

*Anders Barstad, Eli Havnen, Torbjørn Skarøhamar
og Kjetil Sørli*

Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst

Rapporter

I denne serien publiseres statistiske analyser, metode- og modellbeskrivelser fra de enkelte forsknings- og statistikkområder. Også resultater av ulike enkeltundersøkelser publiseres her, oftest med utfyllende kommentarer og analyser.

Reports

This series contains statistical analyses and method and model descriptions from the various research and statistics areas. Results of various single surveys are also published here, usually with supplementary comments and analyses.

© Statistisk sentralbyrå, april 2006
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen,
vennligst oppgi Statistisk sentralbyrå som kilde.

ISBN 82-537-6976-8 Trykt versjon
ISBN 82-537-6977-6 Elektronisk versjon
ISSN 0806-2056

Emnegruppe
00.02

Design: Enzo Finger Design
Trykk: Statistisk sentralbyrå/248

Standardtegn i tabeller	Symbols in tables	Symbol
Tall kan ikke forekomme	Category not applicable	.
Oppgave mangler	Data not available	..
Oppgave mangler foreløpig	Data not yet available	...
Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	:
Null	Nil	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	Less than 0.05 of unit employed	0,0
Foreløpig tall	Provisional or preliminary figure	*
Brudd i den loddrette serien	Break in the homogeneity of a vertical series	—
Brudd i den vannrette serien	Break in the homogeneity of a horizontal series	|
Desimalskilletegn	Decimal punctuation mark	,(,)

Sammendrag

Anders Barstad, Eli Havnen, Torbjørn Skarðhamar og Kjetil Sørli

Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst

Rapporter 2006/15 • Statistisk sentralbyrå 2006

Handlingsprogram Oslo indre øst, som startet opp høsten 1997 og avsluttes i 2006, er statens og kommunens felles satsing for å bedre levekårene i de tre bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. Hovedproblemstillingen i denne rapporten er hvilke endringer i levekår og flyttemønstre som har funnet sted i indre øst i løpet av perioden programmet har vært i virksomhet. Rapporten er utført på oppdrag fra Handlingsprogrammet. Levekårsendringene beskrives i samsvar med de fem hovedmålene for programmet. Rapporten er ikke en ordinær evaluering av hvilke effekter Handlingsprogrammet har hatt, men mulige konsekvenser av tiltakene blir drøftet. Datakildene er i hovedsak ulike registerstatistiske opplysninger, ved siden av det som foreligger av forskningsrapporter, evalueringer og egenrapporteringer fra tiltakene. Det er også gjennomført noen intervjuer med nøkkelinformanter. For å forstå levekårsendringene i denne delen av Oslo er det nødvendig å se nærmere på flyttemønsteret. Vi har tatt for oss endringer i flytteaktiviteten i de mest flytteintensive aldersfasene (ungdoms- og etableringsfasen), med grunnlag i SSBs flyttehistoriemateriale.

Hovedinntrykket av endringene i perioden fra 1997 og fram til 2003/2004 er en klar forbedring av levekårene, også i sammenligning med andre områder av Oslo. En rekke levekårsrelevante indikatorer tyder på dette, som nedgangen i uførepensjonering og andel kvinner på overgangstønad, og relativt sett lavere arbeidsledighet og færre sosialhjelpsmottakere. Endringene i befolkningens sosiale og demografiske sammensetning peker også i retning av en bedring. Blant annet har det vært en påfallende sterk økning av andelen med høyere utdanning i de yngre aldersgruppene fra 1997 til 2003. I noen tilfeller har imidlertid endringene vært beskjedne i omfang. Den mest negative siden av levekårsutviklingen ser ut til å være bomiljøet i de kommunale gårdene. I forhold til levealder har befolkningen i indre øst sakket akterut. Hovedinntrykket med hensyn på kriminalitet og utrygghet er stabile mønstre. Målsettingen om en mer stabil befolkning, ikke minst blant barnefamilier, har ikke blitt nådd.

Det har skjedd betydelige endringer av flyttemønsteret, spesielt i etableringsfasen. I perioden før Handlingsprogrammet ble iverksatt finner vi at flytteprosessene gjennom denne fasen bidro til en økning av antallet personer med sosialhjelp, lav inntekt og lav utdanning. I andre periode, perioden hvor Handlingsprogrammet har virket, er hovedmønsteret helt motsatt. Endringer av flytteprosessene har åpenbart bidratt til å dreie inntrykket av levekårene i indre øst i en positiv retning. På bakgrunn av foreliggende evalueringer og bydelenes egne erfaringer, konkluderes det med at Handlingsprogrammet sannsynligvis også har gitt viktige bidrag til den positive utviklingen, uten at det i denne rapporten har vært mulig å kvantifisere dette bidraget.

På tross av forbedringene er levekårsutfordringene i Oslo indre øst ennå meget store.

Prosjektstøtte: Handlingsprogram Oslo indre øst

Innhold

1. Innledning.....	13
1.1. Bakgrunn og problemstilling.....	13
1.2. Data og metode.....	14
1.3. Sentrale begreper og perspektiver.....	16
1.4. Generelt om Handlingsprogrammet.....	18
1.5. Tidligere forskning på områderettede tiltak.....	24
2. Sosiodemografiske endringer i Oslo i periodene 1992-1998 og 1998-2004	27
2.1. Innledning.....	27
2.1. Befolkningmengde.....	27
2.3. Aldersfordeling.....	28
2.4. Innvandring.....	30
2.5. Familiestatus/ sivilstand.....	34
2.6. Utdanningsnivå.....	37
2.7. Inntektsfordeling.....	39
2.8. Oppsummering.....	41
3. Styrking av oppvekstforholdene?	42
3.1. Innledning.....	42
3.2. Indikatorer på generell utvikling i oppvekstforholdene.....	42
3.3. Barn under skolealder.....	46
3.4. Utdanning: Gjøre barn bedre rustet til samfunnsdeltaking gjennom skolegang.....	49
3.5. Skolefritidsordningene (SFO).....	64
3.6. Fritidstilbudet for barn og ungdom.....	67
3.7. Drøfting og konklusjon.....	70
4. Styrking av boforholdene?.....	73
4.1. Innledning.....	73
4.2. Innsatsen i Handlingsprogrammet.....	73
4.3. Evalueringer av boligsatsingen.....	73
4.4. Sentrale utviklingstrekk.....	74
4.5. Drøfting og konklusjon.....	82
5. Reduserte risikofaktorer for sykdom, styrking av tilbudet til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk?	84
5.1. Innledning.....	84
5.2. Eksterne og interne evalueringer.....	85
5.3. Sentrale utviklingstrekk.....	86
5.4. Drøfting og konklusjon.....	95
6. Styrking av tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet?..	97
6.1. Innledning.....	97
6.2. Innsatsen i Handlingsprogrammet, rapporteringer og evalueringer.....	97
6.3. Sentrale utviklingstrekk.....	100
6.4. Sammendrag og konklusjon.....	106
7. Forbedringer av fellesarealer og fysisk/sosialt miljø?.....	107
7.1. Innledning.....	107
7.2. Innsatsen i Handlingsprogrammet.....	107
7.3. Evalueringer.....	110
7.4. Sentrale utviklingstrekk.....	110
7.5. Drøfting og konklusjon.....	118

8. Helhetlige mål: Hopning, trivsel og tilfredshet	120
8.1. Indeks for levekårsproblemer	120
8.2. Oslo kommunes levekårsindeks	123
8.3. Trivsel og tilfredshet	123
9. Bofasthet, flytting og dødsfall	125
9.1. Innledning	125
9.2. Bofaste i nabolaget.....	125
9.3. Bofaste på bydelsnivå	126
9.4. Døde	127
9.5. Flyttinger	128
10. Flyttemønstre og levekår i ulike livsfaser	130
10.1. Innledning.....	130
10.2. Flyttemønstre i to aldersfaser 15-25 og 25-35 år	133
10.3. Flytting og levekår i ungdomsfasen – fra 15 til 25 år	141
10.4. Flytting og levekår i etableringsfasen – 25 til 35 år	147
10.5. Gjennomføring av videregående utdanning, sett i lys av flytting.....	158
10.6. Flytting for kvinner etter alder på eldste barn	160
11. Konklusjoner	163
11.1. Levekår	163
11.2. Flytting.....	166
11.3. Handlingsprogrammet	168
11.4. Avslutning: Utfordringene i indre øst.....	171
Litteratur	172
Vedlegg: Tabeller	181
Tidligere utgitt på emneområdet.....	185
De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter	186

Figurregister

1. Innledning	
1.1. Gamle og nye bydeler og bydelsområder i Oslo.....	15
2. Sosiodemografiske endringer i Oslo i periodene 1992-1998 og 1998-2004	
2.1. Folkemengde etter alder og kjønn. Oslo i alt per 1. januar 1992, 1998 og 2004	28
2.2. Folkemengde etter alder og kjønn. Oslo indre øst per 1. januar 1992, 1998 og 2004	29
2.3. Andel personer i innvandrerbefolkningen. (1. og 2. generasjon) per 1. januar 1992, 1998 og 2004. Bydeler i indre Oslo øst sammenlignet med nye drabantbyer og Oslo i alt	31
2.4. Folkemengde etter alder. Nordmenn/ vestlige innvandrere og ikke-vestlige innvandrere. Oslo i alt per 1. januar 1992, 1998 og 2004.	32
2.5. Folkemengde etter alder. Nordmenn/ vestlige innvandrere og innvandrerbakgrunn. Oslo indre øst per 1. januar 1992, 1998 og 2004	32
2.6. Andel ikke-vestlige innvandrere per 1. januar 1992, 1998 og 2004. Bydeler i indre Oslo øst, nye drabantbyer og Oslo i alt.....	33
2.7. Skilte og separerte personer. 30-49 år. Bydeler i Oslo indre øst, og Oslo i alt. Prosent	35
2.8. Skilte og separerte personer. 50-66 år. Bydeler i Oslo indre øst sammenlignet med Oslo i alt. Prosent. 1992, 1998, 2004	35
2.9. Andel personer som bor alene. Alder 20-49 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt.....	36
2.10. Andel enslige forsørgere av alle som mottar barnetrygd. Norge i alt, Oslo i alt og bydeler i Oslo indre øst. 1991, 1997 og 2003. Prosent	36
2.11. Mottak av overgangsstønning i prosent av kvinner 20-39 år. Oslo i alt og bydeler i Oslo indre øst. 1991, 1997, 2003	37
2.12. Andel personer med fullført høyere utdanning. 16 år og eldre. Per 1. oktober 1997 og 2003. Ulike bydelsgrupper i Oslo. Prosent.....	38
2.13. Andel personer med fullført høyere utdanning. 25-39 år. Per 1. oktober 1997 og 2003. Ulike bydelsgrupper i Oslo. Prosent.....	38
2.14. Andel med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. 25-39 år. 1997 og 2003. Ulike bydelsgrupper i Oslo. Prosent.....	39
2.15. Gjennomsnittlig personinntekt (toppskattgrunnlag) i løpende kroner. Befolkning 20-29 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1995-2005.....	40
2.16. Gjennomsnittlig personinntekt (toppskattgrunnlag) i løpende kroner. Befolkning 30-39 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1995-2005.....	40
2.17. Gjennomsnittlig personinntekt (toppskattgrunnlag) i løpende kroner. Befolkning 40-49 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1995-2005.....	40
3. Styrking av oppvekstforholdene?	
3.1. Barnevernstiltak 0-17 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1997-2003. Per 100 innbyggere.....	43
3.2. Omsorgstiltak 0-17 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1997-2003. Prosent.....	43
3.3. Barn under 18 år der foreldre er sosialhjelpsklienter. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1998-2003. Prosent.....	44
3.4. Barn under 18 år der foreldre er sosialhjelpsklienter. Bydeler i Oslo. 2004. Prosent.....	44
3.5. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du når det gjelder oppvekstmiljøet for barn? Bydelsgrupper i Oslo. 1998 og 2004. Prosent	46
3.6. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du når det gjelder oppvekstmiljøet for ungdom? Bydelsgrupper i Oslo. 1998 og 2004. Prosent	46
3.7. Barnehagedekning i ulike bydeler i Oslo per 31.12 i forhold til barn 1-5 år (1-6 år 1994) 1994, 1997, 2000 og 2003	48
3.8. Barnehagedekning for barn 1-5 år. Bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). 2004. Prosent	48
3.9. Barnehagedekning for minoritetsspråklige 1-5 år i utvalgte bydeler i Oslo. 2004. Prosent	49
3.10. Undervisningstimer per elev i kommunale grunnskoler. Gjennomsnitt for grunnskoler i Oslo indre øst og ytre øst med en overvekt av minoritetsspråklige elever ¹ , sammenlignet med Oslo i alt. 1997/1998 og 2004/2005.....	56
3.11. Elever per årsverk i kommunale grunnskoler. Gjennomsnitt for grunnskoler i Oslo indre øst og ytre øst med en overvekt av minoritetsspråklige elever ¹ , sammenlignet med Oslo i alt. 1997/1998 og 2004/2005	56
3.12. Andel i aldersgruppen 16-18 år som ikke er under utdanning, for utvalgte bydeler i Oslo. 1.10 1997 og 1.10 2003. Alle 16-18 år, førstegenerasjons innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn og etterkommere med ikke-vestlig landbakgrunn. Prosent	63
3.13. Andel 21-åringer som har fullført VKII, i utvalgte bydeler i Oslo. 1.10 1997 og 1.10 2003. Alle 21-åringer, førstegenerasjons innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn og etterkommere med ikke-vestlig landbakgrunn. Prosent	64

3.14.	Elever som er med i SFO i prosent av totalt antall elever på 1-4. klassetrinn. 1999, 2001, 2003 og 2004. Oslo i alt og gjennomsnitt for utvalgte kommunale grunnskoler.....	66
3.15.	Andel barn i grunnskolen 1.-4. klasse som er med i skolefritidsordningen. Bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). 1.10. 2004.....	67
3.16.	Netto driftsutgifter i hele 1000 kroner til aktivitetstilbud for barn og unge per 100 innbyggere 0-18 år. Bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). 2004.....	70
3.17.	Årsverk ved kommunale fritidsklubber, ferieklubber, MC-senter, musikkverksted, m.m. per 100 innbyggere 10-18 år. Utvalgte bydeler i Oslo. 2001, 2003, 2004 (nye bydelsgrenser fra 2004).....	70

4. Styrking av boforholdene?

4.1.	Gjennomsnittlig kvadratmeterpris inkludert fellesgjeld for OBOS-tilknyttede boliger omsatt siste 6 måneder (nominelle priser), etter bydelsgruppe og år (mars måned). Kroner (nominelle priser).....	75
4.2.	Pris per kvadratmeter for leiligheter i ulike bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). 2004. 1000 kroner.....	75
4.3.	Prosentvis økning av månedlige leiepriser for kommunale utleieboliger ¹ . 1999-2002 og 2002-2004.....	76
4.4.	Andel privathusholdninger som eier boligen. 3/11 2001. Prosent.....	76
4.5.	Andel privathusholdninger som leier boligen. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1990 og 2001. Prosent.....	76
4.6.	Andel boliger som er 4-roms eller større av alle boliger per november 1990 og 2001, samt av igangsatte boliger 2000-2004. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt.....	77
4.7.	Andel personer som bor trangt. Ulike bydeler i Oslo per 1.11 2001. Prosent.....	77
4.8.	Antall opphold i midlertidige boliger (hospits o.l.). Bydeler i Oslo indre øst ¹ . 2001-2004.....	78
4.9.	Andel av kommunale boliger beliggende i Sagene- Torshov og Oslo indre øst. 1993, 1997, 2001, 2005 (nye bydelsgrenser). Prosent.....	79
4.10.	Antall klager relatert til bomiljø mottatt av Boligbygg. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo for øvrig. 2000 og 2003.....	81

5. Reduserte risikofaktorer for sykdom, styrking av tilbudet til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk?

5.1.	Kjønn- og aldersstandardisert dødelighet i Oslo, Oslo indre øst og nye drabantbyer (gjennomsnitt for bydelsgruppene). 1991-1995 og 1998-2002. Overdødelighet i forhold til landet som helhet. Prosent.....	87
5.2.	Kjønn- og aldersstandardisert dødelighet i Oslo indre øst 1999-2003, aldersgruppen 0-64 år. Bydelene med høyest og lavest dødelighet. Døde per 100 000 innbyggere.....	88
5.3.	Uførepensjonister 16-49 år per 1000 innbyggere 16-49 år 31/12 1993, 1997, 1999, 2001, 2003 og 2004. Bydeler i Oslo indre øst samt gjennomsnitt for nye drabantbyer (nye bydelsgrenser fra 2004). Relative tall (Oslo=1.).....	90
5.4.	Siktelser etter personens bostedskommune for promillekjøring per 10 000 kjøretøy. Gjennomsnitt for ulike bydelsgrupper i Oslo 1995-1996 og 2000-2001.....	92
5.5.	Anmeldte lovbrudd for narkotikakriminalitet, etter gjerningssted. Gjennomsnitt 2003 og 2004. Bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). Per 1000 innbyggere.....	92
5.6.	Svangerskapsavbrudd per 1000 kvinner 15-19 år. Gjennomsnitt 1996-1999 og 2000-2003. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt.....	93
5.7.	Totalt utførte årsverk i helsetjenesten per 1000 innbyggere. Bydeler i Oslo indre øst, og gjennomsnitt for nye drabantbyer og bydeler i alt. 1997, 2000, 2003.....	94
5.8.	Årsverk i sosialtjenesten per 1000 innbyggere. Bydeler i Oslo indre øst og gjennomsnitt for nye drabantbyer og alle bydeler. 2001, 2003 og 2004.....	94
5.9.	Årsverk i barnevernstjenesten per 1000 innbyggere 0-17 år. Bydeler i indre øst og gjennomsnitt for nye drabantbyer og alle bydeler. 1997, 2000, 2003 og 2004.....	95

6. Styrking av tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet?

6.1.	Registrerte helt arbeidsledige 16-24 år. Fjerde kvartal årene 1997-2004. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent.....	102
6.2.	Helt ledige arbeidssøkere 25-66 år. Fjerde kvartal årene 1997-2004. Prosent.....	102
6.3.	Helt ledige arbeidssøkere 1. generasjon ikke-vestlige innvandrere. 16-24 år. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent.....	103
6.4.	Helt ledige arbeidssøkere 1. generasjon ikke-vestlige innvandrere. 25-66 år. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent.....	103
6.5.	Sosialhjelpsmottakere over 16 år. 1996-2003. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent*.....	104
6.6.	Langtidsmottakere av sosialhjelp over 16 år. 1997- 2003. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent.....	104
6.7.	Berørte av sosialhjelp (sosiaklient og nærmeste familie). 1997-2003. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent*.....	105
6.8.	Sosialhjelpsmottakere 18-24 år. 1997-2003. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent*.....	105

7. Forbedringer av fellesarealer og fysisk/sosialt miljø?

7.1.	Netto driftsutgifter for kultursektoren per innbygger. Kroner. Gjennomsnitt for ulike bydelsgrupper og for bydeler i Oslo i alt. 2004. Nye bydelsgrenser.....	111
7.2.	Hvor fornøyd med kulturtilbudet? Bydelsgrupper i Oslo. 1998 og 2004. Prosent.....	112
7.3.	Hvor fornøyd med fritidstilbudet? Bydelsgrupper i Oslo. 1998 og 2004. Prosent.....	112
7.4.	Anmeldte lovbrudd etter gjerningssted 1997-2001. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. To års glidende gjennomsnitt. Per 1000 innbyggere 7-66 år.....	115
7.5.	Anmeldte lovbrudd per 1000 innbyggere etter bydeler i Oslo. Gjennomsnitt for 2003 og 2004. Rangert ...	115

7.6.	Anmeldte voldslovbrudd etter gjerningssted 1997- 2001. To års glidende gjennomsnitt. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. Per 1000 innbyggere 7-66 år.....	116
7.7.	Anmeldte voldslovbrudd per 1000 innbyggere etter bydeler i Oslo. Gjennomsnitt 2003-2004. Rangert	116
7.8.	Hvor fornøyd med trygghet når det gjelder å ferdes ute i området der du bor på kveldstid? Bydelsgrupper i Oslo. 1998 og 2004. Prosent.....	117

8. Helhetlige mål: Hopning, trivsel og tilfredshet

8.1.	Indeks for levekårsproblemer 1998-1999, 2001, 2003-2004 for ulike bydelsgrupper i Oslo.....	121
8.2.	Indeks for levekårsproblemer 1998-1999, 2001, 2003-2005 (2005 bare Sagene) for de tre bydelene i Oslo indre øst.....	121
8.3.	Hvordan trives du i området der du bor? Bydelsgrupper i Oslo. 1998 og 2004. Prosent.....	124
8.4.	Andel som er fornøyd med å leve/bo i området der de bor. Bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). Prosent. 2004..	124

9. Bofasthet, flytting og dødsfall

9.1.	Personer bofaste i samme grunnkrets i årene 1992- 1998. Prosent av bosatte i 1992. Etter alder i 1992. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt	126
9.2.	Personer bofaste i samme grunnkrets i årene 1998- 2004. Prosent av bosatte i 1998. Etter alder i 1998. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt	126
9.3.	Personer bofaste i samme bydel 1992-1998. Prosent av bosatte i 1992. Etter alder i 1992. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt	127
9.4.	Personer bofaste i samme bydel 1998-2004. Prosent av bosatte i 1998. Etter alder i 1998. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt	127
9.5.	Personer døde i perioden 1992-1998, og perioden 1998-2004. Prosent av bosatte i 1992, og 1998. Etter alder i 1992 og 1998. Bydeler i Oslo indre øst, Oslo i alt og Norge i alt	128
9.6.	Andel av befolkningen som har flyttet ut av bydelene i periodene 1992-1998 og 1998-2004. Fordelt etter bydel og bydelsgrupper i Oslo. Prosent av bosatte i 1992 og 1998.....	128
9.7.	Personer flyttet ut av Oslo indre øst i periodene 1992- 1998 og 1998-2004. Etter nytt bosted. Prosent av de som flyttet.....	129
9.8.	Personer flyttet inn til Oslo indre øst i periodene 1992- 1998 og 1998-2004. Etter gammelt bosted. Prosent av de som flyttet til bydelsgruppen	129
9.9.	Personer flyttet inn til Oslo indre øst i periodene 1992- 1998 og 1998-2004. Etter alder i begynnelsen av perioden. Prosent av de som flyttet til bydelsgruppen.....	129

10. Flyttemønstre og levekår i ulike livsfaser

10.1.1.	Fem søner i Oslo og seks søner i Oslos omland.....	133
10.2.1.	Utviklingen gjennom de to periodene i antall personer som bodde i Oslo indre øst. Fire treårskull fulgt gjennom åtteårige aldersfaser	134
10.2.2.	Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Menn fulgt gjennom fasen 15/17-23/25 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003.....	135
10.2.3.	Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Kvinner fulgt gjennom fasen 15/17-23/25 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003.....	136
10.2.4.	Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Menn fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003.....	137
10.2.5.	Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Kvinner fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003.....	138
10.2.6.	Illustrasjon av størrelsesforholdet mellom de ulike flyttestrømmene i periodene 1989-1997 og 1995-2003 inn og ut av Oslo indre øst i aldersfasene 15-25 og 25-35 år.....	140
10.4.1.	Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion og etter utdanningsnivå. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Personer med grunnskole/ uregistrert skolegang fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003.....	148
10.4.2.	Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion og etter utdanningsnivå. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Personer med lang høy utdanning fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003.....	149
10.4.3.	Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion og etter inntektsnivå. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Personer med bruttopersoninntekt innen laveste decil fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003	152
10.4.4.	Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion og etter inntektsnivå. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Personer med bruttopersoninntekt innen høyeste decil fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003	153
10.4.5.	Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion for de som mottar og de som ikke mottar sosialhjelp. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Personer som har mottatt sosialhjelp i to år eller mer fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003. ...	156

Tabellregister

1. Innledning	
1.1. Regnskap for Handlingsprogrammet 2001-2004. Fordelt etter Handlingsprogrammets satsningsområder. Antall tiltak og prosent av budsjettet hvert år	20
2. Sosiodemografiske endringer i Oslo i periodene 1992-1998 og 1998-2004	
2.1. Antall bosatte per 1. januar i årene 1992, 1998 og 2004 og prosentvis endring mellom disse årene. Etter bydel i indre øst og bydelsgrupper	27
3. Styrking av oppvekstforholdene?	
3.1. Kommunale grunnskoler i Oslo med minst 60 prosent minoritetsspråklige elever. 1997/98, 2000/2001 og 2004/2005	55
3.2. Gjennomsnittskostnad per elev og antall elever per datamaskin med Internett. Grunnskoler i Oslo indre øst og ytre øst med over 2/3 minoritetsspråklige elever. 2003 og 2004	56
3.3. Indekser for kvaliteten på læringsmiljø i 7. klassetrinn. Gjennomsnitt for grunnskoler i Oslo indre øst sammenlignet med alle offentlige grunnskoler i Oslo. 2004.....	57
3.4. Gjennomsnittlige standpunkt karakterer i engelsk, matematikk og norsk som førstespråk 2001-2004, for ungdomsskoler i Oslo indre øst sammenlignet med Oslo i alt ¹	59
3.5. Gjennomsnittlige standpunkt karakterer i engelsk, matematikk og norsk som førstespråk 2001-2004, justert for a)avvik i forhold til eksamens karakterer, b)avvik i forhold til eksamens karakterer, foreldrenes utdanningsnivå og andel elever med særskilt norskopplæring. Ungdomsskoler i Oslo indre øst sammenlignet med Oslo i alt	59
3.6. Resultater for nasjonale prøver i lesing og matematikk for 10. klassetrinn, 2004. Ungdomstrinn i Oslo indre øst og utvalgte ungdomstrinn i ytre øst (minst 1/4 elever som mottok særskilt norskopplæring 2001-2004)....	60
3.7. Leseferdigheter i grunnskolen, 2. trinn 2002 og 2004, 7. trinn 2004. Andel under kritisk grense, for utvalgte grunnskoler i Oslo indre øst og ytre øst.....	60
3.8. Andel elever og foresatte som gir en god vurdering av ulike forhold ved videregående skoler i Oslo indre øst, sammenlignet med alle skoler i Oslo. Gjennomsnitt 2003-2004.....	61
4. Styrking av boforholdene?	
4.1. Antall kommunale boliger ¹ forvaltet av Boligbedriften i Oslo kommune. Bydeler i Oslo indre øst og nye drabantbyer per 31/12 1993, 1997 og 2001, samt mai 2005.	79
5. Reduserte risikofaktorer for sykdom, styrking av tilbudet til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk?	
5.1. Kjønn- og aldersstandardisert dødelighet i Oslo indre øst, periodene 1991-1995 og 1998-2002, sammenlignet med landet i alt og Oslo i alt. Døde per 100 000 innbyggere.	88
5.2. Utvalgte indikatorer på utviklingen i helsetilstand. Bydeler i Oslo indre øst sammenlignet med Oslo i alt, landet i alt og gjennomsnitt for nye drabantbyer. Per 31/12 1997 (2000 for langtidssykemeldte), 2001, 2003 og 2004	90
5.3. Aldersstandardisert dødelighet av selvmord per 100 000 innbyggere. Gjennomsnitt for 1993-1997 og 1998-2002	92
5.4. Helsepersonell (leger og jordmødre/helsesøstre) ved skoler og helsestasjoner. Innbyggere per årsverk 31. desember 1997, 2000 og 2003. Bydeler i Oslo indre øst, nye drabantbyer samt Oslo i alt.	94
8. Helhetlige mål: Hopning, trivsel og tilfredshet	
8.1. Indeks for levekårsproblemer 1998 og 2004. Delindekser for Oslo indre øst og nye drabantbyer.....	122
10. Flyttemønstre og levekår i ulike livsfaser	
10.1.1. Antall personer på landsbasis og i de ulike flyttegruppene i undersøkelsen. Prosentert målt i forhold til kullstørrelsen ved begynnelsen av hver periode ¹	132
10.3.1. Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 15/17 år til 23/25 år. Menn født 1972-74 fulgt i perioden 1989-1997, og menn født 1978-80 fulgt i perioden 1995-2003. Utdanning ved utgangen av aldersfasen	141
10.3.2. Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 15/17 år til 23/25 år. Kvinner født 1972-74 fulgt i perioden 1989-1997, og kvinner født 1978-80 fulgt i perioden 1995-2003. Utdanning ved utgangen av aldersfasen.....	142
10.3.3. Utdanningsindekser for befolkningen bosatt i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget av utdanning på hvert trinn i landsbefolkningen = 100.....	142
10.3.4. Utdanningsindekser for befolkningen bosatt i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget av utdanning på hvert trinn i landsbefolkningen = 100.....	143

