) etableres i 1982, og i samarbeid med Stavanger kommune, Stavanger handelsforening og Stavanger håndverk og industriforening engasjerer de Asplan (nå Asplan Viak AS) for å gjennomføre et utredningsprosjekt. Dette arbeidet resulterer i rapporten «*Prosjektområdet Stavanger Øst*» som publiseres i mai 1983. Rapporten fokuserer i all hovedsak på kjerneindustriområdet i Østre bydel (Badedammen og Lervig-området, se figur 1) og hvilke tiltak som kan gjøres for å tiltrekke ny næringsvirksomhet. Dette området er på folkemunne kjent som 'Varmen', men omtales i rapporten som 'industriområdet Stavanger Øst'. En som var tett på utredningsarbeidet den gang forklarer bakgrunnen for dette valget:

Stavangerfolk visste jo hvor 'Varmen' var, og det hadde et veldig dårlig rykte. I arbeidet med revitalisering av bydelen ønsket noen av oss å bruke 'Varmen', med slagordet 'Velkommen inn i Varmen'. Den ideen prellet fullstendig av hos de fleste, det var lik som forbudt å bruke 'Varmen'. Derfor ble det Stavanger Øst.

Rapporten peker blant annet på en uhensiktsmessig infrastruktur for næringslivet, hovedsakelig adkomsten til og fra bydelen, men og andre forhold som dårlig elektrisitetsforsyning, dårlig organisering knyttet til salg og leie av lokaler, samt tomter som var lite egnet for arealkrevende virksomhet. Nærhet til sentrum og boligområder ble trukket frem som hovedstyrkene til 'Stavanger Øst', men i en tid hvor privatbilismen spilte en sentral rolle i planarbeidet oppstod det nye utbyggingsområder som var bedre tilrettelagt for næringslivet. Ved siden av svakheter knyttet til adkomst og infrastruktur peker rapporten på behovet for å øke attraktiviteten og bedre omdømmet til 'Stavanger Øst' ettersom '*området er belastet og ikke har den beste klang*' (Prosjektområdet Stavanger Øst, 1983:41). Rapporten konkluderer med at 40 prosent av boligene i prosjektområdet er i *nokså dårlig vedlikeholdsmessig stand* eller er *saneringsmodne*. Denne observasjonen stemmer godt med beskrivelser som finnes i annen dokumentasjon (eksempelvis avisoppslag) fra 80-årene, hvor begreper som forslumming, stagnasjon og rønner og skrot brukes med henvisning til 'Varmen'.

Selv om store deler av 80-tallet handlet om utredninger, visjoner og planer for Østre bydel, ble det også gjennomført konkrete tiltak og prosjekter for å øke attraktiviteten til bydelen, blant annet ryddedugnader, beplantning og andre forskjønnende tiltak. Mye av dette arbeidet ble organisert som et felles løft med bidrag fra næringsliv, grunneiere, kommunen og andre interessenter, gjerne under slagordet '*Opp med dampen for en bedre bydel*'.



Bilde 2: Vårryddekampanje på Storhaug i 1983. Dampveivalsen har blitt et symbol på 'Stavanger Øst'

Mot slutten av 1980-tallet og utover 1990-tallet var det en del bedrifter som hadde tilholdssted i Stavanger Øst, men det var fortsatt få som bodde der og området var nedslitt og preget av lite sosial kontroll. Dette hadde riktignok en viss tiltrekningskraft for enkelte mennesker, men for mange ble området på denne tiden assosiert med begreper som slum og utrygt. Flere av de vi intervjuet forteller om et ganske røft miljø som preget området på den tiden. Dette inntrykket var kanskje spesielt fremtredende blant de som kom fra andre bydeler, hvor enkelte forteller at de ikke fikk lov av foreldrene å ferdes i Stavanger Øst. En av informantene beskriver det slik:

'Det var litt politi og røver. Mange av de som kom på kant med samfunnet eller falt utenfor, oppholdt seg i Stavanger Øst'

Utover 1990-tallet vokste det samtidig frem et kreativt miljø med kunstnere og musikere i Stavanger Øst. De gamle lokalene til Tou Bryggeri ble et samlingspunkt som blant annet fungerte som øvingslokaler. Ved årtusenskiftet ble utviklingen av Stavanger Øst-området mer målrettet og ambisiøs. Sentrale brikker i denne utviklingen var etableringen av byutviklingsselskapet *Urban Sjøfront*, som lanserte sin visjon i 1999, og kulturinstitusjonen *Tou Scene* (2001). Andre viktige forhold som spilte inn var åpningen av Storhaugtunnelen (2001) som, sammen med åpningen av Bergelandstunnelen noen år tidligere (1989), bedret adkomsten til bydelen samtidig som en lyktes med å drenere mye trafikk og støy bort fra boligområdene.



Bilde 3: Tou Scene, og miljøet rundt Tou Scene, spilte en viktig rolle i revitaliseringen av industriområdet Stavanger Øst. Det tidligere bryggeribygget er et av mange eksempler på gamle industrilokaler som har fått nytt innhold i bydelen de siste 20 årene.

Den sosiale infrastrukturen som allerede var til stede i området, med et kreativt miljø i spissen, spilte også en avgjørende rolle i revitaliseringen av Stavanger Øst. Etter hvert kom det flere kommersielle aktører på banen og området ble etter hvert svært attraktivt for utbyggere. Boligbyggingen fortsatte i raskt tempo i takt med den pågående transformasjonen av området, noe den voldsomme befolkningsveksten i Badedammen og Lervig levekårsone viser (se tabell 1). I dag fremstår Stavanger Øst som et urbant og kreativt bydelssentrum, med flere kafeer, restauranter og treningssenter. Området har også tiltrukket seg annen næringsvirksomhet, med en rekke arbeidsplasser innenfor blant annet kulturnæringen og annen faglig og forretningsmessig tjenesteyting.

Til tross for den utviklingen som har skjedd de siste 20 årene, viser levekårsanalyser at Storhaug, særlig deler av transformasjonsområdet Stavanger Øst (Badedammen), har en større opphopning av levekårsutfordringer sammenlignet med de andre kommunedelene. Dette er bakgrunnen for at kommunen nå gjennomfører en områdesatsing på Storhaug. De neste kapitlene vil fokusere mer på dagens situasjon, herunder en grundigere gjennomgang av levekår og livskvalitet på Storhaug, samt innspill fra innbyggerne som bor her.

4 Stolthet og fordom: forestillinger om Storhaug

Stedsbilder sier noe om hvordan folk opplever steder, og hvilke meninger og assosiasjoner som tillegges et geografisk område (Cresswell, 2004). Stedsbilder er gjerne knyttet til identitet og kultur, og kan skapes av en rekke aktører, blant annet lokalbefolkningen, utbyggere, politikere og media. Det er ofte flere forestillinger knyttet til et sted, og steder blir gjerne oppfattet veldig forskjellig. Eksempelvis kommer det frem gjennom intervjuer at det er flere som opplever at media tegner et negativt og ensidig bilde av Storhaug, som mange av de som bor i bydelen i liten grad kjenner seg igjen i. Denne type ensidige fremstillinger er også noe en kjenner igjen fra andre levekårsutsatte områder, hvor det til stadighet blir tatt til orde for en mer nyansert fremstilling av bydelene og de menneskene som bor der. I nordisk kontekst har dette blant annet blitt hyppig diskutert i forbindelse med Rosengård bydel utenfor Malmø, hvor flere opplever at mediebilder og politisk retorikk fremmer en virkelighet som i liten grad samsvarer med virkeligheten til mange av de som bor der (Fagbladet, 2018). Dette temaet ble også diskutert i NRK-saken 'Vold, krim, skitur og taco', som ble publisert 17 januar 2021, med særlig henvisning til Groruddalen (NRK, 2021). Blant folk vi har snakket med på Storhaug, er levekårsutfordringer og andre negative karakteristika lite til stede i de dominerende stedsbildene som blir formidlet. Forestillingene om Storhaug er først og fremst formet av bydelen sin historiske og kulturelle egenart, og i den forbindelse er det særlig to fremtredende oppfatninger som løftes frem: (1) *Arbeiderklassebydelen Storhaug* og (2) *Den urbane bydelen Storhaug*. Disse to stedsbildene representerer på mange måter den historiske utviklingen i bydelen (kapittel 3), der bildet som tegnes av yngre innflyttere gjerne er det urbane, mens de med lang fartstid i bydelen i større grad identifiserer seg med det industrielle og arbeiderklassebydelen.

4.1. Arbeiderklassebydelen Storhaug

Frem til hermetikkindustrien gradvis forsvant utover 1970-årene var bydelen et industrielt tyngdepunkt. Før bilen ble allemannseie bodde arbeiderne gjerne nært fabrikkene, noe som også var tilfelle på Storhaug (Bang-Andersen, 1985). Arbeiderklassen fikk derfor stor betydning for den kulturelle og sosiale utviklingen i bydelen. Det er imidlertid ulike oppfatninger om hva arbeiderklassebydelen er, og hvilke egenskaper og kvaliteter som knyttes til stedsbildet, som en informant påpeker:

Omdømmet har nok vært litt rufsete fra utsiden, men vi som vokste opp på Storhaug bærer det med stolthet.

Blant de som har bodd lenge i bydelen er det mange som forteller om stigma, og at Storhaug gjerne har blitt knyttet til begreper som fattigslig og røft. Samtidig påpekes det hyppig at dette 'rufsete' omdømmet i liten grad reflekterte dagliglivet til mange av de som vokste opp i bydelen på 1950 og 1960-tallet.

Det var en og annen fyllik, men vi var aldri redde eller noe sånt. Tvert imot, det var veldig godt sambold i arbeiderbefolkningen.

Sitatet ovenfor illustrerer det som ble diskutert innledningsvis i kapitlet, at det kan oppstå definerende stedsbilder utenifra som ikke nødvendigvis gjenspeiler den virkeligheten de som bor der føler på. Dette kan i særlig grad sies å gjelde for Storhaug, som har opplevd omdømmeutfordringer i flere generasjoner, selv om narrativet har endret seg noe. På 1950- og 1960-tallet var det i stor grad skapt av arbeidermiljøet i bydelen, som igjen ble assosiert med begreper som fattigslig og alkoholisme. I 1980-årene og utover 1990-tallet var industrien mer eller mindre bygget ned, men omdømmet forble dårlig selv om stedsbildet fikk et litt annet innhold, med omtaler som slum, nedslitt, og kriminalitet (se kapittel 3). Siden 2000-tallet har området som nevnt blitt revitalisert, og begreper som 'slum' og 'nedslitt' blir sjeldent brukt i dag. Inntrykket blant flere av de vi har intervjuet er at, i den grad det eksisterer et negativt omdømme i dag, så blir det formidlet gjennom begreper som levekårsutfordringer, trangboddhet og barnefattigdom. Det er imidlertid viktig å påpeke at omdømmet til bydelen har endret seg voldsomt de siste 20 årene, og at det først og fremst er mangfoldet og de urbane kvalitetene som løftes frem i dag. Dette gjelder særlig blant unge innflyttere som i mindre grad har kjent på arbeiderklasseidentiteten, og det stigmaet som en del blant den eldre generasjonen forteller om. Dette er diskutert mer i neste avsnitt, som tar for seg det andre dominerende stedsbildet av Storhaug.

4.2. Den urbane bydelen Storhaug

I motsetning til stedsbildet som ble diskutert i forrige avsnitt, er forestillingen om det urbane Storhaug mer farget av utviklingen som har skjedd i Stavanger Øst de siste 20 årene. I løpet av denne perioden har bydelen opplevd en voldsom økning i attraktivitet. Flere av de vi har snakket med mener at Storhaug har gått fra å være 'verst' til å bli 'best' når det gjelder omdømme. For mange av dem som har flyttet til bydelen de siste årene, er det nettopp de urbane kvalitetene og mangfoldet som løftes frem som den viktigste tiltrekningskraften. Derfor er det også naturlig at 'det urbane Storhaug' danner et av de mest dominerende stedsbildene av bydelen:

Storhaug har et mangfold og en 'urban kulhet' som en ikke finner i de andre bydelene. Mange av de andre bydelene er liksom mer homogene og kjedelige.

I forestillingen om det urbane Storhaug blir ofte disse kvalitetene trukket frem:

- Restauranter, kaféer, bakerier og puber.
- Treningscenter, og andre treningstilbud.
- Godt kulturtilbud, med Tou scene i spissen.
- Det fysiske miljøet, med mye gatekunst, gjenbruk av tidligere fabrikklokaler og parker.
- Mye liv og røre, og ildsjeler som drar i gang ulike aktiviteter og arrangementer, eksempelvis *Spiselig byfest* og *Lervigfestivalen*.

De overnevnte punktene oppsummerer kvaliteter som i liten grad eksisterte før årtusenskiftet. Det 'urbane Storhaug' har derfor hatt mye kortere tid til å etablere seg som et dominerende stedsbilde sammenlignet med 'arbeiderklassebydelen Storhaug', som har blitt skapt gjennom generasjoner. Det at 'urbane Storhaug' likevel løftes frem på lik linje med 'arbeiderklassebydelen Storhaug' handler nok i stor grad om at bydelen har en forholdsvis ung befolkning (figur 3), med mange innflyttere (se tabell 1) som ikke nødvendigvis har en historisk tilknytning til bydelen.

Samtidig er det en del som føler at de to dominerende stedsbildene utfyller hverandre gjennom at industrihistorien og arbeiderklassekulturen er en viktig del av det urbane uttrykket i bydelen.

Selv om Storhaug bydel strekker seg til Stavanger sentrum (se figur 1), er mange tydelige på at sentrumsområdene (levkårsoner Sentrum, se figur 1) ikke inngår i forståelsen av hva som er det urbane Storhaug. Snarere tvert imot er det mange som mener at det urbane miljøet i Stavanger Øst er et eget avgrenset bydelssentrum som har andre kvaliteter enn Stavanger sentrum, selv om det bare er en kort spasertur som skiller områdene. Akkurat hvor dette skillet går er det noe uenighet om, men mange peker på området rundt Bybrua og Kjelvene som en naturlig grense. Det er imidlertid svært delte meninger om i hvilken grad det er ønskelig å knytte sammen Stavanger sentrum og Stavanger Øst til et mer sammenhengende sentrumsområde. Enkelte mener at et sammenhengende sentrumsområde vil være ødeleggende for den 'urbane kulheten', det industrielle uttrykket, og det lave tempoet (sammenlignet med Stavanger sentrum) som skaper den unike atmosfæren i Stavanger Øst. Andre mener at sentrumsområdene i større grad bør knyttes sammen for å stimulere til utvikling i et større geografisk område. Dette gjelder særlig deler av Pedersgata og området under Bybrua.

Som tidligere nevnt utgjør Storhaug bydel et mye større geografisk område enn Stavanger Øst (se tabell 2). Sistnevnte synes likevel å ha stor betydning for hvilke stedsbilder som knyttes til bydelen som helhet. Det at Stavanger Øst-området, både historisk og i nåtid, har hatt så stor definisjonsmakt for hele bydelen, er også noe som påpekes under intervjuene:

Hele bydelen har lidd av et rufsete omdømme, men vi har alltid hatt boligområder med 'Eiganes-kvaliteter' her på Storhaug.

Sitatet ovenfor peker på behovet for å trekke frem noen egenskaper og kvaliteter ved 'boligområdet Storhaug', som i liten grad kommer til syne i de dominerende stedsbildene av bydelen. Funnene av styrker og svakheter med bydelen viser at Storhaug, for mange, først og fremst er en bydel med trivelige boligområder og nabolag, med nærhet til skole, fritidsaktiviteter og turområder (se kapittel 5). Selv om dette kan virke åpenbart for de som bor der, er det likevel viktig å fremheve denne 'delen av Storhaug' ettersom den fort kan havne litt i skyggen av de dominerende stedsbildene. Dette gjelder særlig forestillinger 'fra utsiden', der den særegne historien og utviklingen i Stavanger Øst-området har vært spesielt toneangivende i å forme det som mange opplever som generaliserende og lite nyanserte stedsbilder av Storhaug. I det neste kapitlet skal vi se nærmere på styrker og svakheter med Storhaug, samt hva folk som bor der tenker om den videre utvikling av bydelen. I så måte har kapitlet som hensikt å gi en mer nyansert fremstilling av situasjonen på Storhaug enn det som typisk kommer frem gjennom stedsbildene.

5 Styrker og svakheter med Storhaug

Innspill om styrker og svakheter fra innbyggere kan være nyttig lærdom å ta med seg videre i arbeidet med områdesatsingen på Storhaug. Det kan si noe om hvilke kvaliteter en bør videreføre og forsterke, og hvilke områder det kan være hensiktsmessig å rette innsats mot for å bedre sosiale og miljømessige levekår. Dette kapitlet oppsummerer noen hovedfunn over styrker og svakheter basert på intervjuer og samtaler med personer som bor og/eller jobber i bydelen. Kapitlet er komplementært til det innsiktsarbeidet som allerede gjøres i arbeidet med områdesatsingen på Storhaug (se kapittel 8 og 9).

5.1 Styrker

Innledningsvis er det verdt å nevne at det rapporteres om generell høy trivsel i bydelen. En nullpunktsanalyse som ble gjennomført av Sentio Research i 2019 viser at hele 89 prosent av respondentene (n = 1115) i svært stor grad trives i området hvor de bor (Giske Skaaren & Håskjold, 2019). Funnt fra intervjuer og samtaler vi har gjennomført i tidsrommet 2018 – 2020 brukes her til å gå nærmere inn på noen av forholdene som bidrar til å gjøre Storhaug attraktivt.

Det jeg liker best med Storhaug er mangfoldet.

Sitatet ovenfor peker på en kvalitet ved bydelen som blir hyppig nevnt i samtaler og intervjuer. Mangfoldet på Storhaug blir nesten utelukkende omtalt som en styrke, og brukes gjerne med henvisning til både menneskene som bor i bydelen, variasjonen i arrangementer og kulturtilbud, samt det fysiske miljøet og arkitektoniske uttrykket. På bakgrunn av informasjonen som har kommet frem gjennom datainnsamlingen, er det mulig å skille mellom *det fysiske mangfoldet*, *det sosiale mangfoldet* og *det kulturelle mangfoldet*. Disse tre forståelsene av mangfold, og styrkene knyttet til disse, er diskutert mer nedenfor.

Det fysiske mangfoldet

En viktig del av mangfoldet på Storhaug handler om variasjoner i omgivelsene og det fysiske miljøet. Her pekes det særlig på kombinasjonen av rolige bo- og rekreasjonsområder og det urbane miljøet med kontorlokaler, handel og service. I denne sammenheng blir også umiddelbar nærhet til gode turmuligheter og grøntområder med sti langs sjøfronten trukket frem som styrker ved det fysiske miljøet. Flere peker på at denne variasjonen gir bydelen både urbane og 'landlige' kvaliteter. Det er mulig å bo sentrumsnært og ha en urban livsstil, men samtidig være avskjernet fra støyen og tempoet en vanligvis forbinder med urbane områder. For mange er det nettopp denne kombinasjonen som er tiltalende, noe som også kommer frem i nullpunktsanalysen fra Sentio Research (2019). Nullpunktsanalysen viser at hele 61 % av respondentene (n=1113) benytter seg av kulturtilbudet i bydelen noen ganger i måneden eller hyppigere. Samtidig bruker hele 90 % av respondentene (n=1112) natur og friluftsområdene på Storhaug noen ganger i måneden eller hyppigere. På bakgrunn av dette er det mange som peker på at det fysiske mangfoldet på Storhaug gir stor fleksibilitet i forhold til hvordan en ønsker å bo og leve.

