

Monica Lund

Satsingen på arbeid og kvalifisering

Evaluering av Handlingsprogram
Oslo indre øst



Monica Lund

Satsingen på arbeid og kvalifisering
Evaluering av Handlingsprogram Oslo indre øst

© Fafo 2006

ISBN 82-7422-532-5

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Bård Løken / NN / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 7 |
| 1 Innledning..... | 9 |
| Kort om Handlingsprogram Oslo indre øst | 9 |
| Evalueringens problemstillinger | 10 |
| Om å beskrive forbedring av levekår..... | 11 |
| Problemene med en effektevaluering..... | 11 |
| Datagrunnlag og metodisk tilnærming..... | 12 |
| Gangen i rapporten | 12 |
| 2 Bakgrunnen for bydelenes satsing på arbeid og sysselsettingstiltak..... | 15 |
| Gjennomgående dårlige levekår i Oslo indre øst | 15 |
| Høy arbeidsledighet | 16 |
| Stort forbruk av sosialhjelp..... | 17 |
| Lavt utdanningsnivå | 17 |
| Lavt inntektsnivå | 17 |
| Høy innvandrерandel..... | 19 |
| Levekår i de tre bydelene – kort oppsummert | 19 |
| Om behovet for arbeids og kvalifiseringstiltak..... | 19 |
| Kvalifiseringsarbeidet i Gamle Oslo bydel..... | 20 |
| Kvalifiseringsarbeidet i Grünerløkka bydel..... | 21 |
| Kvalifiseringsarbeidet i Sagene bydel..... | 22 |

| | |
|--|-----------|
| 3 Bydelenes satsing på arbeid og kvalifisering | 23 |
| Gjennomførte arbeids og kvalifiseringstiltak under HOIØ | 23 |
| Delmål 1: Styrke norskkunnskaper og kompetanse hos personer med etnisk minoritetsbakgrunn | 24 |
| Andre tiltak innenfor delmål, som ikke inngår i Handlingsprogrammets satsing | 25 |
| Står satsingen innen bydelene i forhold til behovet? | 26 |
| Har tiltakene nådd ut til målgruppen? | 27 |
| Hva er oppnådd gjennom satsingen innen delmål 1? | 28 |
| Delmål 2: Styrke tilbudet til langtidsledige | 29 |
| Andre tiltak innenfor delmål 2, som ikke inngår i Handlingsprogrammets satsing | 30 |
| Står satsingen innen bydelene i forhold til behovet? | 31 |
| Har tiltakene nådd ut til målgruppen? | 31 |
| Hva er oppnådd gjennom satsingen innen delmål 2? | 32 |
| Delmål 3: Styrke utsatte ungdomsgruppers mulighet til deltakelse i arbeidslivet | 33 |
| Andre tiltak innenfor delmål 3, som ikke inngår i Handlingsprogrammets satsing | 34 |
| Står satsingen innen bydelene i forhold til behovet? | 35 |
| Har tiltakene nådd ut til målgruppen? | 35 |
| Hva er oppnådd gjennom satsingen innen delmål 3? | 35 |
| Oppsummering | 36 |
| | |
| 4 Fruktbare arbeidsmetoder innenfor de tre delmålene | 39 |
| Fruktbare arbeidsmetoder innenfor delmål 1 | 39 |
| Fruktbare arbeidsmetoder innenfor delmål 2 | 43 |
| a) STA-prosjektet og Kontaktprosjektet | 44 |
| b) Bydelsrusken, Taggbusters og Grønt og vedlikeholdsprosjektet | 48 |
| Fruktbare arbeidsmetoder innenfor delmål 3 | 49 |
| Veien videre – utfordringer i kvalifiseringsarbeidet | 52 |
| Oppsummering | 53 |

| | |
|---|-----------|
| 5 Har satsingen ført til levekårsforbedringer? | 55 |
| Levekårsforbedringer i Oslo indre øst | 55 |
| Mot en svak utjevning av arbeidsledigheten | 56 |
| Færre sosialhjelpsmottakere | 60 |
| En befolkning med høyere utdanningsnivå | 63 |
| Tendenser til utjevning av inntektsnivå | 65 |
| Lavere vekst i antall ikke-vestlige innvandrere | 66 |
| Sentrale delforklaringer på levekårsforbedringene | 68 |
| Konjunkturer på arbeidsmarkedet | 68 |
| Gentrifiseringsprosesser | 68 |
| Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering | 69 |
| Innføring av introduksjonsprogrammet | 70 |
| Bydelsreformen | 70 |
| Tiltaksplan mot fattigdom | 71 |
| Satsingen som helhet - konklusjon | 72 |
| | |
| 6 Sammendrag | 75 |
| Bakgrunnen for satsingen på arbeids og sysselsettingstiltak i bydelene | 75 |
| Bydelenes satsing på arbeid og kvalifisering | 76 |
| Fruktbare arbeidsmetoder innenfor de tre delmålene | 77 |
| Har satsingen ført til levekårsforbedringer? | 78 |
| | |
| Litteratur | 81 |

Forord

Handlingsprogram Oslo indre øst har i perioden 1997–2006 gitt økonomisk støtte til ulike tiltak for å forbedre innbyggernes levekår langs fem satsingsområder i bydelene Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka. Denne rapporten evaluerer satsingen på området arbeid og kvalifisering. En viktig del av dette prosjektet har bestått i å veilede evaluatorene i de tre bydelene i arbeidet med å skrive internevalueringer av satsingen innad i hver bydel. Bydelsevalueringene ble skrevet av Alf Øystein Moss fra bydel Sagene, Hermund Urstad i Grünerløkka bydel og Nina Børresen fra bydel Gamle Oslo. Deres arbeid har utgjort et viktig datagrunnlag for denne rapporten. Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av Marit Elise Aune, Kjersti Varang og Steinar Daler fra Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester i Oslo kommune, Lars Mannsåker fra helse- og velferdsetaten i Oslo kommune, Kirsten Rytter fra Sagene bydel, Øystein Rydland fra Grünerløkka bydel, Birgit Mehus og Øystein Bettum fra Gamle Oslo bydel. Vi vil rette en stor takk til disse for gjennomlesing og kommentering av evalueringsopplegget ved oppstart og av selve manuset før det gikk i trykken. Prosjektet er finansiert av Handlingsprogram for Oslo indre øst, og har vært berammet til tre månedsverk. Forsker Monica Lund har vært prosjektleder, veiledet bydelsevaluatorene og ført denne rapporten i pennen. Forskningsleder Arne Grønningseter har vært prosjektets kvalitetssikrer.

Oslo, juni 2006

Monica Lund Arne Grønningseter

1 Innledning

På begynnelsen av 90-tallet ble det i økende grad rettet oppmerksomhet mot Oslos sosiale og økonomiske deling i en østkant og en vestkant. I Fafo-rapporten «Oslo: den delte byen?» (Hagen mfl. 1994) ble Oslo-befolkningens levekår for første gang systematisk dokumentert. Rapporten konkluderte med at de som hadde det dårligst i Oslo, var kjennetegnet av lav inntekt, lav utdanning, høy alder og bosted på Oslo indre øst. I den andre enden av den sosiale strukturen fant man de høytlønnede menn bosatt i byens ytre og vestlige bydeler. Levekårene var dessuten jevnt over dårligere for innvandrergруппene enn for etniske nordmenn.

Rundt midten av 90-tallet tok byrådet i Oslo de dårlige levekårene i Oslo indre øst på alvor og satte problemet på den politiske dagsordenen. De store forskjellene innad i Oslo ble også definert som et nasjonalt problem av rikspolitikerne. Handlingsprogrammet for Oslo indre øst var statens og kommunens felles satsing for å bedre levekårene i Oslo indre øst. Bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo fikk økonomisk støtte til å gjennomføre en rekke tiltak for å bedre levekårene langs ulike satsingsområder. Arbeidet ble satt i gang høsten 1997 og det var en felles intensjon om at innsatsen skulle gå over ti år. Handlingsprogrammet har i løpet av perioden hatt cirka 700 millioner kroner til disposisjon, og det er iverksatt over 200 store og små tiltak i programmets regi. Arbeidet har vært ledet av en felles statlig-kommunal styringsgruppe, mens selve tiltakene har blitt ledet og gjennomført innad i bydelene og de ulike etatene. Handlingsprogrammet har rettet seg mot i alt fem hovedsatsingsområder; boforhold, fysisk/sosialt miljø, oppvekst, arbeid og helse. Denne rapporten ser nærmere på satsingen som er gjort innenfor området arbeid og kvalifisering.

Kort om Handlingsprogram for Oslo indre øst

Handlingsprogram for Oslo indre øst hadde opprinnelig seks satsingsområder for forbedringer. I 2001 ble satsingsområdene omarbeidet til fem.

1. Oppvekstforholdene i Oslo indre øst styrkes.
2. Boforholdene i Oslo indre øst styrkes.

3. Risikofaktorer for sykdom reduseres og tilbud til innbyggere med psykiske problemer og rusmisbruk styrkes.
4. Tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet styrkes.
5. Befolkningens felles byrom og miljø rustes opp og gjøres tryggere, og miljøvennlig transport og lokal aktivitet stimuleres.

Satsingsområde 4 hadde tre tilhørende delmål. Det første var å styrke norskkunnskapene og kompetansen hos *personer med minoritetsbakgrunn*. Det andre delmålet var å styrke tilbudet til *langtidsledige*, mens det tredje rettet seg mot å styrke *utsatte ungdomsgruppers* mulighet til å delta i arbeidslivet.

Evalueringens problemstillinger

Denne evalueringen retter søkelyset mot satsingen som er gjort i de tre bydelene Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka på området arbeid og kvalifisering. Med utgangspunkt i internevalueringer av satsingen innad i hver av bydelene vil vi løfte blikket og vurdere den helhetlige satsingen når det gjelder de opprinnelige uttalte målene i Handlingsprogrammet. Vi vil konsentrere oss om to hovedproblemstillinger:

1. For det første vil vi peke på hva som har vist seg å være *fruktbare arbeidsmetoder* på dette feltet, og se på hvilke metoder og tiltak som vurderes å ha en overføringsverdi til andre satsingsområder, og hvilke tiltak som av den grunn vil bli videreført i den ordinære driften etter Handlingsprogrammets finansieringsperiode er utløpt.
2. For det andre vil vi vurdere satsingen i et *levetårsperspektiv*. Har befolkningen i de tre bydelene forbedret levekårene sine i løpet av den perioden Handlingsprogrammet har bidratt med økonomisk finansiering av ulike arbeids- og kvalifiseringstiltak? Med levekårsforbedringer mener vi her redusert avhengighet av sosialhjelp, bedre arbeidsevne, bedre selvfølelse og en mer meningsfull hverdag. Hva kan i så fall forklare en slik levekårsforbedring? Kan den spores tilbake til satsingen på dette aktuelle feltet, arbeid og kvalifisering, eller er det andre variabler som virker inn, for eksempel konjunkturer i arbeidsmarkedet, andre endringer innad i bydelene og demografiske endringer?

Om å beskrive forbedring av levekår

Tradisjonelt har levekårsforskningen vært opptatt av å *beskrive* og gi et rent statistisk øyeblikksbilde av levekårsfordelingen ved bestemte tidspunkt, eller en sammenligning av situasjonen på to ulike tidspunkt for å si noe om endringer i grupper levekår over tid. Innenfor dette prosjektets begrensede økonomiske og tidsmessige rammer har vi ikke hatt anledning til å samle inn statistiske data som kan påvise en endring i en bestemt målgruppes levekår på to ulike tidspunkt. Vi har derimot belyst levekårsendringer for målgruppene indirekte ved å vurdere statistiske endringer i levekår innenfor bydelene ved oppstart av Handlingsprogrammet i 1997 og i 2004. Vi har dessuten støttet oss på egevalueringer av tiltak som inngår i Handlingsprogrammets satsing innenfor området arbeid og kvalifisering, og de vurderinger og tolkninger de gjør. Det er dessuten viktig å presisere at den delen av satsingen under Handlingsprogrammet som evalueres her, kun er en del av den større satsingen. Resultatene av satsingen under hovedmål 4 må dermed også vurderes som en del av denne helheten, og kan ikke ses isolert fra satsingen på de andre hovedmålene.

Problemene med en effektevaluering

Det er viktig å presisere at det innenfor rammene av dette prosjektet ikke vil være mulig å gjennomføre en tradisjonell effektevaluering av satsingen på arbeid og kvalifisering. Det har de siste par årene blitt gjennomført flere evalueringer av ordinære arbeidsmarkedstiltak (se for eksempel Skog Hansen 2004 og Lødemel 2005). Disse evalueringene har alle påpekt hvor vanskelig det er å vurdere om endringer i enkeltpersoners situasjon etter en tiltaksdeltakelse skyldes deltakelse i tiltaket, eller andre forhold. For å kunne vurdere effekten av et tiltak i seg selv kreves et helt spesielt forskningsdesign, såkalt Randomized Controlled Trials, eller kvasiexperimentelle metoder. Hensikten med denne evalueringen er ikke å gjennomføre en ren effektevaluering av tiltakene det her er snakk om, men snarere å gi en helhetlig vurdering og drøfting av innholdet i og gjennomføringen av tiltakene. Vi vil legge særlig vekt på om de som har jobbet innenfor tiltakene, har opplevd tiltakene som hensiktsmessige i forhold til sine brukergrupper, hva konkret de anser å ha vært fruktbare arbeidsmetoder i forhold til bestemte målgrupper og hvilke tiltak som vil bli videreført eller ei.

Datagrunnlag og metodisk tilnærming

Evalueringen har skjedd i to faser. I første fase har hver av bydelene skrevet en egevaluering av den satsingen som er gjort på bydelsnivå. Fafo har veiledet og kvalitetssikret bydelsevaluatorene underveis i evalueringsprosessen for å sørge for at alle bydelsevalueringene har blitt fullført innenfor tidsfristen, og tilfredsstilte visse krav til innhold og kvalitet. Evaluatorene i de tre bydelene utarbeidet sammen med Fafo, og med bistand fra en egen referansegruppe, en felles mal for evalueringen. I tillegg er det gjort en del avgrensninger og presiseringer med hensyn til oppgaven, for å gjøre de tre bydelsevalueringene mest mulig like i oppbygging, begrepsbruk og struktur.

Bydelsevalueringene har utgjort en viktig del av datagrunnlaget for fase to i evalueringsprosessen, Fafos evaluering av områdesatsingen som helhet i de tre bydelene. Det er verdt å nevne at det å benytte egevaluering som metode kan innebære metodiske utfordringer i et prosjekt av denne typen. I en egevaluering kan det for eksempel være vanskelig for evaluatorene å ivareta strenge forskningsetiske krav til objektivitet i vurderingen av egen bydels arbeid og innsats. På samme tid gir en slik tilnærming store fordeler ved at utøvende instans selv sitter med førstehåndskjennskap til det arbeidet som er gjort i bydelen og dermed har store mengder nøkkelinformasjon som evalueringen kan dra nytte av. Vi har lagt ned mye arbeid i å utarbeide et evalueringsdesign som i størst mulig grad ivaretar kravene til objektivitet i innsamling og bearbeiding av data.

I tillegg til egevalueringsrapportene har vi benyttet en rekke datakilder som Statistisk sentralbyrås evaluering og gjennomgang av levekårsendringer i Oslo indre øst i løpet av denne perioden, Oslo-statistikk, Statistisk årbok for Oslo, prosjektdokumentasjon fra de ulike tiltakene samt tidligere evalueringer av enkelte tiltak og andre plandokumenter.

Gangen i rapporten

I kapittel 2 gir vi en kort og samlet presentasjon av de tre bydelene som inngår i Handlingsprogrammets satsing. Hvordan så situasjonen ut ved oppstart av satsingsperioden målt ved en rekke sentrale levekårsindikatorer som sosialhjelpsforbruk, arbeidsledighet, innvandrerandel, utdanningsnivå og inntektsnivå? I kapittel 3 tar vi for oss hvilke arbeidsmarkedstiltak som har blitt satt i verk innad i hver av bydelene, med og uten støtte av Handlingsprogrammet, i løpet av perioden. Kapittel 4 retter søkelyset mot hva som innad i hver av bydelene anses å ha vært fruktbare arbeids-

metoder som er verdt å videreføre. Vi peker på eventuelle fellesnevner i tiltak og arbeidsmåter på tvers av bydelene. I kapittel 5 vurderes endringer i levekår for de aktuelle gruppene innad i hver bydel i løpet av perioden. Kan satsingen på arbeid og kvalifisering som helhet sies å ha vært vellykket? Vi drøfter hva som kan være årsakene til de levekårsendringene som har funnet sted. Har satsingen som helhet vært vel anvendte penger fra Handlingsprogrammets side? I kapittel 6 oppsummeres hovedfunn i evalueringen.

2 Bakgrunnen for bydelenes satsing på arbeid og sysselsettingstiltak

Ifølge kommuneplanen fra 1996 skåret bydelene i Oslo indre øst dårligst på en hel rekke levekårsindikatorer sammenlignet med bydeler i resten av Oslo. De tre bydelene Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka¹ fikk derfor økonomisk hjelp via Handlingsprogram Oslo indre øst for å sette i verk tiltak for å utjevne noe av denne skjevheten. Som vi skal se i dette kapitlet, var det mange fellesnevne og like problemstillinger i de tre bydelene som tilsa et behov for et løft og en betydelig satsing på området arbeid og kvalifisering.

Gjennomgående dårlige levekår i Oslo indre øst

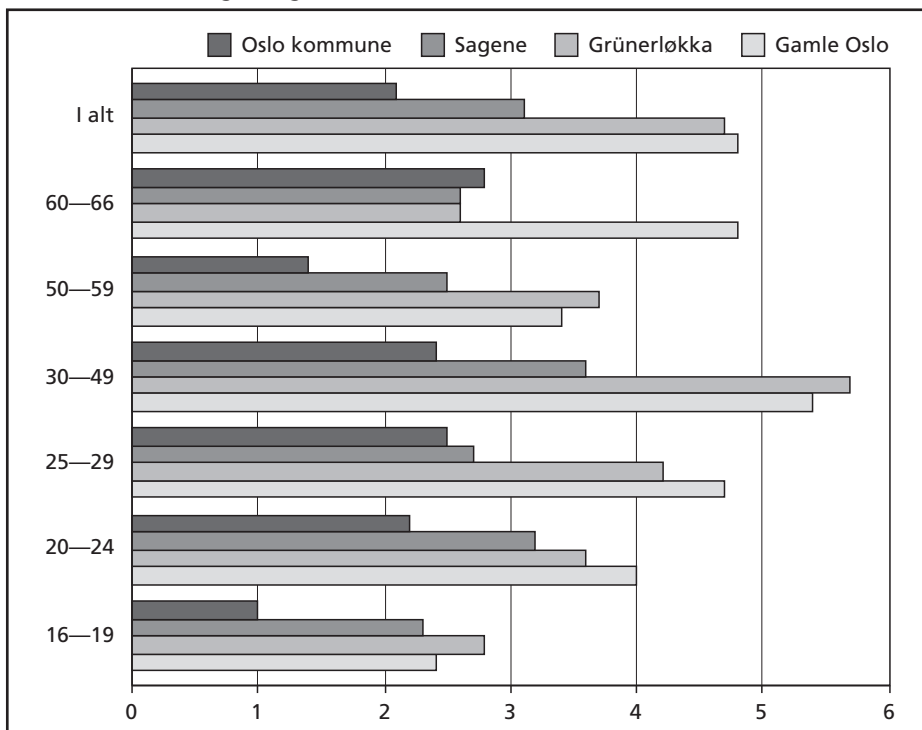
Som nevnt var de tre bydelene på midten av 90-tallet preget av generelt dårlige levekår, her målt ved en høy arbeidsledighet, et relativt stort forbruk av sosialhjelp og et gjennomgående lavt utdannings- og inntektsnivå. I tillegg hadde bydelene en høyere innvanderandel enn Oslo-gjennomsnittet. At bydelene hadde mange innvandrere, er selvsagt ikke i seg selv en indikator på dårlige levekår, men ikke-vestlige innvandrere skårer gjennomgående lavest på de ovennevnte levekårsindikatorene. I 1994 gjennomførte Fafo (Hagen mfl. 1994) den første levekårsundersøkelsen i Norge med egne innvanderutvalg. På alle de sentrale levekårsdimensjonene, bortsett fra sosiale nettverk, kom innvandrerne systematisk dårligere ut enn etniske nordmenn. Når en stor andel etniske minoriteter er bosatt i de samme bydelene som de grupper av etniske nordmenn som har størst levekårsproblemer, vil dette bidra til å forsterke bildet av dårlige levekår.

¹ Bydelene het ved oppstart av Handlingsprogrammet Gamle Oslo, Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov. Etter bydelsreformen i 2004 ble 25 bydeler redusert til 15 større bydeler. De tre bydelene ble hetende Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene. Sagenes grenser forble uendret etter reformen, mens Gamle Oslo og Grünerløkka fikk henholdsvis 8 689 og 9 529 nye innbyggere. Vi vil i det følgende benytte bydelenes navn *etter* reformen, også når vi snakker om bydelene *før* reformen.

Høy arbeidsledighet

Her har vi beregnet arbeidsledigheten ved oppstart av Handlingsprogram-perioden ved å bruke befolkningstall for bydelene og Oslo som helhet per 1. januar 1998, og antall registrerte arbeidsledige per 25. september 1998. Vi har dividert antall arbeidsledige innenfor hver alderskategori med antall bosatte i denne aldersgruppen innad i hver bydel for å regne prosentvis arbeidsledighet i befolkningen. Ifølge disse beregningene var arbeidsledigheten langt høyere i Oslo indre øst enn i Oslo som helhet. I Gamle Oslo og Grünerløkka var arbeidsledigheten nesten dobbelt så stor som i resten av Oslo sett under ett. Arbeidsledigheten var dessuten særlig stor blant de voksne aldersgruppene mellom 25 og 49 år.

Figur 2.1 Andelen arbeidsledige per 25.09.98 av befolkningen over 16 år per 01.01.98 i Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og Oslo som helhet. (Kilde: Statistisk årbok for Oslo, 1998)²



² Det må her gjøres oppmerksom på at andel arbeidsledige er beregnet på bakgrunn av *hele befolkningen* mellom 16 og 66 år innad i bydelene og i Oslo kommune som helhet. Ofte regnes arbeidsledighet med bakgrunn i *arbeidsstyrken*, som inkluderer de arbeidsledige og de som er i arbeid. Dette gjør at ledighetstallene her vil være lavere enn om andelen var beregnet på bakgrunn av arbeidsstyrken som helhet.

Stort forbruk av sosialhjelp

Alle bydelene lå godt over gjennomsnittet for Oslo når det gjelder andelen av befolkningen som mottok sosialhjelp i 1997. Gamle Oslo var den bydelen med høyest andel sosialklienter i forhold til de to andre som ble omfattet av Handlingsprogrammet. Sagene var den av bydelene som hadde lavest andel sosialhjelpsmottakere, mens Grünerløkka befant seg midt imellom de to andre bydelene. Tabell 2.1 gir en oversikt over andel av befolkningen innad i hver av bydelene som var berørt av sosialhjelp.³

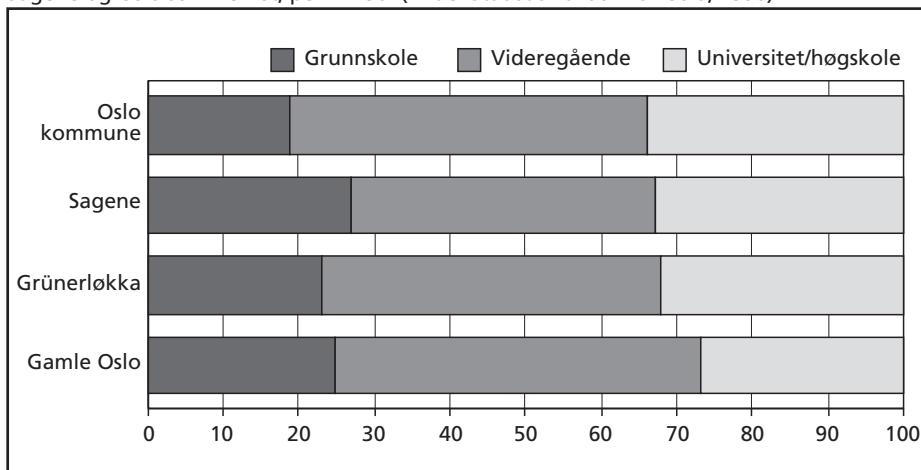
Tabell 2.1 Andel av befolkningen i Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og Oslo som helhet som var berørt av sosialhjelp i 1997. (Kilde: Statistisk årbok for Oslo, 1998)

| Andel av befolkningen som var berørt av sosialhjelp | |
|---|------|
| Gamle Oslo | 23 % |
| Grünerløkka | 18 % |
| Sagene | 12 % |
| Oslo kommune | 8 % |

Lavt utdanningsnivå

Når vi ser på befolkningens utdanningsnivå i de tre bydelene ved inngangen til 1998, finner vi at andelen uten utdanning over grunnskolenivå var noe høyere i

Figur 2.2 Andelen av befolkningen over 16 år på ulike utdanningsnivå i Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og Oslo som helhet, per 1.1.98. (Kilde: Statistisk årbok for Oslo, 1998)



³ Behovet for sosialhjelp er noe som angår flere enn bare den registrerte mottaker. Selv om det er enkeltpersoner som registreres som mottakere, er det i realiteten ofte hele familier som er den reelle mottaker. For å gi et bredere bilde av sosialhjelpsbruken kan man også telle med mottakerpersonens nærmeste familie. Det vil si sosialhjelpsklienten selv og dennes eventuelle partner og barn (Barstad mfl. 2006).

de tre bydelene enn for Oslo for øvrig. Andelen av befolkningen over 16 år med lav utdanning var med andre ord noe høyere i disse bydelene enn i resten av Oslo. I Sagene var andelen med grunnskole som høyeste utdanningsnivå høyest, med 27 prosent, mot 19 prosent i Oslo som helhet. Sagene hadde dessuten den laveste andelen med utdanning på videregående skoles nivå som høyeste utdanning av de tre bydelene. Gamle Oslo skilte seg noe fra de andre bydelene ved en relativt lavere andel med høy utdanning på universitets- eller høyskolenivå.