10.3.5.	Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 15/17 år til 23/25 år. Menn født 1972-74 fulgt i perioden 1989-1997, og menn født 1978-80 fulgt i perioden 1995-2003. Etter vestlig og ikke-vestlig opprinnelse	144
10.3.6.	Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 15/17 år til 23/25 år. Kvinner født 1972-74 fulgt i perioden 1989-1997, og kvinner født 1978-80 fulgt i perioden 1995-2003. Etter vestlig og ikke-vestlig opprinnelse	144
10.3.7.	Indekser for mottak og ikke mottak av sosialhjelp i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget blant vestlige og ikke-vestlige i landsbefolkningen = 100	145
10.3.8.	Indekser for mottak og ikke mottak av sosialhjelp i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget blant vestlige og ikke-vestlige i landsbefolkningen = 100	145
10.4.1.	Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 25/27 år til 33/35 år. Personer født 1962-64 fulgt i perioden 1989-1997, og personer født 1968-70 fulgt i perioden 1995-2003. Utdanning ved slutten av aldersfasen.....	147
10.4.2.	Utdanningsindekser for befolkningen bosatt i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen 25/27-33/35 år, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget av utdanning på hvert trinn i landsbefolkningen = 100	150
10.4.3.	Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 25/27 år til 33/35 år. Personer født 1962-64 fulgt i perioden 1989-1997 og personer født 1968-70 fulgt i perioden 1995-2003. Brutto personinntekt ved slutten av aldersfasen, personer uten inntekt holdt utenfor	151
10.4.4.	Inntektsindekser for befolkningen bosatt i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen 25/27-33/35 år, og vridningen i løpet av fasen. 100 = innslaget av inntekt på hvert trinn er tilsvarende som i landsbefolkningen	154
10.4.5.	Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 25/27 år til 33/35 år. Personer født 1962-64 fulgt i perioden 1989-1997 og personer født 1968-70 fulgt i perioden 1995-2003. Landbakgrunn og sosialhjelp.....	155
10.4.6.	Sosialhjelpsindekser for vestlig og ikke vestlig befolkning bosatt i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget av sosialhjelp på hvert trinn i landsbefolkningen = 100	157
10.5.1.	Indekser for fullført videregående skole i fem bysoner i Oslo ¹	158
10.5.2.	Indekser for fullført videregående skole i fem bysoner i Oslo, for alle på 21-årstrinnet, for lokalbefolkningen, for tilflytterne, og for de som har flyttet ut fra de var 15 til 21 år.....	159
10.5.3.	Indekser for fullført videregående skole i fem bysoner i Oslo, for alle på 21-årstrinnet, og fordelt på personer med vestlig og ikke-vestlig bakgrunn.....	160
10.6.1.	Sannsynligheten for at kvinner skal flytte ut i løpet av perioden, fordelt etter alder på eldste barn på flyttetidspunktet. For utflyttede; sannsynligheten for at kvinner fra den opprinnelige befolkningen skal flytte. For videreflyttere; sannsynligheten for at innflyttere i perioden skal flytte.	161
10.6.2.	Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 25/27 år til 33/35 år. Kvinner født 1962-64 fulgt i perioden 1989-1997, og kvinner født 1968-70 fulgt i perioden 1995-2003. Alder på eldste barn ved slutten av aldersfasen	161

Vedlegg

A2.1.	Befolkningstall etter alder. 1992, 1998 og 2004. Bydeler i Oslo indre øst og bydelsgrupper.....	181
A2.2.	Andel av befolkning i forskjellige aldersgrupper. 1992, 1998 og 2004. Bydeler i Oslo indre øst og bydelsgrupper	181
A2.3.	Antall ikke-vestlige innvandrere etter alder. 1992, 1998 og 2004. Bydeler i Oslo indre øst og bydelsgrupper .	181
A2.4.	Ikke-vestlige innvandreres andel av befolkningen i forskjellige aldersgrupper. 1992, 1998 og 2004. Bydeler i Oslo indre øst og bydelsgrupper.....	182
A3.1.	Andel 16-18-åringene som ikke er under utdanning. 1.10 1997 og 1.10 2003. Personer med norsk Prosent	182
A3.2.	Andel 21-åringene som har fullført VKII. 1.10 1997 og 1.10 2003. Personer med norsk landbakgrunn og ikke-vestlige innvandrere fordelt etter førstegenerasjons innvandrere og etterkommere. Prosent	182
A3.3.	Elever som er med i SFO i prosent av totalt antall elever på 1.-4. klassetrinn. Skoleårene 1999/2000, 2001/2002, 2003/2004, 2004/2005.....	182
A4.1.	Igangsatte boliger 2000-2004 og boligbestanden per november 1990 og 2001 i Oslo indre øst og Oslo i alt. Fordelt etter romstørrelse. Prosent.....	183
A5.1.	Uførepensjonister 16-49 år per 1000 innbyggere 16-49 år. 31/12 1993, 1997-2004. Bydeler i Oslo indre øst og gjennomsnitt for indre øst i alt og nye drabantbyer i alt.....	183
A5.2.	Svangerskapsavbrudd per 1000 kvinner 15-19 og 20-24 år. Gjennomsnitt 1996-1999 og 2000-2003.....	183
A8.1.	Indeks for levekårsproblemer 1998, 1999, 2001, 2003, 2004, 2005 for landet i alt, Oslo i alt og for bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser fra 2005)	184

Forord

Arbeidet med denne rapporten har vært ledet av Anders Barstad. De ulike kapitlene har vært diskutert og kommentert av forfatterne i fellesskap, men har blitt ført i pennen av de enkelte forfatterne på denne måten: Anders Barstad har skrevet kapittel 1 (med unntak av 1.4), kapittel 3 (med unntak av 3.2), kapittel 4-5, kapittel 7 (sammen med Torbjørn Skarðhamar), kapittel 8 og 11. Torbjørn Skarðhamar har skrevet kapittel 1.4, kapittel 2, kapittel 3.2, kapittel 6, kapittel 7 (sammen med Anders Barstad) og kapittel 9. Eli Havnen og Kjetil Sørli har skrevet kapittel 10. Liv Hansen har gjort en stor jobb med å lage kart og andre grafiske framstillinger. I en tidlig fase bidro også Lars Gidske med å bearbeide tallmateriale og framskaffe opplysninger knyttet til kapittel 4 og 7.

Vi vil rette en stor takk til personer i og utenfor SSB som har bidratt til denne rapporten, uten at de dermed skal ta noe av ansvaret for rapportens eventuelle mangler. Ikke minst vil vi takke deltakerne i referansegruppen for prosjektet, som har gitt nyttige innspill underveis, og de alltid hjelpsomme medlemmene av sekretariatet for Handlingsprogrammet (Marit Elise Aune og Steinar Daler). Takk også til våre "nøkkelinformanter" som satte av tid til å øse av sin erfaring med Handlingsprogrammet, og slik bidro til å øke vår forståelse av programmets innhold. Flere instanser utenfor SSB har bidratt med data, en takk til Utviklings- og kompetanseetaten i Oslo kommune v/Pål E. Torkildsen som stilte data og dokumentasjonsrapporter fra MMI-undersøkelsene til disposisjon for oss, til Boligbygg v/Bjørn-Andre Jorang og Randi Anne Ervik for data om den kommunale boligmassen og til Åse Løset i Oslo kommune for tilgang til ulike typer data, blant annet om sosialhjelp.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn og problemstilling

Skillet mellom øst og vest i hovedstaden har tradisjoner tilbake til annen halvdel av 1800-tallet. Statistikken som dokumenterer forskjellene i levekår mellom disse områdene har om lag like lange tradisjoner. Rundt 1900 hadde 51 prosent av husstandene på Frogner tjenere, og bare 3 prosent av husstandene på Kampen (Myhre 1990). På tross av utbyggingen av velferdsstaten og satsningen på sosial utjevning, kunne forskning og statistikk i 1990-årene dokumentere at bydelene i indre øst fortsatt hadde en sterk konsentrasjon av personer med dårlige levekår (NOU 1993: 17, Hagen m.fl. 1994, Kommunal- og arbeidsdepartementet 1995).

På bakgrunn av de dokumenterte levekårsproblemene i indre øst, har det blitt utformet egne tiltak spesielt rettet mot å forbedre levekårene i denne delen av hovedstaden. Større tiltakspakker de siste 10-15 årene har vært Miljøbyen Gamle Oslo (1993-2000), Prosjekt Akerselva Indre Øst (PAIØ, 1994-1998) og framfor alt Handlingsprogram Oslo indre øst (HOIØ, 1997-2006). Virkeområdet for Miljøbyen Gamle Oslo var bydel Gamle Oslo (avgrenset etter gammel bydelsordning) og østlige deler av sentrum. Hensikten med prosjektet var å forbedre levekårene i bydelen og arbeide for en bærekraftig byutvikling. Ett av flere viktige mål var å redusere trafikkbelastningen og gi mer rom for fotgjengere, syklistene og kollektivtrafikk (Miljøbyen Gamle Oslo 2000). Målsettingen for PAIØ var å øke livskvaliteten for beboerne i bydelene Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg. Blant annet ønsket man å få flere barnefamilier til å etablere seg i området, øke tryggheten og redusere den sosiale fattigdommen (PAIØ 1999). Fra 1992 ble to av bydelene i indre øst (Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo, fra 1998 også Sagene-Torshov) tilført midler til satsning på å bedre levekårene for ungdom gjennom tilskuddsordningen "ungdomstiltak i større bysamfunn", administrert av Barne- og familiedepartementet (Isachsen m.fl. 1999).

Den siste og mest omfattende satsningen er Handlingsprogram Oslo indre øst som startet opp høsten 1997 (i praksis var 1998 det første driftsåret). Handlingsprogrammet er statens og kommunens felles satsning på å bedre levekårene for befolkningen i bydelene Sagene-

Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. Det er disse bydelene, definert etter grensene som gjaldt før den nye bydelsinndelingen trådte i kraft fra 2004, som omfattes av programmet. Det var framfor alt Fafo-rapporten om de store levekårsforskjellene i Oslo som lå til grunn (Hagen m.fl. 1994).

Den foreliggende rapporten er utført på oppdrag fra Handlingsprogrammet. Hovedproblemstillingen er hvilke levekårsendringer som har funnet sted i Oslo indre øst i løpet av perioden Handlingsprogrammet har vært i virksomhet. Levekårsendringene vil bli beskrevet i samsvar med de fem hovedmålene for Handlingsprogrammet: 1. Styrke oppvekstforholdene, 2. Styrke boforholdene, 3. Redusere risikofaktorer for sykdom, styrke tilbudet til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk, 4. Styrke tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet og 5. Ruste opp og gjøre tryggere befolkningens felles byrom, stimulere miljøvennlig transport og lokal aktivitet (se nærmere beskrivelse av Handlingsprogrammet i kapittel 1.4).

Den foreliggende rapporten er ikke en evaluering av Handlingsprogrammet. Hovedspørsmålet er om levekårene har endret seg. Vi forholder oss likevel til de mulige konsekvensene av HOIØ, blant annet gjennom en nærmere beskrivelse av tiltakene i programmet og av de ulike evalueringene og rapporteringene som foreligger. På bakgrunn av dette og de observerte levekårsendringene drøftes sannsynlige konsekvenser av Handlingsprogrammet. Men innenfor rammen av det foreliggende prosjektet har det ikke vært mulig for oss å komme med annet enn kvalifiserte gjetninger om hva Handlingsprogrammet per se har betydd for levekårsutviklingen.

En mulig virkning av HOIØ og de andre tiltakspakkene er en forsterkning av den langsiktige tendensen til *gentrifisering* av Oslo indre øst (se nedenfor, kapittel 1.3), som igjen kan innebære en forskyvning av personer med levekårsproblemer til andre deler av byen. For å undersøke om slike tendenser kan bekreftes, har vi i dette prosjektet sett nærmere på endringer i flyttemønstre (kapittel 9-10) og på levekårsendringene i

bydelene med de laveste boligprisene de siste årene (nye drabantbyer i øst og sør). Analyser av flyttemønstre er også et viktig grunnlag for slutninger om årsakene til de observerte levekårsendringene.

1.2. Data og metode

Det har i svært begrenset grad blitt samlet inn nye data i forbindelse med dette prosjektet. Datakildene er i hovedsak det som har vært tilgjengelig av ulike registerstatistiske opplysninger, ikke minst dem som er systematisert i "Hjulet" (Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene). "Hjulet" er et informasjonssystem for kommunene utviklet av SSB i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet. I systemet inngår blant annet indikatorer på "problemer blant voksne", som sosialhjelpstilfeller, uførepensjonister, attførings- og rehabiliteringspengetilfeller og registrert arbeidsledige. Indikatorene offentliggjøres både på kommunenivå og for større kommuner på bydels- eller distriktsnivå (Sosial- og helsedirektoratet 2005). En annen kilde er KOSTRA, men i dette tilfellet er bydelsopplysninger tilgjengelige først fra 2001.

Et problem med denne typen data er at mange av indikatorene er basert på registrerte kontakter med det offentlige hjelpeapparatet. Som det heter i siste utgave av "Hjulet" kan dette til en viss grad beskrive "...problemenes størrelse, men kan også være en indikator for hjelpeapparatets praksis og kapasitet". I tillegg kommer variasjonene i befolkningens evne og vilje til å bruke hjelpeapparatet. Ta den registrerte arbeidsledigheten som eksempel: Denne statistikken bygger på antallet personer som melder seg som ledige ved arbeidskontorene. Men langt fra alle personer uten arbeid melder seg, blant annet ikke dem som har liten tro på at det er mulig å finne arbeid eller som på annen måte mener de har lite å tjene på å registrere seg (for eksempel ikke opptjent rettigheter til ledighetstrygd). Mottak av sosialhjelp påvirkes av endringer i administrativ praksis, og av endringer i holdninger, ikke bare "reell" fattigdom.

Ideelt sett burde det vært gjennomført en større intervjuundersøkelse av levekårene i indre øst, både en undersøkelse av "før"-situasjonen, før Handlingsprogrammet ble satt i gang, og av situasjonen etter at Handlingsprogrammet hadde virket i noen år. Slike undersøkelser har imidlertid ikke vært tilgjengelige, og det har ikke vært rom for å gjennomføre en intervjuundersøkelse innenfor rammen av prosjektet. Dette er særlig beklagelig med tanke på at den viktigste målgruppen for Handlingsprogrammet er barn og ungdom. Det er lite registerstatistikk som sier noe om situasjonen for barn og unge; her er mangelen på sammenlignbare intervjuundersøkelser særlig følbar.

Det finnes likevel en del andre kilder enn de registerstatistiske som vi vil referere til i denne rapporten.

MMI gjorde i 1998, 2001 og 2004 en publikums- og brukerundersøkelse på oppdrag fra Oslo kommune. Undersøkelsene er gjennomført ved å sende ut spørreskjema til et representativt utvalg av Oslos befolkning der det spørres om deres syn på en hel rekke forhold knyttet til trivsel, kommunale tjenester, område og bomiljø m.m. Oslo kommune har velvillig stilt disse undersøkelsene til disposisjon for oss. Dessverre har de en del svakheter med hensyn til våre formål, særlig fordi spørsmålene er rent subjektive (grad av fornøydhet) og fordi bydelsgrensene ble endret i løpet av perioden, slik at det er vanskelig å gjøre sammenligninger over tid (MMI-materialet er nærmere beskrevet i kapittel 7).

Vi har gjennomført et fåtall (i alt 9) intervjuer med noen nøkkelinformanter, personer som har vært viktige i utforming og/eller gjennomføring av Handlingsprogrammet. Vi har søkt å få til en balanse mellom personer som har stått sentralt i gjennomføringen av programmet ute i bydelene, og personer som har hatt en mer koordinerende/rådgivende funksjon i stat eller kommune. Disse intervjuene er nærmere presentert i kapittel 1.4.

De eksterne evalueringene av enkelttiltak som er gjennomført har også vært en viktig informasjonskilde, selv om dette er evalueringer som er mest orientert mot prosessene og mindre mot måling av virkninger. I tillegg kommer de årlige rapportene fra Handlingsprogrammet og de enkelte tiltakene. Egenrapporteringene som har kommet, fra og med 2001, har vært tilgjengelige på websidene til Handlingsprogrammet¹. Kvaliteten på disse egenrapportene har imidlertid vært høyst varierende. Rapporteringen spriker vidt både i omfang og i forhold til hva som rapporteres. Mens for eksempel noen skoler oppgir hvor mange elever som fikk leksehjelp i løpet av et år, er det andre skoler som ikke gir opplysninger om dette (kapittel 3). Av samme grunn har det vært en vanskelig oppgave å danne seg et bilde av hvor mange personer som har vært omfattet av de ulike tiltakene rettet mot arbeidsmarkedet (se kapittel 6). Når slike grunnleggende opplysninger mangler, blir det vanskelig å ha en begrunnet mening om konsekvensene av Handlingsprogrammet på disse områdene.

Oslo indre øst er et av de mest omskiftelige boligområdene i landet, inn- og utflyttingen forandrer befolkningens sammensetning på meget kort tid. Det er derfor nødvendig å se nærmere på flyttemønsteret for å forstå levekårsendringene. Vi har tatt for oss flyttingen i de mest flytteintensive aldersfasene, i ungdoms- og etableringsfasen. Vi har også sett på flyttemønsteret blant barnefamilieene, en av de viktigste målgruppene for Handlingsprogrammet. Datamaterialet er SSBs flyttehistoriemateriale, med alle flyttemeldinger over lands- og kommunegrenser i perioden 1964-2003

¹ <http://www.oslo.kommune.no/indreoslo/default.asp>

lenket sammen i individuelle flyttekjeder. For Oslo er alle bydelene lagt inn i materialet fra og med utgangen av 1989 (datamateriale og analyseopplegg er nærmere beskrevet i kapittel 10.1).

Geografiske avgrensninger

Handlingsprogrammet forholder seg til de gamle bydelsgrensene, og det er disse som gjennomgående brukes i denne rapporten. Endringene av bydelsgrensene i Oslo fra 2004 skaper problemer for mulighetene til å lage sammenlignbare tidsserier. I mange tilfeller har vi ikke hatt mulighet til å forlenge tids-serien etter 2003. I Oslo indre øst er bydel Sagene-Torshov unntaket, i denne bydelen har det ikke skjedd grenseendringer, bare navnet er endret (Sagene). Ved grenseendringene ble de opprinnelig 25 bydelene redusert til 15. I indre øst består den nye bydel Grünerløkka av tidligere bydel Grünerløkka-Sofienberg, med unntak av Hausmannskvartalene som er overført til bydel St. Hanshaugen, og utvidet østover til Ring 3 (dvs. områdene Sinsen, Løren, Lille Tøyen og Hasle). Bydel Gamle Oslo er utvidet østover med områdene Ensjø, Etterstad, Valle-Hovin og Helsefyr, i tillegg til Ekeberg-skråningen og øyene.

Figur 1.1. viser de gamle og nye bydelsgrensene i Oslo. Det vi her omtaler som Oslo indre øst utgjøres altså av de tre bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov (bydel 4-6 før nyordningen i 2004). Fra 2004 omfatter indre øst bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene (bydel 1-3 etter grenseendringene). I denne rapporten vil vi i hovedsak bruke de gamle bydelsnavnene.

Både i teksten og i figurer og tabeller brukes følgende inndeling av bydelene i Oslo, fordelt på denne måten etter de gamle bydelsgrensene (jf. Blom 2002):

- Indre vest: Bygdøy-Frogner, Uranienborg-Majorstuen og St. Hanshaugen-Ullevål (bydel 1-3)
- Indre øst: Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo (bydel 4-6)
- Gamle drabantbyer: Lambertseter, Bøler, Manglerud, Østensjø, Helsefyr-Sinsen, Grorud og Bjerke (bydel 10-14, 19-20)
- Nye drabantbyer: Hellerud, Furuset, Stovner, Romsås, Søndre Nordstrand (bydel 15-18, 9)
- Ytre vest: Grefsen-Kjelsås, Sogn, Vinderen, Røa, Ullern, Ekeberg-Bekkelaget og Nordstrand (bydel 21-25, 7-8).

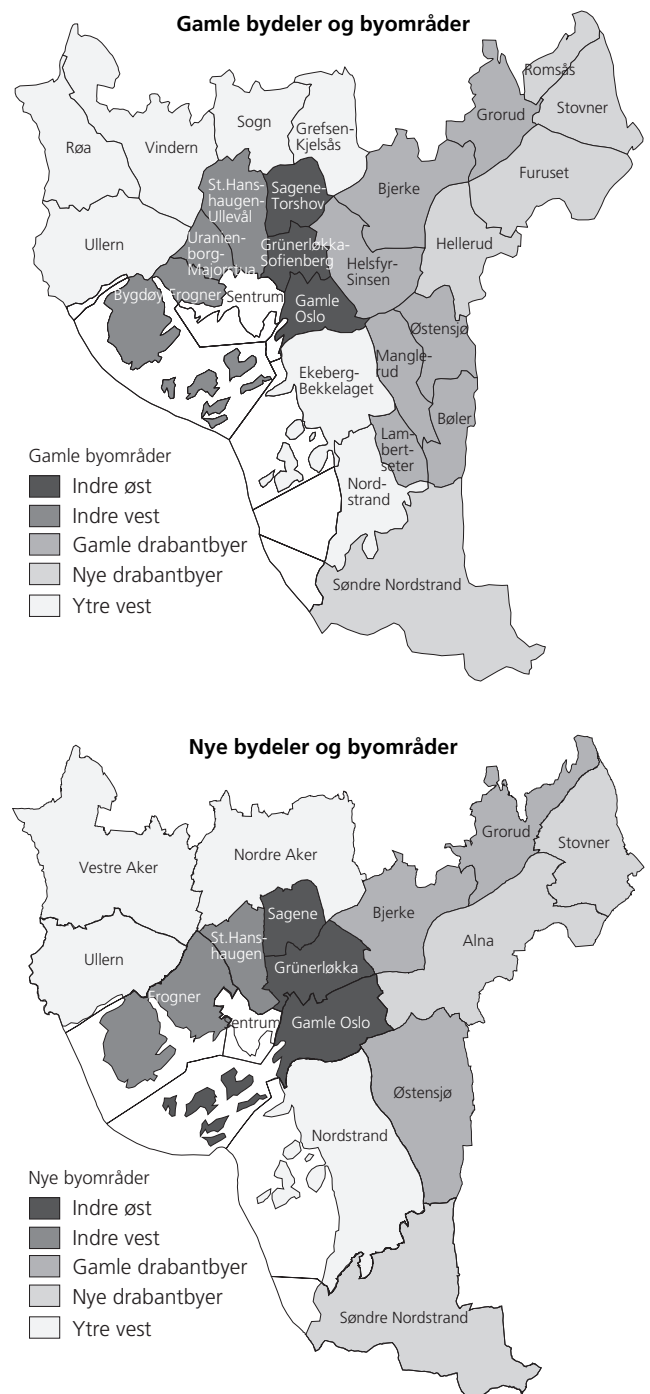
En helt sammenlignbar inndeling er ikke mulig å lage for de nye bydelene, men følgende inndeling er benyttet for de nye bydelsgrensene:

- Indre vest: St. Hanshaugen og Frogner (bydel 4-5)
- Indre øst: Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene (bydel 1-3)
- Gamle drabantbyer: Bjerke, Grorud og Østensjø (bydel 9-10 og 13)

- Nye drabantbyer: Stovner, Alna og Søndre Nordstrand (bydel 11-12 og 15).
- Ytre vest: Ullern, Vestre Aker, Nordre Aker og Nordstrand (bydel 6-8 og 14).

I den nye inndelingen er skillet mellom nye og gamle drabantbyer noe utvisket. Romsås, tidligere definert som "ny" drabantby, inngår nå i Grorud. Med enkelte unntak har de tidligere bydelene Hellerud og Furuset blitt en del av Alna, som i tillegg er utvidet med deler av den "gamle" drabantbyen Helsefyr-Sinsen (Teisen og Bryn).

Figur 1.1. Gamle og nye bydelers og bydelsområder i Oslo



Kartgrunnlag: Statens kartverk og Oslo kommune.

For indre øst sin del består hovedendringen av at store deler av Helsfyr-Sinsen nå er en del av Oslo indre øst, i tillegg til Ekeberg-skråningen. Helsfyr-Sinsen og framfor alt Ekeberg-Bekkelaget har vært bydeler som gjennomgående har vært preget av færre levekårsproblemer enn bydelene i indre øst. Vi må derfor regne med at indre øst vil framtre som et område av byen med noe bedre levekår etter bydelsreformen enn før reformen. Dette er viktig å ta hensyn til når vi i noen sammenhenger er henvist til å sammenligne situasjonen i indre øst etter nye og gamle bydelsgrenser (framfor alt i kapittel 7).

1.3. Sentrale begreper og perspektiver

Ressurs, arena og hopning

Levekårsforskningens tradisjonelle begrepsapparat for å forstå hvordan levekår endres er begrepene *ressurs, arena og hopning*. Levekårene for befolkningen i et område endres som et resultat av samspillet mellom sosial og geografisk mobilitet, individuelle ressurser og endringer på arenaer som arbeidsmarked, boligmarked, familie og skole. Viktige individuelle ressurser for å realisere et godt liv er blant annet helse, inntekt og utdanning. Men levekårene formes ikke bare av ressursene som individet har til disposisjon, men også av hva som skjer på de ulike arenaene hvor ressursene settes inn. Arenabegrepet har en romlig dimensjon, blant annet refereres det ofte til hvordan storbyer utgjør en særpreget arena for omdanning av ressurser til levekår (Barstad 1997). Ressursene vil dels påvirke mulighetene for å komme inn på ulike arenaer, og dels hvilket utbytte deltakingen gir. Arbeidsmarkedet er et eksempel på en arena hvor det kan være trengsel og kamp for å komme inn, og hvor ressurser som kompetanse, erfaring og bekjentskaper bidrar til å sikre "inngangsbilletten". Jo sterkere konkurransen er, jo viktigere er tilgangen på individuelle ressurser. Samspillet mellom ressurs og arena kan gi opphav til hopning av dårlige levekår. Hopning innebærer at en person har dårlige levekår på flere områder. For eksempel kan lav inntekt gi få muligheter på boligmarkedet, som igjen kan føre til at en person må ta til takke med en usikker leiekontrakt eller bolig med lav standard. Samspillet mellom ressurs og arena må forstås som en kontinuerlig prosess. På boligmarkedet vil de som har gode inntekter kunne kjøpe de beste boligene, som senere kan selges med god fortjeneste og dermed øke tilgangen på ressurser. En slik formuesstigning gjennom investering i boligmarkedet er naturligvis langt vanskeligere å realisere for dem som har lave inntekter.

Sosial kapital

En arenaegenskap som har fått stigende oppmerksomhet i forskningen de seinere årene kan knyttes til begrepet *sosial kapital*. Begrepet forstås på ulike måter, men ses ofte som et uttrykk for styrken i de sosiale bånd og graden av tillit og samarbeidskultur i en nasjon eller et lokalsamfunn. Klare regler og tillit

mellom mennesker i et område gjør det mer sannsynlig at de føler ansvar for hverandre og griper inn når de ser at noe er galt (Sampson m.fl. 2002). Den sosiale kapitalen kan bli påvirket negativt hvis et område stigmatiseres i den offentlige samtalen (Cattell 2001), eller hvis det er liten stabilitet i bosettingen (Coleman 1988). Mye inn- og utflytting undergraver den sosiale kapitalen fordi det tar tid å bygge opp sosiale nettverk og utvikle tillit. I forhold til å opprettholde normer og sosial kontroll, kan det være viktig at foreldre kjenner foreldrene til barnas venner, slik at de kan samarbeide hvis de oppdager at barna overtrer normer som foreldrene er enige om. Manglende stabilitet i bosettingen anses generelt som en del av problemkomplekset i utsatte boligområder, dels fordi en del av problemene i disse områdene har sammenheng med mangelen på stabilitet (liten identifikasjon med området, svake sosiale bånd, utrygghet og kriminalitet m.m.) og dels fordi et stort gjennomtrekk er tegn på at området er lite attraktivt og på vei "nedover" (Andersson og Bråmås 2004).

Områdeeffekter og segregasjon

I hvilken grad, og på hvilken måte, egenskaper ved et boligområde påvirker levekårene er likevel et omstridt tema i forskningen. Dette gjelder spesielt når vi kommer ned til mindre områder, som bydeler og nabolag i de store byene (vi ser her bort fra de åpenbare konsekvensene av trekk ved bolig- og arbeidsmarkedet, som først og fremst gjelder større geografiske områder). Både fysiske, institusjonelle og sosiale egenskaper ved et nabolag har potensielle konsekvenser for levekårene. For eksempel kan nabolag preget av miljøproblemer som støy og forurensning ha en negativ effekt på helsetilstanden til beboerne. Hvis viktige institusjoner som skoler og helsetjenester varierer i kvalitet vil også dette bidra til ulikheter i levekår. For det tredje kan den sosiale sammensetningen av et nabolag ha betydning. Det er framfor alt den siste mekanismen som er omstridt. Har en konsentrasjon av personer med likeartede sosio-økonomiske eller etniske kjennetegn i samme boligområde en egen, selvstendig betydning for levekårene? Slike konsentrasjoner er et uttrykk for segregasjon (atskillelse), en ujevn fordeling av ulike sosiale grupper i det urbane landskap (Friedrichs og Vranken 2001, se også Blom 2002).

Vi skal senere i denne rapporten se mange eksempler på segregasjon av personer med forskjellige kjennetegn. For eksempel vil vi vise (i kapittel 6) at det er en viss konsentrasjon av sosialhjelpsmottakere i de østlige delene av hovedstaden, framfor alt indre øst. Spørsmålet er hvordan vi skal tolke denne observasjonen. Er konsentrasjonen av sosialhjelpsmottakere i indre øst bare et uttrykk for at personer som har flyttet inn til denne delen av Oslo har færre ressurser enn bosatte i andre deler av byen (lavere utdanning, mindre gunstig familiebakgrunn m.m.), eller er den også et uttrykk for

at egenskaper ved boligområdet i seg selv bidrar til å skape flere sosialhjelpstilfeller?

En rekke undersøkelser tyder på at naboskapseffekter eksisterer, men det er uklart hvordan de oppstår og hvor sterke de er (Gullberg 2002, Durlauf 2004). Forskningen på dette feltet er beheftet med store metodiske og teoretiske utfordringer, som gjør det vanskelig å avlede konkrete anbefalinger for politisk handling. Ett av de grunnleggende problemene er å bestemme hvordan et område eller nabolag skal avgrenses. Et annet problem er knyttet til "uobserverbar heterogenitet", dvs. at den tilsynelatende effekten av nabolaget kan skyldes trekk ved familier/individer som ikke er målt i undersøkelsen, og som kan ha påvirket både valg av bosted og sannsynligheten for å ha et levekårsproblem (Barstad og Kirkeberg 2003, Durlauf 2004).