En annen viktig grunn til at det fysiske miljøet oppleves mangfoldig er kombinasjonen av nye boligkomplekser og urbane grøntområder som står i kontrast til gatekunsten og de mange renoverte eller forlatte industrilokalene. Flere peker på at brytningen mellom det industrielle og det moderne skaper en egen atmosfære i bydelen som gjør det spennende å ferdes på Storhaug. Mange er opptatt av å bevare denne særegenheten i den videre utviklingen av Storhaug. I forlengelsen av dette er det enkelte som også reiser en viss bekymring for om ytterligere utbygging av nye boligkomplekser vil være ødeleggende for stedets særegenhet (se kapittel 5.2).

Det sosiale mangfoldet

En annen styrke mange løfter frem er det sosiale mangfoldet som finnes på Storhaug. Dette er knyttet til den store variasjonen av typer mennesker som bor i bydelen og forskjeller i sosioøkonomisk og kulturell bakgrunn. Storhaug har for eksempel høyere innvandrersandel enn kommunen ellers (se figur 4). Flere av de vi har snakket med peker på at dette har bidratt til mye toleranse og raushet for 'annerledeshet' i bydelen. En innflytter fra en annen bydel i Stavanger forklarer det slik:

Du kan være deg selv på Storhaug. Det er lite snobberi og statusjag.

Dette inntrykket kommer til uttrykk i litt ulike former under flere av intervjuene:

Vi vet at det er store forskjeller i familieinntekt, men vi snakker ikke om det.

Storhaug er godt egnet for innflyttere for her er alle velkomne.

Sitatene ovenfor tyder på at flere kjenner på en slags 'Storhaug kultur' som skapes og reproduseres gjennom utveksling på tvers av samfunnslag og kulturer. Blant de vi har snakket med løftes dette frem som en viktig styrke med Storhaug, og flere mener at dette er noe av det som har gjort Storhaug så attraktivt for innflyttere de siste 15 årene. Samtidig er enkelte skeptiske til det de mener er en gentrifisering på Storhaug, og i hvilken grad dette er en trussel for det sosiale mangfoldet. Som en som jobbet i helsesektoren med mye kontakt med familier på Storhaug sa:

Jeg håper at vanlige folk fremdeles har råd til å bo på Storhaug etter områdesatsingen.

Dette grunner i en bekymring for økte bo- og levekostnader, som kan føre til en ekskludering av grupper med lavere inntekt. Det finnes ingen forskning som har undersøkt om dette skjer på Storhaug, men problemstillingen er relevant, særlig i gentrifiseringsområder med høy andel beboere som leier bolig (Slater, 2010). I ytterste konsekvens kan høye bo- og levekostnader føre til det Lie Andersen og Ljunggren (2014) kaller 'gylne ghettoer', der velstående og ressurssterke mennesker lever adskilt fra andre og blir lite integrert i samfunnet. Forfatterne argumenterer at dette kan være problematisk:

Dersom barn av rike og ressurssterke bor adskilt fra andre, vil dette kunne ha stor påvirkning på deres verdensanskuelse og syn på dem som er annerledes stilt enn seg selv. Dette leder fort til stigmatisering av nabolag (Lie Andersen og Ljunggren, 2014).

Det er ingenting som tyder på at en slik utvikling skjer på Storhaug, men problemstillingen er verdt å løfte frem i lys av områdesatsinger og andre gentrifiseringsprosesser, som gjerne kan medføre en endring eller utskiftning blant beboere innenfor et avgrenset geografisk område. I den sammenheng bør målsetningen være å legge til rette for en variert befolknings sammensetning når det gjelder inntekt, alder og kulturell bakgrunn.

Det kulturelle mangfoldet

Det kulturelle mangfoldet forstås her som aktiviteter, tilbud og handel som gir bydelen innhold. Den kulturelle dimensjonen skiller seg på denne måten fra det fysiske (omgivelsene) og det sosiale (menneskene) mangfoldet i bydelen. Her er det mangfoldet i kulturtilbud, arrangementer og 'ting man kan gjøre' som trekkes frem som en viktig styrke blant de vi har snakket med. Dette gjelder både rene kulturtilbud som konserter, utstillinger og lignende, hvor kulturinstitusjonen *Tou* har en fremtredende rolle, men også variasjonen i serveringssteder. Videre nevnes ulike former treningstilbud, eksempelvis yoga og utendørs treningsanlegg. Flere trekker også frem at det finnes en del mindre og større arrangementer, for eksempel *Spiselig byfest*, som gjerne er startet av folk som bor eller jobber i bydelen. Summen av det kulturelle mangfoldet gir bydelen innhold og skaper mye liv og røre. Det er imidlertid viktig å påpeke at mye av dette 'innholdet' i stor grad er kommersielle tilbud som har vokst frem i transformasjonsområdet Badedammen-Lervig for å betjene unge voksne og voksne, som utgjør en stor del av innbyggerne i bydelen (se figur 3).

Når det gjelder spørsmål om innhold for barn og ungdom, så er det tydelig at mange opplever at tilbudet er mer ensidig. Dette gjelder dels de organiserte fritidstilbudene, men særlig uformelle treffpunkter hvor barn og ungdom kan møtes innendørs (se kapittel 5.2). Her er det viktig å nevne at innspill om få treffpunkter for barn og unge ble hentet inn før områdesatsingen etablerte aktivitetshuset *Kvitsøygata 3 (K3)*. K3 har siden åpningen i august 2019 blitt fylt med en rekke aktiviteter og arrangementer, blant annet ungdomsklubb (13-17 år) og juniorklubb (5-7 klasse) (se kapittel 8.2.3). Det er vanskelig å si i hvor stor grad K3 har lyktes i å fylle behovet for bedre tilbud om innendørs møtesteder for barn og unge, særlig tatt i betraktning at K3 periodevis har holdt stengt eller hatt redusert aktivitet siden mars 2020 på grunn av koronasituasjonen. Dette gjør at den reelle driftsfasen for å gjøre erfaringer og etablere seg som et viktig møtested har vært relativt kort. På et senere stadium kan det derfor være nyttig at K3 inngår som et punkt i en midtveis- eller sluttevaluering av områdesatsingen (se kapittel 8.2.3).

Gjennom drøftingen av ulike typer mangfold har flere styrker ved bydelen blitt konkretisert. De viktigste er oppsummert punktvis nedenfor.

- Nærhet til Stavanger sentrum
- Urbant, men samtidig 'landlig'
- Gode turområder, inkludert sti og badeplasser langs sjøfronten

- Spennende fysisk miljø
- ‘Storhaugkulturen’ (opplevelse av raushet, åpenhet og toleranse)
- Mange ildsjeler
- Godt kulturtilbud
- Eget bydelssentrum med handel, treningssentre og servering

Diskusjonen om mangfold har også indirekte pekt på noen forhold som innbyggere opplever som mer negative. Disse er omtalt i neste avsnitt som omhandler svakheter med Storhaug.

5.2 Svakheter

I samtaler og intervjuer fremkommer det at svakheter gjerne forstås på to forskjellige måter. Den ene forståelsen handler om forhold eller utviklingstrekk som oppleves å kunne ha en direkte negativ påvirkning på attraktivitet og bokvalitet. Den andre forståelsen handler mer om forbedringspotensial eller områder som vurderes som viktige for å øke attraktiviteten, selv om dagens situasjon ikke nødvendigvis oppleves som svakheter med bydelen.

Et av problemområdene som nevnes hyppigst blant de vi har snakket med er skole- og barnehagekapasiteten i bydelen. Selv om andelen barn i bydelen relativt sett er lav (se figur 3), så har den generelle befolkningsveksten på Storhaug de siste 20 årene også ført til en stor økning i antall barn (se tabell 1). På bakgrunn av dette har det lenge vært planer om bygging av ny barneskole i bydelen, men prosessen har trukket ut. Det er tydelig at det er en del frustrasjon og misnøye knyttet til skolesituasjonen, og særlig det at byggingen har blitt utsatt i to omganger. Kapasitetsutfordringene i skole og barnehage er imidlertid en veldig konkret utfordring som i stor grad vil løses når det nye Lervigskvartalet står ferdig, etter planen i 2023-2024. Ved siden av ny skole og barnehage, så vil det nye Lervigskvartalet ha andre funksjoner som kontorer, dagligvarebutikk og flerbrukshall. Noen av de vi har snakket med peker på at selv om skole- og barnehagesituasjonen vil bedres når Lervigskvartalet står klart, så har prosessen med det som oppleves om brutte løfter og stadige utsettelse, svekket tilliten til kommunen og lokalpolitikere.

En annen bekymring som løftes frem er den pågående byutviklingen som skjer i deler av Storhaug, med kontinuerlig blokkbebyggelse bestående av små boenheter. Her er det mange kritiske røster som mener at denne utviklingen vil kunne være ødeleggende for både det sosiale og det fysiske mangfoldet som er med på å gjøre Storhaug attraktivt i dag. Argumentene som trekkes frem er mange. Et sentralt argument er at blokkbebyggelse med små boenheter i liten grad legger til rette for et blandet bomiljø som tar hensyn til demografisk variasjon. Det pekes særlig på at utviklingen er ugunstig for å tiltrekke seg familier og barnefamilier til bydelen. Noen av de vi har snakket med har selv vurdert å flytte på grunn av plassmangel, og mange kjenner familier som har måttet flytte fra bydelen som følge av lav tilgjengelighet på familieboliger. Flere nevner dette i forbindelse med skole- og barnehagesituasjonen, og opplever derfor en generell kapasitetsutfordring på Storhaug, med både små boliger, barnehageplass i andre bydeler og midlertidig skole på Midjord. Samtidig er det slik at de fleste vi har snakket med ønsker å bli boende på Storhaug på grunn av de mange kvalitetene (se kapittel 5.1), men at dette ofte vurderes som vanskelig, for eksempel i forbindelse med familieførøkelse.

Når det gjelder boligsituasjonen så er det viktig å påpeke at det er stor forskjell i boligstørrelse mellom Storhaug Nord og Storhaug Sør (se figur 2). Som tidligere nevnt består Storhaug Sør i stor grad av allerede utbygde og etablerte boligområder, mens det i Storhaug Nord har blitt bygget mye nytt de siste årene. Kritikken er derfor spesielt rettet mot boligsituasjonen i Storhaug Nord, hvor kun 19 % av boligene er 4-roms (dvs. 3 soverom) eller større (se figur 2):

Leilighetsblokker kan være bra det, men ikke de på Storhaug, for de har kun to soverom. Hvis man trenger fire soverom så er det snakk om luksusleiligheter til 7-8 millioner.

Flere peker videre på at mange av de som bor og flytter til Storhaug Nord er unge voksne som ikke nødvendigvis er i en økonomisk situasjon som gjør det mulig å flytte til større eneboliger andre steder i bydelen dersom de ønsker å etablere seg med barn. På bakgrunn av dette er det flere som frykter at det nye utbyggingsområdet (Badedammen-Lervig) vil bli en 'transit bydel' med høy leieandel, hvor mange bare vil bo for en kortere periode. Tall over leieandel bekrefter at dette nok er tilfelle i Badedammen (41,5 % leieandel), men i Lervig er andelen innbyggere som leier (26,5 % leieandel) bare marginalt høyere enn det vi finner i de mer utpregede boligområdene på Storhaug, henholdsvis Nylund (25,8 %), Varden (26,1%), og Emmaus (25,1%). Det er likevel et viktig poeng at boligstrukturen har mye å si for hvordan et område vil utvikle seg, både når det gjelder hvor homogent et område vil bli med tanke på sosialt og demografisk mangfold, og forholdet mellom eie og leie. Når det gjelder sistnevnte har noen av de vi har snakket med uttrykt bekymring for hva høy leieandel har å si for nærmiljøet. Her trekkes særlig dette med lokalt engasjement frem, både når det gjelder det å ivareta og vedlikeholde hus og hjem, men også den sosiale forankringen i bydelen, eksempelvis deltakelse i organisasjonsliv:

Vi ønsker folk som vil bosette seg her og dermed bryr seg om bydelen sin. Barnefamilier må i verste fall flytte ut, og det gjør oss forbannet.

Det virker også som enkelte er forundret over at kommunen og lokalpolitikerne snakker om trangboddhet som en levekårsutfordring, samtidig som de legger til rette for trangboddhet gjennom boligbyggingen:

Det er kritikkverdige at politikerne abdiserer totalt, og følger signalene fra næringslivet blindt. Dermed får vi en utbygging med hundrevis av mini-leiligheter. Dette forsterker da de dårlige levekårene, for en får ikke gode bomiljøer.

I tråd med sitatet ovenfor så er nok de sterkeste meningene rettet mot boligstrukturens betydning for levekår og befolkningssammensetning. Samtidig er det viktig å nevne at det også er en del som først og fremst tenker på den omfattende blokkbebyggelsen som ødeleggende for de historiske bygningene og arkitekturen som gir Storhaug det industrielle særpreget. Mange synes det er greit (til og med positivt) med en viss grad av blokkbebyggelse, men frykter at ytterligere utvikling med flere nye blokker kan føre til at det industrielle (eksempelvis historiske kontorbygg og tidligere fabrikklokaler) 'forsviner' og blir 'inneklemt' i en dominerende og mer moderne arkitektur. Denne frykten følger en økende trend hvor lokalbefolkningen og innbyggere i større grad tar en aktiv stemme i byutviklingsspørsmål som handler om arkitektur og estetikk, noe *Arkitekturopprøret Norge* er et konkret eksempel på.

Tross sterke meninger om blokkbebyggelsen og de langsiktige konsekvensene dette kan ha for det sosiale og fysiske mangfoldet på Storhaug, så påpeker flere at det nok har vært et nødvendig ledd i utviklingen som har skjedd de siste 15-20 årene. Selv om enkelte virker å være utelukkende kritiske til blokkbebyggelsen og utviklingen i Stavanger Øst, så er flertallet av de vi har snakket med mer opptatt av veien videre. For mange virker det derfor å være et spørsmål om en bør bremse byggingen av blokker med små boenheter, snarere enn en negativ holdning til det som allerede er bygget. For sistnevnte gruppe er nok derfor holdningen mer at 'det holder nå' eller 'hit, men ikke lengre'.

En annen svakhet som løftes frem er aktiviteter og møtesteder for barn og unge. En veldig stor del av tilbudet som har kommet til bydelen de siste 15 årene er kommersielle tilbud som først og fremst retter seg mot voksne. Eksempler på dette er ulike kulturtilbud, restauranter, kafeer, utesteder og treningssentre. Summen av dette tilbudet er også en viktig styrke ved bydelen (se 5.1). Samtidig er det viktig å poengtere at barn og unge i liten grad faller inn under den målgruppen som dette tilbudet først og fremst oppleves som en styrke for. I denne forbindelse er det særlig behov for mer uorganiserte aktiviteter og møtesteder som løftes frem. Steder der unge kan 'henge', og drive med ulike typer aktiviteter og underholdning som det legges til rette for. Noen av foreldrene vi har snakket med opplever at det mangler denne type tilbud i bydelen. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å nevne at tilgang til både det organiserte og uorganiserte tilbudet oppleves noe forskjellig, blant annet ut ifra hvor i bydelen en bor. Dette samsvarer med funn fra trivselsundersøkelsen gjennomført av Sentio Research (2019), som viser at tilfredsheten med fritidstilbudet for barn og unge varierer endel mellom levekårsonene. I sentrum er det lavere tilfredshet med *organisert fritidstilbud* enn i levekårsonene som ligger i de mer utpregede boligområdene i sør, som Varden og Emmaus. Når det gjelder *fritids- og ungdomsklubber* er situasjonen motsatt, med høyere tilfredshet i sentrum enn de øvrige levekårsonene. Dette kan nok henge sammen med at både Metropolis (kulturhus for unge) og Storhaug ungdomsklubb (Kvyksmarka) på daværende tidspunkt hadde en sentrumsnær beliggenhet.

Nedenfor beveger vi oss mer inn på noen viktige områder som flere av de vi har snakket med vurderer å ha forbedringspotensial snarere enn at det anses som svakheter. I denne sammenheng er det kommet flere innspill, men det er særlig forbedringer i kollektivtilbudet og utbedring av eksisterende grøntområder som blir hyppig nevnt.

Når det gjelder kollektivtilbudet er det særlig to forhold som påpekes. Det første er at busstilbudet oppleves å kun dekke deler av Storhaug, langs traseen hvor busslinje 4 (per 2020) går. Denne traseen går gjennom store deler av det nye utbyggingsområdet i Stavanger Øst, men dekker ikke de mer etablerte boligstrøkene i Nylund og Varden (se figur 1). Dette innspillet kan sees i sammenheng med undersøkelsen til Sentio Research (2019) som viser at tilfredsheten med kollektivtilbudet er dårligst blant de som bor i Nylund og Varden². Til sammenligning er tilfredsheten høyere i de sentrumsnære levekårsonene, hvor det er kortere vei til kollektivknutepunkter som Klubbegata. Et annet innspill, som i større grad er gjeldene for hele bydelen, handler om at direkte-forbindelsen sørover oppleves som dårlig. Mange av de vi har snakket med ønsker flere ruter (eller avganger) som går direkte over Strømsbrua til og fra

² Det er viktig å påpeke at kollektivtilbudet i Nylund og Varden er forbedret etter at undersøkelsen til Sentio Research og følgeforskningen ble gjennomført. Høsten 2020 fikk rute 13 (Godalen) 215 nye avganger i uken. En ny trivselsundersøkelse tilsvarende Sentio Research (2019) vil kunne si noe om effekten av dette.

områdene hvor folk jobber, eksempelvis Forus, universitetsområdet/Ipark og sykehusområdet. Flere sier dagens tilbud gjør det lite attraktivt å reise kollektivt til og fra jobb ettersom en først må reise inn til sentrum for å skifte buss. Dette innspillet blir særlig viktig å ta med seg i tiden fremover da en vil være avhengige av en høy kollektivandel for å unngå mye trafikk og kødannelse i forbindelse med all aktiviteten som vil knyttes opp til det nye Lervigskvartalet og den nye brannstasjonen i Lervigbukta.