Lavt inntektsnivå

Lav inntekt henger svært ofte sammen med andre levekårsproblemer. Ifølge Hagen mfl. (1994) er det for eksempel en opplagt sammenheng mellom utdanning, inntekt og boligstandard. Også andre levekårsproblemer som helse- og miljøplager, redsel for vold i nærmiljøet og få fritidsaktiviteter opptrer hyppigere sammen med lav inntekt enn sammen med høy inntekt. Inntektsforskjellene mellom bydelsgrupper i Oslo tegner et klart øst-vest-skille, med bydelene i indre øst nederst på skalaen og ytre vest-bydelene øverst. Som tabell 2.2 viser, lå den gjennomsnittlige alminnelige inntekten i alle de tre bydelene godt under gjennomsnittlig alminnelig inntekt for Oslo som helhet ved inngangen til 1998. Gamle Oslo lå nederst på stigen, hele 53 424 kroner under gjennomsnittet for Oslo. Dette utgjorde 67 prosent av den gjennomsnittlige alminnelige inntekten i Oslo som helhet.

Tabell 2.2 Gjennomsnittlig alminnelig inntekt⁴ for personer over 14 år i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og Oslo som helhet, per 1.1.98. (Kilde: Oslo-statistikken)

| | Gjennomsnittlig alminnelig inntekt | Prosent av gjennomsnittlig alminnelig inntekt i Oslo kommune |
|-----------------|------------------------------------|--|
| Gamle Oslo | kr 109 036 | 67 % |
| Grünerløkka | kr 114 252 | 70 % |
| Sagene | kr 121 339 | 75 % |
| Oslo kommune ok | kr 162 460 | |

Høy innvandrерandel

Alle de tre bydelene, og Gamle Oslo i særdeleshet, hadde en høyere andel ikke-vestlige innvandrere enn Oslo som helhet i 1997. Den gjennomsnittlige andel ikke-vestlige innvandrere av hele befolkningen i bydelen lå på 31,5 prosent. Innvandrерandelen i Sagene bydel lå langt lavere og tettere opp mot Oslo-gjennomsnittet, med 15 prosent.

⁴ Summen av bruttointekt minus inntektsfradrag som omfatter blant annet minstepdrag, reiseutgifter, fagforeningskontingent, underskudd i næring, utgifter til inntekts ervervelse, renter av gjeld, pensjonspremier og eventuelle særfradrag.

Gjennomsnittlig andel ikke-vestlige innvandrere i alle bydelene i Oslo sett under ett, lå på det samme tidspunktet på 14,3 prosent (Oslo-statistikken).

Tabell 2.3 Andel ikke-vestlige innvandrere i Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og Oslo som helhet per 1.1.97. (Kilde: Oslo-statistikken)

| | Antall personer i alt | Ikke-vestlige innvandrere | Andel ikke-vestlige innvandrere |
|--------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------------|
| Gamle Oslo | 31 809 | 10 037 | 31,5 % |
| Grünerløkka | 34 824 | 7 877 | 22,6 % |
| Sagene | 26 549 | 4 025 | 15,0 % |
| Oslo kommune | 494 793 | 70 678 | 14,3 % |

Levekår i de tre bydelene – kort oppsummert

Alle de tre bydelene skåret jevnt over dårligere på en rekke levekårsindikatorer enn gjennomsnittet i Oslo. Likheterne mellom bydelene er mer iøynefallende enn forskjellene. Alle tre hadde relativt høy arbeidsledighet, høyt forbruk av sosialhjelp, lavt utdanningsnivå, lav gjennomsnittsinntekt og en høy andel innvandrere. Gamle Oslo skiller seg imidlertid ut ved å skåre dårligst på flest av indikatorene, slik at det er grunnlag for å si at Gamle Oslo var bydelen med det aller største behovet for akutte tiltak, mens Sagene gjennomgående lå noe nærmere gjennomsnittet for Oslo langs flere levekårsindikatorer.

Om behovet for arbeids- og kvalifiseringstiltak

Tiltakene som ble satt i gang under Handlingsprogrammet, hadde som et langsiktig mål å utjevne de store forskjellene i levekår i bydelene i Oslo med resten av byen og landet for øvrig. Satsingen innenfor hovedmål 4 var basert på et ønske om – og behov for – å heve visse befolkningsgruppers kvalifiseringsnivå og stimulere til økt yrkesdeltakelse, for derigjennom å forbedre levevilkårene for flere. Det var et uttalt behov i alle tre bydelene for å få aktivisert visse grupper i befolkningen og få redusert arbeidsledigheten. Satsingen fra bydelene innenfor området arbeid og kvalifisering var kort og godt et motsvar på de negative utviklingstendensene i bydelene overfor ikke-vestlige innvandrere, langtidsledige og utsatt ungdom.

Det er imidlertid viktig å presisere at tiltakene som ble iverksatt under Handlingsprogrammet, ikke rettet seg mot *alle* arbeidsledige i bydelene. Tiltakene bidro med noe i tillegg til hva Aetat og det kommunale kvalifiseringstilbudet for øvrig kunne, overfor grupper med særskilte behov for en ekstrainsats. Et viktig mål var å redusere andelen passive langtidsledige sosialklienter, og spesielt å få ungdom som

var i ferd med å havne på skråplanet, til å ta utdanning eller komme i arbeid. I alle bydelene, spesielt i Gamle Oslo, ble det ansett som særlig viktig å gi et kvalifiseringstilbud til etniske minoriteter, ettersom denne gruppen utgjorde en stor andel av befolkningen og tronet høyest på arbeidsledighetsstatistikken. Gruppene som ble omfattet av Handlingsprogrammet, klarte gjerne ikke å nyttiggjøre seg Aetats kurs- og kvalifiseringstilbud. Deltakelse i tiltakene innenfor Handlingsprogrammet ble således for mange en form for prekvalifisering for å kunne delta i andre ordinære arbeidsmarkedstilbud etter hvert, og ikke nødvendigvis en direkte overgang til ordinært arbeid. Tiltakene som ble iverksatt, kom dessuten i tillegg til et allerede etablert tiltaksapparat og kvalifiseringstilbud i bydelene. De tre bydelene skiller seg alle fra en rekke andre bydeler i Oslo ved at de selv finansierer og iverksetter en rekke systemsetnings- og kompetansehevende tiltak overfor grupper som statistisk stiller dårlig på arbeidsmarkedet. De fleste bydelene i Oslo kan bare tilby arbeids- og kvalifiseringstiltak via Aetat. For å sette satsingen innenfor Handlingsprogrammet inn i en kontekst vil vi derfor gi en kortfattet presentasjon av måten kvalifiseringsarbeidet har vært organisert på de siste årene i de tre bydelene.

Kvalifiseringsarbeidet i Gamle Oslo bydel

Servicekontoret for Arbeid og Kvalifisering i Gamle Oslo ble opprettet på midten av 90-tallet. Bydelen hadde inntil da forsøkt med tiltakskonsulenter ute på hvert enkelt sosialsenter, men kom fram til at tjenesten fungerte bedre med en felles base for konsulentene. Servicekontoret har siden oppstarten hatt ansvar for en rekke ulike arbeidsmarkedsrettede tiltak, jobbklubb og en rekke tilknyttede prosjekter. Kontorets virksomhet har stadig vokst i omfang og har gjentatte ganger flyttet til større lokaler de siste årene. Kontoret jobber i samarbeid med sosialtjenesten, og det stilles vilkår til brukerne.⁵ Nå heter kontoret Senter for Arbeid og Kvalifisering (SAK). SAK har i dag 26 ansatte hovedsakelig organisert i to team, hvorav ett består av tiltakskonsulenter og ett av kursledere. Disse ledes av hver sin teamleder. I tillegg til dette kommer en enhetslederstilling og arbeidstreningsgruppe. Her bedrives blant annet *Arbeid med bistand*, en modell som praktiseres i flere arbeidsmarkedsbedrifter, hvor en fagperson har ansvar for fem til ti personer som er ute i arbeidstrening. Disse følges opp etter individuelle behov. Fra 2004 ble SAK og Gamle Oslo med i forsøksprosjektet Kommunal oppgavedifferensiering.⁶ Dette innebærer at SAK har ansvar for å iverksette arbeidsmarkedstiltak for personer med sosialhjelp som hoved-

⁵ I tilfeller hvor brukere ikke frivillig vil delta i aktive tiltak for å kvalifisere seg for arbeidslivet, benytter ofte sosialtjenesten såkalte vilkår. Det vil si at brukeren må delta aktivt i et gitt tiltak for å motta økonomisk støtte. Brudd på vilkår vil kunne få konsekvenser for søker.

inntektskilde og personer på introduksjonsstønad. I praksis er SAK ansvarlig for alt vedrørende tilrettelegging, funn av tiltaksplasser og administrering av lønnstilskudd for disse brukerne. Kontoret betjente i fjor i underkant av 700 brukere, og 47 prosent ble økonomisk selvhjulpne. Hittil i år har 55 mennesker kommet i arbeid.

Kvalifiseringsarbeidet i Grünerløkka bydel

Tidlig på 1990-tallet hadde bydelen store problemer knyttet til driften av sosialtjenesten. Det oppsto lange køer av brukere og søknader ble liggende uten å bli behandlet. På denne bakgrunnen ble det gjennomført en stor omorganisering for å få kontroll over situasjonen. I 1993 økte Oslo kommune innsatsen overfor arbeidsledige sosialhjelpsmottakere og bydelen opprettet da et eget *sysselsettingskontor* med fem stillinger. Tiltaket ble etablert i egne lokaler løsrevet fra sosialkontorene. Sysselsettingskontoret ble nedlagt i 1995 og stillingene ble plassert på Akerselva og Schous sosialsenter. I 1994 opprettet bydelen *Mangelsgården mottaks- og kvalifiseringssenter* som en direkte følge av omorganiseringen av Oslo kommunes flyktningetat. Foruten å ha ansvar for direktemottak av flyktninger, etablering og økonomisk sosialhjelp for gruppen ble det startet opp egne sysselsettingstiltak; Prindsekjøkkenet og Snekkerverkstedet som begge fortsatt er i drift, samt en systue som var i drift ut 2001. I tillegg ble det etablert et formalisert samarbeid med Rosenhof Voksenopplæringscenter om egen norskopplæring på Mangelsgården. I 2000 ble *Jobbsenteret* etablert i lokaler på «Prindsen» i Storgata 36 i Oslo. Bydelen fikk da samlet de fleste kvalifiseringsaktiviteter på ett sted under en felles ledelse. Jobbsenteret har hatt cirka tolv stillinger i perioden og har blitt finansiert dels med midler fra Handlingsprogrammet (Kontaktprosjektet), dels fra bydelens ramme og dels fra ulike prosjektmidler fra kommune og stat. Fra 2004 ble hele senteret finansiert fra bydelen. Mangelsgården ble fra 2001 delvis avviklet. Mottaksfunksjonen ble overført sosialsenteret og sysselsettingsarbeidet til Jobbsenteret (Urstad 2006).

Kvalifiseringsarbeidet i Sagene bydel

Før Servicekontoret ble etablert i bydelen, fantes det fire stillinger for tiltakskonsulenter ved sosialkontorene, samt to stillinger for sysselsettingskoordinator og sekretær i bydelsadministrasjonen. I tillegg var det avsatt midler til å finansiere kurs og opplæring for de sysselsatte. I et forsøk på å effektivisere virksomheten ble *Servicekontoret* opprettet i 1996. Sysselsettingsvirksomheten og de seks stillingene ble samlet i ett kontor. Det ble også engasjert en person til å lede et jobbverksted i stedet for å bruke

⁶ Kommunal oppgavedifferensiering betyr at enkelte kommuner kan overta oppgaver fra fylkeskommunen eller staten – og at enkelte fylkeskommuner kan overta oppgaver fra staten.

midler til å finansiere ekstern kursvirksomhet for tiltaksdeltakere. Servicekontoret skulle ta imot alle arbeidsledige sosialhjelpsmottakere som ble henvist fra sosialkontorene, og det skulle gjøres en særlig innsats for å sikre at alle unge arbeidsledige sosialhjelpsmottakere skulle ha et tilbud. Servicekontorets tiltak og bemanning har utviklet seg gradvis fra opprettelsen fram til i dag, dels som følge av utviklingen i brukerbehov, og dels som resultat av tilgjengelige eksterne midler. Kontoret har igangsatt en rekke eksternt finansierte prosjekter i forlengelsen av kontorets drift. Prosjektene har ifølge Moss (2006) bidratt til å styrke kontorets helhetlige innsats, særlig når det gjelder det tidkrevende arbeidet overfor yrkeshemmede og innvandrere, ikke minst familier med svake norskkunnskaper og mangelfull arbeidslivskompetanse. Også Sagene bydel er med i Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. Arbeidet er lokalisert til Utviklingssenteret for arbeid og kvalifisering. Senteret er resultat av en sammenslåing av Servicekontoret og Kloden⁷. Senteret arbeider med kvalifisering og sysselsetting av arbeidsledige. Målet er å sikre at arbeidsledige sosialhjelpsmottakere og yrkeshemmede brukere av sosialtjenestene får tilbud om bistand til å komme i arbeid, kvalifisering og norskopplæring, arbeidsrettet aktivisering og rehabilitering.

⁷ Kloden er et internasjonalt senter for integrering og kvalifisering av innvandrere og flyktninger i Sagene bydel.

3 Bydelenes satsing på arbeid og kvalifisering

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hva konkret som har blitt gjort innenfor hver av bydelene for å nå hovedmålet med tilhørende tre delmål innenfor Handlingsprogrammet. Spørsmålet er om bydelene har satt i verk tiltak som faktisk har nådd fram til de aktuelle målgruppene og hva dette har resultert i.

Gjennomførte arbeids- og kvalifiseringstiltak under HOIØ

Bydelene har hatt frihet til selv å velge hvilke områder de ønsket å styrke innenfor Handlingsprogrammet, og hva de anså å være viktig for å gjøre flere innenfor målgruppene i stand til å få en aktiv hverdag og bli økonomisk selvforsørget.⁸ Tabell 3.1 viser hvilke tiltak som har blitt iverksatt innenfor hvert av delmålene i de tre bydelene.

⁸ En stor del av tilbudet overfor målgruppen er en kombinasjon av norskundervisning og kompetansehevende tiltak i regi av Mangelsgården mottaks- og kvalifiseringssenter fra 1996. "Quo Vadis?" er et annet tiltak, som er et byomfattende tiltak for innvandrerkvinner med lite eller ingen skolegang.

Tabell 3.1 Bydelenes tiltak innenfor hvert av delmålene under Handlingsprogrammets hovedmål 4

| | Delmål 1 | Delmål 2 | Delmål 3 |
|-------------|--|---|---|
| | Styrke norskkunnskaper og kompetanse hos personer med minoritetsbakgrunn | Styrke tilbudet til langtidsledige | Styrke utsatte ungdomsgruppers mulighet til å delta i arbeidslivet |
| Gamle Oslo | <ul style="list-style-type: none"> • Sol-søm/MIKKS og Alfa | <ul style="list-style-type: none"> • STA-prosjektet | <ul style="list-style-type: none"> • Ungdomsmedarbeider |
| Grünerløkka | <ul style="list-style-type: none"> • Ingen egne tiltak under dette delmålet, men betydelig satsing i bydelen overfor målgruppen⁹ | <ul style="list-style-type: none"> • Kontaktprosjektet, trygdeoppfølging • Bydelsrusken (et nærmiljøtiltak som benytter langtidsledige) | Ingen egne tiltak, men en rekke ungdommer har fått bistand gjennom både Kontaktprosjektet og Jobbsenteret |
| Sagene | <ul style="list-style-type: none"> • Kloden (sysselsetnings-tiltak/kantine, syverksted, ernæringsprosjekt, Naboskap⁹/ kvinne-prosjekt) | <ul style="list-style-type: none"> • Grønt/vedlikehold • Taggbusters miljøkorps • Grønn patrulje | <ul style="list-style-type: none"> • Ingen avgrensede tiltak under HOIØ for denne målgruppen |

Delmål 1: Styrke norskkunnskaper og kompetanse hos personer med etnisk minoritetsbakgrunn

I Gamle Oslo har det vært iverksatt separate kvalifiseringstiltak for henholdsvis kvinner og menn, rettet mot å styrke norskkunnskapene og kompetansen deres. Innholdet i tiltakene og arbeidsmåter var noe ulikt innrettet i disse prosjektene. Alfa-prosjektet ble startet i 1998 som et tilbud til menn, som et svar på at mange flyktninger og innvandrere sto uten arbeid til tross for at sysselsettingen i Norge hadde økt. Prosjektet hadde som mål å kvalifisere og formidle deltakere til ordinært arbeid, slik at de skulle kunne bli økonomisk selvhjulpne. Et annet viktig mål var å avklare de som var for syke til ordinært arbeid, og hjelpe dem inn i andre og bedre egnede tiltak som for eksempel attføring eller arbeidsmarkedsbedrifter. Tiltaket ble avsluttet i 2004. Sol-søm var et tilbud til kvinner, og ble startet i 1993 med støtte fra bydelen. Fra 1997 fikk tiltaket støtte fra Handlingsprogrammet. Det ble startet fordi mange minoritetsspråklige kvinner i bydelen levde isolert og hadde dårlige norskerferdigheter, noe som så ut til å påvirke deres utøvelse av omsorgs- og foreldrerollen negativt. Til å begynne med drev tiltaket håndverksproduksjon med

⁹ Prosjektet «Naboskapet» skiller seg ut ved at det er et samarbeid mellom Kloden og sosialkontoret, og pengene til dette er kommet fra potten «bo- og nærmiljøtiltak».

¹⁰ Her er det viktig å understreke at de kategoriserte satsingsområdene ble laget *etter* at tiltakene var blitt etablert. Det er med andre ord ikke slik at noen bydeler bevisst valgte bort enkelte satsingsfelt/delmål. En del av tiltakene vil derfor være nokså grenseoverskridende når det gjelder hvilke hovedmål og delmål de hører hjemme i.

utgangspunkt i tradisjoner som kvinnene hadde med fra sine hjemland. Tanken var at de via dette arbeidet ville nærme seg det norske språket på en annen og mer effektiv måte enn via tradisjonell skoleundervisning. I 2001 endret Sol-søm navn til *MIKKS* – minoritetskvinnens kvalifiseringssenter. Begrunnelsen for dette var ifølge Børresen (2006) å markere at håndverksdelen hadde fått mindre plass til fordel for sterkere fokusering på kvalifisering til arbeidslivet.

Som vi ser av tabell 3.1 har ikke Grünerløkka hatt noen egen satsing på dette området gjennom Handlingsprogrammet. Flere av de andre tiltakene under Handlingsprogrammet i bydelen har imidlertid hatt etniske minoriteter som en del av brukergruppen. Det er dessuten gjort en betydelig innsats gjennom rene innvandrertrettede tiltak i bydelen i løpet av perioden. Dette arbeidet er nærmere dokumentert i Urstads (2006) internevalueringssrapport fra bydel Grünerløkka, og vil kommenteres senere.

I Sagene bydel har *Kloden* stått for et sammensatt tilbud til ikke-vestlige innvandrere bestående av en rekke ulike elementer. Kloden aktivitets- og kvalifiseringssenter ble vedtatt opprettet som et toårig prøveprosjekt i 1995, to år før Handlingsprogrammet ble iverksatt. De første årene ble det gitt tilbud om AMO-kurs med en kombinasjon av norskopplæring, arbeidslivsoplæring og utplassering på praksisplasser. Dette ble finansiert av midler fra Aetat og bydelen. Fra og med 2002 har store deler av tilbudet vært finansiert over Handlingsprogrammet. Etter at Handlingsprogrammet kom på banen, ble Kloden i stand til å satse på sysselsettingstiltak med arbeidstrening og norskundervisning i kombinasjon med kantinevirksomhet, og senere syverksted for etniske minoriteter (Moss 2006).

Andre tiltak innenfor delmål 1, som ikke inngår i Handlingsprogrammets satsing

Grünerløkka har som nevnt ikke hatt egne tiltak for etniske minoriteter under Handlingsprogrammet. Likevel har bydelen satset på målgruppen gjennom ulike tiltak. Bydelen har helt fra opprettelsen hatt en klar policy knyttet til at befolknings sammensetningen i bydelen skal speiles gjennom dem som jobber i bydelen. Urstad (2006) beskriver bydelen som en foregangsbydel i forhold til andre norske kommuner og statlige etater på dette området. Videre ble flere kvalifiseringstiltak etablert gjennom Mangelsgården mottaks- og kvalifiseringssenter fra 1996. Senteret inngikk en avtale med Rosenhof Voksenopplæringssenter om en desentralisert språkopplæring i bydelens lokaler i Storgata 36 i Oslo. Det ble også igangsatt tiltak hvor språkopplæring og praktisk arbeidstrening ble kombinert gjennom praksis på Prindsekjøkkenet, snekkerverksted og en egen systue. Det fremste målet med arbeidspraksisen var ifølge Urstad (2006) å tilføre deltakerne en opplæring i arbeidslivets rettigheter og plikter,

ikke først og fremst å gi tiltaksdeltakerne yrkesopplæring. En del av dem som jobbet på Prindsekjøkkenet, har imidlertid kommet over i lignende arbeid etterpå. «Quo Vadis?», et byomfattende tiltak som retter seg mot innvandrerkvinner med liten eller ingen skolegang, har også vært et tilbud som flere av bydelens innvandrerkvinner har deltatt i. Målet har vært å bygge opp under kvinnenens selvfølelse og gjøre dem bedre i stand til å delta i arbeidslivet (Urstad 2006).

I Sagene bydel har enkelte av tiltakene ved Kloden fått støtte gjennom Handlingsprogrammet. Kloden har i tillegg til sysselsettingstiltaket med kantinevirksomhet, hatt et tilbud til etniske minoriteter ved et gjenbruksverksted, et helse- og ernæringsprosjekt og et prosjekt kalt «Naboskapet». Gjenbruksverkstedet var et tilbud til innvandrer menn som ble vurdert å ha lite utbytte av ordinær klasseromsundervisning. Prosjektet kan sies å være et sysselsettingsfremmende tiltak, men det ble bare drevet i ett år og sysselsettingseffekten av det vurderes av Moss (2006) å ha vært liten. Helse- og ernæringsprosjektet fokuserte på helsefremmende tiltak og hadde ikke arbeidsrettet kvalifisering som mål. «Naboskapet» hadde som mål å få kvinner fra ulike land ut av isolasjonen og ut i sosiale sammenhenger gjennom trimaktiviteter, seminarer, kulturkvelder, fester og matkonkurranse. Heller ikke her sto arbeid og sysselsetting høyest på dagsorden. Prosjektet er nå lagt ned. I streng forstand kan det likevel argumenteres for at både god helse og sosiale nettverk er viktige første skritt på veien for å kunne delta aktivt i arbeidslivet og på andre samfunnsarenaer.

Står satsingen innen bydelene i forhold til behovet?

Gamle Oslo er den bydelen med størst minoritetsandel og er også bydelen som har satset sterkest på tiltak overfor målgruppen. Til sammen har Alfa, Sol-søm og MIKKS fått 14 598 000 kroner i støtte over Handlingsprogrammet (Årsrapport for Handlingsprogrammet 2004). Det har blitt jobbet systematisk med målgruppen gjennom det nevnte Alfa-prosjektet for menn og Sol-søm-prosjektet for kvinner. Tiltakene har blitt justert underveis både hva gjelder innhold og målgrupper og er nå slått sammen til et felles kvalifiseringsprosjekt for både kvinner og menn med minoritetsspråklig bakgrunn.