Et tredje problem er at det meste av denne forskningen er gjort i andre land, spesielt USA, med usikker overføringsverdi til norske forhold. En serie undersøkelser basert på koplinger av registerdata gir imidlertid inntrykk av tildels betydelige nabolageffekter i Stockholmsregionen (Andersson 2001, Hedström m.fl. 2003, Mood 2004). Blant annet ser det ut til at mottak av sosialhjelp blant ungdom blir påvirket av den sosiale konteksten i nabolaget. I områdene hvor mange i den antatte referansegruppen (unge i samme aldersgruppe) mottok sosialhjelp var det en større økning i nye sosialhjelpstilfeller enn i områder hvor det var færre som mottok sosialhjelp (Mood 2004). Dette mønsteret kan både ha med mindre stigma å gjøre og med bedre kunnskap om sosialhjelp i nettverkene. En annen studie fra Stockholmsområdet konkluderer med at arbeidsledighet blant ungdom "smitter" (Hedström m.fl. 2003). Når høy arbeidsledighet preger de arbeidsledige ungdommenes sosiale nettverk, forlenges ledighetsperioden kraftig. Dette gjelder selv om det kontrolleres for en rekke individuelle faktorer som utdanning, karakternivå og tidligere erfaring med arbeidsløshet. Når omgangskretsen i stor grad består av andre arbeidsledige, kan det normative presset for å søke etter arbeid bli mindre. En annen mulig årsak til at konsentrasjonen av arbeidsledige øker lengden på ledighetsperioden er at forventningene om å få arbeid påvirkes av andres erfaringer, samt at nettverket er dårligere til å formidle kontakter og kunnskap om mulige jobber.

Som Andersson (2001) påpeker er det lettest å argumentere for naboskapseffekter blant barn. Flere av de antatte påvirkningsveiene (kollektiv sosialisering, institusjonelle effekter av skole og barnehage) kan også forventes å ha størst effekt blant barn og unge, og generelt blant dem som tilbringer mye av sin tid i området de bor i. Kollektiv sosialisering er et perspektiv som understreker betydningen av gode rollemodeller utenfor hjemmet. Når det er mange

høystatusbeboere i nabolaget har flere unge forventninger om å ta høyere utdanning, og det nedlegges mer arbeid i å gjøre lekser (Ainsworth 2002). Sampson og medarbeidere (Sampson mfl. 2002) har gitt en oversikt over forskningen på områdeeffekter fra midten av 1990-tallet fram til 2001 (amerikanske og engelske undersøkelser), med særlig henblikk på problematferd blant barn og unge. De finner at det er sammenhengen mellom kriminalitet og bosted som er sterkest underbygget av forskningsresultater. Kriminalitet er blant annet relatert til samhandlingsmønstre, uformell sosial kontroll og sosiale bånd i nabolaget (det vi ovenfor har kalt sosial kapital), og til institusjonelle ressurser.

I norsk sammenheng finner Blom (2002) at den etniske segregasjonen i Oslo har sterkest effekt blant barn, som i størst grad tilbringer tid i nærmiljøet og har få alternative arenaer. Andelen barn med ikke-vestlig bakgrunn som hovedsakelig har venner blant andre innvandrerbarn øker betydelig med økende konsentrasjon av ikke-vestlige innvandrere i bostedskretsen. Blom viser også at den etniske segregasjonen ser ut til å påvirke kontakthypighet med majoritetsbefolkningen og bruken av norsk blant voksne, ikke-vestlige innvandrere i Oslo. Store deler av denne sammenhengen skyldes imidlertid at de mest ressurssterke innvandrerne slår seg ned i de minst segregerte områdene (dokumentert i Blom 2002).

Sosial og geografisk eksklusjon

Bostedssegregasjonen kan forstås som et romlig uttrykk for sosial eksklusjon eller marginalisering. Innenfor EU er begrepet sosial eksklusjon blitt et mye benyttet perspektiv på sosial ulikhet og endringer i levekår. Det motsatte av eksklusjon, sosial inklusjon, kan forstås som kombinasjonen av medborgerskap i vid forstand; å ha en jobb, sikker inntekt, hus og hjem osv., samtidig som en er del av og kan identifisere seg med et sosio-kulturelt fellesskap ((Berman og Phillips 2000). Andersen (2002) hevder at sosiale problemer i deler av storbyene er mer enn bare "lommer av fattigdom". De mest utsatte delene bør også forstås som "ekskluderte områder" (excluded spaces). Slike områder har kommet inn i en ond sirkel av selvforsterkende prosesser. Et viktig ledd i de selvforsterkende prosessene er områdets rykte i offentligheten. Et dårlig rykte forsterker selektive flytteprosesser i retning av at "folk flest" flytter ut, de som har størst problemer flytter inn eller blir værende. De selektive flytteprosessene forsterker ytterligere det negative bildet av området i opinionen osv. For å komme ut av denne spiralen kan områdebaserte tiltak være en nødvendighet, ifølge Andersen. Romlig eksklusjon er den mest synlige formen for eksklusjon. Romlig ekskludering, gjennom segregerte bosettingsmønstre i storbyene, kan i noen tilfeller forsterke andre former for eksklusjon.

Gentrifisering

Gentrifisering er et begrep som ble brukt første gang av bygeografen Ruth Glass på 1960-tallet (Glass 1964, referert i Atkinson 2002). Begrepet spiller på det engelske ordet "gentry", som betyr lavadel. Det ble brukt som en beskrivelse av det (den gangen) nye fenomen at medlemmer av den øvre middelklasse kjøpte eiendommer i Londons fattige arbeiderklassestrøk ("East End"). Kjernen i gentrifiseringsprosessen oppfattes i dag som bestående av to kjennetegn, et som innebærer omforming av et tidligere arbeiderklasseområde til et område for middelklassen, og et annet som innebærer en fysisk rehabilitering av boligmassen (Atkinson 2002, 2003). Utover de to kjennetegnene er det imidlertid stor uenighet om hvilket innhold begrepet skal ha, det er "...i beste fall et meget løst definert og kaotisk begrep" (Robbins 2005: 28).

Hva er konsekvensene av gentrifisering for et urbant område? En større litteraturoversikt, hovedsakelig basert på amerikanske og engelske studier, finner at de negative konsekvensene som regel er større enn de positive (Atkinson 2002). Problemet som oftest blir trukket fram er en forskyvning (displacement) av de mest sårbare og fattige beboerne på grunn av økte priser. Andre negative konsekvenser var blant annet konflikter og rasemessige motsetninger. De positive konsekvensene er vanskeligere å finne, blant de viktigste som nevnes i litteraturen er økte eiendomsverdier (bra for dem som er eiere), økt sosialt mangfold/mindre konsentrasjon av fattigdom, samt forbedringer av lokale tjenester og av de fysiske omgivelsene. Disse postulerte konsekvensene av gentrifisering mangler imidlertid for en stor del et empirisk grunnlag (Atkinson 2002).

I hvilken grad en forskyvning eller utstøting finner sted er svært vanskelig å avgjøre på grunnlag av flyttedata. Som Atkinson sier er det "...exceedingly hard to distinguish between gentrification as a form of neighbourhood replacement or displacement" (Atkinson 2000: 151). Hamnett (2003) kritiserer i den forbindelse Atkinsons studie av London (Atkinson 2000), og framhever at langt fra all nedgang i arbeiderklassens andel av befolkningen i de gentrifiserte områdene kan tilskrives gentrifiseringen som sådan. Endringene er først og fremst forårsaket av de langsiktige endringene i klassestrukturen, selv om gentrifiseringen etter alt å dømme også har medført et antall ufrivillige flyttinger.

1.4. Generelt om Handlingsprogrammet

1.4.1. Målsettinger

Utgangspunktet for Handlingsprogrammet var de dokumenterte dårlige levekårene i de indre østlige bydelene, og hovedmålsettingen var å gjøre noe med disse problemene. Ansamlingen av levekårsproblemer var åpenbar, og som en av våre informanter uttrykte det: "...og sånn kan vi ikke ha det". Man følte at det var nødvendig å ta tak i disse problemene. Dette ble

uttrykt i den politiske plattformen for Handlingsprogrammet:

"Det er bred politisk enighet om at opphopingen av levekårsproblemer i Oslo indre øst er uakseptabel. Regjeringen, Stortinget og Oslo kommune ønsker en forenet innsats for bedre levekår i Oslo indre øst" (Opseth og Huitfeldt 11.06.1997)

Det er mange forhold som påvirker folks levekår, og hvordan levekårsproblemer kan ha en geografisk konsentrasjon eller spredning. Handlingsprogrammet var derfor tenkt å romme tre hovedangrepsmåter: en *grupperettet*, en *områderettet*, og en *strukturettet* satsning (jf. Handlingsprogram Oslo indre øst 2000, Styringsgruppevedtak april 1998). Det er imidlertid ikke klare skillelinjer mellom disse typene satsninger. En *fysisk* opprustning av en park er også en konkret forbedring av oppvekstforholdene til *gruppen* av barn i det aktuelle *området*. Et annet eksempel er hvordan boligstruktur og bomiljø nevnes under begge disse punktene (jf. Styringsgruppevedtak april 1998). I de senere årsrapporter står det ikke lengre noe om disse tre typene satsninger. Fra intervjuer vi har gjort med sentrale aktører i Handlingsprogrammet har det ikke kommet frem noen konkret grunn til at skillet mellom gruppe-, område- og strukturettet satsning har blitt borte. Noen har også selv undret seg litt over dette, men har antydnet at det har å gjøre med at disse skillene ikke lar seg opprettholde i praktisk arbeid. I intervjuer har enkelte likevel presisert at denne inndelingen ikke er glemt, men uttrykt i praksis gjennom satsningsområdene.

I årsrapportene for Handlingsprogrammet er i hvert fall fokuset på noen satsningsområder og delmål under disse, som representerer den praktiske gjennomføringen og operasjonaliseringen av Handlingsprogrammet. Innunder disse satsningsområdene er det både tiltak som retter seg konkret mot personer, og tiltak som retter seg mot området som sådan. I utgangspunktet ble det slått fast seks slike satsningsområder:

1. *Boforholdene i bydelene skal forbedres gjennom byfornyelse, tilrettelegging for flere familieboliger, ny boligbygging og forbedringer av bomiljøet (...)*
2. *Befolkningens felles byrom og miljø skal rustes opp og gjøres tryggere (...)*
3. *Oppvekstforholdene i Oslo indre øst vil bli styrket (...)*
4. *(...) Arbeidsmarkedstiltakene vil bli målrettet mot gruppene som har en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet. Særlig vil ungdom og langtidslidende være prioritert.*
5. *Det skal satses på tiltak som styrker innvandreres norskkunnskaper og kompetanse og legge til rette for at deres ressurser og erfaring blir brukt i samfunn og arbeidsliv.*
6. *(...) Planlegging og utbygging av et miljøvennlig trafikksystem vil bli prioritert (...)* (Opseth og Huitfeldt 11.06.1997)

Disse satsningsområdene gjenspeiler et syn på levekår som er bredt sammensatt og påvirket av flere forhold. Det dreier seg ikke bare om personlige ressurser, men også om sosiale og strukturelle forhold. Det er en forståelse av at levekårsproblemer ikke bare er individuelle problemer, men at levekår også er knyttet til nærmiljøets sosiale og fysiske egenskaper, kultur og velferdstilbud.

I 2001 ble de opprinnelige seks hovedmålene omformulert til fem punkter. Denne formuleringen av hovedmålene tilsvarer omtrent de opprinnelige punktene, og er innholdsmessig vesentlig likt, men kanskje ikke fullt så ambisiøs. De nye satsningsområdene ble som følger:

1. *Oppvekstforholdene i Oslo indre øst styrkes.*
2. *Boforholdene i Oslo indre øst styrkes.*
3. *Risikofaktorer for sykdom reduseres og tilbudet til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk styrkes.*
4. *Styrke tilbudet til personer med særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet.*
5. *Befolkningens felles byrom og miljø rustes opp og gjøres tryggere, og miljøvennlig transport og lokal aktivitet stimuleres.*

(Handlingsprogram Oslo indre øst 2004)

Regnskapene ble etter 2001 rapportert i forhold til disse fem punktene slik at det ble lettere å få et overblikk over omfanget av de forskjellige typene satsninger ut fra budsjettpostene.

De gjennomsnittlige levekårene er selvsagt et resultat av hvem som bor i området. I Handlingsprogrammet ser det ut til å være en oppfatning om at en konsentrasjon av personer med særlige problemer ikke er bra. Selve *konsentrasjonen* av folk som er dårlig stilt kan føre til ytterligere problemer gjennom blant annet dårligere boforhold og få ressurspersoner i nærmiljøet. I den politiske plattformen stod det følgende:

"Regjeringen og byrådet vil understreke at strategien for å bedre levekår er å forbedre boforholdene og skape stabile bomiljø der det er rom for en variert befolkning." (Opseth og Huitfeldt 11.06.1997)

Hva som menes med denne formuleringen om "varierte befolkning" er ikke presisert her, og kan i prinsippet omfatte nær sagt alle slags befolkningsendringer. Bakgrunnen for et slikt ønske var nok konsentrasjoner av personer med dårlige levekår i indre øst, og at det slik sett var en homogen befolkning. Ønsket om en mer variert befolkning kan slik sett sees på som et ønske om en mindre hopning av personer med sosiale problemer, men uten at alternativet er spesifisert. Men ved å lese andre dokumenter i tilknytning til Handlingsprogrammet, og i samtaler med nøkkelpersoner, er ikke dette tydeligere uttalt enn at man ønsker å legge bedre til rette for barnefamilier.

Et slikt utsagn om endret befolkningssammensetning gjør at man må tematisere fenomenet gentrifisering. I faglitteraturen om områderettede tiltak er spørsmålet om gentrifisering sentralt (jf kapittel 1.3. og blant annet Wessel 2000, VISTA utredning 2001, Camron 2003, Crieking og Decroly 2003, Pettersen 2003, Bjørnskaug 2005). Dette begrepet viser som nevnt til prosesser - særlig i storbyer - der befolkningen i et område praktisk talt blir byttet ut. Særlig vises det til at gamle arbeiderklassestrøk etter hvert blir overtatt av bedre stilte sosiale klasser, og befolkningen som tidligere bodde der flytter ut til områder av byen som er billigere. I forhold til å vurdere Handlingsprogrammets effekt er dette vesentlig når vi ser på levekårsindikatorer for bydelene. Når man leser om Handlingsprogrammet er det tydelig at det er en målsetting å bedre levekårene til de personer som bor i bydelene. Det er derimot mindre klart om det er et mål å bedre levekårene til de personer som opprinnelig bodde der (f.eks. per 1997) eller om det er å bedre levekårene til de personer som bor der *til enhver tid*. La oss si at de gjennomsnittlige levekårene har blitt bedre i Oslo indre øst i perioden. Har da Handlingsprogrammet hatt ønsket effekt hvis årsaken er at dårlig stilte personer har flyttet til andre bydeler, og bedre stilte grupper har flyttet inn? Satsningen for bedre oppvekstkår er viktig uavhengig av flytting, da erfaringer fra barndommen er noe man tar med seg videre i livet uansett om man flytter ut eller ikke.

I Oslo indre øst har det vært en generell befolkningsvekst i denne perioden. Det har blitt bygget mange nye boliger slik at det har flyttet flere folk inn enn det har flyttet ut. Det har også bodd mange gamle mennesker i disse bydelene, og blant de eldste av disse har det rimeligvis vært en del som har dødd. Arvinger kan ha flyttet inn selv eller solgt til andre. Målet om en mer variert befolkningssammensetning kan dermed ha blitt nådd uten at de personene som opprinnelig bodde der har flyttet ut. Dette er imidlertid et empirisk spørsmål.

Vi er ikke i tvil om at gentrifisering har vært diskutert i styringsgruppen og andre steder innenfor Handlingsprogrammet. Vi har inntrykk av at det har vært en stor grad av bevissthet rundt slike fenomener i gjennomføringen. Alle vi har intervjuet har gitt uttrykk for dette. Imidlertid er det like tydelig at Handlingsprogrammet ikke har vært innrettet slik at man har gjort noe aktivt i forhold til gentrifisering. Det er heller ikke tatt aktivt stilling til hvordan man skal forholde seg til slike mulige konsekvenser - i hvert fall ikke i den betydning at det har vært nedfelt i noen styringsdokumenter innenfor Handlingsprogrammet. Noen sitater fra intervjuene kan tjene som illustrasjon:

"Det har vært - ikke akkurat debatter - men frem-og-tilbake-ytringer. (...) Det finnes ingen tiltak [i Handlingsprogrammet] med overskrift gentrifisering."

"Mulig det er en motsetning i forhold til å jobbe med levekår, dette. Levekår er jo input i markedspriser. Dette er mer et spørsmål om boligpolitikk."

"De store samfunnsmessige endringene kan vi ikke gjøre noe med. [Men vi] må passe på at barna ikke får en dårlig start".

Poenget her er at Handlingsprogrammet ikke har hatt en innretning som gjør noe *aktivt* i forhold til gentrifisering. Et svært sannsynlig resultat av programmet er at de mange gode tiltak som iverksettes i bydelene bidrar til at området får en bedre status. Dette igjen fører til høyere priser både i eiermarkedet og leiemarkedet. Når prisene stiger kan dette medføre at folk ikke har råd til bli boende i bydelen, eller for de som eier bolig; at de ikke har "råd til" å la være å ta ut gevinsten ved å selge og flytte til et billigere område. Det er en utbredt oppfatning blant folk vi har snakket med, at befolkningen delvis har blitt byttet ut i perioden. En av de vi har intervjuet uttrykte det også slik:

"Det er bedre de gjennomsnittlige levekår i bydelen fordi det er et tilsig av bedre stilte folk. (...) Det er et prinsipielt spørsmål om hvem bydelene skal være et godt sted å bo for. (...) Det er vanskelig å si hva som fører til hva. Tiltakene bidrar til et helhetsbilde som gjør bydelen mer attraktiv for nye grupper. Bydelen trekker til seg grupper som er bedre stilt."

Flyttestrømmer vil bli tatt opp i kapitlene 9 og 10, og vi vil komme tilbake til problemstillingene der. En rapport om boligpolitikken og boligstruktur i Oslo hevder at med mindre man fører en aktiv boligpolitikk, så vil Handlingsprogrammet bidra til slik gentrifisering

(VISTA utredning 2001). På den annen side ble det uttrykt fra noen av de vi intervjuet at man ikke kan la et område forslumme fordi prisene vil stige hvis man gjør noe med det, og dermed medføre at noen ser seg nødt til å flytte.

Handlingsprogrammets holdning til spørsmålet om gentrifisering henger også sammen med hvilke faktiske styringsmuligheter bydelene har hatt. Dette gjelder også i forhold til om bydelene skal klare å bli mer attraktive for barnefamilier slik det har vært et uttalt ønske om. I hvilken grad man har kunnet gjøre noe med disse forholdene handler da også om de større strukturer som for eksempel boligbygging, samferdsel og forholdet til overordnet politikk.

1.4.2. Handlingsprogrammets innsats

I årsrapporten for Handlingsprogrammet 2001 ble det som nevnt utarbeidet et måldokument som sammenfatter satsningene til fem satsningsområder (oppvekst, boforhold, risikofaktorer for sykdom, arbeidsmarked, og miljø). Dette ble gjort for å lettere kunne oppsummere resultater fra innsatsen. Det gjør det blant annet mulig å regnskapsmessig oppsummere hvordan midlene har blitt brukt på hvert område. En slik sammenfatning blir noe omtrentlig fordi flere tiltak har flere målsettinger og det ikke alltid er entydig under hvilken post de skal regnes inn under. Et eksempel er Bydelsrusken som både har som målsetting å bedre det fysiske miljøet og samtidig er et kvalifiseringstiltak. Tabell 1.1 gir en oversikt over bruk av midlene i 2001-2004 fordelt på de fem hovedmålene. Siden denne typen inndeling av budsjettet ikke ble gjort før 2001, kan tilsvarende oversikt ikke gis for de første årene.

Tabell 1.1. Regnskap for Handlingsprogrammet 2001-2004. Fordelt etter Handlingsprogrammets satsningsområder. Antall tiltak og prosent av budsjettet hvert år

	Antall tiltak				Prosent av budsjettet			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
1. Oppvekstforhold ¹	156	152	142	133	55	40	51	49
2. Boforhold	9	11	7	6	8	10	8	6
3. Risikofaktorer for sykdom/psykiske problemer/rus	15	14	10	10	8	9	6	7
4. Personer med vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet	8	7	7	5	13	8	10	5
5. Felles byrom og miljø, transport og aktiviteter	24	17	31	22	14	31	23	30
Administrasjon, koordinering, informasjon og forskning	-	-	-	-	2	2	2	2
Sum	212	212	197	176	100	100	100	100
Sum i tusen kroner					98 577	128 075	94 863	91 030

¹ Antallet inkluderer samtlige tiltak på skolene.

Kilde: Handlingsprogrammets årsrapport 2004.

Handlingsprogrammets store vektlegging av oppvekstforholdene gjenspeiles i at omtrent halvparten av budsjettet er brukt på dette i hvert av årene 2001 til 2004. Tiltakene under denne posten omfatter slike ting som styrking av skolene, barnehagetilbud og fritidstilbud.

Styrking av boforholdene er en langt mindre post i budsjettet, omlag 8-10 prosent. Her er det to delmål. Det første er knyttet til booppfølging og miljøarbeid i særlig utsatte bomiljøer. Det andre er tilrettelegging for flere familieboliger, planlegging av boligbygging og forbedring av utleieboligmassen.

Satsning for forebygging av sykdom, psykiske problemer og rus har en budsjettpost i samme størrelsesorden som boforholdene (varierer mellom 6 og 8 prosent). Her er det også to delmål. Den budsjettmessig minste satsningen av disse er forebyggende helsearbeid for utsatte grupper (deriblant ungdom og folk med minoritetsbakgrunn). Det andre satsningsområdet er rettet mot folk med psykiske problemer og rusproblemer.

Satsningen mot folk med særlige vansker på arbeidsmarkedet mottok 13% av budsjettet i 2001, men sank til 8 prosent i 2002 og 5 prosent i 2004. Én type tiltak har som mål å styrke norskkunnskaper og kompetanse hos personer med minoritetsbakgrunn. En annen type tiltak er tilbud spesielt mot langtidsledige, særlig gjennom STA-samarbeid. Den tredje satsningen på området er rettet mot utsatte ungdomsgrupper. Ungdom er for øvrig også ofte en særlig målgruppe i andre tiltak.

Satsningen på miljø har variert i størrelsesorden disse tre årene fra 14 prosent i 2001 til 30 prosent 2004. Dette området har 3 delmål. Det er kulturaktiviteter og kulturelle møteplasser, fysisk vedlikehold og forskjønning, og plan- og utviklingsarbeid med vekt på sykkelstier, friluftsområder mm.

Den siste delen av dette regnskapet, administrasjon, forskning, koordinering og informasjon, er på til sammen 2 prosent per år. Dette innebærer at Handlingsprogrammet har et meget lite sekretariat, og at langt det meste av pengene blir tatt i bruk i de konkrete tiltakene.

1.4.3. Forholdet til overordnet politikk

Innenfor litteraturen om områderrettede tiltak blir uttrykket *"swimming against the tide"* ofte benyttet (eksempelvis Andersen 2003, med henvisning til Power og Tunstal 1995). Dette henspiller på at det er andre utviklingstrekk i samfunnet som i noen tilfeller ikke bare går i en annen retning enn det man ønsker å gjøre lokalt, men også at dette kan være sterkere krefter enn de lokale kreftene. En grunn til at det er vanskelig å måle effekt av slike tiltak er nettopp at andre krefter i

samfunnet har vel så stor innvirkning på resultatet som de initierte tiltakene. I noen tilfeller kan det være mer rimelig å spørre seg om tiltakene har bremset annen uønsket påvirkning enn å vurdere om tiltakene har medført en bedring.

Eksempler er konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet og utvikling av infrastruktur, boligpolitikk, flytteprosesser og demografisk utvikling. Noen av disse prosessene er såpass store og omfattende at effekten av Handlingsprogrammet kan være i fare for å stå i skyggen av disse. En av våre nøkkelinformanter sa det slik:

"De store grep for byutviklingen har levd sitt eget liv. Vi har egentlig kjempet om småpenger om byutviklingen. Et eksempel er at Bjørvikatunnelen koster 3 milliarder, mens hele Handlingsprogrammet er 1 milliard over 10 år."

Dette er en endring som må forventes å ha stor betydning for sentrumsområdene i Oslo. Blant mange av de sentrale aktører vi har vært i kontakt med i arbeidet med denne rapporten er det i stor grad enighet om at områder som boligpolitikk, planlegging av trafikk og annen infrastruktur er for store områder til at de kan løses innenfor Handlingsprogrammet alene. Tiltak på akkurat slike områder må derfor være forankret på et høyere politisk og administrativt nivå hvis det skal være rimelig å forvente at man skal kunne gjøre større endringer.

"Biltrafikk er ett av de store problemene - det er viktig å dempe trafikken, få kontroll slik at gaterommet blir tilgjengelig for barn, voksne og eldre. (...) Handlingsprogrammet er bra på enkelttiltakene, men har ikke gjort noe med strukturene. Dette skyldes blant annet at de tekniske etatene ikke har vært nok inne i bildet."

De større spørsmålene knyttet til samferdsel og boligutbygging har dermed ikke ligget innenfor Handlingsprogrammets mandat. Flere av de vi intervjuet mente at det ville vært helt andre muligheter hvis man hadde hatt et forpliktende samarbeid med etater som for eksempel Plan- og bygningsetaten, Husbanken og Aetat. Uten et samarbeid på et slikt nivå blir det vanskelig å gjøre noe med viktige strukturer i bydelen som har stor betydning for befolknings sammensetning og levekår.

Unntaket her er skoleetaten som har vært aktivt inne i Handlingsprogrammet. Den store satsningen mot å bedre oppvekstkårene, og da vesentlig gjennom å styrke tilbudene i skolen innebærer at skolen har vært en viktig samarbeidspartner. Også Friluftsetaten og Samferdselsetaten har vært en viktig samarbeidspartner i forbindelse med enkelte tiltak.

1.4.4. Programteori

Handlingsprogrammet skulle gjøre noe med de dokumenterte dårlige levekårene i Oslo indre øst. Vi har ovenfor kort beskrevet hva som var utgangspunktet og hvordan programmet er gjennomført. Vi må derfor anta at man har sett for seg at de tiltakene man har satt i verk skal ha en bestemt virkning på levekårene i indre øst. Tiltakene skal altså både i seg selv og i sum ha en effekt. Hvordan man tenker seg disse sammenhengene er ikke eksplisitt redegjort for i Handlingsprogrammets dokumenter. Noen slike sammenhenger gir seg selv, men det gjelder ikke alle - kanskje ikke en gang de fleste - tiltakene. Det er imidlertid ingen grunn til å betvile at tiltakene oppleves positivt av de enkelte deltakerne, men Handlingsplanen har en større målsetting ved at det er levekårene i bydelene som helhet som skal bedres.

I hvilken grad man kan forvente å se ønskede effekter handler svært grovt sett om i hvilken grad man

- har klart definerte mål
- har en klar og riktig forståelse av de prosesser/tilstander man ønsker å gjøre noe med,
- har tiltak som er rettet inn mot disse prosessene,
- gjennomfører tiltakene i henhold til dette, og
- gjennomfører tiltakene i tilstrekkelig omfang.

Hvis målsettingene er å gjøre endringer vil dette være mulig hvis punktene a-d er tilstrekkelig til stede. Hvis satsningene skal påvirke de målbare resultatene over et større område eller en større gruppe av befolkningen må tiltakene også gjennomføres i et tilstrekkelig stort omfang. Tiltakene må være såpass virkningsfulle at eventuelle positive effekter ikke drukner i effekten av andre eksterne elementer som har en større påvirkningskraft enn de tiltak som er satt i verk. Effektene er altså også et spørsmål om hvilken dimensjonering det er på tiltakene i forhold til fenomenets størrelse og andre påvirkningsfaktorer.

En slik streng effektvurdering kan i praksis være svært komplisert og av den grunn vanskelig å gjennomføre i rimelig grad. Man må likevel forutsette at det finnes en formening om hvordan ting henger sammen, og hvordan tiltakene - enkeltvis eller i sum - vil bidra til å nå målene. Alternativet vil jo være å sette i gang tiltak på måfå. Vi må derfor se litt nærmere på hva som ligger i "å bedre levekårene". Her vil vi diskutere hvordan Handlingsprogrammet ser for seg de prosesser og tilstander man ønsker å gjøre noe med. Dette innebærer en diskusjon av forskjellige syn på levekår, og i hvilken grad dette har påvirket utformingen av satsningen. Vi er på søken etter en "underliggende teori" som basis for Handlingsprogrammets innretning. Dette kan vi derfor kalle en "programteori". Man kan si at det ligger en implisitt teori i Handlingsprogrammet delmål og fordeling av midler på disse slik det fremgår av regnskapet. Det er for eksempel tydelig at oppvekstkår anses som svært viktig siden omtrent halv-

parten av midlene er benyttet på dette delmålet. Vi skal her prøve å gjøre disse betraktningene mer eksplisitte.

Vi innser at Handlingsprogrammet også er et politisk vedtak, og ikke nødvendigvis er strengt faglig eller vitenskapelig fundert. Det er derfor også et resultat av ulike synsvinkler, uenighet om årsakssammenhenger, ulik faglig og politisk bakgrunn hos aktørene, og dermed rimeligvis også et resultat av politiske kompromisser. En programteori vil derfor ikke nødvendigvis være tydelig uttalt og eneste styrende for gjennomføringen. Det vil heller være mer rimelig å si at programteorien representerer noen rammer man politisk og faglig har klart å enes om, som føringer for den praktiske gjennomføringen av programmet.

