

Hilde Haualand

Tiltak for barn og unge i større bysamfunn

**En kartlegging av tilskuddsordningen
«Ungdomstiltak i større bysamfunn»**



Fafo

Hilde Haualand

Tiltak for barn og unge i større bysamfunn

En kartlegging av tilskuddsordningen
«Ungdomstiltak i større bysamfunn»

© Fafo 2003
ISSN 0804-5135

Omslagsfoto: Riverboard. © Tom Brien

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Støtte til ungdomstiltak i større bysamfunn	6
Kapittel 2 Generelle forhold ved tiltakene	14
Kapittel 3 Rekruttering og deltagelse	19
Kapittel 4 Omtale av tiltakene	30
Kapittel 5 Samordning og samarbeid	41
Litteratur	50

Forord

I dette notatet presenteres resultatene av en gjennomgang av søknadene som er sendt inn og tiltakene som har fått støtte fra Barne- og familiedepartementets tilskuddsordning «Ungdomstiltak i større bysamfunn» (kap. 857 post 73). Det er fokusert på den delen av tilskuddsordningen som er øremerket tiltak mot fattigdom blant barn og unge i utvalgte bykommuner og bydeler. Det er sett på sammenhengen mellom de formåls- og tiltaksformuleringene som er brukt i utlysningen fra BFD, hvilke målsettinger, formuleringer og argumenter som brukes av søkerne og omtale av de tiltakene som er gjennomført.

Kartleggingen er gjort av Forskningsstiftelsen Fafo på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet i august–september 2004. Arne Grønningsæter har vært prosjektleder, og kartleggingen er foretatt av Hilde Haualand.

En spesiell takk rettes til dem som stilte opp og fortalte om tiltakene og arbeidet rundt disse i fem av bydelene og kommunene som omfattes av ordningen. Ikke bare var deres faktaopplysninger viktige. Engasjementet og troen på nytten av tiltakene var en sann inspirasjon for utarbeidelsen av dette notatet. Videre rettes en takk til Sissel Lorck i BFD for utfyllende og klargjørende kommentarer, til våre kollegaer Tone Fløtten og Siri Ytrehus for litteraturtips og faglige innspill, samt til Fafos publikasjonsavdeling for ferdigstilling av notatet.

Oslo, 21. oktober 2004

Hilde Haualand

Arne Grønningsæter

Kapittel 1

Støtte til ungdomstiltak i større bysamfunn

Presentasjon av tilskuddsordningen

I 1982 ble det etablert en statlig tilskuddsordning rettet mot ungdom i større bysamfunn. Midlene ble administrert av Barne- og familiedepartementet (BFD) ved at tilskudd ble fordelt på enkeltprosjekter i de bykommunene som ble omfattet av ordningen. I 2002 ble fordelingen av midlene endret slik at 80 prosent av bevilgningen fordeles direkte til bykommunene slik at de selv kan avgjøre hvilke tiltak og prosjekter som skal tildeles støtte. De resterende 20 prosent av bevilgningen forvaltes av BFD og benyttes til strakstiltak for å løse oppgaver og problemer av mer akutt karakter i ungdomsmiljøene, til tiltak mot fattigdom blant barn og unge og til utviklingsarbeid rettet mot kommunene.

Tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn» hadde totalt en bevilgning på 19 503 000 kroner og 23 469 000 i 2004. I 2003 ble det utdelt til sammen rundt 2,5 millioner kroner til tolv kommuner/bydeler, til tiltak mot fattigdom blant barn og unge, strakstiltak og utviklingsarbeid i kommunene. I 2004 er det utdelt i overkant av fem millioner kroner til tiltak mot fattigdom blant barn og unge, strakstiltak og utviklingsarbeid i kommunene i 17 kommuner/bydeler gjennom denne tilskuddsordningen.

Bakgrunnen for endringen i hvordan midlene fordeles er at regjeringen ønsker å oppmuntre de aktuelle bykommunene til selv å prioritere innenfor tildelingskriteriene (St.meld. nr. 39 Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge). Etter at tilskuddsordningen er lagt om, er det ikke laget noen systematisert oversikt over de ulike typene tiltak som har fått tilskudd via den delen av tilskuddsordningen der bydelene og kommunene søker direkte om konkrete tiltak, og hvordan midlene er brukt. Denne rapporten er resultatet av en systematisering av søknadene og tiltakene mot fattigdom blant barn og unge som Forskningsstiftelsen Fafo har gjort på oppdrag for Barne- og familiedepartementet i august–september 2004.

Oppsett for rapporten

I denne rapporten ses det på sammenhengen mellom de formåls- og tiltaksformuleringene som er brukt i utlysningen fra BFD, hvilke målsettinger, formuleringer og argumenter som brukes av søkerne og omtalen av de tiltakene som faktisk er gjennomført. I første kapittel av rapporten omtales tilskuddsordningen som sådan, og det går gjennom bakgrunnen for ordningen. Et sammendrag av resten av rapporten kommer også her. I andre kapittel blir generelle forhold ved tiltakene beskrevet, herunder de målsettinger som er satt opp, hvilke målgrupper som nevnes i søknadene og hvilke typer tiltak det er søkt om midler til. I de neste tre kapitlene brukes materiale fra samtaler med representanter fra tre bydeler og to kommuner for å se nærmere på *Rekruttering og deltagelse* til de ulike tiltakene (kapittel 3), *Erfaringer fra tiltakene* (kapittel 4) og *Samordning og samarbeid*, i forhold til interne rutiner

og administrasjon i bydelen eller kommunen (kapittel 5). Etter hvert kapittel følger et sammendrag.

Det er også laget en tabell med oversikt over søknadene for 2003 og 2004, samt opplysninger fra rapportene for 2003. Denne oversikten kan lastes ned fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/753>

Kommuner og bydeler som omfattes av tiltaket

«Støtte til ungdomstiltak i større bykommuner» (kap. 857 post 73) er et virkemiddel for å bedre oppvekst- og levekår for ungdom i større bysamfunn, og bevilgningen har ungdom i alderen 12–25 år som målgruppe. Bevilgningen fordeles mellom bykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Drammen, Skien, Fredrikstad og Sandnes. I tillegg kan bydelene Sagene, Gamle Oslo, Grünerløkka, Søndre Nordstrand, Alna, Stovner og Grorud i Oslo søke om midler direkte. Dette utgjør de ti kommunene med størst befolkningstall i Norge, samt de bydelene i Oslo som scorer høyest på indeks for levekårsproblemer.¹ Videre er det enkelte bydeler i Trondheim, Bergen, Stavanger og Drammen som har en indeks for levekårsproblemer som er på nivå med enkelte av Oslos bydeler (Daugstad 2003), men som ikke er tatt eksplisitt med i oversikten over hvilke byer og bydeler ungdomsmidlene først og fremst går til. Flere av disse bydelene nevnes likevel som tiltaksområder i søknadene fra kommunene.

Høy indeks for levekårsproblemer

I tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6 2002–03) benyttes en relativ fattigdomsdefinisjon. Her settes fattigdomsgrensen ved 50 prosent av median inntekten i befolkningen. Tas denne definisjonen som utgangspunkt, vil fem prosent av alle voksne og tre prosent av alle barn høre til et hushold som havner under en slik fattigdomsgrense (Ytrehus 2004). Dette utgjør mellom 27 000 og 32 000 barn, men for en del av disse er problemene kun kortvarige (Epland 2001).

Forskningsstiftelsen Fafo har, etter initiativ fra Redd Barna, foretatt en kartlegging av forekomsten av fattige barn i Norge og hvor de bor (Ytrehus 2004). Arbeidsledighet fører til økt risiko for lavinntekt, og etniske minoriteter er særlig utsatt for kronisk fattigdom. Samtidig kan økonomisk fattigdom også være årsak til sosiale og psykologiske problemer. Tabell 1.1 (neste side) viser andelen barn i alderen 0–17 år under fattigdomsgrensen i de kommunene som kan søke om midler fra tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn» og noen andre indikatorer for levekår i de samme kommunene. Etter bydelsreformen i Oslo er det ikke mulig å finne tilsvarende tall for de bydelene som også omfattes av tilskuddsordningen.

Lavinntekt er samtidig ikke kun et storbyproblem. Det er størst andel barn i lavinntektsfamilier i de store (> 100 000 innbyggere) og små kommunene (< 20 000

¹ Denne statistikken gjelder de bydelene som eksisterte før bydelsreformen i Oslo i 2004. Det finnes foreløpig ikke tall for de nye bydelene. Det er neppe grunn til å anta at de nye bydelene scorer mye lavere på indekser for levekårsproblemer enn de gamle bydelene, siden de omfatter de samme geografiske områdene og befolkningsgrupper.

Tabell 1.1. Andel barn 0 til 17 år under fattigdomsgrensen i kommuner som kan søke om midler fra tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn», 50 % av median inntekt, modifisert OECD-skala; andel barnevernstiltak per 100 barn 0–17 år; andel arbeidsledige 20–66 år per 1000 innbyggere; andel med etnisk minoritetsbakgrunn (ikke vestlig) per 100 innbyggere. 2001. * Dvs. hovedforsørger har statsborgerskap fra ikke-vestlig land.

	Andel barn 0 til 17 år under fattigdomsgrensen	Andel barnevernstiltak per 100 barn 0-17 år	Andel arbeidsledige 20-66 år per 1000 innbyggere	Andel med etnisk minoritetsbakgrunn (ikke vestlig) per 100 innbyggere*
Oslo	5,6	3,44	24,4	16,9
Bergen	2,3	3,34	25,6	5,1
Trondheim	2,3	3,13	27,6	4,6
Stavanger	3,1	3,74	30,0	6,6
Tromsø	1,9	3,18	20,3	3,0
Kristiansand	3,1	3,25	28,1	7,0
Sandnes	2,4	2,66	27,1	5,1
Fredrikstad	2,9	4,21	26,6	4,6
Skien	2,9	3,48	29,1	5,4
Drammen	5,0	3,54	26,9	2,4

innbyggere), sammenliknet med de mellomstore kommunene. I de små kommunene er det færre (ni prosent) som melder at det er vanskelig å få hjelp fra naboen enn i de større kommunene (15 prosent), og på denne bakgrunn antas det at det uformelle nettverket som kan bidra til å sikre barnas velferd, står sterkere i mindre kommuner/samfunn enn i større bymiljøer (Ytrehus 2004). I lys av dette kan det virke riktig at regjeringen velger å prioritere tiltak for ungdom i større bysamfunn ved fordeling av disse midlene, og at det oppmuntres til etablering av alternative mestringsarenaer.

Konsekvensene av fattigdom antas å være større ved langvarig lavinntekt, og levestandarden til barn står i større fare dersom inntekten er lav over en lengre periode. Mellom 1,7 og 2,4 prosent av alle barn lever i hushold med vedvarende lavinntekt (over tre år), og dette tilsvarer et antall på mellom 14 000 og 19 000 barn. Sammenliknet med andre industrialiserte land har Norge den laveste andelen barn i husholdninger med lavinntekt. (Ytrehus 2004, St.meld. nr. 6 2002–03). Selv om andelen barn i lavinntekts-husholdninger er lav i Norge sammenliknet med andre land, er barnefattigdommens konsekvenser for sosial og økonomisk utestenging like fullt et sosialt problem. Ytrehus (2004) påpeker at dette for det første utgjør et moralsk anliggende, siden barna ikke skal eller kan lastes for foreldrenes dårlige økonomi eller lave sosiale stilling. Derne bryter dette med prinsippet om sjanselikhhet, et prinsipp som står sterkt i et samfunn som ønsker å fremstå som så egalitært som Norge.

Det er ikke kartlagt i hvilken grad barn og unge faktisk opplever sosiale begrensninger som følge av lav inntekt i familien, men en del konsekvenser er innlysende. Foreldrene kan kjøpe mindre av de gode og tjenestene som sikrer den generelle velferden for familien. Pengemangel kan også medføre at barn og unge ikke får sjanse til å delta på sosiale og kulturelle aktiviteter som koster penger, som for eksempel fødselsdagsfester, klasseturer, idrettsarrangement, musikkorps og andre fritidstilbud som krever egenandeler. Når andelen fattige barn og unge er så lav som den er i Norge, kan belastningen bli desto større for dem

som er utsatt for manglende muligheter til sosial og kulturell utfoldelse på grunn av økonomiske forhold i familien. Når et stort flertall opplever relativt tilfredsstillende eller høy økonomisk og sosial velferd, kan fraværet av det samme hos et lite mindretall oppleves som ekstra belastende og stigmatiserende. Videre kan det antas at siden gruppen relativt sett er ganske liten, kan det føre til økt risiko for at problemene overses og usynliggjøres for den store majoriteten som ikke er utsatt for vedvarende lavinntekt. Samtidig er det ikke gitt at lav inntekt i familier betyr at barna automatisk avskjæres fra goder som ofte tas for gitt av andre barn. Foreldrenes valg og prioriteringer betyr mye for barnas velferd, samtidig som lav inntekt begrenser foreldrenes valgfrihet. God inntekt er heller ikke ensbetydende med at barnas behov blir prioritert (St.meld. nr. 6 2002–03). Andre faktorer som påvirker konsekvensene eller de subjektive erfaringene av lav inntekt i familien, kan være indre forhold i familien (for eksempel psykiatri- og/eller rusrelaterte problemer eller lav utdanning) eller ytre forhold (språk, sosialt nettverk mv.).

Formål med tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn»

Bevilgningene fra tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn» skal benyttes til tiltak og prosjekter som retter seg mot ungdom med spesielle behov og utsatte ungdomsgrupper og ungdomsmiljø. BFD påpeker at tiltakene og prosjektene bør inngå i en helhetlig og samordnet ungdomspolitik, og at ungdoms deltagelse og innflytelse i planlegging og gjennomføring bør prioriteres der det er naturlig. Samtidig blir det understreket at «det generelle ungdomsarbeidet er en del av kommunens eget ansvar, og kan ikke få støtte gjennom denne ordningen. Bevilgningen skal ikke erstatte eksisterende kommunale stillinger. Midlene skal ikke benyttes til tiltak/prosjekter som er knyttet til skolefritidsordningen eller har deltagelse i ordinære idrettsaktiviteter som målsetting. Bevilgningen kan heller ikke benyttes til klientrettede tiltak og tiltak av behandlende karakter». I utlysningen bes det om at søkere legger vekt på tiltak som tar sikte på:

- a. å forebygge uønsket sosial atferd, blant annet vold, mobbing, kriminalitet, rus og rasisme, å motvirke fordommer og diskriminering, og å fremme gjensidig aksept
- b. deltagelse fra ungdomsgrupper som i liten grad benytter seg av de eksisterende kultur- og fritidstilbud
- c. inkludering og etablering av alternative mestringsarenaer
- d. arbeid og innsats som tar sikte på å nå unge berørt av fattigdomsproblemer
- e. likeverd og like muligheter for jenter og gutter
- f. likeverdige muligheter for funksjonshemmede

For å nå disse målene oppgir BFD hvilke typer tiltak det kan søkes om midler til:

1. Tiltak/prosjekter som utvikler arbeidsformer og metoder i arbeidet overfor målgruppen eller som har overføringsverdi til andre kommuner. Tiltak rettet mot målgruppen i de tre prioriterte byene, Oslo, Bergen og Trondheim, kan også få tilskudd til drift.
2. Investeringer i lokaler og utstyr som skal benyttes av målgruppen.

3. Tiltak rettet mot barn og unge berørt av fattigdomsproblemer. Tilskudd gis for inntil ett år og blir finansiert gjennom den delen av bevilgningen som forvaltes av departementet.
4. Det kan også gis tilskudd for å løse oppgaver og problemer av mer akutt karakter i ungdomsmiljøene i bykommunene. Med «strakstiltak» menes uforutsette oppgaver og problemer som det ikke er mulig å planlegge for og gjøre noe med innenfor byenes egne rammer og budsjetter. Tilskudd til «strakstiltak» gis for inntil ett år og blir finansiert gjennom den delen av bevilgningen som forvaltes av departementet.

Både formålene for tilskuddsordningen og tiltakene det kan søkes om støtte til, er så pass generelt formulert, at det gir søkerne stor frihet til selv å utforme og planlegge tiltakene de søker om tilskudd til. Det er verken angitt en presis definisjon av hvilke ungdomsgrupper som er i målgruppen, hva det betyr at de i «liten grad benytter seg av eksisterende kultur- og fritidstilbud», hva disse tilbudene består i eller hva «alternative mestringsarenaer» kan være. De vage og upresise formuleringene kan på den ene side gi søkerne stor frihet til selv å organisere og planlegge sine tilbud. På den annen side fører dette til problemer med å vurdere om tiltakene har den effekt som er ønskelig, siden de ikke angir noen konkrete mål å vurdere tiltakene opp mot.

Gjennomføring av evalueringen – metode og utfordringer

Etter omleggingen av tilskuddsordningen har det ikke vært noen systematisert oversikt over hvilke typer tiltak det søkes om tilskudd til i forbindelse med støtteordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn». Forskningsstiftelsen Fafo har etter avtale med Barne- og familiedepartementet gjennomført en mindre kartlegging i august–september 2004. Det var på forhånd avklart at det i kartleggingen kunne være relevant å gruppere søknadene etter antall unge som omfattes av tiltakene, om tiltak rettet mot spesielle målgrupper blant unge (for eksempel unge med innvandrerbakgrunn, funksjonshemmede barn, barn av eneforsørgere), hvilke av departementets fastsatte målsettinger tiltakene særlig legger vekt på, hva slags type tiltak det søkes støtte til, tiltakenes organisatoriske forankring (i organisasjon, bydel/kommune eller liknende) og tiltakenes langsiktighet.

I tillegg til en gruppering og systematisering av søknadene ble det også lagt vekt på at rapportene som tilskuddsmottakerne sendte inn for 2003, skulle gjennomgås. Det skulle også gjennomføres dybdeintervjuer av et lite utvalg søkere for å få mer innsikt i bakgrunnen for at det ble søkt om midler, de erfaringer som er gjort underveis, hvordan søkerne selv vurderer tiltakets suksess, eventuelle problemer mv. Av tids- og kostnadshensyn skulle søkere fra Oslo og Østlandet velges.