Et annet sentralt innspill som går igjen i flere av intervjuene er behovet for utbedring av eksisterende parker og lekeplasser i bydelen. Grønnstruktur og blågrønne kvaliteter er en forutsetning for å skape gode bymiljø. Dette gjelder særlig i områder med høy folketetthet og blokkbebyggelse hvor en ofte ikke har egen hage eller annet privat uteområde. Tilgang til attraktive parker, lekeplasser og andre utendørs møtesteder kan derfor sies å være særlig viktig i den videre utviklingen av Storhaug. Blant de vi har snakket med er det flere som mener at det er et stort potensial for å utbedre parker og lekeplasser som allerede finnes, som i liten grad brukes av de som bor der i dag. Eksempler på områder som gjerne oppleves å ha større potensial enn dagens bruk tilsier er Johannesparken og Kyviksmarka. Samtidig trekkes det frem eksempler på områder der en har lykket med å etablere gode utendørs møteplasser, blant annet uteområdet ved Extra Lervig og Ostehuset, og den nye lekeplassen ved Kjelvene. Disse som nevnes her er kun eksempler som har dukket opp under intervjuer og samtaler. I det videre innsiktsarbeidet kan det derfor være nyttig med en grundigere og mer systematisk kartlegging av bruk og attraktivitet knyttet til utearealer i bydelen, for å kunne gjøre gode prioriteringer fremover.

På bakgrunn av drøftingen ovenfor kan en trekke frem følgende svakheter og/eller forbedringspotensial i bydelen:

- Skole- og barnehagekapasiteten
- Boligstruktur og for mange små boenheter
- Behov for mer aktivitet og flere/bedre innendørs møtesteder for barn og unge
- Flere avganger og direkteruter i kollektivtilbudet
- Behov for å utbedre eksisterende uteområder og grøntarealer

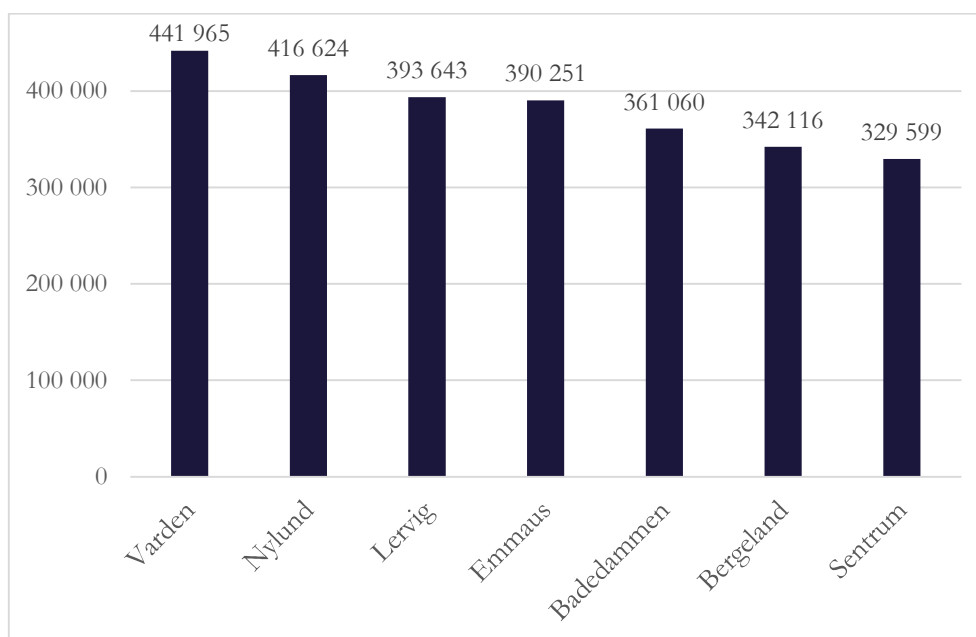
Diskusjonen rundt styrker og svakheter i bydelen gir noen indikasjoner på viktige forhold som det kan være hensiktsmessig å forsterke eller forbedre i det videre arbeidet med områdesatsingen. Det vil imidlertid fortsatt være nyttig å supplere med mer målrettet innsiktsarbeid knyttet til de nevnte styrkene og svakhetene, eksempelvis når det gjelder utbedring av uteområder.

6 Storhaug i dag: objektive levekår

De foregående kapitlene har i all hovedsak drøftet subjektive innspill med utgangspunkt i intervjuer og samtaler. Disse innspillene viser at det er generell høy trivsel blant de som bor på Storhaug, og peker videre på en del forhold som bidrar til å gjøre bydelen attraktiv. Samtidig gjennomføres det en områdesatsing på Storhaug fordi bydelen scorer dårligere på en del levekårsindikatorer sammenlignet med andre kommunedeler i Stavanger. I dette kapitlet vil vi se nærmere på Storhaug med utgangspunkt i objektive levekårsstall. Levekårsstall vil presenteres for hver av de syv levekårszonene som inngår i Storhaug kommunedel (se figur 1). Det er i alt 73 levekårszoner i Stavanger. Tallene viser i all hovedsak situasjonen slik den var i 2018, året da områdesatsingen på Storhaug startet.

6.1 Inntekt, arbeid og utdanning

Medianinntekt brukes som mål på den økonomiske situasjonen til innbyggerne i de ulike levekårszonene, og viser den inntekten flest husholdninger har etter skatt per forbruksenhet³. Figur 5 viser at det er store inntektsforskjeller i bydelen, som i stor grad sammenfaller med nord-sør skillet som ble diskutert innledningsvis (se kapittel 2).



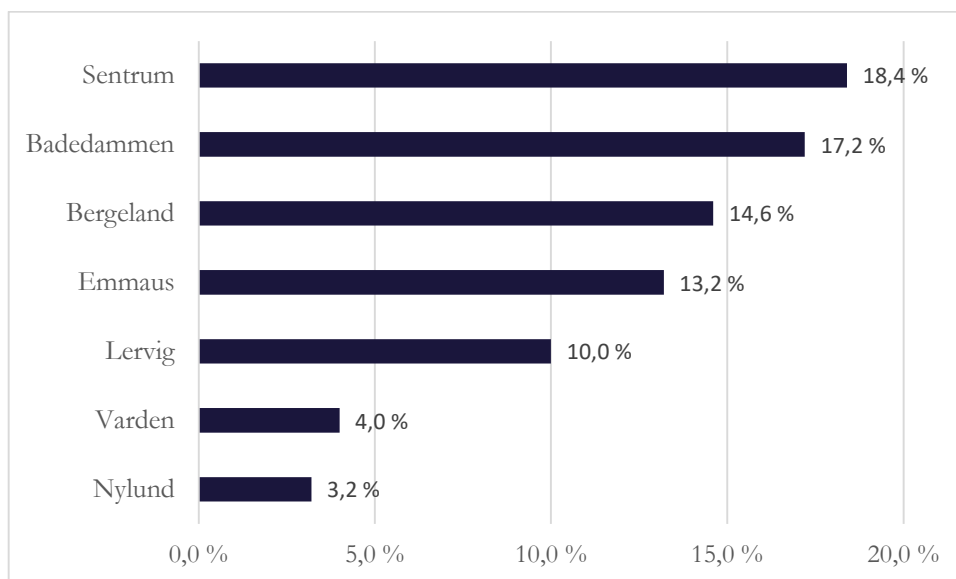
Figur 5: Medianinntekt etter skatt per forbruksenhet (2018).

Av de 73 levekårszoner i Stavanger er Badedammen, Bergeland og Sentrum blant de 8 levekårszonene med lavest medianinntekt. Til sammenligning finner vi Varden og Nylund i øvre

³ Medianinntekt etter skatt per forbruksenhet bruker EUs ekvivalentskala og er en vanlig måte å måle husholdningers inntekt. Metoden tar hensyn antallet personer i husholdningen for å si noe om den reelle kjøpekraften (se kapittel 10). Gjennomsnittlig inntekt brukes ikke da denne vil påvirkes av ytterpunktene på inntektskalaen.

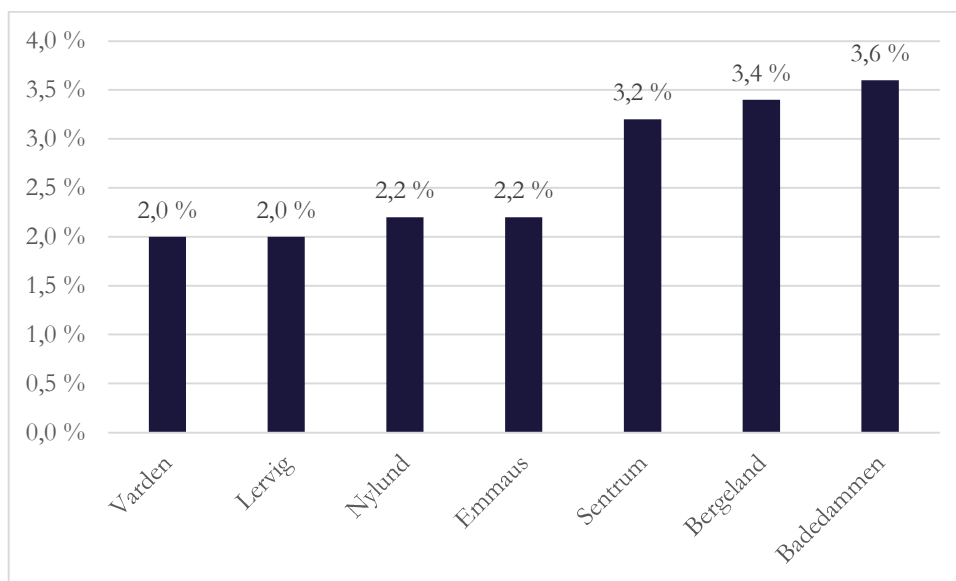
halvdel av listen over levekårsonene i Stavanger. Eksempelvis viser figur 5 at differansen i medianinntekt mellom Varden og Sentrum er i overkant av 100 000. Vi ser også store forskjeller mellom tilgrensende levekårsoner som Nylund og Bergeland (se figur 1/figur 5). Disse tallene underbygger inntrykket av at det finnes et stort sosialt mangfold i bydelen (se kapittel 5).

Det er også store forskjeller i andelen barn som lever i lavinntektshusholdninger (se figur 6). Sistnevnte er i stor grad sammenfallende med det generelle inntektsnivået (se figur 5), med høyest barnefattigdom i de nordlige delene av Storhaug. Sentrum, Badedammen og Bergeland er blant levekårsonene med høyest andel barn i lavinntektshusholdninger i Stavanger.



Figur 6: Andelen barn i lavinntektshusholdninger, EU60 (2018).

Videre viser tall fra 2018 at arbeidsledigheten er noe høyere i Sentrum, Bergeland og Badedammen sammenlignet med de andre levekårsonene på Storhaug (se figur 7). Disse tre levekårsonene var for øvrig de eneste i Stavanger som oversteg 3 prosent arbeidsledighet i 2018. Under 4 % ledighet er likevel fortsatt veldig lavt sammenlignet med det en ofte ser fra erfaringer med områdesatsinger i andre europeiske land. Eksempelvis utarbeides det i Danmark en årlig liste med 'særligt udsatte almene boligområder', hvor et av kriteriene for å havne på listen er at 40 prosent av beboerne i alderen 18-64 år står utenfor arbeidsmarkedet.



Figur 7: Arbeidsledighet på Storhaug (2018).

Videre er det verdt å nevne at ledighetstallene for 2018 er blant de laveste som har vært i Stavanger de siste 7-8 årene. Ledighetstallene for 2015 og 2016 var sterkt påvirket av oljekrisen i 2014, noe som gav stort utslag både på Storhaug og i kommunen ellers. Eksempelvis var arbeidsledigheten i Stavanger på 3,8 % i 2016 sammenlignet med 1,9 % i 2018. Ledighetstallene for 2020 var imidlertid høyere igjen på grunn av pandemien. Gjennom de siste 7-8 årene var arbeidsledigheten i Stavanger derfor på sitt laveste i 2018-2019. Dette er viktig å nevne med tanke på bruk av objektive levekårsindikatorer som effektmål i områdesatsinger, en utfordring som er diskutert mer i kapittel 7.

Dersom en tar utgangspunkt i medianinntekt (figur 5), barnefattigdom (figur 6) og arbeidsledighet (figur 7), er det tydelig at de nordlige områdene av Storhaug har større opphoping av levekårsutfordringer enn resten av bydelen og kommunen ellers. Dette mønsteret ser en i mye mindre grad når det gjelder utdanningsnivå (se tabell 3).

Tabell 3: Utdanningsnivå, personer 30-39 (2018). Lav utdanning er andelen med grunnskoleutdanning (barne- og ungdomsskole), mens høy utdanning er andelen med universitets- og høyskoleutdanning.

Levekårsone	Andel med lav utdanning (30-39 år)	Andel med høy utdanning (30-39 år)
Varden	13,10 %	62,80 %
Lervig	15,30 %	61,50 %
Nylund	19,20 %	60,70 %
Emmaus	18,50 %	61,60 %
Sentrum	20,00 %	53,30 %
Bergeland	17,20 %	57,60 %
Badedammen	13,90 %	58,40 %

Andelen med høy utdanning i Badedammen og Bergeland er bare marginalt lavere enn det en finner i de sørlige levekårssonene på Storhaug. Unntaket er Sentrum hvor avstanden er noe større.

Samtidig ser vi at andelen med lav utdanning i Badedammen og Bergeland er like lav, eller lavere, enn det som er tilfelle i de øvrige levekårsonene, med unntak av Sentrum som har en noe høyere andel med lav utdanning. Dette tyder på at utdanningsnivå i seg selv i liten grad kan forklare skjevhetene i inntekt og barnefattigdom som er i bydelen. En faktor som sannsynligvis er av større betydning, er demografien i de ulike levekårsonene. Badedammen, Bergeland og Sentrum har veldig høy andel unge voksne mellom 25-35 år, mens soner som Varden og Nylund har en mye høyere andel personer over 50 år. Etersom inntekt stiger med alder, vil alderssammensetningen i de ulike levekårsonene ha en del å si for medianinntekten. Eksempelvis var den nasjonale gjennomsnittsinntekten for de mellom 50-54 år på 677 760 i 2020, sammenlignet med 504 480 for de mellom 25-29 år. I tillegg til alderssammensetning, så vet vi at innvandrere samlet sett har et lavere lønnsnivå enn ikke-innvandrere (SSB, 2017). Det at de nordlige levekårsonene på Storhaug har en høyere innvandrersandel enn de sørlige (se figur 4), kan derfor ha betydning for de geografiske forskjellene i inntekt og barnefattigdom. Et siste forhold som i stor grad påvirker medianinntekten til husholdninger (se figur 5) er antallet personer i husholdningen. Kort forklart er det slik at til flere barn det er i en husholdning, til større er sannsynligheten for 'barnefattigdom' fordi det gir flere forbruksenheter. Vi kan imidlertid ikke si noe konkret om hvordan dette slår ut på Storhaug med utgangspunkt i demografi- og levekårstallene som presenteres i denne rapporten.

6.2 Utflytting, bolig og sosiale forhold

Flyttheppighet brukes gjerne som indikator for å si noe om stabiliteten i bomiljøet for de ulike levekårsonene. Flyttheppighet sier noe om hvor stor utskiftning av mennesker det er innenfor et geografisk område, og områder med høy flyttheppighet har gjerne lavere lokalt engasjement og deltakelse enn områder med lav flyttheppighet. Dette handler om at en i større grad ser verdien av å investere tid og ressurser i områder en ønsker å bli boende, noe som igjen forsterker tilhørigheten til nabolag og lokalmiljøet.

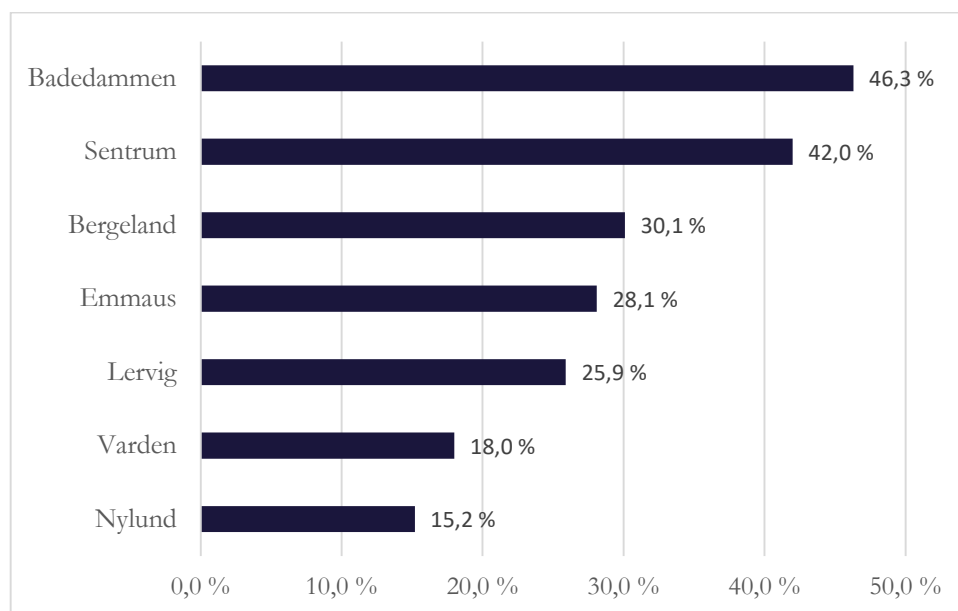
Tallene for Storhaug viser at flyttheppigheten er størst i de sentrumsnære levekårsonene Bergeland, Badedammen og Sentrum, hvor omtrent 1/3 av innbyggerne flyttet ut av de nevnte levekårsonene i 2018 (se tabell 4). Til sammenligning flyttet ca. 15 % av innbyggerne i de sørlige levekårsonene (Varden, Nylund og Emmaus) i 2018, mens Lervig befinner seg midt imellom.

Tabell 4: Andelen utflyttere og barneutflyttinger (0-5 år) på Storhaug (2018).