Vi må først si noe om hva levekår er. Det er ikke noe enhetlig og klart definert begrep, og har mange dimensjoner. Spørsmålet blir da hva man ønsker å bedre når man skal bedre "levetekårene" i Oslo indre øst. Man kan si at dette spørsmålet er konkretisert i Handlingsprogrammets fem hovedmål og underliggende delmål. Når vi her stiller spørsmålet om hva som menes med "levetekår" ønsker vi å belyse tanken bak disse målene.

Det er ingen skriftlig diskusjon eller klargjøring av begrepet levekår i Handlingsprogrammets årsrapporter eller andre dokumenter vi har gått gjennom. På den annen side er det stadig snakk om levekår, og det henvises til konkrete indikatorer på levekårstilstanden. Levekårsindikatorene blir dermed oftest behandlet som rent empiriske beskrivelser av hvordan folk har det. Et par sitater fra intervjuene kan tjene som illustrasjon:

"Man støter også stadig på en oppfatning av begrepet som målemetode for det gode liv. Man kan egentlig lage en definisjon som er presis, men slik det brukes så spriker det en del (...) det [ble ikke lagt til grunn] noen presis definisjon, men det var med utgangspunkt i levekårsundersøkelsen i Oslo."

"Jeg mener ikke så mye mer enn hva som er definert i utredningene. (...) ... en oppsummering av felles inntektsnivå, levealder, sykdomsbilde, utdannelsesnivå, er det ikke en oppsummering av alt dette?"

På den annen side er det en del synspunkter som omhandler *tilgang på ressurser* og rammer rundt livet.

"Sette folk mer i stand til å betjene seg sjøl med tanke på utdanning, bolig og arbeid."

"I Handlingsprogrammet har det vært stor forståelse for at rammene rundt livet er viktig. Det er mye mer enn de individbaserte indikatorene. (...) Skape en god start for barna som vokser opp."

En annen dimensjon ved begrepet dreier seg om *verdighet* og det å "rette opp ryggen".

"Dette med verdighet er et stikkord. Hvis du ikke har verdighet så klarer du ikke ta ut det potensialet du har i deg."

Et beslektet synspunkt handler generelt om trivsel, eller hva vi kan kalle "det gode liv":

"Det som overbeviser meg om at dette er bra (...), det er å gå i byen og snakke med folk. (...) Det ser ut til at folk har det hyggeligere".

Forståelsen av levekår er sprikende, og langt fra entydig definert. Det er kanskje heller ikke så underlig da dette heller ikke er entydig i faglitteraturen. I Handlingsprogrammet er det imidlertid enighet om at man må gjøre noe med mange elementer samtidig. Levekår er bredt sammensatt og det er i liten grad klart avgrenset slik at mange perspektiver er relevante. Men det er særlig et felt det er bred enighet om betydningen av: satsning på oppvekstvilkår. I dette ligger det en forståelse av at oppveksten legger føringer for resten av livet, og at det derfor er viktig at folk får en god start i livet:

"De store samfunnsmessige endringene kan vi ikke gjøre noe med. Men vi må passe på at barna ikke får en dårlig start"

"Jo mer du legger i ryggsekken på et barn, jo bedre. (...) [Handlingsprogrammet] har vært med på å legge forutsetningene for at de skal klare seg videre."

Dermed blir det viktig å satse særlig sterkt på skole, fritidstilbud og oppvekstvilkår generelt. Som en av intervjupersonene uttrykte det var Handlingsprogrammet viktig selv om folk flyttet videre ut av bydelene, for da hadde barna fått med seg "noe ekstra i skolesekken" videre i livet.

Et gjennomgående perspektiv i levekårsundersøkelser er fokuset på *dårlige* levekår. En bakgrunn for dette er at det er vanskelig å vite hvordan man skal kunne sikre en samfunnsform som gjør at folk når "det gode liv". Derimot er det lett å se objektive problemer og dårlige kår. Ved å ta tak i de negative forholdene man ser, kan man skritt for skritt forbedre samfunnet selv om man ikke kan enes om et langsiktig ideal (se f.eks. Melberg 2000). Dette er et pragmatisk syn, og det er kanskje nettopp dette pragmatiske synet som gjenspeiles i Handlingsprogrammet. Man har sett at i denne delen av Oslo var det en del mennesker som levde under svært dårlige forhold, og hadde konkrete problemer som man måtte gjøre noe med.

Spørsmålet om hvilke prosesser som fører til dårlige levekår var slik sett underordnet. En grunn er selvsagt at slike sosiale prosesser er kompliserte og dermed vanskelig å kunne si noe sikkert om. En annen side av

saken er at det er en politisk vanskelig sak å enes om.

En av våre informanter uttrykte det slik:

"Har følelsen av at årsakssammenhenger ble litt bevisst lagt bort fordi det lett medfører skyldfordeling".

Det er derimot en viss enighet om at levekår ikke bare handler om individuelle egenskaper, men at også strukturelle forhold spiller inn. Dette gjelder både hvilke velferdstilbud som eksisterer og tilgang på uteområder egnet for utfoldelse.

"Luftforurensning påvirker uansett alle uavhengig av sosial klasse."

"Hvis infrastrukturen er lagt godt til rette, så kan også ressursvake ha en opplevelse av å ha det godt der. Individet kan da bedre sine levekår."

"Når uteområdene er velholdte og trygge, så bruker folk disse områdene. Vi bidrar til at disse sosiale arenaene brukes. Dvs. at folk i stedet for å sitte inne, kommer seg ut."

I tillegg er det flere av informantene som mener at konsentrasjoner av folk med visse typer alvorlige problemer, særlig rus og psykiske lidelser, i et område kan medføre (opplevd) utrygghet, og at det er viktig at det finnes ressurspersoner som bidrar positivt i nærmiljøet.

"Det at noen har det dårlig gjør at også andre får det dårlig".

"Det er positivt med flere ressurssterke folk inn i miljøet som kan bidra med sitt. Det gavner også de dårlig stilte. De bidrar i nærmiljøet blant annet i lag og organisasjoner. Tredje sektor nyter godt av at det flytter inn flere ressurssterke, de engasjerer seg mer lokalt."

Også når det gjelder områdets betydning blir oppvekstforholdene for barn særlig vektlagt. Barn og unge er mindre mobile, og deres utfoldelsesmuligheter blir sterkere begrenset av trafikkbelastning, liten tilgang på friarealer og dårlig bomiljø.

"Det var en forståelse av at de som blir rammet mest er barn og unge ved at oppvekstkårene lett blir påvirket av slike ting som trafikk, støy, forhold ved skolen"

"For eksempel trafikk og rusmiljøer gjør at barn ikke får opplevelser utenfor et snevrere bomiljø."

Handlingsprogrammet er i vesentlig grad desentralisert i den forstand at i praksis er det svært mye som styres av bydelene og tiltakene er lagt til linjen. Bydelene har kontroll over driftsmidlene, mens kommunen rår over investeringsmidlene. Men også bruk av investeringsmidlene blir vedtatt etter innstilling fra bydelene. Så selv om det er et samarbeid mellom stat og kommune,

så er Handlingsprogrammet i stor grad nedenfrastyrt og beslutningene tas slik sett nær brukerne. En av informantene sa det slik:

"Måtte sikre at tiltakene ble forankret der hvor kompetansen var. Prinsippet var: Beslutninger tas nærmest mulig brukeren."

Det må også sies at Handlingsprogrammet ikke var lagt opp slik fra begynnelsen av. Ved oppstart var det ikke påtenkt at bydelspolitikere skulle være representert i styringsgruppa, men dette ble raskt endret. Handlingsprogrammet ble en samling tiltak som rettet seg mot konkrete forbedringstiltak i bydelene. Den desentraliserte organiseringen, der det i stor grad var bydelene selv som rådet over hvilke tiltak som skulle settes i verk, medfører et fokus på enkelttiltakene. Dette kan også sees i sammenheng med at tiltakene skulle utføres i linjen. Handlingsprogrammet har vært et tilskudd til eksisterende velferdstilbud, og gitt muligheter til å prøve ut andre arbeidsformer, nye typer tiltak, og sikre opprettholdelsen av noen eksisterende tiltak som ellers stod i fare for nedleggelse av økonomiske grunner.

1.5. Tidligere forskning på områderettede tiltak

Generelt om offentlige tiltak for å bedre levekårene
Ulike velferdsstatlige tiltak kan begrunnes gjennom sine bidrag til å realisere større handlingsrom for samfunnets medlemmer. Så langt som mulig skal politiske institusjoner gi medborgerne likeverdige muligheter til å forfølge hva de selv oppfatter som moralsk korrekte livsprosjekter. Staten har en moralsk plikt til å fremme selvbestemmelse (Rothstein 2002). De offentlige myndighetene skal tildele medborgerne ressurser som utvider deres evne til å handle autonomt, på selvstendig grunnlag. Tildelingen av ressurser bør skje på grunnlag av normen om "lik omtanke og respekt". Lik omtanke innebærer blant annet at staten ikke kan fordele ressursene ulikt fordi den anser noen medborgere som mer verdt enn andre. Lik respekt innebærer at staten ikke kan begrense medborgernes frihet til å forfølge sine livsprosjekter fordi den mener at visse medborgeres måte å leve på er "...morsk eller sosialt overlegen andres" (Rothstein 2002: 40). Staten kan imidlertid legitimt gripe inn når noen medborgere velger livsprosjekter som begrenser andres muligheter til å realisere sine prosjekter (for eksempel gjennom kriminelle handlinger).

Handlingsprogram Oslo indre øst kan forstås som et forsøk på å realisere frihet og selvbestemmelse for befolkningen i denne delen av Oslo, gjennom en kompenserende ressurstilførsel. For eksempel har skolebibliotekene blitt tilført ressurser slik at de kan gi elevene tilbud (internett-pc, leksikon) som kompenserer for mangler i hjemmene. Relativt mange barn i denne delen av Oslo vokser opp i hjem som ikke har internett-pc eller tilgang til leksikon (jf. kapittel 3).

Mange av tiltakene som inngår i Handlingsprogrammet er eksempler på en type tiltak som Bo Rothstein omtaler som "dynamisk intervensjonistiske". Noen offentlige ressurstildelinger er forholdsvis enkle å realisere, slik som tildeling av barnetrygd. Det gjøres ikke noe forsøk på å påvirke handlinger, og tildelingskriteriene er enkle og presise. Felles for "dynamisk intervensjonistiske" tiltak er derimot at de 1) forsøker å påvirke den enkelte medborgers atferd i et dynamisk system, 2) bygger på usikker kunnskap om hva som fungerer, og 3) møter store variasjoner i praksisfeltet (Rothstein 2002: 95-96). Den offentlige styringen må i langt større grad tilpasses hvert enkelt tilfelles unike situasjon. Eksempler kan være tiltak for å skape større likhet mellom sosioøkonomiske grupper i utdannings-systemet eller tiltakene i en aktiv arbeidsmarkeds-politikk. Slike programmer blir i stor grad utformet av "frontlinjebyråkratene", det operative felpersonalet. Usikkerhetsfaktorene gjør at felpersonalet må få relativt stor selvstendighet. Til syvende og sist blir det summen av det operative personalets handlinger som utgjør tiltaksprogrammet. Dette stiller store krav til programmenes organisering og legitimitet, blant annet fordi styringskjeden fra politikerne ned til medborgeren blir lang og komplisert.

Erfaringer med områderettede tiltak²

Områderettede tiltak har i økende grad blitt en del av storbypolitikken i mange europeiske land. Nylige eksempler er "Ytterstadssatsningen" og "Storstadssatsningen" i Sverige, "Byutvalgsinitiativet" og "Kvarterløft" i Danmark, "Politique de la Ville" i Frankrike, "Die Soziale Stadt" i Tyskland og "New Deal for Communities" i Storbritannia, det siste er et sentralt virkemiddel i myndighetenes "National Strategy for Neighbourhood Renewal" (Andersson og Musterd 2005, Brofoss og Barstad 2006).

Hvilke erfaringer har en så gjort med denne typen tiltak? Det er betydelige mangler i kunnskapsgrunnlaget, på tross av forskningen som er gjort på feltet. Det er mye vi ikke vet om effekten av områderettede tiltak, spesielt de *langsiktige* effektene på problemer som arbeidsløshet, helse, utdanning og kriminalitet. Internasjonalt er det også stor uenighet om nytten av slike tiltak (Parkinson 1998, Andersen 2003), vurderingene av tiltakenes effekter har vært sprikende. De metodiske utfordringene er store, det er få evalueringer som på en systematisk måte sammenholder forholdene i boligområdene før tiltakene med situasjonen etter at prosjektene er ferdige. I tillegg er mange evalueringer foretatt enten før prosjektene er helt ferdige eller kort tid etter avslutning, som innebærer at de ikke får tak på de langsiktige konsekvensene. Det er også problematisk å avgjøre i hvilken grad endringer i levekår skyldes tiltakene heller enn andre utviklingstrekk. Så langt foreliggende

² Dette avsnittet bygger i stor grad på Brofoss og Barstad (2006)

evalueringer rekker, tyder erfaringer fra Sverige, Danmark, Nederland og Storbritannia på at områderettede tiltak i mange tilfeller har positive konsekvenser for levekårene, men at det ofte er snakk om beskjedne effekter (Brofoss og Barstad 2006). Mange understreker at tiltakene må være bredspektrede for å ha en effekt, en generell konklusjon er at fysiske forbedringer ikke er tilstrekkelige. Tiltakene må også ha en viss varighet, kortsiktige tiltak er dømt til å mislykkes. Disse kan til og med fungere mot sin hensikt, hvis de henleder offentlighetens oppmerksomhet mot problemene i et bestemt område og på den måten forsterker et dårlig rykte (Andersen 2003: 160-161).

Blant de mer positive vurderingene av områderettede tiltak kan nevnes evalueringen av Byutvalgsinitiativet i Danmark (Andersen 2002, 2003). På bakgrunn av en handlingsplan ble det satt i gang en rekke tiltak i perioden 1995-1998 for å bedre situasjonen i de allmenne boligorganisasjonene. De fleste var plassert i eller rundt København. Noen av de viktigste initiativene var fysisk oppgradering, husleiereduksjoner, styrking av utdanningstilbud og tilskudd til sosiale aktiviteter samt innsats av sosialarbeidere for å styrke sosiale nettverk. Undersøkelser gjennomført før tiltakene ble iverksatt viste at situasjonen i mange av organisasjonene var preget av en nedslitt bygningsmasse, høye husleier, betydelige sosiale problemer (særlig i form av hærverk og kriminalitet) og et dårlig rykte i offentligheten. En forutsetning for å få støtte var blant annet at lokale myndigheter og boligorganisasjonen sammen utarbeidet en detaljert situasjonsbeskrivelse og handlingsplan. Hovedkonklusjonen fra evalueringen var at tiltakene hadde stoppet den negative spiralen av uheldige økonomiske, fysiske og sosiale omstendigheter i de fleste boligorganisasjonene. Leieboerne ble betydelig mer aktive, de sosiale problemene ble redusert i en del områder, og stabiliteten i bosettingen ble større, særlig blant sysselsatte beboere. Multivariate analyser tydet på at husleiereduksjonene hadde en betydelig effekt på stabiliteten, og mest for sysselsatte. Forbedringer av det visuelle inntrykket av boligene hadde virkninger i form av et bedre rykte i offentligheten, slik beboerne selv oppfattet det. Husleiereduksjonene hadde særlig sterke effekter. Samtidig påpekes det at evalueringen har skjedd bare kort tid etter at tiltakene ble satt i verk, og at problemene fremdeles er til stede.

De danske erfaringene tyder på at områderettede tiltak kan være nødvendige for å snu utviklingen når et boligområde har kommet inn i en negativ, selvforsterkende spiral. Tiltakene blir "...en slags ambulancetjeneste, som settes i verk, når bypolitikken er slået feil..." (Andersen og Kielgast 2003: 20). Et viktig ledd i de selvforsterkende prosessene er områdets rykte i offentligheten. Når tydelige tegn på sosiale problemer og fysisk forfall er til stede, skjer det en forandring i hvordan området oppfattes. Det blir ekskludert fra

flertallets "mentale kart" over mulige steder å bosette seg. Dette forsterker selektive flytteprosesser i retning av at "folk flest" flytter ut. De selektive flytteprosessene forsterker ytterligere det negative bildet av området i opinionen osv. En av forutsetningene for en positiv spiral er forbedringer av omdømmet. En av de klareste positive effektene av de områderettede tiltakene i Danmark er forbedringene av omdømme og stedsidentitet (Andersen 2002, Andersen og Kielgast 2003). Det dårlige omdømmet stammer ofte fra forekomsten av synlige sosiale problemer, som igjen gir opphav til negative presseoppslag.

Sluttrapportene fra den svenske Storstadssatsningen er mer negative; en av konklusjonene er at satsingen ikke har oppnådd den grunnleggende målsettingen: Å bryte den etniske, sosiale og diskriminerende segregasjonen (Andersson, Bevelander mfl. 2003, Bunar 2004). Den etniske segregasjonen i Malmö har for eksempel snarere blitt forsterket. I sluttrapporten fra Stockholm heter det at storbypolitikken bare har lindret konsekvensene av segregasjonen, den har ikke fungert som en bred politikk for storbyenes utvikling. Problemenes årsaker har ikke blitt angrepet. Å bryte segregasjonen forutsetter en helhetlig politikk for å utjevne sosial ulikhet, en politikk som også omfatter de "vellykkede" delene av storbyen (Bunar 2004). Dette betyr likevel ikke at satsingene har vært mislykkede, hvis en legger mindre ambisiøse mål til grunn. Sluttrapporten fra Malmö peker blant annet på utviklingen av nye metoder i førskole- og skoleundervisningen. Noen av metodene har gått inn i den vanlige driften. Det har også blitt en sterkere innretning mot tverrsektorielt samarbeid i forvaltningen (Andersson, Bevelander mfl. 2003). I Stockholmsrapporten (Bunar 2004) framheves betydningen av Storstadssatsningen for metodeutviklingen innen arbeidsmarkedsområdet og for virksomheten i førskoler og skoler. Skolene har fått større muligheter til å videreutdanne sitt personale, til å ansette språkpedagoger og til å kjøpe inn materiale og tjenester. De lokale tjenestemennene har fått en mer åpen og positiv holdning til innbyggerne i området, og det har skjedd fysiske forbedringer.

Hvorfor er områderettede tiltak blitt så populære? Andersson og Musterd (2005) rapporterer fra intervjuer med nøkkelpersoner innen bypolitikk og byutvikling i europeiske byer. De viktigste begrunnelsene som framkom var et ønske om å utvikle en integrert politikk og et ønske om "å gjøre noe med problemene i området" (jf. begrunnelsene for Handlingsprogrammet i forrige avsnitt). En viktig målsetting er således å stimulere partnerskap og samarbeid mellom forskjellige aktører, og å integrere de sosiale, økonomiske og fysiske intervensjonene i et område. Det ser også ut til å være en generell oppfatning at det eksisterer "konsentrasjonseffekter"; geografiske konsentrasjoner av personer med levekårsproblemer har i seg selv en negativ effekt på levekårene (jf. kapittel 1.3 og 1.4).

Den største svakheten ved områderettede tiltak ligger nettopp i hva som er kjernen i disse tiltakene: En samordnet innsats for å forbedre levekårene i avgrensede *deler* av en by eller et laddistrikt. De områderettede tiltakene kan vanskelig gjøre noe med de overgripende samfunnsproblemene, de som forutsetter generelle løsninger på tvers av geografiske områder. Dette poenget understrekes i flere evalueringer. Andersson og Musterd (2005) framhever at områdefokuset kan lede oppmerksomheten bort fra andre og viktigere årsaker til levekårsproblemene. "We should keep in mind that problems in the neighbourhood are seldom problems of the neighbourhood" (s. 386). Et annet problem er at de fleste personer med dårlig økonomi eller andre levekårsproblemer som regel bor utenfor områdene som får ekstra støtte. Som nevnt ovenfor skal offentlige myndigheter behandle medborgerne med "lik omtanke og respekt". Er de områderettede tiltakene i tråd med et slikt ideal? Et alternativ til områderettede tiltak er å utforme en bedre sektorpolitikk, for eksempel på fattigdomsfeltet, som i større grad kan nå alle fattige. Én begrunnelse for å tildele utvalgte områder mer ressurser kan være at selve *konsentrasjonen* av vanskeligstilte gjør det vanskeligere for den enkelte å forbedre sin situasjon. I hvilken grad dette er tilfelle er som vist omdiskutert og usikkert, spesielt i norsk sammenheng. Også i europeisk sammenheng har flere forskere påvist naboskapseffekter, spørsmålet er imidlertid om effektene er store nok til å begrunne en omfattende områderettet satsing (Andersson og Musterd 2005). En annen begrunnelse for å forfordle noen i bestemte områder av landet har vi vært inne på tidligere, nemlig hensynet til metode- og kunnskapsutvikling. Det er ikke urimelig å hevde at en slik metode- og kunnskapsutvikling bør skje der hvor utfordringene er størst, der de "tyngste" problemene er konsentrert. Hvis resultatene formidles på en tilfredsstillende måte kan metodeutviklingen etter hvert komme alle til gode.

Hvis de områderettede tiltakene bidrar til gentrifisering av et område, kan de indirekte føre til en forskyvning av vanskeligstilte til andre deler av byen. Andersen (2003) legger vekt på at en viss gentrifisering kan være nødvendig for å bedre et områdes omdømme, hvis området domineres av personer med lav sosial status og mange som er avhengige av offentlige ytelser. Gentrifiseringen vil i dette tilfellet bidra til større variasjon i den sosiale sammensetningen. En bedring av områdets rykte er nødvendig for å stoppe de negative selvforsterkende spiralene. En utvikling mot "full gentrifisering" vil derimot innebære mindre variasjon i sosial sammensetning, og at de fleste med lav inntekt og sosial status blir presset ut eller får store problemer med å etablere seg i området.

2. Sosiodemografiske endringer i Oslo i periodene 1992-1998 og 1998-2004

2.1. Innledning

Det er mange forhold som påvirker levekårsindikatorer i et område over tid, men litt forenklet kan man si at personene som bor der kan ha fått endrede kår, eller det kan være *andre folk* som bor i det samme området på hvert av tidspunktene målingene gjøres. Noen levekårsproblemer forekommer hyppigere i visse grupper i samfunnet enn andre, og befolkningssammensetning i et område kan derfor bety mye for de gjennomsnittlige levekårene. Eksempler kan være at unge voksne oftere bor i mindre boliger enn eldre og mer etablerte personer, utdanning har blitt mer og mer vanlig slik at høyere utdanning vil være mindre utbredt blant de eldste i befolkningen, skilte personer har dårligere økonomi enn gifte, og innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn har generelt dårligere kår enn nordmenn. Hvis befolkningen i et område endrer seg, for eksempel med flere unge voksne, færre med innvandrerbakgrunn, og færre skilte personer, vil dette i seg selv kunne medføre at de gjennomsnittlige levekårene i området blir bedre. Det er derfor viktig å ha et visst overblikk over hvilke demografiske endringer som har skjedd i Oslo i denne perioden. Endringer i befolkningssammensetningen skjer ved flyttinger ut og inn av området, ved fødsler og dødsfall. Når vi her ser på et lengre tidsrom vil selvsagt den generelle aldring også medføre endringer.

Det skal her ses på endringer i befolkningstallet i Oslo på tre tidspunkt: 1. januar 1992, 1998 og 2004.

Perioden mellom 1. januar 1998 og 1. januar 2004 dekker altså de seks første årene da Handlingsprogrammet Oslo indre øst har vært i virksomhet, og de endringene som skjer i denne perioden er mest interessant i denne sammenheng. Perioden 1992 til 1998 dekker altså tilsvarende de seks siste årene før Handlingsprogrammet ble iverksatt, og tjener her som sammenligningsgrunnlag.

2.1. Befolkningstallet

Befolkningssammensetningen i Oslo endrer seg delvis grunnet en generell befolkningsvekst. Denne veksten skyldes netto innflytting, barnefødsler og redusert dødelighet. Over tid har befolkningsstørrelsen variert betydelig i de ulike bydelene. Det var en jevn nedgang i befolkningstallet i indre by fra femtitallet og frem til 1988, da utviklingen snudde og vi fikk en økning av befolkningen i indre by utover på 1990-tallet (Barstad 1997). Tabell 2.1 viser endringer i befolkningstallet mellom de tre årene 1992, 1998 og 2004.

Det har vært en generell befolkningsvekst i Oslo siste 12 år fra omtrent 467 000 personer i 1992 til 522 000 personer i 2004, som tilsvarer en 12 prosents økning. Dette er noe mer enn befolkningsveksten i landet i alt. Det er noe forskjeller mellom bydelgruppene, og det er en særlig stor økning i indre øst. Etter 1998 er det mindre forskjeller.

Tabell 2.1. Antall bosatte per 1. januar i årene 1992, 1998 og 2004 og prosentvis endring mellom disse årene. Etter bydel i indre øst og bydelgrupper

	Antall bosatte			Prosentvis endring		
	1992	1998	2004	1998/1992	2004/1998	2004/1992
Norge i alt	4 273 621	4 417 581	4 577 457	103,4	103,6	107,1
Oslo i alt	467 421	499 682	521 886	106,9	104,4	111,7
Sagene-Torshov	26 394	27 095	28 816	102,7	106,4	109,2
Grünerløkka-Sofienberg	23 318	26 471	27 250	113,5	102,9	116,9
Gamle Oslo	18 998	24 728	25 890	130,2	104,7	136,3
Indre vest	67 191	70 635	73 876	105,1	104,6	109,9
Indre øst	68 710	78 294	81 956	113,9	104,7	119,3
Ytre vest	124 633	133 797	137 740	107,4	102,9	110,5
Nye drabantbyer	95 726	102 426	107 240	107,0	104,7	112,0
Gamle drabantbyer	107 262	110 884	117 101	103,4	105,6	109,2
Sentrum/marka/uoppgjitt	3 899	3 646	3 973	93,5	109,0	101,9

Kilde: Befolkningsstatistikk. Befolkningstallene oppgitt her kan avvike noe fra offisiell statistikk. Dette skyldes korrigeringer som gjøres i registrene på et senere tidspunkt enn publisering av tallene. Slike korrigeringer er gjort i uttrekket for dette prosjektet.

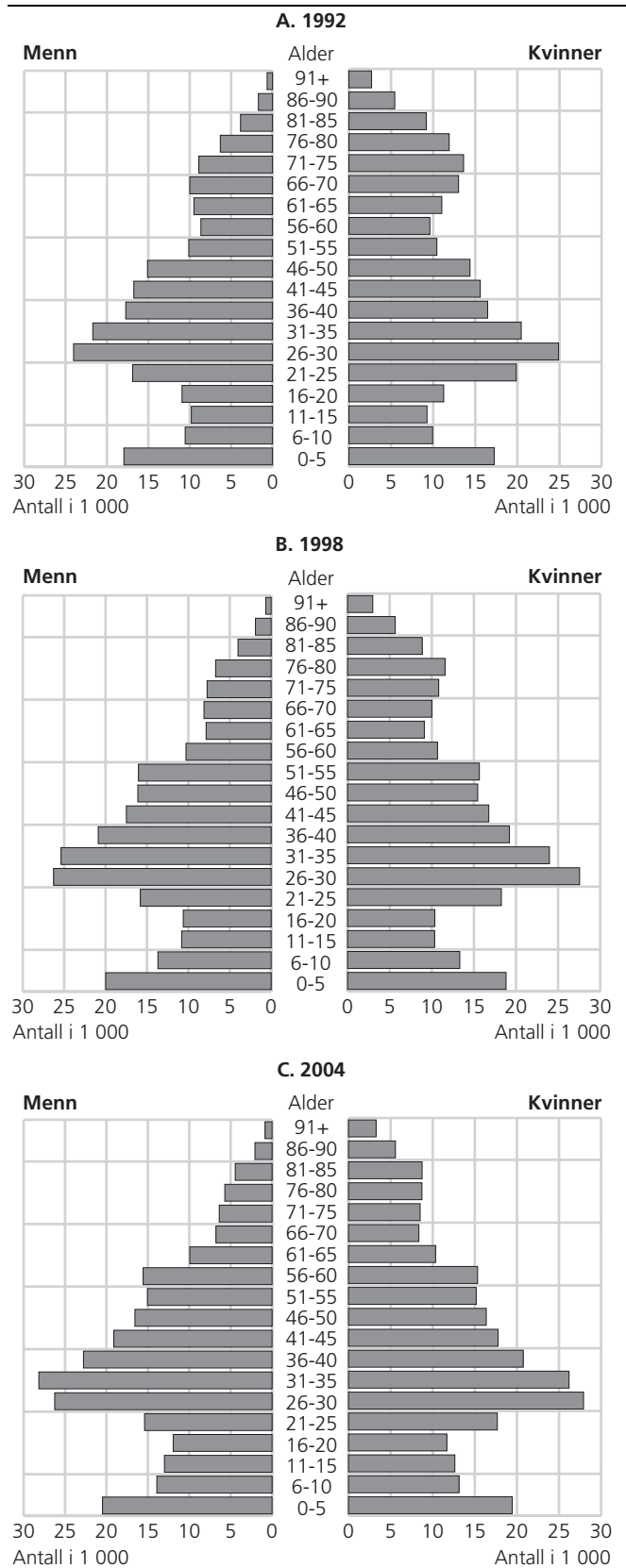
I indre øst økte antall personer med 19 prosent mellom 1992 og 2004. Mesteparten av denne økningen skjedde fram til 1998 da økningen var på 14 prosent. Det var en generell økning av befolkningen i Oslo i samme periode, og i alle bydeler (unntatt Sentrum og Marka). Det var derimot totalt sett størst endring i bydelene i indre øst, selv om endringene etter 1998 var nokså lik for alle bydelsgruppene. Det var imidlertid ikke like stor økning i alle de tre bydelene i indre øst. Sagene-Torshov lå betydelig nærmere gjennomsnittet for Oslo (9 prosent mot 12 prosent i Oslo totalt), mens det var en betydelig større økning i befolkningen både på Grünerløkka-Sofienberg (17 prosent) og i Gamle Oslo (36 prosent). I de to siste bydelene skjer veksten først og fremst fram til 1998, og har en utvikling etter det som ligger betydelig nærmere Oslo i alt. For Sagene-Torshov skjedde derimot det meste av økningen mellom 1998 og 2004.