Ved gjennomgangen av søknadene viste det seg å være så store forskjeller i detaljnivå at det har vært umulig å angi et eksakt antall tiltak som har fått støtte som følge av innsats mot fattigdom innenfor tilskuddsordningen i 2003–2004. Søkerne har åpenbart lagt ulike definisjoner av «tiltak» til grunn for beskrivelsene. Som et eksempel på dette kan nevnes forskjeller i søknadene fra Søndre Nordstrand bydel og Skien kommune. Førstnevnte har blant annet søkt om «Helårs ferietilbud knyttet til Kittilbu sæter», og har som mål å gi et «mangfold av både kultur-, fritids- og idrettsaktiviteter, som er knyttet til området rundt Kittilbu. For eksempel klatring, padling, svømming, hundekjøring, orientering m.m. Dette gir et stort utvalg av aktiviteter som kan forebygge uønsket adferd som vold og rus» (Søknad

fra Søndre Nordstrand bydel 2004). Her er det åpenbart at det planlegges flere turer gjennom hele året for et ukjent antall ungdom fra bydelen, og det søkes kun om et samlebeløp til dette. Skien kommunes søknad har på den annen side en detaljert opplisting av enkeltturer og - tiltak som skal gjennomføres og prisen for hver enkelt tur/tiltak. Med et så stort sprik i beskrivelse av tiltak er det ikke mulig å gruppere søknadene og tiltakene etter de kriteriene som innledningsvis ble diskutert. I systematiseringen er det derfor lagt vekt på innholdet i *søknadene* snarere enn på hvert enkelt tiltak som nevnes. Det er sett på hvilke type tiltak og målgrupper som nevnes i søknadene, om søkerne legger opp til tiltak for alle eller for en avgrenset målgruppe og i hvilken grad samarbeid mellom etater og/eller organisasjoner nevnes. På grunn av den store variasjonen mellom søknadene og den korte tidsrammen for kartleggingen kan ikke denne systematiseringen forstås som endelig, og vil snarere antyde noen tendenser enn absolutte forhold.

På tidspunktet for systematiseringen var bare rapportene for 2003 sendt inn. Også her var det stor variasjon i detaljopplysninger, og flere rapporter manglet opplysninger om hvor mange ungdommer som hadde deltatt. Derfor er det heller ikke mulig å gruppere tiltakene etter hvor mange som har deltatt på dem. Siden det ikke forelå noen rapport for 2004, og det var ønskelig å se om det hadde skjedd en utvikling i antall tiltak og deltagere fra 2003–2004, ble det sendt ut et mindre spørreskjema til alle søkerne. Elleve av 17 søkere svarte på dette skjemaet.

På bakgrunn av gjennomgangen av søknader og rapporter ble det tatt kontakt med flere bydeler og kommuner for en utdypende samtale om bydelens/kommunens erfaring med tiltakene og bruken av midlene. Til en utdypende samtale om tiltakene ble to større kommuner (Åsen og Elva kommuner), samt en sentrumsbydel (Parken) og to forstadsbydeler (Dalsiden og Heia) i Oslo valgt ut. Samtlige som mottok forespørsel stilte seg villige til å møte til en samtale med prosjektarbeideren. I Åsen ble det gjennomført tre intervjuer med til sammen fire personer, i Elva kommune og Dalsiden bydel ble én person intervjuet, mens Parken og Heia stilte med to personer på hvert intervju. De aller fleste som ble intervjuet, hadde direkte kontakt med ungdommene og deltok selv i gjennomføring av flere av tiltakene. Noen hadde også administrative oppgaver og på denne måten en god del erfaring med samordningsrutiner for bruken av midlene. Samtlige kommuner og bydeler som ble forespurt om å stille til et intervju, sa ja. Entusiasmen og engasjementet hos de intervjuede var i de fleste tilfelle påtagelig. I tillegg til selve intervjuet ble det under flere besøk også tid til omvisning på fritids/aktivitetssentre, og/eller fremvisning av bilder og filmer fra tiltakene.

Alle sitater fra intervjuene og omtaler av kommunene eller bydelene som er basert på intervjusamtalene, er anonymisert. Årsaken til dette er todelt. I en del av intervjuene ble tiltak for enkeltpersoner (uten navn) nevnt. Det er ikke ønskelig at disse eventuelt skal kunne identifiseres på bakgrunn av det konkrete innholdet i det som ble fortalt om tiltakene. For det andre er det intervjuet personer på ulike nivåer og avdelinger i de utvalgte kommunene og bydelene. Det er ikke nødvendigvis sammenfall med disse personenes synspunkter og erfaringer og de som kommunen eller bydelen sentralt kan eller vil gi uttrykk for.

Siden samtlige søknader omfattet ferie- og/eller fritidstilbud, ble disse valgt ut til dels på grunn av innholdet i søknadene (enten på grunn av tiltak som skiller seg ut eller på grunn av klar profil i forhold til samordning og administrasjon av tilskuddene) og til dels på grunn av argumentene som ble brukt i søknadene. Samtidig ble det tatt visse budsjettmessige

hensyn, ved at alle befinner seg i nærhet til eller i Oslo. Ved at samtlige søknader (ikke bare fra dem som ble intervjuet) inkluderer ferie/fritidstilbud, var dette et gjennomgående tema i alle intervjuer. Alle bydeler og kommuner som er intervjuet, har fått fiktive navn i rapporten. Der det siteres fra innsendte rapporter for 2003 eller fra søknadene, oppgis fullt navn. Samtalene bekreftet videre inntrykkene fra gjennomgangen av søknadene, nemlig at det er store forskjeller i arbeidsmåter, erfaringer og målsettinger for bruken av midlene, i tillegg til stor variasjon i tverretattlig samarbeid med tanke på samordning av bruken av midlene. På grunn av den store variasjonen vil de erfaringene som informantene har gjort, belyse ulike utfordringer og mulige løsninger på varierte problemer. Alle informantene har fått lese gjennom og rette på utskriften av samtalen i ettertid for å eliminere faktafeil som følge av misforståelser eller annet.

Sammendrag av rapporten og de viktigste observasjonene

Det er stor variasjon i innhold og detaljnivå i søknadene samt i rapportering fra tiltakene. Det ser ut til at det har vært en klar økning i antall deltagere fra 2003–2004. Det foreligger få eksakte tall på hvor mange som har deltatt på de ulike tiltakene, både på grunn av stor variasjon i definisjonen på hva et «tiltak» er, og fordi det i mange tilfelle ikke opereres med deltageravgifter eller registrering. Ut fra det spørreskjemaet som ble sendt til samtlige søkere, kan det se ut som om deltagertallet har vokst fra 2003 til 2004, og det ser også ut som lærdom er tatt av tildelingen for 2003 for å bedre tilbudet i 2004 og etter hvert også for 2005.

Det er i stor grad opp til søkerne selv å definere hvilke ungdommer som faller inn under tilskuddsordningen, og hvordan likeverdsaspektet i forhold til de nevnte gruppene skal ivaretas. De relativt åpne formuleringene i utlysningen fra BFD gir på den ene siden stor lokal handlefrihet, men på den annen side gjør det at evaluering og vurdering av tilskuddsordningens treffsikkerhet er en tilnærmet umulig oppgave. Handlingsfriheten har ikke uventet medført stor variasjon i hvordan midlene fordeles og deltagerne rekrutteres. Tiltakene gis stort sett som lavterskeltilbud, noe som sannsynligvis øker rekrutteringen til dem. Friheten som bydelene og kommunene har til å utforme tiltak, øker også mangfoldet og muliggjør skreddersydde tiltak som passer akkurat det ungdomsmiljøet eller de ungdommene man kjenner til, og som man vet har behov for et tilbud for eksempel i ferien. På den annen side gjør de byråkratiske rutinene det vanskelig å gi noen konkret vurdering av både hvor mange som deltar eller har deltatt og hvem tiltakene først og fremst når.

Ved igangsettelse av tiltak er det behov for en avveining mellom tiltak og rekrutteringsmetoder som på samme tid 1) først og fremst fanger opp og inkluderer dem som av ulike årsaker i liten grad benytter seg av eksisterende kultur- og fritidstilbud og 2) ikke er så eksklusive for denne gruppen at deltagerne blir ytterligere marginalisert eller stigmatisert. Denne balansen synes å være godt ivaretatt i alle bydeler og kommuner som er intervjuet. Men likevel er spørsmålet om i hvilken grad de aller mest utsatte ungdommene får et tilbud, og/eller deltar på tiltakene, eller om det i stor grad er ungdommer med relativt fungerende sosiale relasjoner på forhånd som deltar, fremdeles ubesvart. Psykiatrirelaterte forhold er knapt nevnt, verken i søknader, intervjuer (så nær som en bydel) eller i utlysningen av midlene fra BFD.

Til tross for at både tiltak for jenter/gutter og tiltak for likeverdige muligheter for barn og unge med funksjonsnedsettelse er nevnt spesielt i utlysningen, blir det søkt om midler

til svært få slike tiltak. Kun én av rapportene for 2003 oppgir tall for antall jenter og gutter som har deltatt på tiltakene, selv om det eksplisitt bes om at dette oppgis. Når det gjelder barn og unge med funksjonsnedsettelse, viste det seg at flere av de intervjuede bydelene og kommunene hadde slike tiltak, selv om det ikke ble nevnt i søknadene. BFDs rapportskjema legger heller ikke opp til at det skal rapporteres om deltagelse fra barn og unge med funksjonsnedsettelse. Det kan synes som om inkludering av denne målgruppen er et lavt prioritert område, både blant søkerne og hos BFD, selv om det bes om at det legges vekt på tiltak som tar sikte på å inkludere denne gruppen. Dersom det er reelt ønske om at barn og unge med funksjonsnedsettelse skal inkluderes i tiltakene, bør det om mulig legges opp til strengere rapporteringsrutiner og legges sterkere føringer på søkerne for å få til dette.

I omtalen av tiltakene er hovedvekten på hva som konkret er gjort, hvor turen eller tiltaket har vært gjennomført og eventuelt hvem som har deltatt. Få peker på at tiltakene har virket forebyggende i forhold til «å forebygge uønsket sosial atferd, bl.a. vold, mobbing, kriminalitet, rus og rasisme, å motvirke fordommer og diskriminering, og å fremme gjensidig aksept», slik det bes om i utlysningen av midlene. Det kan nesten virke som om slike formål tas for gitt, eller at det forventes at slike effekter kommer av seg selv ved å gjennomføre en rekke ferie- og fritidstiltak for barn og unge berørt av fattigdomsproblemer. Det må påpekes at det ikke er gitt at tiltakene uten videre medfører likeverd og like muligheter for jenter og gutter, likeverdige muligheter for funksjonshemmede og fremmer gjensidig aksept, selv om dette er grunnleggende mål og verdier for dem som står ansvarlig for gjennomføring av tiltakene. Dersom det er ønske om å sikre at tiltakene har slike effekter, bør det kanskje legges større vekt på dette, både i utlysningens kriterier og i rapportinnhentingene fra søkerne. Selv om kunnskapen om ringvirkninger og effekter av tiltakene er vanskelige å måle eller påvise, er sterkt positive tilbakemeldinger fra deltagere og deres foreldre likevel sterke signaler om at tiltakene er viktige for dem som omfattes av dem. Ut fra de målformuleringene som er satt opp i utlysningen og i søknadene, er det vanskelig å vurdere om tiltakene oppnår de langsiktige målsettingene. Å vurdere hvordan ferie- og fritidstilbud virker på deltagerne på lang sikt vil kreve forskning over flere år.

Det kan virke som om helhetstenkningen er ivaretatt i de aller fleste bydelene og kommunene som har søkt om midler fra støtteordningen «Ungdomstiltak i større bykommuner». *Hvordan* dette samarbeidet er organisert, varierer. Svært få av de intervjuede kommunene skiller mellom den delen av tilskuddet som gis som rammetilskudd og fordeles forholdsmessig mellom bykommunene og bydelene, og den delen av tilskuddet bykommunene og bydelene må søke direkte om. At midlene fra tilskuddsordningen går inn i en helhetlig og samordnet ungdomspolitik, gjør også at bruken av midlene kan være avhengig av tilgangen til andre midler og tilskudd, eller av politiske vedtak som på en eller annen måte får konsekvenser for ungdomsmiljøene. Det er fra BFDs side lagt opp til mye lokalt selvstyre ved at kommunene selv får disponere og fordele midlene fra «Ungdomstiltak i større bysamfunn», men kommunenes og bydelenes ungdomstiltak avhenger imidlertid også av vedtak som gjøres i andre instanser eller nivåer av kommunen. Kommunene og bydelene har i stor grad brukt midlene direkte på ungdommene, og i mindre grad på byråkrati (administrasjon og registrering). Bruken av midlene har i stor grad svart til forventningene hos søkerne.

Kapittel 2

Generelle forhold ved tiltakene

Oversikt over ulike tiltak – telling

Det kom inn tolv søknader i 2003 og 17 søknader i 2004. Langt de fleste søkte om flere prosjekter og tiltak. Detaljnivået i søknadene varierer, og det er ikke mulig å gi et eksakt antall enkelttiltak og -turer som er gjennomført med hjelp av midlene. Som et eksempel kan det nevnes at bare i Åsen kommune ble det i 2004 gjennomført minst 18 ulike sommeraktiviteter via skolekontoret og daglige ferietiltak i tre av skolens sommerferieuker via kommunens feriekubb. I Heia bydel bidrar midlene til aktiviteter som også opprettholder et miljø rundt ungdomskafeen på fritidssenteret, som har flere hundre brukere hver uke. Samtidig som en god del av midlene brukes på planlagte aktiviteter, er det også avdekket gjennom flere av dybdeintervjuene at bydelene og kommunene har brukt midler på strakstiltak og -turer som ikke nevnes i søknadene. Det nøyaktige antall tiltak som er igangsatt som følge av midlene og hvor mange deltager de har hatt, er derfor ikke mulig å telle. Noen av kommunene og bydelene har oppgitt deltagerantall i rapporteringen fra 2003, mens andre ikke har gjort det. Blant dem som har oppgitt deltagerantall for enkeltprosjekter, varierer antall deltager fra sju til 300 personer. Som en del av kartleggingen ble det sendt ut et skjema til samtlige søkere der det også ble spurt om omtrentlig deltagerantall i 2004, og her har en kommune og en bydel oppgitt mer enn 5000 deltager på aktiviteter i 2003 og 2004. Ut fra sistnevnte skjema ser det ut som om det er en klar økning i antall personer tiltakene omfatter fra 2003–2004. Blant de kommunene og bydelene som svarte på det utsendte skjemaet, er det oppgitt nesten 8000 deltager i hele 2003, og nesten 10 000 deltager frem til medio september 2004. Flere av tiltakene som mottar støtte, gjentas gjerne flere ganger, med opp til flere hundre brukere hver gang, uten at disse registreres spesielt eller at man har noen oversikt over hvor mange personer som deltar flere ganger. At det er for så vidt vanskelig å telle hvor mange tiltak som er i gang og hvor mange deltager tiltakene har hatt, kan tyde på at de aller fleste tiltakene gis som lavterskeltilbud. Strenge registrerings- og rapporteringsrutiner er forlatt til fordel for enkel og ubyråkratisk adgang og opplevelser for deltagerne, uansett hvordan disse blir rekruttert. Dette gjør det imidlertid vanskelig å anslå hvor mange ungdommer som reelt omfattes av tiltakene, og dermed også vanskelig å si hvor mange ungdommer kommunene og bydelene klarer å nå for hver tildelte krone.

Videreføring av gamle tiltak – igangsettelse av nye

Ettersom BFD i en årrekke har gitt tilskudd til tiltak for ungdom med spesielle behov og til utsatte ungdomsgrupper og ungdomsmiljø i storbyer, var det forventet at en del av tiltakene har mottatt støtte også før omleggingen av tilskuddsordningen i 2002. Flere av de aktivitetssentrene eller tiltakene det har vært søkt støtte til for 2003/2004, er også omtalt i «Erfaringshefte – Ungdomstiltak i større bysamfunn» utgitt av BFD i september 2003. Det

er også tatt lærdom fra 2003 for å øke eller forbedre kvaliteten på 2004-tiltakene. En kommune beskriver utviklingen slik:

«For 2003 kom tilskuddet for sent til å planlegge helårsbruk. I år er det litt bedre, og det er også første gang det er satt av midler til en kontingentkasse. Tror det blir enda bedre i 2005 når tilbudet blir enda bedre kjent, da kan vi begynne planleggingen enda tidligere.» (Åsen kommune)

At tildelingen kom for sent i 2003, bekreftes også i noen av rapportene som er sendt til BFD for bruken av 2003-midlene, blant annet fra Fredrikstad kommune. Samme kommune påpeker også som Åsen at lærdommen fra 2003 vil bli brukt for å forbedre tiltakene.

«Vi hadde som målsetting å gi minst to ukers tilbud om sommeren, men dette fikk vi ikke tid til fordi melding om tildeling av midler fra departementet kom såpass sent og nær sommeren.» (Fredrikstad kommune i rapport til BFD 2003)

«Dersom vår kommune får tildelt midler til tiltak mot fattigdom for 2004, vil vi bruke erfaringene fra 2003 til forbedring innenfor alle tiltaksområdene.» (Fredrikstad kommune i rapport til BFD 2003)

For alle bydeler og kommuner som har svart på spørreskjemaet (bortsett fra en), har deltagerantallet svart til forventningene og samtlige oppgir at tilskuddet har bidratt til økt rekruttering eller deltagelse fra grupper som ellers ikke ville hatt et aktivitetstilbud.

Tiltakenes karakter og målgrupper

Samtlige søknader i 2003 og 2004 inkluderte ett eller flere ferie- og/eller fritidstiltak, men innhold, varighet, åpenhet (for alle eller noen få), målgruppe og begrunnelse varierte. I tillegg til ferie- og fritidsaktiviteter, som samtlige søknader nevner, viser en opptelling av begrunnelsene for tiltak og oppgitte målgrupper som *nevnes* i søknadene, følgende fordeling:

Tabell 2.1 Type tiltak, målgrupper, rekruttering og samarbeid. 2003 og 2004.