Levekårsoner	Andelen utflyttere (% av alle innbyggerne)	Andel barneutflyttinger (% av 0-5 åringer)
Varden	13,00 %	9,80 %
Lervig	22,00 %	25,50 %
Nylund	15,00 %	16,80 %
Emmaus	18,00 %	16,70 %
Sentrum	35,00 %	41,90 %
Bergeland	27,00 %	25,60 %
Badedammen	32,00 %	46,90 %

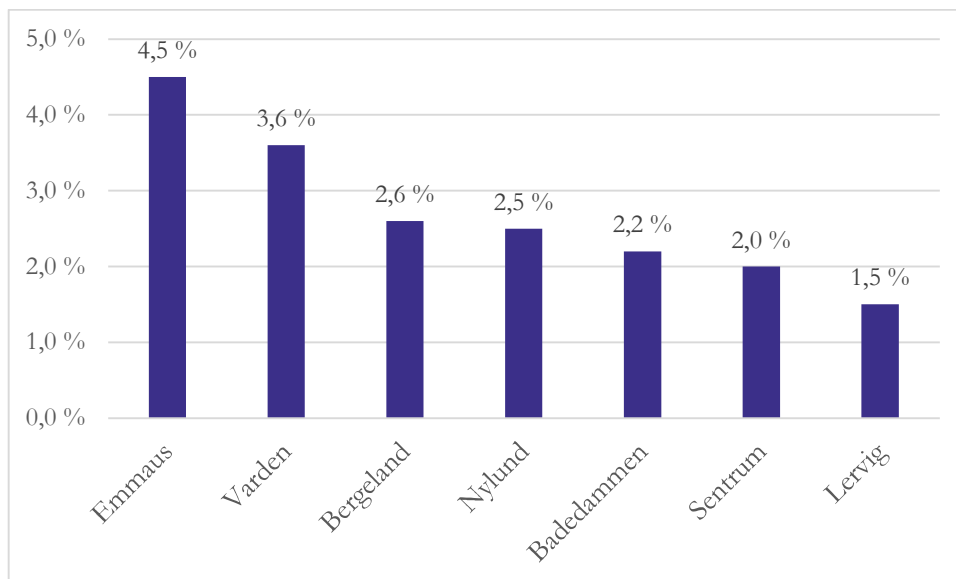
Tabell 4 viser videre at det samme nord-sør skillet gjelder for andelen barneutflyttinger, men da med enda større kontraster. For eksempel er det 46,9 % barneutflyttinger i Badedammen sammenlignet med kun 9,8% i Varden. Dette viser at barnefamilier, i større grad enn andre flytter fra de sentrumsnære levekårsonene i nord. Dette har en åpenbar sammenheng med boligstørrelsen i de nordlige delene av bydelen, hvor hele 75 % av boligene er små boenheter med 1 eller 2 soverom (se figur 2). Videre er det nok flere som ønsker å flytte til områder med mer stabile bomiljøer enn det en vanligvis finner i eller nært bysentrum. Her kan en imidlertid argumentere med at det i stor grad er boligstrukturen som skaper ustabilitet i sentrumsnære bomiljø ettersom mange små boenheter genererer mye inn- og utflytting (Husbanken, 2018). Med andre ord blir det en slags 'dobbel effekt' der boligstørrelse (plassmangel) i seg selv blir en barriere, samtidig som at andelen små boenheter skaper ustabile bomiljø på grunn av mye gjennomtrekk, noe som gjerne bidrar til å svekke attraktiviteten for barnefamilier ytterligere. Selv om de nevnte levekårsonene har en sentrumsnær beliggenhet, bør målet fremover være å legge til rette for et mer variert og stabilt bomiljø hvor blant annet barnefamilier kan ha gode oppvekstvilkår. For å lykkes med dette er en helt avhengig av et større mangfold i boligtype og størrelse (Husbanken, 2018).

Forskjeller i boligstrukturen mellom Storhaug Nord og Storhaug Sør er også tydelig dersom en ser på andelen aleneboende i bydelen (se figur 8). I Badedammen og Sentrum er det over 40 % aleneboende, sammenlignet med under 20 % i Varden og Nylund. Det at personer bor alene i husholdninger behøver ikke være problematisk i seg selv, da dette i stor grad er knyttet opp mot livsfase. Det kan imidlertid bidra til å skape mer homogene bomiljø enn det som er ønskelig med tanke på mangfold, variasjon og positive nabolageffekter.



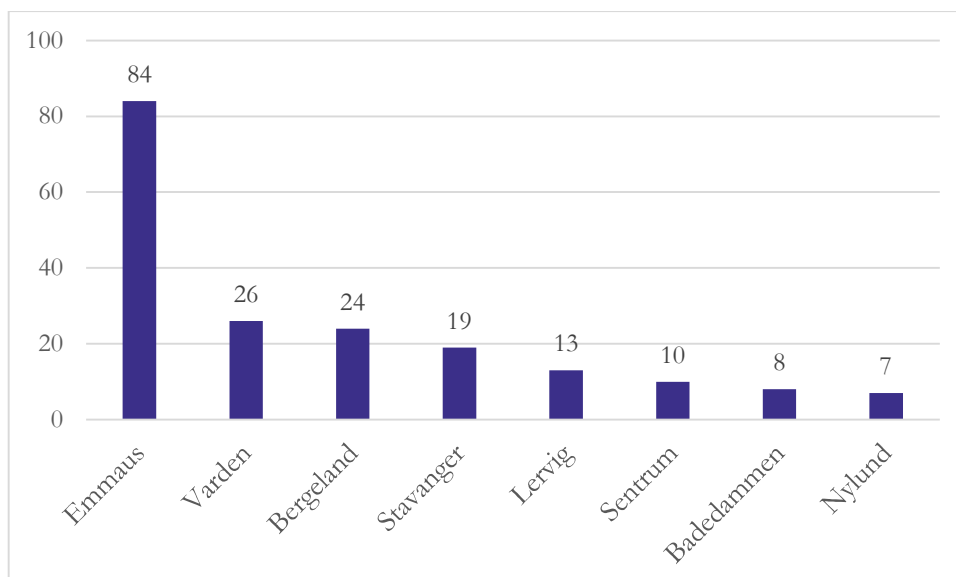
Figur 8: Andelen aleneboende på Storhaug (2018).

Andre sosiale forhold som gjerne belyses i geografiske forskjeller i levekår, er andelen unge uføre og konsentrasjonen av kommunale boliger. Unge uføre er personer (18-44 år) som mottar støtte på grunn av varig nedsatt inntektsevne som følge av sykdom eller skade.



Figur 9: Andel unge uføre (18-44 år) på Storhaug (2018).

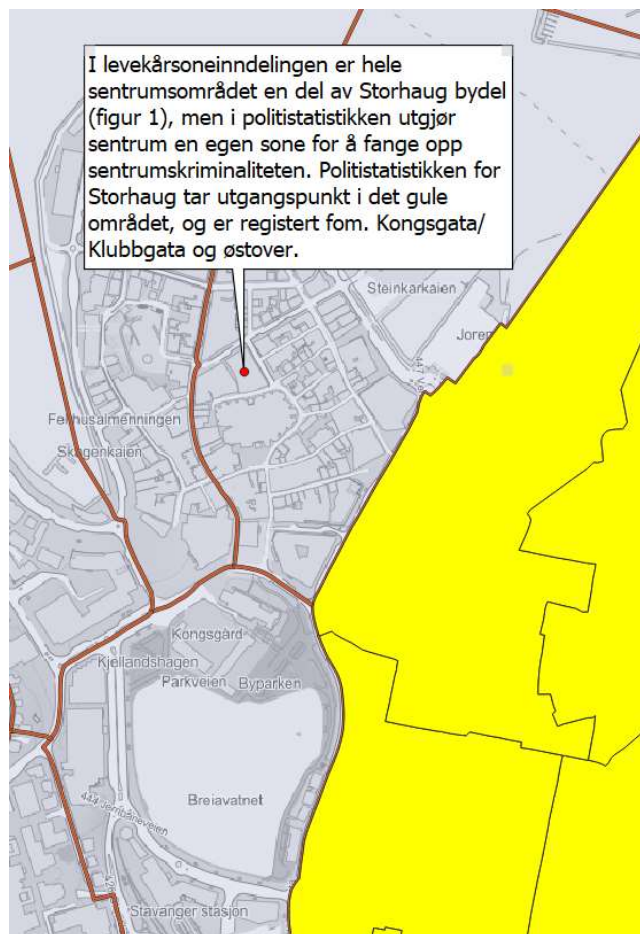
Når det gjelder unge uføre på Storhaug, er andelen høyest i Emmaus og Varden, og lavest i Badedammen, Sentrum og Lervig. Dette har nok en viss sammenheng med hvor i bydelen det er høyest konsentrasjon av kommunale boliger (figur 10). Konsentrasjonen av kommunale boliger er klart størst i Emmaus, hvor det er hele 84 kommunale boliger per 1000 innbygger (figur 10). Dette utgjør nærmere 40 prosent av alle kommunale boliger i bydelen. Videre er konsentrasjonen av kommunale boliger noe større i Varden og Bergeland sammenlignet med kommunen ellers. I Lervig, Sentrum, Badedammen og Nylund er det færre kommunalboliger per 1000 innbygger enn det som er tilfelle for hele kommunen.



Figur 10: Antall kommunale boliger per 1000 innbygger for utvalgte områder (tall fra 2017).

6.3 Kriminalitet

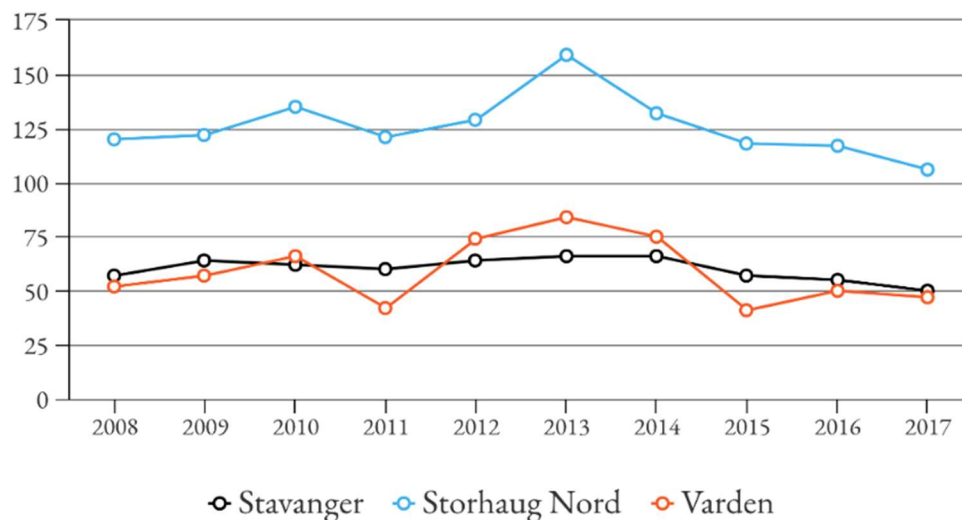
I kriminalitetsstatistikken brukes det politisoner istedenfor levekårsoner, der Storhaug bydel er delt inn i tre ulike politisoner, 1) Storhaug Nord, 2) Varden, og 3) Byøyene. Sistnevnte er lite relevant i denne sammenheng ettersom Byøyene ligger utenfor kjerneområdet for områdesatsingen. Politisonene Storhaug Nord og Varden dekker imidlertid de fleste levekårsonene i bydelen. Unntaket er levekårsonen Sentrum som kun delvis inngår i politisonen Storhaug Nord som vist i figur 11. Området øst for Kongsgata og Klubbgata utgjør politisonen Storhaug Nord, mens Varden politisone starter sørøst for Avaldsnesgata. Dette skillet samsvarer noenlunde med nord-sør skillet som er omtalt tidligere i rapporten (se kapittel 2).



Figur 11: I levekårsstatistikken inngår hele sentrum i Storhaug bydel (se figur 1), men i politisoneinndelingen går grensen for Storhaug der det gule området på kartet starter.

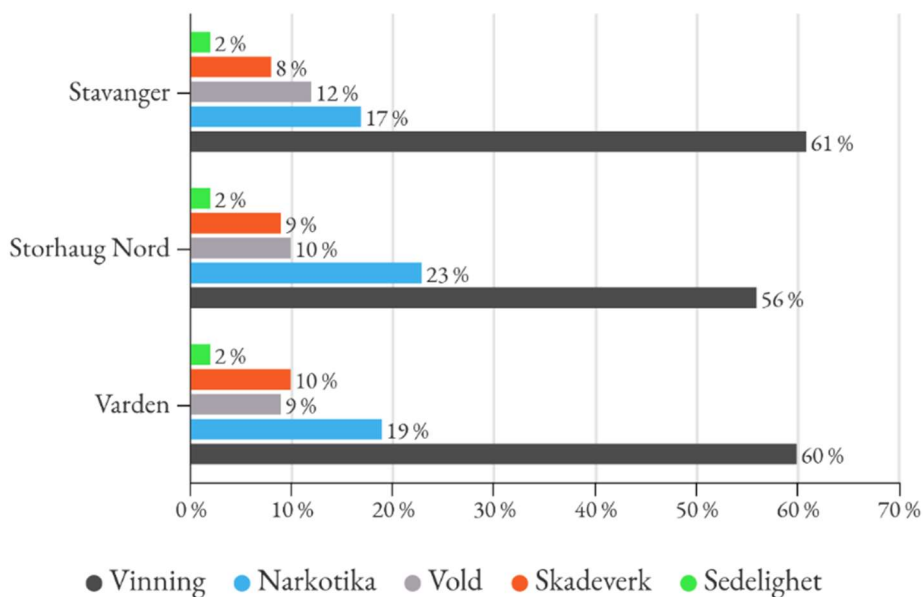
Kriminalitetstallene som presenteres nedenfor tar utgangspunkt i forhold som ble anmeldt og registrert i perioden 2008 – 2017, og som tilhører kriminalitetstypene 1) vinning, 2) narkotika, 3) vold, 4) skadeverk og 5) sedelighet. Anmeldelser knyttet til arbeidsmiljø, trafikk, undersøkelsessaker, økonomi og annet er utelatt da disse berører forhold som er lite relevant i levekårsammenheng. Statistikken baserer seg på *hvor kriminelle forhold er begått geografisk*, uavhengig av om det skjer på privat eller offentlig adresse.

Figur 12 nedenfor viser anmeldte forhold per 1000 innbygger i hele kommunen, samt i politisonene Storhaug Nord og Varden. I Stavanger kommune har anmeldte forhold siden 2008 ligget omtrent mellom 50 – 70 per 1000 innbygger.



Figur 12: Anmeldte forhold per 1000 innbygger for utvalgte områder, for perioden 2008-2017.

Tall for Varden er veldig lik situasjonen i kommunen, selv om figuren viser noe mer årlige variasjoner i Varden grunnet større utslag som følge av lavere befolkningsgrunnlag. Videre viser figuren at anmeldte forhold per 1000 innbygger er betydelig høyere i Storhaug Nord sammenlignet med de to andre områdene. En viktig årsak til dette er at deler av Storhaug Nord er en utpreget sentrumssone med mye varehandel, uteliv og folkemengder. Eksempelvis kan 31 prosent av alle anmeldte forhold de siste 10 årene knyttes til Klubbgata, Verksgata eller Pedersgata, som alle er tre sentrale sentrumsgater som inngår i Storhaug Nord. En annen tydelig trend, uavhengig av geografisk område, er at antallet anmeldte forhold har vært en del lavere i treårsperioden 2015-2017 sammenlignet med den foregående treårsperioden (2012-2014) hvor tallene var på det høyeste i alle de tre områdene. Når det gjelder type kriminalitet, viser figur 13 hvilke kriminalitetstyper som er vanligst i de ulike områdene basert på anmeldelser fra de siste 3 årene (2015-2017).



Figur 13: Anmeldte forhold etter type kriminalitet for utvalgte områder. Figuren viser alle anmeldte forhold i perioden 2015-2017.

Vinningskriminalitet er den desidert største kriminalitetsgruppen og utgjør godt over 50 prosent av anmeldelsene i alle tre sonene. Vinningskriminaliteten er relativt sett noe lavere i Storhaug Nord sammenlignet med Stavanger og Varden. Figuren nedenfor viser at dette blant annet skyldes at andelen forhold knyttet til narkotika er høyere i Storhaug Nord. Videre er andelen voldssaker marginalt lavere på Storhaug (Storhaug Nord og Varden) sammenlignet med tall fra hele kommunen, samtidig som forhold knyttet til skadeverk er marginalt høyere. I samtlige soner utgjør sedelighetssaker 2 prosent av anmeldelsene. Det er viktig å påpeke at dette er relativ fordeling i forhold til kriminalitetstype, og at Storhaug Nord fortsatt har flere anmeldelser per 1000 innbygger (se figur 12).

Samlet sett viser de objektive levekårstallene at det er relativt store forskjeller innad i bydelen. I deler av Storhaug er det like gode, eller bedre levekår enn gjennomsnittet for hele kommunen. På bakgrunn av dette, i tillegg til at det rapporteres høyt på trivsel, er det fortåelig at flere av de vi har snakket med er overrasket over at det behov for en områdesatsing på Storhaug. Samtidig viser levekårstallene en større opphoping av levekårsutfordringer i de sentrumsnære områdene. Årsakene til dette er sammensatte, men handler blant annet om demografi og alderssammensetning, boligstruktur, flyttehyppighet og geografisk beliggenhet. I områdesatsingen på Storhaug bør innsatsen først og fremst rettes mot de områdene som har levekårsutfordringer, i tillegg til familier og grupper der behovet er størst (se kapittel 7.3). Dette er særlig viktig å være oppmerksom på når det kommer til medvirkningsprosesser, tildeling av nærmiljøtilskudd og andre initiativer som kommer fra innbyggerne som bor i bydelen. Dette handler om at innbyggerinitiativ ikke nødvendigvis vil tilfalle de områdene hvor behovet er størst, men kanskje heller de områdene som har størst grad av tilhørighet og demokratisk deltakelse. Med utgangspunkt i diskusjonen ovenfor (se kapittel 6.2), er det nærliggende å tenke at dette gjerne vil være de områdene i bydelen hvor behovet for en områdesatsing er minst.

7 Områdesatsingen på Storhaug

Dette kapitlet markerer starten av del 2 i rapporten, og vil gå mer i dybden på det arbeidet som Stavanger kommune har påbegynt i bydelen. Del 2 vil først beskrive områdesatsinger som virkemiddel, og drøfte effektene av denne type satsinger (kapittel 7). Dernest vil kapittel 8 drøfte erfaringer fra de første årene av områdesatsingen på Storhaug, med særlig vekt på arbeidsprosess, organisering og samhandling på tvers av tjenesteområder⁴. Kapittel 9 handler om medvirkning og innbyggerinvolvering i områdesatsingen på Storhaug. Kapitlet løfter frem noen utfordringer som har dukket opp i forbindelse med involveringsarbeidet, og peker videre på noen grep som kan gjøres i det videre arbeidet med områdesatsingen. Avslutningsvis vil kapittel 10 (appendiks) gå mer i detalj på forskningsdesign, data og metoder som er benyttet i følgeforskningsprosjektet.

7.1 Områdesatsing som virkemiddel

Områdesatsinger er definert som innsats rettet mot et avgrenset geografisk område, der målet er å bedre levekårene for dem som bor der. Det er ofte store variasjoner i det geografiske nedslagsfeltet til områdesatsinger, og innsatsen kan rettes både mot enkelte levekårsutsatte nabolag og større byområder. I norsk sammenheng har områdesatsinger i hovedsak vært rettet mot en eller flere levekårsoner eller bydeler i større bykommuner, eksempelvis Oslo-sør satsingen (Søndre Nordstrand bydel), Loddefjord og Olsvik levekårsone i Bergen, og Storhaug kommunedel i Stavanger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Dette er eksempler på store områdesatsinger hvor det brukes betydelige statlige midler, i kombinasjon med kommunal finansiering, for å gjennomføre et større løft over flere år. Når en snakker om områdesatsinger i dag, er det gjerne denne type formalisert samarbeid mellom stat og kommune en først og fremst tenker på. Det finnes imidlertid flere eksempler på områderettede innsatser som kommuner har gjennomført uten involvering og støtte fra staten. I sistnevnte kategori finner vi blant annet *Områdeløftet i Hillevåg kommunedel (2017-2020)* som Stavanger bystyre vedtok i 2016, og *Sellebakkeprosjektet* i Fredrikstad (Fredrikstad kommune, 2018).