Grünerløkka hadde også en stor innvandrerbefolkning, men det har likevel ikke blitt satset på egne tiltak for målgruppen under Handlingsprogrammet. Bydelen har vel å merke, som vi har vist, gjort en betydelig innsats for målgruppen. Ifølge Urstad (2006) kan det faktum at dette satsingsfeltet i hele perioden har vært en så viktig del av bydelens satsing, være en medvirkende årsak til at det ikke ble satt inn spesielle nye tiltak under dette delmålet av Handlingsprogrammet.

I Sagene bydel er andelen med minoritetsbakgrunn høy sett i forhold til landsgjennomsnittet, men ligger bare så vidt i overkant av innvandrerbefolkningen for Oslo som helhet. Satsingen på tiltak for målgruppen har heller ikke vært massiv sett i

forhold til innsatsen i Gamle Oslo. I den forstand kan den sies å stå i et visst forhold til behovet i bydelen. Det er vanskelig å fastslå eksakt hvor mye penger Kloden har mottatt i støtte i løpet av programperioden. Kloden har fått tildelt penger i flere omganger, og til flere prosjekter. Noen av aktivitetene har vært helt eller delvis finansiert med andre midler. Prosjektet «Naboskapet» skiller seg ut ved at det er et samarbeid mellom Kloden og sosialkontoret, og pengene til dette er kommet fra potten «bo- og nærmiljøtiltak». Ifølge tiltaksoversikten i Handlingsprogrammets årsrapport for 2004 framgår det imidlertid at sysselsettingstiltak på Kloden til sammen har fått 5 442 000 kroner i støtte over Handlingsprogrammet.

Har tiltakene nådd ut til målgruppen?

Til tross for at innvandrerdelen er meget stor i Gamle Oslo bydel, har det ikke blitt brukt mer enn om lag 15 millioner kroner på kvalifiseringstiltak for målgruppen i løpet av hele perioden. Det er heller ikke mer enn et sted mellom 100 og 200 personer som har deltatt i tiltakene i løpet av perioden.¹¹ Fra 2001 til 2003 har tiltakene hatt 117 deltakere. Gamle Oslo bydel rapporterer om at det i perioder har vært vanskelig å nå ut til målgruppen, og få rekruttert dem til å delta. Rekruttering har skjedd dels ved at innvandrere har oppsøkt tilbudene selv, og dels gjennom henvisning fra det øvrige tjenesteapparatet. Ifølge Børresen (2006) har imidlertid mange av søkerne hatt for dårlige språkferdigheter til å kunne følge tiltakene. Særlig «ikke-henviste» søkere hadde ofte språkferdigheter som ble vurdert som så dårlige at de bedre kunne nyttiggjøre seg andre tilbud. Mange i målgruppen har dessuten hatt en sammensatt problematikk med helseproblemer og en vanskelig livssituasjon for øvrig, som har gjort det vanskelig å delta på kurs. Etter hvert som fokus i tiltakene ble flyttet fra mer generell livsmestring til mer arbeidsrelatert kursing, ble det også mer fokusert på at deltakerne måtte tilfredsstillende en del krav for å kunne delta. Dette ser prosjektleder i MIKKS på som negativt i den forstand at den spesielle undervisningsformen som foregikk i kvinnebaserte grupper rundt for eksempel håndarbeid, medførte at man nådde fram til visse kvinnegrupper man ellers har vanskelig for å nå (Børresen 2006).

Det er uklart hvor mange personer som har deltatt i Klodens tilbud overfor målgruppen. Til tross for manglende detaljrapportering om antall deltakere hevder prosjektleder for Kloden i Sagene bydel at tiltakene har nådd ut til en viktig del av målgruppen og dekket en rekke ulike behov. Hun siteres slik i Sagenes internevalueringssrapport: «Noen har fått hjelp til å finne ut av helseproblemer, noen har knyttet nye kontakter og nettverk, noen har blitt bedre kjent i bydelen og samfunnet rundt seg som gjør at livet oppleves lettere, mens noen bare har blitt litt rettere i ryggen og tør mer» (Moss 2006:14).

¹¹ Det finnes ingen fullstendige oversikter over antall deltakere i perioden før 2001.

Hva er oppnådd gjennom satsingen innen delmål 1?

Det finnes i liten grad noen samlet statistisk oversikt over målbare resultater av alle tiltakene som er iverksatt innenfor delmål 1 under Handlingsprogrammet. Det er for eksempel ikke i noen av bydelene gjort noen systematisk opptelling hvert år i løpet av perioden i forhold til hvor mange deltakere som har gått ut i jobb, annen kvalifisering eller blitt økonomisk selvhjulpne. Det finnes imidlertid noen oversikter for deler av perioden for utvalgte tiltak.

Erfaringene fra Gamle Oslo viser ifølge Børresen (2006) at satsingen for innvandrerkvinner har bidratt til å legge praktisk til rette for at kvinnene kan ha en aktiv hverdag ved for eksempel å hjelpe til med å skaffe barnepass og bearbeide motvillige ektemenn. Når slike hindre har blitt ryddet av veien, har det ofte vist seg at kvinnene har vist stor interesse og motivasjon i forhold til å komme seg videre ut i arbeid. Mange lyktes ifølge prosjektleder ikke alltid i første runde, eller slik tiltakene hadde lagt opp til. En del av kvinnene har deltatt i tiltaket to ganger, og har lyktes langt bedre andre gang når de har vært tryggere og mer erfarne. Av de 37 kvinnene som deltok i perioden 2001–2003, gikk ifølge Børresen (2006) 24 over i arbeid, arbeids trening eller norskkurs. Dette må kunne sies å være et stort løft for flere innenfor målgruppen. Når det gjelder Alfa-prosjektet, hadde tiltaket 21 deltakere i 2001, 28 deltakere i 2002 og 31 deltakere i 2003. Ifølge prosjektrapportene kom henholdsvis 13, 10 og 12 av disse deltakerne ut i ordinært arbeid etter deltakelse.¹²

Det foreligger som nevnt ikke tilgjengelige tall som gir en samlet oversikt over alle deltakere som har vært innom alle tiltakene innenfor Kloden i løpet av HOIØ-perioden. I perioden 1998 til 2000 var til sammen 90 deltakere innom Klodens kantineprosjekt i Sagene bydel. Av disse gikk 21 ut i arbeid og 49 videre i kvalifisering (Moss, 2006). At en så stor andel gikk videre til kvalifisering, har ifølge Ruud (2002) sammenheng med at mange deltakere hadde lite eller ingen utdanning, og trengte mer kursing før de var klare for arbeid. Selv om ikke andelen som har gått ut i arbeid som følge av deltakelse i tiltakene, er så overveldende, konkluderer bydelsevalueringen til Sagene bydel med at tiltakene under Kloden har forbedret livssituasjonen til en stor andel av brukerne, og har i den forstand vært vellykket. Moss (2006) viser til Ruud (2002) som i sin evalueringsrapport for Kantineprosjektet skriver:

«Kloden er først og fremst et tiltak for den delen av befolkningen som har flyktnings- og innvandrerbakgrunn og som har stort behov for å lære mer. Sjansen for at denne gruppen faller ut og forblir i det sosiale hjelpeapparatet over lang tid dersom de ikke får et godt opplæringsstilbud, er stor.»

¹² URL: <http://www.oslo.kommune.no/indreoslo/dokumenter/dokument/bydelxgamlexoslo/kvalifisering/4a5aalf.doc>

Byggforsk evaluerte Kloden i 2002 og konkluderte også med at det er mye som tyder på at de sosiale effektene av å delta i tiltakene var større enn selve kompetansehevingseffektene med tanke på reelt styrkede muligheter for deltakelse i arbeidslivet.

På bakgrunn av rapportene fra de tre bydelene vil vi konkludere med at satsingen i bydelene har ført til at en større del av målgruppen har fått en smak på hva det norske samfunnet har å by på, og også hva arbeidslivet krever. Om ikke så stor andel av deltakerne har kommet i arbeid, er det likevel grunnlag for å hevde at en rekke deltakere gjennom tiltakene har fått styrket sine norskkunnskaper og sin selvillit. Flere har tilegnet seg viktig formell og uformell kompetanse, fått større sosiale nettverk og økt sosial kompetanse. Tiltakene har dessuten nådd ut til grupper som vanligvis har svært vanskelig for å delta i ordinære tiltak, for eksempel en del innvandrerkvinner uten norskkunnskaper. Det kan derfor hevdes at en rekke enkeltpersoner gjennom satsingen har tatt et viktig skritt i retning av å kanskje kunne delta i ordinære kurs og tiltak i Aetats regi og delta i arbeidslivet i framtiden.

Delmål 2: Styrke tilbudet til langtidsledige

Alle bydelene har iverksatt tiltak som har blitt kategorisert under delmål 2, hvor målet har vært å styrke tilbudet til langtidsledige. Tiltakene har imidlertid vært noe ulike hva gjelder innhold, målsettinger, målgrupper og omfang. Enkelte av tiltakene er, som vi vil kommentere nærmere, i grenselandet mellom hva som kan kalles et kvalifiserings/arbeidstiltak og et nærmiljø/miljøtiltak.

I Gamle Oslo ble det i 1999 startet et femårig prosjekt under Handlingsprogrammet, kalt **STA-prosjektet**. Dette var et omfattende formalisert samarbeidsprosjekt mellom sosialtjenesten, trygdekontoret og arbeidskontoret. Målgruppen var langtidssosialhjelpsklienter med et uavklart forhold til arbeidsevne og rettigheter, og med saksforhold i alle tre etater. Hovedmålsettingen var å avklare arbeidsevne og rettigheter for disse klientene, og gjennom etablering av samarbeidsrutiner mellom etatene og overfor aktuelle eksterne samarbeidspartnere sørge for at klientene får riktig tilbud fra riktig instans (Øverås 2001).

Grünerløkka iverksatte to prosjekter under delmål 2. Det ene var *Kontaktprosjektet*, som har mye til felles med Gamle Oslos STA-prosjekt. En viktig delmålsetting her var nettopp å etablere et effektivt samarbeid mellom sosialsentra, trygdekontoret, Aetat og legene i bydelen. Målgruppen var unge sosialhjelpsmottakere mellom 18 og 25 år og langtidsklienter. Gjennom prosjektet skulle det etableres en oversikt over målgruppen. Disse skulle så få en individuell utredning, en individuell kartlegging, samt individuell oppfølging med tanke på å bedre muligheten til å komme i arbeid,

eller til å få utløst en trygdeytelse de eventuelt hadde krav på (Urstad 2006).¹³ Det andre var Bydelsrusken,¹⁴ som ligner mye på Sagenes satsing under dette delmålet. Tanken var å bruke arbeidsledige og skoleungdom som lønnede medhjelpere i arbeidet med å fjerne problemene med forsøpling, graffiti/tagging og hærverk i bydelen.

I Sagene ble Grønt- og vedlikeholdsprosjektet og Taggbusters plassert inn under delmål 2, under satsingsområdet arbeid og kvalifisering. Prosjektets mål var å igangsette renoverings- og forskjønnesoppdrag på områder som er forsømt eller har et forbedringspotensial i bydelen. Tiltakene ble likevel regnet inn under hovedmål 4 fordi kvalifiseringsaspektet ifølge Moss (2006) etter hvert ble viktigere enn forskjønningaspektet for bydelen. Tanken var å kombinere behovet for avklaring/arbeidstrening og kvalifisering av arbeidsledige sosialhjelpsmottakere gjennom et tiltak som også bidro til å forbedre bydelens utemiljø. Målgruppen for Grønt- og vedlikeholdsprosjektet var sosialstønadmottakere, med behov for en nærmere kartlegging/avklaring med hensyn til arbeidskapasitet og arbeidsevne. Taggbusters rettet seg mot ungdom i alderen 15–23 år som enten var langtidsledige, ikke hadde skoleplass eller ikke orket å gå på skole og gjerne ville jobbe i stedet.¹⁵ I tillegg var ungdom som hadde pådratt seg «taggedommer», med i tiltaket det antall timer de var pålagt for å gjøre opp for seg. I 2003 ble de to prosjektene samlet i et fellesprosjekt kalt *Grønn patrulje* ettersom de to prosjektene gjorde mye av det samme. Målgruppen var den samme som for Taggbusters.

Andre tiltak innenfor delmål 2, som ikke inngår i Handlingsprogrammets satsing

Ingen av bydelene har rapportert om tiltak som gjennomføres i bydelene innenfor delmål 2, utenfor Handlingsprogrammet.

¹³ Det er viktig å poengtere at verken STA-prosjektet eller Kontaktprosjektet er tradisjonelle sysselsettings/kvalifiseringstiltak med et mål om å tilby opplæring eller kurs for å kvalifisere deltakere til arbeidslivet. Disse prosjektene er prosessorienterte tiltak hvor målet er å jobbe helhetlig og langsiktig overfor en gruppe mennesker som ofte faller mellom flere stoler i hjelpeapparatet. Deltakerne får en helhetlig kartlegging langs flere dimensjoner, hvor også helse er en vesentlig bit. Dette gjøres for å gi dem den ytelsen de har krav på med hensyn til utbetaling av trygder og stønader. Deltakere kan dessuten bli henvist til passende kurs eller tiltak som kan hjelpe dem videre på veien mot deltakelse i arbeidslivet.

¹⁴ Arbeidet til Bydelsrusken er tidligere evaluert av Byggforsk i forhold til boligsatsingen under Handlingsprogrammet, og blir også evaluert i forhold til nærmiljøsatsingen.

¹⁵ Tiltaket kunne i så måte vel så gjerne vært plassert under delmål 3, men bydelen valgte å se det sammen med Grønt- og vedlikeholdsprosjektet som sysselsettingstiltak for langtidsledige (Moss, 2006).

Står satsingen innen bydelene i forhold til behovet?

Alle tre bydelene har som vi så innledningsvis, en høy andel arbeidsledige og en høy andel sosialhjelpsklienter, sett i forhold til Oslo-gjennomsnittet. Gamle Oslo og Grünerløkka har en større andel langtidsledige enn Sagene og har også i størst grad satset på dette delmålet. Begge bydelene har iverksatt store prosjekter som kan sies å stå i forhold til problemomfanget i bydelene. I løpet av perioden er det bevilget 10 552 000 kroner over Handlingsprogrammet til STA-prosjektet i Gamle Oslo. Kontaktprosjektet i Grünerløkka bydel var en av de største satsingene i bydelen under Handlingsprogrammet, og over 20 millioner kroner ble satt inn. Bydelsrusken er et noe mindre prosjekt, men sammen utgjør disse prosjektene en nokså omfattende satsing fra Grünerløkkas side overfor gruppen langtidsledige. Elleve millioner kroner ble bevilget til Bydelsrusken og Miljøkorpset i løpet av perioden (Handlingsprogrammets årsrapport for 2004).

Sett ut fra behovene innenfor dette delmålet, er det ikke overraskende at Sagene har iverksatt de minst omfattende tiltakene. Til sammen er det bevilget nærmere syv og en halv million kroner til Taggbusters, Grønt og vedlikehold og Grønn patrulje. Tiltakene er imidlertid ikke rene tradisjonelle sysselsettningstiltak, men også miljøskapende tiltak. Målsettingen har vært å gjøre bybildet penere blant annet ved å fjerne grafitti på husvegger. Hvor sterk vektlegging selve sysselsettningselementet har fått, er et annet spørsmål. Tiltakene ble evaluert i 2001 av Smedal og Skaranger ved Byggforsk. I deres rapport ble det bemerket at Taggbusters hadde både ungdomsfaglige og rengjøringsfaglige aspekter, og at prioriteringen mellom disse var noe uklart. Tiltakene har med andre ord flere mål som handler om ulike aspekter ved en meningsfull hverdag. Det kan dermed være grunn til å sette spørsmålstejn ved om vektleggingen av sysselsettingsbiten har vært sterk nok til at tiltakene faktisk bidrar til å styrke de langtidslediges sjanse på arbeidsmarkedet.

Har tiltakene nådd ut til målgruppen?

Alle bydelene rapporterer om at de gjennom satsingen har nådd ut til, og gitt et tilbud til, tunge og vanskeligstilte målgrupper som det normalt er vanskelig å nå ut til med et godt og tilrettelagt tilbud. STA-prosjektet og Kontaktprosjektet omfatter til sammen anslagsvis 1 500 personer i målgruppen.

Ifølge evalueringsrapporten til Gamle Oslo er det nye med STA-prosjektet at det har hatt mulighet til å følge opp den enkelte bruker med hensyn til en helhetlig satsing over svært lang tid. Dette har ført til en radikal forandring for en rekke brukere/klienter. Ifølge Børresen (2006) rapporterer også brukere av STA-prosjektet at de har satt stor pris på å bli sett og hørt, noe de tidligere hevder at de ikke er blitt i tilsvarende grad. Prosjektmedarbeiderne, brukerne av prosjektet, samarbeidspartnere og etatene for øvrig opplever således at samarbeidet har vært hensiktsmessig og at det

har gitt større faglig bredde i utredningsarbeidet og oppfølgingen av denne spesielle og krevende målgruppen.

Kontaktprosjektet i Grünerløkka bydel har ifølge Urstad (2006) gjennom en målrettet innsats overfor målgruppen bidratt til at mange har fått en forbedret livssituasjon. En stor del har for eksempel fått en egen inntekt gjennom trygd og kan forsørge seg selv uten bistand fra sosialsenteret. Videre har mange kommet i arbeid og i ulike tiltak. Han mener det er god grunn til å tro at flere av disse fortsatt ville vært avhengige av sosialhjelp dersom de ikke hadde fått tilbud om oppfølging fra Kontaktprosjektet. Brukergruppen i Kontaktprosjektet har i stor grad vært de mest vanskeligstilte sosialhjelpsmottakerne med dårlig allmennhelsetilstand, både fysisk og psykisk. De har vært for friske til å kunne erklæres varig uføre, men for syke til å kunne formidles til jobb, eller til i det hele tatt å kunne stå i en arbeidstreningssituasjon. De har derfor i liten grad kunnet nyttiggjøre seg av Aetats ordinære tilbud.

Gjennom tiltaket Bydelsrusken har over 300 personer fått en mulighet til å få en aktiv hverdag og gjennom det et styrket selvbylde. Tiltaket har imidlertid ikke lagt særlig vekt på å øke de formelle kvalifikasjonene, men i større grad på å gi deltakerne større tro på seg selv og økt livskvalitet (Urstad 2006).

Evaluatoren fra Sagene peker på det samme i sin rapport og hevder at mange langtidsledige og ungdom uten skoleplass, mennesker som ellers ville brukt lang tid på en tilnærming til arbeidslivet, gjennom miljøtiltakene har fått en mulighet til å prøve seg i arbeidslivet, og dermed komme videre. Dessuten har de gjennom deltakelsen fått en opplevelse av å gjøre noe positivt i nærmiljøet, noe som kan bidra til å styrke deltakernes selvtillit. Det finnes ingen fullgode rapporteringer av antall deltakere som har vært innom disse prosjektene i løpet av perioden. I 2001 ble det rapportert om at elleve personer hadde deltatt i Taggbusters og 30 i grønt- og vedlikeholdsgruppen.

Hva er oppnådd gjennom satsingen innen delmål 2?

STA-prosjektet i Gamle Oslo har ifølge Børresen (2006) utredet 651 klienter/brukere i løpet av prosjektperioden. Av disse ble 15 prosent uføretrygdet, 5,5 prosent kom i ordinært arbeid, 53 prosent i aktive tiltak/behandling og 3,5 prosent ble pensjonert på sosialhjelp (Børresen 2006). Med utgangspunkt i henviste klienter ved Grønland sosialsenter fant ifølge Børresen (2006) prosjektet ut at differansen mellom gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp fra henvisningstidspunktet og tre år senere var redusert med 4 487 kroner per klient.

Urstad (2006) hevder i sin evalueringsrapport at både hovedmålene og delmålene i Kontaktprosjektet langt på vei må sies å være nådd. Tiltaket ble også evaluert av Byggforsk i 2001 (Smedal og Skaranger 2001), og etter hvilke klienter det er snakk om, ble resultatene vurdert som positive. For det første har tiltaket vært en

pådriver når det gjelder samarbeidet med Aetat og trygdekontoret. Det ble dessuten etablert et formalisert samarbeid med bydelens leger med godt resultat. Bydelen har gjennom satsingen blitt tilført ekstra ressurser og økt kompetanse innenfor dette feltet. Selv om Kontaktprosjektet har etablert et registreringssystem som beskrevet i målsettingen for prosjektet, har imidlertid det tilgjengelige datagrunnlaget store mangler. Ifølge Urstad (2006) har Kontaktprosjektet hatt 800 registrerte brukere. Av disse har cirka 140 (17,5 prosent) kommet i arbeid og 130 (16,3 prosent) i ulike tiltak og utdanning.

Verken Grønn patrulje i Sagene eller Bydelrusken i Grünerløkka kan sies å være tradisjonelle arbeids- og sysselsettingstiltak med hovedmål å gi deltakerne faglig kompetanse og erfaring, som igjen skal gi økte muligheter for å komme i arbeid. Selv om deltakerne til en viss grad vil kunne få nyttig erfaring gjennom tiltakene, bygger de i langt større grad på en målsetting om at den enkelte skal oppleve å være til nytte. Gjennom satsingen har langtidsledige og ungdom uten skoleplass fått en arbeidserfaring, og en opplevelse av å gjøre noe positivt i nærmiljøet. I gjennomsnitt har 50 personer vært innom Grünerløkkas prosjekt Bydelrusken hvert år. Mellom 20 og 30 av disse går ifølge Urstad (2006) over i annet arbeid, tiltak og skole. For om lag ti personer lyktes det ikke å få til noe opplegg som fungerer. De resterende har mer eller mindre en fast tilknytning til tiltaket. Tallmaterialet i rapporteringene fra prosjektene i Sagene bydel er mangelfullt. Hovedinntrykket fra egevalueringsrapporten til Sagene bydel¹⁶ er likevel at det å få denne gruppen i aktivitet har hatt en egenverdi i seg selv, og har ført til bedre levekår på både kort og lang sikt for deltakerne. Uansett om det videre målet er å komme i ordinært arbeid eller ut i utdanning, vil det ifølge Moss (2006) være viktig for langtidsledig ungdom å gjøre egne positive erfaringer når det gjelder å mestre dagen og konkrete arbeidsoppgaver.

Delmål 3: Styrke utsatte ungdomsgruppers mulighet til deltakelse i arbeidslivet

Gamle Oslo har gjennomført et tiltak kalt *Ungdomsmedarbeider* ved Senter for Arbeid og Kvalifisering (SAK). Fra 1997 til 2004 ble det av HOIØ finansiert en egen stilling til dette tiltaket. Senere har det blitt ansatt enda en medarbeider som lønnes av bydelen gjennom forsøksprosjektet med kommunal oppgavedifferensiering.

¹⁶ Vurderingen til bydelsevaluator baserer seg på hans hovedinntrykk fra prosjektrapportene og samtaler med tidligere arbeidsleder.

Målgruppen for Ungdomsmedarbeider-prosjektet var utsatte ungdommer, spesielt arbeidsledig ungdom, sosialhjelpsmottakere mellom 18 og 25 år, samt ungdom som hadde falt ut av skolesystemet. Brukere ble i stor grad rekruttert fra sosialtjenesten. Ungdomsmedarbeideren har først og fremst jobbet med å finne praksisplasser for ungdommene og å gi dem tett oppfølging med tanke på de særskilte behov disse brukerne måtte ha. Oppfølgingsamtaler og fokusering på motivering av den enkelte bruker har vært viktig. Tiltaket har samarbeidet tett med sosialtjenesten, og hatt regelmessige møter med mottakskontoret. Dette har sikret at ungdom som kan ha nytte av samtaler med ungdomsmedarbeider, har blitt fanget opp og fått et tilbud om å delta i jobbklubb, være med i arbeidstreningsgruppe eller bli utplassert på arbeidspraksis (Børresen, 2006). Bydelene Sagene og Grünerløkka har ikke hatt noen egne prosjekter eller tiltak under delmål 3 i løpet av perioden.

Andre tiltak innenfor delmål 3, som ikke inngår i Handlingsprogrammets satsing

Bydel Grünerløkka har ikke hatt noen klart definert ungdomssatsing under hovedmål 4 av Handlingsprogrammet. Ungdom har imidlertid alltid vært en prioritert gruppe i sysselsettingsarbeidet i bydelen, ifølge Urstad (2006). Mange unge har dessuten fått bistand gjennom både Kontaktprosjektet og Jobbsenteret, og i tillegg har flere av bydelens andre tilbud til unge, som for eksempel X-Ray og Ung i sentrum¹⁷ et aspekt av integrering og forberedelser til deltakelse i arbeidslivet. Tiltaket Døgnkontakten som blir evaluert under området Helse og sosial, ligger også i grenselandet for delmål 4. Grünerløkka har i tillegg gjennomført et prosjekt kalt Grünerløkka Miljøkorps – ressursutvikling for ungdom. Prosjektet har vært i drift fra rundt 1990, og har vært finansiert gjennom Handlingsprogrammet siden 1997. Prosjektet har vært plassert under nærmiljøatsingen og vil bli evaluert der. Målgruppe for prosjektet var skole- og arbeidssøkende og oppfølgingstjenestens elever. En stor del av målgruppen var dermed utsatte ungdommer, personer med psykiske lidelser med behov for et skjermet miljø, flyktninger og innvandrere. En viktig målsetting med prosjektet var at brukerne skulle få et bedre ståsted i forhold til arbeid og utdanning, kompetanseheving og personlig vekst (Urstad 2006).