Type tiltak	2003	2004
Utstyr/investeringer	8	5
Deltakeravgift/egenandel/medlemskontingent	7	7
Arbeids/skoletiltak	1	2
Målgrupper		
Familietiltak	2	5
Funksjonshemmede	1	3
Innvandrere/flyktninger	6	4
Jenter (ingen nevner gutter som spesiell målgruppe)	2	2
Rekruttering		
Eksklusive arrangementer (åpent for noen få utvalgte)	6	8
Inklusive arrangementer (for alle)	6	9
Samarbeid		
Tverretattlig samarbeid	12	16
Samarbeid med frivillig sektor	5	9
Bedre samordning/utvikle metoder	4	2

(For en samlet oversikt over alle søknader i 2003 og 2004, se <http://www.faf.no/pub/rapp/753/index.htm>)

Den store variasjonen i hvor mange opplysninger som gis for tiltakene, gjør at tabellen ikke må leses som utfyllende. Mange tiltak hører inn under flere av de oppgitte kategoriene eller retter seg mot flere målgrupper på en gang. Andre kommuner eller bydeler kan ha lagt vekt på en eller flere av de nevnte kriterier, uten at dette er oppgitt spesielt i søknadene. Som et eksempel på dette er tiltak for barn og unge med funksjonsnedsettelse. Bare én søker i 2003 og tre søkere i 2004 nevner denne målgruppen, men under intervjuene viste det seg at minst tre av de bydelene/kommunene som ble intervjuet, hadde tiltak for inkludering av barn og unge med funksjonsnedsettelse, uten at dette var nevnt i søknaden.

Rundt halvparten av søkerne nevner at de ønsker å bruke midler for å redusere deltagerens egenandel enten på egenorganiserte aktiviteter eller på aktiviteter og tilbud som gis av frivillige organisasjoner i nærmiljøet. En annen form for subsidiering som gis, er dekning av medlemskontingenter eller finansiering av friplass i blant annet kulturskolen (Åsen kommune).

Kun svært få søknader har lagt vekt på de oppsatte formålene e) likeverd og like muligheter for jenter og gutter og f) likeverdige muligheter for funksjonshemmede. Mange kommuner og bydeler i målgruppen for støtteordningen preges også av høy andel innvandrere. Selv om gruppen ikke nevnes eksplisitt i søknadene, kan man likevel regne med at tiltakene også omfatter denne gruppen, endog kanskje også med majoriteten herfra. I elleve av de tolv søknadene for 2003 nevnes innvandrere enten i målgruppe, begrunnelse eller i beskrivelsen av tiltakene. Av de 17 søknadene for 2004 nevnes gruppen enten i målgruppe, begrunnelse eller beskrivelse av tiltak i 15 søknader. Også her varierer beskrivelsen stort. Noen nøyer seg med å fastslå at bydelen eller kommunen har flere ikke-vestlige innvandrere enn gjennomsnittet, og sier ikke mer om dette. Andre nevner innvandrerungdom eksplisitt i målgruppen for tiltakene.

Mange kommuner og bydeler ser ut til å tilby en kombinasjon av både lukkede og åpne tiltak, samt at det holdes av plasser til spesielt utvalgte ungdommer, som så deltar på aktivitetene på lik linje med de andre. Under intervjuene ble det avdekket at det foregår en kontinuerlig avveining av hvem tiltakene skal være for og hvordan deltagerne skal eller kan rekrutteres, og her er det flere hensyn å ta.

«Det må være en balanse mellom generelle og spesielle tiltak, og denne avveiningen må gjøres med kløkt og forstand.» (Åsen kommune)

Noen av ungdommene med størst behov for aktiviteter trenger tett oppfølging og motivering fra andre (enten venner eller voksne kontaktpersoner) for å delta. Samtidig er det viktig å ikke ha for mange tiltak som kan virke stigmatiserende, ved at bare en liten gruppe spesielt utsatt ungdom får delta. For å unngå stigmatiseringseffekten er det også flere kommuner som konsekvent unngår å omtale midlene som «fattigdomsmidler», og kaller dem for eksempel «Ferie- og fritidsmidler» (FF-midler) (Elva kommune) eller «Fiks ferrige ferie» (FFF) (Stavanger kommune). Det utsendte spørreskjemaet avdekket at langt de fleste kommunene og bydelene nesten bare har egenpåmeldte deltagere, men det er unntak. I Elva kommune deltar mer 90 prosent som følge av bevisst rekruttering fra barnevernets oppsøkende tjeneste. De som jobber tett på ungdommene, ser likevel ut til å følge med på ungdommer som kan ha spesielt god nytte av deltagelse, og oppmuntre dem til å melde seg på.

«Av og til blir ungdommer som trenger spesiell oppfølging spesielt oppfordret til å være med på turer og tiltak. Tilbudene er for øvrig åpne for alle.» (Heia bydel)

I Elva kommune organiseres påmeldingen gjerne ved at de med størst behov rekrutteres først, så åpnes det eventuelt for andre deltagere:

«Ungdomsturene/tiltakene er åpne for alle, etter at de som skal ha plass, har fått plass. For å regulere dette kan oppsøkende tjeneste eventuelt si til andre at det er fullt, selv om det faktisk er ledige plasser, for å være sikre på at de ungdommene som trenger turene, får plass.» (Elva kommune)

Så å si alle søknadene forutsetter et samarbeid mellom flere etater og/eller frivillige organisasjoner i bydelen eller kommunene. Det er likevel få som legger vekt på at det skal utvikles «samarbeidsformer eller metoder i arbeidet overfor målgruppen eller som har overføringsverdi til andre kommuner» (jf. utlysningen for tilskuddsordningen). Under intervjuene ble det likevel avdekket at midlene har hatt stor betydning for samarbeidet om målgruppen i flere av bydelene og kommunene, samtidig som et forbedringspotensial på dette området også nevnes av flere. Så å si ingen nevner eksplisitt i søknadene at ungdommene selv skal være med i planlegging av aktiviteter, men under intervjuene viste det seg at flere bydeler og kommuner forutsetter deltagelse og planlegging fra ungdommene.

Oppsummering

Det er stor variasjon i innhold og detaljnivå i søknadene samt i rapportering fra tiltakene. Det ser ut til at det har vært en klar økning i antall deltagere fra 2003–2004, og kommunene og bydelene har i stor grad brukt midlene direkte på ungdommene, og i mindre grad på byråkrati (administrasjon og registrering). Bruken av midlene har i stor grad svart til forventningene, men sen tildeling fra BFD i 2003 gjorde at en del tiltak som var planlagt til første halvdel av året, ikke kom i gang.

Til tross for at både tiltak for jenter/gutter og tiltak for barn og unge med funksjonsnedsettelse er nevnt spesielt i utlysningen, blir det søkt om midler til svært få slike tiltak. I den grad kjønnsaspektet nevnes, er det blitt lagt vekt på jenteturer, og ingen av søknadene nevner gutter spesielt i sin målgruppe. Kun én av rapportene for 2003 oppgir tall for antall jenter og gutter som har deltatt på tiltakene, selv om det eksplisitt bes om at dette oppgis. Ut fra intervjuene virket det heller ikke som om det var veldig sterk fokusering på kjønn i planleggingen av tiltakene. Selv om noen mente å se at visse aktiviteter var mer populære blant gutter (for eksempel trail, rafting og andre actionfylte aktiviteter), mens andre aktiviteter (riding, byturer) var mer populære hos jenter, så det ut til at man mente at dette jevnet seg ut.

Når det gjelder barn og unge med funksjonsnedsettelse, viste det seg at flere av de intervjuede bydelene og kommunene hadde slike tiltak, selv om det ikke ble nevnt i søknadene. Det er dog ikke klart om disse tiltakene finansieres direkte av ungdomstilskuddet, eller om det er andre tilskuddsordninger som benyttes for å finansiere og organisere slike turer. BFDs rapportskjema legger heller ikke opp til at det skal rapporteres om deltagelse fra barn og unge med funksjonsnedsettelse. Det kan synes som om inkludering av denne målgruppen er et lavt prioritert område, både blant søkerne og hos BFD, selv om det bes

om at det legges vekt på tiltak som tar sikte på å inkludere denne gruppen. Dersom det er reelt ønske om at barn og unge med funksjonsnedsettelse skal inkluderes i tiltakene, bør det om mulig legges opp til strengere rapporteringsrutiner og legges sterkere føringer på søkerne for å få til dette.

Variasjonen i søknadsoppsett og rapportering samt evalueringsprosjektets korte varighet gjør det ikke hensiktsmessig å foreta en utdypende kvantitativ analyse av tiltakenes oppslutning og organisering eller de langsiktige konsekvensene av dem. Basert på gjennomgangen av søknadene for 2003 og 2004 og rapportene for 2003, ble tre hovedområder valgt ut for intervjuene med et mindre utvalg søkere/kontaktpersoner for tiltakene. Disse er i korthet kalt *Rekruttering og deltagelse*, *Erfaringer fra tiltakene* og *Samordning og samarbeid*. I rapportens del 3, 4, og 5 vil hovedsakelig utsagn og synspunkter fra intervjuene bli brukt for å diskutere disse tre temaene, med noen referanser til søknader, rapporter og spørreskjemaer.

Kapittel 3

Rekruttering og deltagelse

Hvordan rekrutteres deltagerne?

På grunn av ulike tellemåter og registreringsrutiner er det vanskelig å få en god oversikt over hvor mange som faktisk har deltatt på de ulike tiltakene. Dermed blir det mer relevant å se på *hvordan* ungdommene rekrutteres til deltagelse. Et av formålene for tildelingsordningen er å sikre deltagelse fra ungdomsgrupper som i liten grad benytter seg av de eksisterende kultur- og fritidstilbud, blant annet gjennom tiltak rettet mot barn og unge berørt av fattigdomsproblemer. Samtidig vet man at barne- og ungdomsfattigdom i Norge i stor grad handler om opplevelsesh fattigdom snarere enn sult eller mangel på livsnødvendige materielle goder. Knapphet på økonomiske goder fører til økt sjanse for sosial utestenging. Derfor bør også et sentralt premiss ved de tiltakene som er rettet mot barn og unge berørt av fattigdomsproblemer, være at de ikke fører til ytterligere stigmatisering eller utestenging. Det er med andre ord behov for tiltak og rekrutteringsmetoder som på samme tid 1) først og fremst fanger opp og inkluderer dem som av ulike årsaker i liten grad benytter seg av eksisterende kultur- og fritidstilbud og 2) ikke er så eksklusive for denne gruppen at deltagerne blir ytterligere marginalisert eller stigmatisert.

Navnet skjemmer ingen?

Tildelingen kalles gjerne «fattigdomsmidler» blant dem som jobber med fordelingen av tilskuddet, og svært få skiller mellom fattigdomssatsingen og den generelle tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn». Flere kommuner er påpasselige med å ikke kalle tilskuddene for fattigdomsmidler i kommunikasjon med kommunens innbyggere eller deltagerne på de ulike tiltakene. En kommune skriver i sin søknad:

«Vi ser det også som viktig at tilbudene ikke blir profilert som “fattigdomstiltak”, men som et normalt kommunalt FFF²-tilbud.» (Stavanger kommune)

Det samme er gjort i Elva og Åsen kommuner:

«Har omdøpt midlene til FF-midler – Ferie og Fritid for å unngå stigmatisering knyttet til “fattigdomsmidler”.» (Elva kommune)

«Er veldig bevisste på å ikke si for mye om hvordan turene og tiltakene finansieres, at det heter “fattigdomsmidler”. Det sies ikke hvor pengene kommer fra, men det virker ikke som om deltagerne reflekterer så mye rundt dette heller.» (Åsen kommune)

² FFF – «Fiks Ferrige Ferie»

Om å håndplukke deltagere

Både Elva og Åsen kommuner har valgt å døpe om tilskuddsordningen, men de har valgt to ulike måter å fordele midlene på (se også kapittel 5 om samordning for diskusjon om hvordan midlene brukes). I Elva kommune koordineres bruken av midlene gjennom et tverretattlig samarbeidsorgan, men ansvaret for gjennomføring og bruk av midlene ligger hos barnevernets oppsøkende tjeneste. I Elva kommune er målgruppen først og fremst barn og unge barnevernet er i kontakt med, og først etter at disse ungdommene er sikret plass, åpnes det for andre deltagere:

«Oppsøkende tjeneste kan for eksempel bestemme seg for å arrangere dykkerkurs. Turene markedsføres ved å snakke med ungdomsmiljøene, eller vi sender SMS til dem det angår. Først sikrer vi plass til ungdommer fra barnevernet og i målgruppen for FF-midlene, deretter ringer vi skolene, helsesøster og så videre for å høre om det er flere ungdommer som trenger plass. Det hender også at oppsøkende tjeneste sier til andre at det er fullt, selv om det faktisk er ledige plasser, for å være sikre på at de ungdommene som trenger turene, får plass. Dette er en form for kvalitetssikring. Først når alle som skal ha plass er med, åpnes det for andre, men dette sies ikke rett ut. Etter at de som skal ha eller trenger plass er sikret, spres ryktet ut generelt, og andre kan melde seg på de plassene som finnes. Det er ingen deltageravgift for noen. Dette er viktig for å skape like vilkår i gruppa.» (Elva kommune)

I Åsen kommune er utgangspunktet at tiltakene/ferieaktivitetene er åpne for alle, men de kan likevel følge opp noen ungdommer spesielt:

«En del av deltagerne rekrutteres via miljøarbeidere, som det finnes en av på hver skole. Det er åpent for alle, og alle typer elever søker, men enkelte elever følges opp spesielt. Det er helt frivillig å delta, men noen oppfordres sterkere enn andre til å delta.» (Åsen kommune)

Åsen kommune opplever at selv om tilbudet om ferieaktiviteter går ut til alle, deltar ulike grupper i aktivitetene, også de som er mest utsatt. Kommunen mener også at de når frem med informasjon til dem det er ønskelig å nå, også til foreldre der det er behov for det. En lignende strategi er valgt hos Utsikten fritidssenter i Heia bydel:

«Av og til blir ungdommer som trenger spesiell oppfølging spesielt oppfordret til å være med på turer og tiltak. Tilbudene er for øvrig åpne for alle.» (Heia bydel)

Parken bydel har et svært høyt innslag av barn og unge i kontakt med barnevernet (ti prosent av alle barn og unge i bydelen) og ser ut til å ha valgt en mellomløsning. Tilrettelegger-tjenesten i Parken bydel er en utførende instans for barnevernet i bydelen, og står for bruken av store deler av fattigdomsmidlene. Men de ungdommene som tilrettelegger-tjenesten gir et tilbud til, deltar også på tiltak og aktiviteter i bydelens aktivitetssentre, som er åpne for alle.

«Tilrettelegger-tjenesten organiserer stort sett bare tiltak og turer for de barna som barnevernstjenesten melder inn, men barnevernsbarna deltar også på andre åpne aktiviteter, som for eksempel sommerleir eller andre turer.» (Parken bydel)

Det ble påpekt under intervjuet med Parken bydel at andelen barn og unge i kontakt med barnevernet var så høy i bydelen at stigmatiseringsproblematikken ikke var spesielt relevant der. Samtidig påpekte de at de økonomiske forskjellene blant bydelens innbyggere sannsynligvis ville øke som følge av flere nye boligbyggeprosjekter og flere dyre leiligheter i bydelen. Forskjeller i levekår og ressurser kan dermed bli mer synlige enn de har vært til nå. Som følge av dette vil ungdomsarbeidet møte nye utfordringer, og det kan bli nødvendig å revurdere både planlegging av tiltak og rekruttering til dem.

Bruk av midlene i kombinasjon med andre tilskudd og egne ressurser

Noen kommuner/bydeler sa at siden tilskuddet fra BFD bare utgjør en del av den samlede innsatsen rettet mot barn og unge i bydelene og kommunene, er det ikke alltid mulig å skille mellom dem som er med fordi de tilhører en spesielt avgrenset målgruppe eller andre deltagere.

«Det er vanskelig å skille mellom tiltak som er for spesielt inviterte/utvalgte og tiltak som er åpne for alle. Vi brukte langt mer på ulike tiltak enn de midlene som kom fra BFD, men opplever heller ikke at de lukkede tiltakene virker stigmatiserende.» (Dalsiden bydel)

Det samme ble påpekt i Elva kommune, der midlene også går inn i barnevernets samlede satsing:

«Mange av deltagerne har “dobbeltdiagnoser”. Det vil si at de er både en sak hos barnevernet og de er utsatt for fattigdom. Derfor ikke mulig å si i praksis om de er med fordi de er berørt av fattigdom eller fordi de får turene som en del av barnevernets tiltak.» (Elva kommune)

Selv om Åsen kommune kjører med flest tiltak som i prinsippet er åpne for alle innenfor den aktuelle aldersgruppen, mener de også at de gjennom tilskuddsordningen når langt flere enn før:

«Midlene har muliggjort flere tiltak og det er nå en helt annen bredde på tilbudet enn det var før, og langt flere som kan delta. Målet er at alle ungdomsskoleelever i Åsen kommune skal ha noe å fortelle når de kommer tilbake til skolen om høsten. Miljøarbeidere ser at elevene har stor glede av å delta. Et mål er å øve opp sosial kompetanse, men lite kunnskap om hvordan tiltakene virker på sikt. Tilbakemeldinger fra foreldre, både de med dårlig råd og andre, sier at barna har stor glede av tiltakene og at de synes det er flott at det finnes et sånt tilbud. Mange har det travelt og må jobbe mye i ferien og kan ikke gi barna tilbud hele sommeren. Mange av de med størst behov for tilbud fanges opp av miljøarbeidere før sommeren gjennom uformelle samtaler.» (Åsen kommune)

Det kan ut fra dette se ut til at den måten Åsen kommune har valgt å bruke tilskuddet, har ført til en utjevning i tilgjengelighet til ferie- og fritidsopplevelser. Det er ikke bare barn og unge som er utsatt for fattigdomsproblematikk, som nås av tiltakene. Også andre barn og unge med behov for aktivisering i sommerferien, for eksempel på grunn av foreldrenes jobb, omfattes av tiltakene. Samtidig er det behov for målrettet innsats for å rekruttere ungdommene med de største behovene til de ulike aktivitetene. Dette gjelder også for andre

kommuner enn Åsen, men kommunene har valgt ulike måter å ivareta balansen mellom nødvendigheten av målrettet rekruttering og skreddersydde tiltak for å nå de med størst behov og åpne tiltak for å forhindre ytterligere sosial eksklusjon av disse ungdommene.