Områdesatsinger er et veletablert virkemiddel i mange europeiske land, med eksempler på områdesatsinger som ble igangsatt allerede på 1960-tallet (Atkinson og Zimmermann, 2018). I norsk sammenheng ble områdesatsinger for alvor tatt i bruk som statlig-kommunalt virkemiddel mot slutten av 2000-tallet, hvor Groruddalsatsingen (2007-2016) gjerne markerer starten for dette⁵. Siden den gang har en rekke andre norske bykommuner gjennomført eller igangsatt områdesatsinger, blant annet Trondheim, Bergen, Stavanger og Drammen.

Områdesatsinger har som nevnt mål om å bedre forholdene i områder der levekårene er dårligere enn gjennomsnittet for byen. Dette berører vanligvis en rekke forhold knyttet til folkehelse, arbeidsledighet, bosituasjon, utdanning, inntekt og kriminalitet. Målet er at en ekstraordinær innsats over flere år skal gi positive utslag i levekår og bokvalitet for de som bor i området. Noe av denne innsatsen vil kunne gi effekter relativt raskt, mens effekten av andre tiltak først vil bli

⁴ Når begrepet 'tjenesteområde' brukes i rapporten er det med henvisning til kommunens tjenesteområder med underliggende avdelinger.

⁵ Oslo kommune og staten gjennomførte en satsing i Oslo indre øst fra 1997-2007 (Handlingsprogram Oslo indre øst). I norsk sammenheng var dette forløperen til 'områdesatsing' som etablert virkemiddel.

synlige flere år frem i tid. Eksempelvis kan opprusting av uteområder og etablering av nye møteplasser raskt kunne gi utslag i økt bokvalitet og trivsel, mens målrettet innsats mot skole gjerne først vil bli synlig på et senere tidspunkt, for eksempel i andelen som tar høyere utdanning eller et høyere inntektsnivå i bydelen. De nevnte eksemplene kan gjerne deles inn i *forskjønnende tiltak* (mer grøntareal, nytt torg o.l.) på den ene siden, og *strukturelle utfordringer* på andre (skjevfordeling i inntekt, utdanning o.l.) (Jonvik et al., 2018).

Tradisjonelt sett har områdesatsinger ofte prioritert forskjønnende tiltak og andre synlige grep som 'hever standarden' i området, mens de mer dyptgående strukturelle utfordringene ofte har blitt neglisjert (Jonvik et al., 2018). Dette skyldes dels at forskjønnende tiltak ofte er enklere å gjennomføre, men også den umiddelbare signaleffekten det gir til innbyggere, politikere og andre aktører. Av denne grunn har områdesatsinger ofte blitt kritisert for å ikke adressere de reelle sosioøkonomiske utfordringene, som over tid fører til en geografisk opphoping av levekårsutfordringer. Siden 2000-tallet har en imidlertid blitt mer oppmerksom på disse problemstillingene, noe som har bidratt til at nyere områdesatsinger i større grad har begynt å rette tiltak mot strukturelle utfordringer (Barstad, 2008). Eksempler på sistnevnte kan være gratis språkopplæring til innvandrergrupper, kveldsskole, mentorordning for arbeidsledige eller andre tiltak som på sikt vil gi beboere i levekårsutsatte områder bedre forutsetninger for å lykkes i arbeids- og samfunnsnivå.

7.2 Virker områdesatsinger?

Når det gjelder effekten av områdesatsinger, så gir ikke forskningslitteraturen noe entydig svar (Andersen og Brattbakk, 2020). Noen studier finner at områderettede tiltak bidrar til bedre levekår og bomiljø, blant annet gjennom lavere kriminalitet og bedre folkehelse (Foden et al., 2010; Alonso et al., 2019). Andre studier er mer kritisk til effekten av områdesatsinger, og konkluderer med at positive levekårs effekter i stor grad har uteblitt (Mohan et al., 2019). En viktig årsak til at det er vanskelig å få noe entydig svar rundt effekten av områdesatsinger, handler om at det ofte er metodisk krevende å identifisere årsakssammenhenger (O'Reilly, 2007).

En metode for å få et objektivt bilde av situasjonen før og etter en områdesatsing, kan være å se på endringer i *objektive levekårsindikatorer* som medianinntekt, arbeidsledighet og kriminalitet (se kapittel 6). En stor utfordring med denne metoden er imidlertid at områdesatsinger ofte strekker seg over lang tid, gjerne 8-10 år eller enda lengre. På disse årene skjer det en parallell samfunnsutvikling som gjerne vil påvirke levekårsstallene uavhengig av områdesatsingen. Eksempelvis vil trender som økende sosial ulikhet og den generelle utviklingen i økonomi og arbeidsmarked typisk ha påvirkning på objektive levekårsindikatorer. Dette gjør det ofte vanskelig å si noe tydelig om effekten av områdesatsingen, sett opp mot endringer som skyldes andre forhold, enten det er i en positiv eller negativ retning.

I denne sammenheng er det gjort forsøk på å vurdere effekten i forhold til endringer som har vært i områder hvor det ikke har blitt gjennomført områdesatsinger. Dette vil i større grad kunne isolere effekten av selve områdesatsingen, men heller ikke denne tilnærmingen er uproblematisk ettersom de generelle trendene også vil påvirke områder ulikt på grunn av demografiske og sosiale variasjoner. En annen, og delvis beslektet utfordring, er at effekter av en områdesatsing først kan bli synlig etter mange år, særlig målrettet innsats mot strukturelle utfordringer.

Eksempelvis kan enkelte tiltak rettet mot grunnskolen først gi målbare effekter 20-30 år senere, når elevene har blitt voksne og fått jobb (eks. utdanningsnivå, medianinntekt, andel lavinntektshusholdninger mm.). Det er heller ikke sikkert at dette vil gi et steds-spesifikt utslag i levekårsstatistikken ettersom elevene kan bo og jobbe helt andre steder når de blir voksne. I sistnevnte eksempel vil det derfor være mer relevant å følge personene for å se på det som kalles 'people-related outcome' i den internasjonale litteraturen (se Batty et al., 2010 for en grundigere beskrivelse av forskjellen mellom *people-related outcome* og *place-related outcome*).

På grunn av problemstillingene som er knyttet til bruk av objektive levekårsindikatorer, kan det ofte være nyttig å supplere med kvalitative metoder og intervjuerdata for å si noe om effekten av områdesatsinger. I korte trekk vil en slik kvalitativ tilnærming si noe om de subjektive levekårene til innbyggerne, for eksempel hvordan innbyggere rapporterer på trivsel. Denne type data kan også samles inn før, under og etter en områdesatsing for å avdekke endringer i hvordan befolkningen opplever nærmiljøet sitt. I forskningslitteraturen har det vist seg at kvalitative vurderinger ofte tegner et mer positivt bilde av effekten av områdesatsinger, sammenlignet med det som kan påvises med objektive indikatorer (Batty et al., 2010; Lawless, 2013). Dette er også noe som er tydelig dersom en sammenligner objektive og subjektive vurderinger av lavinntekt i Stavanger. I levekårsstatistikken ligger det objektive målet for andelen barn i lavinntektshusholdninger i Stavanger konsekvent høyere enn andelen barn og unge i Stavanger som opplever at familien har dårlig råd (Ungdata, 2020).

På bakgrunn av diskusjonen ovenfor anbefales det at Stavanger kommune legger opp til bruk av flere metoder, både kvalitative og kvantitative, i fremtidige evalueringer av områdesatsingen på Storhaug (se Timans et al., 2019 for bruk av mixed-methods i samfunnsforskning). Dette gjelder særlig ved en eventuell sluttevaluering i 2025.

7.3 Hvilke typer tiltak er mest hensiktsmessige på Storhaug?

Områdesatsinger skiller seg fra andre virkemidler ved at tiltakene først og fremst skal virke i et avgrenset geografisk område, sammenlignet med for eksempel tiltak rettet mot en bestemt gruppe mennesker i hele landet (e.g. arbeidssøkere). Områdesatsinger gjennomfører også tiltak rettet mot bestemte grupper, men da er det vanligvis rettet mot menneskene og familiene som bor i det aktuelle området, for eksempel rusmisbrukere eller lavinntektshusholdninger.

For å vurdere relevansen av ulike tiltak er det viktig med god kjennskap til den geografiske konteksten områdesatsingen gjennomføres i. Funnene og drøftingene fra del 1 av rapporten (kapittel 2-6) viser at Storhaug først og fremst er en attraktiv bydel hvor mesteparten av befolkningen rapporterer høyt på trivsel. Samtidig viser levekårsstall og samtaler med antatte i sosiale tjenester, at det finnes en del familier som er i en vanskelig situasjon når det gjelder økonomi, arbeidsliv og sosial omgang. Hva har dette å si med tanke på prioritering av tiltak i områdesatsingen på Storhaug?

Områdesatsinger bør, som grunnregel, alltid kombinere forskjønnende tiltak og tiltak som retter seg mot strukturelle utfordringer (Beatty et al., 2008). I korte trekk handler dette om at bedre omgivelser og økt attraktivitet i seg selv ikke vil være til særlig hjelp for vanskeligstilte familier.

Samtidig vil et utelukkende fokus på personrettede tiltak og strukturelle utfordringer ikke nødvendigvis føre til at områdekvalitetene forbedres. Dette kan igjen føre til at en forskyvning hvor en del familier flytter ut av belastede områder og blir erstattet av andre husholdninger med levekårsutfordringer, eksempelvis på grunn av lave leiepriser (Andersson, 2006). En utfordring med områdesatsinger er derfor å finne balansen mellom tiltak rettet mot områdekvaliteter (*place-related*) og tiltak rettet mot grupper og familier (*people-related*). Akkurat hvor denne balansegangen er, vil i stor grad være styrt av den spesifikke geografiske konteksten, og er en av hovedgrunnene til at det ikke finnes noen 'one size fits all' tilnærming til områdesatsinger.

De kvalitative og kvantitative beskrivelsene av Storhaug (se del 1) gir noen indikasjoner på hvordan balansen mellom tiltak bør være. I motsetning til mange andre områder som gjennomfører områdesatsing, så er det lite som tyder på at Storhaug har store utfordringer med områdekvalitet og attraktivitet. Det pekes på noen svakheter med bydelen (se kapittel 5.2), men i all hovedsak oppleves Storhaug som en attraktiv bydel med gode bo- og nærmiljø. Dette kan tyde på at behovet for å forbedre områdekvalitetene gjerne er mindre enn det vi kjenner fra andre satsinger, for eksempel Kvarterløft-programmet, hvor nærmere 90 % av midlene ble brukt til fysiske tiltak og utbedringer for å heve områdekvalitetene (Barstad, 2008). Samtidig vet vi at det finnes en del mennesker og familier som har en utfordrende livssituasjon (se kapittel 6). På bakgrunn av dette er det naturlig at områdesatsingen på Storhaug først og fremst prioriterer strukturelle utfordringer ved å rette tiltak mot grupper og familier hvor behovet er størst. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å nevne at tiltak som retter seg mot strukturelle utfordringer også kan ha en 'forskjønnende effekt' som kan styrke områdekvalitetene. Et eksempel på dette kan være etablering av attraktive innendørs og utendørs møtesteder som kan bidra til å skape sosiale relasjoner og nettverk mellom beboere i bydelen. Dette kan gi positive nabolagseffekter, blant annet ved at barn og unge kan tilegne seg samfunnsnyttig sosial og kulturell kapital som kan gi bedre forutsetninger for å lykkes arbeids- og samfunnsliv (Brattbakk og Andersen, 2017).

8 Kommunens arbeid så langt

I august 2017 ble det undertegnet en intensjonsavtale mellom Stavanger kommune og staten for å gjennomføre en områdesatsing i Storhaug bydel i perioden 2018-2024. Da hadde kommunen allerede gjennomført et mindre levekårsloft på Storhaug årene i forveien (2014-2017), uten statlige midler. Når områdesatsingen avsluttes i 2024, vil det ha vært sammenhengende satsing på Storhaug i mer enn 10 år, hvorav de siste 7 årene vil ha vært en statlig-kommunal områdesatsing som beskrevet i forrige kapittel (se kapittel 7.1). Dette kapitlet vil oppsummere noen læringspunkter med utgangspunkt i det arbeidet som ble gjort de første to årene av områdesatsingen, fra sommeren 2018 til sommeren 2020. Kapitlet vil inneholde refleksjoner fra personer som var involvert i de innledende fasene av områdesatsingen, og vil berøre ulike tema knyttet til arbeidsprosess og organisering. Det er en kombinasjon av intervjuer, samtaler under workshops, møtedeltakelse og dokumentanalyser som ligger til grunn for funnene som presenteres senere i kapitlet (se Kapittel 10, Appendiks: metode og forskningsdesign for grundigere beskrivelse).

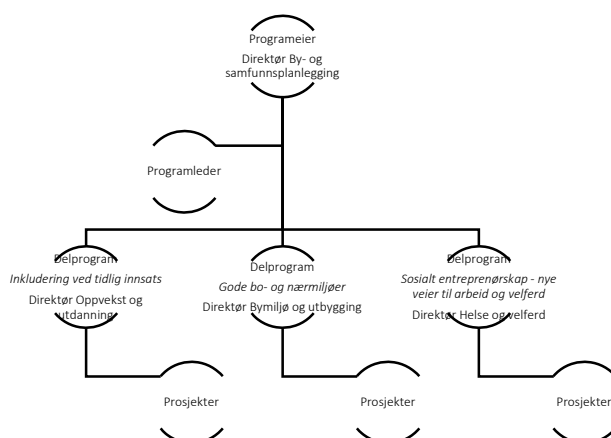
8.1 Områdesatsingen på Storhaug – innsatsområder og organisering

Områdesatsingen på Storhaug jobber langs tre definerte innsatsområder: 1) inkludering ved tidlig innsats i oppveksttjenesten, 2) gode bo- og nærmiljø, og 3) sosialt entreprenørskap – nye veier til arbeid og velferd. *Inkludering ved tidlig innsats i oppveksttjenesten* retter seg primært mot arenaer for barn og unge, som skole, barnehage og fritidsaktiviteter. Innenfor dette innsatsområdet er mye av midlene øremerket stillinger (f.eks. skolehelsetjenesten), der målsettingen er at flere ressurser og bedre oppfølging av barn og unge skal bidra til å forhindre utenforskap. *Gode bo- og nærmiljø* handler om å bedre områdekvalitetene i bydelen. Flere og bedre møteplasser, mer grøntområder, flere aktiviteter og andre tiltak som styrker attraktiviteten og trivselen i bydelen er eksempler som faller inn under dette innsatsområdet. *Sosialt entreprenørskap – nye veier til arbeid og velferd* handler i stor grad om å aktivisere de menneskelige ressursene som finnes i bydelen. Her er målet å stimulere til initiativer som kan skape sosiale verdier for innbyggerne på Storhaug. Dette kan for eksempel handle om integrering i arbeidsliv eller andre sosiale tiltak som innbyggerne selv ønsker å gjennomføre. Samlet sett vil de tre innsatsområdene innbefatte en kombinasjon av forskjønnende tiltak, og tiltak som retter seg mer mot strukturelle utfordringer (se kapittel 7.1).

De tre overnevnte innsatsområdene har vært den gjennomgående organiseringen fra starten av områdesatsingen, med tilhørende tverrfaglige prosjektgrupper bestående av representanter fra de ulike tjenestområdene i kommunen. De årlige handlingsplanene for områdesatsingen inneholder også delkapittel for de tre ulike innsatsområdene som beskriver mål og tiltak.

Selv om de nevnte innsatsområdene har fulgt områdesatsingen siden starten, så har imidlertid selve områdesatsingen gått fra å ha en prosjektorganisering til å få en programorganisering. Fra og med 2020 har områdesatsingen på Storhaug vært organisert som program, med definerte prosjekter og tiltak for hvert delprogram, som vist i figur 14. Dette organisatoriske grepet ble først og fremst gjort med hensikt å koble områdesatsingen tettere på linjeorganisasjonen. Datainnsamlingen i følgeforskningen ble imidlertid i all hovedsak gjennomført i 2018-2019, da områdesatsingen fortsatt hadde prosjektorganisering. Dette er viktig å ha i bakhodet ettersom

flere av funnene berører problemstillinger knyttet til forholdet mellom områdesatsing og ordinær drift. Dette vil diskuteres mer i delkapitlene som følger.



Figur 14: Oversikt over organiseringen av områdesatsingen på Storhaug.

8.2 De første årene av områdesatsingen

Analyser av datamaterialet fra de første to årene av områdesatsingen viser at det særlig var tre viktige prioriteringer som skilte seg ut på dette stadiet: 1) innsiktsarbeid, 2) forankring, og 3) tilstedeværelse. Disse tre områdene ble vurdert som spesielt viktige i de innledende fasene, for å bygge et godt fundament for det videre arbeidet. De prioriteringene som ble gjort var også i stor grad samsvarende med fase 1 og 2 i Husbanken sin anbefalte arbeidsprosessen for områderett arbeid, som vist i figuren under (se figur 15). Målet med fase 1 er å skaffe et solid kunnskapsgrunnlag for det geografiske området satsingen er rettet mot og menneskene som bor der, i tillegg til læring og erfaring fra andre områdesatsinger i inn- og utland. I fase 2 er hovedmålet å sikre at områdesatsingen får en god forankring i kommunen, både politisk og administrativt. Kommunens arbeid og erfaring med disse fasene er diskutert mer nedenfor.



Figur 15: Anbefalt arbeidsprosess i områdesatsinger (Husbanken, 2021)

8.2.1 Innsiktsarbeid

Et av områdene det ble brukt mest tid og ressurser på i starten av satsingen var innsiktsarbeid. Til dette arbeidet ble det både engasjert eksterne aktører innen forskning og konsulentbransjen, blant annet til å gjennomføre en trivselsundersøkelse. Det ble også gjort en del innsiktsarbeid

internt, særlig i form av innbyggerinvolvering (se kapittel 9). Følgeforskningsprosjektet bidro også med delleveranser undervegs, blant annet innsikt knyttet til levekår på Storhaug.

Blant de som jobbet tettest med områdesatsingen, var det spesielt tre typer innsikt som ble etterspurt. Det første var inngående kunnskap om ulike forhold knyttet til demografi og levekår i bydelen, eksempelvis levekår i utvalgte gater eller oversikt over antall innbyggere innenfor bestemte aldersgrupper. I denne sammenheng var det ofte behov for mer detaljert innsikt i levekår enn det som kommer frem i kommunen sine egne levekårsanalyser (se Levekår i Stavanger, 2019). Dette handlet blant annet om å få bedre kunnskap om geografiske levekårsforskjeller innad i bydelen, eller behov for å identifisere omfanget av ulike målgrupper for tiltak.