¹⁷ Tiltak under Handlingsprogrammet, satsingsområde oppvekst.

Står satsingen innen bydelene i forhold til behovet?

Statistisk kom Gamle Oslo dårligst ut av de tre bydelene med hensyn til andel arbeidsledig ungdom, og ungdom som faller fra i utdanningsløpet ved oppstarten av Handlingsprogrammet. Det er også Gamle Oslo som har prioritert delmål 3 som et eget satsingsfelt. Ifølge Børresen (2006) er det bevilget totalt 2 885 093 kroner til dette prosjektet.

Problemet med ungdomsledighet og ungdom som faller fra underveis i utdanningsløpet, er også til stede i de andre bydelene. Selv om Grünerløkka og Sagene tilsynelatende ikke har hatt noen satsing overfor denne målgruppen, har som nevnt en rekke ungdommer fått et tilbud i Grünerløkka gjennom blant annet Bydelsrusken og Miljøkorpset og i Sagene gjennom Taggbusters. Disse ble beskrevet under delmål 2. Det blir derfor misvisende å si at det ikke er gjort noe innenfor dette satsingsområdet i Grünerløkka og Sagene.

Har tiltakene nådd ut til målgruppen?

Tiltaket Ungdomsmedarbeider hadde fram til 2003 et relativt stabilt klientantall på om lag 50, hvorav cirka 75 prosent var i en eller annen form for tiltak, mens resten var i en kartleggingsfase. Fram mot 2005 økte tilsøkningen og antall brukere har per i dag stabilisert seg på om lag 100 (Børresen 2006). Dette kan tolkes som en indikasjon på at behovet for et slikt tiltak er større enn det tilbudet som har blitt gitt gjennom prosjektet. Ifølge Børresen (2006) finnes det på tross av satsingen i Gamle Oslo hull i tilbudene til ungdom i indre øst, særlig når det gjelder eldre ungdom og ungdom som ikke er i kontakt med barnevernet. Hvis eldre ungdom som ikke deltar i kulturrelaterte tilbud, er på leting etter et aktiviseringsstilbud eller har problemer, er det ifølge Børresen få aktører som oppsøker dem.

Hva er oppnådd gjennom satsingen innen delmål 3?

I prosjektrapporten for Ungdomsmedarbeider i 2004 (Endresen og Nordal 2004) oppgis det at mellom 20 og 25 prosent av deltakerne kommer ut i ordinært arbeid, og at dette tallet har holdt seg stabilt de siste årene. I de mest vellykkede tilfellene har prosjektet lyktes med å komme tidlig i kontakt med brukerne. Ved gjennomgang av brukerne et halvt år etter at det er avsluttet, er imidlertid 50 prosent forsvunnet ut av systemet. Ifølge ungdomsmedarbeideren ville det vært enklere å få flere ungdommer ut i arbeid dersom flere hadde hatt videregående skole. Både ungdomsmedarbeider og teamleder ved kvalifiseringstiltaket for minoritetsspråklige forflekter ifølge Børresen (2006) at foreldre spiller en viktig rolle i arbeidet med å motivere ungdommene til å gjennomføre videregående utdanning. At foreldre i mindre grad tar denne rollen på alvor i indre-øst-bydelene, henger i stor grad sammen med at en større andel

foreldre i disse bydelene selv svært ofte befinner seg i en dårlig sosioøkonomisk situasjon. Forskning viser at det er en sterk sammenheng mellom foreldres utdanningsnivå, inntekt og arbeidsmarkedstilknytning og barnas skoleprestasjoner og gjennomføringsevne (SSBmagasinet, SA74, Utdanning 2005). I Gamle Oslo bor det svært mange ungdommer med ikke-vestlig opprinnelse. I og med at langt flere av foreldrene til minoritetsungdom enn foreldrene til majoritetsungdom statistisk skårer lavere på en rekke sentrale levekårsindikatorer, har lavere utdanning og svakere arbeidsmarkedstilknytning, kan dette totalt sett bety nokså mye for minoritetsungdommens skoleprestasjoner.

Oppsummering

Om lag 70 millioner kroner er bevilget over Handlingsprogram Oslo indre øst til tiltak innenfor de tre delmålene under satsingen på arbeid og kvalifisering. Pengene har gått til blant annet lønninger til prosjektansatte, delfinansiering av tiltak og kurs, norskopplæring og leie av lærere/kursholdere. Det eksisterer ingen tilgjengelig detaljert oversikt over hvordan pengene er benyttet. På grunn av mangelfulle oversikter og registreringer av antall deltakere og resultater for deltakerne i løpet av perioden er også gjennomgangen av innsats, deltakere og resultater basert på anslagsvise beregninger på grunnlag av de registreringer som finnes.¹⁸ Noe over en tredjedel av midlene, cirka 20 millioner kroner, er brukt for å iverksette tiltak for å styrke etniske minoriteters norskkunnskaper og kompetanse. Til sammen har tiltakene Alfa, Sol-søm/MIKKS i Gamle Oslo og Kloden i Sagene gitt et tilbud til noen hundretalls personer med minoritetsbakgrunn. Noen personer har fått jobb som følge av deltakelsen. En del har dessuten gått over i utdanning, kurs eller annen kvalifisering. Den største satsingen har vært gjort overfor gruppen langtidsledige gjennom STA-prosjektet i Gamle Oslo og Kontaktprosjektet i Grünerløkka. Innenfor dette delmålet inngår også Bydelsrusken i Grünerløkka og Taggbusters og Grønt- og vedlikeholdsprosjektet i Sagene bydel. Til sammen har alle disse tiltakene under delmål 2 kostet nærmere 50 millioner kroner. STA-prosjektet og Kontaktprosjektet har omfattet anslagsvis 1 500 personer innenfor målgruppen, og de nevnte vedlikeholdsprosjektene har gitt et tilbud til noen hundre personer. Satsingen har ført til at noen hundre langtidsledige har kommet i arbeid eller over i andre kvalifiseringstiltak. Mange har fått en helhetlig utredning og vurdering av hjelpeapparatet og fått den ytelsen de har krav

¹⁸ Dette skyldes ifølge bydelsevaluatorene mangelen på krav til rapportering underveis og ikke at bydelene og de tiltaksansvarlige har neglisjert sitt ansvar for å detaljrapportere fra tiltakene.

på i trygdesystemet. STA-prosjektet og Kontaktprosjektet har sannsynligvis vært en medvirkende årsak til at sosialhjelpsutgiftene har gått ned i løpet av perioden. Som vi vil komme tilbake til i neste kapittel, har satsingen hatt svært positive resultater også på det mer administrative plan. Under delmål 3, tiltak for å styrke utsatte ungdomsgruppers mulighet til å delta i arbeidslivet, er det kun Gamle Oslo med Ungdomsmedarbeider-prosjektet som inngår. Ungdom har imidlertid vært en viktig del av målgruppene innenfor tiltak under de andre delmålene også. Om lag tre millioner kroner er brukt på Ungdomsmedarbeider-prosjektet, som har omfattet cirka 500 ungdommer. Av disse har anslagsvis 100 fått jobb. Det rapporteres imidlertid om et nokså stort frafall, og at omtrent 50 prosent av ungdommene forsvinner ut av systemet etter kort tid.

4 Fruktbare arbeidsmetoder innenfor de tre delmålene

En rekke av prosjektene som har blitt iverksatt i løpet av perioden for Handlingsprogram Oslo indre øst, har vist seg å være så fruktbare at de har blitt videreført, enten i sin opprinnelige form eller i ny drakt. Ifølge evaluatoren i Gamle Oslo bydel har satsingen på dette feltet hatt svært viktige synergieffekter som følge av økt samarbeid og samspill mellom tidligere mer atskilte etater og kontorer. I dette kapitlet vil vi se nærmere på om satsingen innenfor hovedmål 4 har ført til framvekst av fruktbare arbeidsmåter som kan tenkes å ha en overføringsverdi. Hva er de gode arbeidsmetodene og på hvilken måte vil prosjektene leve videre etter Handlingsprogrammet?

Fruktbare arbeidsmetoder innenfor delmål 1

Prosjekter som inngår i gjennomgangen av delmål 1 i denne evalueringen, er først og fremst tiltakene Alfa og Sol-søm/MIKKS i Gamle Oslo og sysselsettingstiltak ved Kloden i Sagene bydel. Satsingen gjennom Mangelsgården kvalifiseringssenter og ”Quo Vadis?” i Grünerløkka bydel har ikke fått støtte av Handlingsprogrammet, men vil likevel kommenteres enkelte steder i denne gjennomgangen.

Nyttige arbeidsmetoder

Alle bydelene rapporterer om at det har vært meget fruktbart å legge opp til en arbeidslivsrettet undervisning gjennom en *kombinasjon av praktiske aktiviteter og mer teoretisk klasseromsundervisning* for å nå fram til målgruppen innenfor delmål 1. I Sol-søm-prosjektet i Gamle Oslo ble det for eksempel tatt i bruk en alternativ form for arbeidslivsundervisning. Opplæringen besto av samfunns- og helseorientering, enkel matematikkundervisning, dataundervisning, formingslære og søm. Gjennom konkrete formingsoppgaver fikk brukerne tilnærmet seg de andre fagelementene på en utradisjonell måte, og fikk en opplæring i både matematikk og norske begreper på en annen måte enn gjennom vanlig skolebenk- og lærebokundervisning. Nettopp dette gjorde ifølge teamleder i Sol-søm-prosjektet at det nådde fram til grupper det

ellers ville være vanskelig å nå, for eksempel analfabeter. Oppgavene ble ofte formet som gruppearbeid for å trene også sosiale ferdigheter. Også prosjektleder for kantineprosjektet på Kloden mener at det å legge opp til språklæring i kombinasjon med praktiske aktiviteter, for eksempel å lage mat, gir den enkelte bruker en trygghet i noe de behersker. Dette hevder hun har en sterk motiverende og inspirerende effekt (Moss 2006). Mangelsgården i Grünerløkka bydel bygde også på å tilby et tilrettelagt opplegg for den enkelte bruker med norskopplæring sammen med praksis på kjøkken, snekkerverksted og en egen systue.

Helhetlig tenkning gjennom en *tverretattlig innretning* har stått sentralt i de fleste prosjektene under delmål 1. I Gamle Oslo ble det for eksempel trukket inn en rekke fagfolk, som lege, fysioterapeut, sykepleier, helsesøster, tannpleier, psykolog fra familiekontor og ernæringsfysiolog i undervisningen, avhengig av hvilke temaer deltakerne selv ønsket å ta opp. Forebyggende avdeling hos bydelspolitiet, barnevern og barnevernsvakt var også faste innslag i undervisningen. Tiltaket har etter hvert utviklet et stabilt nettverk i forhold til dette arbeidet (Børresen 2006). Også «Quo Vadis?» i Grünerløkka bydel bygger på et helhetssyn, der tverrfaglig samarbeid står sentralt. Dette innebærer en pedagogisk tilrettelegging av undervisning og arbeid. Resultatorientering i form av egenutvikling, samfunnsmessig bevisstgjøring og økonomisk selvstendighet er andre viktige faktorer (Urstad 2006). I den grad pengestøtte har vært knyttet til kursoppmøte, har dette ifølge prosjektleder i Kloden gjort motiveringen enklere (Moss 2006).

De ansattes kompetanse

De ansatte i prosjektene på tvers av bydelene har hatt varierende utdanning og bakgrunn. Alle rapporterer om viktigheten av en sammensatt stab hvor kombinasjonen av rett type formell kompetanse og personlig egnethet er ivaretatt. Teamleder i Sol-søm-prosjektet har forut for dette prosjektarbeidet seks års fartstid fra bistandsarbeid i Afrika, noe hun ifølge Børresen (2006) mener i visse tilfeller har virket brobyggende overfor deltakerne. Det at hun selv har bodd i Afrika, og faktisk vet noe reelt om hvordan det er der, har gjort det lettere å nå fram til deltakerne. Ifølge Klodens prosjektleder har det viktigste suksesskriteriet for Klodens arbeid bestått i å finne «de rette» personene til å gjøre jobbene. Hun skriver ifølge Moss (2006) i sin prosjektrapport at personene helst må ha mye kunnskap om arbeidsområdet, masse entusiasme og stor evne til å tenke nytt. Videre hevder hun at det ikke er slik at alle i et prosjektteam må kunne alt. Tvert om mener hun det er en fordel om folk er ulike. Lederen for et prosjekt må uansett ha visjoner for prosjektet, og samtidig evne å gi medarbeiderne frihet til å skape noe underveis i arbeidet. Gode prosjektledere og medarbeidere vil på den måten greie å motivere kursdeltakere til å møte opp og jobbe videre – selv uten økonomiske gulrøtter (Moss 2006).

Organisering av arbeidet

Et viktig suksesskriterium for Sol-søm-prosjektet var ifølge Børresen (2006) et *tett samarbeid med de øvrige tjenestetilbudene i bydelen*, som sosialsentrene, trygdekontoret, Aetat, Vahl, Rosenhof og VOX, barnevernet, leger, arbeidsmarkedsbedrifter og private arbeidsgivere. Dette gjorde det lettere å lage et individuelt tilrettelagt opplegg hvor hver deltaker fikk en tett og god oppfølging.

Rapporteringen fra Klodens arbeid framhevet viktigheten av et *lokalt forankret opplæringstiltak*. Dette ble regnet som viktig av flere årsaker. For det første fordi det ga de prosjektansatte bedre mulighet til å yte råd og hjelp til innvandrerne i hverdagslivet og til å bedre livssituasjonen generelt. For det andre fordi det bidro til at deltakerne lettere ble kjent med andre i sitt nærmiljø. Kloden har videre vært prosjektorganisert med liten administrasjon, og alle ansatte utenom lederen har jobbet direkte med brukere. Kloden var først og fremst et tilbud for dem med størst behov for ekstra hjelp; de som hadde lite eller ingen utdanning, de som var fysisk eller psykisk syke, de som manglet jobberfaring, de med lavt selvbilde og de med kombinasjoner av dette. Etniske minoriteter i bydelen med gode språkkunnskaper, høy utdanning, praksis og god selvfølelse kunne lettere nyttiggjøre seg de ordinære veiene inn til arbeidslivet gjennom Aetat, Rosenhof eller annen voksenopplæring. Det at Kloden hadde *mange ulike prosjekter og mange aktiviteter* deltakerne kunne koples til, gjorde det enklere å lage skreddersydde opplegg for den enkelte, og lengre løp for deltakere som trengte det.

Utfordringer underveis

I den grad evalueringene rapporterer om utfordringer knyttet til prosjektgjennomføringen under delmål 1, er det knyttet til to forhold; individuell tilrettelegging av tilbudet og problemer knyttet til brukerne som rekrutteres til prosjektene.

Børresen (2006) siterer teamleder på Sol-søm i sin evaluering av satsingen i Gamle Oslo: «De metodiske utfordringene består i at deltakerne har svært ulike funksjonalitysnivåer. Man prøver å imøtekomme deltakerne på deres eget funksjonsnivå. Det løses ved at elevene i enkelte timer settes sammen i små grupper. Både norsklærerne og opplæringskonsulentene har viktige roller her, og samarbeidet dem imellom er viktig. Eksempler på grupper kan være å arbeide med uttaletrening, skrivetrening eller jobbe spesielt med former av verbet. Noen er helt 'blanke' når det gjelder å bruke data og trenger en langsom tilnærming. Man opplever at elevene føler seg tryggere i små grupper og gir uttrykk for at de lærer mer. Hvis flere av deltakerne har praksis i dagligvarebutikk, kan det være aktuelt med butikk-kurs der det arbeides spesielt med terminologien i butikkfaget.» (Børresen 2006:23)

Videre har en stor del av brukerne av kvalifiseringstiltakene blitt rekruttert av sosialsentrene. Dette er gjerne klienter med vilkår. Enkelte av disse har hatt problemer med å overholde vilkårene. I slike tilfeller har det gått med mye tid på samtaler og

kommunikasjon omkring det å forklare regler og rutiner for brukerne. Selve rekrutteringen har også i perioder vært en utfordring, særlig i Gamle Oslo. På den ene siden har det vært en selvrekruttering, og prosjektene har fått henvisninger fra det øvrige tjenesteapparatet. Mange av søkerne har imidlertid hatt for dårlige språkferdigheter til å kunne følge kursene, og ville bedre kunnet nyttiggjøre seg andre tilbud. Flere har dessuten en livssituasjon som vanskelig lar seg kombinere med kursdeltakelse. Dette har gjort det vanskeligere å få deltakerne til å gjennomføre kursene og på den måten kvalifisere seg til arbeidslivet. I Gamle Oslo har fokuset under delmål 1 gradvis blitt flyttet fra generell livsmestring til mer arbeidsrelatert kursing. Dette har medført at det har blitt stilt stadig større krav til at deltakerne må tilfredsstille visse krav for å kunne delta i kursene.

Hvilke prosjekter lever videre – og i hvilken form?

I august 2004 ble Alfa-prosjektet, som opprinnelig var for menn, og Sol-søm/MIKKS, som var rettet mot kvinner, slått sammen til Kvalifiseringstiltak for minoritetsspråklige i bydel Gamle Oslo. Dette er nå et fellestiltak for kvinner og menn med minoritetsspråklig bakgrunn. Kvalifiseringstiltaket for minoritetsspråklige er blitt et fast tiltak. Utfordringen er ifølge Børresen (2006) finansieringen. Foreløpig finansieres det via tiltaksmidler fra Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. Tiltaket faller inn under de prioriterte områder i bydelen, og inn under politisk prioriterte områder. Målgruppen er arbeidsledige, minoritetsspråklige sosialklienter som ikke har rettigheter i introduksjonsprogrammet.¹⁹ Aktuelle kandidater henvises av sin saksbehandler på sosialkontoret til Servicekontoret for arbeid og kvalifisering, som videreformidler henvisningene til prosjektet. Brukerne er dessuten mer ensartete i den forstand at alle har sosialhjelp som hovedinntekt, og mange har tilleggsproblematikk. Mye av metodikken som ble benyttet i Sol-søm- og Alfa-prosjektene, er beholdt, blant annet det at brukerne får en tett og helhetlig oppfølging. Ifølge teamleder ved kvalifiseringstiltaket har imidlertid de svakeste deltakerne tapt en del på at håndverk og forming er blitt erstattet av teoretisk stoff om samfunn og arbeidsliv, og at dette er en utfordring de må ta med seg videre (Børresen 2006).

¹⁹ Fra 01.09.2004 har alle nyankomne innvandrere som kommer til Norge, med behov for kvalifisering, rett og plikt til et toårig introduksjonsprogram. Målet er at de skal få en innføring i samfunnskunnskap, norsk språkopplæring og både teoretisk og praktisk innføring i arbeidslivet. Rett og plikt omfatter bosatte etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunene i løpet av de siste to år, i alderen 18–55 år. De bosatte må ha bakgrunn som asylsøkere, overføringsflyktninger, ha fått opphold på humanitært grunnlag, fått kollektiv beskyttelse eller ha familieinnvandet med person som har en bakgrunn som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Kommunene kan selv velge om de ønsker å gi tilbud om introduksjonsprogram også til innvandrere som faller utenfor disse gruppene.

I 2004 ble Kloden i Sagene bydel formelt slått sammen med Servicekontoret til Utviklingssenteret. Dette senteret skal i framtiden ta seg av bydelens behov for praktisk norskundervisning, avklarende kurs og kvalifisering gjennom praksis. Utfordringen blir ifølge evalueringen fra Sagene (Moss 2006) å ta med det beste fra begge steder. Deler av Klodens virksomhet vil bli videreført innenfor Utviklingssenterets rammer. Dette gjelder lavterskel og tilpasset norskundervisning, det vil si undervisning som er tilpasset personer med lærevansker og helseproblemer, samt undervisning der norskopplæring kombineres med praksisplass. Dette blir opprettholdt fordi bydelen ser at det er behov for et lavterskeltilbud i norskundervisningen lokalt. Behovet for avklaring og treningsarenaer gjør at Klodens kantineprosjekt har blitt til en arbeidstreningsarena for yrkeshemmede med både etniske nordmenn og innvandrere som deltakere. Innsatsen med ernæringsinformasjon er også integrert i den øvrige undervisningen. Arbeidet framover vil rette søkelyset mot å skaffe kursdeltakerne et fotfeste i arbeidslivet. Utviklingssenteret satser dessuten tungt når det gjelder dem som faller utenfor arbeidslivet av helsemessige årsaker. Fra 1. januar 2004 har dessuten Utviklingssenteret gjennom det såkalte oppgavedifferensieringsprosjektet overtatt ansvaret for tilbudet om arbeidsmarkedstiltak til personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde fra Aetat (Moss 2006).

Mangelsgården og Prindsekjøkkenet i Grünerløkka bydel har beholdt den samme målgruppen de har hatt hele tiden, og snekkerverkstedet er fortsatt i drift (Urstad 2006).

Fruktbare arbeidsmetoder innenfor delmål 2

Både Gamle Oslo og Grünerløkka har hatt en ambisiøs satsing for å få på plass et bedre samarbeid og mer kontakt på tvers av etater med henholdsvis STA-prosjektet og Kontaktprosjektet. Da disse prosjektene har hatt et nokså likt fokus, og en del like erfaringer, vil disse behandles for seg i gjennomgangen under. I Sagene bydel har satsingen under dette delmålet bestått i to grønt- og vedlikeholdsprosjekter som ligger i grenselandet mot nærmiljøsatsingen under Handlingsprogrammet; Grønt- og vedlikeholdsprosjektet og Taggbusters. Disse har lite til felles med STA-prosjektet og Kontaktprosjektet, men ligner til gjengjeld en del på Bydelsrusken-prosjektet i Grünerløkka bydel. I denne gjennomgangen av fruktbare arbeidsmetoder vil derfor prosjektene i Sagene bydel og Bydelsrusken behandles under ett.

a) STA-prosjektet og Kontaktprosjektet

Nyttige arbeidsmetoder

Begge prosjektene har i stor grad tatt utgangspunkt i de muligheter og tiltak som allerede fantes i bydelene, men har systematisert arbeidet slik at mulighetene kunne utnyttes mer effektivt. Kontaktprosjektet ble satt inn som et målrettet tiltak basert på problemene som ble kartlagt gjennom Dimensjoneringsprosjektet.²⁰ Med dette som et utgangspunkt kunne innsatsen skreddersys og planlegges godt i forhold til målgrupper og behov. Dette synes å ha vært viktig for at prosjektet langt på vei har lyktes i å nå sine målsettinger (Urstad 2006).

Både Urstad (2006) og Børresen (2006) peker på det *tverretatlige samarbeidet* som en suksessfaktor i seg selv. Trygdekontor, Aetat og sosialsenter har samarbeidet om innhenting av nødvendig dokumentasjon og kartlegging av den enkelte brukers rettigheter. I tillegg har prosjektene hatt bred kontakt med leger/helsevesen, skoler/ arbeidsgivere og med psykiatrien. Prosjektene har således dratt veksler på de ressurser stat og kommune har å tilby med tanke på oppfølging i ulike attføringstiltak, i form av praktisk oppfølging, psykiatrisk oppfølging, vilkårsetting og motiveringsarbeid. Dette har ifølge bydelsevalueringene ført til bedre kunnskapsoverføring mellom de ansatte, og raskere avklaring av trygderettigheter i enkeltsaker. Ifølge Urstad (2006) har ansatte på trygdekontoret i Grünerløkka bydel uttalt at de gjennom arbeidet som er gjort i forbindelse med Kontaktprosjektet, har fått bedre innblikk i og forståelse av hvordan sosialtjenesten fungerer. Samarbeidet med legene i bydelen har også vært helt avgjørende for resultatene i prosjektene. Den har muliggjort god oppfølging av klienters helse- og psykososiale situasjon, og gjennom dette bidratt til at en rekke klienter har fått avklart sin tilhørighet i forhold til arbeidsmarked, sosialetat og trygdeetat.

Det å *jobbe prosjektorientert over tid* har ifølge Urstad (2006) og Børresen (2006) gitt de involverte aktørene ro til å fokusere på oppgavene de skal gjøre, og finne fram til de gode løsningene. De framhever begge hvor viktig det å jobbe tverrfaglig innenfor et avgrenset saksfelt over tid har vært for muligheten til å gjøre gode kartlegginger av brukerne og grundige saksforberedelser. En annen viktig forutsetning for å lykkes, sett fra trygdekonulentenes side, har ifølge Urstad (2006) vært at de ikke har hatt ansvar for arbeidet med klientenes økonomi og øvrige saksbehand-

²⁰ I 1995 hadde sosialtjenesten et betydelig merforbruk av sosialhjelp og byrådet bevilget 2 millioner kroner til Grünerløkka-Sofienberg bydel (Byrådssak 127/96). Hensikten var å foreta en analyse av årsakene til merforbruket, samt å utvikle nye tiltak. Bydelen etablerte et eget prosjekt kalt «Dimensjoneringsprosjektet». Kunnskapen fra dette danner grunnlaget for «Kontaktprosjektet», som ble etablert i 1998 med finansiering fra Handlingsprogram for Oslo indre øst (Urstad 2006).

lingsoppgaver. Arbeidet til trygdekonsulentene har ifølge Urstad vist seg å være et viktig supplement til det arbeidet som gjøres på sosialsentrene.