2.3. Aldersfordeling

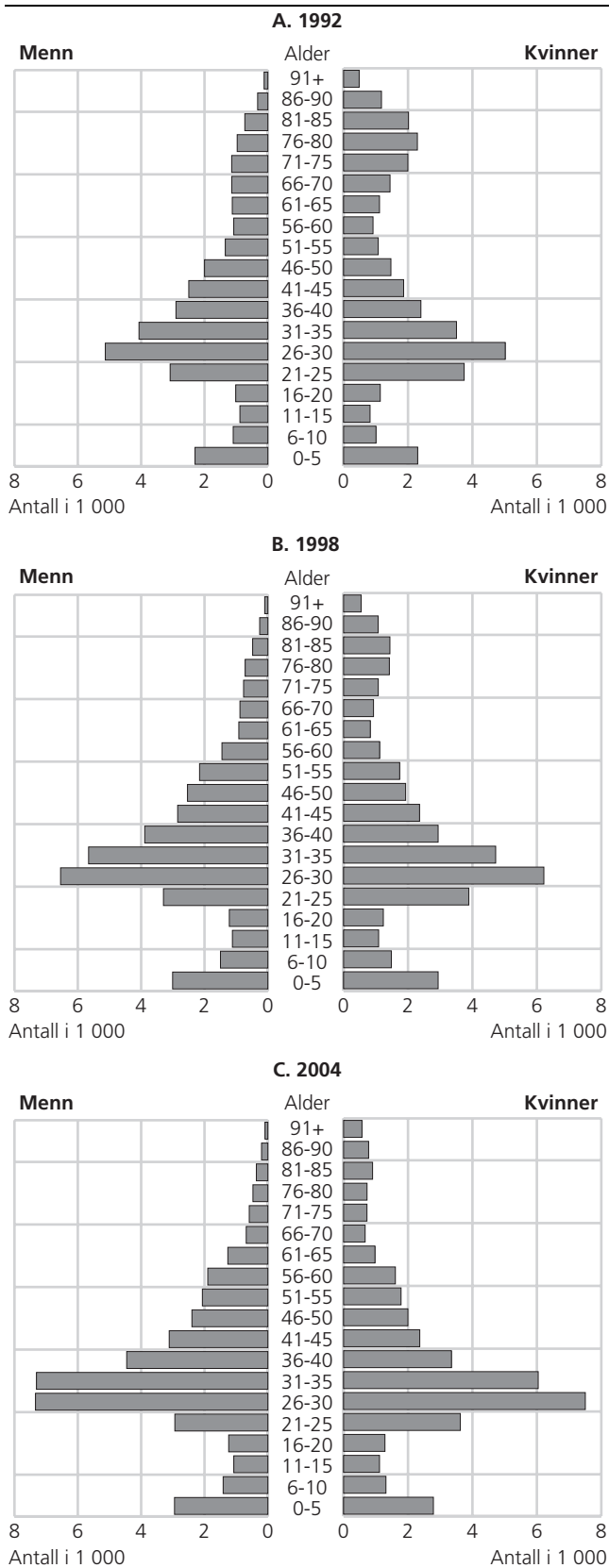
En viktig side ved befolkningsendringene er variasjon i alderssammensetningen i de enkelte områdene og endring over tid. Handlingsprogrammet har en særskilt satsning mot å bedre oppvekstkårene for barn og unge, mens andre målgrupper, som for eksempel vanskeligstilte på arbeidsmarkedet, vil være dominert av en noe eldre aldersgruppe. Videre vil flere av levekårsindikatorer generelt være noe påvirket av hvilken alder personene er i. Det er også et poeng her at Handlingsprogrammet har hatt som en av sine målsettinger å bidra til en mer variert befolkningssammensetning. Konkret har det vært et ønske om å tiltrekke seg flere barnefamilier. Demografiske endringer i Oslo er derfor en viktig bakgrunn for tolking av andre levekårsindikatorer, men er også en indikator på måloppnåelse i seg selv.

En stor del av satsningen er rettet mot skolen, men det er også et delmål å bedre oppvekstforholdene for barn under skolealder. I følge Årsrapporten for Handlingsprogrammet for 2003 ble omtrent en fjerdedel av midlene brukt til tiltak i skolen (Handlingsprogram Oslo indre øst 2004: 5). For barnefamilier vil naturligvis oppvekstforholdene være svært viktige for om de blir boende i indre øst, eller om de bosetter seg et annet sted. En avgjørelse om bosted vil bli enda viktigere når barna når skolealder, og mange vil tilstrebe at barna slipper å flytte under skolegangen. Hvis en bedring av skoletilbudet medfører slike ting som bedret undervisning og bedre skolemiljø, vil dette kunne bidra til at flere familier med barn i skolealder blir boende i indre øst. Handlingsprogrammets satsning mot ungdom dreier seg også om fritidstilbudet i Oslo indre øst. I tillegg er deler av satsningen mot arbeidsmarkedet rettet mot unge arbeidssøkere.

Figur 2.1. Folkemengde etter alder og kjønn. Oslo i alt per 1. januar 1992, 1998 og 2004



Figur 2.2. Folkemengde etter alder og kjønn. Oslo indre øst per 1. januar 1992, 1998 og 2004



Frønes og Brusdal beskriver det de kaller en *ung voksen* fase, som strekker seg fra tenårene og frem til trettiårsalderen. Dette er en periode av livsløpet der mange er single eller samboende, og i stor grad under utdanning eller pendler mellom deltid i yrkesliv og utdanning. Dette henger også sammen med utsatt alder for når man får barn, og da går over i en annen fase av livsløpet. Oslo har også den høyeste gjennomsnittsalderen for kvinner ved første fødsel, og det er mange som ikke får barn før et stykke ut i tredveårene. Dette er kanskje en grunn til at de unge voksne er en aldersgruppe som i stor grad preger våre oppfatninger av "det urbane" (jf. Frønes og Brusdal 2000: 49ff.). De unge voksne er i økende grad en dominerende aldersgruppe i bybefolkningen, samtidig som det blir færre eldre. Figur 2.1 viser aldersfordelingen for hele Oslo for menn og kvinner i hvert av årene 1992, 1998 og 2004.

Den generelle økningen i befolkningstallet har også påvirket alderssammensetningen i Oslo, men det er likevel tydelige fellestrekk alle årene. Oslos befolkning har en noe lavere andel barn og eldre enn landet for øvrig. De største aldersgruppene er i tyve- og trettiårene. Så blir gruppene i hovedsak mindre med alderen. Det er en tendens til at det har blitt færre eldre personer i løpet av disse årene, og at gruppene i ung-voksenfasen har økt noe. Det har også blitt noen flere barn frem til 1998, mens antall barn er nokså stabilt mellom 1998 og 2004. Hovedinntrykket er at bildet er nokså stabilt for Oslo under ett i disse periodene.

Det forholder seg derimot annerledes for bydelene i indre øst som vist i figur 2.2. De små tendensene vi så for Oslo i alt, med en noe yngre befolkning, er langt tydeligere for indre øst. Nedgangen i antall eldre er tydelig, mens antall barn og unge (0-20 år) økte noe fra 1992-1998, men er så nesten helt stabilt mellom 1998 og 2004. Økningen i befolkningstallet skyldes dermed i hovedsak aldersgruppene 26-40 år.

Endringer i de enkelte bydelene

Det er noen forskjeller mellom de tre bydelene i indre øst. Vi skal her se litt nærmere på fordelingen etter alder innad i disse bydelene. Tallgrunnlaget er vist i vedleggstabellene A2.1 og A2.2.

I forhold til befolkningsstørrelsen er det flest barn og unge i Gamle Oslo, etterfulgt av Grünerløkka-Sofienberg og deretter Sagene-Torshov. I forhold til de to andre bydelene er det særlig mange små barn (0-5 år) i Gamle Oslo (8,6 prosent i 2004), det samme gjelder aldersgruppen 6-15 år. I den yngste aldersgruppen er andelen barn i Gamle Oslo høyere enn bygjennomsnittet (som var 7,6 prosent i 2004), men lavere i de to andre bydelene. I alderen 6-15 er andelen lavere enn bygjennomsnittet for alle de tre bydelene. Mens bygjennomsnittet var på 10 prosent i

2004, var andelen i Sagene-Torshov 4,6 prosent, Grünerløkka-Sofienberg 5,6 prosent, og Gamle Oslo 8 prosent. I alle disse tre bydelene var det en liten nedgang for denne aldersgruppen mellom 1998 og 2004. I seksårsperioden før Handlingsprogrammet (1992-1998) var det derimot en økning av andel barn i begge disse aldersgruppene.

I alderen 16-24 år er det liten endring i andel bosatte i disse tre bydelene. På Grünerløkka-Sofienberg ligger disse på i overkant av 10 prosent disse årene, men i både Gamle Oslo og Sagene-Torshov synker andelen i denne aldersgruppen henholdsvis fra 11 til 9 prosent og 8 til 7 prosent mellom 1998 og 2004. Antallet i denne gruppen er omtrent stabilt, men siden befolkningsstørrelsen i bydelene øker, blir det likevel relativt færre ungdommer.

I selve perioden der Handlingsprogrammet har vært i aktivt (1998-2004) har andelen barn og unge sunket i alle aldersgrupper med unntak av en liten økning i andelen barn opptil 5 år i Sagene-Torshov. Motsatt var det en økning i andel barn opp til 15 år mellom 1992 og 1998 i alle de tre bydelene.

Samlet sett kan vi si at andelen barn og unge (opp til 24 år) er lavere enn, eller på tilsvarende nivå som, bygjennomsnittet disse tre årene. Unntakene er i Gamle Oslo i alderen 0-5 år, og alderen 16-24 for både Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. Den store endringen i alle tre bydelene er den store økningen i gruppen unge voksne (25-40 år) og en mer beskjeden økning blant de godt voksne (41-66 år). Samtidig skjer det en markert nedgang i andelen personer i pensjonistalder.

En foreløpig konklusjon er at selv om Handlingsprogrammet kanskje har bedret oppvekstkårene og skolene i indre øst, så har ikke dette medført at det har blitt en større andel barn i disse bydelene. Tvert imot har bydelene i indre øst hatt en liten nedgang i andelen barn i skolealder mellom 1998 og 2004, mens det har vært en stabil andel eller en liten oppgang i de andre bydelsgruppene. I perioden før handlingsprogrammet startet (1992-1998) var det derimot en vekst i andel skolebarn i indre øst. I perioden 1998-2004 har indre øst blitt stadig mer preget av gruppen "unge voksne". Nedgangen blant barn og unge har først og fremst vært relativ, men det har også vært en svak reduksjon av det absolutte antallet i aldersgruppene 0-15 år i løpet av den siste perioden. Det har dermed vært en endret befolkningsstruktur som ikke har vært helt i tråd med ønsket om flere barnefamilier i indre øst.

Selv om innflyttingen av personer i "ung voksen" fasen er høy, er også "gjennomtrekket" svært høyt i denne aldersfasen. Mange av dem som befinner seg i denne livfasen blir ikke boende i indre øst, framfor alt ikke

hvis de får barn. Endringene i flyttemønsteret blant unge voksne blir diskutert nærmere i kapittel 10.

I de andre delene av Oslo har befolkningssammensetningen endret seg betydelig mindre. Bare indre vest har en tilsvarende vekst i andel unge voksne og nedgang blant de aller eldste. Endringene vi har sett er med andre ord i stor grad spesielle for indre øst, og ikke knyttet til en generell utvikling i Oslo. Noen av de samme endringene kan man observere i indre vest, så det har trolig også noe med sentrumsnærheten å gjøre. Det er for eksempel rimelig å anta at den lave andelen småbarn har å gjøre med at foreldre heller ønsker å bo lengre vekk fra bykjernen.

2.4. Innvandring

Handlingsprogrammet har hatt et særlig fokus mot personer med minoritetsbakgrunn, eller det som vi også kan kalle den ikke-vestlige delen av innvandrerbefolkningen. En grunn til at Handlingsprogrammet har et særlig fokus mot denne delen av befolkningen er at disse kan ha særlige problemer på arbeidsmarkedet blant annet på grunn av manglende norskkunnskaper. Den ikke-vestlige delen av innvandrerbefolkningen er også kjennetegnet med generelt noe dårligere levekår enn normalbefolkningen (Blom 1998, Østby 2004). Vi må derfor forvente at andel innvandrere kan ha betydning for de gjennomsnittlige levekårene i bydelen.

Det vi her kaller innvandrerbefolkningen er personer uten norsk bakgrunn som har flyttet til Norge, og personer født i Norge med to utenlandske foreldre. Innvandrerbefolkningen er altså hva vi også kunne kalt første- og annengenerasjons innvandrere. Vi kan videre skille mellom grupper av innvandrerbefolkningen etter hva slags landbakgrunn de har. Det vi her kaller ikke-vestlige innvandrere er den delen av innvandrerbefolkningen som har landbakgrunn fra Asia, Afrika, Mellom- og Søramerika, Tyrkia og Øst Europa.

En studie fra 2002 viser blant annet at hver befolkningsgruppe har sine "kjerneområder" i byen. De ikke-vestlige innvandrerne bor i stor grad i indre øst og de nye drabantbyene, mens for de vestlige innvandrerne er kjerneområdet indre og ytre vest (Blom 2002). Grunnet Handlingsprogrammets satsning mot personer med minoritetsbakgrunn er vi her primært interessert i de ikke-vestlige innvandrerne. Vi skal likevel først se litt på utvikling i hele gruppen av innvandrerbefolkningen, før vi ser nærmere på de ikke-vestlige innvandrerne.

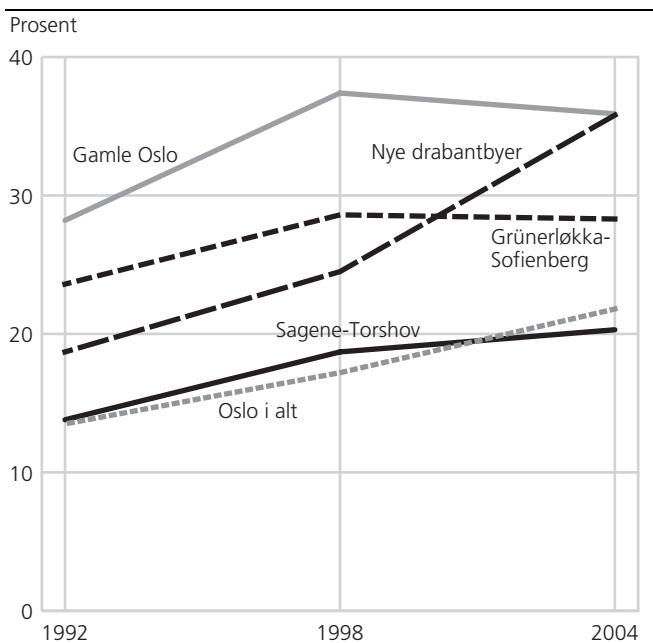
2.4.1. Innvandrerbefolkningens størrelse

Antallet personer i Oslo indre øst med innvandrerbakgrunn har økt i hele perioden, og andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn i Oslo har økt fra 14 prosent i 1992 til 22 prosent i 2004. Det var dermed omtrent 114 000 personer med innvandrerbakgrunn i Oslo i 2004. Denne delen av befolkningen

er ulikt fordelt i de forskjellige bydelene, og utviklingen i disse områdene har også vært forskjellig. Mellom 1992 og 1998 var det en særlig sterk økning i den relative størrelsen på innvandrerbefolkningen i indre øst (fra 21 til 28 prosent) og de nye drabantbyene (fra 19 til 25 prosent). I de gamle drabantbyene var det en noe mindre økning fra 10 til 14 prosent. I de vestlige bydelsgruppene var det også en økning, men her i høyden et prosentpoeng. I perioden 1998-2004 var det en fortsatt økning i Oslo i alt, men økningen fordeler seg på en noe annen måte. Det er ingen endring i indre øst, mens de nye og gamle drabantbyene fortsetter økningen fra 25 til 36 prosent i nye drabantbyer og fra 14 til 22 prosent i de gamle drabantbyene.

Når vi ser på de tre bydelene i indre øst er det også forskjeller mellom dem. I perioden 1992-1998 var økningen størst i Gamle Oslo, men også betydelig på Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg. Sagene-Torshov hadde i utgangspunktet lavest andel innvandrere, og i 2004 er det fremdeles denne bydelen som har lavest andel innvandrere blant disse tre bydelene. Mens andelen innvandrere sank noe i de to andre bydelene etter 1998, økte andelen i Sagene-Torshov med ytterligere 2 prosentpoeng. Selv om det har blitt noe mindre forskjeller mellom disse bydelene, er det likevel markerte forskjeller der 36 prosent av befolkningen i Gamle Oslo tilhører innvandrerbefolkningen, mens tilsvarende andel for Grünerløkka er 28 prosent, og for Sagene-Torshov 20 prosent.

Figur 2.3. Andel personer i innvandrerbefolkningen. (1. og 2. generasjon) per 1. januar 1992, 1998 og 2004. Bydeler i indre Oslo øst sammenlignet med nye drabantbyer og Oslo i alt



Kilde: Befolkningsstatistikk.

Figur 2.3 viser at forskjellen mellom bydelene i indre øst og Oslo i alt har minket betraktelig. Sagene-Torshov har omtrent samme andel som Oslo forøvrig, mens Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo hadde en langt høyere andel, men for disse to bydelene har det vært en svak tendens til nedgang mellom 1998 og 2004 slik at forskjellen til bygjennomsnittet er betydelig redusert. Det har vært en motsatt utvikling for de nye drabantbyene, særlig etter 1998.

2.4.2. Vestlige/ ikke-vestlige innvandrere

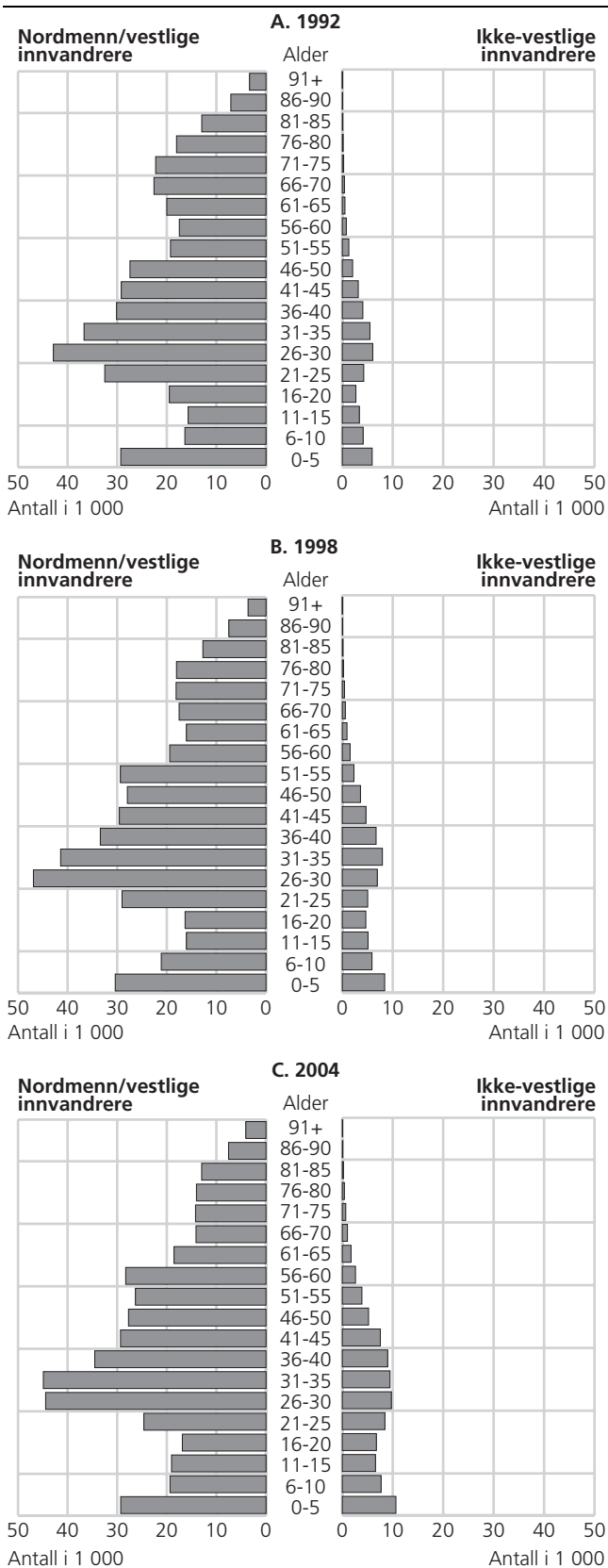
En stor andel av innvandrerbefolkningen i Norge har en ikke-vestlig landbakgrunn. I løpet av perioden 1992-2004 har antallet innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn økt langt mer enn de med vestlig landbakgrunn. De tre største gruppene i innvandrerbefolkningen har landbakgrunn fra Pakistan, Sverige, og Danmark (Forgaard og Dzamaija 2004). Personer fra vestlige land har i langt mindre grad vansker på arbeidsmarked og ellers enn de ikke-vestlige innvandrere. Ikke-vestlige innvandrere har i gjennomsnitt blant annet lavere utdanning og større økonomiske problemer enn normalbefolkningen (Blom 1998). Det er derfor noen tiltak i Handlingsprogrammet som retter seg spesielt mot ikke-vestlige innvandrere. I det følgende vil vi se på størrelsen av den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen sammenlignet med resten av befolkningen.

En stor del av de ikke-vestlige innvandrerne bor i Oslo (Blom 2002). I 1992 var andelen av befolkningen i Oslo 10 prosent, og denne andelen økte til 18 prosent i 2004. Figur 2.4 viser størrelsen på den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen sammenlignet med resten av befolkningen³ i Oslo for årene 1992, 1998 og 2004.

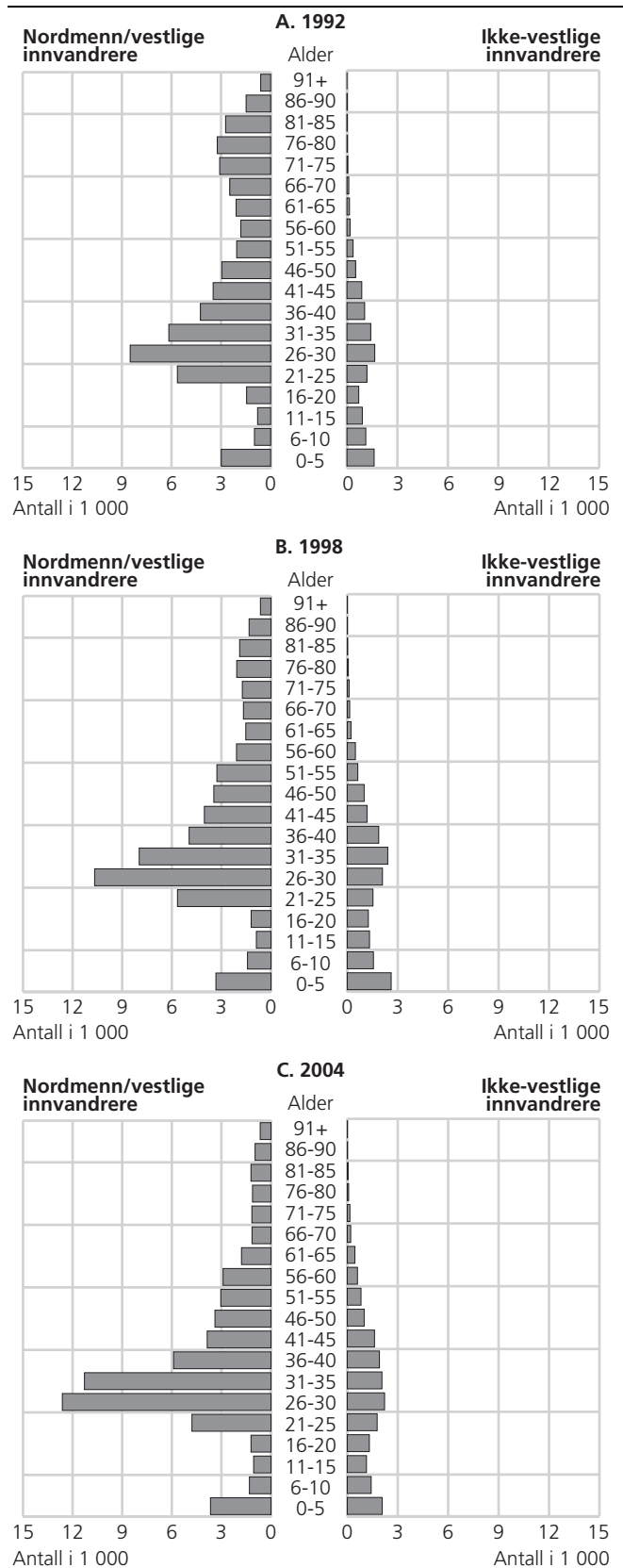
Vi har tidligere påvist at det ikke har vært de helt store endringene i Oslos befolkningsstruktur, men en svak tendens til at det blir noen flere i ung-voksen fasen på bekostning av andel eldre. Den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen har en annen utvikling, da disse har blitt eldre i perioden. Det har blitt noen flere i de eldste aldersgruppene, men også en tilvekst i de yngste aldersgruppene. I 1992 var det svært få eldre personer i denne gruppen. Det skyldes naturlig nok at denne typen innvandring til Norge begynte for alvor på 1960- og 1970-tallet. De fleste som kom hit var forholdsvis unge da de kom, og befolkningsendringene skyldes derfor normal aldring. Samtidig har flere fått barn, og det er også blitt noen flere av de unge voksne i løpet denne perioden. Vi ser at det er en økning i denne delen av befolkningen mellom 1992 og 1998, og en tilsvarende økning mellom 1998 og 2004.

³ Siden det er de ikke-vestlige innvandrerne vi er interessert i her har vi gruppert nordmenn og vestlige innvandrere sammen.

Figur 2.4. Folkemengde etter alder. Nordmenn/ vestlige innvandrere og ikke-vestlige innvandrere. Oslo i alt per 1. januar 1992, 1998 og 2004



Figur 2.5. Folkemengde etter alder. Nordmenn/ vestlige innvandrere og innvandrerbakgrunn. Oslo indre øst per 1. januar 1992, 1998 og 2004



De ikke-vestlige innvandrernes bostedsmønstre er ikke jevnt fordelt over bydelene i Oslo, men konsentrert på østkanten. Det bor mange i indre øst, men også de andre østlige drabantbyene har en høy andel ikke-vestlige innvandrere, i de vestlige bydelene er andelen svært lav (Blom 2002, Pettersen 2003). Figur 2.5 viser hvordan befolkningssmengden har endret seg i indre øst i årene 1992, 1998 og 2004.

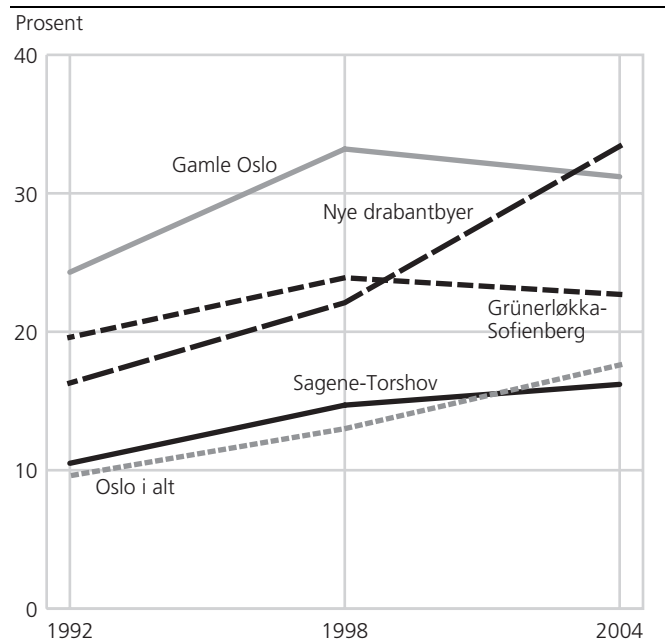
Vi ser her at utviklingen i aldersstruktur for de ikke-vestlige innvandrerne ligner på det vi så for hele Oslo. De har blitt noe eldre, og det er andelen voksne i alderen 25-45 år som har økt mest. Endringene i indre øst er størst mellom 1992 og 1998 da antallet økte fra 12 000 til 18 500 personer. Mellom 1998 og 2004 økte det videre til 19 000 personer. Det har dermed vært en lavere befolkningsvekst blant de ikke-vestlige innvandrerne enn for resten av befolkningen etter 1998. I 2004 er andelen ikke-vestlige innvandrere i Oslo indre øst på 23 prosent.

Figur 2.4 viste at størrelsen på den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen i Oslo har økt, og denne økningen har dermed foregått andre steder enn i indre øst. Det er i stor grad i de nye drabantbyene økningen har skjedd, der andelen har blitt mer enn doblet i perioden. Dette er også de delene av byen, nest etter indre øst, der det bodde flest ikke-vestlige innvandrere fra før (Blom 2002, Pettersen 2003).