Spesielle målgrupper

I utlysningen av midlene er det tre målgrupper som fremheves som spesielt aktuelle i forhold til tanken om å fremme likeverd, like muligheter eller integrering.

Ungdom med innvandrerbakgrunn er den ene gruppen. Utlysningen skriver at «Ungdom med innvandrerbakgrunn står overfor spesielle utfordringer. Tiltak og prosjekter som fremmer integrering skal ha høy prioritet».

En annen målsetting i utlysningen er å fremme likeverd og like muligheter for jenter og gutter, hvilket i visse tilfelle også kan bety å iverksette tiltak som forbeholdes bare jenter, eller bare gutter. Dette kan være aktuelt dersom man ser tendenser til at for eksempel jenter ikke oppsøker generelle aktiviteter, enten på grunn av aktivitetenes innhold eller at jentene synes det deltar for mange gutter med et annet aktivitetsnivå enn de selv har. Det kan også være behov for tiltak for bare gutter.

En tredje gruppe som nevnes i utlysningen, er funksjonshemmede. Av den generelle kartleggingen av søknadene og rapportene viste det seg at svært få søknader nevnte kjønn eller funksjonsnedsettelse som et eget aspekt ved målgruppene.

I tillegg til de målgruppene som er nevnt i utlysningen, har vi også valgt å se på tiltak som rekrutterer hele familier. Manglende ressurser gjør at ikke bare barn og unge fra lavinntektsfamilier er mer utsatt for sosial eksklusjon eller lav deltagelse på aktiviteter sammen med jevnaldrende. Dette kan også føre til at hele familien går glipp av opplevelser som kan styrke det indre samholdet, som for eksempel besøk på familieattraksjoner (badeland, fornøylesparker), ferieturer eller samvær med andre familier.

Visse tiltak kombinerer flere målgrupper, for eksempel Åsen kommunes turer for innvandrerfamilier. Erfaringen med egne tiltak for bestemte målgrupper varierer mye. Visse intervjuede kommuner eller bydeler har god erfaring med dette, mens andre ikke ser det samme behovet eller har mindre gode erfaringer.

Ungdom med innvandrerbakgrunn

Det er påpekt at særlig familier fra etniske minoriteter er særlig utsatt for kronisk fattigdom (St.meld. nr. 30 2002–05). I de aller fleste søknadene (elleve av tolv søknader i 2003 og 15 av 17 søknader i 2004) nevnes innvandrere eller flyktninger enten i bakgrunnsbeskrivelse, målsetting eller tiltaksbeskrivelse. I flere av de bydelene som omfattes av tilskuddsordningen, er andelen innvandrere så høy at de fleste deltagerne uansett har innvandrerbakgrunn, selv om det ikke er gjort noe spesielt for å rekruttere ungdom fra denne gruppen.

«Tiltakene er ikke spesielt rettet mot innvandrere, men stort sett de fleste som deltar har innvandrerbakgrunn.» (Dalsiden bydel)

Heia bydel har også en høy andel innvandrere blant befolkningen. Bydelen har fått tilskudd til et introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger for å gjøre barn og unge samt deres foreldre kjent med bydelens kultur- og idrettstilbud. I søknaden fra bydelsadministrasjonen

sies at dette tiltaket har som mål å lette nyankomne ungdommers overgang til deltagelse i aktiviteter. Det er sjelden nok å bare fortelle om aktivitetene, de må også vises frem, og ungdommene må få anledning til å delta sammen med faddere og «følgesvenner». En stor andel av de ungdommene som er aktive på Utsikten fritidssenter, som også sender søknad om støtte via bydelsadministrasjonen, har innvandrerbakgrunn. Bydelen har en av Oslos høyeste andeler innbyggere med innvandrerbakgrunn, og andelen er stadig økende (Blom 2002). Bydelen har vært trukket frem som eksempel på en bydel der integreringen av innvandrere har vært vellykket, blant annet som følge av variert bebyggelse og målrettede tiltak. Samtidig er den preget av at mange av innbyggerne sliter med dårlig økonomi, og det har vært uro i ungdomsmiljøene i form av rus, kriminalitet og vold (BFD Erfaringshefte 2003). Utsikten fritidssenter har ingen tiltak som er rettet spesielt mot innvandrerungdom, blant annet av samme årsak som Dalsiden bydel. Samtidig har de stor kunnskap om ungdomsmiljøet i bydelen og hvilke utfordringer barn og unge, blant annet fra innvandrerfamilier, kan møte, og sier:

«Utsikten fritidssenter er gode på integrering av fremmedspråklige.» (Heia bydel)

Parken bydel i Oslo har også en stor andel barn og unge med innvandrerbakgrunn. De aller fleste tiltakene er åpne for alle, og ikke spesielt laget for denne gruppen. Samtidig har de også så god kontakt med miljøet at de ved hjelp av tilskuddet fra BFD har hatt mulighet til å skreddersy tiltak for denne gruppen. Dette har blant annet resultert i svømmekurs for innvandrerbarn (og noen voksne), samt Bollywood-kveld for jenter og damer i alle aldre, der det så å si bare var deltagere med innvandrerbakgrunn.

Åsen kommune er en annen søker som nevner tiltak for innvandrere og nyankomne flyktninger spesielt. I samarbeid med flyktningetaten og fritidsklubben i Grønndlia bydel, er det satt i gang flere tiltak spesielt for innvandrere, med spesielt søkelys på jenter og kvinner. Grønndlia bydel er den største bydelen i Åsen kommune, og er preget av store økonomiske og ressursmessige forskjeller innad i bydelen. Tiltakene for innvandrerjenter ble satt i gang fordi de først ikke klarte å få med jenter på vanlige aktiviteter. Jentene var passive, eller hadde for mange oppgaver og forpliktelser hjemme.

«For fire år siden ble det etablert et eget jenteverksted, med fokus på aktiviteter som tegning og maling, samt foredrag og samtaler om identitetsspørsmål knyttet til det å være kvinne, komme fra en annen kultur, bevisstgjøring om egen situasjon. Mange opplever stort trykk fra venner og familie, med ulike forventninger til hva det vil si å være kvinne i Norge. Denne gruppa var i hovedsak i alderen 13–22 år. Etter at jentetiltakene og familieturene kom i gang, er det også flere jenter som deltar i vanlige aktiviteter på fritidsklubben. De føler seg tryggere der og foreldrene har også sett at det er et bra sted for jenter å være.» (Åsen kommune)

I dette tilfellet ser det ut til at målrettede tiltak har ført til at jenter med innvandrerbakgrunn i større grad deltar i de ordinære aktivitetene. I tillegg har slike tiltak ført til at foreldrene har fått anledning til å møtes, og blant annet som følge av dette er det nå etablert et tilbud for voksne damer.

«Det er også basketballetrening for damer, som ble satt i gang etter at en somalisk kvinne ytret ønske om å spille basketball, siden hun hadde spilt basketball i Somalia.

Basketballtreningen er lukket, og gymsalen låses under trening for å være sikre på at ingen kommer inn mens alle sjal er tatt av og de løper rundt i treningstøyet.» (Åsen kommune)

I Åsen kommune gis dette som ordinære eller åpne tilbud, der deltagelse skjer i full frivillighet. Ingen eller få av de familiene som deltok i tiltakene for innvandrere, var også i kontakt med barnevernet. Åsen kommune har også tiltak rettet mot innvandrerfamilier, gjerne med enslige forsørgere eller familier der ingen av foreldrene er i jobb. Noen veldig få norske familier har deltatt på de turene Grønne bydel og flyktningetaten i kommunen har organisert. Dette har vært en fordel, mener de som arrangerer turene:

«De fleste familiene som deltar på turene har bodd 2–6 år i Norge. En del familier blir spesielt oppfordret til å melde seg på, selv om turene i prinsippet er åpne for alle. Fordi det er åpent for alle, har det også vært noen få norske familier med. Men at de norske familiene ikke er i flertall er også viktig. De kan ellers fort komme til å dominere turen, siden de kjenner til de “norske kodene” for en slik tur, for eksempel sanger om bussjåfører og så videre. Samtidig er det også viktig å ha med noen norske familier med tanke på språktrening og nettverksbygging.» (Åsen kommune)

Her er avveiningen mellom åpne og lukkede tiltak igjen aktuell. Det er viktig med tiltak som kan styrke selvbildet og gi gode erfaringer og mestringssopplevelser til dem som kan trenge dette mest. På den annen side kan andre barn, unge og familier fungere som forbilder for familier som trenger ekstra støtte.

Tiltak for jenter eller gutter

Fra intervjuene kan det virke som om det er stor variasjon i aktivitetsnivå og behovene for tiltak som retter seg spesielt mot enten gutter eller jenter. Noen bydeler eller kommuner sier jenter og gutter deltar omtrent like mye på ulike aktiviteter, mens andre har sett at enten jentene eller guttene har hatt en tendens til å trekke seg unna eller ikke delta på fellesaktiviteter, og har derfor lagt opp til egne tiltak for disse. I Elva kommune var spesielt en del jenter vanskelige å trekke inn på de ordinære uteaktivitetene. Barnevernstjenesten i Elva kommune erfarte at jenter var generelt vanskeligere å aktivisere enn guttene. Som følge av dette organiserte de en gang en egen jentetur. Disse jentene kom fra hjem med svært lav inntekt, og en hverdagsaktivitet som «shopping» var for mange relativt uopnåelig.

«Det stod bare vindusshopping, gå på kafé og et restaurantbesøk på programmet. Jentene kunne etterpå fortelle at de hadde vært på et kjøpesenter. Selv om de ikke hadde kjøpt så mye, var det en fin opplevelse å ha med seg.» (Elva kommune)

De som er intervjuet i de andre kommunene og bydelene, har ikke sett at det er spesielt skjev kjønnsfordeling i deltagelsen på de ulike tiltakene, selv om det kan variere noe fra det ene tiltaket til det andre, slik som for eksempel i Dalsiden:

«Kjønnsfordelingen har vært relativt jevn på alle tiltakene. Kanskje noen flere gutter som låner utstyr, men flere jenter på medieverkstedet.» (Dalsiden bydel)

Åsen kommune har samme erfaring. De har (som tidligere nevnt) egne tiltak rettet mot jenter/damer med innvandrerbakgrunn. Samtidig er de også bevisst på at guttene kan trenge spesiell oppfølging og mannlige forbilder:

«Det finnes ikke noen nøyaktig oversikt over kjønnsfordelingen på turene, men er nok generelt en overvekt av gutter, bortsett fra rideturer, der det nesten bare er jenter med. Det er få egne tilbud for gutter, men vi ser jo at de er i flertall på de ordinære aktivitetene. Men det er også lagt vekt på å ha mannlige miljøarbeidere tilgjengelige.» (Åsen kommune)

Selv om like muligheter for jenter og gutter nevnes som et spesielt tiltaksformål i utlysningen til BFD, er det relativt få av søkerne som har vektlagt dette i søknaden, og det virker heller ikke som det er noe sentralt problemfelt blant dem som ble intervjuet. Kun én av de innsendte rapportene for 2003 angir antall jenter og gutter som har deltatt på tiltaket. Dette kan muligens tyde på at kjønnsmessig likestilling regnes som så selvsagt i planleggingen av tiltakene at det ikke er behov for å nevne dette. En annen forklaring kan være at søkerne ser at kjønnsfordelingen i forhold til deltagelse likevel er så jevn at det ikke er behov for ytterligere tiltak eller metoder for å rekruttere flere av eventuelt underrepresentert kjønn. Samtidig viser Åsen kommunes tiltak at tiltak mot innvandrerjenter har vært positivt, og økt disse jentenes deltagelse på andre aktiviteter. At andre bydeler eller kommuner ikke fokuserer på slike tiltak, betyr ikke at problemstillingen ikke kunne vært aktuell også der.

Inkludering av barn og unge med funksjonsnedsettelser

Tromsø kommunes søknad er den eneste som eksplisitt oppgir at det skal satses på inkludering av barn med funksjonsnedsettelser (både 2003 og 2004), men det oppgis ikke i søknaden hvordan inkluderingen skal skje. Selv om verken Parken bydel eller Åsen kommune nevner funksjonshemmede i sin søknad, viser det seg at de har tiltak rettet mot barn og unge med funksjonsnedsettelser. I Parken bydel har det vært arrangert seks turer for psykisk utviklingshemmede i 2003–04. Åsen kommune har hatt ferietiltak for alle barn i kommunen i flere år, men det har til nå vært vanskelig å avsette nok voksne på turene til å ta seg av barn eller unge med spesielle behov.

«Deltagelse for barn som trenger spesiell oppfølging, for eksempel ADHD-barn eller psykisk utviklingshemmede, er ofte mer kostnadskrevende enn for andre, og da må det tilleggsfinansiering til på grunn av behov for flere voksne. Men tilskuddet fra BFD har muliggjort omdisponering av en del andre midler, slik at det også blir plass til disse barna.» (Åsen kommune)

Selv om det ikke ble sagt direkte i søknaden, ser det ut til at ungdomstilskuddet har bidratt til at flere barn med funksjonsnedsettelser får delta på de ordinære turene. I Heia bydel innledes nå et samarbeid med Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons (FFO) lokallag i Oslo, med egne turer for funksjonshemmede barn og unge til et fritidsanlegg på fjellet senteret disponerer. Tiltaket var ennå ikke gjennomført under intervjuet, og det knyttet seg store forventninger til turen:

«I samarbeid med FFO i Oslo har Utsikten fritidssenter invitert samtlige FFO-medlemmer i Oslo til aktivitetsturer for funksjonshemmede på Veisten gård, som

holder en høyere standard enn Kittilbu. Veisten kan ta imot funksjonshemmede. Deltageravgiften er satt til 250,- og er muliggjort gjennom fattigdomsmidlene. Er spent på hvordan det går, første tur blir første helg i oktober.» (Heia bydel)

Her ser strategien ut til å være en litt annen enn i Åsen. Samtidig understrekes det at toleransen for barn og unge med funksjonsnedsettelse er høy i bydelen og de kan ikke se at det knyttes noe spesielt stigma til dette. Dette begrunnes blant annet med at den generelle toleransen for variasjon og annerledeshet er høy i bydelens miljø. Men likevel ser de at en del barn og unge med funksjonsnedsettelse blir sittende hjemme uten noe tilbud. De er ekstra utsatt for isolasjon, og på bakgrunn av dette er det tatt initiativ til et samarbeid med FFOs lokallag i Oslo.

Tiltak for hele familier – voksenkontakt

Fattigdomsrelaterte problemer er generelt et familieproblem, der inntektsfattigdommen til foreldrene også går ut over barna i familien. Den sosiale utstøtingen eller stigmatiseringen vil i mange tilfelle ikke bare gjelde ungdommene, men også foreldrene. Ikke bare barn og unge kan ha behov for positive opplevelser og alternative mestringsarenaer. Dette kan også gjelde foreldrene i familier med lav inntekt. Dalsiden bydel har også erfaring med at familieturer fungerer positivt.

«På familieturene er det viktigste at familiene får ro rundt seg, og tid til å være sammen. Turene styrker familiene, og skaper bedre samhold. Mange av familiene som deltar har kun en forsørger (enslige mødre), eller er par der begge er arbeidsledige.» (Dalsiden bydel)

I Elva kommune, der tilskuddet fra BFD fordeles gjennom barnevernet, er det generelt sterk fokusering på familier rundt barna. Mens de fleste turene for ungdom i Elva i prinsippet er åpne for alle, er familieturene bare for familier med spesielle behov. Disse turene, der både foreldre og barn er med, gir barna en anledning til å være sammen med foreldrene sine uten å samtidig måtte ta ansvar for å ordne opp i foreldrenes problemer:

«Familieturene er preget av noe konflikter mellom foreldrene. Mange deler erfaringer, kommer fra de samme belastede miljøene og havner lett i konflikter med hverandre. Barna er ofte meglere for foreldrene hjemme, men på turene tas de vekk fra foreldrene, så foreldrene får ordne opp selv. Turene blir avlastning for barna også.» (Elva kommune)

Som i Dalsiden bydel legges det vekt på at hele familien skal få opplevelser som styrker familien i etterkant:

«På familieturene er det viktigste å gi familiene fellesopplevelser og å gi foreldrene tilbakemeldinger på det de er gode på, for eksempel bake en kake, være sammen med barna, gjøre det hyggelig for barna.» (Elva kommune)

At noen kommuner eller bydeler involverer familiene, mens andre ikke gjør det, kan også være relatert til hvilke etater eller instanser som har ansvar for fordeling av midlene og hvordan dette gjøres. Elva og Åsen kommuner vektlegger at familieturer gjør samarbeidet med familiene lettere etter turene, spesielt når de ansatte deltar på samme turer, og eventuelt også med egne barn.

«Etter turene oppleves det at behandlingen går lettere, siden vi har felles, positive opplevelser å snakke sammen om, kan innlede med småprat om det som har skjedd på turene og så videre. De ansatte har også med egen familie, og barna finner hverandre fort.» (Elva kommune)

«Også ansatte fra Åsen kommune deltok på turen med egen familie. På denne måten ble også kommunen synliggjort som en positiv faktor, og etterpå er det lettere for deltagerne å ta kontakt etterpå, fordi de allerede kjenner menneskene bak kommunen og har fått positiv kontakt med noen som jobber der.» (Åsen kommune)

Parken bydel, der aktivitetssenteret, fritidsklubben og Hangaren er sentrale møtesteder for tiltak som settes i gang som følge av tilskuddet, er ikke så familierettet som Elva kommune (der barnevernstjenesten er sentral i fordelingen av midlene) og Åsen kommune (der flyktningetaten er sterkt involvert).