Et annet viktig element som trekkes fram i begge evalueringsrapportene, er *aktiv brukermedvirkning*, og det å sette av nok tid til hver bruker. Det har vist seg å være viktig å bruke tilstrekkelig med ressurser og ta høyde for at utredning og oppfølging av langtidsklienter tar tid. Ifølge Børresen (2006) har nettopp ansvarsforholdet overfor brukeren hele veien stått i fokus i arbeidet, og det har vært viktig at alle involverte i prosjektet har tatt ansvar for klient/bruker i fellesskap. Hun mener at det å ta brukerne på alvor og ta utgangspunkt i den enkeltes ståsted og livsopplevelser, er helt vesentlig for å lykkes i denne type arbeid.

De ansattes kompetanse

Nettopp fordi prosjektene er tverrfaglige i sin natur, har naturlig nok de ansatte i prosjektene hatt ulike ståsteder og ulik utdanningsbakgrunn. STA-prosjektet i Gamle Oslo bestod av fem medarbeidere med tilhørighet i Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. De ansatte fra Aetat og sosialtjenesten hadde med unntak av én sosionom, samfunnsvitenskapelig universitetsutdannelse. Fra trygdeetaten ble det rekruttert personer med lang erfaring fra etaten. At gruppen var stabil og hadde liten utskiftning, har ifølge Børresen (2006) sannsynligvis hatt en positiv virkning på det arbeidet som er gjort.

Bemanningen i Kontaktprosjektet i Grünerløkka bydel besto av en prosjektleder, en koordinator for sysselsetting/kvalifisering, en koordinator for trygd, tre sysselsettingskonsulenter og tre trygdekonsulenter. Kontaktprosjektets ledelse ble plassert på Akerselva sosialsenter, sammen med to sysselsettingskonsulenter og to trygdekonsulenter. En sysselsettingskonsulent og en trygdekonsulent ble plassert på Schous sosialsenter. Kontaktprosjektet har hovedsakelig hatt ansatte med sosialfaglig bakgrunn, men også personer med juridisk og pedagogisk utdanning. De fleste av de ansatte hadde arbeidserfaring fra sosialkontor. Nettopp det at prosjektene la opp til helhetlig tenkning med fokusering på helse og samarbeid mellom ulike aktører, synes å ha vært en viktig suksessfaktor (Urstad 2006).

Organiseringen av arbeidet

Prosjektene har som vi har nevnt flere ganger, vært organisert som tverretatlige samarbeid på tvers av etater. Det som ifølge Børresen (2006) synes å ha vært unikt i STA-prosjektet i bydel Gamle Oslo, var at kommunen kunne lønne en medarbeider på arbeidskontoret og en medarbeider fra trygdekontoret, og at disse ble helt fristilt til å prioritere prosjektets klienter. STA-medarbeiderne hadde fellesmøter minst én gang per uke, og jobbet dessuten samtidig med hver enkelt klient. Dette økte kommunikasjonen mellom dem, og førte til gevinster både når det gjelder kvaliteten på arbeidet som ble gjort i forhold til hver enkelt klient, og tidsmessig effektivitet

(Børresen 2006). Erfaringer fra STA-prosjektet i Gamle Oslo har ifølge Børresen (2006) vist at nettopp bruk av tverretatlig møtefora, både når det gjelder å drøfte enkeltsaker, felles samtaler med brukere samt drøfting av generelle spørsmål på tvers av etatsgrenser har vist seg nyttig. Dette er en arbeidsform som er ressursbesparende og som raskere fører fram til riktige løsninger (Børresen 2006).

I Grünerløkka bydel ble det på initiativ fra Kontaktprosjektet utarbeidet og inngått en formell samarbeidsavtale mellom bydelen, trygdekontoret og Aetat. Samarbeidet involverte alle nivåer i organisasjonene; ledere, mellomledere og saksbehandlere. Kontaktprosjektet representerte i denne sammenhengen sosialsentrene. Den første avtalen ble undertegnet juni 1999. Samarbeidsavtalen har i første omgang vært medvirkende til bedre kommunikasjon og gjensidig kunnskap mellom partene, hvilket må ses som en absolutt forutsetning for et bedre og tettere tverretatlig samarbeid. Samarbeidet har ifølge Urstad (2006) fungert meget godt basert på tilbakemeldinger fra legene, sosialtjenesten og brukerne.

Utfordringer underveis

En viktig utfordring i begge prosjektene har vært *mangelen på et godt registrerings-system*. Øverås (2001) konkluderte i sin evalueringsrapport fra STA-prosjektet at prosjektgruppen burde bli tilført nødvendige ressurser for å utvikle datakompetanse og en egen klientdatabase som var felles for alle de involverte etatene. En slik database ble forsøksvis igangsatt, men ble aldri tatt ordentlig i bruk. En av årsakene til det var at det ble sett som uhensiktsmessig med ytterligere et dataverktøy ved siden av de registreringsverktøyene hver og en etat allerede brukte.

Grünerløkka har erfart noen av de samme problemene knyttet til registrering av klienter. I Kontaktprosjektet ble det etablert et registreringssystem som ifølge Urstad (2006) ikke var særlig godt tilpasset denne typen arbeid. Deltakerregistreringen har vært begrenset til en mer statistisk oppfølging knyttet til rapportering. De utredningene som er blitt foretatt av prosjektet, kan dessuten i liten grad benyttes av andre, og datagrunnlaget som finnes, har store mangler. Utvikling av nye gode arbeidsverktøy bør derfor, ifølge Urstad (2006), være et prioritert område framover.

En annen utfordring har fulgt i kjølvannet av det tverretatlige samarbeidet. Ifølge Børresen (2006) har det vært faglige diskusjoner som følge av profesjonsforskjeller og også uenighet når det gjelder hvor grensen går for hvilken etat som skal involveres når. Hun peker også på at samarbeidet har medført merarbeid for enkelte etater og behov for innarbeiding av nye arbeidsrutiner, noe som har vært en tidkrevende prosess. «Slik sett har flere i bydelen tidvis opplevd både psykiatrien, Aetat og trygdeetaten som flaskehalser eller propper i systemet,» skriver Børresen i sin evalueringsrapport (Børresen 2006:40). Et annet til tider negativt aspekt ved det tverretatlige samarbeidet har vært at den enkelte medarbeider av og til kan ha følt seg litt på utsiden i forhold til egen etat. Dette har imidlertid ifølge Børresen (2006) langt på vei blitt

overskygget av de gode mulighetene for å gjøre et kvalitativt godt arbeid som en følge av de vide fullmaktene prosjektmedarbeiderne fikk fra moderatene.

Urstad (2006) peker på at mangelfull finansiering fra Aetat²¹ til tider har vært et problem. På kort varsel er det blitt opprettet nye tiltak i perioder når Aetat har fått ekstra midler, og tilsvarende har nye tiltak måttet avsluttes når pengene er blitt redusert i neste periode. Bydelen har flere ganger måtte lønne kursdeltakere med sosialhjelp for at disse skulle kunne gjennomføre påbegynte opplegg. Dette har medført ekstraarbeid for bydelen, i tillegg til at det har gått utover kursdeltakerne.

Hvilke prosjekter lever videre – og i hvilken form?

Det videreføres en STA-konsulent i bydel Gamle Oslo, med tjenestested Sosialtjenesten Grønland. Stillingen betjener hele bydelen. Konsulenten deltar i det daglige arbeidet ved sosialtjenesten og deltar jevnlig i tverretatlige samarbeidsmøter og bistår saksbehandlerne i dette arbeidet. Det har vært et uttalt mål for Aetat, trygdekontor og sosialtjenesten i bydelene at tverretatlige møter avvikles regelmessig. Tilbakemeldingene fra samtlige etater er at de ønsker disse arenaene for felles drøfting av enkeltsaker og generelle problemstillinger (Børresen 2006). STA-konsulenten videreføres foreløpig for ett år og ved ett tjenestested. Hva som skjer etter perioden med indre øst-midler, er foreløpig usikkert. Uansett har som nevnt Gamle Oslo bydel og Senter for Arbeid og Kvalifisering blitt med i et prøveprosjekt med kommunal oppgavedifferensiering hvor denne tverretatlige tenkningen og måten å jobbe på, vil bli videreført. Også Sagene bydel inngår i dette forsøket.

Finansieringen av Kontaktprosjektet over Handlingsprogrammet ble avsluttet i 2003. Satsingen ble videreført gjennom Jobbsenteret i bydelen. Prosjektleder, syssettingskoordinator, trygdekoordinator og syssettingskonsulenter flyttet i september 2000 ut av sosialsentrene, og etablerte Jobbsenter på Prinds Christian Augusts Minde (PCAM) i Storgata 36 i Oslo. Trygdekonsulentene ble igjen på sosialsentrene, men fortsatte å være en del av Kontaktprosjektet. Til tross for at Grünerløkka bydel ikke er en av pilotbydelene i Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, har det tverretatlige samarbeidet fortsatt inn i 2006 (Urstad 2006).

²¹ Aetat får sine rammer tildelt normalt for seks måneder om gangen, og disse blir justert ut fra endringene i arbeidsmarkedet. I perioder blir de tilført ekstra midler, mens de andre perioder må kutte aktiviteten.

b) Bydelsrusken, Taggbusters og Grønt- og vedlikeholdsprosjektet

Nyttige arbeidsmetoder

En viktig faktor som trekkes fram av dem som har vært ansvarlige for disse prosjektene, er *tidsaspektet*. Arbeidet med denne typen brukere tar tid, og resultater oppnås på lang sikt. Bydelsrusken i Grünerløkka bydel har ifølge Urstad (2006) brukt flere år på å finne fram til den formen det har i dag, og resultatet er i hovedsak basert på prøving og feiling. Gjennom å ta lærdom fra det som lykkes, bygges det på sikt opp et system som er meget god tilpasset virkeligheten – og derfor fungerer det i praksis (Urstad 2006).

Tett oppfølging av deltakerne underveis i prosessen framstår som en annen viktig suksessfaktor i denne typen prosjekter. Grønt- og vedlikeholdsgruppens arbeidsledere i Sagene bydel ga for eksempel deltakerne kontinuerlig oppfølging under utførelsen av ulike arbeidsoppgaver. Det ble dessuten brukt mye tid til sosial trening og ulike dagligdagse rutiner som tolking av brev/vedtak, mellomkollegialt samkvem samt en innføring og gjennomgang av skrevne og uskrevne regler i normalt arbeidsliv. En dag i uken var satt av til egenaktivitet på jobbverkstedet ved Servicekontoret. Her fikk deltakerne anledning til å finne fram til ledige stillinger, fikk veiledning i jobbsøkerprosessen og fikk om nødvendig hjelp til å skrive jobbsøknader og utforme en CV. Prosjektet Taggbusters i Sagene bydel var i større grad rettet mot ungdom, og metodene var i større grad knyttet til oppdragelse og kvalifisering. Oppdragelsesaspektet gikk ut på at ungdommene ble fulgt opp og lært opp til å takle en mer strukturert hverdag. I de tilfeller der ungdommene var henvist etter behandling i konfliktrådet, fikk de føle på kroppen at deres handlinger fikk konsekvenser. Ungdommene ble også bevisstgjort på forsøpling og sitt forhold til lokalmiljøet. Kvalifiseringsaspektet innebar at ungdommene lærte om arbeidslivets regler og tilegnet seg kunnskaper om hvordan tagging kan fjernes på ulike overflater både inne og utendørs, hvordan det tekniske utstyret som kjemikalier, maskiner og vaskemidler skulle brukes, og nødvendigheten av å bruke sikkerhetsutstyr (Moss 2006).

De ansattes kompetanse

Vi har ingen inngående beskrivelse av prosjektmedarbeidernes kompetansebakgrunn. I denne typen prosjekter vil det imidlertid ifølge Urstad (2006) være åpenbart at prosjektansvarliges og øvrige medarbeideres personlige egnethet og engasjement vil være vel så viktig for å oppnå resultater, som faglig utdanningsbakgrunn.

Organiseringen av arbeidet

Bydelsrusken samarbeider med bydelens Jobbsenter og det er utviklet og distribuert en egen serviceerklæring for denne tjenesten. Det tas direkte kontakt med næringsdrivende og beboere for å motivere og bistå i arbeidet. Prosjektet er organisert som

et lavterskeltilbud og er meget fleksibelt både når det gjelder lengde og antall timer per uke. De aller fleste kan begynne på dagen i tiltaket (Urstad 2006). Grønt- og vedlikeholdsprosjektet i Sagene bydel ble administrert fra Servicekontoret. Prosjektet hadde en prosjektleder og flere arbeidsledere. Det var mye samarbeid mellom disse og tiltakskonsulentene som var ansatt ved Servicekontoret. Taggbusters hadde administrativ tilknytning til Torshovdalen Aktivitetshus. I begge prosjektene har det vært mye tverrfaglig samarbeid både når det gjelder rekruttering og oppfølging av deltakerne underveis (Moss 2006).

Utfordringer underveis

Ingen av prosjektene har rapportert om spesielle utfordringer underveis i prosjektarbeidet.

Hvilke prosjekter lever videre – og i hvilken form?

Bydelsrusken videreføres i den form det har i dag. De to prosjektene Taggbusters og Grønt og vedlikehold ble som nevnt slått sammen til Grønn patrulje i 2003. Bakgrunnen var ifølge Moss (2006) et ønske om å samle to prosjekter innen bydelen som gjorde mye av det samme. Fra 2005 ble prosjektet flyttet til Sagene samfunnshus, og styres nå derfra. Patruljen er i 2005 overført til en avdeling med ansvar for bydelens parker og uteplasser, og vil spisse kompetanse og arbeidsoppgaver inn mot dette. Samarbeidet med Barn- og ungeavdelingen om arbeidstrening for unge arbeidstakere vil bli videreført. Grønn patrulje lever videre med ny forankring i Samfunnshuset. Samtidig er det igjen blitt opprettet en ny arbeidstreningsgruppe, «Servicegruppa», styrt av den gamle lederen for grønt- og vedlikeholdsprosjektet (Moss 2006).

Fruktbare arbeidsmetoder innenfor delmål 3

Prosjekt Ungdomsmedarbeider er det eneste prosjektet som faller inn under delmål 3 i denne evalueringen. Grünerløkka har som tidligere nevnt, gjennomført et tiltak kalt Miljøkorpset, som til dels faller inn under delmål 3s målsettinger og retter seg mot dette delmålet målgruppe. Dette prosjektet vil derfor også bli kommentert enkelte steder under denne gjennomgangen.

Nyttige arbeidsmetoder

Brukermedvirkning har stått sentralt i prosjektene. Et overordnet mål i Ungdomsmedarbeider-prosjektet har ifølge Børresen (2006) vært at det stilles krav til at brukeren nyttiggjør seg og følger opp de tiltak som blir igangsatt. I Miljøkorpset i Grünerløkka

bydel har den enkelte deltaker vært med på å kartlegge egne muligheter og behov samt å utarbeide et opplæringsopplegg i forhold til behov. På denne måten skulle den enkelte bli bevisst egne ressurser og bli med på å utvikle disse (Urstad 2006). *Tett oppfølging* av brukerne underveis har også vært svært viktig.

Videre har det også i disse prosjektene vært mye *samarbeid på tvers av etater*, for eksempel med Aetat og sosialtjenesten. Ungdomsarbeideren i Gamle Oslo har samarbeidet med Aetat i tilfeller hvor det har vært aktuelt for en bruker å gå over på yrkesrettet attføring, i forbindelse med å skaffe tiltak og arbeidsplasser og i de tilfeller det foreligger dagpengerettigheter. Tiltaket har rekruttert deltakere via sosialtjenesten, og har hatt regelmessige møter ved mottakskontoret. Dette har blitt gjort for å sikre at ungdom som møter opp ved mottakskontoret, og som kan ha nytte av samtaler med ungdomsmedarbeider, får dette. Miljøkorpset i Grünerløkka bydel har samarbeidet med barnevernets ungdomsteam for å delta tidligere i den prosessen som skal ivareta elevens skolemuligheter. Det har også vært tett samarbeid med psykiatriske institusjoner som Tøyen DPS, Psykiatrisk ungdomsteam og Trondheimsveien (Thorvald) dagsenter.

Miljøkorpset har lagt opp til et *lavterskeltilbud* hvor det i liten grad har blitt benyttet skriftlige avtaler og planer. Reglene har dessuten vært få og konkrete. Det har videre blitt lagt opp til en alternativ opplæringsstrategi hvor ressursutvikling gjennom aktiv deltakelse i ulike aktiviteter knyttet til miljø og økologi har stått sentralt. Mindre vekt har blitt lagt på formell opplæring og arbeidspraksis, som ofte arbeidsledig ungdom mangler. Opplæring har blitt gitt hos forskjellige arbeidsgivere eller gjennom Miljøkorpsets verksteder. Dette har dreid seg om håndverksmessige oppgaver som reparering av møbler og miljøsykler eller rehabilitering av verneverdige og andre lokaler, vedlikehold av verkstedene og bydelens levende museum. Økologisk arbeid omhandler kildesortering og gjenvinning, økologisk hagebruk med kompostering, håndlaget papir, alternative energiforsøk, miljøprosjekter, HMS med mer (Urstad 2006).

De ansattes kompetanse

Som nevnt tidligere i rapporten, legges det sterk vekt på de ansattes egnethet i denne typen arbeid. Ifølge Urstad (2006) er Miljøkorpsets suksess for eksempel i stor grad knyttet til lederens personlige engasjement og egenskaper. Hun har ifølge Urstad gjennom hele perioden vært en pådriver når det gjelder tiltakets sterke miljøprofil og interesse overfor ungdommen. Han skriver i sin rapport at «Tiltaket er på mange måter hennes i kraft av sin person, og videre gjennomføring lar seg vanskelig overføre til andre» (Urstad 2006:34).

Organiseringen av arbeidet

I Gamle Oslo ble det i år 2000 ansatt en ungdomsmedarbeider som skulle fokusere særlig på denne målgruppen. Medarbeideren ble ansatt og hadde tilhørighet i Servicekontoret, bydelens kontor for arbeid og kvalifisering. Fram til 2003 ble det av HOIØ finansiert en stilling til dette tiltaket. Fra og med 2003 var det grunnet økt rekruttering og arbeidsmengde behov for ytterligere en halv stilling. Denne stillingen har blitt finansiert av midler fra forsøket med kommunal oppgavedifferensiering (Børresen 2006).

Utfordringer underveis

Ungdomsmedarbeideren har også fungert som bydelens oppfølgingstjeneste, det vil si at han har ansvaret for den gruppen ungdommer som faller ut av videregående utdanning. Han har etter beste evne forsøkt å finne fram til et passende tilbud for disse ungdommene, gjerne i samarbeid med Aetat. Skoletjenesten har kommet med henvendelser og ungdomsmedarbeideren har så kontaktet de ungdommene som har tilhørighet til bydelen. Dette har imidlertid bare dreid seg om cirka fem henvendelser i året. Ifølge ungdomsmedarbeideren kunne det nok vært flere dersom han hadde vært mer offensiv selv. Aktiviteten har blitt noe begrenset på grunn av stor pågang fra eldre ungdom. Prosjektet har dermed en utfordring når det gjelder å nå ut i større grad til denne gruppen ungdommer (Børresen 2006).

Hvilke prosjekter lever videre – og i hvilken form?

Arbeidet som er igangsatt av ungdomsmedarbeiderne, videreføres. Tiltaket faller inn under sentrale satsingsområder for Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, og dermed også prioriterte områder i bydelen. Tiltaket består fra og med 2005 av to medarbeidere, én finansiert gjennom forsøket med kommunal oppgavedifferensiering, og som tidligere én gjennom HOIØ-midler. Det er opprettet en stilling ved Senter for Arbeid og Kvalifisering (SAK), som kun driver tilrettelegging og framskaffelse av praksisplasser. Dette er ifølge Børresen en viktig ressurs for å finne gode praksisplasser og vedlikeholde kontakten med arbeidsgivere. Finansieringen framover er imidlertid noe usikker utover perioden med midler fra Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering og Handlingsprogram for Oslo indre øst (Børresen 2006). Miljøkorpset videreføres i den form det har i dag (Årsrapport for Handlingsprogrammet 2004).

Veien videre – utfordringer i kvalifiseringsarbeidet

Gjennom satsingen på området arbeid og kvalifisering er det etter vår oppfatning utviklet mye verdifull kompetanse både hva gjelder effektive arbeidsmetoder overfor de aktuelle målgruppene, og konkrete erfaringer med hensyn til det å samarbeide tett på tvers av etater. En svært viktig utfordring for bydelene blir dermed å beholde og videreutvikle denne kompetansen som er opparbeidet, og dra det med seg videre inn i det arbeidet som følger av Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, som Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo er med på, og den kommende NAV-reformen.²² Omorganiseringen av Aetat og trygdekontorene og samordningen med sosialtjenesten som nå er i gang, vil utvilsomt være av stor betydning for det videre arbeidet med målgruppene innenfor Handlingsprogrammets hovedmål 4 i årene framover. Gjennom Handlingsprogrammet er det etablert viktige kontaktpunkt og samarbeid som gir et godt utgangspunkt for dette arbeidet. Både STA-prosjektet i Gamle Oslo og Kontaktprosjektet i Grünerløkka bydel bygger på mange av de samme ideene som NAV-reformen. NAV-samarbeidet vil samtidig stille bydelene overfor nye utfordringer i forhold til både organisering og ansvarsfordeling mellom stat og kommune.

En annen sentral utfordring framover er knyttet til økonomi. Bydelene rapporterer alle om en vanskelig og trang økonomisk situasjon. Etter bydelsreformen har det for eksempel i Grünerløkka bydel skjedd en bedring av levekårene for befolkningen, noe som har ført til reduserte overføringer, som igjen har ført til kutt i bydelens tjenestetilbud, noe som paradoksalt nok ganske raskt kan føre til en forverring av levekårene igjen for satsingens målgrupper (Urstad 2006). Utfordringen for bydelene blir med andre ord å kunne opprettholde et godt kvalifiseringsarbeid også i perioder med knappe ressurser. I en slik situasjon må det jobbes bevisst for å opprettholde det kunnskapsnivået, engasjementet og motivasjonen som er ervervet gjennom den flerårige satsingen under Handlingsprogrammet. Når Handlingsprogrammet ikke lenger yter økonomisk støtte til de ulike prosjektene, vil mange tiltak stå overfor en usikker framtid. I Gamle Oslo bydel er det for eksempel stor usikkerhet knyttet til hvordan bydelen og de videregående skolene skal kunne opprettholde tilbudene overfor ungdom når Handlingsprogrammet avsluttes. Usikkert finansieringsgrunnlag kan ha negativ innvirkning på evnen til å drive langtidspanlegging og opprettholde kontinuitet i arbeidet blant de ansatte i bydelene.

²² Oslo kommune ønsker at alle bydelene i Oslo skal få anledning til å innføre Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. Stortinget skal ta stilling til saken sommeren 2006.

Oppsummering

En svært viktig brikke i arbeidet med å styrke disse målgruppenes mulighet til å delta i arbeidslivet er å bidra til at de får større tro på seg selv gjennom å oppleve at de mestrer noe. Det å ha en stab bestående av mennesker med en sammensatt kunnskapsbakgrunn synes derfor å ha vært viktig for å nå ut til målgruppene. I mange tilfeller synes det sågar som om personlig egnethet og entusiasme i forhold til de aktuelle problemstillingene og målgruppene har vært viktigere i den daglige kontakten med brukerne, enn krav til en bestemt type formell faglig kompetanse.

Tid og prosessorientering er to svært viktige stikkord i denne sammenheng. Under Handlingsprogrammet har en rekke medarbeidere i de tre bydelene fått anledning til å jobbe fokusert og prosjektorientert innenfor trygge finansielle rammer over tid. Dette har gitt prosjektmedarbeiderne og brukerne en gyllen mulighet til å prøve og feile over tid – og i fellesskap finne fram til de gode arbeidsmetodene.