En annen type innsikt som ble etterspurt var kartlegginger eller indikatorer som var velegnet til å si noe om endring over tid, for å ha mulighet til å kunne måle effekter på et senere tidspunkt i områdesatsingen. I denne forbindelse ble det blant annet gjennomført en nullpunktsanalyse (Trivsel og trygghet på Storhaug, 2019), dels som rent innsiktsarbeid, og dels for å etablere et referansepunkt for fremtidige trivselsundersøkelser. Dette skulle både fungere som et internt styringsverktøy, men var også tuftet på et behov for å si noe om effekter av områdesatsingen utad, blant annet i politiske utvalg. Som tidligere nevnt, kan det være utfordrende å bruke denne type indikatorer til å si noe om effekter av områdesatsinger, særlig hvis ambisjonen er at indikatorer skal brukes som styringsverktøy fra år til år (se kapittel 7.2). Dette kan med fordel inngå i midtveis- og sluttevalueringer av områdesatsingen, men er nok mindre hensiktsmessig å bruke for å si noe om effekter undervegs. Sistnevnte bør i større grad bygge på kvalitative vurderinger av tiltak og prosjekter med utgangspunkt i fortløpende dialog med involverte aktører og målgrupper for ulike tiltak.

Den tredje type innsikt som ble etterspurt, var den som kunne si noe om hvilke typer tiltak og prosjekter som burde prioriteres, og hvordan en skulle gå frem for å gjennomføre disse. I korte trekk gikk dette ut på å identifisere konkrete behov, ønsker og annet viktig vurderingsgrunnlag for å gjøre gode beslutning om hvordan midlene burde anvendes. En del av dette innsiktsarbeidet skjedde i form av medvirkning og involvering (se kapittel 9), og handlet om å bygge et solid grunnlag til fase 4 (gjennomføring) i arbeidsprosessen med områdesatsinger (se figur 15).

Gjennom å følge områdesatsingen i de innledende fasene, har forskergruppen gjort en del interessante observasjoner som det kan være nyttig å løfte frem med tanke på fremtidig læring. I denne delen er det observasjoner knyttet til *innsiktsarbeidet* som diskuteres. Senere vil tilsvarende observasjoner blir diskutert opp mot de andre områdene det ble jobbet mye med i starten av områdesatsingen, henholdsvis *forankring* (8.2.2) og *tilstedeværelse* (8.2.3).

Kapasitet til oppfølging av innsikt

En viktig observasjon handler om oppfølgingskapasiteten til å jobbe systematisk med den innsikten som produseres. I løpet av de første årene ble det produsert mye innsikt i regi av områdesatsingen, blant annet trivselsundersøkelser, barnetråkk, digital medvirkning, gjestebud og levekårsanalyser (se kapittel 9). Dette var i tillegg til kunnskapsgrunnlaget og innsikten som

allerede fantes, for eksempel erfaringer fra tidligere områdesatsinger, relevante evalueringer og metoder for medvirkning. Denne kombinasjonen gir en betydelig mengde innsikt og kunnskap som krever tid og ressurser dersom en skal jobbe systematisk med å sammenstille, forstå og lære av innsikten. Flere av de som jobbet tett med områdesatsingen erfarte etter hvert at tilgangen på innsikt ble større enn kapasiteten de hadde til å jobbe med å anvende innsikten. Dette var særlig tilfelle utover i områdesatsingen, da kapasiteten gradvis ble bundet opp til oppfølging av prosjekter, rapportering og andre nødvendige oppgaver. Dette førte til at det etter hvert opplevdes å bli mindre tid til å jobbe strategisk og helhetlig med områdesatsingen, med utgangspunkt i den innsikten som var tilgjengelig.

Fase 1 i områdesatsinger (figur 15) handler både om å skaffe innsikt, men kanskje enda viktigere, å nyttiggjøre seg innsikten. Sistnevnte krever at en har ressurser og kapasitet til å følge opp levekårstall, innspill fra innbyggere, evalueringer og annen innsikt, som sammen kan brukes for å styrke kvaliteten og treffsikkerheten på tiltak og beslutninger. For å få mer utbytte av fase 1, kan det i tiden fremover være hensiktsmessig å se på hvilke grep som kan gjøres for å frigjøre mer tid til å jobbe med å anvende innsikt som del av det strategiske arbeidet. I den forbindelse er det spesielt viktig å etablere gode rutiner for deling av kunnskap og innsikt. Dette vil bidra til å skape bedre felles forståelse av utfordringsbildet, og bredere enighet i prioriteringene som skal gjøres fremover.

Videre gir arbeidsprosessen for områdesatsinger (figur 15) inntrykk av at innhenting av kunnskap og innsikt er en avgrenset fase en skal gjennom før tiltak planlegges og gjennomføres. Erfaringen fra de første årene av områdesatsingen på Storhaug er at kunnskap og innsikt ofte blir et gjentakende behov som i stor grad styres av hvilke tiltak, prosjekter og arbeidsoppgaver det til enhver tid jobbes med. Innsikten en da har behov for er gjerne tett knyttet opp mot konkrete prosjekter eller mulige tiltak, noe som gjør det veldig vanskelig å vite på forhånd hva en trenger. Eksempelvis kan dette være behov for innsikt om en bestemt målgruppe et (mulig) tiltak retter seg mot. Dette tilsier at det bør settes av ressurser til å jobbe med innsiktsarbeid gjennom hele programperioden, selv om behovet gjerne vil være størst i fase 1. Dette er særlig viktig å påpeke ettersom det forventes at arbeidsmengden knyttet til prosjektoppfølgning og tiltak vil øke utover i satsingen.

Innsikt og fremdrift

En annen observasjon som ble gjort er at det fort kan oppstå konflikter mellom tidkrevende innsiktsarbeid på den ene siden, og forventninger om fremdrift og resultater på den andre. Mange av tiltakene i områdesatsinger er krevende å utforme ettersom de bør følge noen viktige prinsipper. Dette handler blant annet om å treffe reelle behov i bydelen som skal virke på lang sikt, samtidig som en vil unngå økonomiske forpliktelser knyttet til tiltakene etter områdesatsingen avsluttes. For å lykkes med dette er det viktig å bruke god tid på planlegging og utforming av tiltak med utgangspunkt i den innsikten som produseres. Dette har også vært en av hovedprioriteringene de første årene av områdesatsingen på Storhaug, som nevnt innledningsvis (se 8.2). En utfordring med denne arbeidsmetoden er at selve innsiktsarbeidet i liten grad gir synlige resultater, noe som fra utsiden kan oppfattes som manglende fremdrift. Flere av de som jobbet tett med områdesatsingen merket etter hvert økende utålmodighet, både lokalt og sentralt, for å få brukt og aktivisert mer midler i ulike tiltak og prosjekter.

Forskergruppen sin vurdering er at områdesatsingen har håndtert 'konflikten' mellom innsikt og fremdrift på en god måte. De har valgt en grundig og tålmodig tilnærming der det er brukt mye tid på å identifisere tiltak som kan gi langvarige effekter og spille hverandre gode. En konsekvens av dette har vært en relativt nøktern bruk av midler de første driftsårene, med en forventning om at bruken av midler vil øke utover i områdesatsingen. I fremtidige områdesatsinger kan det være hensiktsmessig å kommunisere tydelig hvordan arbeidsprosessen med områderettet arbeid er lagt opp (figur 15), og hvilken betydning dette har for fremdrift og bruk av midler som ikke er øremerket. En slik forventningsavklaring vil kunne gi mer arbeidsro, og redusere risikoen for at det gjennomføres 'forhastede og synlige tiltak' som ikke nødvendigvis gir størst effekt på lang sikt.

8.2.2 Forankring

En annen viktig prioritering i de innledende fase av områdesatsingen, var å sikre bred forankring i kommunen. Områdesatsinger skal være et supplement til eksisterende tilbud og tjenester som skjer innenfor ordinær drift. Områdesatsingen på Storhaug har vært tydelig på at den ikke skal erstatte eller avlaste behovet for ordinær innsats, men heller se muligheter for synergier som kan forsterke innsatsen i bydelen. Dette forutsetter god koordinering og samhandling mellom områdesatsingen og de ulike tjenesteområdene i kommunen.

Ved oppstarten av områdesatsingen ble det, som tidligere nevnt, etablert prosjektgrupper for hvert av de tre innsatsområdene (se kapittel 8.2). Disse prosjektgruppene bestod av representanter fra de ulike tjenesteområdene i kommunen, og var en direkte kobling mellom områdesatsingen og linjeorganisasjonen. I tillegg var områdesatsingen forankret via styringsgruppen, med representanter fra ledelsen i kommunen. Gjennom hele følgeforskningsperioden var det jevnlig møter med styringsgruppen. Det var også jevnlig samlinger med prosjektgruppene, særlig det første driftsåret.

Etter to år med prosjektorganisering ble det besluttet at områdesatsingen skulle organiseres som et program (se figur 14). Denne endringen ble drevet frem av omfanget på områdesatsingen, og behovet for å koble satsingen tettere på tjenesteområdene i kommunen. Det er ikke mulig å si noe om effekten av denne omorganiseringen med utgangspunkt i funnene fra følgeforskningsprosjektet. Dette skyldes først og fremst at datainnsamlingen i all hovedsak ble avsluttet før omorganiseringen. I tillegg oppstod det en ekstraordinær situasjon knappe tre måneder etter omorganiseringen, da pandemien traff landet. Dette førte til omprioriteringer og omdisponering av ressurser som påvirket kapasiteten til å følge opp områdesatsingen, noe som ville gitt et feil sammenligningsgrunnlag. Funnene som diskuteres nedenfor viser derfor situasjonen før omorganiseringen. For fremtidig læring kan det være hensiktsmessig å inkludere overgangen fra prosjekt til program som et vurderingspunkt i en midtveisevaluering.

Uklare roller og forventninger

I starten ble det brukt mye tid på å sikre bred forankring i kommunen (se 8.2). Forskergruppen sin vurdering er at dette arbeidet bidro sterkt til at områdesatsingen som prosjekt ble godt kjent

i kommunen, både politisk og administrativt. Det ble tidlig skapt en forventning om at områdesatsingen skulle ha en tverrfaglig profil som ville kreve bidrag fra alle tjenesteområdene som var representert i prosjektgruppene. Flere av tjenesteområdene opplevde imidlertid på dette tidspunktet at det var uklart hvilken rolle og ansvar de var tiltenkt. Dette gjaldt spesielt de tjenesteområdene som til vanlig opplevde at deres primæroppgaver var 'langt unna' levekårstematikken. Disse var også mer usikre på hvordan de kunne bidra sammenlignet med de tjenesteområdene som allerede jobbet med relevante problemstillinger knyttet til helse, velferd og oppvekst.

Det at flere opplevde at roller og ansvar ikke var tydelig definert i starten bidro til å skape forskjellige forventninger innad i prosjektgruppene og områdesatsingen. I denne sammenheng er det vanskelig å tegne noe entydig bilde, men en generell observasjon er at tjenesteområdene gjerne så for seg en 'sparringspartner' eller 'rådgiver rolle' med utgangspunkt i egen fagkompetanse. Forventningene fra områdesatsingen var at tjenesteområdene skulle ha en mer aktiv rolle i utforming og gjennomføring av tiltak og prosjekter, hvor områdesatsingen skulle fungere mer som en koordinerende enhet. Med andre ord var intensjonen til områdesatsingen å ha en mer overordnet og strategisk rolle, med større mulighet til å delegerer ansvar til tjenesteområdene og andre aktører. Samtidig var nok forventningene fra linjeorganisasjonen at områdesatsingen i større grad skulle være en driver i små og store prosjekter som falt inn under 'områdesatsing paraplyen'. Dette førte etter hvert til at områdesatsingen måtte bruke mer tid på oppfølging og aktiviteter i delprosjekter enn det som ble ansett som hensiktsmessig for å kunne ivareta en overordnet og strategisk rolle. Dette var også noe av bakgrunnen for det omorganiseringen som ble gjort fra og med 2020.

For at områdesatsingen skal lykkes i større grad i en koordinerende og strategisk rolle, vil det være viktig at tjenesteområdene har en mer aktiv og utøvende rolle, og setter av ressurser til å jobbe med delprosjekter i områdesatsingen fremover. Dette vil kunne styrke koblingen til linjeorganisasjonen, samtidig som det vil frigjøre mer tid og ressurser til å jobbe strategisk i områdesatsingen. For å lykkes med dette er det viktig at delegeringen skjer fra ledelsen i linjeorganisasjonen, og at arbeidsoppgavene som tildeles blir sidestilt med andre primæroppgaver innenfor tjenesteområdet. Når det gjelder sistnevnte, vil det være fordelaktig hvis tiltakene som skjer i regi av områdesatsingen, i størst mulig grad retter seg mot utfordringer de ulike tjenesteområdene kjenner fra ordinær drift. Dette kan bidra til bedre forankring ved at tjenesteområdene kjenner større eierskap til problem og tiltak, og gjerne ser at det kan ha direkte overføringsverdi til annet arbeid om gjøres internt.

God kommunikasjon og forankring – av og til

Forrige avsnitt diskuterte koblingen mellom områdesatsingen og tjenesteområdene på et overordnet nivå. Dette avsnittet vil løfte frem flere nyanser og refleksjoner knyttet til samhandlingen mellom områdesatsingen og linjeorganisasjonen.

Som en del av å ha en koordinerende rolle, ønsket områdesatsingen å bli informert om og koblet på 'alt' av prosjekter og planer som involverte Storhaug. Bakgrunnen for dette var å vurdere muligheter for å koble ressurser og samordne innsats fra områdesatsing og ordinær drift. I denne sammenheng erfarte områdesatsingen at det var stor variasjon i hvor god dialogen og

samhandlingen med tjenesteområdene var. Ved noen anledninger ble områdesatsingen tett involvert i planer og prosjekter på et tidlig tidspunkt, mens andre ganger var det mer tilfeldig, uten at dette nødvendigvis handlet om hvor relevante planene var for områdesatsingen.

Det er vanskelig å si konkret hva som påvirket graden av dialog og forankring, men noen forhold som ble trukket frem som særlig relevante var personlig bekjentskap og samarbeidskulturen i de ulike tjenesteområdene (avdelingene). I forhold til samarbeidskultur er det flere som har påpekt at noen avdelinger er mer vant enn andre til å jobbe tverrfaglig og i prosjekter, noe som kan ha betydning for hvor tett områdesatsingen blir koblet på. Et annet forhold som ble vurdert å ha betydning for samhandlingen var hvor perifere prosjekter og planer opplevdes i forhold til levekårsproblematikken. I denne sammenheng kan det virke som at noen av tjenesteområdene (rådgiverne) ikke kjenner godt nok til bredden det jobbes med i områdesatsingen, og av den grunn ikke kommer på å involvere de. Her kan en vurdere å bruke representantene i prosjektgruppene for å sikre bedre kommunikasjon og orientering internt i tjenesteområdene og avdelingene.

8.2.3 Tilstedeværelse

En tredje hovedprioritering i de innledende fasene av områdesatsingen var tilstedeværelse. Det ble vurdert som viktig at områdesatsingen på et tidlig tidspunkt var synlige og tilgjengelige i bydelen. I denne sammenheng ble det jobbet langs flere spor parallelt, blant annet med kommunikasjon, innbyggerinvolvering og etablering av et bydelsfelleskap som skulle samle en rekke funksjoner, aktiviteter og tilbud i regi av områdesatsingen. Nedenfor vil vi drøfte dette med hovedvekt på kommunikasjon og etablering av bydelsfelleskap. Erfaringer og utfordringer knyttet til innbyggerinvolvering og medvirkning er diskutert mer i kapittel 9.

Bydelsfelleskapet Kvitsøygata 3 (K3)

En av hovedprioriteringene ved oppstart av områdesatsingen var å etablere et bydelsfelleskap på Storhaug. Områdesatsingen hadde klare forventninger til hva bydelsfelleskapet skulle være, og en tydelig ambisjon om at det skulle bli et viktig samlingspunkt, utover å være kontorlokaler for de som jobbet med områdesatsingen. Det skulle være et kontaktpunkt mellom områdesatsingen og innbyggerne på Storhaug, og skulle inneholde en rekke funksjoner, blant annet ungdomsklubb og fellesarealer for ulike arrangementer og aktiviteter. For å lykkes med dette var det særlig tre kriterier som var viktige i valg av lokaler:

- Det skulle ha en sentral beliggenhet i bydelen.
- Det skulle være innbydende og åpent fra gateplan, og enkelt å 'droppe innom'.
- Det skulle være fine lokaler, med god planløsning for å kombinere fellesarealer, grupperom og kontorer.

Med utgangspunkt i kriteriene ovenfor falt valget på et nytt lokale som ligger sentralt i det som de siste årene har utviklet seg til å bli et bydelssentrum på Storhaug (se kapittel 4.2).

Bydelsfelleskapet, som har fått navnet K3 (etter Kvitsøygata 3), ble åpnet i august 2019 etter noen mindre ombygginger for å få en mer hensiktsmessig planløsning.

Forskergruppen fulgte utviklingen av K3 frem til det ble stengt våren 2020 på grunn av smittevern hensyn. I løpet av denne perioden utviklet K3 seg til å bli et viktig samlingspunkt for en rekke aktiviteter, og for mange av de vi snakket med var K3 det mest 'synlige beviset' på at det foregikk en områdesatsing i bydelen. Ved siden av områdesatsingen, ble K3 tilholdssted for blant annet ungdomsklubb, juniorklubb, barselgruppe, sosialt entreprenørskap inkubatoren Storhaug Unlimited, Storhaug frivilligsentral og Home-Start familiestøtteprogram. I tillegg ble det lagt en rekke andre formelle og uformelle arrangementer og aktiviteter til K3, eksempelvis faglige workshoper, plantebyttedag, samt muligheter for innbyggere å låne lokalene via nettportalen Aktiv kommune.

Forskergrupper har ikke gjort en egen evaluering av K3, men innspillene som er samlet inn viser at etableringen av bydelsfelleskapet oppleves som vellykket, der en i stor grad har lyktes med å skape et arbeidsfelleskap for sentrale aktører knyttet til områdesatsingen, samtidig som det har blitt et aktivitetshus for innbyggere, særlig barn og unge. Et konkret ønske som imidlertid dukket opp, var mer aktivitet i K3 på kveldstid, utover de dagene det allerede er program etter klokken 16.00. Sistnevnte er spesielt viktig med tanke på at mangel på gode møtesteder for barn og unge er noe som oppleves som en svakhet i bydelen (se kapittel 5.2).

Det at bydelsfelleskapet vurderes som en suksess kan nok i stor grad tilskrives de grundige vurderingene som ble gjort innledningsvis, der en valgte det beste alternativet med utgangspunkt i de nevnte kriteriene, selv om det fantes rimeligere alternativ. Videre har det vært av stor betydning at det ble jobbet målrettet for å få til en stor bredde av innhold og funksjoner i bydelsfelleskapet, noe som har bidratt til å gjøre K3 til et viktig knutepunkt i områdesatsingen. En grundigere evaluering av bydelsfelleskapet K3 bør inngå i sluttevalueringen av områdesatsingen.