Endringer i de enkelte bydelene

Når vi ser på endringene i Oslo indre øst er det interessant å se på om utviklingen er spesiell for disse bydelene, eller om de har en annen utvikling relativt til andre bydelene. Figur 2.6 viser utviklingen for hver av bydelene i indre øst samt de nye drabantbyene og Oslo i alt. Andelen ikke-vestlige innvandrere i indre øst økte fra 17 til 24 prosent mellom 1992 og 1998, og sank så til 23 prosent i 2004. Andelen ikke-vestlige innvandrere i indre øst har dermed nærmet seg bygjennomsnittet i perioden 1998-2004. I 1992 var det størst andel ikke-vestlige innvandrere i Gamle Oslo (24 prosent), noen færre på Grünerløkka-Sofienberg (20 prosent), og i Sagene-Torshov var andelen kun 11 prosent. Frem til 1998 var det sterkere vekst i Sagene-Torshov og Gamle Oslo enn på Grünerløkka-Sofienberg, men etter 1998 var det fremdeles vekst i Sagene-Torshov mens det var nedgang i de to andre bydelene. I 2004 er dermed forskjellene blitt noe mindre enn de var. Det er likevel fremdeles størst andel ikke-vestlige innvandrere i Gamle Oslo, og færrest på Sagene-Torshov.

Figur 2.6. Andel ikke-vestlige innvandrere per 1. januar 1992, 1998 og 2004. Bydelene i indre Oslo øst, nye drabantbyer og Oslo i alt



Kilde: Befolkningsstatistikk.

Situasjonen er noe annen i de vestlige bydelene (tall ikke vist her). 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. De gamle drabantbyene hadde en lav andel ikke-vestlige innvandrere i 1992, men har økt såpass at de nå har en større andel enn bygjennomsnittet. I tråd med Blom (Blom 2002) må vi konkludere med at utviklingen i indre øst har stagnert, mens det er en økning i andre deler av byen, og da i hovedsak i de nye og gamle bydelene.

Vi har sett at sammensetningen av innvandrerbefolkningen endres både i størrelse og aldersfordeling. Det er også noen forskjeller mellom de tre bydelene i indre øst. Vi skal her se litt nærmere på noen endringer innad i disse bydelene. Tallgrunnlaget er vist i vedleggstabellene A2.3 og A2.4.

Mellom 1992 og 1998 var det en sterk økning i antall små barn med ikke-vestlig bakgrunn i indre øst. Av bydelene i indre øst hadde Gamle Oslo den høyeste andelen fra før, men økte fra 45 til 55 prosent. Sagene-Torshov hadde derimot den laveste andelen ikke-vestlige i alderen 0-5 år, og økte fra 24 til 32 prosent.

I den andre perioden vi ser på her, 1998-2004, snudde utviklingen for Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg. Antallet barn i alderen 0-5 år sank mellom 1998 og 2004, med unntak av Sagene-Torshov der antallet forble omtrent uendret. I alle de tre bydelene har andelen ikke-vestlige innvandrere i denne aldersgruppen sunket noe i denne siste perioden, og dette henger rimeligvis sammen med at det også er endringer i antall norske barn i bydelene. I samme tidsrom har andelen barn med ikke-vestlig bakgrunn økt i Oslo i alt slik at det nå er en mindre forskjell mellom indre øst og bygjennomsnittet. I Sagene-Torshov, som hadde den laveste innvandrerandelen i indre øst, var det i 2004 like stor andel ikke-vestlige innvandrere under 6 år som i Oslo i alt (27 prosent). I bydelene Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo har det vært en nedgang, men andelen ikke-vestlige innvandrere er her fremdeles betydelig høyere enn bygjennomsnittet med henholdsvis 32 og 47 prosent.

I indre øst var andelen skolebarn (6-15 år) med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i disse årene 53 prosent i 1992, 55 prosent i 1998, og 51 prosent i 2004. Det er også forskjeller mellom de tre bydelene i indre øst, med færrest i Sagene-Torshov, og flest i Gamle Oslo, men utviklingen var omtrent lik om enn på noe forskjellig nivå. Det var en økning mellom 1992 og 1998, og deretter en nedgang frem til 2004.

I samme periode økte andelen skolebarn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i Oslo sett under ett. Denne veksten i bygjennomsnittet samtidig med et forholdsvis stabilt nivå i bydelene i indre øst medfører at forskjellen mellom indre øst og bygjennomsnittet nå er mindre enn tidligere. Likevel er det en betydelig høyere andel ikke-vestlige innvandrere i denne aldersgruppen i alle de tre bydelene i indre øst enn for Oslo i alt.

For gruppen av litt eldre ungdom, 16-24 år, har det vært en økning i begge periodene. Totalt mellom 1992 og 2004 økte andelen i Oslo fra 12 til 28 prosent. I indre øst er en stor andel av befolkningen i denne aldersgruppen, og for denne delen av byen økte andelen fra 25 til 41 prosent i samme tidsrom. Innad i indre øst er det en noe større vekst i Gamle Oslo enn Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg. Andelen ikke-vestlige innvandrere i denne aldersgruppen var størst i Gamle Oslo, og denne forskjellen har blitt noe større i løpet av både perioden før og under Handlingsprogrammet.

Det er Gamle Oslo som har høyest andel på alle de tre tidspunktene (48 prosent i 2004), Sagene-Torshov tilsvarende lavest andel (30 prosent i 2004), og Grünerløkka-Sofienberg et sted i mellom (35 prosent i 2004). Økningen i disse tre bydelene er ganske jevn og tilnærmet parallell med utviklingen for bygjennomsnittet. Økningen er derimot større i de nye drabantbyene hvor

andelen ikke-vestlige innvandrere i denne alderen økte fra 18 til 45 prosent.

Samlet sett kan vi si at i perioden for Handlingsprogrammet (1998-2004) har både andelen og antallet ikke-vestlige innvandrere sunket blant barn i indre øst. Derimot har det vært en økning, både i antall og i forhold til resten av befolkningen, blant litt eldre ungdom. I alderen 16-24 år har det vært en klar økning i alle de tre bydelene i indre øst. Denne økningen har likevel vært mindre enn for bygjennomsnittet. Det har tilsvarende vært en økning blant de over 40 år og i pensjonsalderen. I kontrast til dette står nedgangen i alderen 25-40 år. Disse som er mer eller mindre i etableringsfasen har blitt færre. Unntaket er i Sagene-Torshov der det har vært en absolutt vekst, men nokså stabil andel mellom 1998 og 2004.

I den siste perioden ser vi at det er en stor vekst av ikke-vestlige innvandrere i alle aldersgrupper i de nye og gamle drabantbyene. Dette er ikke overraskende ut fra at tidligere studier har vist økte flyttestrømmer fra indre øst til nettopp drabantbyene (Blom 2002). Vi vil imidlertid ikke gå nærmere inn på innvandrernes flyttemønstre her.

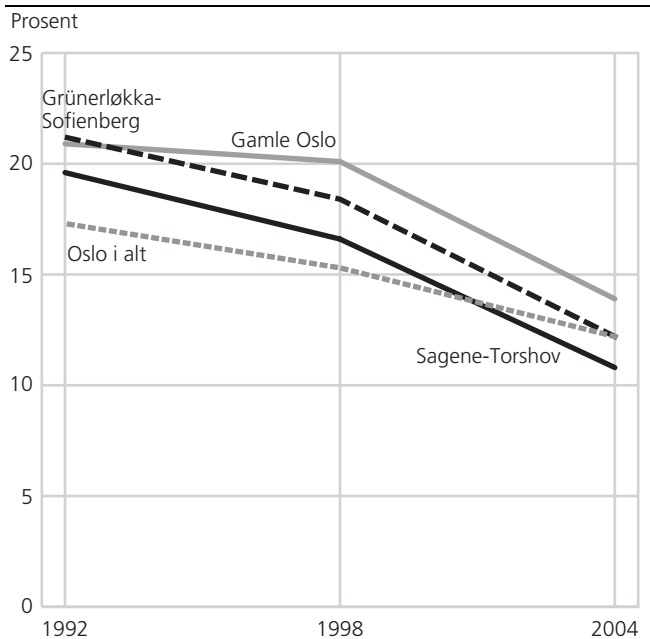
2.5. Familiestatus/ sivilstand

Det har tidligere blitt vist at det er en høyere andel skilte og separerte i Oslo indre øst enn både i resten av Oslo og i landet som helhet (Barstad 1997). Skilte og separerte har, i likhet med andre enslige, oftere en vanskelig økonomisk situasjon enn gifte og samboende. En grunn til dette er at man går glipp av stordriftsfordelene ved å bo sammen, og at par oftest har to inntekter til å dekke utgiftene. Hvis partene har barn er bildet noe mer komplisert med utgifter til forsørgelse, barnebidrag og samvær, men det er liten tvil om at samlivsbrudd har negative økonomiske konsekvenser i de fleste tilfeller (Kirkeberg og Pedersen 2000, Skevik 2004). Det er her ikke et poeng å si noe om årsaker til skilsmisse, men å si noe om fordelingen av personer som er skilt i disse delene av Oslo. I statistikkgrunnlaget for sivilstand som vi benytter her kan vi ikke vite om de skilte og separerte personene har fått samboer, eller om de er enslige. Figur 2.7 viser endring i andel skilte og separerte personer i alderen 30-49 år i årene 1992, 1998 og 2004.

På landsbasis er andel personer i aldersgruppen 30-49 år som er skilt eller separert nokså konstant disse årene, i overkant av 12 prosent. I Oslo er det derimot en nedgang fra nesten 17 prosent i 1992 til 15 prosent i 1998, og videre til 12 prosent i 2004. Det er en nedgang i andel skilte og separerte i alle bydelsgrupper i disse årene, men nedgangen er ikke like stor overalt. Relativt sett er det størst nedgang i indre øst og indre vest, og lavest nedgang i ytre vest. Selv om nedgangen fra 1992 til 2004 er nokså lik for indre øst og indre vest, skjer mesteparten av denne endringen mellom

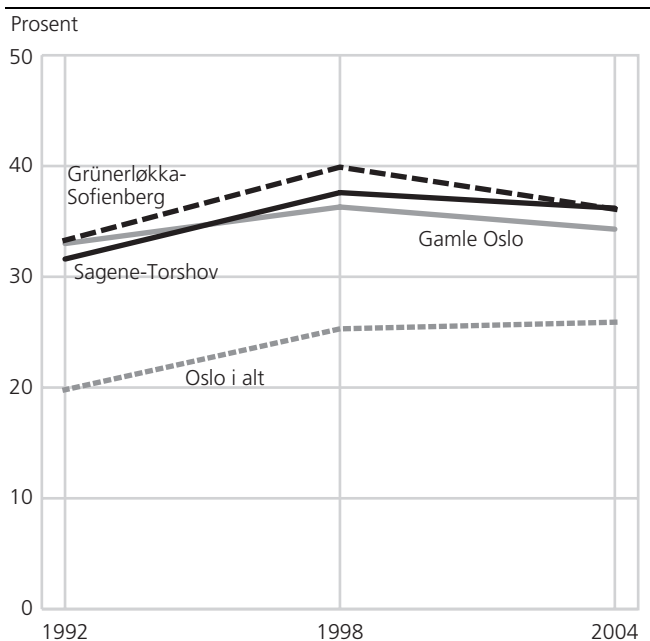
1998 og 2004 for indre øst sin del. Det er noen forskjeller mellom bydelene i indre øst. Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg har nesten identisk utvikling, med ca. 15 prosent reduksjon frem til 1998, og deretter omtrent 35 prosents reduksjon mellom 1998 og 2004. I Gamle Oslo er det en svært liten nedgang i perioden 1992-1998, men deretter en nedgang på over 30 prosent.

Figur 2.7. Skilte og separerte personer. 30-49 år. Bydeler i Oslo indre øst, og Oslo i alt. Prosent



Kilde: Befolkningsstatistikk.

Figur 2.8. Skilte og separerte personer. 50-66 år. Bydeler i Oslo indre øst sammenlignet med Oslo i alt. Prosent. 1992, 1998, 2004



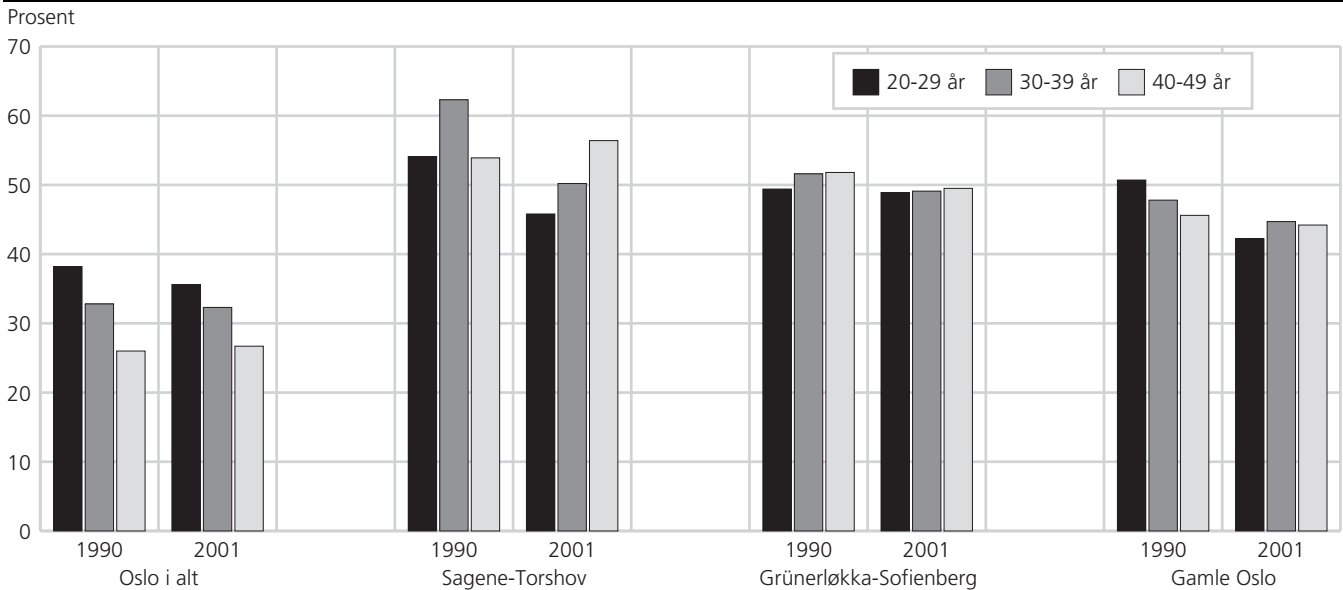
Kilde: Befolkningsstatistikk.

Den noe eldre aldersgruppen 50-66 år har i utgangspunktet en høyere skilsmissehyppighet, og tallene for disse er vist i figur 2.8. På landsbasis var det en økning i andel skilte og separerte i denne aldersgruppen, fra 11 prosent i 1992 til 18 prosent i 2004. I Oslo var det i utgangspunktet en vesentlig høyere andel skilte og separerte, men også her var det noe økning fra 20 prosent i 1992 til 26 prosent i 2004. I denne aldersgruppen er det faktisk minst endring i indre øst. Her er det en økning fra 33 til 38 prosent mellom 1992 og 1998, og en liten nedgang til 36 prosent i 2004. Det er små forskjeller mellom de tre bydelene i indre øst, men Gamle Oslo har i dag noen få prosentpoeng lavere andel enn de to andre bydelene. Forskjellen til bygjennomsnittet har blitt noe mindre, det er likevel slik at bydelene i indre øst fremdeles er bydelene med høyest andel skilte og separerte i 2004.

En grunn til at skilte personer har en vanskeligere økonomi er at de ofte - i hvert fall i en periode - bor alene. Enpersonhusholdninger går som nevnt glipp av "stordriftsfordelene" man har ved å bo sammen med andre. Det er selvsagt mange flere enn separerte og skilte personer som bor i enpersonhusholdninger, det gjelder særlig unge personer, men også andre grupper. En undersøkelse av unge (under 35 år) aleneboendes levekår viste at dette var en gruppe som var overrepresentert blant personer med lav utdanning og dårlig økonomi, og blant personer som var uten yrkestilknytning og bodde trangt (Strøm m.fl. 2004).

I Oslo var andelen personer som bodde alene 28 prosent i 1990, og 27 prosent i 2001. I Oslo indre øst ble andelen redusert fra 47 prosent i 1990 til 43 prosent i 2001. En mulig grunn til denne reduksjonen i indre øst kan være endringer i befolkningsstrukturen. Mange gamle, og da særlig kvinner, bor alene fordi ektefellen har falt fra. Vi har sett at det har blitt betydelig færre gamle i indre øst, og dette kan i seg selv medføre færre enpersonhusholdninger. For å få en mer balansert fremstilling skal vi her se på andel enpersonhusholdninger i forhold til alder. Figur 2.9 viser andel av personene i utvalgte aldersgrupper som bor alene.

I alle disse aldersgruppene har det blitt en lavere andel personer som bor alene både i Grünerløkka-Sofienberg og i Gamle Oslo. Det er bare små endringer i Grünerløkka-Sofienberg, men noe større endringer i Gamle Oslo og da særlig i den yngste aldersgruppen. Sagene-Torshov har en litt annen utvikling ved at det er en stor reduksjon av andelen aleneboende i de to yngste aldersgruppene, mens det har blitt en noe høyere andel blant førtiåringene. Det er likevel slik at andelen aleneboende i disse aldersgruppene er betraktelig høyere enn for bygjennomsnittet både i 1990 og i 2001.

Figur 2.9. Andel personer som bor alene. Alder 20-49 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt

Kilde: Folke- og boligtellingsene 1990 og 2001.

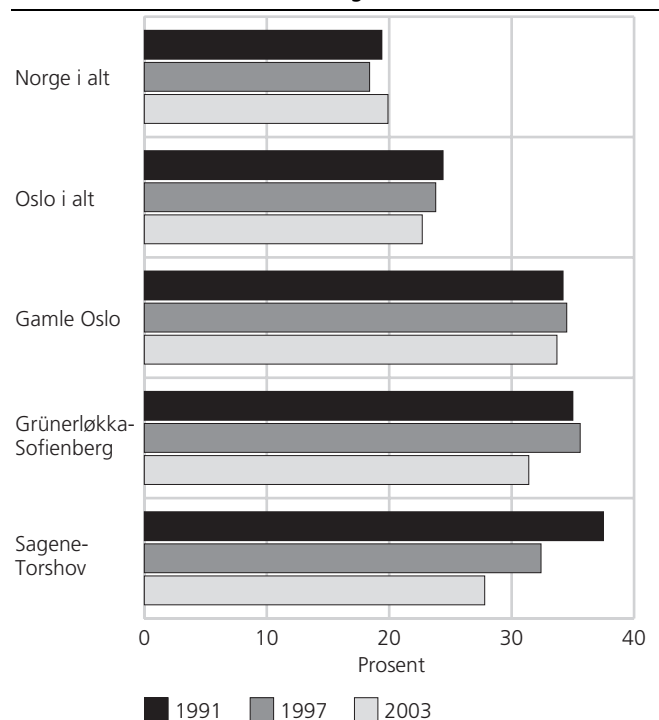
Siden datakilden er Folke- og boligtellingsene i 1990 og 2001, har vi ingen mulighet til å vite i hvilken grad disse endringene har skjedd før eller etter oppstart av Handlingsprogrammet. Det er vanskelig å se dette bildet uavhengig av boligstrukturen i bydelene. Boligstruktur vil bli diskutert nærmere i kapittel 4, og vi går derfor ikke inn på det her. Det er likevel verd å merke seg at andelen som bor i enpersonhusholdninger har blitt redusert i alderen 20-39 år. En reduksjon av andelen aleneboende innebærer at det er færre personer som tilhører en gruppe som ofte har noe dårligere levekår enn normalpopulasjonen. Det er også mulig at denne nedgangen, særlig blant de yngre, henger sammen med økningen i boligprisene og leieprisene som gjør det vanskeligere å bo alene i dette området.

Enslige forsørgere

Enslige forsørgere er en gruppe som ofte er i en vanskelig situasjon. Siden det i hovedsak er mødrene som har omsorgen for barna, er det alenemødre vi her primært snakker om. Disse har dårligere levekår enn gifte og samboende mødre på områder som blant annet helse, utdanning og økonomi. De er også en særlig utsatt gruppe på arbeidsmarkedet med lavere yrkesdeltakelse enn andre mødre, og deres inntekt har dermed i noe større grad innslag av ulike overføringer (Ugreninov 2003, Ugreninov 2005).

Alle som forsørger barn under 18 år (under 16 år fram til mai 2000) mottar barnetrygd. Tallene over enslige forsørgere i prosent av alle som mottar barnetrygd gir oss derfor en oversikt over utviklingen for denne gruppen, som vist i figur 2.10.

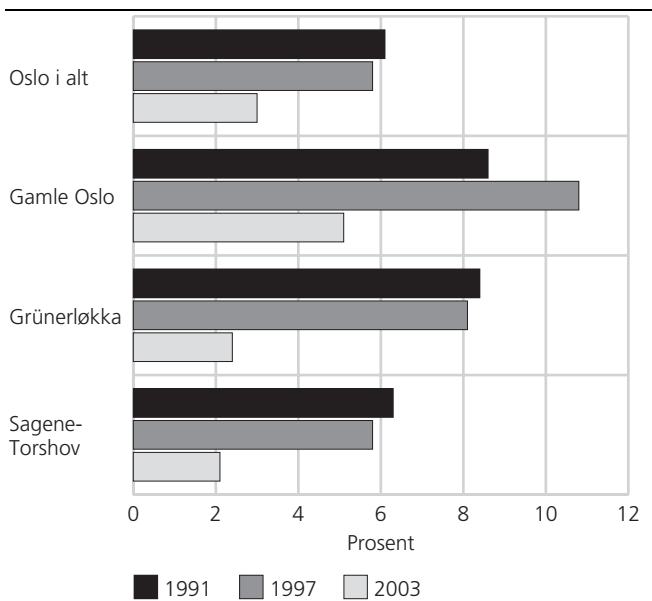
Det er en langt høyere andel aleneforsørgere i indre øst enn i Oslo i alt. Særlig i Sagene-Torshov var det mange aleneforsørgere i 1992 (38 prosent). Det er også i

Figur 2.10. Andel enslige forsørgere av alle som mottar barnetrygd. Norge i alt, Oslo i alt og bydeler i Oslo indre øst. 1991, 1997 og 2003. Prosent

Kilde: Sammenligningstall for kommunene 1992, 1998 og 2004. Endringer i samboeres rett til utvidet barnetrygd førte til en reduksjon av antallet som mottok utvidet barnetrygd fra 1993 til 1994.

denne bydelen vi ser størst endring både før og etter at Handlingsprogrammet startet opp. I de to andre bydelene og i Oslo som helhet er det liten endring frem til 1997. I Gamle Oslo er det heller ikke noen stor endring mellom 1997 og 2003, mens det er en stor nedgang både på Grünerløkka-Sofienberg og i Sagene-Torshov. I to av bydelene i indre øst har det altså blitt langt færre enslige forsørgere.

Figur 2.11. Mottak av overgangsstønnad i prosent av kvinner 20-39 år. Oslo i alt og bydeler i Oslo indre øst. 1991, 1997, 2003



Kilde: Styrings- og informasjonshjulet.

Overgangsstønnad er et tilskudd fra folketrygden som gis til enslige forsørgere som er alene om omsorgen for barn. Enslige forsørgere kan midlertidig være ute av stand til å forsørge seg ved eget arbeid, og overgangsstønad skal sikre inntekt til livsopphold i denne perioden (Dahl 2003). Andelen som mottar slik stønad vil være relevant når vi ser på levekårene i Oslo indre øst. Ordningen ble imidlertid lagt om fra 1998, men på grunn av overgangsregler slår virkningen av dette først inn for fullt i 2001 (Dahl 2003). Tall for de enkelte bydelene er dermed ikke direkte sammenlignbare for perioden vi er interessert i her⁴. Vi kan likevel, med et visst forbehold, kommentere forskjellene til bygjennomsnittet.

Figur 2.11 viser at Gamle Oslo hadde en høyere andel kvinner på overgangsstønnad både i 1997 og 2003 enn byen som helhet. I de to andre bydelene har det derimot vært en reduksjon slik at disse nå har en lavere andel enn bygjennomsnittet, mens de hadde en høyere andel før Handlingsprogrammet startet opp. Selv om den absolutte endringen fra 1997 til 2003 ikke er sammenlignbar, er det av relevans å notere at to av bydelene i indre øst nå har en lavere andel på overgangsstønnad enn bygjennomsnittet. Vi kan likevel ikke utelukke at endringene i tildelingskriteriene kan ha slått mer ut i Oslo indre øst enn i andre bydeler, og at dette kan forklare den relativt store nedgangen. Et annet forhold er at andelen her er regnet i forhold til antall kvinner totalt sett, og ikke i forhold til antallet kvinner med barn. I denne perioden har det vært en

⁴ Endringene innebærer krav om yrkesrettet aktivitet, forkortet maksimal stønadstid fra om lag 10 år til maks 3 år, og en økning av satsene fra 1 G til 1.85 G. Dette medfører at antallet mottakere reduseres betydelig fra 2001.

økning av andelen barnløse kvinner i indre øst (jf. kapittel 10.6). Men som vi har sett er endringene i overgangsstønadens geografiske fordeling stort sett i samsvar med andre indikatorer på endringer i familiestrukturen.

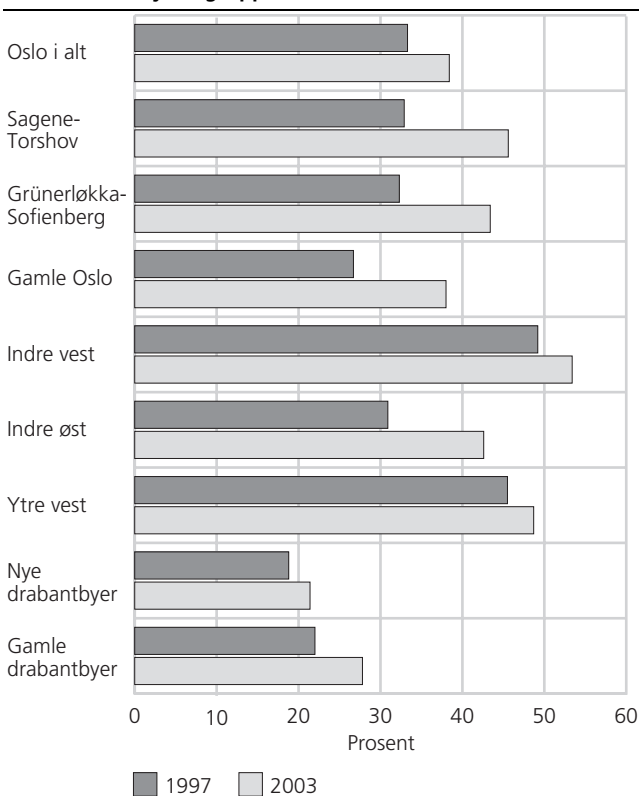
2.6 Utdanningsnivå

Sammenhengene mellom utdanningsnivå og andre sosiale indikatorer er velkjente. Generelt sett er det slik at levekårene bedres med høyere utdanningsnivå. Grunnen er blant annet at utdanning henger sammen med posisjon i arbeidsmarkedet og med lønnsnivå. Endringer i utdanningsnivået i bydelene har derfor betydning for levekårene. Utdanningsnivået i Oslo ligger godt over både landet for øvrig og de andre storbyregionene. De høyeste utdanningsnivåene finner vi i de vestlige bydelene, og det laveste nivået i de østlige, men i 2000 hadde bydelene i indre øst fått en høyere andel høyt utdannede enn i 1992. Både Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg hadde høyere utdanningsnivå enn bygjennomsnittet dette året, mens Gamle Oslo lå noe under. Samtidig hadde de tre bydelene i indre øst en relativt høy andel personer med kun barne- og ungdomsskoleutdanning (Pettersen 2003).

Figur 2.12 viser at andelen personer i Oslo med høyere utdanning i 1997 og 2003 var henholdsvis 33 og 38 prosent. Det vil si at de har fullført utdanning fra universitet eller høyskole. Det har altså vært noe økning i andel høyt utdannede i Oslo mellom disse to årene. I indre og ytre vestlige bydeler - der utdanningsnivået fra før er høyest - er ikke endringen så stor. Det kan virke rimelig at det skjer minst økning i de områdene der det er høyest nivå fra før, men i de nye drabantbyene der det var lavest andel med høy utdanning i 1997 var økningen også minst. Det er størst økning i indre øst der andelen med høyere utdanning økte fra 31 til 43 prosent i løpet av disse årene. Endringen er forholdsvis lik både i Gamle Oslo, Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg, med en økning på i overkant av 10 prosentpoeng i hver av dem.

Andelen som har fullført en høyere utdanning vil være sterkt påvirket av aldersstrukturen. Blant de eldre generasjoner har det ikke vært så vanlig å ta mye utdanning, og vi har sett at befolkningen i indre øst har blitt yngre. Disse endringene i utdanningsnivå kan derfor skyldes endringer av aldersstrukturen. Hvis vi begrenser oss til å se på en snevrere aldersgruppe vil tallene være mindre påvirket av slike forhold. Aldersgruppen 25-39 år er blant de mest mobile (se kapittel 9), og er en av de største aldersgruppene i indre øst. Dermed er endringer i denne aldersgruppen særlig interessante. Figur 2.13 viser andelen personer i alderen 25-39 år med fullført høyere utdanning.

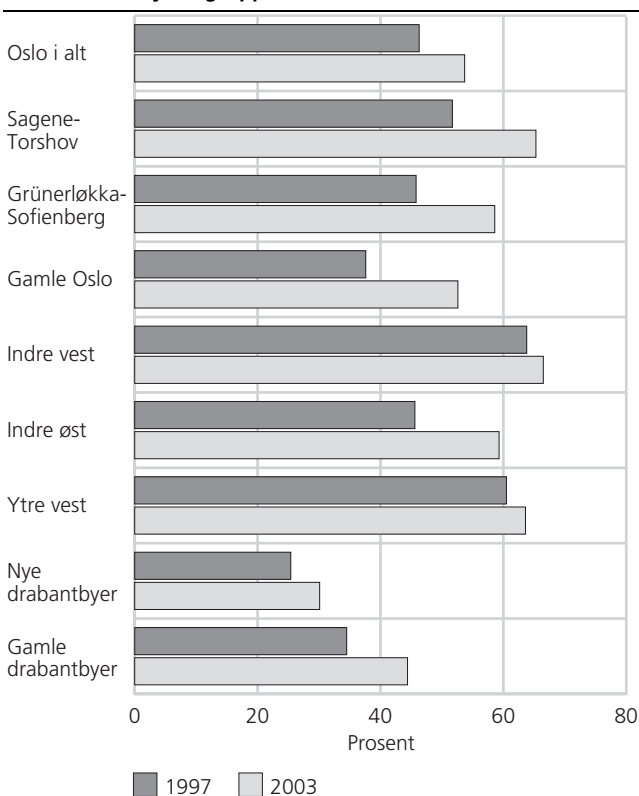
Figur 2.12. Andel personer med fullført høyere utdanning. 16 år og eldre. Per 1. oktober 1997 og 2003. Ulike bydelsgrupper i Oslo. Prosent



Kilde: NUDB

Personer med uoppgitt utdanning er holdt utenfor beregningene.