Vi finner en rekke fellesnevnerer på tvers av de tre delmålene, prosjektypene og bydelene hva gjelder tilnærminger og arbeidsmetoder som har vist seg å være fruktbare. For det første har alle bydelene erfart at samarbeid med andre involverte relevante kontaktpersoner og instanser er nyttig, blant annet ved at det kan føre til riktigere og mer effektiv bruk av ressurser. Alle de omtalte prosjektene har, om enn i noe ulik grad, maktet å skape en arena for tverrfaglighet, for overføring av kompetanse og for utveksling av kunnskap. Målgruppene under hovedmål 4 er alle grupper som har et særlig behov for lavterskeltilbud som innbyr til trygghet, og kort avstand mellom tilbydere og brukere. Særlig når det gjelder det å kunne tilby skreddersydde, individuelt tilrettelagte opplegg for den enkelte bruker, og å kunne gi brukerne tett og helhetlig oppfølging underveis, har tverretattlig samarbeid vist seg å være en viktig nøkkel til suksess. De ulike målgruppene har selvsagt noe ulike behov for tilrettelegging og former for læring. Uansett synes det som om det å etablere ulike kombinasjoner av teoretisk og praktisk opplæring er gunstig for en stor andel av brukerne. Bydelenes utfordring videre blir å plukke ut det beste fra det som er gjort i løpet denne tiårsperioden, og videreføre det innenfor bydelenes ordinære drift.

5 Har satsingen ført til levekårsforbedringer?

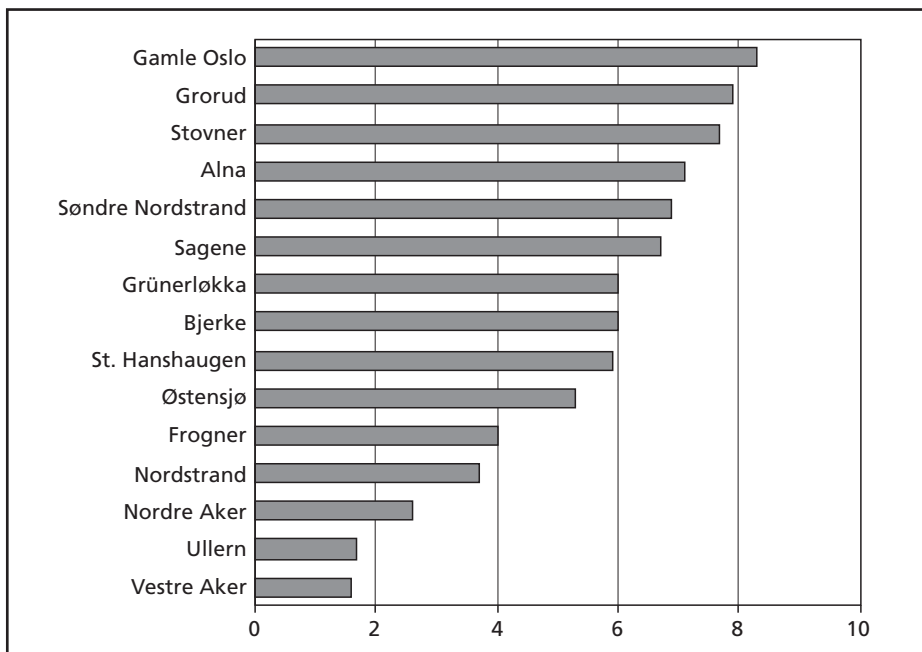
Som vi presiserte innledningsvis, er det vanskelig, for ikke å si umulig, å isolere effekter av satsingen innenfor arbeid og kvalifisering alene, i forhold til eventuelle levekårsforbedringer for målgruppene innen de tre delmålene. Som vi har sett, har også flere av satsingsområdene innenfor Handlingsprogrammet operert i skjæringspunktet mellom flere av programmets hovedmål, både når det gjelder målsettinger og målgrupper. Positive resultater innenfor ett satsingsområde vil således også kunne føre til positive effekter på et annet område. For det andre vil eventuelle levekårsforbedringer kunne ha en rekke andre årsaker som ligger utenfor Handlingsprogrammets rammer. For eksempel vil konjunkturer på arbeidsmarkedet, trender når det gjelder utdanning, flyttemønstre, gentrifiseringsprosesser²³ i enkelte bydeler og andre faktorer kunne spille en vel så viktig rolle. I dette kapitlet vil vi først stadfeste hvorvidt det har skjedd en forbedring i levekårene til målgruppene som omfattes av Handlingsprogrammets hovedmål 4. Vi vil deretter drøfte nærmere hvorvidt endringene kan tilskrives satsingen i Handlingsprogrammet eller om de kan ha andre årsaker.

Levekårsforbedringer i Oslo indre øst

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en levekårsindeks for 2005, laget av summen av bydelenes skåre på utvalgte indikatorer. Indeksen er basert på følgende åtte indikatorer: sosialklienter, dødelighet, uføretrygding, attføring, vold, arbeidsløshet, overgangsstønad for enslige forsørgere og lav utdanning. Alle indikatorene teller like mye, og plassering på indeksen gir et bilde av bydelenes skåre på de ulike indikatorene. Beste mulige skåre er 1, mens dårligste skåre er 10. Vi ser av figur 5.1 at det er minst levekårsproblemer i indre og ytre by vest, mens bydelene i Groruddalen, Søndre Nordstrand og bydelene i indre øst gjennomgående skårer dårligere langs en rekke av de indikatorene som inngår i indeksen.

²³ Begrepet «gentrifisering» ble første gang brukt av sosiologen Ruth Glass i 1964. Begrepet viser til et fysisk, sosialt, økonomisk og kulturelt fenomen i store byer. Det innebærer kort og godt at tradisjonelle arbeiderklasseområder i indre bykjerne får stadig flere velutdannede middelklassebeboere.

Figur 5.1 Oslos bydelers skåre på Statistisk sentralbyrås levekårsindeks for 2005. (Kilde: SSB, gjengitt i Samfunnsspeilet nr.6 /2005)



I løpet av Handlingsprogrammets virkeperiode har imidlertid levekårene forbedret seg betraktelig i indre øst-bydelene. Vi har ikke noe mål her om å gi et fullstendig og helhetlig bilde av alle former for levekårsendringer og forskjeller som har oppstått innad i og mellom bydelene. Vi vil avgrense oss til å dokumentere endringer i enkelte utvalgte levekårsindikatorer i de tre aktuelle bydelene.

Mot en svak utjevning av arbeidsledigheten

Arbeidsledigheten har jevnt over ligget høyere i Oslo enn i resten av landet. Tall fra SSB viser at arbeidsledigheten i Oslo, særlig i aldersgruppen 20–25 år, etter en periode med synkende tendens, økte kraftig i 2002. Ledigheten fortsatte å øke fram mot bydelsreformen i 2004, for så å reduseres i etterkant av denne. Per september 2005 var i alt 12 846 personer helt arbeidsledige i Oslo. Ledigheten utgjorde da 4,4 prosent av arbeidsstyrken mot 5,1 prosent i så vel samme måned i 2004 som i januar 2005 (Oslo-Speilet nr. 6/2005). I 1997 lå ledigheten i Oslo på 3,8 prosent. Dette tilsier at arbeidsledigheten i Oslo har steget siden Handlingsprogrammet startet opp i 1997.

Denne utviklingen har imidlertid ikke vært noen rettsporet prosess. Ledigheten i Oslo indre øst ble for eksempel mer enn halvert fra mai 1996 til mai 2001 (Barstad og Kirkeberg, 2003). Situasjonen på arbeidsmarkedet forverret seg deretter i løpet av de neste årene (Statistisk årbok for Oslo 2005).

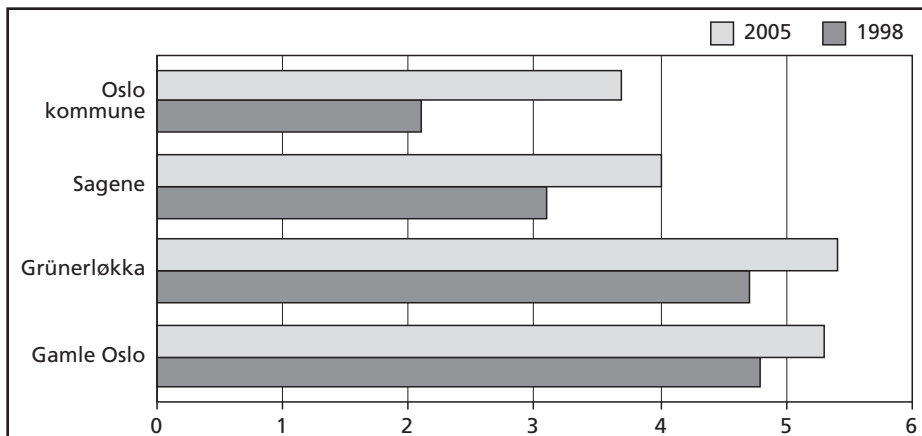
Tabell 5.1 gir en oversikt over andelen helt arbeidsledige og personer på tiltak i de tre bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene per 1.1.2005. Grünerløkka kommer dårligst ut, og Sagene kommer best ut, av de tre. Alle bydelene ligger imidlertid dårligere an enn Oslo-gjennomsnittet. Dette er ikke overraskende, ettersom grupper som jevnt over skårer dårlig på andre levekårsvariabler, og som er spesielt sårbare for endringer i konjunkturer, fremdeles er overrepresentert i disse bydelene. Dette gjelder for eksempel ikke-vestlige innvandrere og personer med helseproblemer. Ikke-vestlige innvandrere har større problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet enn etniske nordmenn, og gruppen er klart undersysselsatt i forhold til resten av befolkningen (Oslo-Speilet, 2/2006). Det er imidlertid verdt å merke seg at det har vært en vekst i sysselsettingen fra 2001 til 2004 for denne gruppen. Ikke-vestlige innvandrere økte sin andel av arbeidsstyrken med 2,5 prosentpoeng i denne perioden, mens etnisk norske minsket sin andel av arbeidsstyrken med 2,3 prosentpoeng. I aldersgruppen 25–66 år har det blant førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere gradvis blitt mindre forskjell på ledighetsnivået mellom indre øst og byen som helhet. Selv om det er visse tegn til bedring i indre øst, er det fremdeles slik at ikke-vestlige innvandrere i denne delen av byen har en betydelig høyere ledighet enn etniske nordmenn (Oslo-Speilet, 2/2006).

Tabell 5.1 Helt arbeidsledige og personer på tiltak (prosent av bosatte 16–66 år) i Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og Oslo i alt. (Kilde: Statistisk årbok for Oslo 2005)

| | Etniske nordmenn | Bosatte fra vestlige land | Bosatte fra verden for øvrig | I alt |
|--------------|------------------|---------------------------|------------------------------|-------|
| Gamle Oslo | 4,2 | 4,3 | 10,4 | 5,8 |
| Grünerløkka | 4,4 | 6,4 | 12,6 | 6,2 |
| Sagene | 3,7 | 3,9 | 11,3 | 4,9 |
| Oslo kommune | 3,3 | 3,8 | 10,4 | 4,6 |

Som vi ser av figur 5.2 har arbeidsledigheten i indre øst ligget betydelig høyere enn i resten av Oslo i hele perioden. For Oslo indre øst ser det imidlertid ifølge Barstad mfl. (2006) ut til å være en relativt mindre forskjell i forhold til bygjennomsnittet mot slutten av perioden enn det var ved oppstart av Handlingsprogrammet. Dette står i kontrast til de nye drabantbyene, Groruddalen og Søndre Nordstrand, hvor ledigheten har endret seg fra å ligge svakt under nivået i byen som helhet ved periodens begynnelse, til å ligge svakt over mot slutten av perioden (Barstad mfl. 2006).

Figur 5.2 Andel arbeidsledige av befolkningen mellom 16 og 66 år i bydelene i Oslo indre øst og i Oslo kommune som helhet i 1998 og i 2005. (Kilde: Statistisk årbok for 1998 og 2005, og Oslo-statistikken)²⁴



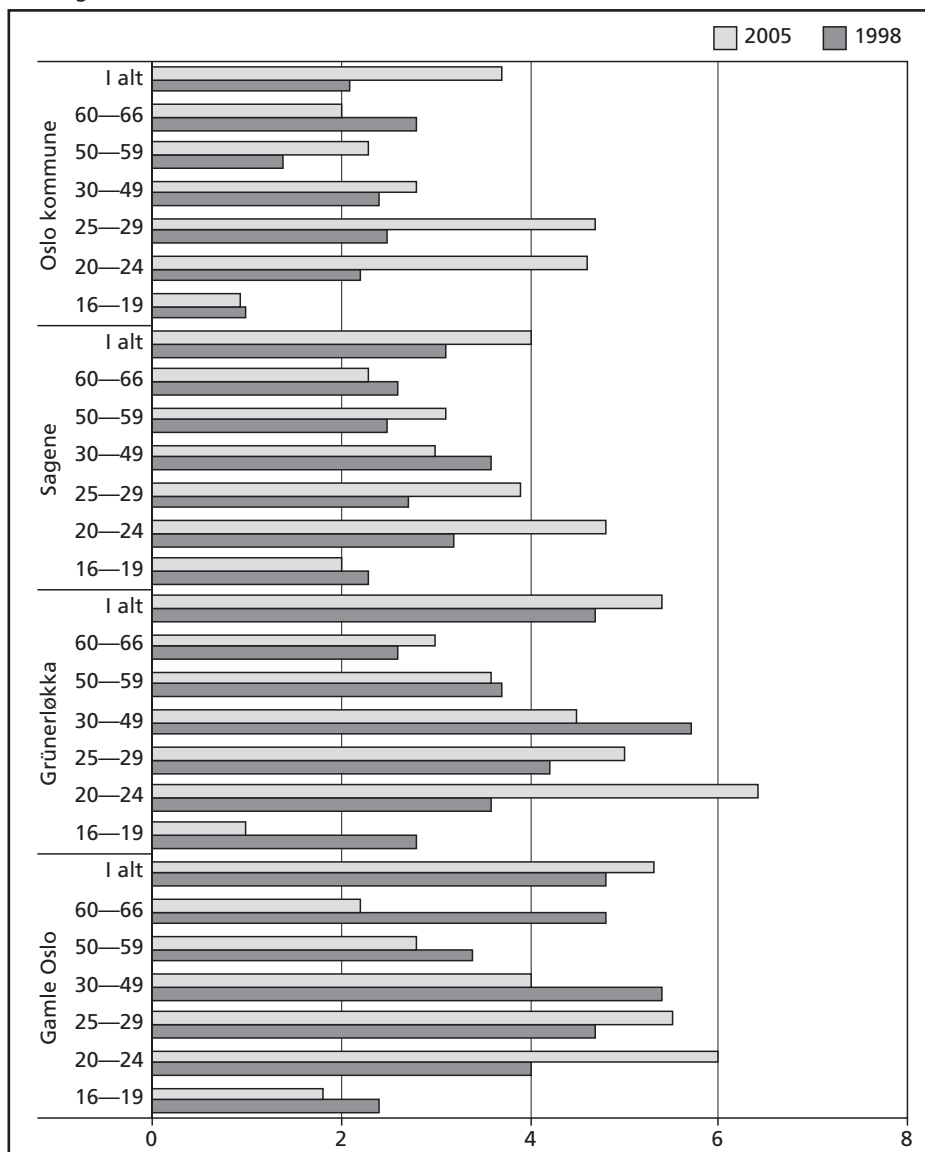
Figur 5.3 gir en oversikt over aldersfordelingen blant de arbeidsledige. Det er jevnt over flest arbeidsledige blant den noe eldre gruppen mellom 25 og 66 år. Videre ligger arbeidsledigheten blant ungdom i indre øst høyere enn bygjennomsnittet gjennom hele perioden. Vi ser også at økningen i andel arbeidsledige har vært desidert størst blant de unge voksne i alderen 20–29 år. I de andre aldersgruppene har det tvert om vært en reduksjon i andel arbeidsledige sett i forhold til hele befolkningen innenfor en gitt aldersgruppe.

Handlingsprogrammets uttalte mål var å styrke tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet. Gjennom satsingen på arbeid og kvalifisering i Handlingsprogrammet har en rekke personer fått tilført nyttig kompetanse, fått økt selvsikkerhet og trygghet i forhold til seg selv og egen mestring. Minoritetskvinner er eksempel på en gruppe som gjennom satsingen har økt sin samfunnsdeltakelse. Ifølge Børresen (2006) har for eksempel kvinnelige deltakere fra Sol-søm-prosjektet i Gamle Oslo, som har vært i tiltakene jevnt over tid, tatt større delaktighet i sine barns skolehverdag og ikke minst uttrykt et større ønske om å komme i inntektsgivende arbeid. Det samme gjelder andre grupper, som for eksempel ungdom på vei ut på skråplanet. Gjennom deltakelse i prosjekter som Taggbusters, Bydelsrusken og Ungdomsmedarbeider har de fått et tilbud om en aktiv hverdag og fått prøvd seg i

²⁴ Beregningene for bydelene i 1998 og 2005 er ikke direkte sammenlignbare da 1998-tallene er basert på gammel bydelsinndeling og 2005-tallene er basert på ny bydelsinndeling etter bydelsreformen i 2004.

arbeidslivet. STA-prosjektet og Kontaktprosjektet har også utvilsomt spilt en viktig rolle for å forbedre situasjonen til flere hundre mennesker i Gamle Oslo og Sagene ved at de har fått en avklaring i forhold til enten trygd eller arbeidsdeltakelse.

Figur 5.3 Andelen arbeidsledige av befolkningen over 16 år i Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og Oslo som helhet, i 1998 og i 2005. (Beregnet på grunnlag av tall fra Statistisk årbok for Oslo 1998 og 2005)



Arbeidsledighetsstatistikken viser imidlertid at det ikke har funnet sted noen revolusjonerende endring i arbeidsledigheten i disse bydelene i kjølvannet av satsingen, og ledighetstallene er høyere i dag enn de var ved starten av programperioden. Selv om det kan hevdes at flere har forbedret sine muligheter på arbeidsmarkedet, ligger det ifølge bydelsevaluatorene fremdeles en stor utfordring i å finne arbeid til deltakerne. Arbeidsmarkedet stiller ofte store krav til formelle og språklige ferdigheter. Arbeidsledigheten har som vi har vist, variert i løpet av perioden, men endringer synes i hovedsak å skyldes konjunktorene i arbeidsmarkedet. Ifølge Aaberge (2003) har konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet stor betydning for i hvilken grad svakt stilte personer klarer å få og beholde en ordinær jobb.

Det tilgjengelige tallmaterialet viser imidlertid en liten nedgang i arbeidsledigheten for personer med minoritetsbakgrunn. De utgjør nå en relativt sett mindre andel av de arbeidsledige. Nedgangen er vel og merke liten, og det er flere feilkilder.

At bydelene på tross av en generell bedring i levekårene fortsatt er blant de bydelene med høyest ledighet, som også er blant den høyeste i hele landet, har sannsynligvis sammenheng med bydelenes sentrumsnære beliggenhet og mange utleieboliger. Videre har bydelene også en stor andel yngre mennesker i etableringsfasen. Uansett er det vanskelig å se at innsatsen under Handlingsprogrammet har gitt noen konkrete og målbare resultater i forhold til denne indikatoren. Dette er imidlertid verken overraskende eller bemerkelsesverdig tatt i betraktning det relativt lave antallet personer som har vært omfattet av rene sysselsettingstiltak gjennom satsingen, sett i forhold til befolkningen i bydelene, og hvilke målgrupper det her er snakk om. I et slikt perspektiv må resultatene betraktes som meget gode.

Færre sosialhjelpsmottakere

Antallet *sosialhjelpstilfeller* kan både være en indikasjon på økonomiske problemer og på generelt dårlige levekår. Levekårsundersøkelser viser at sosialhjelpsmottakere som gruppe har dårligere levekår enn gjennomsnittsbefolkningen på en rekke områder. Ved siden av dårlig økonomi er dårlig helse, lav materiell standard og liten tilknytning til arbeidsmarkedet de vanligste problemene (Barstad 1997). Det at Oslo, og da særlig Oslo indre øst, har så stor andel av befolkningen som er berørt av sosialhjelp, kan ses i sammenheng med den relativt høye andelen flyktninger og ikke-vestlige innvandrere. Tall fra 2002 viste at flyktninger med sosialhjelp utgjorde 23,5 prosent av alle sosialhjelpstilfeller i Oslo, sammenlignet med 15 prosent i de andre storbyene og bare 4 prosent i kommuner med mindre enn 2000 innbyggere (Barstad og Kirkeberg 2003). Alle bydeler i Oslo har imidlertid redusert forbruket av sosialhjelp i løpet av perioden. Fra 1996 til 2001 kunne det registreres en betydelig reduksjon i tallet på sosialhjelpstilfeller i Oslo, sterkere enn i landet for øvrig. Nedgangen var tydeligst blant bosatte i indre øst, og da særlig i Grünerløkka bydel. Handlingspro-

grammet hadde en uttalt målsetting om å bedre levekårene og derigjennom senke andelen som mottar sosialhjelp. Til tross for denne satsingen er forskjellen mellom bydelene i hovedstaden likevel fortsatt påfallende, med om lag fire ganger så mange sosialhjelpstilfeller i indre øst som i ytre vest (Barstad og Kirkeberg 2003).

Tabell 5.2 gir en samlet oversikt over antall sosialhjelpsmottakere, antall berørte av sosialhjelp og andel berørte i de tre bydelene. Gamle Oslo er den bydelen i Oslo som har flest personer berørt av sosialhjelp, med 19,6 prosent berørte i 2003. Sagene lå nest dårligst an i statistikken med nesten 11 prosent, mens Grünerløkka lå best an med 10,6 prosent berørte. I 2004 var andelen berørte i Gamle Oslo redusert til 15,4 prosent. Grünerløkka lå på nivå med Søndre Nordstrand, med om lag 11 prosent berørte, mens Sagene hadde nesten 10 prosent. Tallet for Oslo i alt var 6,6 prosent i 2004. Fra 1997 til 2004 har andelen som er berørt av sosialhjelp, blitt nesten halvert i Grünerløkka, fra nesten 18 prosent til mellom 10 og 11 prosent.

Tabell 5.2 Oversikt over antall sosialhjelpsmottakere, antall berørt av sosialhjelp og andel berørte i prosent i bydelene i Oslo indre øst i 1997, 2000, 2003 og 2004. (Kilde: Oslo kommune og SSB)

| År/bydel | Antall | Antall berørt | Andel berørt |
|--------------------|--------|---------------|--------------|
| 1997 | | | |
| Grünerløkka | 3 103 | 4 727 | 17,9 % |
| Sagene | 2 461 | 3 352 | 12,4 % |
| Gamle Oslo | 3 237 | 5 724 | 23,1 % |
| 2000 | | | |
| Grünerløkka | 2 256 | 3 535 | 13,2 % |
| Sagene | 2 105 | 3 030 | 11,0 % |
| Gamle Oslo | 2 629 | 4 700 | 18,4 % |
| 2003 | | | |
| Grünerløkka | 1 817 | 2 889 | 10,6 % |
| Sagene | 2 107 | 3 131 | 10,9 % |
| Gamle Oslo | 2 886 | 5 104 | 19,6 % |
| 2004 ²⁵ | | | |
| Grünerløkka | 2 594 | 4 112 | 10,9 % |
| Sagene | 1 971 | 2 885 | 9,7 % |
| Gamle Oslo | 3 101 | 5 453 | 15,4 % |

²⁵ Tallene for 2004 er ikke direkte sammenlignbare med de andre årene ettersom tallene for 2004 er fra etter bydelsreformen hvor Gamle Oslo og Grünerløkka fikk noen tusen flere innbyggere og dertil flere sosialhjelps klienter.

Samlende kan vi si at når det gjelder antall sosialhjelpsmottakere som mottar sosialhjelp over både kort og lang tid, har det vært en merkbar nedgang i to av de tre bydelene i forhold til Oslo som helhet. Det er fremdeles langt flere mottakere i indre øst-bydelene enn i Oslo i alt, men det er noen tegn til bedring, særlig i Gamle Oslo og Grünerløkka (Barstad mfl. 2006).

Det er vanskelig å fastslå eksakt hva som har ført til en nedgang i antall sosialhjelpstilfeller i Oslo generelt og i disse bydelene spesielt. Ifølge Oslo kommune er det imidlertid liten tvil om at det omfattende utviklingsarbeidet i sosialtjenesten har bidratt betydelig til reduksjonen i antall klienter og i utgiftsnivået til økonomisk sosialhjelp. Fra midten av 1990-tallet har sosialsentrene satset sterkt på aktive tiltak for å gjøre flest mulig klienter mer selvhjulpne. Dette gjelder blant annet mer bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk støtte, et tettere samarbeid mellom trygdeetat og Aetat, styrking av mottaksfunksjonen ved sosialsentrene og utviklingen av en felles policy i sosialtjenesten (Oslo-Speilet nr. 6/2005).