«Vi har ikke mye erfaring med foreldredeltagelse på turer, og det vi har sett, har ikke fungert spesielt bra. Det krever mye ressurser å ordne familieturer. Vi opplever også at selv om barna og ungdommene kan synes det er spennende å skulle dra på tur med hele familien, ser ikke foreldrene uten videre verdien av det samme. Hvis det skal jobbes med familierettede tiltak, må det utvikles andre metoder enn dem bydelen bruker nå.» (Parken bydel)

Dette kan blant annet forklares med den sterke ungdomsfokuseringen på bydelens møtesteder, og at barnevernet har ansvar for familieorienterte aktiviteter. De ansatte i Parken bydel er også skeptiske til å ta med egen familie på turene som arrangeres av bydelen:

«Det er sjelden at ansatte deltar med egen familie på turer. Vi ser at mange ungdommer trenger tett oppfølging og mye nærhet. Det er viktig at de voksne på turene er fokusert på ungdommene som deltar. Både i ungdomskafeen og på turene avdekkes ulike behov hos ungdommene, og det er i etterkant mulig å følge opp dette med nye tiltak.» (Parken bydel)

Likevel er det verdt å legge merke til at også her er den kontakten som oppnås med deltagerne, viktig for planlegging og oppfølging av videre tiltak.

Deltageravgift – eller ikke?

Det er varierende praksis med hensyn til bruken av deltageravgifter på turer og tiltak. I en del av søknadene legges det vekt på at noen av midlene skal brukes til å dekke deltageravgifter eller medlemskontingenter for å kunne være med på generelle fritidsaktiviteter, blant annet hos kommunens eller bydelens frivillige organisasjoner (sport og/eller kultur mv.). Flere søknader nevner også at tilskuddet brukes for å redusere deltagernes egenandel på de aktiviteter som kommunen eller bydelen selv setter i gang for målgruppen. I forhold til det sistnevnte er det gjort flere ulike avveininger og deltageravgift (eller ikke) brukes også i seg selv som et redskap for å inkludere og/eller likestille deltagerne. For samtlige av dem vi har snakket med, er deltageravgiften kun symbolsk og har ikke avgjørende betydning for deltagernes muligheter til å være med på turer eller andre aktiviteter. Det virker ikke som

om bruken av deltageravgifter vurderes i lys av økonomiske forhold (midlene fra BFD samt egne ressurser (spesielt i forhold til lønnsutgifter) dekker utgiftene), men av hvilken symbolverdi egenandeler kan ha i forhold til både forventninger, rekruttering og likeverd blant deltagerne på turene. I vurderingen av i hvilken grad deltageravgifter skal brukes, spiller også lokale forhold inn, slik som i Grønnlia bydel i Åsen kommune. Bebyggelsen i denne bydelen er preget av store 70-tallsblokker side om side med påkostede eneboliger:

«Skillet mellom rike og fattige kan bli veldig synlig, og kan også bli kilde til konflikt dersom det ikke jobbes spesielt med dette. Blant annet derfor tar ikke fritidsklubben egenandeler i det hele tatt. Vi går på denne måten glipp av en del inntekter som andre bydeler kan hente inn.» (Åsen kommune)

Når det gjelder ferieklubben og sommeraktivitetene i regi av skolekontoret, har Åsen kommune derimot valgt å kreve mindre egenandeler for å delta. Men også her skal det være mulig å slippe å betale denne, dersom selv en lav egenandel kan være til hinder for deltagelse.

«Dersom det viser seg at ungdom ikke kan eller vil delta på grunn av egenandeler, er det bare for miljøarbeider eller ansatte i fritidsklubben å ta en telefon til kulturavdelingens seksjon for barn og unge og spørre om tillatelse til at egenandel blir dekket. Dette er sjelden noe problem, og oppleves som veldig praktisk og ubyråkratisk. Det er ingen søknadsprosedyrer for slikt. Hvis det hadde vært det, hadde det i så fall tatt for lang tid og ungdommen hadde kanskje i mellomtiden mistet interesse.» (Åsen kommune)

Manglende evne til å betale deltageravgift skal ikke være noe hinder for å delta. Også Elva har valgt et lignende ubyråkratisk opplegg som Åsen:

«Hvis barnevernets oppsøkende tjeneste treffer en ungdom som ikke har råd til å bli med på en skoletur, kan kontakten der og da beslutte at jenta får FF-midler til å delta, uten å gå veien om tungvinte søknadsrutiner. Dette betyr at denne ungdommen kan få et tilbud om deltagelse på tur umiddelbart, og trenger ikke gå og grue seg fordi han eller hun ikke har råd til å være med.» (Elva kommune)

I Parken bydel holdes det fast på at alle skal bidra med en egenandel, primært for symboleffektens skyld.

«Deltageravgiften er uansett så liten at det ikke har så mye å si for budsjettet, men er et viktig signal i forhold til at påmelding forplikter, og gir også inntrykk av kvalitet på turene.» (Parken bydel)

Selv om det er mulig å få dekket egenandelen i de tilfellene det er helt umulig å legge ut noe selv, oppmuntres det også til andre måter å betale for seg:

«Alle turene har symbolske egenandeler, primært for å binde påmeldingen. De som ikke har råd til dette, får gjerne tilbud om å jobbe på ungdomskafeen, bidra til rydding på huset, i utstyrslager og annet vedlikehold, og så får de deltagelse på turen som belønning for dette.» (Parken bydel)

Avsluttende kommentar til «rekruttering og deltagelse»

I dette kapitlet er det sett på hvordan deltagerne rekrutteres til tiltakene og hvordan de spesifiserte målgruppene fanges opp. I utlysningen fra BFD defineres målgruppen(e) på to ulike måter; «ungdomsgrupper som i liten grad benytter seg av de eksisterende kultur- og fritidstilbud» og «unge berørt av fattigdomsproblemer». Det gis ingen nærmere beskrivelse av målgruppene eller hva «fattigdomsproblemer» betyr, bortsett fra at ungdommene skal være i alderen 12–25 år. Samtidig peker BFD på at tiltakene skal fremme likeverd mellom jenter og gutter, og likeverdige muligheter for funksjonshemmede. Det er dermed i stor grad opp til søkerne selv å definere hvilke ungdommer som faller inn under tilskuddsordningen, og hvordan likeverdsaspektet i forhold til de nevnte gruppene skal ivaretas. Den relativt åpne formuleringen fra BFD gir på den ene siden stor lokal handlefrihet, men på den annen side gjør det at evaluering og vurdering av tilskuddsordningens treffsikkerhet er en tilnærmet umulig oppgave. Handlingsfriheten har ikke uventet medført stor variasjon i hvordan midlene fordeles og deltagerne rekrutteres.

Ved innledningen til dette kapitlet ble det påpekt at det er behov for en avveining mellom tiltak og rekrutteringsmetoder som på samme tid 1) først og fremst fanger opp og inkluderer dem som av ulike årsaker i liten grad benytter seg av eksisterende kultur- og fritidstilbud og 2) ikke er så eksklusive for denne gruppen at deltagerne blir ytterligere marginalisert eller stigmatisert. Denne balansen synes å være godt ivaretatt i alle bydeler og kommuner som er intervjuet.

Når det gjelder kjønnsbalanse og deltagelse fra funksjonshemmede ungdommer, virker det ikke som om dette er høyt prioriterte problemstillinger hos søkerne. BFD etterlyser slike tiltak, men kun én søker har oppgitt kjønnsfordeling blant deltagerne i rapporten for 2003. Når det gjelder funksjonshemmet ungdom, er det bare én søker som oppgir dette som målgruppe, uten at det angis hvordan denne gruppen skal inkluderes. Flere av de intervjuede bydelene og kommunene hadde dog noen tiltak for funksjonshemmet ungdom, men det er uklart om dette er som følge av ungdomstilskuddet eller om disse ble finansiert av andre kilder. BFD følger heller ikke opp sin egen oppfordring om tiltak for likeverdige muligheter for funksjonshemmede i rapportskjemaet, der denne gruppen er utelatt helt, samtidig som det bes om at det oppgis antall jenter og gutter som har deltatt på tiltakene.

Et annet ubesvart spørsmål er fremdeles i hvilken grad de aller mest utsatte ungdommene får et tilbud, og/eller deltar på tiltakene, eller om det i stor grad er ungdommer med relativt fungerende sosiale relasjoner på forhånd som deltar. Psykiatri-relaterte forhold er knapt nevnt, verken i søknader, intervjuer (så nær som en bydel) eller i utlysningen av midlene fra BFD.

Kapittel 4

Omtale av tiltakene

Hvilke tiltak kan få støtte?

I utlysningen fra BFD er det ikke spesifisert hva slags konkrete aktiviteter det kan søkes om tilskudd til. Det er lagt vekt på generelle beskrivelser og formål, blant annet «å forebygge uønsket sosial atferd, bl.a. vold, mobbing, kriminalitet, rus og rasisme, å motvirke fordommer og diskriminering, og å fremme gjensidig aksept» og tiltak som fremmer «inkludering og etablering av alternative mestringsarenaer». Disse beskrivelsene er svært vide, og legger som for målgruppeformuleringene, mye ansvar på søkerne. De mest konkrete føringene for hva slags tiltak det kan søkes om, er «tiltak/prosjekter som utvikler arbeidsformer og metoder i arbeidet overfor målgruppen eller som har overføringsverdi til andre kommuner» og «investeringer i lokaler og utstyr som skal benyttes av målgruppen».

Til tross for at tiltaksbeskrivelsen er så vidt vid i utlysningen, har samtlige søkere søkt om støtte til det som kan kalles ferie- eller fritidstiltak. I søknadene veksles det mellom argumenter som legger vekt på tiltakenes langsiktige eller kortsiktige virkning. I tillegg til ferie- og fritidstiltak har flere søkt om midler til anskaffelse av utstyr, dekning av medlemskontingent eller deltageravgifter og et par søker om midler til arbeids- eller skoleorienterte tiltak.

Videreføring og utvidelse av tidligere tiltak

Av søknadene kan det virke som om flere av tiltakene det søkes om midler til, har vært gjennomført i mindre skala tidligere, og det søkes om å utvide eller forbedre tilbudet. Svarene på spørreskjemaet viser at minst 19 av tiltakene som det ble søkt om midler til i 2003, var en videreføring eller utvidelse av tiltak som har vært gjennomført tidligere. For 2004 er tallet langt høyere (45 tiltak videreføres eller utvides), men dette er i all hovedsak på grunn av videreføring av tiltak som ble satt i gang eller gjennomført også i 2003. Flere av dem som ble intervjuet, understreket også at 2003 hadde vært et læreår, og at de brukte erfaringene fra det første året til å gjøre forbedringer for 2004 og planlegge 2005 enda bedre. En del søkere bruker den innsendte rapporten fra 2003 til å redegjøre for læringsprosessen. Tromsø kommune skriver blant annet i rapporten:

«Vi har nok ikke i tilstrekkelig grad nådd ut med spesifikk informasjon til de som tilskuddet primært er siktet mot. For sommeren 2004 blir det sentralt at den tverrfaglige samarbeidsgruppa evner å komme i tettere dialog med de som primært trenger stimulering i forhold til ferie- og fritidstiltak. I hvilken grad de økonomisk ressursvake fikk et fullverdig tilbud sommeren 2003, vil alltid kunne diskuteres. Dette var en «nysatsning» fra kommunens side, og resultatene må sees i lys av dette.» (Tromsø kommune)

I søknaden for 2004 følges dette opp ved at Tromsø kommune skriver at de vil bygge videre på konseptet for 2003 («Sommersirkus 2003») i planleggingen av aktiviteter sommeren 2004 («Sommer 2004»).

Satsing på ferie- og fritidstiltak er ikke ny for noen av de intervjuede bydelene eller kommunene. Men når de nå kan fordele midlene til dette arbeidet selv, opplever flere likevel at de får gjort mer enn tidligere. Samtidig har det også vært rom for improviserte aktiviteter, som ikke hadde villet la seg gjennomføre uten midlene fra BFD.

«Gjennom fattigdomsmidlene er barne- og ungdomsarbeidet i bydelen blitt mye mer målrettet, og har mye større evne til å nå de ungdommene som virkelig trenger oppfølging og aktiviteter. Uten midlene ville vi ikke hatt samme tilbud eller kvalitet på tiltakene.» (Parken bydel)

«Midlene har muliggjort flere tiltak, flere aktiviteter og det er nå en helt annen bredde på tilbudet enn det var før, og langt flere som kan delta. Det er viktig med et bredt spekter av tilbud, slik at alle finner noe som passer.» (Åsen kommune)

«Grunnbevilgningen holder bare til lønn for noen av de ansatte og direkte utgifter til lokalene. Ungdomsmidlene er bensinen til Utsikten fritidssenter. Uten disse kunne ikke senteret drives.» (Heia bydel)

Elva kommune og Dalsiden bydel sier at de bruker langt mer på ungdomstiltak enn de midlene som kommer fra BFD, og at det derfor ikke alltid er mulig å si hvilke ungdommer som nås som følge av BFD-midlene og hva som er et resultat av egne satsinger og ressurser. Dette kom også frem i omtalen av hvilke deltagere som ble rekruttert, siden det ikke alltid var mulig å peke ut hvilke midler som dekket deltagelsen for hver enkelt deltager.

Ferie- og fritidstiltak – «... et skikkelig og utfordrende alternativ til lediggang og fanteri»

Omtale av tiltak – fra intervjuene

Samtlige søknader inneholdt ferie- og/eller fritidstiltak, selv om slike tiltak ikke nevnes eksplisitt i utlysningen. På grunn av variasjonen i detaljbeskrivelser i søknader og rapporter er det ikke mulig å gi en full oversikt over hva slags tiltak som har vært gjennomført og hvor mange som har deltatt. De omtalte ferie- og fritidstiltakene spenner fra kurs på fritids/aktivitetssenter, byomfattende aktivitetsdager, dagsturer til severdigheter eller aktiviteter i nærmiljøet, overnattingsturer lenger borte, leiropphold over flere dager til oppgradering eller utvidelse av utstyr som kan trenge til ferie- og fritidsaktiviteter. Under intervjuene ble informantene bedt om å trekke frem tiltak som skilte seg ut på en eller annen måte. Disse nevnes her for å gi et inntrykk av spennvidden i ferie- og fritidstiltakene. Noen av tiltakene som ble nevnt, var:

«Vi arrangerte dagstur til Dyreparken i Kristiansand i august, i samarbeid med flyktningetaten. Det var lagt vekt på at det skulle være tur for hele familien, og alle ga på forhånd uttrykk for at de gledet seg. Turen ble finansiert av midlene fra BFD. En familie bestod av enslig mor med 8 barn. Til sammen 53 personer deltok. De fleste

ville umulig hatt råd til å reise på tur uten tilskudd eller hvis egenandelen hadde vært høyere.» (Åsen kommune)

«Velkomstklassen (for nyankomne flyktningbarn) har vært på Oslo-tur. Barna var strålende fornøyd, og det ble også besøk på Stortinget i regi av en stortingsrepresentant fra fylket. Mange hadde aldri tatt tog før, så hele turen var veldig spennende.» (Åsen kommune)

«Det har vært konserter før og etter fastemåned, der mange familier har deltatt. I tillegg har det vært arrangert Bollywood-aften for jenter – i alderen 7–80 år, med flere generasjoner jenter og kvinner fra hver familie, med mye dans og sang.» (Parken bydel)

«Vi ser at mange innvandrerbarn ikke kan svømme. Fattigdomsmidlene gir mulighet for å organisere svømmeopplæring for innvandrerbarn, og noen få voksne.» (Parken bydel)

«Ungdommene i mediegruppa tok selv initiativ til å skaffe nytt musikk-anlegg. Forutsetningen for at dette skulle anskaffes var at det også ble organisert opplæring i bruk av anlegget. Det ble også organisert et stort show etter at anlegget var kjøpt inn, som mange fikk glede av.» (Parken bydel)

«For en gjeng med mindreårige asylsøkere er det arrangert egen fjelltur. De fra Somalia hadde aldri sett snø før. En fra Afghanistan som kom fra fjellene var vant til snø, men hadde aldri prøvd ski før. Turen ga stor glede til alle sammen.» (Elva kommune)

I omtalen av tiltakene stod ofte de konkrete opplevelsene eller gjøremålene sentralt. Få la vekt på hvordan tiltakene hadde virket på deltagerne. Av de innsendte rapportene for 2003 er det bare tre som nevner at tiltakene har hatt forebyggende effekt. Resten holder seg til konkrete beskrivelser av de tiltakene som er gjennomført.

Anskaffelse av utstyr

Flere søkte om midler til anskaffelse av utstyr i 2003 (åtte søknader) enn i 2004 (fem søknader). Slike tiltak må forventes å være engangstiltak i større grad enn ferietiltak. Dog er det også flere kommuner/bydeler som allerede har utstyr, både/enten i form av sportsutstyr og/eller minibusser eller annen tilgang til transportløsninger på tiltak der dette kreves, slik som i Heia og Parken bydeler.

«Utsikten fritidssenter har også utstyrslager, så ski- og sjøturer kan ordnes selv om deltagerne ikke har nødvendig utstyr selv.» (Heia bydel)

«Bydelen har et omfattende utstyrslager og egne minibusser. Dette er bygget opp ved hjelp av storbymidler, og brukes i forbindelse med turer som finansieres av fattigdomsmidlene.» (Parken bydel)

Slike utstyrslagre kommer ikke bare ungdommer til gode:

«Vi har en utlånsentral, der vi har kjøpt inn sykler, skateboard og rulleskøyter mv. Utstyret brukes av både ungdommer og hele familier.» (Dalsiden bydel)

I Elva kommune velger de i stedet å leie transport, utstyr og overnatting ved behov. Her legges det for øvrig vekt på god standard:

«Vi låner eller leier hytter. Det skal være ordentlig standard, så deltagerne også får en opplevelse av luksus. Dette vil si at det skal være dusj/do inne og ordentlige senger. På fjellet leies ski, og eventuelt instruktør.» (Elva kommune)

Men Elva kommune har også skaffet utstyr til bruk for en enkeltperson:

«Vi møtte en gutt som ikke ville være med på skoletur siden han manglet liggeunderlag og sovepose. Barnevernstjenesten skaffet sovepose og liggeunderlag til utlån, og gutten kunne være med. Dette utstyret ligger nå på utstyrlageret til videre bruk.» (Elva kommune)

Anskaffelse av utstyr er i tråd med hva BFD skriver det kan søkes om. At flere enn bare barn og unge kan bruke utstyret, kan trolig bidra til flere muligheter for hele familier å oppleve noe sammen. Anskaffelse av utstyr vil komme flere tiltak til gode, men krever også noe ressurser til vedlikehold og fornyelse ved slitasje.