Figur 2.13. Andel personer med fullført høyere utdanning. 25-39 år. Per 1. oktober 1997 og 2003. Ulike bydelsgrupper i Oslo. Prosent



Kilde: NUDB.

Personer med uoppgitt utdanning er holdt utenfor beregningene.

Blant innbyggere i Oslo som helhet i denne aldersgruppen har andelen med høyere utdanning økt fra 46 til 54 prosent, men igjen ser vi at det er store forskjeller mellom områdene i byen. Det er minst endring i de vestlige bydelsgruppene, der utdanningsnivået er høyest fra før. Den største endringen ser vi for de tre bydelene i Oslo indre øst, der andelen med høyere utdanning har økt med bortimot 15 prosentpoeng i alle de tre bydelene. Forskjellene i utdanningsnivå blir altså enda større når vi ser på denne avgrensede aldersgruppen. I 2003 er utdanningsnivået i Sagene-Torshov på høyde med bydelene i indre og ytre vest, og bydelene Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo ligger ikke langt etter. For Oslo indre øst var andelen med fullført høyere utdanning lavere enn bygjennomsnittet i 1997, men godt over i 2003. Dette gjelder imidlertid ikke for alle deler av befolkningen i bydelene. Generelt er andelen med høyere utdanning blant ikke-vestlige innvandrere i Oslo indre øst⁵ betydelig lavere enn bygjennomsnittet, også lavere enn gjennomsnittet for ikke-vestlige innvandrere⁶.

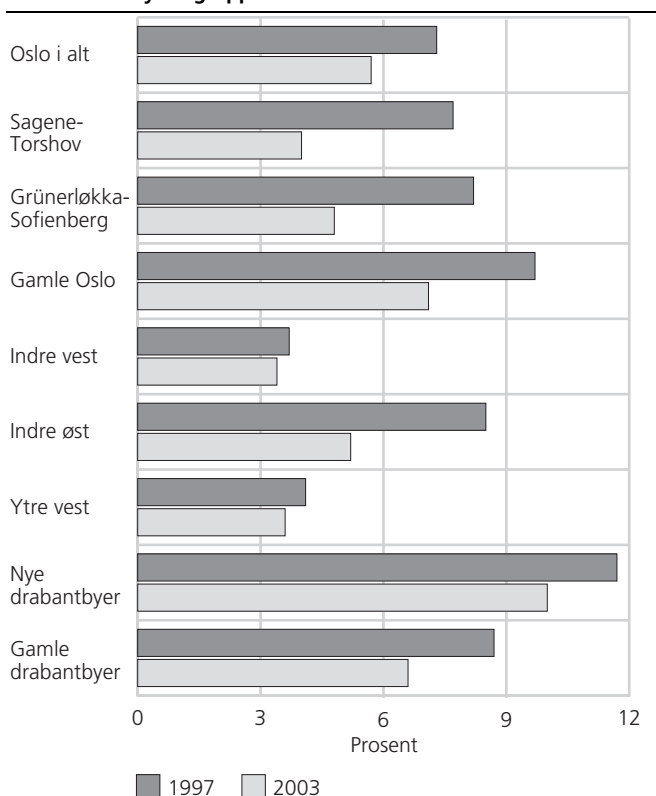
En annen innfallsvinkel til utdanningsnivå er å se på hvor mange som har svært lite utdanning. I denne sammenheng vil det si de som kun har fullført grunnskole. De som har uoppgitt utdanning vil i mange tilfeller ikke ha fullført noen utdanning. Et unntak er imidlertid en del innvandrere som vi mangler registeropplysninger om utdanning for. Når vi ser på endringer i utdanningsnivå for indre øst har det en viss betydning at det bor en relativt stor andel innvandrere i disse bydelene. Disse vil i større grad enn nordmenn ikke ha registrert utdanningsnivå i SSBs registre. Grunnen til det er at informasjon om utdanning ikke blir systematisk registrert ved ankomst til Norge. Det er derfor en betydelig andel som er registrert med uoppgitt utdanning selv om de har utdanning fra hjemlandet sitt (se også Lie 2003). Barn av innvandrere vil derimot ha registrert utdanning i samme grad som andre nordmenn.

Vi ser her på de som kun har fullført grunnskole. Ved å ikke ta med dem med uoppgitt utdanning vil vi antakelig undervurdere hvor mange personer som har lav utdanning da noen av disse trolig har droppet ut av skolen før fullført grunnskole. Igen ser vi kun på aldersgruppen 25-39 år fordi disse tilhører en generasjon der utdanning utover grunnskole er det vanligste.

⁵ Ny bydelsinndeling: Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene.

⁶ Statistisk årbok for Oslo 2005 tabell 8.30.

Figur 2.14. Andel med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, 25-39 år, 1997 og 2003. Ulike bydelgrupper i Oslo. Prosent



Kilde: NUDB
Personer med uoppgitt utdanning er holdt utenfor beregningene.

Figur 2.14 viser at det også har skjedd endringer i andelen med den laveste utdanningen⁷. For Oslo i alt har andelen med kun fullført grunnskole gått ned fra 7,3 til 5,7 prosent mellom 1997 og 2003. Det er nedgang i alle deler av byen, men det er i indre øst vi ser de største endringene med en nedgang fra 8,5 til 5,2 prosent slik at indre øst lå noe under bygjennomsnittet i 2003. Denne nedgangen i indre øst gjelder alle bydelene i indre øst, men utgangspunktet i 1997 var noe forskjellig. Sagene-Torshov hadde færrest lavt utdannede, og Gamle Oslo hadde flest. I 1997 hadde alle disse bydelene en høyere andel med kun grunnskoleutdanning enn bygjennomsnittet, i 2003 gjaldt det bare Gamle Oslo.

2.7. Inntektsfordeling

Inntekt er naturligvis en viktig side ved levekårene, men hvor stor inntekten bør være er vanskelig å si noe sikkert om. For Oslo indre øst gjelder noen særlige forhold. Et eksempel er at dette er sentrumsnære bydeler med god offentlig kommunikasjon slik at beboerne ikke i like stor grad som andre er avhengig av egen bil, hvilket er en stor utgiftspost på mange privatpersoners budsjetter. Men det er andre forhold som trekker i motsatt retning, og fremfor alt

⁷ Hvis man ser på de som har kun fullført grunnskole eller har uoppgitt utdanning, vil vi i stor grad se den samme tendensen som vist her.

boligprisene. I en rapport om regionsspesifikke fattigdomsgrenser argumenterer Møgstad for at man må ta hensyn til boligprisene når man beregner relativ fattigdom (Møgstad 2005). Han mener for eksempel at grensen for inntektsfattigdom i Oslo bør ligge noe høyere enn for de fleste andre regioner. Med et slikt fattigdomsmål vil andelen definert som inntektsfattige i de tre bydelene være 3-4 prosentpoeng høyere enn med den mer brukte landsspesifikke fattigdomsgrensen. Denne form for fattigdomsmåling er om-diskutert, og her skal vi bare nøye oss med å påpeke betydningen av boligpriser for husholdningenes økonomi.

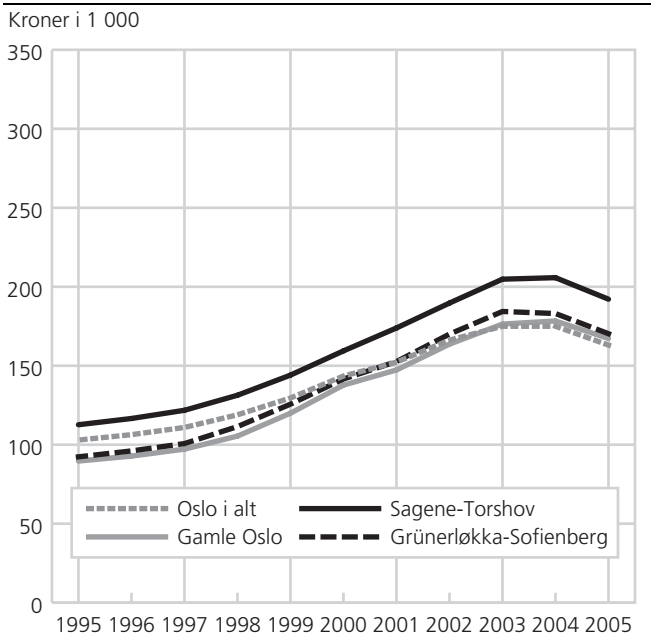
Vi skal her se på forskjeller i gjennomsnittlig personinntekt i de tre bydelene i Oslo indre øst. Tallene er basert på skattelikningen og viser derfor bosted det gjeldende år, men med opplysninger om inntekt for likningsåret to år tidligere. Dermed vil for eksempel likningsinntekten for 2005 basere seg på inntjeningsåret 2003.

Det var en generell inntektsvekst blant bosatte i Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg som var nokså parallell med bygjennomsnittet i perioden 1995-2005, men gjennomsnittsinntekten i bydelene i indre øst er likevel gjennomgående lavere enn for bygjennomsnittet. Sagene-Torshov har høyest gjennomsnittsinntekt, mens Gamle Oslo har lavest. De siste årene i perioden nærmer Sagene-Torshov seg bygjennomsnittet, og det er en meget svak bedring også for Grünerløkka-Sofienberg. Slik sett kan det se ut som det ikke har vært noen spesielt store endringer i indre øst når det gjelder befolkningens sammensetning etter en slik økonomisk indikator.

Inntekt er imidlertid svært avhengig av alder, og når befolkningssammensetningen har endret seg såpass som vi har sett ovenfor, kan vi forvente at et slikt gjennomsnitt over alle aldersgrupper kan skjule viktige endringer. Det har blitt langt færre pensjonister, og langt flere i 20- og 30-årene gjennom denne perioden. Figur 2.15-figur 2.17 viser endringer i tre forskjellige aldersgrupper.

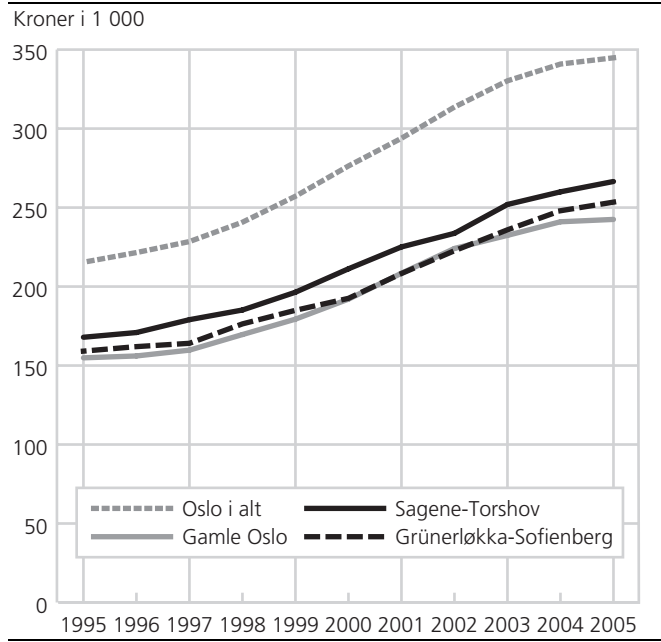
Økningen av gjennomsnittsinntekten skjer først og fremst hos 20-åringene, men også hos 30-åringene. Mens de som er i trettiårene nærmer seg bygjennomsnittet i Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov, så har de i tyveårene en høyere inntekt enn bygjennomsnittet i alle de tre bydelene de siste årene. Når vi ser på den eldre aldersgruppen 40-49 år ser vi ikke en slik bedring, men snarere tvert imot at avstanden til bygjennomsnittet øker litt. Tilsvarende gjelder for aldersgruppene 50-66 og de over 67 år (tall ikke vist her). De relative inntektsforbedringene vi ser gjelder altså ikke alle beboerne i bydelene, men bare de yngre aldersgruppene.

Figur 2.15. Gjennomsnittlig personinntekt (toppskattgrunnlag)⁸ i løpende kroner. Befolkning 20-29 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1995-2005



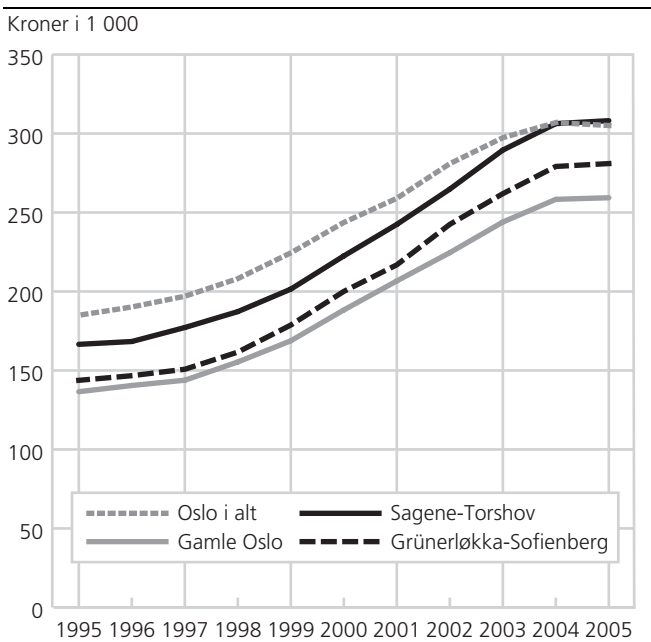
Kilde: Oslostatistikken

Figur 2.17. Gjennomsnittlig personinntekt (toppskattgrunnlag) i løpende kroner. Befolkning 40-49 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1995-2005



Kilde: Oslostatistikken

Figur 2.16. Gjennomsnittlig personinntekt (toppskattgrunnlag) i løpende kroner. Befolkning 30-39 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1995-2005



Kilde: Oslostatistikken

Det er også verd å merke seg at det er blant de unge voksne det er størst mobilitet, slik at det er et større innslag av "nye innbyggere" i 20- og 30-årsalderen enn i de eldre aldersgruppene. Økningen i inntekt vi ser i denne aldersgruppen kan dermed skyldes innflytting av grupper med bedre lønn (jf. kapittel 10), mens den økte forskjellen til bygjennomsnittet i de eldre aldersgruppene har utgangspunkt i en gruppe som i større grad har bodd i området i lengre tid.

En svakhet ved inntektstallene vi bruker her er at de ikke tar hensyn til husholdningssammensetningen. Husholdningsinntekten sier mer om den økonomiske situasjonen enn personinntekten. Siden det er så mange flere i Oslo indre øst enn ellers i Oslo som bor alene, er det også flere i denne delen av byen som baserer sin husholdningsøkonomi på bare en inntekt, og færre som nyter godt av stordriftsfordelene ved å dele husholdning med andre. Et vanlig fattigdomsmål er andelen personer med en husholdningsinntekt per forbruksenhet som er under 50 prosent av medianinntekten. I 2001 kunne vel 10 prosent av befolkningen i Oslo indre øst defineres som fattige etter dette målet. Dette var tre ganger høyere enn andelen fattige i landet som helhet, og også godt over nivået for Oslo i alt (6 prosent, se Mogstad 2005). Ingen andre bydelsgrupper i Oslo hadde en tilnærmedesvis like høy andel.

⁸ Toppskattgrunnlag er et "bruttoinntektsbegrep" som omfatter arbeidsinntekt og skattepliktige pensjoner. Kapitalinntekter inngår ikke i begrepet (Melby 2003).

2.8. Oppsummering

Vi har sett at det har skjedd vesentlige forandringer i befolkningssammensetningen i Oslo indre øst i denne perioden. Flere av disse endringene er en del av en mer generell tendens som har pågått fra før Handlingsprogrammet startet opp, og som også påvirkes av krefter utenfor indre øst. Noen av endringene mellom 1998 og 2004 er en fortsettelse eller forsterkning av prosesser som også var synlige i perioden 1992 til 1998.

En viktig endring er at befolkningens størrelse har økt, men endringene har vært størst i visse aldersgrupper. Det er nå langt færre gamle, og langt flere i aldersgruppene 26-40 år. Antall barn har derimot endret seg lite. Dette er trekk som Oslo indre øst har til felles med resten av byen, men endringene er sterkere i indre øst.

Det ser ut til at økningen i andelen ikke-vestlige innvandrere som vi har sett før Handlingsprogrammet nå har stagnert, mens det har økt i Oslo som helhet. Likevel har de tre bydelene i indre øst, med unntak av Sagene-Torshov, en høyere andel ikke-vestlige innvandrere enn Oslo som helhet. Andelen er særlig stor blant barn og unge.

Familieforhold og sivilstand kan også ha innvirkning på levekårene, og utsatte grupper er enslige, skilte og separerte. Alenemødre er en gruppe som særlig ofte har økonomiske problemer. Det har vært en nedgang i alle disse gruppene i perioden. Noe skyldes endringer av mer overgripende karakter som gjelder for hele landet, men vi ser også for eksempel at andelen unge kvinner som mottar overgangsstønad nå er lavere i indre øst enn bygjennomsnittet. Endringene har dermed vært større enn for Oslo i alt.

Utdanningsnivået i indre øst har økt betraktelig, og andelen av befolkningen som har høyere utdanning har endret seg fra å være under bygjennomsnittet til å være over. Tilsvarende ser vi også når vi ser på den andre enden av utdanningsskalaen. Blant de unge voksne er det nå vesentlig færre som kun har fullført grunnskole eller mindre enn ved oppstart av Handlingsprogrammet. Akkurat dette skyldes nok ikke skolesatsningen under Handlingsprogrammet, for det tar enda noen år før vi kan se eventuelle virkninger av det i denne aldersgruppen, men heller at området tiltrekker seg andre grupper folk. Igjen ser vi altså at endringene i Oslo indre øst er større enn for Oslo i alt.

Vi har også sett på det gjennomsnittlige toppskattgrunnlaget for befolkningen i aldersgruppene 20-29 år, 30-39 år, og 40-49 år. Et karakteristisk trekk er at den eldste aldersgruppen gjennomgående har lavere inntekt enn bygjennomsnittet i hele perioden, mens forskjellene til bygjennomsnittet er langt mindre i de yngre aldersgruppene. I alderen 20-29 år er det gjennomsnittlige inntektsnivået faktisk høyere enn bygjennomsnittet etter 2001 både for Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov.

Samlet sett tyder dette på at befolkningen i indre øst er i ferd med å endre seg. Fremdeles er det mange av de samme forskjellene til bygjennomsnittet som før Handlingsprogrammet startet opp, men endringene har vært større i indre øst enn for bygjennomsnittet. På tross av endringene de siste årene er det fremdeles markante forskjeller mellom Oslo indre øst og byen som helhet på flere områder.

3. Styrking av oppvekstforholdene?

3.1. Innledning

Oppvekstforhold og levekår

Grunnlaget for et godt liv som voksen legges i oppveksten. Barn og unge må tilegne seg de grunnleggende ferdighetene og kunnskapene som er nødvendige for å mestre livet på egenhånd. Barn er avhengige av voksne, både materielt og følelsesmessig. Opplevelse av trygghet og nærhet i forhold til foreldre og andre voksne blir avgjørende for seinere utvikling og et harmonisk følelsesliv (Hansen og Andersen 1984, Killén 2005). Småbarnsfasen er en særlig intens læringsperiode. Barn skal blant annet lære seg å ta hensyn til andre og utvikle selvfølelsen. Barn med god selvfølelse er vanligvis mer effektive i sin læring og utvikling (Fauske og Øia 2003).

Barn og unge er deltakere på et sett med ulike arenaer. Hver arena har særegne regler og former for samvær som barn må tilegne seg. De viktigste arenaene i oppveksten er familien, barnehagen/skolen og jevnaldersmiljøet. Hvor godt disse arenaene fungerer bestemmer i stor grad levekårene for barn og unge. Omsorgssvikt har langtidsvirkninger i form av større risiko for psykiske lidelser og for kriminell atferd (Killén 2005). Sosiale og psykiske belastninger i familien øker sjansen for mistriivsel og feilutvikling. For eksempel tyder danske undersøkelser på at barn som vokser opp med en langtidsarbeidsløs far har betydelig større risiko enn andre for å bli utsatt for vold, familieoppløsning og for selv å gjøre et selvmordsforsøk. Arbeidsløsheten har blant annet en negativ innvirkning på de materielle forholdene i hjemmet og på relasjonen mellom foreldrene (referert i Schultz Jørgensen 2005). En mangel på økonomiske ressurser er en risikofaktor i barns oppvekst, blant annet fordi økonomiske problemer kan bidra til større konflikter mellom foreldrene og et dårligere foreldre-barn forhold (Sobolewski og Amato 2005). Når familien svikter, blir barnehage, skole og andre arenaer særlig viktige som kilde til mestring og sosial støtte.

Småbarn tilbringer mye tid i nærmiljøet, og er ofte mer sårbare enn voksne for problematiske sider ved nærmiljøets kvaliteter. Dette er blant annet tydelig i forhold til trafikkproblemer. Barn tar inn mer av de forurensende stoffene fra biltrafikken enn de voksne, og har heller ikke de samme forutsetningene for å mestre et komplisert trafikkbilde (Barstad 1997). Også annen forskning understreker betydningen av egenskaper ved nærmiljøet for barn og unges levekår. Den sosiale sammensetningen av nærmiljøet påvirker blant annet motivasjonen til å ta høyere utdanning. Med få positive rollemodeller i nabolaget er det mindre sannsynlig at barn og unge lærer atferd og holdninger som bidrar til suksess i skolesystemet (Barstad 2003).

Innsatsen i Handlingsprogrammet

En forbedring av oppvekstforholdene har vært den viktigste målsettingen i Handlingsprogrammet for Oslo indre øst, og brorparten av midlene har vært satt inn her. Vi viser her til kapittel 1, som gir en oversikt over Handlingsprogrammet, og til nærmere omtale av detaljene i innsatsen under hvert delkapittel.

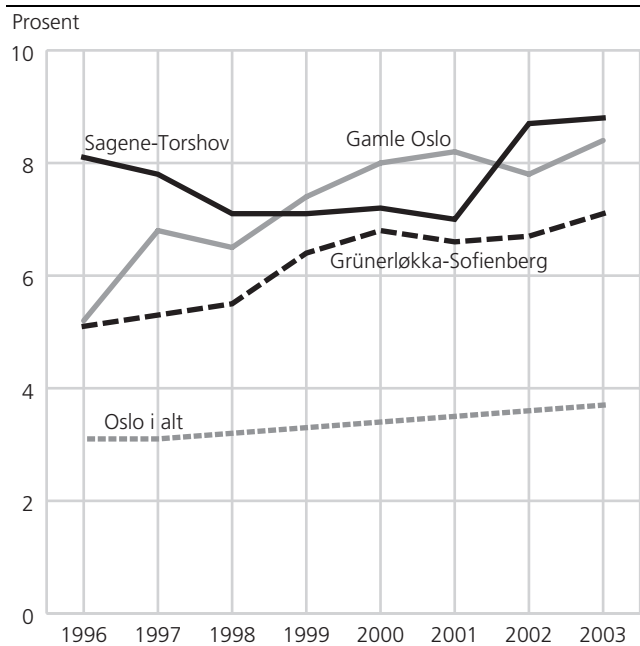
3.2. Indikatorer på generell utvikling i oppvekstforholdene

3.2.1. Barnevernstiltaker

Andel barnevernstiltak er i utgangspunktet en indikator på forekomst av svært dårlige oppvekstforhold blant barn. Formålet med barnevernet er i følge loven "å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid" og "å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår."⁹ Antall barnevernstiltak i et område kan derfor si noe om konsentrasjoner av barnefamilier med spesielle problemer og/eller barn med særlige tilpasningsvansker. Figur 3.1 viser andel barnevernstiltak i alderen 0-17 år i perioden 1997-2003 i Oslo indre øst sammenlignet med Oslo i alt.

⁹ Lov om barneverntjenester §1-1.

Figur 3.1. Barnevernstiltak 0-17 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1997-2003. Per 100 innbyggere



Kilde: Sammenligningstall for kommunene. Diverse årganger.

I Oslo i alt er det i overkant av 3 prosent av barna 0-17 år som kommer innunder et barnevernstiltak hvert år. Det har vært noe økning i denne perioden, fra 3,1 prosent i 1996 til 3,7 prosent i 2003. Bydelene i indre øst skiller seg klart ut med en betydelig høyere andel barnevernstiltak i forhold til antall barn enn i resten av Oslo. Det er også noe forskjeller mellom de tre bydelene i indre øst. Tallene svinger litt fra år til år, men Grünerløkka-Sofienberg har en lavere forekomst enn de to andre bydelene alle år. I Gamle Oslo har det vært en økning gjennom hele perioden. I Sagene-Torshov var det derimot en nedgang i begynnelsen av perioden, men så en markert økning de to siste årene.

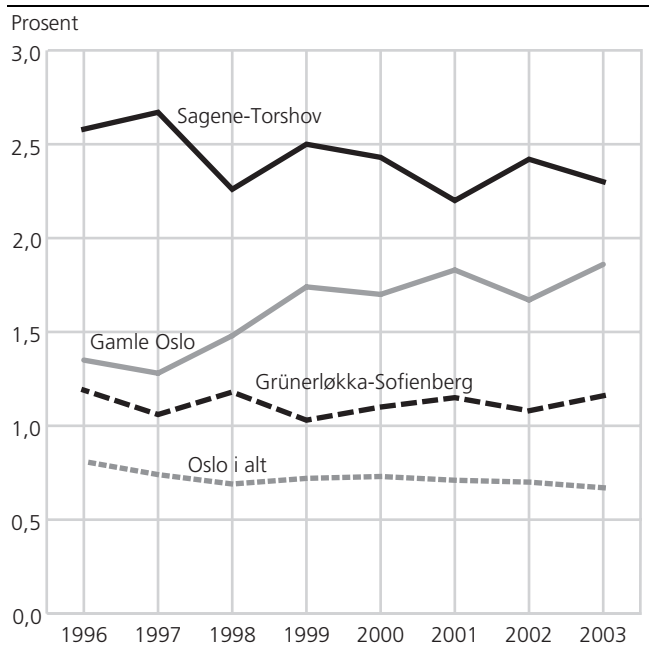
Vi har ikke direkte sammenlignbare tall for 2004, men fordelt etter de nye bydelene er det fremdeles slik at de tre bydelene i indre øst (Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka) har den høyeste forekomsten av barnevernstiltak i Oslo også dette året (Sosial- og helsedirektoratet 2005).

Ikke alle barnevernstiltak reflekterer like stor alvorlighetsgrad. Vi skiller mellom omsorgstiltak og hjelpetiltak. Omsorgstiltak innebærer å overta omsorgen for barnet og plassere det til oppfostring utenfor hjemmet. Dette kan være beredskapshjem, fosterhjem, barne-/ungdomshjem, rusmiddelinstusjon med mer.¹⁰ Hjelpetiltak innebærer ikke overtakelse av omsorg, men andre tiltak som økonomisk hjelp, barnehage, støttekontakt, tilsyn, avlastningsinstusjon med mer.¹¹ Enkelt sagt er omsorgstiltak mer inngripende enn hjelpetiltakene, og det er hjelpetiltakene som forekommer hyppigst. Figur 3.2 viser antall personer per 100 innbyggere i alderen 0-17 år som mottok omsorgstiltak.

¹⁰ Disse tiltakene er hjemlet i lov om barneverntjenester § 4-12.

¹¹ Disse tiltakene er hjemlet i lov om barneverntjenester § 4-4.

Figur 3.2. Omsorgstiltak 0-17 år. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1997-2003. Prosent



Kilde: Sammenligningstall for kommunene. Diverse årganger.

Figur 3.2 viser et noe annet bilde enn figur 3.1. Det har blitt noe færre omsorgstiltak i Oslo generelt i denne perioden. På Sagene-Torshov (som har den høyeste andelen omsorgstiltak) har andelen sunket, og i Grünerløkka-Sofienberg er andelen forholdsvis stabil. I Gamle Oslo har det derimot vært en økning.

Det er viktig å påpeke at de aller fleste av barnevernstiltakene er hjelpetiltak (jf. differansen mellom figur 3.1 og figur 3.2), og den økningen som har skjedd i barnevernstiltak i alt i perioden er også i hovedsak en økning i hjelpetiltak. Når det gjelder Gamle Oslo er det derimot en tilsvarende utvikling i omsorgstiltak som det er for barnevernstiltak i alt. Dvs. en jevn økning gjennom hele perioden. For de to andre bydelene er omsorgstiltakene mer stabile, og økningen i alle barnevernstiltak som vist i figur 3.1 skyldes i stor grad økning i hjelpetiltak.

Det er så et spørsmål om hva dette egentlig sier om utviklingen i Oslo indre øst. Vi har sett at det har blitt flere barnevernstiltak, og særlig i Gamle Oslo har det blitt flere omsorgstiltak. Det er imidlertid hjelpetiltakene som dominerer og som står for mesteparten av økningen. Det kan dermed se ut som om det har blitt flere barn med behov for inngripen, mens det ikke har vært en tilsvarende økning i barn som har så store problemer at omsorgstiltak har blitt iverksatt. Unntaket er Gamle Oslo der både omsorgstiltak og hjelpetiltak har økt.