Mer informasjon ut mot innbyggerne

Områdesatsingen har vært opptatt av å gi innbyggerne på Storhaug oppdatert informasjon om det som skjer i områdesatsingen. Dette har skjedd via flere kanaler, blant annet kommunen sine egne nettsider, sosiale medier og bydelsavisen for Storhaug. Gjennom disse kanalene er det typisk blitt informert om pågående prosjekter og tiltak, kommende arrangementer og aktiviteter eller oppfordring til innspill og invitasjon til medvirkningsprosesser. Mange av de vi har snakket med har blitt klar over områdesatsingen gjennom de nevnte kanalene, særlig via tilstedeværelsen i sosiale medier. Selv om mange har fått med seg at det skjer en områdesatsing på Storhaug, har flere av de vi har snakket etterlyst mer informasjon om hva selve områdesatsingen er. Et sitat fra en av de vi snakket med illustrerer dette:

Jeg hører mye forvirring om hva områdeløftet er. Jeg tenkte grøntområder, bedre skolegårder og sånn, men så viser deg seg at et går til helsesøstre, sosialt entreprenørskap og sånn. Det er nok ikke det folk oppfatter som områdeløft.

Blant de vi har snakket med er det tydelig at flere synes det er vanskelig å få tak på hva områdesatsingen er. I denne sammenheng har kommunens eget områdeløft fra 2014-2017, samt ordningen med nærmiljøtilskudd for Storhaug, bidratt til å skape ytterligere forvirring omkring områdesatsingen, da flere har problemer med å skille disse. En annen observasjon er at de fleste, i likhet med sitatet ovenfor, forbinder områdeløft med 'forskjønnende tiltak' som parker og lekeplasser.

I kommunikasjonen fremover kan det være nyttig å i større grad formidle bredden i områdesatsingen, hva en områdesatsing er og mer informasjon om hvordan midlene blir brukt. Gjennom dette vil en også kunne vise at mye av arbeidet handler om strukturelle utfordringer som ikke nødvendigvis vil være 'synlig' for alle som bor på Storhaug. Dette vil igjen kunne påvirke forventningene innbyggerne har til områdesatsingen, noe som kanskje er særlig viktig dersom det er en utbredt oppfatning at midlene (kun) skal brukes til å bedre områdekvalitetene i bydelen (gode bo- og nærmiljø).

Neste kapittel vil gå mer dybden på medvirkning og involvering i områdesatsinger, noe som både handler om å skaffe innsikt, sikre forankring og vise tilstedeværelse.

9 Medvirkning og involvering i byutviklingsprosesser

I boken 'De Uformelle Byskabere' fra 2019, skiller Anders Boisen mellom formelle og uformelle byskapere (Boisen, 2019). De formelle byskaperne regner han som de aktører som tradisjonelt har bedrevet og besørget utvikling av byer, som kommunale byråkrater, arkitekter og utviklere. Disse har gjerne til felles at de har teknisk bakgrunn og utdanning innen ingeniørfag, arkitektur og planfag. De uformelle byskaperne beskriver Boisen som frie aktører og enkeltpersoner som bidrar med egne ressurser og evner, for en kortere eller lengre periode, til å sette sitt preg på å utvikle byen på forskjellig vis.

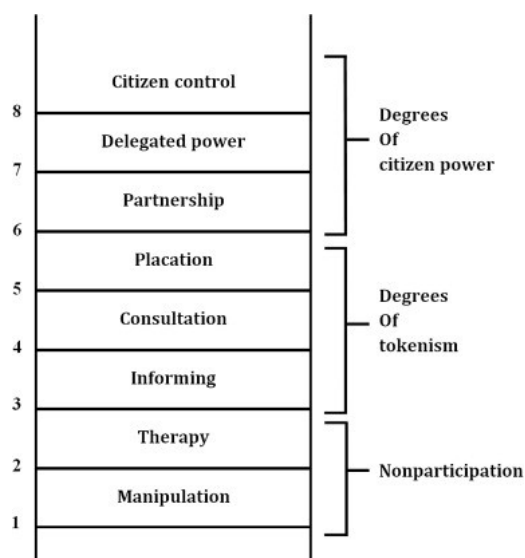
I byutviklingen som har skjedd på Storhaug siden 2000 har de uformelle byskaperne spilt en sentral rolle i å skape innhold og øke attraktiviteten til bydelen, blant annet det kreative miljøet rundt Tou Scene, som beskrevet i kapittel 3. Dette viser noe av potensialet som ligger i de menneskelige ressursene som finnes i bydelen, og som en kan spille på lag med gjennom ulike former for innbyggerinvolvering. Dette er temaet som vil bli diskutert i kapittel 9, først gjennom noen generelle teoretiske betraktninger (kapittel 9.1), deretter med utgangspunkt i erfaringer fra områdesatsingen på Storhaug (kapittel 9.2).

9.1 Innbyggerinvolvering og deltakelsestrappen

Den senere tid har det blitt mye mer fokus på medvirkning og innbyggerinvolvering i byutviklingsprosesser. Dette er i tråd med den nye forståelsen av kommune 3.0, der kommunen i større grad skal jobbe for å aktivisere ressurser og kompetanse som finnes hos innbyggerne. I et idéhefte om innbyggerinvolvering løfter Kommunesektorens organisasjon KS (2019) frem flere grunner til å drive aktivt med innbyggerinvolvering:

- Befolkningen sitter på informasjon om behov, utfordringer og løsninger som kan bidra til bedre beslutninger
- God innbyggermedvirkning kan gi bedre forankring blant innbyggerne og gi dem tillit til at kommunen og de folkevalgte tar hensyn til deres behov
- Innbyggerinvolvering kan gi læring
- Dialog kan gi gjensidig forståelse og tillit mellom folk, kommune og folkevalgte

Dialog med og involvering av innbyggere kan skje på forskjellige måter. Gjennom kunngjøringer og god informasjonsflyt, plansmier, spørreundersøkelser, gjennom oppsøkende virksomhet, digitale verktøy, i ulike samarbeidsgrupper, forhandlinger og flere. KS skiller mellom involvering som er *konsultasjon* (høringer, meningsmålinger, innbyggerpanel, folkemøter), *dialog* (plansmier, gjestebud, fremtidsverksted, demokratikafé), *dagsordensetting* (barnetråkk, idédugnad, innbyggerinitiativ), og *medstyring* (lokalutvalg, barne- og ungdomsråd, medbudsjettering). Disse kategoriene sier noe om hvor mye makt og innflytelse som gis til innbyggere, og kan gjerne plasseres inn i Sherry R. Arnstein velkjente deltakelsestrapp (Ladder of Citizen Participation) fra 1969 (se figur 16).



Figur 16: Deltakelsestrappen (Arnstein, 1969).

Konsultasjon er første nivå i trappen hvor det foreligger toveis-kommunikasjon mellom innbyggere og kommune/folkevalgte. Denne medvirkningsformen handler i stor grad om å få innspill og tilbakemeldinger på planer og forslag som allerede er godt gjennomarbeidet, for eksempel gjennom høringer. I noen sammenhenger er konsultasjon lovpålagt, for eksempel i plan- og byggeprosesser. *Dialog* er en mer likeverdig form for medvirkning der innbyggerne deltar i mer åpne diskusjoner om ulike temaer. Det er med andre ord ikke en respons mot et forslag (type konsultasjon), men heller en diskusjon der en i felleskap skal komme frem til gode løsninger. *Dagsordensetting* lar innbyggerne selv bestemme hvilke saker og tiltak som kommunen bør prioritere og gi politisk oppmerksomhet. Her er det innbyggerne som definerer hva som er viktig og hva det bør jobbes med, men kommunen og lokalpolitikere er fortsatt beslutningstakere. *Medstyring* gir innbyggerne reell innflytelse på beslutninger som tas, og er det nivået i deltakertrappen hvor innbyggerne har størst innflytelse blant de fire nevnte formene for involvering. Medbudsjettering der innbyggere (ofte i form av ulike utvalg og råd) er med å bevilge midler til tiltak er et eksempel som faller inn under sistnevnte kategori.

I løpet av de to første årene av områdesatsingen på Storhaug er flere av de overnevnte formene for involvering tatt i bruk. Neste avsnitt vil løfte frem noen interessante observasjoner med utgangspunkt i erfaringer fra involveringsarbeidet i områdesatsingen og kommunen generelt. Avsnittet peker på noen viktige utfordringer og anbefalinger for å håndtere disse.

9.2 Erfaringer fra involveringsarbeidet i områdesatsingen på Storhaug

Stavanger kommune har de senere årene hatt en tydelig satsing på samskaping og innbyggerinvolvering. Dette er en trend som en har sett i en rekke norske og nordiske kommuner de siste 10 årene, og bygger på forståelsen av kommune 3.0. Sistnevnte henviser til en arbeidsform der kommuner i større grad skal drive samskaping med innbyggere og andre eksterne aktører for å løse komplekse samfunnsutfordringer. I kommune 3.0 skal kunnskap, initiativ, ideer og ressurser som finnes blant befolkningen og andre eksterne aktører bidra til innovasjon og en mer bærekraftig velferdsproduksjon (Guribye, 2016).

Stavanger kommune har vært langt fremme når det gjelder overgangen til kommune 3.0. Dels henger dette sammen med satsingen Stavanger kommune har gjort på 'Smartbyen', hvor en har vært opptatt av å ta utgangspunkt i innbyggernes behov for å gjøre byen til et bedre sted å leve, bo og arbeide (Veikart for Smartbyen Stavanger, 2016). Som et ledd i denne satsingen har kommunen bygget opp relevant kompetanse på innbyggerinvolvering og testet ut flere ulike metoder for medvirkning. Da områdesatsingen på Storhaug startet i 2018, hadde kommunen allerede en del kompetanse og erfaring med innbyggerinvolvering som aktivt ble koblet på områdesatsingen, blant annet i form av en stilling som var delt mellom områdesatsingen og smartbyen.

9.2.1 Involveringsarbeid i områdesatsingen

Innsiktsarbeid var en viktig prioritering i de innledende fasene av områdesatsingen på Storhaug (se kapittel 8.2.1). En del av dette innsiktsarbeidet handlet om å involvere og engasjere innbyggerne i bydelen. Noe av involveringsarbeidet skjedde i regi av områdesatsingen mens noe skjedde i prosjekter som lå utenfor områdesatsingen, men som likevel hadde relevans for områdesatsingen. Noen av de viktigste medvirkningsformene som er brukt er beskrevet kort nedenfor:

Innbyggerinvolveringsmøter: disse møtene varierte fra tradisjonelle informasjonsmøter hvor innbyggerne hadde en 'konsulterende rolle' (figur 16), til møter hvor innbyggere deltok med innspill knyttet til budsjettering (dagsordensetting).

Barnetråkk: barnetråkk ble brukt for å kartlegge barn og unges (5. trinn og 8. trinn) bruk og opplevelse av bydelen. Denne kartleggingen avdekket blant annet områder som oppleves som positive, men også områder som for eksempel assosieres med utrygghet.

Gjestebud: gjestebud er en metode der en bruker noen nøkkelpersoner til å samle innspill fra ulike grupper og beboere under uformelle samlinger, for eksempel middags- eller kaffebesøk. Nøkkelpersonene får på denne måten ansvar for å formidle innspill på vegne av en større gruppe. I regi av områdesatsingen er denne metoden er blant annet testet ut i Badedammen og Emmaus levekårsone (se figur 1).

Nærmiljøtilskudd: dette er en tilskuddsordning som retter seg mot beboere, velforeninger, lag, organisasjoner og andre aktører i bydelen. Tilskuddene går til ulike sosiale og fysiske tiltak som innbyggerne og lokale aktører selv tar initiativ til å planlegge og gjennomføre.

I tillegg til de ovennevnte medvirkningsformene, har ulike aktører gjennomført medvirkningsprosesser på vegne av grunneiere og andre private interessenter. En del av denne innsikten er også tilgjengeliggjort for områdesatsingen. Helt i slutten av følgeforskningsperioden ble det også igangsatt et medvirkningsprosjekt hvor ungdommer med flerkulturell bakgrunn ble engasjert av områdesatsingen for å gjøre innsiktsarbeid.

9.2.2 Utfordringer knyttet til involveringsarbeidet

Områdesatsingen på Storhaug har altså jobbet med flere forskjellige medvirkningsformer i løpet av de første to driftsårene (se kapittel 9.2.1). Det er også tydelig at områdesatsingen har knyttet til seg god kompetanse på innbyggerinvolvering, noe som blant annet kommer til syne i bredden på involveringsformer som er testet, og måten det er jobbet målrettet mot bestemte grupper eller geografiske områder. Samtidig har det dukket opp noen problemstillinger med involveringsarbeidet som det kan være nyttig å løfte frem med tanke på læring videre. Dette er oppsummert nedenfor.

Fra innsikt til handling

Som beskrevet ovenfor har en del av innsiktsarbeidet til områdesatsingen skjedd i form av medvirkning og involvering. Funn fra følgeforskningen viser imidlertid at det er noe større usikkerhet knyttet til lærdommen av denne innsikten, og hvordan den omsettes i konkrete tiltak og handling.

Det ligger åpenbart en egenverdi i medvirkningsprosesser i form av forankring og dialog med innbyggerne, men ambisjonen bør være at involveringsarbeidet skal bidra til bedre og mer treffsikre prioriteringer og tiltak. Flere av de vi har snakket med opplever at områdesatsingen har lyktes med dette gjennom ordningen for nærmiljøtilskudd, hvor innbyggerne selv har vært ansvarlige for å planlegge og gjennomføre tiltak. Dette oppleves imidlertid å gjelde i mindre grad for involveringsformene der områdesatsingen har vært et mellomledd mellom innspill og tiltak. Dette har dels sammenheng med kapasiteten til å følge opp innsiktsarbeidet som diskutert i kapittel 8.2.1, men skyldes også at noe av medvirkningsarbeidet gjerne har hatt et litt uklart formål eller er av en karakter som ikke nødvendigvis egner seg til å gjøre prioritering. Dette kan for eksempel handle om at innspillene oppleves som veldig konkrete 'nisebehov' som ikke favner bredt nok, og som det dermed kan være vanskelig for områdesatsingen å prioritere. I slike tilfeller kan det være en god øvelse å tolke hvilket behov som ligger bak summen av de konkrete innspillene, for eksempel om innspillene er et uttrykk for manglende treffpunkter i bydelen. Dette er også en måte å håndtere grenseoppgangen mellom det å bli hørt, og det å få det som en vil, noe som ofte kan være vanskelig i denne type medvirkningsprosesser.

I andre tilfeller er situasjonen motsatt, hvor en ender opp med å identifisere et behov uten at en nødvendigvis avdekker detaljer som er ønskelig å vite før en gjennomfører et tiltak. Eksempelvis kan en avdekke at innendørs møtesteder er et behov, men at spørsmål knyttet til innhold,

utforming, aktivitet, geografisk beliggenhet etc. forblir ubesvart som følge av at involveringsarbeidet hadde et for generelt fokus. En utfordring er derfor å finne balansegangen mellom det generelle og det konkrete, noe som gjerne krever at involveringen foregår i flere omganger.

I det videre arbeidet anbefales det å være enda tydeligere i hva som er formålet med et involveringsarbeid, og ikke minst hva en ønsker å få svar på. Noen spørsmål det kan være nyttig å stille seg selv før en setter i gang et stykke involveringsarbeid er:

- Hvorfor ønsker vi å involvere innbyggerne?
- Hva vet kommunen/områdesatsingen fra før av, og hva trenger vi å få svar på?
- Hvilken medvirkningsform er best egnet for det innsiktsbehovet vi har?
- Hvilke svar forventer vi oss?
- Hvordan skal vi ta med oss innspillene i det videre arbeidet?
- Er innsiktsarbeidet knyttet opp mot bestemte (mulige) tiltak?

Spørsmålene ovenfor berører ulike forhold knyttet til formålet med innbyggerinvolvering. I tillegg til en kritisk gjennomgang av formålet med medvirkningsprosesser, viser følgeforskningsprosjektet at det også gjerne vil være behov for å håndtere utfordringer knyttet til målgrupper, representativitet og demokratisk verdi. Dette er diskutert mer nedenfor.

Målgrupper, demokratisk verdi og høylytte røster

Mange av de vi har snakket med har merket at innbyggerinvolvering har blitt en mye mer vanlig måte å jobbe på når det gjelder innsikt. Selv om fleste ser verdien av dette, er det enkelte som har trukket frem noen utfordringer de har erfart i arbeidet med innbyggerinvolvering generelt. Refleksjonene nedenfor er ikke nødvendigvis knyttet opp mot medvirkningsarbeid i forbindelse med områdesatsingen.

Innledningsvis kommer det frem at noen opplever at medvirkning har blitt så utbredt at en i noen tilfeller risikerer å drive medvirkning kun for medvirknings skyld, uten forventinger om læring, behovskartlegging eller andre innspill som kan ha en reell verdi for kommunen. Dette handler dels om at formålet med involveringsarbeidet ikke er tydelig nok definert, som beskrevet i forrige avsnitt. Videre handler det om hvilke typer saker en ønsker medvirkning i, samt det å treffe riktig målgruppe. I den forbindelse har enkelte problematisert at innbyggere av og til blir involvert i saker og beslutninger som ofte er kompliserte og som krever faglige helhetsvurderinger. En av de vi snakket med brukte følgende eksempel til å illustrere dette:

Vi er enige i at det hadde vært fint med en lekeplass der, men det er altfor farlig med tanke på trafikksituasjonen.

Videre er det endel som har opplevd at medvirkningsprosesser i stor grad tilfører innsikt og poenger som allerede er diskutert internt på et tidligere stadium i prosessen med utgangspunkt i erfaringer og kompetanse fra lignende saker og prosjekter. Som tidligere nevnt kan medvirkningsprosesser har en egenverdi knyttet til dialog og forankring mot innbyggerne og

bydelen. Samtidig kan det nok tenkes at dette kan oppnås på andre måter enn ressurskrevende involveringsprosesser i tilfeller hvor det er begrensede forventinger til læringsutbytte.

En annen stor utfordring som er løftet frem handler om det å nå ut til de målgruppene som er relevante for en sak. I den forbindelse opplevde flere av de vi snakket med at det er store skjevfordelinger i hvem som involverer seg, og hvem sine interesser som fremmes. Dette var også en observasjon som ble gjort i følgeforskningen av områdesatsingen, blant annet gjennom forskergruppens deltakelse på informasjonsmøter og innbyggerinvolveringsmøter. I slike tilfeller blir utfordringen å vurdere representativiteten og den reelle demokratiske verdien av de synspunktene og innspillene som løftes frem av innbyggerne. Det er spesielt viktig å ha et kritisk blikk på dette i en tid hvor interessene til høylytte minoriteter kan oppfattes som dominerende synspunkter i befolkningen, blant annet gjennom aktiv tilstedeværelse i sosiale (og tradisjonelle) medier. En strategi for å sikre bedre representativitet er å benytte etablert organisasjonsliv (skoler, fritidstilbud, mm.) som arenaer for involvering, noe som blant annet ble gjort ved barnetråkk (se kapittel 9.2.1). På denne måten kan en i større grad styre målgruppen, samtidig som det ikke vil kreve at innbyggerne må legge ned ekstraordinært innsats på fritiden til medvirkning, noe flere oppgir som en barriere for å involvere seg (se avsnitt nedenfor). Med utgangspunkt i drøftingen ovenfor kan det være nyttig reflektere rundt disse spørsmålene som del av forberedelsene til medvirkningsprosesser:

- Er dette en sak/tiltak som egner seg for innbyggerinvolvering?
- Hvem (hvilken målgruppe) er det vi ønsker/har behov for innspill fra?
- Er det sannsynlig at den medvirkningsformen som er valgt når ut til de målgruppene vi ønsker?