Formålene med ferie- og fritidstiltak

Utlysningens formål a)–d) brukes hyppig i søknadenes begrunnelser for å sette i gang ferie- og fritidstiltak. Søkerne argumenterer med både langsiktige og kortsiktige mål, iblant med begge deler. Også i den sorteringen som her er foretatt, må det tas forbehold om at dette er bare hva som er skrevet i søknadene. Intervjuene har vist at tiltakene og argumentasjonen for dem er langt bredere enn det søknadene kan gi inntrykk av. Den følgende opplistingen må derfor ikke leses som uttømmende. De fleste søknadene lister opp flere formål med tiltakene.

Langsiktige formål

Ni søknader inneholder formuleringer som viser til langsiktige formål, der det først og fremst legges vekt på deltagelse og inkludering/integrering:

- gode og forebyggende aktiviteter med lav egenandel i sommerferien
- økt deltagelse og sosial integrering
- hindre sosial utstøting
- økt deltagelse og integrering
- bidra til sosial inkludering
- økt deltagelse og sosial inkludering
- økt deltagelse og sosial integrering gjennom gode og billige ferie- og fritidsaktiviteter
- øke deltagelse, integrering, sosial kompetanse, personlig vekst, selvtillit og livsglede
- økt deltagelse og sosial integrering, og å hindre sosial utstøting

Seks søknader har henvisninger til formål som tar sikte på å forebygge negativ atferd:

- forebygge uønsket sosial atferd
- motarbeide kriminalitet og rus
- forebygge rus og kriminalitet i sommerferien
- inkludere barn og unge gjennom ferie- og fritidstilbud, forebygge problemer gjennom sunne aktiviteter og positiv samhandling
- sosial inkludering, fellesskap, gode opplevelser, forebygge rus/vold, sosial uro i ferie
- godt forebyggende tiltak mot blant annet rasisme

To søknader henviser eksplisitt til økonomiske forhold når de argumenterer for langsiktige formål med tiltakene:

- bidra til å redusere forskjeller mellom fattige og rike
- stimulere ungdom med dårlig økonomi til å benytte seg av et bredt spekter av kulturaktiviteter

Seks søknader har andre langsiktige formål med tiltakene, med særlig hovedvekt på bedre samarbeid og samordning av arbeidet for barn og unge:

- tilrettelegge øya til bruk for allmennheten med en økologisk profil
- skal bidra til styrket samarbeid om barn og unge
- samordning av gode krefter
- utvikle samarbeidskultur som kommer resten av året til gode
- få mer ut av begrensede ressurser
- innsatsen skal bidra til styrket samarbeid om barn og unge

Kortsiktige formål

De kortsiktige formålene er definert som argumenter som i større grad peker på verdien av tiltakene i seg selv, der her-og-nå-opplevelsen i seg selv er et formål. Tre av organisasjonene peker også på at tiltakene kan være et alternativ til mindre heldige aktiviteter:

- alternativ til livet på gaten, tiltak som drar i «riktig» retning
- holde ungdommen i sunn aktivitet
- utfordrende alternativ til lediggang og fanteri

Seks søkere henviser eksplisitt til utsatt ungdom eller ungdom som er berørt av fattigdomsproblematikk:

- ønsker å tilby gratis ferietilbud som ikke er stigmatiserende
- bringe ungdommene ut av sine daglige omgivelser og tilby aktiviteter de ikke ville hatt råd til ellers

- gi barn, unge og familier med lav inntekt og vanskelig livssituasjon mulighet til ferie og avveksling
- tilby mestringsopplevelser og ferieopplevelser for barn og unge uansett økonomisk bakgrunn
- øke sannsynligheten for at barn og unge fra lavinntektsfamilier kan delta i fritidsaktiviteter og få positive opplevelser på lik linje med andre
- gi utsatte unge og deres venner et godt ferietilbud og positive opplevelser

Åtte søknader er helt generelle i sin omtale av målgruppen og formålet med aktivitetene:

- å nå frem til alle barn og unge med et godt aktivitetstilbud
- gi barn og unge en utfordrende og spennende sommerferie
- stimulere til bredt spekter av ferie- og fritidsaktiviteter gjennom hele året
- gi utsatte unge et tilrettelagt opphold i skoleferiene
- gode og minnerike opplevelser
- ivareta barn og unges feriebehov
- gi barn og unge med flyktningbakgrunn muligheter til deltagelse i positive fritidsaktiviteter
- tilby gode opplevelser

De fleste søknadene omhandler flere tiltak, men argumentene for de ulike tiltakene er ofte samlet i en del av søknaden. Tre søkere viser en tydelig argumentasjon for hvorfor kortsiktige tiltak i feriene kan ha langsiktige konsekvenser:

- gi barn og familier positive fellesopplevelser, styrke familienettverk og evne til å mestre eget liv, utvikle sosial og språklig kompetanse
- gi barn, unge og familier med lav inntekt og vanskelig livssituasjon mulighet til ferie og avveksling, nettverk, opplæring og mestring
- gi ferie- og fritidstilbud til barn og unge i familier med svak økonomi, forebygge problemer gjennom sunne aktiviteter og mestringsopplevelser

Konsekvenser

Selv om de fleste søkerne er opptatt av forebygging av uønsket sosial atferd og/eller sosial inkludering, sier informantene at det er vanskelig å si så mye om tiltakenes langsiktige konsekvenser. Dalsiden bydel har likevel observert at sommeraktiviteter i det minste får konsekvenser for deltagelse på arrangementer og tiltak som følger skoleåret:

«Sommeraktivitetene, som stort sett arrangeres for spesielt utvalgte, fører til økt rekruttering til fritidsaktiviteter for alle om høsten. Ungdommene får ro i løpet av sommeren, og et erfaringsgrunnlag som øker motivasjonen for å delta i andre fritidsaktiviteter.» (Dalsiden bydel)

Ut over dette er det ingen av informantene som konkret kan peke på langsiktige konsekvenser av tiltakene som settes i gang. Trolig er ikke Parken bydel alene om å erfare at det er vanskeligere å påvise gode resultater enn å peke på problematiske områder eller ungdom som ikke klarer seg.

«En utfordring er å dokumentere alle de gode resultatene, å vise at forebygging nytter og at det lønner seg. Men som oftest er man “bare” overbevist om at det virker, selv om det ikke er mulig å påvise dette med statistikk eller andre metoder.» (Parken bydel)

Rapportene for 2003 bærer også preg av å være svært konkrete. Under rubrikkene «hva er oppnådd?» og «hva er ikke oppnådd?» dominerer konkrete beretninger om tiltakene. Bare i tre av rapportene er det også skrevet at tiltakene har hatt forebyggende effekt – men også her tas det forbehold, slik som i rapporten for Romsås (nå Grorud) bydel:

«Tiltakene har inngått i det forebyggende arbeidet i bydelen, og har som sådan med stor sannsynlighet vært med på å forhindre problemutvikling.» (Romsås bydel, rapport 2003)

De langsiktige konsekvensene av tiltakene er trolig vanskelig å dokumentere. Dersom formålet med tiltak først og fremst er å gi ungdommene gode opplevelser, er det lettere å dokumentere at dette har skjedd, slik som i Elva kommune:

«Deltagerne preges ikke av mye initiativrikdom, så det er helt nødvendig at initiativ og planlegging kommer fra ledere. Men initiativene øker etter at familieturene er gjennomført. Foreldre opplever at de kan bake en kake, de lærer å lage krabbesnører til barna, og kan dermed lettere aktivisere dem enn før de dro på tur.» (Elva kommune)

Men også i denne kommunen pekes det på at det er lett å påvise at kortsiktige mål oppnås, mens de langsiktige konsekvensene er det vanskeligere å si noe om.

«Turene gir deltagerne noe å fortelle om, og gir også en anledning til å bli et midtpunkt når man forteller på skolen. Dette kan gjøre det mindre vanskelig å være på skolen. De kan dele erfaringer med andre. Motivasjonen for å være på skolen øker, og flere våger å være med og prate med de andre om hva de har gjort. Men vi vet likevel ikke nok om hva som skjer med ungdommene på lang sikt.» (Elva kommune)

Den manglende kunnskapen om langsiktige konsekvenser ved disse tiltakene bør ikke nødvendigvis føre til at det stilles spørsmål ved tiltakenes legitimitet. Manglende tilgang til opplevelser og fritidsaktiviteter kan ses på som en indikator for relativ fattigdom. Men å måle relativ fattigdom er vanskelig, om ikke helt umulig. En relativ fattigdomsforståelse innebærer at man ikke bare måler velferd i forhold til tilfredsstillelse av fysiske behov, men også i forhold til sosial deltagelse, som skal være på et slikt nivå at sosial stempling unngås (Townsend 1979, Ytrehus 2004). Problemet med en slik forståelse «er at målene om sosial deltagelse og unngå sosial stempling blir for vage» (Ytrehus 2004:30). Det er denne problemstillingen bydelene og kommunene støter på når det viser seg vanskelig å si noe om tiltakene har hatt noen effekt på langsiktige formål som «sosial inkludering og økt deltagelse». Samtidig kan og bør kunnskapen om at sosial eksklusjon kan være en konsekvens av økonomisk fattigdom, være grunnlag nok for at tiltak settes i gang overfor målgruppen, slik også Fløtten, Dahl og Grønningsæter (2001:57–58) påpeker: «Hvis vi mener en del unge står i stor fare for å bli

ekskludert fra et normalt sosialt liv på grunn av begrenset mulighet til å delta i fritidsaktiviteter, må det iverksettes tiltak på dette området.» Det kan imidlertid spørres om både formålskravene til BFD og de målene/argumentene søkerbydelene og -kommunene setter opp, er for generelle til å faktisk se om tiltakene oppfyller formålet.

Tilskuddsordningen har også konsekvenser for hvordan barne- og ungdomsarbeidet i bydelene og kommunene organiseres. Dette blir diskutert nærmere i neste kapittel.

Arbeidstiltak

Det eksisterer generelt lite kunnskap om de langsiktige konsekvensene av å vokse opp i fattigdom i Norge, og forskning om dette fra land med en annen velferdspolitik (USA og Storbritannia) kan ikke overføres til Norge. Forskere har påpekt at det er sannsynlig at de omfattende velferdstjenestene i Norge og Norden kan moderere de negative konsekvensene av å vokse opp i familier med lav inntekt (Fløtten et. al 2001). Samtidig er det påvist at å vokse opp med foreldre som lever av uførepensjon, øker sjansen for at man selv blir uførepensjonist (Kristensen, Bjerkedal og Brevik 2004). Kristensen et. al begrunner dette blant annet med at foreldre som ikke er i arbeid og mottar uførepensjon, kan komme til å fungere som rollemodeller for sine barn, som dermed lettere faller inn i en passiv rolle som voksen. Barn i hushold med uførepensjon har også større risiko for å leve under fattigdomsgrensen (Ytrefhus 2004). Hvis det viser seg at å leve av uførepensjon går i arv, kan det også spørres om andre typer overføringer også vil kunne gå i arv, delvis på grunn av foreldrenes funksjon som rollemodeller. Blant familier som både tilhører lavinntektsgruppen og mottar sosialhjelp, lever bare 17 prosent av yrkesinntekt, mens 83 prosent mottar overføringer. Det kan derfor være grunn til å tro at barn fra disse husholdene kan ha større behov enn andre for hjelp til å skaffe seg arbeidstrening, for å forebygge at de på sikt får samme inntektsmønster som foreldrene. Slike tiltak kan kanskje ha andre langsiktige konsekvenser enn rene ferie- og fritidstiltak.

Bare noen få søknader inneholder tiltak om arbeidstrening for unge i bydelen eller kommunene (én søknad i 2003 og to søknader i 2004). Parken er en av søkerne som satser tungt på arbeidstrening, og har inngått et samarbeid med bydelens renovasjonsetat. To tredjedeler av ungdomstilskuddet fra BFD brukes på å lønne ungdom på dette tiltaket.

«En god del av tilskuddet brukes til å lønne ungdom som får sommerjobb i Grønn patrulje. I 2003 hadde 10 ungdommer sommerjobb i etaten, i 2004 fikk 20 ungdommer sommerjobb. Alle ungdommene hadde på forhånd kontakt med barnevernet, eller vi visste at de hadde relativt liten tilgang på ressurser. De ble spesielt oppfordret til å søke, men måtte likevel sende inn skriftlig søknad med begrunnelse for hvorfor de ønsket sommerjobb, og innkalt til jobbintervju. Noen få av de som deltok i 2003 deltok også i 2004. Arbeidsoppgaven var å plukke søppel i bydelen og i 2004 var ungdommene organisert i seks ruter/grupper på 2–3 stykker i hver, med en arbeidsdag fra 9–14 hver dag. Fremmøtet var godt, og det var ingen som falt ut i løpet av jobbperioden. Det var imidlertid en del variasjon i arbeidsinnsatsen, og vanskelig å følge opp alle gruppene slik man burde, siden det ikke var avsatt nok voksne til å følge opp hver enkelt gruppe hver dag. Kjønnsfordelingen var relativt jevn. Det var noen flere jenter i 2003 og litt flere gutter i 2004. Tiltaket ser ut til å fungere best

for deltagere i alderen 15–18 år, for de over 18 år var motivasjonen ikke like sterk for å delta.» (Parken bydel)

Det har vært ganske lett å se positive konsekvenser av dette tiltaket:

«Det viktigste med prosjektet var å gi ungdommene arbeidserfaring og det å forholde seg til faste tider. De fikk attest etter endt oppdrag, og 80 % av tariffestet lønn for arbeidet. Derfor var det også viktig at ansettelsen forløp så normalt som mulig, og at de fikk følelsen av å jobbe på ordinære vilkår. Vi vet at noen av ungdommene i ettertid har fått jobb i butikk. De har fått økt motivasjon for å jobbe, siden de har sett at de har ressurser til det.» (Parken bydel)

Det er ikke kjent hva slags tilknytning til arbeidsmarkedet foreldrene til deltagerne på dette tiltaket hadde, men hvis målet er å gi ungdommene arbeidstrening og -mestring, for deretter å skaffe seg jobb på egen hånd, har dette tiltaket hatt gode resultater.

I søknaden til Utsikten fritidssenter nevnes heller ikke arbeidstiltak i søknaden, men det er likevel funnet rom til å avsette lønnsmidler til ungdommer som engasjeres ved senteret på timebasis.

«Utsikten fritidssenter greier også å fange opp en del ungdom som verken er registrert hos Aetat som arbeidssøkende eller er tilbudt skoleplass. For noen er de formelle kravene til Aetat en unødvendig hindring, siden Aetats regler gjør at disse ungdommene ikke kan få ordinær lønn før etter en viss tid er gått. Mange av dem bor alene, og er avhengig av inntekt for å klare å betale hybelleie. Utsikten fritidssenter har gitt disse ungdommene et opplæringstilskudd, slik at de ikke mister bostedet på grunn av manglende inntekt.» (Heia bydel)

Her har midlene etter all sannsynlighet forhindret at disse ungdommene har havnet i en negativ spiral. Ungdommene har både fått opplæring og fått mulighet til å beholde bostedet. Deres evne til å ta på seg betalt arbeid er neppe svekket som følge av tiltaket.

Andre tiltak

I utlysningen fra BFD er det også rom for å søke om tilskudd til strakstiltak for å løse problemer og oppgaver av mer akutt karakter i ungdomsmiljøene i bykommunene. En av de intervjuede bydelene har mottatt midler til et strakstiltak. Det viste seg også at blant de intervjuede bydelene/kommunene, har midlene i noen svært få tilfelle muliggjort tiltak som har vært skreddersydd for bare en familie eller et lite antall ungdommer. Det er ikke klart om det er midlene fra BFD som direkte har finansiert disse tiltakene, eller om midlene har medført frigjøring av andre ressurser som har muliggjort slike mindre, skreddersydde tiltak. Ofte begrunnes slike tiltak med at det kan hjelpe et helt miljø rundt barna, eller at akutt sosial utstøting forhindres.

I Dalsiden bydel er det i noen få tilfelle gitt midler direkte til reise for enkeltungdommer, men ikke sammen med egen familie:

«Familiene får avlastning hvis ungdommene får meningsfylt ferie eller aktiviseringstilbud. For en ungdom har vi finansiert en reise til besteforeldre i Kroatia. En annen fikk tur til Lanzarote med en annen familie enn sin egen. Det har også hendt

at vi har betalt for klær, som i en familie var stor kilde til konflikt siden foreldrene ikke hadde råd til å betale for de klærne “alle andre har”. Deltagelse på en skoletur til London har også blitt ordnet.» (Dalsiden bydel)

I Åsen kommune opplever de også pågang og behov for tiltak skreddersydd for enkeltpersoner eller enkeltfamilier:

«Det mottas av og til enkeltsøknader fra personer rundt barn som er utsatt for fattigdomsproblematikk, der det søkes om egne eller særskilte tiltak for enkeltpersoner eller enkeltfamilier. Disse kan eventuelt settes i gang etter en vurdering av hva akkurat den ene personen eller familien trenger. Dermed har det hendt at det er gitt tilskudd til sydentur (Bulgaria) for en familie med store belastninger hjemme til daglig og det er også finansiert ferje Sandefjord–Strømstad (harrytur) for en annen familie.» (Åsen kommune)

Det synes likevel som om slike tiltak er unntak. Flere har påpekt at midlene fra BFD går inn i den samlede satsingen på barn og unge i bydelen/kommunen, og enkelttiltak er ikke nødvendigvis finansiert direkte av ungdomsmidlene, men inngår i det samlede arbeidet for barn og unge i bydelen eller kommunene. I Åsen kommune er det for eksempel lang erfaring med samarbeid om enkeltungdommer på tvers av etatene (se også neste kapittel), men midlene fra BFD har medført ny giv for dette samarbeidet.