Bydel Grünerløkka har valgt å rette mye av innsatsen under Handlingsprogrammet mot sosialhjelpsklienter, og da særlig langtidsklienter. Grünerløkka har som vi har vist, hatt den største nedgangen i andel berørte av sosialhjelp i løpet av perioden. Ifølge bydelsevaluatorens vurdering synes det klart at innsatsen under Handlingsprogrammet har vært av betydning for denne nedgangen. Kontaktprosjektet i bydelen ble etablert som et direkte målrettet tiltak i forhold til behovene som ble kartlagt i Dimensjoneringsprosjektet. Det ble rettet nye tiltak mot sosialhjelpsklienter som hadde mottatt stønad i over tre år. Over tid hadde det bygd seg opp et stort udekket oppfølgingsbehov blant sosialhjelpsmottakerne som ikke kunne dekkes gjennom arbeidet til saksbehandlerne på sosialsentrene. «Gjennom tilføring av nye ressurser og kompetanse satt i system, lyktes det langt på vei å fylle dette behovet,» skriver Urstad (2006) i sin evaluering. Han skriver videre: «Når over 100 av disse får innvilget uføretrygd og over 50 attføring og rehabiliteringspenger, vil dette gi færre sosialhjelpsmottakere og reduksjon i utbetalinger av sosialhjelp. I tillegg har over 140 kommet i arbeid og et tilsvarende antall i ulike tiltak. Evaluator vil derfor hevde at innsatsen gjennom Handlingsprogrammet har vært særlig vellykket når det gjelder å bedre levekårene til sosialhjelpsmottakerne, og at dette har ført til en varig reduksjon i antallet» (Urstad 2006:40). Han mener imidlertid det er noe vanskelig å forklare hvorfor nedgangen stoppet opp relativt brått i siste halvår 2003, og at klientantallet igjen begynte å øke noe. Ut over at det i 2003 var en mindre økning i arbeidsledigheten og antall sosialhjelpsmottakere i Oslo under ett, finnes ifølge Urstad (2006) ingen god forklaring. Han mener at endringene i befolkningen og økte boligpriser skulle tilsi en videre nedgang i klientantallet.

I Gamle Oslo og Sagene bydel har reduksjonen vært mindre. I Gamle Oslo har klientantallet holdt seg mer stabilt, mens utbetalingene derimot har blitt noe redusert over tid. En tolkning kan ifølge Børresen (2006) være at bydelens satsing på kvalifisering, kartlegging og hjelp til å finne riktig ytelse for den enkelte bruker gjennom STA-satsingen har ført til denne reduksjonen. Det at antallet aktive klienter øker og utbetalingen faktisk går ned, mener hun kan ha sammenheng med at flere sosialklienter mottar supplerende sosialhjelp i tillegg til andre inntekter, som ikke er tilstrekkelige til å dekke hele livsoppholdet, for eksempel i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Hun mener også det er grunn til å anta at noe av nedgangen i sosialhjelpsutbetalingene skyldes at flere nå går på aktive tiltak med lønnstilskudd. De laveste gjennomsnittlige månedlige utbetalingene finner hun i mottakstjenesten. Børresen (2006) mener en mulig tolkning av det kan være at satsingen på ungdom, og/eller det å sette i verk aktive tiltak i en tidlig fase, kan være utslagsgivende.

Moss (2006), evaluator i Sagene bydel, peker på at sosialtjenesten i bydelen har hatt mye fokusering på innsparing, noe som i seg selv kan ha ført til en liten nedgang i andel berørte av sosialhjelp. Bydelen har for eksempel gjennom Servicekontoret i bydelen samarbeidet tett med det øvrige sosialapparatet for å aktivisere sosialklienter gjennom ulike tiltak med eller uten finansiering fra Handlingsprogrammet. Ifølge Moss (2006) utløser aktiviteten ofte kursstøtte og etter hvert jobb for mange, som alternativ til sosialstøtte.

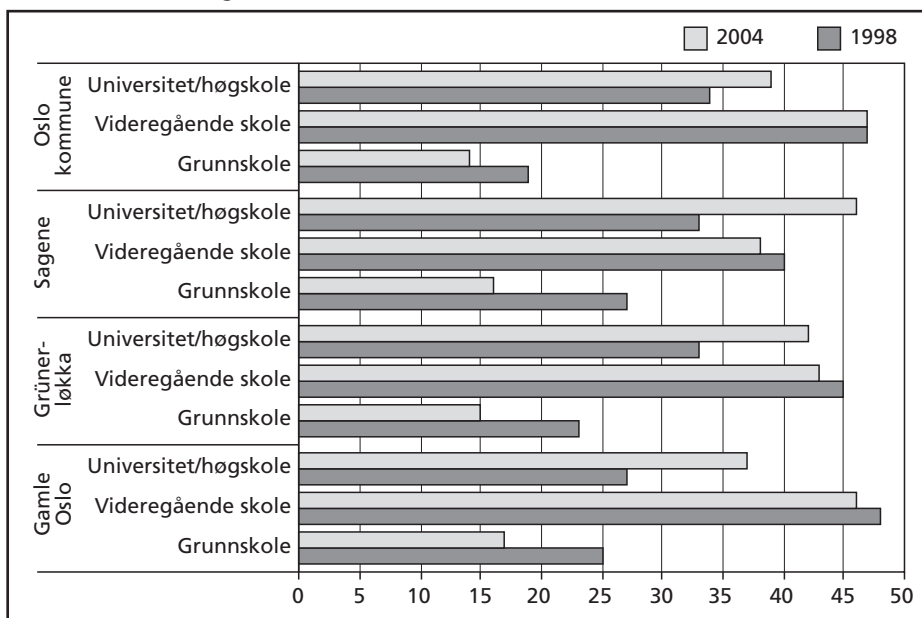
Det er med andre ord mye som tyder på at satsingen og ulike tiltak under HOIØ har bidratt til nedgangen i antall sosialhjelpstilfeller i bydelene. Det er imidlertid også andre mulige årsaker til en slik nedgang, som vi vil komme tilbake til senere.

En befolkning med høyere utdanningsnivå

I Oslo har det i løpet av perioden vært en sterkere heving av utdanningsnivået i indre øst enn i byen for øvrig, mens økningen har vært relativt beskjeden i mange av de nye drabantbyene i ytre øst (Oslo-Speilet nr. 6/2005). Tendensen til at stadig flere i Oslo indre øst har høyere utdanning, er særlig tydelig i bydelene Grünerløkka og Sagene. For eksempel økte andelen av den voksne befolkningen med høyere utdanning i Sagene-Torshov fra snaut 24 prosent i 1992 til i underkant av 39 prosent i 2000. Områdene i Oslo indre øst kommer dårligere ut når vi ser på andelen av de unge som er under utdanning. Vel en fjerdedel av aldersgruppen 16–18 år var ikke under utdanning i disse bydelene per 1.10.1999, mens den tilsvarende andelen var under én av ti i ytre vest. Utdanningsnivået er høyere i bydelene i indre øst enn i bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand. Dette indikerer en relativ levekårsforbedring i indre by Oslo øst (Oslo-Speilet nr. 6/2005).

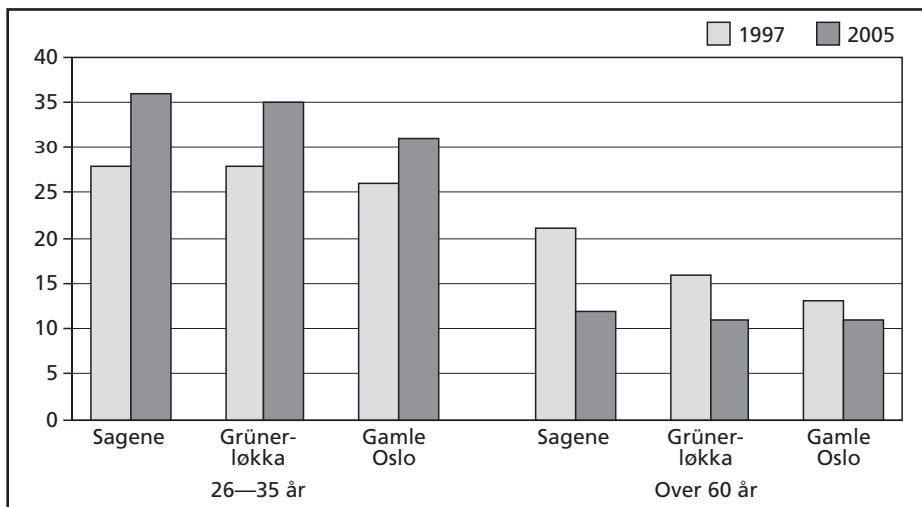
Figur 5.4 viser hvordan bydelenes befolkning over 16 år fordeler seg på ulike utdanningsnivåer. Vi ser at andelen med bare grunnskoleutdanning har gått betydelig ned, og at andelen med universitets- og høyskoleutdanning har økt tilsvarende i alle tre bydelene.

Figur 5.4 Fordelingen på ulike utdanningsnivåer for befolkningen over 16 år etter høyeste fullførte utdanning i bydelene i Oslo indre øst og Oslo som helhet i 1998 og 2004. (Kilde: Statistisk årbok for Oslo 1998 og 2005)



Det er imidlertid vanskelig å se noen klar sammenheng mellom satsingen under HOIØs delmål 4 og økt utdanningsnivå i befolkningen i de tre bydelene. Økningen må antakelig for en stor del ses i sammenheng med den foryngelsen i befolkningen som har funnet sted i indre Oslo øst (Oslo-Speilet nr. 6/2005). Som vi ser av figur 5.5, har andelen unge voksne i alderen 26 til 35 år økt i løpet av perioden, mens andelen eldre over 60 år har gått omtrent tilsvarende ned. De andre aldersgruppene har holdt seg relativt stabile i løpet av perioden. Særlig er denne tendensen synlig i Sagene bydel.

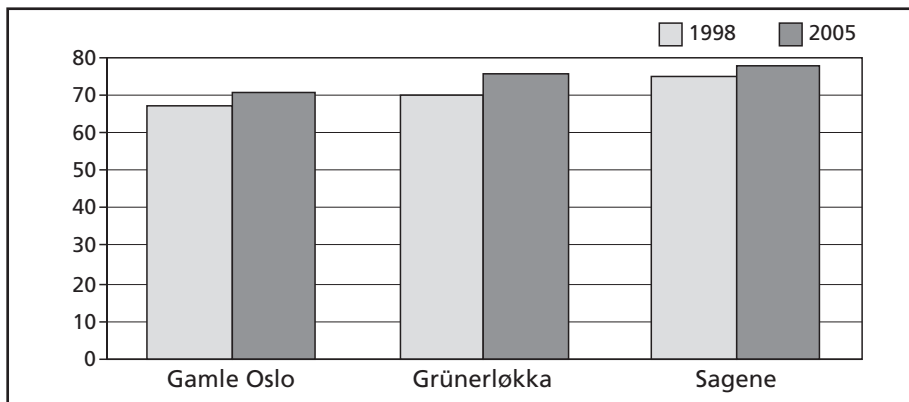
Figur 5.5 Andelen i aldersgruppene 26-35 år og over 60 år i Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo, i 1997 og i 2005. (Kilde: Statistisk årbok for Oslo 1998 og 2005)



Tendenser til utjevning av inntektsnivå

Når det gjelder inntektsnivået i Oslo-bydelene, er det fremdeles befolkningen i bydelene i indre by og ytre by vest/nord som har det høyeste inntektsnivået. Lavest inntektsnivå finner vi i indre by øst og i Groruddalen, samt i Søndre Nordstrand, og her er inntektsnivået nokså likt. Ifølge Oslo-Speilet (nr. 6/2005) kan en årsak til dette være at bydelene i indre øst har et større innslag av sosialklienter enn drabantbyene, noe som bidrar til å trekke gjennomsnittsinntekten ned. Til tross for dette finner vi at gjennomsnittlig alminnelig inntekt ligger mellom tre og fem prosentpoeng nærmere det gjennomsnittlige inntektsnivået i Oslo som helhet i 2005 enn den gjorde i 1998. Det har med andre ord skjedd en liten utjevning på inntektssiden. Tendensen er mest synlig i Grünerløkka bydel, noe som kan henge sammen med den markante nedgangen i andel berørte av sosialhjelp i perioden.

Figur 5.6 Alminnelig inntekt i de tre bydelene i prosent av gjennomsnittlig alminnelig inntekt i Oslo kommune som helhet i 1998 og i 2005. (Kilde: Statistisk årbok for Oslo 1998 og 2005)



Ifølge SSB (Barstad et al. 2006) gjelder dessuten de relative inntektsforbedringene først og fremst de yngre aldersgruppene. Økningen av gjennomsnittsinntekten skjer hovedsakelig hos 20-åringene, men også hos 30-åringene. Mens de som er i 30-årene, nærmer seg bygjennomsnittet i Grünerløkka og Sagene, så har de i 20-årene en høyere inntekt enn bygjennomsnittet i alle de tre bydelene de siste årene.

Lavere vekst i antall ikke-vestlige innvandrere

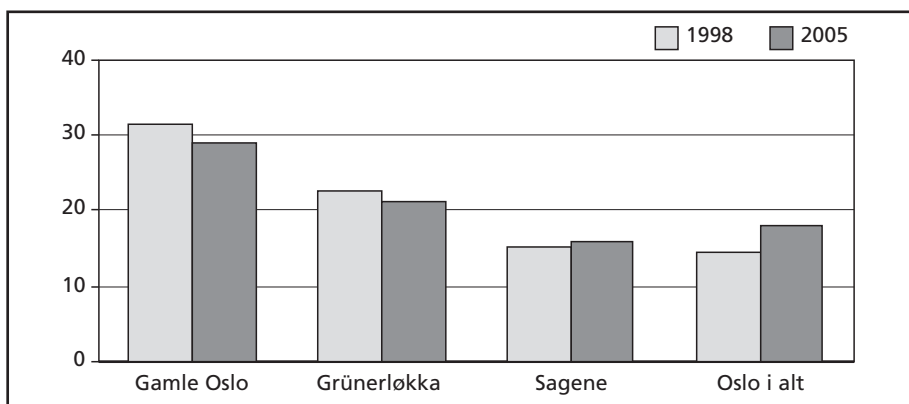
Om vi sammenligner tabell 5.3 med tabell 2.3 i kapittel 2, ser vi at andelen innvandrere i bydelene har holdt seg nokså stabilt i løpet av perioden. Som det framgår av tabell 5.3, har Gamle Oslo fremdeles en langt større ikke-vestlig innvandrerbefolkning enn Grünerløkka, Sagene og Oslo som helhet. Sagene hadde i 2005 en lavere andel ikke-vestlige innvandrere enn Oslo i alt, med henholdsvis 16 versus 18 prosent.

Tabell 5.3 Andel ikke-vestlige innvandrere i Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og Oslo som helhet per 1.1.2005. (Kilde: Oslo-statistikken)

| | Antall personer i alt | Ikke-vestlige innvandrere | Andel ikke-vestlige innvandrere |
|-------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------------|
| Gamle Oslo | 35 431 | 10 182 | 29 % |
| Grünerløkka | 37 774 | 8 084 | 21 % |
| Sagene | 29 654 | 4 754 | 16 % |
| Oslo i alt | 529 846 | 96 187 | 18 % |

Som vi ser av figur 5.7, har det vært en nedgang i andel ikke-vestlige innvandrere i Gamle Oslo og Grünerløkka, mens Sagene har hatt en økning på ett prosentpoeng i løpet av perioden. Oslo som helhet har opplevd en økning i andel ikke-vestlige innvandrere på nesten fire prosent fra 1998 til 2005. Sagene ligger fremdeles under bygjennomsnittet.

Figur 5.7 Andel ikke-vestlige innvandrere i Oslo indre øst og Oslo i alt i 1998 og 2005. (Kilde: Oslo-statistikken)



Også i ytre og indre vest har det vært en økning i absolutt andel ikke-vestlige innvandrere, men økningen har ikke vært større enn bygjennomsnittet. Derimot har det vært en stor økning i både gamle og nye drabantbyer, og denne økningen har vært betydelig større enn for Oslo i alt. De nye drabantbyene hadde fra før en høy andel ikke-vestlige innvandrere, men har nå økt ytterligere til nesten det dobbelte av bygjennomsnittet. Oslo indre øst har dermed hatt en vesentlig lavere vekst i andel ikke-vestlige innvandrere enn resten av byen, og andelen ikke-vestlige innvandrere i indre øst har nærmet seg bygjennomsnittet i perioden 1998–2004. Dette kan i seg selv bidra til å forklare noe av utjevningen i levekår mellom bydelene i Oslo (Oslo-Speilet nr. 6/2005).

Sentrale delforklaringer på levekårsforbedringene

Tallene som er presentert over, viser at bydelene i indre Oslo øst skårer høyere enn i 1997/98 på en rekke sentrale levekårsindikatorer. Arbeidsledigheten har ikke gått ned i perioden. Til gjengjeld har andelen berørte av sosialhjelp gått ned, utdanningsnivået og inntektsnivået har gått opp, og veksten i andelen med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har avtatt. Vi har antydning over at Handlingsprogrammet nok kan ha bidratt positivt når det gjelder å redusere antall sosialhjelpsmottakere i bydelene gjennom STA-satsingen i Gamle Oslo og Kontaktprosjektet i Grünerløkka bydel. Nedgangen har imidlertid vært mest markant i Grünerløkka. Hvorfor nedgangen har vært størst her, er vanskelig å slå entydig fast. Det er også vanskelig å se konkrete effekter av Handlingsprogrammets satsing på levekårsstatistikken. Det er viktig å være oppmerksom på at Handlingsprogrammet ikke har blitt iverksatt i et vakuum. Levekårsendringene i bydelene må derfor også ses i sammenheng med den generelle samfunnsutviklingen. Vi vil her belyse flere mulige faktorer som kan ha påvirket levekårene i bydelene.

Konjunkturer på arbeidsmarkedet

I løpet av Handlingsprogrammets virkeperiode har arbeidsledigheten i Oslo og landet for øvrig variert. Ledighetsnivået i de tre indre øst-bydelene har i stor grad fulgt konjunkturerne i arbeidsmarkedet for øvrig. Det er vanskelig å argumentere for at tiltakene iverksatt i løpet av perioden med støtte fra Handlingsprogrammet har bidratt til en statistisk utjevning av ledighetsnivået i disse bydelene, sett i forhold til ledighetsnivået til enhver tid og aktuelle målgrupper tiltakene har nådd fram til. Det er imidlertid god grunn til å hevde at Handlingsprogrammets satsing har ført til at flere personer har fått styrket sine sjanser og sannsynlighet for å kunne delta i arbeidslivet i framtiden enn hva tilfellet ville vært uten denne satsingen.

Gentrifiseringsprosesser

I løpet av de siste ti årene har det foregått en såkalt gentrifiseringsprosess i bydelene i Oslo indre øst. Dette innebærer at nye, høyere utdannede og mer kjøpesterke grupper har bosatt seg i bydelene, og store deler av den opprinnelige befolkningen har blitt fortrent. Grünerløkka er den bydelen som over lengst tid, og i størst grad, har vært gjenstand for en slik prosess. Stadig flere ressurssterke mennesker har bosatt seg i bydelen, og gatebildet bærer også klart preg av denne endringen. At disse bydelene har hatt relativt liten tilvekst av ikke-vestlige innvandrere, sett i forhold til andre Oslo-bydeler, må ses i sammenheng med at det har blitt svært populært å bosette seg i disse bydelene for etniske nordmenn. Dette gjenspeiler seg i at boligprisene har skutt i været i disse bydelene. Alle de tre bydelene har per i dag boligpriser som

ligger høyere enn bygjennomsnittet. For noen år siden lå disse lavest. Det er dermed god grunn til å se den forbedringen av levekår som har funnet sted i bydelene, i lys av denne prosessen. HOIØ-satsingen kan imidlertid være en vesentlig årsak til selve gentrifiseringsprosessen. Det er viktig å presisere at befolkningen i bydelene ikke har blitt totalt forandret i løpet av prosessen. Alle tre bydelene har fortsatt boområder som i mindre grad har blitt påvirket av denne gentrifiseringsprosessen. Fortsatt finnes det svært mange bygårder bebodd hovedsakelig av sosialklienter, samt mange kommunale utleieboliger. Dette kan indikere at forskjellene mellom de ressurssterke og de mer ressurssvake innad i bydelene har blitt mer uttalte i løpet av perioden.

Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering

Fire bydeler i Oslo kommune deltar i perioden 2004–2007 i forsøk med kommunalt ansvar for arbeidsmarkedstiltak for gruppene personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde og personer på introduksjonsstønad. Forsøket er en del av en statlig forsøksvirksomhet for å prøve ut forskjellige modeller for samordning av Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Forsøket ble i forbindelse med behandlingen av Budsjettinnst. S. nr. 5 (2004–2005) utvidet fra to til fire bydeler, slik at bydelene Alna og St. Hanshaugen deltar i forsøket i tillegg til bydelene Sagene og Gamle Oslo. I forbindelse med utvidelsen ble det tilført 26,4 millioner kroner til forsøket. Oslo kommune vil for 2005 ha ansvar for om lag 500 tiltaksplasser (tilsvarende i alt 67,2 millioner kroner medregnet personellressurser) som følge av forsøksprosjektet. Dette er en økning på rundt 200 tiltaksplasser sammenlignet med 2004.²⁶ Denne satsingen har delvis gått parallelt med HOIØ-satsingen, og har utvilsomt bidratt til å styrke det arbeidet som er gjort overfor de aktuelle målgruppene i bydelene. Forsøket har ifølge bydel Gamle Oslos nettsider²⁷ så langt vært svært vellykket. Det satses på en kombinasjon av egenproduserte tiltak og bruk av tiltaksplasser i arbeidsmarkedsbedriftene, kjøp av eksterne kursplasser og tiltaksplasser hos private og offentlige arbeidsgivere. I begge bydelene har forsøket blitt integrert i kvalifiseringssentrene arbeid og innebærer en utvidelse og videreutvikling av bydelens kvalifiseringsarbeid. Gjennom Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering har bydelene blitt tilført friske midler til tiltaksarbeid overfor sosialhjelpsmottakere, noe som ifølge Moss fører til at denne gruppen raskere kommer ut i tiltak eller arbeid og igjen bidrar til at bydelene lettere kan holde budsjettene sine. Det har kommet signaler, både gjennom Stortingsproposisjon 46 (2004–2005) og fra politisk og administrativt hold sentralt i Oslo kommune at man ønsker at denne ordningen skal etableres permanent i alle Oslos bydeler.

²⁶ <http://www.odin.no/krd/norsk/tema/kommune/oppgave/016001-990077/dok-bn.html>

²⁷ <http://www.bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no/article62927-1968.html>

Innføring av introduksjonsprogrammet

Fra og med 1. september 2004 ble introduksjonsprogrammet innført som obligatorisk ordning i alle bosettingskommuner og bydeler. Programmet innebærer at alle nyankomne flyktninger og innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering får rett og plikt til å delta i et arbeidsrettet kvalifiseringsopplegg bestående av en kombinasjon av norskopplæring med samfunnskunnskap og arbeidspraksis. Programmet skal tilby heldags- og helårstilbud, og deltakerne får en aktivitetsbasert introduksjonsstønad tilsvarende 2G (121 398 kroner per 1. mai 2005). Introduksjonsstøtten skal utgiftsføres under andre poster enn sosialhjelpsbudsjettet. Dette vil medføre en nedgang i sosialhjelpsutbetalingene og forhåpentligvis på sikt færre innvandrere i arbeidsledighetskøen. Ettersom det foreløpig har vært en del usikkerhet knyttet til føring av disse utgiftene og praktiseringen av ordningen, vil det nok enda ta litt tid før innføringen av introduksjonsprogram med tilhørende introduksjonsstønad gir seg ordentlig utslag i arbeidsledighetsstatistikken og i sosialbudsjettet.

Bydelsreformen

Målet med bydelsreformen var ifølge Oslo kommune ved Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester å få til flere og bedre tjenester gjennom å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon, styrke brukermedvirkningen og legge forholdene til rette for et mer levende nærdemokrati.²⁸ Tanken var at færre og større bydeler ville gjøre de lokale forvaltningene mer robuste og sette bydelene bedre i stand til å møte nye utfordringer innen drift og organisering. Som en følge av bydelsreformen i 2004 ble 25 Oslo-bydeler slått sammen til 15. Bydelene har i løpet av 2005 foretatt en rekke organisatoriske endringer for å oppnå en bedre styring og kontroll innenfor økonomi og tjenesteutøvelse. Sinsen og Akerselva sosialsenter ble for eksempel slått sammen i april 2005. I kjølvannet av bydelsreformen ble også mottaksfunksjonen ved Grønland og Vålerenga slått sammen til en felles mottakstjeneste. Sagene bydel endret ikke grenser i bydelsreformen. Det har derfor ikke vært store endringer i befolkningen i denne bydelen i løpet av de siste ti årene. For både Gamle Oslo og Grünerløkka vedkommende medførte reformen en del endringer når det gjelder organiseringen av bydelsstrukturene. Begge bydelene fikk flere innbyggere og også noe flere sosialklienter. En negativ konsekvens av reformen har for enkelte bydeler

²⁸ <http://www.byrådsavdeling-for-velferd-og-sosiale-tjenester.oslo.kommune.no>

vært økonomisk innsparing. Ifølge Urstad (2006) utgjør innsparingene i Grünerløkka bydel i 2006 cirka 60 millioner kroner, som tilsvarer ti prosent av samlet budsjetttramme. I en slik situasjon har alle tiltak som ikke har vært lovpålagt, vært gjenstand for store kutt. Dette gjelder også Jobbsenteret, som i juni 2005 ble kuttet med fem stillinger og besluttet overført til sosialsenteret. Reformen kan på den ene siden ha bidratt til mer effektiv tjenesteyting og dermed være en delforklaring på nedgangen i antall berørte av sosialhjelp og nedgangen i andel uføretrygdede. På den andre siden kan reformen ha ført til en innskrenkning av tjenestetilbudet på grunn av innsparinger, noe som kan ha hatt negative konsekvenser i denne sammenheng. På nåværende tidspunkt er det vanskelig å slå fast hvilke konkrete effekter reformen har hatt.