Avslutningsvis i kapittel 9 vil vi presentere noen funn som omhandler innbyggerperspektivet, og hvordan innbyggere tenker omkring medvirkning. Dette kan også være nyttig lærdom å ta med seg i medvirkningsprosesser fremover.

Innbyggerperspektivet

Gjennom intervjuer og samtaler med beboere på Storhaug har forskergruppen hentet inn flere innspill som belyser hvordan innbyggere tenker omkring medvirkning. En viktig observasjon i den sammenheng var at relativt mange av de vi snakket med i liten grad kjente på et behov for å involvere seg. Dette gjaldt også en del av innbyggere som oppfattet seg selv som samfunnsengasjerte og opptatt av lokalmiljøet. Årsakene som oppgis er forskjellige, men det er særlig fire grunner som blir nevnt opptil flere ganger.

Den første årsaken som blir nevnt, er at en rett og slett ikke har noen interesse av å engasjere seg i saker som har med byutvikling og områdesatsing å gjøre. Blant denne gruppen er det flere som påpeker at de kunne ha engasjert seg dersom det var en sak som en ble direkte berørt av, eller som av andre årsaker var viktige for dem.

En annen årsak som ble løftet frem var at en helst ønsket å overlate 'ansvaret' til de som jobbet med det, og som kunne det. For noen handlet dette om stor grad av tillit til kommunen og de

folkevalgte, mens for andre var det først og fremst det at kommunale prosesser og planer ble oppfattet som kjedelige og vanskelige å forstå seg på.

Videre ble tid og kapasitet oppgitt som en årsak til hvorfor en ikke involverte seg. En del av de vi har snakket med har en oppfatning av at involveringsprosesser krever både mye tid og tankevirksomhet. Av den grunn synes mange det blir vanskelig å prioritere i en hektisk hverdag med jobb, familie og ulike aktiviteter på kveldstid.

En siste årsak som blir nevnt i forbindelse med involvering var at en ikke hadde tro på at innbyggerne hadde reell innvirkning. For noen bygget dette i stor grad på forventninger, mens for andre var det konkrete erfaringer som lå til grunn. Blant sistnevnte gruppe var det enkelte som var kritiske til at innbyggere ofte ble involvert etter viktige føringer allerede var lagt. En av de vi intervjuet forklarte dette slik:

Det blir som å invitere ungene til å lage pizza og si at dere kan få akkurat det pizzafyllet som dere ønsker, men så har du allerede kjøpt inn ingrediensene.

Drøftingen ovenfor peker på noen forhold som fungerer som barrierer for bred og demokratisk medvirkning. I fremtidig involveringsarbeid kan det være nyttig å ta med seg noen av disse innspillene når en utformer et opplegg for innbyggerinvolvering. Dette kan blant annet handle om når i prosessen en involverer, hvilke arenaer som brukes, hvor enkelt det er å delta, og hvordan en følger opp innspillene som kommer inn.

10 Appendiks: metode og forskningsdesign

Prosjektet har fulgt et følgeforskningsdesign (Olsen og Lindøe, 2004). Karakteristisk for denne metoden er at man søker å løse praktiske problemer samtidig som man utvikler ny kunnskap og teori. Det er en metode med flere fordeler med tanke på utviklingen av en områdesatsing. Gjennomført på riktig måte kan det skapes relevant og oppdatert kunnskap om områdesatsinger, der man bidrar til endringer samtidig som man studerer prosessen. Det er en iterativ prosess med fokus på læring for både forsker og forskningsobjektet (f.eks. bydelen og områdesatsingen).

Generelt er det viktig å være bevisst på både etiske dilemma og praktiske utfordringer som kan oppstå i et følgeforskningsprosjekt. Samarbeidet mellom forskere og folk i organisasjonen må fungere. Man må få innpass i en organisasjon, og de må ønske samarbeid og implementering av tiltak. Det er videre en krevende forskerrolle å forske og implementere aksjoner samtidig. Videre er det lett å overdrive effekten av tiltakene, og det vil være risiko knyttet til både mulige utsettelse, konflikter, og forpliktelser/konfidensialitet i organisasjonen. Gjennom dette prosjektarbeidet har forskerne hatt et godt og konstruktivt samarbeid med oppdragsgiver. Som forventet har det vært behov for å justere noe på den opprinnelige planen for metode og forskningsdesign, men vi opplever å likevel ha fått gjennomført arbeidet på en tilfredsstillende måte.

Det har vært et mål med følgeforskning på områdesatsingen i Storhaug bydel å være nyttig både med tanke på statlige krav om oppfølging og tilbakemelding, men vel så mye med tanke på å lykkes med en positiv lokalsamfunnsutvikling i bydelen. Det har videre vært et mål å systematisk høste erfaringer underveis i prosjektet for å bidra til at områdesatsingen på Storhaug lykkes med vedtatte mål, og ikke minst at kunnskapen som utvikles skal være til nytte for fremtidige områdesatsinger i Stavanger kommune.

Områdesatsingen i Storhaug bydel har vært utformet som et samarbeid med forskerteamet. Med følgeforskning som metodedesign bestående av følgende delaktiviteter:

1. Kunnskapsoversikter: forskerne kartla og summerte opp relevante erfaringer og funn i tilgjengelig forskning, utredning og statistikk. Det ble lagt vekt på å bruke tilgjengelige data. Tema ble knyttet opp mot områdeløftets fokusområder, og det ble laget korte presentasjoner.
2. Informasjonsinnhenting: forskerne observerte områdesatsingens møter, seminarer o.l., gjorde intervjuer med nøkkelpersoner, samlet skriftlig og muntlig informasjon, samt hentet inn aktuelle kvantitative datamaterialer (levetårundersøkelsen, kommunens åpne data o.l.). Denne aktiviteten foregikk når det var planlagt aktuelle møter og seminarer knyttet til områdesatsingen.
3. Analyse: forskerne analyserte kvalitative og kvantitative data innhentet i trinn 1 (kunnskapsoversikter) og 2 (informasjonsinnhenting) for videreformidling (trinn 4 og 5).
4. Skriftlige arbeid: forskerne utviklet korte, skriftlige bidrag som grunnlagsmateriale. Vi la spesielt legge vekt på at dette skulle være formidlingsvennlig materiale av relevans for oppdragsgiver og andre interessenter.
5. Tilbakemeldingssesjon: forskerne kommuniserte og diskuterte funnene med oppdragsgiver og andre aktører og interessenter. Sesjoner ble planlagt som workshop

- med vekt både på formidling, tilbakemeldinger og videre planlegging. Disse var også arenaer for ny informasjonsinnhenting for forskerne.
6. Supplerende datainnsamling: på bakgrunn av erfaringer fra tilbakemeldingssesjoner, vurderte forskerne å supplere data, informasjon og problemstillinger i henhold til behov identifisert av oppdragsgiver. Dette kunne eksempelvis handle om økt fokus på spesifikke tema.
 7. Utarbeiding av denne rapporten som analyserer, diskuterer og presenterer funn fra prosjektarbeidet. Det legges vekt oppsummering av erfaringer og rådgivning for det videre arbeid i områdesatsingen.

Når det gjelder datainnsamlingen i prosjektet (punkt 2 og 6 over) har det blitt gjennomført ulike former for datainnsamling og analyse. Vi gjennomførte intervjuer med en rekke personer med ulik innsikt og erfaring. Noen ble intervjuet fordi de hadde et administrativt og/eller operativt ansvar knyttet til områdesatsingen på Storhaug. De som satt med et spesielt ansvar i områdesatsingen ble intervjuet flere ganger, mens andre med daglig virke innen for eksempel NAV, helsestasjon og skolehelsetjeneste, ungdom og fritid, nabolagsforeninger og aktører i frivillig sektor ble intervjuet en gang i prosjektets tidlige fase. Vi har også intervjuet fagpersoner med spisskompetanse innen lokalhistorie, planprosesser og lignende. Det ble også gjennomført intervjuer med beboere i bydelen. Samlet sett er det gjennomført mer enn 50 intervjuer, i tillegg til en rekke samtaler av mer uformell karakter.

I prosjektet ble det videre samlet inn data gjennom deltakelse og observasjon i forbindelse med workshops, samlinger og medvirkningsmøter som skjedde i regi av områdesatsingens. I tråd med følgeforskningen brukte forskerne metoden 'deltakende observasjon' på disse arenaene; vi observerte, noterte og analyserte innspillene, diskusjoner og samspillet mellom deltakerne. I tillegg er det blitt samlet inn og anvendt data fra en rekke skriftlige kilder til rapportens dokumentanalyse. Det var hyppig kontakt mellom forskerne og prosjektledelsen i områdesatsingen, særlig i starten av følgeforskningsperioden, der observasjoner og erfaringer ble diskutert med henblikk på videre prosjektutvikling i områdesatsingen. I senere faser av prosjektet ble denne kontakten noe nedskalert, og forskerne gikk over til en mer tradisjonell forskerrolle med datainnsamling og analyse.

Vi har også innhentet og bearbeidet levekårsdata, som er diskutert i denne rapporten. Levekårsdataene som er bruk i rapporten, er forklart ytterligere nedenfor.

Befolkning og alderssammensetning: tabell 1 og figur 3

Statistikken viser antall personer bosatt i ulike geografiske områder (levikårsoner, kommune). Datamaterialet er aggregert fra grunnkrets nivå og inneholder også informasjon om alder og kjønn, slik befolkningspyramiden illustrerer. Folkemengden de ulike årene viser antall bosatte ved utgangen av forrige år. Det vil si at 2018-data viser antall bosatte per 31.12.2017.

Innvandring og nasjonalitet: figur 4

Innvandring og nasjonalitetstall viser situasjonen per 31.12.2017. Innvandrerandelen er i dette tilfellet bestemt på bakgrunn av personer født i utlandet, men bosatt i Norge. Norskfødte personer med foreldre født i utlandet (andre generasjons) er ikke medregnet i statistikken. Videre skiller statistikken på nasjonalitetsgrupper, hvor landbakgrunnen er definert på bakgrunn av personens fødeland.

Inntekt, arbeid og utdanning: tabell 3, figur 5, figur 6 og figur 7

Inntektstall viser medianinntekt etter skatt per forbruksenhet. Inntektene til alle personer settes ved siden av hverandre i stigende rekkefølge, deretter velger en ut den midterste inntekten (medianinntekten). Inntekten er beregnet etter skatt per forbruksenhet ved bruk av EUs ekvivalensskala, der første voksne får vekt lik 1, neste voksne vekt lik 0,5, mens hvert barn får vekt lik 0,3. En husholdning på to voksne og to barn har dermed 2,1 forbruksenheter ifølge EU-skalaen. Dette gjøres for å ta hensyn til stordriftsfordeler for å sammenligne den økonomiske velferden til husholdninger. I beregning av barn i lavinntekts-husholdninger er det benyttet EU-60 skalaen, det vil si husholdninger med inntekt lavere enn 60 % av medianinntekten i Stavanger kommune. Arbeidsledighetstall viser registrerte arbeidsledige hos NAV i november 2018.

Utdanningstall viser utdanningsnivået til personer mellom 30-39 år, definert som enten lav- eller høy utdanning. Lav utdanning omfatter personer med grunnskoleutdanning (barne- og ungdomsskole). Høy utdanning refererer til personer med fullført universitets- og/eller høyskoleutdanning. Personer med videregående utdanning inngår ikke i noen av kategoriene.

Utflytting, bolig og sosiale forhold: tabell 4, figur 8, figur 9 og figur 10

Utflyttingstallene viser andel personer (alle) og barn (0-5 år) som har flyttet fra en sone til en annen sone, kommune eller utenlands. Flytting innenfor samme sone er ikke medregnet. Utflyttingsandelen er basert på middelfolkemengden, som er gjennomsnittet av folkemengden ved begynnelsen og utgangen av året. For 2018 innebærer dette snittet av antall bosatte per 1.1.2018 og 31.12.2018. Boligstatistikken viser boligstørrelse (rom) i prosent av den totale boligmassen i et gitt område.

Unge uføre viser personer mellom 18-44 år, og er hentet fra NAV og KOSTRA. Antall kommunale boliger per 1000 innbygger viser situasjonen i kommunen per september 2017. Det er viktig å påpeke at antall beboere i kommunale boliger per 1000 innbygger vil være noe forskjellig ettersom boligene varierer i størrelse og målgruppe.

Kriminalitet: figur 11, figur 12 og figur 13

Tallene viser alle saker som er anmeldt og registrert i løpet av et kalenderår, for perioden 2008 - 2017. Samme person kan være anmeldt flere ganger og følgelig utgjøre flere saker. Det er ikke nødvendigvis registrert en mistenkt, siktet eller domfelt i de ulike sakene. Statistikken viser hvor

de ulike sakene/forholdene har skjedd (gjerningssted) geografisk etter politisone. Statistikken skiller videre mellom type kriminalitet, og inkluderer kun forhold som er relevant i levekårssammenheng.

11 Referanser

Alonso, J.M., Andrews, R., og Jorda, V. (2019). Do neighbourhood renewal programs reduce crime rates? Evidence from England. *Journal of Urban Economics*, 110.

Andersen, B. og Brattbakk, I. (2020). Områdesatsinger i Norge. *Et skjørt kunnskapsgrunnlag for strategier og tiltak*. Tidsskrift for boligforskning, 2 (3).

Andersson, R. (2006). Breaking Segregation' – Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies*, 43.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Planning Association*, 35 (4).

Atkinson, R. og Zimmermann, K. (2018). Area-based initiatives – a facilitator for participatory governance? I H. Heinelt & S. Münch (red.), *Handbook on Participatory Governance*. Edward Elgar, Cheltenham.

Bang-Andersen, A. (1985). Stavanger: *Historien om Østre bydel*. Dreyer Bok, Stavanger.

Barstad, A. (2008). *Områdesatsinger: Måling av effekter*. Notat Husbanken.

Batty, E., Beatty, C., Foden, M., Lawless, P., Pearson, S. & Wilson I. (2010). The New Deal for Communities Experience. A final assessment. *Communities and Local Government*.

Beatty, C., Foden, M., Lawless, P. og Wilson, I. (2008). New Deal for Communities: A Synthesis of New Programme Wide Evidence: 2006-2007. *NDC National Evaluation Phase 2. Research Report 39*.

Boisen, A. (2019). De Uformelle Byskabere: om Aarhus' selvgroede skaberkræfter, der vokser i netværk og nærmiljøer.

Brattbakk, I. og Andersen, B. (2017). Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring. *AFI Rapport*, 02/2017.

Cresswell, T. (2004). *Place. A short introduction*. Blackwell Publishing, Oxford.

Fagbladet (2018). – *Folk som bruker Rosengård som skrekk-eksempel må komme hit*. Tilgjengelig: [Fagbladet | – Folk som bruker Rosengård som skrekk-eksempel må komme hit](#)

Foden, M., Grimsley, M., Lawless, P., og Wilson, I. (2010). Linking interventions to outcomes in area regeneration: The New Deal for Communities Programme in England. *Town Planning Review*, 81(2).

Fredrikstad kommune (2018). *Sellebakkprosjektet*. Tilgjengelig: [Fredrikstad kommune - Sellebakkprosjektet \(2015-2018\)](#)

Giske, S. T. og Håskjold, R (2019). *Trivsel og trygghet på Storhaug*. Sentio Research Norge.

Guribye, E (2016). Mot 'kommune 3.0'? *FoU-rapport nr 3/2016*.

Husbanken (2018). *Stabilitet i bomiljøet*. Tilgjengelig: [2. Stabilitet i bomiljøet - Veiviseren](#)

Husbanken (2020). *Områdesatsing*. Tilgjengelig: <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/omradesatsing/>

Husbanken (2021). *Områdesatsing i etablerte boområder*. Tilgjengelig: [Områdesatsing i etablerte boområder - Veiviseren](#)

Johnsen, G. J. og Roalkvam, M. G. (2001) *Storhaug bydelsleksikon*. Mesi Forlag AS, Stavanger.

Jonvik, M., Lindland, K., Tvedt, L. H., Müller-Eie, D. og Melberg, K. (2018) *Hillevåg: En sosiokulturell stedsanalyse*. IRIS.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Områdesatsinger i Drammen, Stavanger, Bergen og Trondheim*. Tilgjengelig: [Områdesatsinger i Drammen, Stavanger, Bergen og Trondheim. - regjeringen.no](#)

Kommunesektorens organisasjon (2019). *Hvordan involvere innbyggerne?* Idehefte om medvirkningstiltak i kommuner og fylkeskommuner.

Lawless, P. (2013). Reconciling «bottom-up» perspectives with «top-down» change data in evaluating area regeneration schemes. *European Planning Studies*.

Lie-Andersen, P. og Ljunggren, J. (2014) *Oslos gygne ghettoer*. Aftenposten Debatt. Tilgjengelig: [Oslos gygne ghettoer \(aftenposten.no\)](#)

Mohan, G., Longo, A., og Kee, F. (2019). Post-conflict area-based regeneration policy in deprived urban neighbourhoods. *Regional Studies*.

NRK (2021). *Vold, krim, skitur og taco*. Tilgjengelig: [Getto: Forfatter Øyvind Holen vil korrigere bildet av at norske drabantbyer er farlige – Kultur \(nrk.no\)](#)

Olsen, O. E., & Lindøe, P. (2004). Trailing research based evaluation: Phases and roles. *Evaluation and Program Planning*, 27(4).

O'Reilly, D. (2007). Comment on Rhodes et al. (2005): Some further thoughts on assessing the effects of area-based initiatives on local outcomes. *Urban Studies*, 44(5–6).

Slater, T. (2010). Ghetto Blasting: On Loic Wacquants Urban Outcasts. *Urban Geography*.

Statistisk sentralbyrå (2017). *Lavere lønn blant innvandrere*. Tilgjengelig: [Lavere lønn blant innvandrere - SSB](#)

Statistisk sentralbyrå (2020). *Standard for bydelsinndeling*. Tilgjengelig: [Standard for bydelsinndeling \(ssb.no\)](#)

Stavanger kommune (2012). *Levekår i Stavanger*. Geografisk fordeling. Rapport nr. 5.

Stavanger kommune (2016). *Veikart for smartbyen Stavanger*. Tilgjengelig: [Roadmap for the Smart City Stavanger | City of Stavanger](#)

Stavanger kommune (2017). *Levekår i Stavanger*. Geografisk fordeling. Rapport nr. 7.

Stavanger kommune (2019). *Områdesatsing på Storhaug*. Tilgjengelig: [Områdesatsing Storhaug | Stavanger kommune](#)

Stavanger kommune (2021). *Den åttende levekårsundersøkelsen*. Tilgjengelig: [Levekår i Stavanger | Stavanger kommune](#)

Timans, R., Wouters, P. og Heilbron, J. (2019). Mixed methods research: what it is and what it could be. *Theory and Society*, 48.

Ungdata (2020). *Finn Ungdata-tall for ungdomskolen*. Tilgjengelig: [Finn Ungdata-tall for ungdomsskolen - Ungdata](#)