«Åsen kommune hadde allerede en grunnstruktur for samarbeid da midlene fra BFD kom, men i en periode lite midler å fordele. Når midlene fra BFD kom er det blitt mer fart på dette samarbeidet igjen, fordi det nå er mulig å sette i gang flere tiltak.» (Åsen kommune)

Dalsiden bydel og Elva kommune har også uttalt at det ikke er mulig å si eksakt hvilke tiltak som kommer i gang på grunn av tildelingen fra BFD og hva som er et resultat av bydelens egne midler. Åsen kommune har også påpekt at midlene har medført at andre midler er blitt omdisponert, slik at det er lettere å gjennomføre og planlegge tiltak enn før.

En av de intervjuede bydelene har også benyttet seg av muligheten til å søke om ekstramidler til strakstiltak. Dette ser ut til å ha virket bra:

»For ca. et halvt år siden var det en gjeng med jenter som drev omfattende destruktiv aktivitet, med vold, knivstikking og slåssing. Dette var i ferd med å utarte seg, og bydelen fikk straksmidler fra BFD. Det ble bevilget kr 250 000,- for å splitte gjengen, og gi hver enkelt av jentene tett oppfølging. Prosjektet varte i seks måneder, var svært målrettet. Målet var å gi jentene mestringsopplevelser på andre områder og arbeidstrening. De ansatte fikk kursing i gjengproblematikk og konfliktløsning.» (Parken bydel)

Denne gjengen er nå oppløst, jentene har fått andre aktiviteter og gjengen utgjør ikke lenger noen trussel. Dette tiltaket, samt de nevnte tiltakene rettet mot enkeltpersoner eller -familier ser ut til å fungere kompletterende, på den måten at det også kan gis tiltak til personer eller familier som ikke kan eller greier å benytte seg av de ordinære tiltakene.

Avsluttende kommentar til kapittel «omtale av tiltak»

Ut fra de målformuleringene som er satt opp i utlysningen og i søknadene, er det vanskelig å vurdere om tiltakene oppnår de langsiktige målsettingene. Å vurdere hvordan ferie- og fritidstilbud virker på deltagerne på lang sikt vil kreve forskning over flere år. De kortsiktige målsettingene (gi positive opplevelser) er lettere å måle. Tilbakemeldinger fra deltagerne kan være nok for å vurdere om tiltakene har nådd sitt mål.

Siden utlysningen legger vekt på at det skal etableres alternative mestringsarenaer, er det kanskje ikke overraskende at samtlige søknader har lagt vekt på å utvikle ferie- og fritidstiltak som kan gi målgruppen opplevelser både utenfor egen familie og utenom skolen. Arbeidstiltak som også kan fungere som alternativ mestringsarena og samtidig gi erfaringer som kan komme til nytte i forhold til eget fremtidig yrkesliv, er omtrent ikke nevnt i søknadene.

I omtalen av tiltakene er hovedvekten på hva som konkret er gjort, hvor turen eller tiltaket har vært gjennomført og eventuelt hvem som har deltatt. Få peker på at tiltakene har virket forebyggende i forhold til «å forebygge uønsket sosial atferd, bl.a. vold, mobbing, kriminalitet, rus og rasisme, å motvirke fordommer og diskriminering, og å fremme gjensidig aksept», slik det bes om i utlysningen av midlene. Det kan nesten virke som om slike formål tas for gitt, eller at det forventes at slike effekter kommer av seg selv ved å gjennomføre en rekke ferie- og fritidstiltak for barn og unge berørt av fattigdomsproblemer. Det må påpekes at det ikke er gitt at tiltakene uten videre medfører likeverd og like muligheter for jenter og gutter, likeverdige muligheter for funksjonshemmede og fremmer gjensidig aksept, selv om dette er grunnleggende mål og verdier for dem som står ansvarlig for gjennomføring av tiltakene. Dersom det er ønske om å sikre at tiltakene har slike effekter, bør det kanskje legges større vekt på dette, både i utlysningens kriterier og i rapportinnhentingene fra søkerne. Selv om kunnskapen om ringvirkninger og effekter av tiltakene er vanskelige å måle eller påvise, er sterkt positive tilbakemeldinger fra deltagere og deres foreldre likevel sterke signaler om at tiltakene har hensikt.

Kapittel 5

Samordning og samarbeid

Omlegging av tildelingen «Støtte til ungdomstiltak i større bykommuner»

Til og med 2001 var tilskuddsordningen organisert slik at byene og bydelene samlet sammen alle søknadene om ulike tiltak og sendte en felles prioritert søknad til BFD. Søknadene ble behandlet av BFD, som avgjorde hvem som skulle få støtte og ikke, og dette kunne enkelte ganger gå på tvers av bykommunenes prioriteringer. Fra 2002 fordeles 80 prosent av bevilgningen mellom byene og bydelene, slik at de selv prioriterer bruken av midlene innenfor de rammer og kriterier som gjelder for ordningen. Resten av bevilgningen blir forvaltet av BFD og skal benyttes som tilskudd til strakstiltak for å løse oppgaver av mer akutt karakter i ungdomsmiljøene, til tiltak mot fattigdom blant barn og unge og til utviklingsarbeid i storbysamfunn (BFD pressemelding nr. 02006/02.12.2002). I utlysningen for 2003 og 2004 sies det at det kan søkes om tiltak og prosjekter som «utvikler arbeidsformer og metoder i arbeidet overfor målgruppen eller som har overføringsverdi til andre kommuner». Etter omleggingen av tilskuddsordningen har kommunene og bydelene fått større selvstendighet i forhold til hvordan midlene skal fordeles. Dette kan samtidig kreve mer samarbeid på tvers av ulike etater og institusjoner, siden ulike prosjekter og tiltak kan og bør involvere flere parter for å nå ungdommene i målgruppen.

Tverretattlig samarbeid og kontakt

En del av et større hele

I en årrekke har det eksistert flere ulike tilskuddsordninger rettet mot barn og ungdom. Dette har medvirket til at det i mange kommuner og bydeler allerede finnes flere tiltak og prosjekter rettet mot målgruppen, i tillegg til dem som finansieres via ungdomstilskuddene. Bydelene og kommunene bruker også egne midler på tiltak for barn og unge. Det er allerede etablert en struktur for arbeidet for barn og unge, og bruken av tilskuddet fra BFD går stort sett inn i denne strukturen. Dette vil si at utgifter til administrasjon er fastlagt før fattigdomsmidlene/ungdomstilskuddet kommer inn. Under intervjuene ble det understreket av flere at lite eller ingenting av midlene går med til å administrere bruken av dem:

«Samtlige midler går direkte til tiltak for ungdommer, ingenting til administrasjon av midlene.» (Åsen kommune)

«Samarbeidsgruppen har vært positiv til å bruke midlene direkte på brukerne, i stedet for å bruke dem til administrasjon.» (Elva kommune)

«Fattigdomsmidlene brukes kun til aktiviteter på fritidssenteret. Lite går til administrasjon. De brukes fleksibelt, og gjennom den nære kontakten de ansatte har

med ungdommene på senteret, kan de også se hva slags aktivitetstilbud det er bruk for.» (Heia bydel)

Samtidig er det for en del ikke mulig å si nøyaktig hvilke tiltak og hvor mange ungdommer som er med på de ulike tiltakene på grunn av tilskuddet fra BFD, hva som dekkes av andre tilskudd og hva som finansieres av egne midler. Ofte brukes en kombinasjon av ulike finansieringskilder. Lønnsutgifter dekkes for eksempel av kommunens eller bydelens egne midler, og så dekkes direkte utgifter for deltagerne (transport, utstyr, inngang, overnatting mv.) av tilskuddet fra BFD. Noen tiltak mottar også støtte fra andre instanser.

«Midlene brukes kun til ferie- og fritidstiltak. Fritid koster, og det brukes en kombinasjon av egne midler og fattigdomsmidler.» (Åsen kommune)

«Storbytiltakene går inn som en del av det generelle planarbeidet i bydelen, og er en del av en helhetlig pakke av tiltak. Vi får 85 000,- fra BFD, men også egne tilskudd til for eksempel medieverkstedet. Alle midlene brukes koordinert.» (Dalsiden bydel)

Selv om grunnstrukturen som gjør at det er mulig å bruke midlene effektivt, er på plass, kan det virke som om tilskuddet fra BFD har forsterket samarbeidet og gitt det et løft, slik som i Åsen kommune:

«Åsen kommune hadde allerede en grunnstruktur for samarbeid da midlene fra BFD kom, men i en periode lite midler å fordele. Når midlene fra BFD kom er det blitt mer fart på dette samarbeidet igjen, fordi det nå er mulig å sette i gang flere tiltak.» (Åsen kommune)

Et lignende utsagn kom fra Utsikten fritidssenter i Heia bydel. Der er også grunnstrukturen på plass, men uten tilskuddsordningene ville det ikke være mulig å gjennomføre mange av tiltakene.

«Systemet på Utsikten fritidssenter oppleves som veldig fleksibelt, men ungdomsmidlene er helt avgjørende for at det kan opprettholdes et aktivitetstilbud på senteret. Grunnbevilgningen kommer fra Oslo kommune, ved Heia bydel. Denne bevilgningen holder bare til lønn for noen av de ansatte og direkte utgifter til lokalene. Ungdomsmidlene er bensinen til senteret, uten disse kunne ikke senteret drives. Tilskuddet kunne og burde vært større.» (Heia bydel)

At midlene går inn som en del av en større plan eller struktur, gjør at bruken av dem også betinges av tilgangen på andre ressurser og tilskudd. Parken bydels tilretteleggertjeneste for barnevernet har ansvaret for bruken av en del av tilskuddet fra BFD, men driften der er også avhengig av overføringer fra andre tilskudd enn ungdomstilskuddet fra BFD.

«Tilretteleggertjenesten gir for tiden 47 ungdommer et tilbud. Tilretteleggertjenestens tilbud finansieres av både storbymidler og andre tilskudd, men vi opplever stadige kutt i overføringene.» (Parken bydel)

Kutt i andre tilskudd kan dermed gå ut over muligheten til å bruke fattigdomsmidlene på en hensiktsmessig og effektiv måte. I Heia bydel oppleves også at kommunens politikk på andre områder får konsekvenser for de tiltakene fritidssenteret må fokusere på og sette i gang.

«Bomiljøet er preget av at opp til 25 % av beboerne er bosatt her på sosialt grunnlag. Kommunens boligpolitikk i området er med på å skape en getto. Generelt ligger inntektsnivået lavere i denne bydelen enn i de øvrige bydelene. Bedre oppvekstvilkår og bedre planlegging må til i det fremtidige multikulturelle arbeidet i området. Utsikten fritidssenter vil være en viktig og nyttig bidragsyter i så henseende.» (Heia bydel)

Heia bydel blir gjerne omtalt som en bydel der integreringen av etniske minoriteter har fungert godt, men ledelsen ved Utsikten fritidssenter påpeker at situasjonen ikke alltid er så idyllisk, og ser at de selv kan og bør spille en viktig rolle for å sikre et godt oppvekstmiljø. Tilskuddet fra BFD gjør det mulig å arbeide så målrettet mot de enkelte ungdomsmiljøene at man øker sjansen for å treffe dem som trenger et tilbud mest med tiltak som passer for dem. Også i Parken bydel pekes det på at flere boligbyggeprosjekter, med til dels dyre leiligheter i bydelen, kan få konsekvenser for hvordan ungdomstiltakene må planlegges, siden dette kan medføre økte økonomiske og ressursmessige forskjeller blant ungdom i bydelen.

Ubyråkratisk glede

Når de administrative rutinene for fordeling og bruk av midlene er på plass, blir implementeringen av tiltakene og prosjektene mindre byråkratiske. De som jobber tett på ungdommene, opplever i det store og det hele at det er lite administrasjon forbundet med bruken av midlene. Det er mulig å sette i gang tiltak på kort varsel, og flere opplever at de kan sette inn strakstiltak og -hjelp til enkeltpersoner og grupper av ungdom uten å måtte gå via større søknads- og behandlingsprosedyrer i forkant. Blant flere av de intervjuede understrekes det at bruken av midlene oppleves som befriende ubyråkratisk.

«Det kan være vi treffer en jente som ikke har råd til å bli med på en skoletur. Utekontakten kan der og da beslutte at jenta får midler til å delta på turen, uten å gå veien om tungvinte søknadsrutiner. Resultatet er at jenta får hjelp umiddelbart, og heller ikke trenger gå og grue seg.» (Elva kommune)

Hos Åsen kommune sier de at dette tempoet er viktig, fordi de ungdommene som trenger hjelpen mest, også trenger raske avgjørelser for ikke å miste motivasjonen for å delta:

«Dersom det viser seg at ungdom ikke kan eller vil delta på grunn av egenandeler, er det bare for miljøarbeider eller ansatt i fritidsklubben å ta en telefon til etatssjefen og spørre om tillatelse til at egenandel blir dekket. Dette er sjelden noe problem, og oppleves som veldig praktisk og ubyråkratisk. Ingen søknadsprosedyrer for slikt, det hadde i så fall tatt for lang tid og ungdommen hadde kanskje i mellomtiden mistet interesse.» (Åsen kommune)

Dette hjelper også motivasjonen til dem som arbeider med ungdommene og tiltakene:

«Det er deilig å slippe alt byråkratiet, selv om vi fremdeles sitter med noen regnskap vi må passe på etter turene.» (Elva kommune)

Samarbeidsrutiner

Samtlige søkere oppgir at det vil være et samarbeid mellom flere kommunale enheter og etater og/eller frivillige lag og organisasjoner i bydelen eller kommunen. Tolv av søknadene i 2003 fremhever tverretatlig samarbeid, mens 16 av søknadene for 2004 gjør det samme. Samarbeid med frivillig sektor nevnes i fem av søknadene for 2003 og i ni av søknadene for 2004. Det er likevel bare fire søkere i 2003 og to søkere i 2004 som nevner eksplisitt at de vil utvikle metoder for bedre samarbeid innad i bydelen eller kommunen. Men som for flere av de andre søknadene, viste det seg at selv om utvikling av samarbeidsmetoder ikke ble nevnt i søknadene, har dette skjedd i flere av kommunene og bydelene som ble intervjuet. Dalsiden bydels opplisting av deltagere i samarbeidet er illustrerende for mange instanser som gjerne er involvert for å gjennomføre ulike tiltak:

«Tiltakene har i stor grad vært gjennomført med deltagere fra flere avdelinger i avdelingen for kultur- og oppvekst i bydelen, blant annet barnevernstjenesten, barnehagene, helsesøster for ungdom, fritidstiltak for barn og unge. Frivillighetssentralen og seksjon for sosiale tjenester og rehabilitering, skolen og frivillige organisasjoner og idrettslag.» (Dalsiden bydel)

Så omfattende samarbeid krever gode rutiner, og det er mange måter å organisere dette på. Flere av de intervjuede bydelene og kommunene har etablert tverrfaglige og tverretatlige utvalg og råd for å samarbeide om tiltak for barn og unge. Noen har lang erfaring med dette, mens andre har kommet ordentlig i gang med slik samordning først de siste årene. En kommune med lang erfaring for systematisert samarbeid sier at ungdomsmidlene fra BFD har gitt ny giv til samarbeidet. Felles for dem som først nylig har etablert gode samarbeidsrutiner, er at ungdomsmidlene fra BFD har hatt stor betydning for hvordan samarbeidet har blitt organisert og fungert, slik tilfellet er i Elva kommune og Parken bydel. To andre bydeler sier de sliter mer med å få til et godt tverretatlig samarbeid i bydelen, men selv om det pekes på forbedringspotensial, forhindrer det ikke at midlene brukes på en måte som oppleves som relativt tilfredsstillende også i disse bydelene.

Åsen kommune

I Åsen kommune har etatene samarbeidet godt i flere år om tiltak for barn og unge. Der er det rutiner for TFM³-grupper der atferdsproblemer, uønsket atferd hos ungdom eller ungdomsgrupperinger og annet hos enkeltpersoner tas opp, og det diskuteres i samarbeid hva slags tiltak som kan iverksettes for de barna og ungdommene som ser ut til å ha behov for et tilbud. Selv om ikke alle i TFM-gruppene kjenner alle ungdommene, er det alltid noen som kjenner noen, og dermed fanges mange av dem som har behov for det opp. Gruppene har mange muligheter for å følge opp ungdom og ungdomsgrupperinger, blant annet på grunn av observasjoner om ungdommenes hjemmeforhold. I tillegg er det også tett samarbeid mellom skoleetaten og miljøarbeiderne i kommunen. Åsen kommune har iverksatt spesialpedagogiske tiltak for elever som trenger undervisning i et alternativt miljø over kortere eller lengre tid (også kalt skoleprosjektene). Disse tiltakene er organisert slik at inspektør og ansvarlig for skoleprosjektene også er veileder for miljøarbeiderne i ungdomsskolene. Både miljøarbeiderne og ansvarlig for skoleprosjektene kjenner til at det finnes midler som kan

³ Tverrfaglige møter

brukes til spesielle tiltak. Barnevernsetaten vet også om tiltakene og tilbudene, og tilbyr også sine egne klienter å delta.

Selve fordelingen av midlene foretas gjennom det tverretatlige samarbeidet «Samordning av lokalt kriminalitetsforebyggende tiltak», der skole- og barnehageavdelingen, kulturavdelingen og helse- og sosialavdelingen samt politiet i mange år har hatt et tett samarbeid. Kulturavdelingens seksjon for barn og unge samarbeider igjen med flyktningetaten og Grønne bydel, som iverksetter flere av tiltakene lokalt. Dessuten har kulturavdelingen gått ut med et skriv til det som er kalt «voksne rundt barn med fattigdomsproblemer i Åsen kommune», der de informerer om muligheten til å søke om friplasser i kulturskolen og midler fra kontingentkassen for å dekke deltageravgifter eller lignende for barn som ellers ikke deltar i organiserte aktiviteter på grunn av familiens økonomi. Skole- og barnehageavdelingen, ved skoleprosjektene og kulturavdelingen, har i fellesskap ansvar for gjennomføring av ferieklubben og sommeraktivitetene. Ferietilbudene er åpne for alle, og har stor betydning for både ungdommer som har behov for spesiell oppfølging, og for samarbeidet om disse ungdommene:

«Ferietilbudene sentralt er også en veldig bra ressurs, fordi de kan forebygge at ungdommer utvikler kriminell adferd i løpet av sommeren, dersom de ikke har noe å gjøre. Det er positivt for hele samarbeidsstrukturen at barna får andre aktiviteter om sommeren, og det er også mulig å gå inn på individnivå og si til en enkelt ungdom at han eller hun skal være med på den eller den turen. Denne muligheten var veldig begrenset før sommeraktivitetene ble satt i gang.» (Åsen kommune)

Etatene i Åsen kommune har i flere år samarbeidet tett, og samarbeidet er systematisert på en slik måte at det ikke spiller noen rolle hvem som er ansatt i de ulike etatene.