Tiltaksplan mot fattigdom

Fra og med høsten 2002 startet regjeringens «Tiltaksplan mot fattigdom» opp. Regjeringens mål var å hjelpe personer ut av fattigdom og å forebygge fattigdom. Tiltaksplanen ble utarbeidet som resultat av at regjeringen erkjente at fattigdomsutfordringene ikke bare kunne løses gjennom universelle velferdsordninger og en bred utjevningsspolitikk. Regjeringen mente at bekjempelse av fattigdom i tillegg fordret målrettede tjenester tilpasset den enkeltes spesielle situasjon og behov. Innsatsen skulle dermed målrettes mot de personene som levde i fattigdom, og mot årsakene og risikofaktorene for å utvikle fattigdom. Konkrete tiltak for å få folk i arbeid var regjeringens hovedstrategi. Det ble også ansett som viktig at en del av dem som var langtids sosialhjelpsmottakere og som hadde små utsikter til å klare en jobb, kom over på trygd (St.meld. nr.6 (2002–2003)). Som et ledd i dette arbeidet ble det bevilget ekstra midler til Aetat i utvalgte kommuner, deriblant Oslo. Målgruppene var delvis overlappende med målgruppene for Handlingsprogram for Oslo indre øst. Både ikke-vestlige innvandrere og langtids sosialklienter inngikk i begge satsingene. Det var imidlertid bare Grünerløkka som inngikk i denne satsingen gjennom det såkalte Fokusprogrammet. Den relative nedgangen i arbeidsledigheten og nedgangen i andel berørt av sosialhjelp i bydelen kan dermed muligens tilskrives begge satsingene, og det er vanskelig å isolere effekten av hver av dem.

Satsingen som helhet – konklusjon

I løpet av HOIØ-perioden har levekårene bedret seg på en rekke områder for innbyggerne i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene. Det er imidlertid mange forhold som kan påvirke levekårsindikatorer i et område over tid. Ifølge SSB (Barstad mfl. 2006) kan man litt forenklet si at det enten er personene som bor der som kan ha fått endrede kår, eller det kan være at det er andre folk som bor i det samme området på hvert av tidspunktene målingene gjøres. Som vi har vist over, er det grunner til å tro at levekårsendringene i disse tre bydelene i stor grad skyldes en utskifting av innbyggerne i bydelene, hvor flere ressurssterke, kjøpesterke mennesker med høyere utdanning har erstattet mindre ressurssterke grupper. Dette kan i seg selv muligens skyldes helhetssatsingen som er gjort gjennom HOIØ, som har bidratt til å pusse opp bydelene slik at de i dag framstår som langt mer attraktive enn for et tiår siden.

Når det gjelder satsingen på området kvalifisering og sysselsetting spesielt, er det av flere årsaker vanskelig å peke på konkrete levekårsforbedringer på individnivå som kan spores direkte tilbake til denne. En viktig grunn til det er at det er begrenset i hvilken grad de ulike tiltakene har gjort noen systematiske og sammenlignbare registreringer over tid som kan brukes til å si noe om konkrete resultater for levekårsutviklingen. Det er for eksempel vanskelig på bakgrunn av foreliggende informasjon å slå fast eksakt hvor mange personer som har vært omfattet av tiltakene i løpet av perioden. Innsatsen som er gjort i forhold til flyktninger, innvandrere og andre svake grupper i bydelene, er derfor vanskelig å måle, både fordi tallmaterialet er mangelfullt, men også fordi tall ikke viser hele bildet. Uttalelser fra prosjektansatte som framkommer gjennom internevalueringene, gir imidlertid et gjennomgående inntrykk av at satsingen har vært svært vellykket for dem som har deltatt. De prosjektansattes vurdering er at mange enten har blitt selvhjulpne, eller i det minste har kommet et stykke på vei til å bli det.

Uansett om resultater kan måles på individnivå eller ei, er det gjort en helhetlig og kostbar satsing innad i hver av bydelene, som har gått over lang tid. Programmet har således gjort det mulig å opprettholde kontinuitet i kvalifiseringsarbeidet, noe som nok har bidratt til å høyne kvaliteten på arbeidet som er gjort.

Det som framstår som særlig vellykket, er at bydelene har iverksatt flere tiltak som har maktet å samarbeide på tvers av etatsgrenser, og som har dratt veksler på de samme samarbeidspartnerne. Det er grunn til å tro at dette over tid har bidratt til at beboerne i bydelene, og brukere av de omtalte tjenester har fått mer skreddersydde tilbud, en mer helhetlig oppfølging og alt i alt en bedre offentlig ytelse. Det er også grunn til å anta at en rekke av deltakerne på tvers av tiltakene har fått en forbedret livssituasjon. Noen har fått seg jobb gjennom å delta i tiltakene, mens

andre har fått en bedre hverdag gjennom bedre selvfølelse og en økt følelse av livsmestring. Rapporteringene fra Grünerløkka og Gamle Oslo viser begge til resultater som tyder på at sannsynligheten for at brukerne i sosialapparatet får riktig ytelse, bistand og oppfølging er vesentlig bedre nå enn tidligere. Dette kan i seg selv være en indikasjon på en viss bedring i levekårene, eller forutsetningene for forbedring av levekår, for de aktuelle målgruppene innenfor Handlingsprogrammets hovedmål 4. Det er imidlertid vanskelig å slå fast at dette *ikke* ville skjedd uten satsingen fra Handlingsprogrammet. På grunn av de store levekårsproblemene i disse bydelene ville det kanskje vokst fram lignende tiltak med finansiering fra annet hold i løpet av tiåret som er gått.

Samlet sett har bydelene i Oslo indre øst hatt en relativ klar bedring i levekårene i HOIØ-perioden. Til tross for satsingen og den forbedring av levekår som har funnet sted i løpet av perioden, er det viktig å ha i mente at Oslo indre øst fortsatt skårer svært lavt på en rekke levekårsvariabler sett i forhold til andre Oslo-bydeler. Konsentrasjonen av personer med velferdsproblemer i Oslo indre øst er fortsatt enestående i landsmålestokk. Statistikken viser dessuten at drabantbydelene i Oslo, som bydelene i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand, har overtatt – eller etter hvert vil overta – plassen til indre Oslo øst når det gjelder det relativt sett største omfanget av levekårsproblemer (Oslo-Speilet nr. 6/2005). Dette er etter vår mening både bekymringsfullt og betenkelig.

Konklusjonen må bli at selv om det er vanskelig å finne noen helt klare sammenhenger med Handlingsprogrammets ulike tiltak innenfor satsingsområdet arbeid og kvalifisering, kan det med rimelig grad av sikkerhet hevdes at det har vært en positiv utvikling i levekårene for befolkningen i disse tre bydelene. Om ikke annet har satsingen ført til framvekst av mye entusiasme i bydelene, som i seg selv kan ha bidratt til at noen har opplevd reelle levekårsforbedringer og/eller økt framtidsoptimisme.

6 Sammendrag

Handlingsprogram for Oslo indre øst avsluttes i 2007, og har siden 1997 bevilget om lag 700 millioner kroner til over 200 små og store tiltak for å forbedre levekårene for befolkningen i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene. Handlingsprogrammet har rettet seg mot i alt fem hovedsatsingsområder; oppvekst, boforhold, helse, arbeid/kvalifisering og fysisk miljø. Denne rapporten har evaluert satsingen som er gjort i de tre bydelene under området arbeid og kvalifisering. Hensikten har ikke vært å gjennomføre en effektevaluering hvor vi statistisk måler tiltaksdeltakernes eventuelle levekårsforbedringer fra de startet opp i et gitt tiltak til etter avsluttet deltakelse. Vi har hatt som mål å gi en helhetlig vurdering og drøfting av innholdet i og gjennomføringen av tiltakene. Vi har særlig vektlagt hva de som har jobbet med tiltakene, har opplevd å være hensiktsmessige arbeidsmetoder når det gjelder å nå ut til målgruppene; etniske minoriteter, langtidsledige og ungdommer som er i ferd med å falle ut på skråplanet. Evalueringen har i stor grad basert seg på egevalueringsrapporter levert av en evaluator fra hver av de tre bydelene. Disse har blitt utarbeidet i nært samarbeid med – og under faglig veiledning fra Fafo. Her vil vi presentere hva vi anser å være rapportens hovedfunn.

Bakgrunnen for satsingen på arbeids- og sysselsettingstiltak i bydelene

- Ved oppstarten av Handlingsprogrammet, på midten av 90-tallet, var de tre bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene²⁹ preget av generelt dårlige levekår med høy arbeidsledighet, stort forbruk av sosialhjelp, et gjennomgående lavt utdannings- og inntektsnivå og en høy andel ikke-vestlige innvandrere.
- Det langsiktige målet med de tiltakene som ble iverksatt under satsingsområdet arbeid og kvalifisering i de tre bydelene, var å utjevne de store forskjellene i levekår i Oslo med resten av byen og landet for øvrig.

²⁹ Før bydelsreformen i 2004 het bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov.

- Satsingen var et motsvar på de negative utviklingstendensene i bydelene overfor ikke-vestlige innvandrere, langtidsledige og ungdom.

Bydelenes satsing på arbeid og kvalifisering

- Satsingen på arbeid og kvalifisering hadde tre delmål; 1) styrke norskkunnskaper og kompetanse hos personer med etnisk minoritetsbakgrunn, 2) styrke tilbudet til langtidsledige og 3) styrke utsatte ungdomsgruppers mulighet til deltakelse i arbeidslivet.
- Om lag 70 millioner kroner er bevilget over Handlingsprogrammet for å nå disse tre delmålene. Bydelene har selv hatt frihet til å velge hvilke områder de har ønsket å styrke innenfor Handlingsprogrammet.
- På grunn av mangelfulle oversikter og registreringer over antall deltakere og resultater av tiltakene er tallene som presenteres i rapporten, basert på anslagsvise beregninger gjort på grunnlag av det datamateriale som er tilgjengelig.
- Under delmål 1 har Gamle Oslo og Sagene iverksatt tiltak som har fått cirka 20 millioner kroner i støtte over programmet. Dette gjelder Alfa og Sol-søm/MIKKS i Gamle Oslo og Kloden i Sagene. Grünerløkka har ikke hatt egne tiltak rettet mot etniske minoriteter under Handlingsprogrammet. Tiltakene har til sammen gitt et kvalifiseringstilbud til noen hundretalls personer med minoritetsbakgrunn. Noen har gått over i jobb, noen i videre kvalifisering, noen har fått styrket selvtiliten sin og noen er blitt i stand til å delta i ordinære Aetat-tiltak som følge av deltakelsen.
- Hovedsatsingen har ligget under delmål 2, overfor langtidsledige. Her har alle tre bydelene iverksatt tiltak. De mest omfattende og kostbare satsingene er gjort gjennom STA-prosjektet i Gamle Oslo og Kontaktprosjektet i Grünerløkka. Disse tiltakene har hatt som mål å få til et tverretatlig samarbeid mellom sosi-alkontor, trygdekontor og Aetat for å sørge for en mer helhetlig oppfølging av langtidsledige, og en raskere og bedre utredning av den enkelte bruker for å sikre at vedkommende får den ytelse hun har krav på. I tillegg har det vært iverksatt grønt- og vedlikeholdsprosjekter i Grünerløkka og Sagene, med henholdsvis Bydelsrusken og Taggbusters og Grønt- og vedlikeholdsprosjektet. Til sammen har satsingen under delmål 2 fått tilført nærmere 50 millioner kroner over Handlingsprogrammet. STA-prosjektet og Kontaktprosjektet har omfattet anslagsvis 1

500 langtidsledige, mens vedlikeholdsprosjektene har gitt tilbud til noen hundre personer. Noen har fått arbeid etter deltakelse i tiltakene, og en rekke personer har fått en mer helhetlig utredning og oppfølging fra hjelpeapparatet.

- Under delmål 3, tiltak for å styrke utsatte ungdomsgruppers mulighet til å delta i arbeidslivet, er det kun Gamle Oslo med Ungdomsmedarbeider-prosjektet som inngår. Om lag tre millioner kroner har blitt bevilget over Handlingsprogrammet. Rundt 500 ungdommer har vært omfattet av prosjektet og av disse har anslagsvis 100 fått jobb. Frafallet rapporteres imidlertid å være på opptil 50 prosent etter kort tid.

Fruktbare arbeidsmetoder innenfor de tre delmålene

- Vi finner en rekke fellesnevner på tvers av delmålene, prosjektypene og bydelene hva gjelder tilnærminger og arbeidsmetoder som har vist seg fruktbare.
- Alle bydelene har erfart at samarbeid på tvers av etatsgrenser har vært gunstig, både for å kunne gi deltakerne en mer helhetlig og tettere oppfølging, men også når det gjelder en riktigere og mer effektiv bruk av ressurser.
- De ulike målgruppene som inngår i dette satsingsområdet, er alle grupper med behov for lavterskeltilbud som innbyr til trygghet, og kort avstand mellom tilbydere og brukere.
- Det å etablere ulike kombinasjoner av praktisk og teoretisk opplæring blir framhevet som en gunstig tilnærming for en stor andel brukere innenfor alle målgruppene.
- Å ha en stab med en sammensatt kunnskapsbakgrunn synes å være gunstig med tanke på å nå ut til målgruppene.
- Personlig egnethet og entusiasme i forhold til de aktuelle problemstillingene og målgruppene blir framhevet som viktig i den daglige kontakten med brukere.
- At programmet har vart i nesten ti år, har gitt medarbeiderne i tiltakene mulighet til å tenke prosessorientert, og gitt rom både tidsmessig og økonomisk til å prøve og feile for å finne fram til hva som anses å være de gode arbeidsmetodene.
- Bydelenes utfordringer framover består i å beholde og videreføre den kompetanse som er opparbeidet, og ta det med videre inn i forsøkene med oppgavedif-

ferensiering og NAV-reformen, som vil stille bydelene overfor en rekke nye utfordringer både når det gjelder organisering og ansvarsfordeling mellom stat og kommune.

- Bydelene rapporterer alle om en anstrengt økonomi. En sentral utfordring videre blir å klare å opprettholde et godt kvalifiseringsarbeid, også i perioder med knappe ressurser. Når Handlingsprogrammets bevilgninger ikke lenger er til stede, vil mange tiltak stå overfor en mer usikker økonomisk framtid.

Har satsingen ført til levekårsforbedringer?

- Det er vanskelig, for ikke å si umulig, å isolere effekter av satsingen på arbeid og kvalifisering under Handlingsprogrammet, i forhold til eventuelle levekårsforbedringer for målgruppene inn under de tre delmålene.
- Uansett årsak har imidlertid levekårene forbedret seg betraktelig i Oslo indre øst langs flere dimensjoner i løpet av Handlingsprogrammets virkeperiode. Til tross for forbedringen skårer indre øst-bydelene fortsatt lavt på en rekke levekårsindikatorer sett i forhold til bygjennomsnittet.
- Arbeidsledigheten i indre øst har i hele virkeperioden ligget betydelig høyere enn i resten av Oslo. Andel arbeidsledige har sågar økt i løpet av perioden. Økningen i andel arbeidsledige har vært størst blant de unge voksne i alderen 20–29 år. Dette kan skyldes at bydelene huser en stor andel yngre mennesker i en studie- og etableringsfase. For Oslo indre øst ser det imidlertid ut til å være en relativt mindre forskjell i forhold til bygjennomsnittet mot slutten av perioden enn ved oppstart av Handlingsprogrammet. Uansett er det vanskelig å se at innsatsen som er gjort gjennom Handlingsprogrammets satsing på arbeid og kvalifisering, har gitt noen konkrete og målbare resultater i forhold til denne levekårsindikatoren.
- Det har vært en merkbar nedgang i antall sosialhjelpsmottakere som mottar sosialhjelp over både kort og lang tid i de tre bydelene, sett i forhold til Oslo som helhet. Det er fremdeles langt flere mottakere av sosialhjelp i indre øst-bydelene enn i resten av Oslo, men det er noen tegn til bedring, særlig i Gamle Oslo og Grünerløkka. Det er god grunn til å anta at satsingen gjennom STA-prosjektet og Kontaktprosjektet har hatt en positiv innvirkning på denne nedgangen.

- Befolkningen i indre øst-bydelene har gjennomgående et høyere utdanningsnivå i 2005 enn i 1998. Andelen med bare grunnskoleutdanning har gått betydelig ned, mens andelen med universitets- og høyskoleutdanning har økt tilsvarende. Økt utdanningsnivå er imidlertid ikke ensbetydende med at en større andel av den opprinnelige bydelsbefolkningen har tatt høyere utdanning. En årsak til økningen kan være at andelen unge voksne har økt i bydelene. Mye tyder på at bydelene har gjennomgått en såkalt gentrifiseringsprosess, hvor en stor del av befolkningen har blitt skiftet ut og erstattet med personer med høyere utdanning og mer kjøpekraft. Dette gjenspeiler seg også i at den gjennomsnittlige alminnelige inntekten har nærmet seg Oslo-gjennomsnittet i løpet av perioden. Den helhetlige satsingen gjennom Handlingsprogrammet kan i seg selv ha bidratt til denne gentrifiseringsprosessen.
- Oslo som helhet har opplevd en økning i andel ikke-vestlige innvandrere i løpet av perioden, fra i overkant av 14 prosent til 18 prosent. Andelen ikke-vestlige innvandrere i de tre indre øst-bydelene har imidlertid holdt seg rimelig stabilt i løpet av perioden. I Gamle Oslo og Grünerløkka har det vært en svak nedgang i andel ikke-vestlige innvandrere, mens Sagene har hatt en svak økning. Sagene ligger imidlertid fremdeles under bygjennomsnittet. Den største økningen har funnet sted i de nye drabantbyene, Groruddalen og Søndre Nordstrand. Oslo indre øst har alt i alt hatt en vesentlig lavere vekst i andel ikke-vestlige innvandrere enn resten av byen, og andelen har nærmet seg bygjennomsnittet i løpet av perioden. Dette kan i seg selv bidra til å forklare noe av den utjevningen i levekår som har funnet sted mellom bydelene i Oslo.
- Det kan tenkes å være flere viktige delforklaringer på de levekårsforbedringene som har funnet sted i perioden. I løpet av perioden har for eksempel arbeidsledigheten i Oslo og landet for øvrig variert. Ledighetsnivået i indre øst-bydelene har langt på vei fulgt konjunktorene i arbeidsmarkedet for øvrig. Det har funnet sted en såkalt gentrifiseringsprosess i løpet av perioden. Dette innebærer at nye, høyere utdannet og mer kjøpesterke grupper har bosatt seg i bydelene, og store deler av den opprinnelige befolkningen har blitt fortrent. Det er dermed stor grunn til å se levekårsforbedringene i lys av denne prosessen. Introduksjonsprogrammet har fra og med september 2004 blitt innført som en obligatorisk ordning i alle bosettingskommuner og bydeler. Dette kan også bidra til å redusere sosialhjelpsutbetalingene over tid. Bydelsreformen i 2004 kan ha bidratt til mer effektiv tjenesteyting og derigjennom ha bidratt til en nedgang i andelen berørte av sosialhjelp. På den annen side kan reformen ha bidratt til en innskrenkning av tilbudet på grunn av innsparinger, noe som kan ha hatt en negativ innvirkning i denne sammenheng. Fra og med høsten 2002 ble «Tiltaksplan mot fattigdom» startet opp. Målgruppene for tiltaket var delvis overlappende med Handlings-

programmets. Den relative nedgangen i arbeidsledigheten og nedgangen i andel berørt av sosialhjelp kan dermed tenkes å tilskrives begge disse satsingene, og det er vanskelig å isolere effekten av hver av dem.

- Selv om det er vanskelig med sikkerhet å slå fast sammenhengen mellom levekårsforbedringene i bydelene og Handlingsprogrammets ulike tiltak, kan det slås fast at det har vært en forbedring i levekårene til befolkningen i bydelene i indre øst. Det er imidlertid verdt å legge merke til at levekårsstatistikken har forverret seg betraktelig i de nye drabantbyene, Groruddalen og Søndre Nordstrand, i løpet av samme tidspunkt. Dette gir grunn til ettertanke.

Litteratur

- Barstad, Anders (1997), *Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer*, Sosiale og økonomiske studier 97, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Barstad, Anders og Mads Ivar Kirkeberg (2003), *Levekår og ulikhet i storby. Utredninger til storbymeldingen, del 2*, Notater 2003/34, Oslo-Kongsvinger. Statistisk sentralbyrå
- Barstad, Anders m.fl. (2006), *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst*. Rapporter 2006/15. Statistisk sentralbyrå
- Børresen, Nina (2006), *Egenevaluering av kvalifiseringstiltak i bydel Gamle Oslo, innenfor Handlingsprogrammet Oslo indre øst 1997–2005*
- Endresen og Nordal 2004, internrapport på nettsidene til Oslo kommune
- Glass, Ruth (1964), *London.aspects of change*. Report/Centre for Urban Studies. Mac Gibbon & Kee, London
- Hagen, Kåre, Anne Britt Djuve og Pernille Vogt (1994), *Oslo: den delte byen?* Fafo-rapport 161. Oslo: 1994
- Hansen, Inger Lise Skog (2004), *Evaluering av dagpengeordningen innenfor SATS-prosjektet Arbeid og velferd i Verdal*. Fafo-notat 2004:25. Oslo: 2004
- Holm, Arne og Susanne Søholt (2005), *Bolig, bomiljøsetting og levekår. Evaluering – Handlingsprogrammet Oslo indre øst*. Byggforsk, rapport nr. 388
- Lødemel, Ivar og Asbjørn Johannessen, red. (2005), *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? : sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000–2004*. Gruppe for inkluderende velferd (GIV). HiO-rapport 2005 nr. 1. Høgskolen i Oslo, Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag
- Moss, Alf Øystein (2006), *Evalueringsrapport, handlingsprogram for Oslo indre øst, hovedmål 4: arbeid og sysselsetting, bydel Sagene*. Februar
- Ruud, Marit Ekne (2002), *Kantineprosjektet på Kloden*. Prosjektrapport 2002: 324

- Smedal, Gustav og Tone Skaranger (2001), *Gråsoner, ivaretaking og prekvalifisering. Evaluering av seks kvalifiseringstiltak innenfor Handlingsprogram for Oslo indre øst*. Byggeforskrapport 304
- Urstad, Hermund (2006), *Handlingsprogrammet Oslo indre øst. Egevalueringssrapport. Tiltak knyttet til arbeid og kvalifisering*. Oslo
- Øverås, Siv (2001), *STA-prosjektet i bydel Gamle Oslo. Evaluering av tverretattlig samarbeid om langtids sosialklienter*. Fafo-notat 2001:2. Oslo: Fafo
- Åberge, R. (2003), «Unemployment, persistence, Over Education and the Employment Chances of the Less Educated.» *European Sociological review*, 19, 2, 199–216

URL:

<http://www.byrådsavdeling-for-velferd-og-sosiale-tjenester.oslo.kommune.no>

<http://www.odin.no/krd/norsk/tema/kommune/oppgave/016001-990077/dok-bn.html>

<http://www.bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no/article62927-1968.html>

Annet:

Byråds sak 127/96

Årsrapport for handlingsprogrammet 2004

SSB-magasinet SA74, Utdanning 2005

Statistisk årbok for Oslo 1998

Statistisk årbok for Oslo 2005

Stortingsmelding nr. 6 (2002-2003)

Oslostatistikken

Oslostatistikken, notat 2/1997

Oslo-speilet nr. 2 /2006

Oslo-speilet nr. 6 /2005

Kommuneplanen 1996

Satsingen på arbeid og kvalifisering

På midten av nittitallet gikk stat og kommune sammen om en tiårig satsing for å bedre levekårene for befolkningen i bydelene Grünerløkka, Sagene og Gamle Oslo gjennom Handlingsprogram Oslo indre øst. Programmet har hatt fem hovedsatsingsområder; bolig, nærmiljø, skole, helse og arbeid/ kvalifisering. Fra 1997 til i dag har det gjennom programmet blitt bevilget penger til små og store tiltak i de tre bydelene. I denne rapporten ser vi nærmere på de tiltak som er gjennomført under satsingsområdet arbeid og kvalifisering. Har satsingen ført til fremveksten av fruktbare arbeidsmetoder som vil leve videre også etter programmets avslutning? Hvilke tiltak vil videreføres etter perioden, og i hvilken form? Har satsingen ført til levekårsforbedringer for befolkningen i de tre bydelene?



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

Fafo-rapport 524
ISBN 82-7422-532-5
ISSN 0801-6143