«Det er mye dialog mellom etatene – noe som gjør bruken av midlene effektiv. Det tverretatlige samarbeidet i Åsen kommune er satt i system, noe som gjør det solid og gjennomført. Det er ikke personavhengig, og det er lagt opp til at det skal være samarbeid, det er ikke tilfeldig.» (Åsen kommune)

Taushetsplikten er løst ved at det innhentes en samtykkeerklæring fra foreldre til barn eller unge som kan trenge spesiell oppfølging. På denne måten kan tiltakene rundt det enkelte barnet eller ungdommen koordineres mellom de ulike etatene, blant annet gjennom nærmiljøgruppene eller de tverrfaglige møtene der også foreldrene og eventuelt også ungdommen selv deltar. Samarbeidsklimaet beskrives som godt.

«Samarbeidet fungerer generelt bra, og midlene har blitt brukt veldig effektivt og målrettet på grunn av dette gode samarbeidet.» (Åsen kommune)

Elva kommune

I Elva kommune koordineres midlene gjennom fellesmøter med virksomhetslederne fra henholdsvis helsevern for barn og unge, aktivitetstilbud for barn og unge, barnevernstjenesten og sosiale fellestjenester, spesialkonsulenten for oppvekst, som sammen har dannet en arbeidsgruppe i forhold til oppfølging, justering og økonomi i bruken av midlene. Men ansvaret for gjennomføring og bruk av midlene ligger i stor grad hos dem som jobber ute i

felten, blant annet hos barnevernets oppsøkende tjeneste. Arbeidsgruppen fungerer retningsgivende og koordinerende, men de endelige beslutningene tas ofte av dem som har direkte kontakt med ungdommene. Samarbeidet var til å begynne med litt vanskelig, blant annet fordi det var mange gamle arbeidsmønstre å bryte. Etter hvert ble det enighet om at de ulike instansene kunne ta med seg «sine» ungdommer inn i diskusjonene i arbeidsgruppen. Det er nå ingen eller få problemer med taushetsplikten, siden de aller fleste foreldrene gir samtykke. Barrierene mot samarbeid ble også gradvis brutt. Når alle kjente alle ungdommene, ble det mye lettere å ringe hverandre og høre om «Ole» eller «Kari» fra en annen instans ville være med på det ene eller det andre tiltaket. På denne måten er gamle sperrer løst opp, og det er bedre samarbeid i etaten. De fleste av midlene brukes målrettet mot ungdom som er spesielt utsatt, og på grunn av deres bakgrunn er ikke ungdommene med på planleggingen i særlig stor grad. Deltagerne preges ikke av mye initiativrikdom, så det er helt nødvendig at initiativ og planlegging kommer fra ledere. Tiltakene planlegges på bakgrunn av lang erfaring, og både arbeidsgruppen og oppsøkende tjeneste vet hva ungdommene trenger. Det er også vanskelig å samle ungdommene til planlegging, siden mange er mye i drift. En som har jobbet i barnevernet i Elva kommune i 15 år, gir en veldig positiv oppsummering av det systematiserte samarbeidet og bruken av midlene fra BFD:

«Dette er det beste jeg har vært med på! Samarbeidet går bedre, økonomisk er det bra og tilskuddene går direkte til deltagerne, ikke til administrasjon. FF-midlene har gitt muligheter til tiltak man ellers ikke ville fått til uten midlene. Ansvaret er flyttet nedover, flere prosjekter gjennomføres på lavere nivå.» (Elva kommune)

Parken bydel

Også i Parken bydel har det skjedd organisatoriske endringer i samme periode som bydelen har fått større ansvar for fordelingen av ungdomstilskuddet. Disse endringene er gjennomført i tråd med de føringene som etter hvert også kom fra Oslo kommune sentralt. Alle tiltakene er slått sammen for å utnytte ressursene bedre, og på denne måten gi et bedre tilbud til ungdommene. Omleggingen har hatt god effekt for bruken av tilskuddet fra BFD:

«Samordningseffekten har vært god, og kom parallelt med fattigdomsmidlene. Uten fattigdomsmidlene ville man ikke hatt så mye å samarbeide om, så tilskuddet og omorganiseringen har forsterket hverandre. Dermed er bydelen i mye bedre stand til å lage målrettede tiltak med kvalitet for dem som trenger det nå enn for eksempel for to år siden.» (Parken bydel)

Tiltakene for barn og unge i bydelen fordeles i hovedsak via tre ulike kanaler. Den ene er subsidiering av lønnsmidler til ungdom som jobber i Grønn patrulje i bydelen (se kapittel 4 for en beskrivelse av dette tiltaket), den andre instansen er barnevernets tilretteleggertjeneste og endelig kanaliseres det midler gjennom aktivitetssentre i bydelen så som Byparken aktivitetssenter, fritidssenteret som ligger ved en av skolene og Hangaren, som også leies ut til eksterne brukere. Tilretteleggertjenesten i bydelen ble etablert som et fast tiltak fra 1. august 2003 (i liten målestokk) og for fullt fra 1. april 2004. Ansvarlig leder er barnevernspedagog. Tilretteleggertjenesten har møter med barnevernet cirka en gang i uken. Tilrettelegger-tjenesten har ansvaret for oppfølging og aktivisering av ungdom som trenger det.

Motivasjonen for å opprette tilretteleggetjeneste er kanskje å spare penger, men man vet også at lokale tiltak for utsatte barn ofte fungerer bra. Barnevernet bestiller tjenester fra tilretteleggetjenesten, etter at foreldrene har gitt samtykke til at barnevernet kan gi informasjon til tilretteleggetjenesten. Tilretteleggetjenesten gir for tiden 47 ungdommer et tilbud, men dette tallet kan variere. Noen av tilbudene til disse ungdommene gis også via aktivitetssentrene i bydelen.

Når det gjelder bruken av aktivitetssentrene og tilbudene her (aktivitetshus, fritidssenter og Hangaren), er det ordnet slik at én person (fagansvarlig) har ansvar for administrasjon og søknader. Dette gjør at resultatenhetsledere og driftsansvarlige ikke trenger å bruke så mye tid på administrasjon og organisering av søknader. Det antas at de driftsansvarlige bruker rundt 50 prosent av tiden direkte på ungdommene, mens resten av tiden brukes til planlegging av tiltak, og alle ansatte brukes også i større eller mindre grad inn mot tilretteleggetjenesten. Aktivitetene ved disse sentrene preges av høy involvering av ungdommene, som også planlegger og setter i gang tiltak selv. Ekstern kompetanse hentes for eksempel ikke inn uten at ungdommene har kommet med konkrete forslag om aktiviteter, og man er sikre på at det er motivasjon for å følge opp dette blant ungdommene.

Dalsiden bydel

Tiltakene i denne bydelen har i stor grad vært gjennomført med deltagere fra flere avdelinger i avdelingen for kultur- og oppvekst, herunder barnevernstjenesten, barnehagene, helsesøster for ungdom, fritidstiltak for barn og unge. Andre samarbeidspartnere er frivillighetssentralen og seksjon for sosiale tjenester og rehabilitering, skolen og frivillige organisasjoner og idrettslag. Frivillighetssentralen og seksjon for sosiale tjenester og rehabilitering, skolen og frivillige organisasjoner og idrettslag. Det er laget samarbeidsavtaler mellom barnevernstjenesten og uteteamet i bydelen. Selv om mange parter er involvert i gjennomføringen av de ulike tiltakene, er det generelt vanskelig å få til en effektiv og god samordning og godt samarbeid på tvers av seksjoner og etater i bydelen. Dette gjelder spesielt samarbeidet med skolene og barnevernet.

Informanten fra Dalsiden bydel opplever at skolene er interessert i å stille opp bare dersom det ikke koster dem noe i form av økonomiske ressurser. Det oppleves at skolene har vist seg lite samarbeidsvillige, og det har vært vanskelig å få utløst ressurser i forhold til personal- og timeinnsats fra skolene i bydelen.

For barnevernet kan det virke som om taushetsplikten er det største hindret for å få til et godt tverretattlig samarbeid for de ungdommene som trenger det mest. Andre får sjelden opplysninger som kan være viktig i forhold til å sette i gang forebyggende tiltak overfor de samme familiene eller ungdommene. Her kan det være mye å ta tak i. Informanten i bydelsadministrasjonen peker på at det ser ut til at barnevernet først og fremst bruker sine ressurser på de familiene og barna/ungdommene som allerede er registrert med egen sak i barnevernet, og i mindre grad stiller opp på tiltak som kan forebygge at et tilfelle utvikler seg til en barnevernssak. Men når man først har en sak, er det ofte lettere å få med barnevernet, men dette er gjerne i seneste laget. Blant de andre instansene kan det virke som om barnevernets bekymringstelefon brukes for lite, og det er generelt for lite kunnskap om hva barnevernet og bydelen kan brukes til i forhold til tiltak for utsatte barn og unge. Men barnevernet er en god instans, i den grad man klarer å få dem på banen tidlig, før det har

kommet så langt at en familie eller ungdom har blitt en «sak» hos dem. Det oppleves at samarbeidet med barnevernet også avhenger av ledelsen i barnevernet og hvordan denne fortolker regelverket.

Samtidig understrekes det at de ansatte kjenner ungdomsmiljøet godt, og kan på dette grunnlaget se hva slags behov det er. Selv om det er samarbeidsproblemer, opplever man at tiltakene nytter.

«Det var en periode med sterk vekst i antall barnevernssaker, og initiativet til tiltakene kom fra bydelen, basert på direkte kunnskap om ungdommene. Et mål er å finne løsninger eller tiltak som gjør at ungdom forhindres fra å havne på institusjon, som er fryktelig dyrt. Behovene kartlegges via de sakene som kommer inn.» (Dalsiden bydel)

Samarbeidet betinges i stor grad av enkeltpersoners innsats og holdninger, og kan dermed bli mer tilfeldig enn i bydeler og kommuner der samarbeidet er satt i system (for eksempel Parken bydel og Åsen og Elva kommuner). Det oppleves ikke at tilskuddet til ungdomstiltak har ført til generelt bedre samarbeid eller samordning mellom seksjonene eller avdelinger i bydelen.

Heia bydel

Søknaden om tilskudd for 2004 fra Heia bydel inneholdt to ulike tiltak. I denne bydelen har vi intervjuet representanter for det ene tiltaket, som var beskrevet som et helårs ferietilbud ved et friluftssenter som disponeres av Utsikten fritidssenter i bydelen. Fritidssenteret viste seg å stå bak en rekke tiltak og tilbud til ungdom i bydelen, der turer og aktiviteter på friluftssenteret var et av mange tilbud. Utsikten fritidssenter er en privat institusjon, satt i gang som et spleislag mellom flere borettslag i Heia bydel og Oslo kommune. Fritidssenteret har hatt en driftsavtale med kommunen i ti år, som nå er sagt opp, og fritidssenteret har vært truet av nedleggelse. Men de har sterk støtte blant bydelens politikere, som gjennom flere vedtak har gått mot administrasjonens anbefaling om kutt i grunnbevilgningen, og dermed sikret fortsatt støtte til og drift ved senteret. Samarbeidet med bydelsadministrasjonen er til dels anstrengt, og heller ikke samarbeidet med barnevernet oppleves som tilfredsstillende. Sett fra Utsikten fritidssenter oppleves samarbeidet om bydelens barn og unge som lite koordinert, og til dels svært personavhengig. Samarbeidet med sosialkontoret og Aetat har i perioder fungert godt, men på grunn av stort gjennomtrekk blant de ansatte i disse etatene, er det en utfordring i å etablere koordinerte samarbeidssystemer som sikrer ungdommene et godt tilbud.

Når det gjelder bruken av selve tilskuddet, er erfaringene langt bedre. De ansatte har tett kontakt med ungdommene som bruker senteret, og ungdommene gis ansvar, ut fra den enkeltes forutsetninger og ressurser. Resultatet er ofte bra. Som et eksempel på hvordan denne arbeidsmåten fungerer, fortelles det en historie om en tidligere bruker av senteret:

«Vi greidde å fange opp en gutt som så ut til å være sentral i oppbyggingen av en kriminell bande i miljøet, og fikk ham inn i ansvarsfulle oppgaver på senteret. Nå er han fast ansatt her, og en veldig ressurs i forhold til å roe ned bråk. Det har hendt at Utsikten fritidssenter har ringt opp ham før de har ringt til politiet dersom det har vært noe bråk under oppseiling, og avverget større slagsmål før politiet har rukket å komme.» (Heia bydel)

Utsikten fritidssenter opplever ikke at samarbeidet med barnevernet fungerer tilfredsstillende. Fritidssenteret mener de har gode tilbud som barnevernet kan ta i bruk, men at disse i alt for liten grad benyttes av barnevernet. Man er klar over at lokale tiltak virker best i barnevernssaker, og håper at senterets tilbud blir bedre kjent, slik at de også prioriteres av barnevernet i større grad. Selv om samarbeidet ikke fungerer optimalt, har Utsikten fritidssenter klart å fange opp en del barn som senere har kommet i kontakt med barnevernet og fått hjelp der.

Kort oppsummering av kapitlet «Samordning og samarbeid»

I utlysningen heter det at «Tiltakene og prosjektene bør inngå i en helhetlig og samordnet ungdomspolitikkk». Det kan virke som om helhetstenkningen er ivaretatt i de aller fleste bydelene og kommunene som har søkt om midler fra støtteordningen «Ungdomstiltak i større bykommuner». Det skjer en form for samordning i alle kommuner og bydeler som er intervjuet, og samtlige skriftlige søknader oppgir også at det vil skje et samarbeid mellom flere parter i bydelen eller kommunen. Men *hvordan* dette samarbeidet er organisert, varierer kraftig. Ut fra det som oppgis i søknadene, er det ikke mulig å peke ut noen samarbeidsformer som utmerker seg eller forekommer hyppigere enn andre. Ansatte i de kommunene som har formalisert det tverretatlige samarbeidet (blant annet Åsen og Elva kommuner), melder om tilgang til midler som oppleves som enkel og ubyråkratisk.

At midlene fra tilskuddsordningen går inn i en helhetlig og samordnet ungdomspolitikkk, gjør også at bruken av midlene kan avhenge av tilgangen til andre midler og tilskudd, eller av politiske vedtak som på en eller annen måte får konsekvenser for ungdomsmiljøene. Det er fra BFDs side lagt opp til mye lokalt selvstyre ved at kommunene selv får disponere og fordele midlene fra ”Ungdomstiltak i større bysamfunn”, men kommunenes og bydelenes ungdomstiltak avhenger imidlertid også av vedtak som gjøres i andre instanser eller nivåer av kommunen.

Det foreligger få eksakte tall på hvor mange som har deltatt på de ulike tiltakene, både på grunn av stor variasjon i definisjonen på hva et «tiltak» er, og fordi det i mange tilfelle ikke opereres med deltageravgifter eller registrering. Ut fra det spørreskjemaet som ble sendt til samtlige søkere, kan det se ut som om deltagertallet har vokst fra 2003 til 2004, og det ser også ut som lærdom er tatt av tildelingen for 2003 for å bedre tilbudet i 2004 og etter hvert 2005.

Tiltakene gis som lavterskeltilbud, noe som sannsynligvis øker rekrutteringen til dem. Friheten som bydelene og kommunene har til å utforme tiltak, øker også mangfoldet og muliggjør skreddersydde tiltak som passer akkurat det ungdomsmiljøet eller de ungdommene man kjenner til, og som man vet kan trenge et tilbud for eksempel i ferien. På den annen side gjør de ubyråkratiske rutineene det vanskelig å gi noen konkret evaluering av både hvor mange som deltar eller har deltatt og hvem tiltakene først og fremst når.

Litteratur

- Barne- og familiedepartementet (2003) *Erfaringshefte: Ungdom i større bysamfunn*, Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- Blom, Svein (2002) *Innvandrerne bosettingsmønster i Oslo*. Sosiale og økonomiske studier 107, Oslo: SSB
- Daugstad, Gunnlaug (2003) *Levekår for ungdom i større byer* Rapport 2003/55 Oslo: SSB
- Epland, Jon (2001) *Barn i husholdninger med lav inntekt: Omfang, utvikling, årsaker*, Rapport 2000/19 Oslo: SSB
- Fløtten, Tone, Espen Dahl og Arne Grønningsæter (2001) *Den norske fattigdommen – hvordan arter den seg, hvem rammes og hva kan vi gjøre med det?* Fafo-notat 2001/16
- Kristensen, Petter, Tor Bjerkedal og John Ivar Brevik (2004) «Long term effects of parental disability: A register based life course follow-up of Norwegians born in 1967–1976» in *Norsk Epidemiologi* 2004; 14 (1): 97–105
- St.meld. nr. 30 (2000–01) *Langtidsprogrammet 2002–2005*
- St.meld. nr. 39 (2001–02) *Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge*
- St.meld. nr. 6 (2002–03) *Tiltaksplan mot fattigdom*
- Townsend, Peter (1979): *Poverty in the United Kingdom*. London: Penguin Books
- Ytrehus, Siri (2004) *Fattige barn i Norge. Hvem er de og hvor bor de?* Fafo-rapport nr. 445, Oslo: Fafo

Tiltak for barn og unge i større bysamfunn



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2004:29
Bestillingsnummer 753
ISSN 0804-5135