Betyr dette at det er flere barn i Oslo indre øst som har det dårlig? Om barnevernstiltak blir satt i verk avhenger ikke bare av om det er barn som har behov for slike tiltak, men også blant annet av om barnevernet får kjennskap til forholdene. Hvis det generelt blir flere som sender bekymringsmeldinger til barnevernet, vil trolig

antall tiltak øke fordi flere bekymringsverdige forhold blir oppdaget. Det er ikke urimelig å tro at den økte satsningen mot barn og unge i Oslo indre øst kan ha hatt en slik effekt. Det er flere barne- og ungdomsarbeidere i bydelene, og dermed øker sannsynligheten for at slike forhold blir oppdaget. Dette gjelder nok spesielt for Sagene-Torshov der bydelen har gjort tilbudet til barn og unge mer målrettet mot grupper med problemer. Da det trolig i mindre grad er barn med virkelig store problemer som benytter seg mest av disse tilbudene, vil det først og fremst være de mindre graverende forhold som i større grad blir avdekket. Dette kan i så fall forklare at økningen primært skjer i hjelpetil-takene. På den annen side kan det like gjerne også være en reell økning i barn med alvorlige problemer. Det ene utelukker ikke det andre. Dette illustrerer at det er problematisk å bruke barnevernsstatistikken som indikator på Handlingsprogrammets effekt, og vi kan dermed ikke konkludere på dette grunnlag. Selv om det har vært noen positive endringer, må man kunne si at de grunnleggende forskjellene mellom Oslo indre øst og resten av byen består på dette feltet.

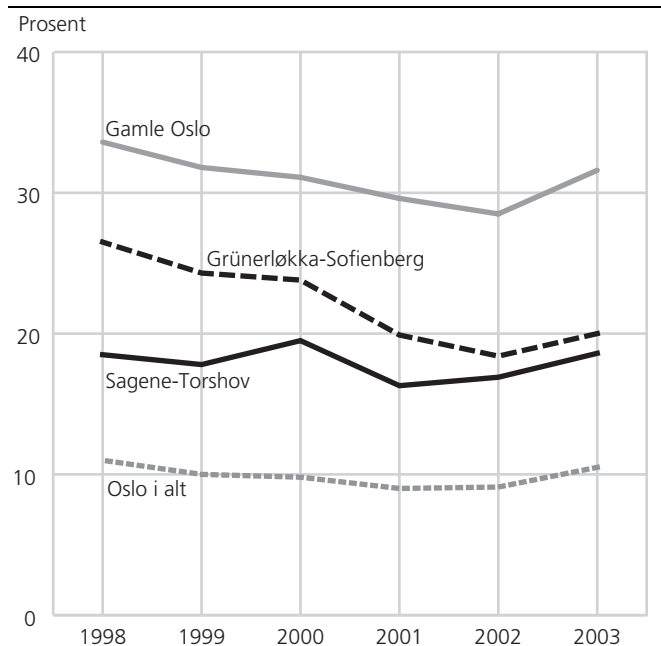
3.2.2. Fattigdom blant barn

Økonomiske ressurser er en viktig del av oppvekst-kårene til barn. Mange organiserte og uorganiserte sosiale aktiviteter både på fritiden og i forbindelse med skolen har en økonomisk side. Vi har her begrenset med tilgang på data om utviklingen av inntekten til barnefamilier i Oslo. Derimot har vi noe informasjon om utviklingen i barnefamiliers mottak av sosialhjelp. Siden sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse kan vi si at det er et direkte mål på fattigdom (Fløtten et al. 2001). Sosialhjelp blir diskutert nærmere i kapittel 6 i denne rapporten. Figur 3.5 viser andel av barn i Oslo som har foreldre som mottok sosialhjelp i løpet av året. Her er det altså telt antall *barn*, og ikke familier.

Andelen av barn som har foreldre som er sosialhjelpsmottaker er svært mye høyere i de tre bydelene i indre øst enn det er i Oslo i alt. Det er høyest andel i Gamle Oslo der andelen er bortimot tre ganger så høy som bygjennomsnittet, etterfulgt av Grünerløkka-Sofienberg, og deretter Sagene-Torshov. Når det gjelder Gamle Oslo og Sagene-Torshov er forskjellen til bygjennomsnittet nokså stabil, men med en svak tendens til nedgang når det gjelder Gamle Oslo. I Grünerløkka-Sofienberg er det derimot en tydeligere nedgang i perioden. Dette henger rimeligvis sammen med en generell utvikling i antall sosialhjelpsmottakere i denne bydelen (jf kapittel 6).

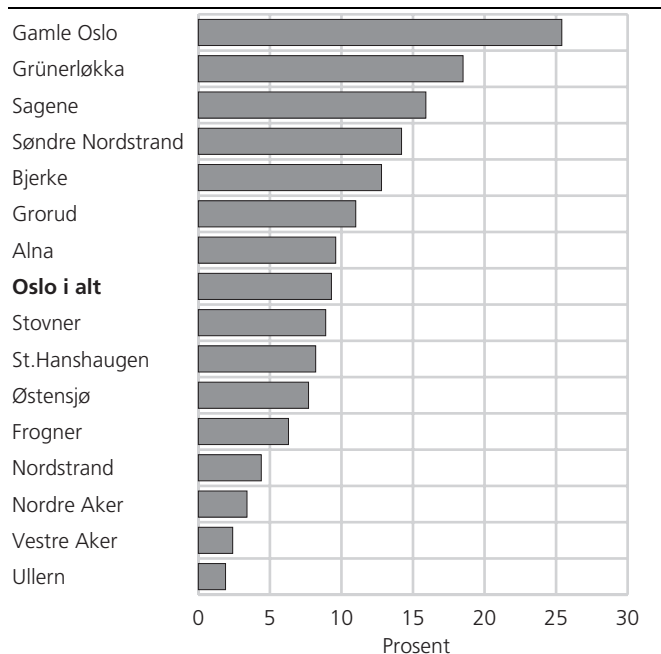
Grunnet den nye bydelsstrukturen i Oslo fra og med 2004 er tall for dette året ikke direkte sammenlignbare med de foregående. Tall for 2004 er derfor vist for seg i figur 3.4 med alle bydelene rangert etter andel barn hvis foreldre mottar sosialhjelp. Også i 2004 ligger de tre bydelene i indre øst betydelig høyere enn bygjennomsnittet, og er de tre bydelene i Oslo der andelen er høyest.

Figur 3.3. Barn under 18 år der foreldre er sosialhjelpsklienter. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1998-2003. Prosent



Kilde: Oslostatistikken

Figur 3.4. Barn under 18 år der foreldre er sosialhjelpsklienter. Bydeler i Oslo. 2004. Prosent



Kilde: Oslostatistikken

I hovedsak stemmer sosialhjelpstallene godt med annen statistikk og forskning om fattigdom blant barn. Mogstad (2005) finner at i 2001 var andelen fattige barn i Oslo indre øst betydelig høyere enn i andre bydelsgrupper. En landsspesifikk fattigdomsgrense definert ved halvparten av medianinntekten viste at 19 prosent av barna kunne karakteriseres som fattige, sammenlignet med 4,3 prosent i Norge og 8,3 prosent i

Oslo som helhet. Når regionspesifikke¹² fattigdomsgrensener legges til grunn for analysen var hele 26,9 prosent av barna i Oslo indre øst fattige, nesten 6 ganger andelen i landet som helhet.

3.2.3. Kriminalitet og trygghet

Handlingsprogrammet har ikke noen direkte kriminalitetsreducerende tiltak, men trygghet er en av målsettingene. Siden kriminalitet forekommer så ofte blant ungdom og Handlingsprogrammet ellers har en stor satsning mot barn og unge, kunne det være relevant å diskutere ungdomskriminalitet i lys av Handlingsprogrammet. Det er en kjent sammenheng mellom alder og kriminalitet der siktelsesraten er høyest ved omtrent 18-19-årsalderen, for deretter å synke utover i mer voksen alder (se f.eks. Stene 2003). En slik sammenheng har også blitt vist i andre land og regnes som tilnærmet universell, og vises i studier av så vel registrert kriminalitet som selvrapportert kriminalitet (se f.eks. Gottfredson og Hirschi 1986, Farrington mfl. 2003). Selv om lovbrudd forekommer oftest i unge aldersgrupper, så er det ikke dermed sagt at ungdom utgjør det største kriminalitetsproblemet. De aller fleste er engangslovbrytere, men det er grunn til å tro at flergangslovbryterne står for en svært stor andel av lovbruddene (Balvig 1981, Kyvsgaard 1998, Skarðhamar 2005). Disse er ikke nødvendigvis ungdom, og da Oslopolitiet i år opprettet en liste over de "hyperkriminelle", var de aller fleste av disse godt opp i 30-årene.¹³ Det er dermed ikke nødvendigvis slik at en reduksjon i ungdomskriminaliteten medfører økt trygghet for folk flest.

En stor del av tiltakene i Handlingsprogrammet er rettet mot å bedre barn og unges oppvekstvilkår, og spørsmålet er om dette er relevant for trygghet og kriminalitet. Ut fra generelle teorier om sammenhengen mellom sosial situasjon og kriminalitet kunne man forvente at en bedring av oppvekstkårene har en positiv effekt også på kriminalitetsratene. Lovbrytere har i stor grad en personlig historie med betydelige livsmestringsproblemer fra oppveksten til voksen alder. Om det er dårlige kår som forårsaker en kriminell karriere, eller om det er personlige egenskaper som fører til begge deler er en mye diskutert problemstilling (Moffitt 1993, McDermott og Nagin 2001, Sampson og Laub 2004). Men også de som mener at kriminalitet har nevrobiologiske årsaker tilskriver oppvekstkårene, og særlig familieforhold, en stor betydning for videre utvikling (Moffitt 1993). Sammenhenger mellom oppvekstkår og kriminalitet er i alle tilfelle mangfoldige og kompliserte, og forskning gir oss få klare svar. Vi vet derimot at det er sammenhenger mellom deltakelse i rutineaktiviteter (skole, arbeid, fritid),

sosial kontroll gjennom nære relasjoner, levekår og kriminalitet (se f.eks. Christie 1982, Laub og Sampson 2003, Nilsson 2003, Skarðhamar 2005).

Handlingsprogrammets satsning på skole, barnehage, og fritidsaktiviteter retter seg mot nettopp disse områdene. Andre deler av satsningen medfører styrking av oppvekstforholdene mer generelt gjennom å bedre tilgangen på sosiale arenaer, arbeidsmarkedstiltak for eldre ungdom, språkopplæring og bedring av bomiljø. Dette er rammer for oppvekst som bidrar til å bedre folks livssjanser senere i livet, og kan derigjennom også ha en positiv effekt for kriminalitet selv om det kanskje ikke kan påvises empirisk at Handlingsprogrammet har hatt en slik effekt.

Vi har kun data om anmeldte lovbrudd på bydelsnivå, og her er det ikke noen kjent gjerningsperson ennå. Det er dermed ikke mulig å si noe om ungdomskriminalitet. Vi kan dermed ikke se på kriminalitet i forhold til alder i denne omgang. Vi nøyer oss med disse betraktningene, og leseren henvises til kapittel 7 for en nærmere diskusjon av kriminalitetsutviklingen.

3.2.4. Fornøyd/ misfornøyd med oppvekstmiljøet for barn og ungdom

Ovenfor har vi brukt indikatorer fra offisiell statistikk. I tillegg har vi tilgang på noe datamateriale om subjektive vurderinger blant Oslos befolkning. Datagrunnlaget er fra MMI sin undersøkelse "Publikums- og brukerundersøkelse blant innbyggere i Oslo kommune" fra 1998 og 2004. Datagrunnlaget og ulike forbehold i tolkningen er nærmere omtalt i kapittel 7.

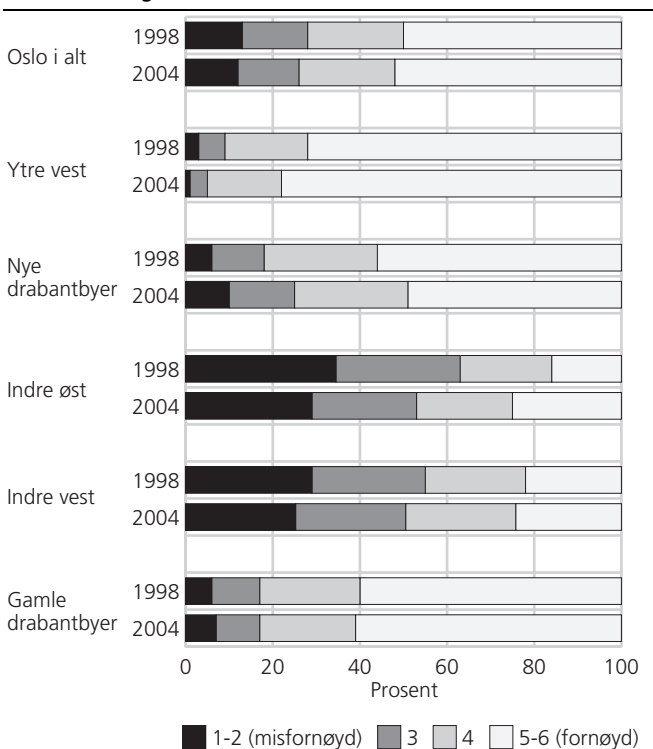
I denne undersøkelsen er et utvalg personer spurt om å ta stilling til i hvilken grad de er fornøyd med en rekke forhold. Svarene er på en skala fra 1 til 6 der 1 er misfornøyd og 6 er fornøyd. Her refererer vi svarene på spørsmålet om hva utvalget syntes generelt om oppvekstmiljøet for barn og ungdom i den bydelen de bor i. Det er svar både fra personer som har og ikke har barn selv, da vi mener at begge gruppers synspunkter er relevante. Hensikten er å få et uttrykk for generelle oppfatninger om bydelene som oppvekststed, og det er det flere enn kun foreldre som kan ha velbegrunnede meninger om.

Det er størst andel som er misfornøyd i indre øst sammenlignet med de andre bydelsgruppene, og det er også færrest som er godt fornøyd. Relativt få fornøyde er for øvrig noe indre øst har felles med indre vest, og det er dermed også et sentrumsfenomen. På den annen side blir indre øst mer positivt vurdert i 2004 enn i 1998. Det er også visse endringer i de andre delene av byen mellom 1998 og 2004, men indre øst er likevel fremdeles den delen av byen der størst andel i liten grad er fornøyd med oppvekstmiljøet for barn.

¹² Dette innebærer at det fastsettes forskjellige fattigdomsgrensener for bosatte i ulike deler av landet, avhengig av landsdelstilhørighet og boligprinsnivå.

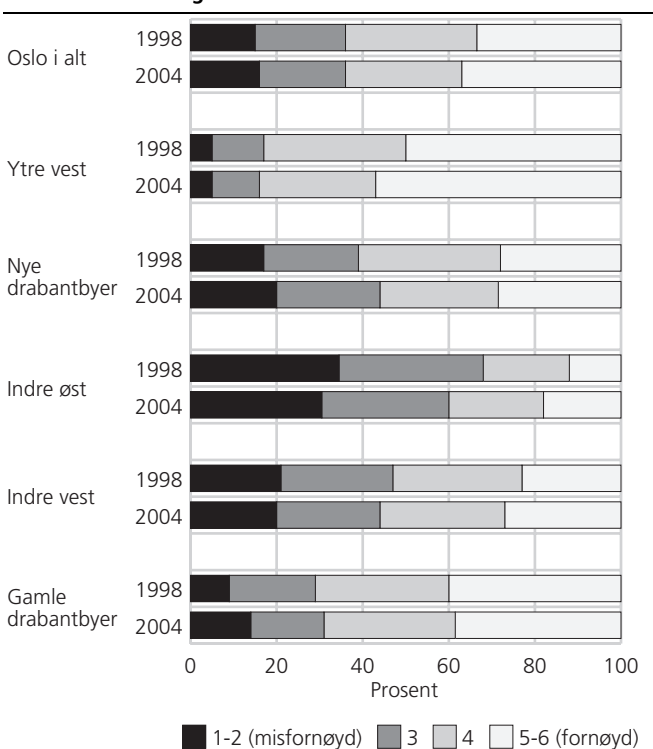
¹³ Jf. Dagbladet 13.11.2005: "58 kriminelle - 75 000 lovbrudd" av Tore Bergsaker.

Figur 3.5. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du når det gjelder oppvekstmiljøet for barn? Bydelsgrupper i Oslo. 1998 og 2004. Prosent



Kilde: MMI

Figur 3.6. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du når det gjelder oppvekstmiljøet for ungdom? Bydelsgrupper i Oslo. 1998 og 2004. Prosent



Kilde: MMI

Indre øst blir heller ikke vurdert særlig positivt som oppvekststed for ungdom. Her er forskjellen til indre vest større, da indre vest i større grad blir positivt vurdert. Det er liten endring i vurderingene i bydelsgruppene. I indre øst er det en tendens til at flere er fornøyd i 2004 enn i 1998.

Et generelt trekk er at alle deler av byen blir mer negativt vurdert i forhold til ungdom enn barn. Unntaket er indre by. I Oslo indre øst er andelen som i liten grad er fornøyd med oppvekstmiljøet for både barn og ungdom nokså like. I indre øst er det også tegn til en mer positiv vurdering, i motsetning til de andre delene av byen. Den relative forskjellen mellom bydelsgruppene er dermed noe mindre.

3.2.5. Trafikk- og grønnstruktur

En viktig del av barns utfoldelsesmuligheter ligger i hvordan det fysiske miljøet rundt hjemmet gir muligheter for å oppholde seg utendørs. Egnede lekeplasser og andre trygge oppholdssteder danner slike rammer om oppvekstkårene. Fremkomstveier mellom hjem, lekeplasser og grøntområder blir da også viktig ved at tilgjengeligheten til disse områdene avgjør i hvilken grad man får utnyttet mulighetene. Veinettets utforming, trafikkbelastning, trygge gangveier og sykkelveier mellom hjem og rekreasjonsområder er derfor like viktige som eksistensen av slike områder.

Rekreasjonsområdenes forfatning og hvem andre som oppholder seg der er også avgjørende for om det er egnet som lekeplass for barn. Det hjelper lite om det er grøntområder i nærhet hvis området f.eks. er i forfall eller er tilholdssted for rusmisbrukere slik at foreldrene vil vurdere det som utrygt for barna sine å være der (Gabrielsen et al. 2004).

I Handlingsprogrammet er det en egen satsning mot den fysiske utformingen av byen. Her inngår opprustning av grøntområder og andre utearealer. Denne typen opprustning under Handlingsprogrammet har et mer generelt siktemål, men er også relevant i forhold til bedre oppvekstkår. Den fysiske opprustningen behandles i kapittel 7.

3.3. Barn under skolealder

3.3.1. Innledning

Generelt om tiltak for barn under skolealder

Barnehagen er det mest omfattende tiltaket som det offentlige gir tilbud om for barn under skolealder. Forskning tyder på at opphold i daginstitusjoner kan ha positive konsekvenser for barns intellektuelle og sosiale utvikling (Fauske og Øia 2003). Flere undersøkelser gir grunnlag for å anta at barn fra høyrisiko-bakgrunn tjener på å være i slike institusjoner. Hvor godt institusjonen fungerer er imidlertid avgjørende. Det er de svakeste barna som lider mest i en dårlig institusjon. Gode barnehager representerer en styrking

av barnas sosiale nettverk. "Gjennom barnehagen får barn muligheten til å utvikle basiskompetanse i sosialt samspill med andre barn. Slik utvikler de grunnleggende kunnskaper, ferdigheter og holdninger på sentrale livsområder" (Fauske og Øia 2003: 120). Barnehagen har blitt en av grunnsteinene i utdanningssamfunnet. Et godt tilbud av barnehager er en investering i framtidens samfunn, et framtidssamfunn som unngår å produsere "tapere". Kognitive evner vil bli stadig mer etterspurt, og den kognitive utviklingen skjer sterkest i alderen 0-6 år. I et stadig mer flerkulturelt samfunn blir barnehagen også viktig som en arena for utvikling av toleranse og respekt mellom majoritet og minoritet (Arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagen 2005). Øzerk (2003) framhever at bakgrunn fra barnehage har stor betydning for de minoritetsspråklige elevenes norskspråklige utvikling. I hans undersøkelse av to skoler i Oslo (hvorav 1 i Oslo indre øst) var ett av funnene at alle de tospråklige elevene som klarte seg bra på skolen hadde gått minst to år i barnehage, mens ingen av elevene med liten barnehageerfaring klarte seg bra.

Innsatsen i Handlingsprogrammet og evalueringer

Et av delmålene i Handlingsprogrammet er å "styrke oppvekstforhold for barn under skolealder i Oslo indre øst". En sentral satsing under dette delmålet har vært å styrke barnehagetilbudet. Både i Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg har det blitt satt av midler til å gi gratis pedagogisk tilbud til 5-åringene. I Sagene varte tilbudet fra 1999 til 2003, på Grünerløkka 1999-2004. I Gamle Oslo ble det brukt midler til gratis korttidsbarnehage for 4- og 5-åringene i perioden 2003-2004.

Uavhengig av Handlingsprogrammet ble det høsten 1998 startet et forsøk med gratis korttidsbarnehage for alle femåringene i bydel Gamle Oslo (senere utvidet til også å gjelde 4-åringene). Utgiftene ble fordelt mellom Oslo kommune og Barne- og familiedepartementet. Forsøket ble evaluert av NOVA (Nergård 2002, Nergård 2004, Nergård 2005). Evalueringen var basert på kvalitative intervjuer med et utvalg foreldre til 4- og 5-åringene, i alt 48 personer. Denne evalueringen konkluderer med at målsettingen om å få flere innvandrerbarn til å begynne i barnehagen ble oppnådd, og at gratistilbudet når "...mange familier som aldri ville ha kommet til å bruke barnehage dersom det ikke var for denne ordningen" (Nergård 2002: 189). To tredjedeler av mødrene med innvandrerbakgrunn behersket ikke norsk, som indikerer at forsøket traff en viktig målgruppe. Om lag en tredjedel av mødrene begynte på norsk-kurs som en følge av ordningen. Nergård (2005) har også sett på hva som skjedde når gratisordningen i Gamle Oslo opphørte i 2004. Foreløpig ser det ut til at barnehagebruken har holdt seg høy, selv om den nå koster penger. Gratistilbudet kan ha hatt en effekt ved at det har gjort barnehagen som institusjon mer akseptert i grupper som har hatt liten erfaring med denne. Likevel er det noen som har sluttet. De som ikke sender fireåringen i barnehage

grunngrir det med at de enten ikke ønsker plass, at de venter på et tilbud, eller at de ikke har råd. Den siste gruppa er størst. Alle har innvandrerbakgrunn. Nergård (2005) understreker at mindretallet som ikke bruker barnehage på grunn av dårlig økonomi ofte er de som trenger tilbudet mest, og at prisen på tilbudet må være "...særdeles låg" om politikerne ønsker at innvandrerfamilier skal bruke barnehager.

Andre tilbud under denne målsettingen har vært *Foreldre- og barnsenteret* i Gamle Oslo. Senteret har en historie som går tilbake til 1992, da senteret ble opprettet av barneverntjenesten i bydelen. Fra 2001 ble senteret organisert i enheten *Familiehuset* sammen med blant annet Åpen barnehage. Virksomheten var organisert i grupper, med foreldre og barn sammen. I gruppene hadde man blant annet tilbud om støtte, råd og veiledning i å være foreldre, og å bli kjent med andre foreldre og deres barn. Tilbudet var gratis. Det ble avsluttet som tiltak under Handlingsprogrammet i 2002. Også Grünerløkka har etablert et Familiehus (fra høsten 2000) finansiert av Handlingsprogrammet. Målgruppa er foreldre og foresatte med barn mellom 0 og 13 år. Det tidligere 5-årstilbudet og en åpen barnehage har vært integrert i Familiehuset. Åpningstiden for 5-årstilbudet ble tilpasset mødre som deltok på norskundervisning ved Møllergata skole. Tiltaket ser ut til å ha nådd en viktig målgruppe, målt ved hvor mange besøkende som har andre hjemmespråk enn norsk¹⁴. Det ble avvirket som tiltak under Handlingsprogrammet høsten 2004 og lagt inn under Akerselva barnehage som et kommunalt tilbud i bydelen.

3.3.2. Utviklingstrekk i levekår for barn under skolealder

Barnehagedekning

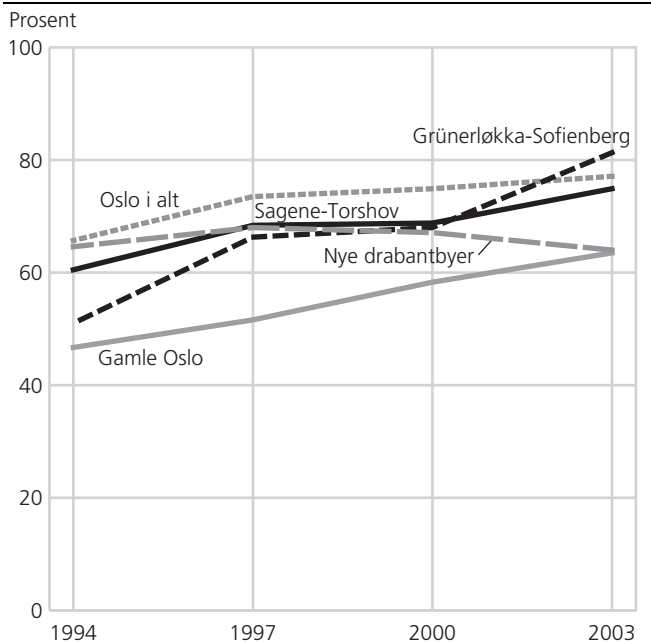
Barnehagen er som nevnt en viktig arena for språkkopplering og integrering i det norske samfunnet. I Oslo var andelen barn i barnehage fra språklige og kulturelle minoriteter vel 18 prosent i 2004. Minoritetsspråklige barn er alle barn som har et annet språk enn norsk, samisk, svensk, dansk eller engelsk som morsmål. Godkjente barnehager kan søke om tilskudd til tospråklig assistanse. I Oslo fikk 38 prosent av de minoritetsspråklige slik assistanse i 2004¹⁵.

I Oslo indre øst (definert etter de nye bydelsgrensene) var ved utgangen av 2004 27 prosent av barna i barnehagene minoritetsspråklige. Av disse fikk snaut 6 av 10 tospråklig assistanse, altså godt over gjennomsnittet for byen.

¹⁴ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/bydelxrnrerlxxxsofienberg/barnxogxungdom/4b1dgru03.doc>

¹⁵ http://www.utviklings-og-kompetansestaten.oslo.kommune.no/kostra_statistikk_og_nokkeltall_for_bydelene/barnehager/

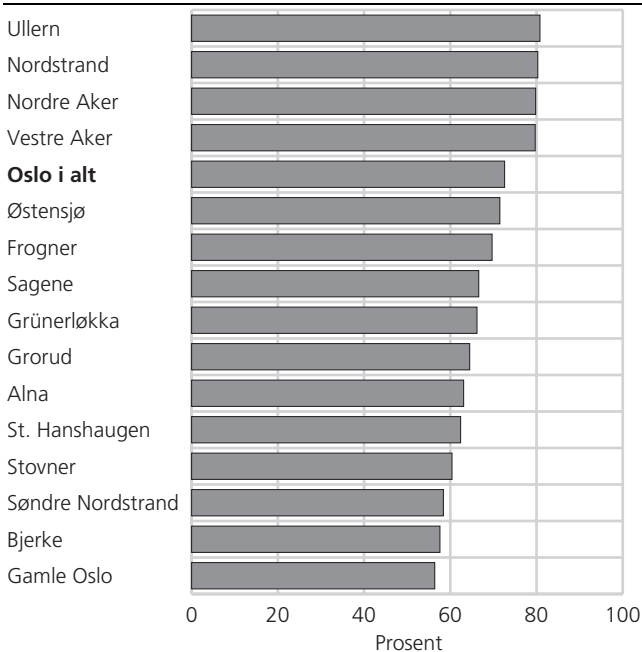
Figur 3.7. Barnehagedekning¹ i ulike bydeler i Oslo per 31.12 i forhold til barn 1-5 år (1-6 år 1994) 1994, 1997, 2000 og 2003



¹ Plasser til disposisjon for egen befolkning, plasser disponert av andre kommuner er holdt utenfor. Barnehagedekningen er beregnet i forhold til antall barn per 1.1.hvert år.

Kilde: Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans og utvikling: Årsstatistikk for bydelene 1997 og 2003.

Figur 3.8. Barnehagedekning for barn 1-5 år. Bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). 2004. Prosent



Kilde: Oslo kommune/KOSTRA

Hvordan har så barnehagedekningen utviklet seg? Figur 3.7 viser utviklingen i henhold til årsstatistikken for bydelene, utgitt av Oslo kommune. Dekningsgraden har økt mer i Oslo indre øst enn i byen forøvrig. I nye drabantbyer gikk dekningsgraden noe ned fra 1997 til 2003, mens den økte med over 10 prosentpoeng i

gjennomsnitt for bydelene i Oslo indre øst. I 2003 var imidlertid barnehagedekningen i Oslo indre øst fremdeles lavere enn i byen som helhet, framfor alt i Gamle Oslo. Bydel Gamle Oslo hadde både i 1997 og 2000 den laveste barnehagedekningen av bydelene. I 2003 var dekningsgraden lavest i Bjerke og i de nye drabantbyene Stovner, Hellerud og Søndre Nordstrand.

Hvordan har utviklingen vært etter 2003? Dekningsprosentene for de gamle bydelene er ikke tilgjengelige, men på grunnlag av KOSTRA har Oslo kommune offentliggjort beregninger av barnehagedekningen etter de nye bydelsgrensene (figur 3.8). Disse beregningene skiller seg noe fra de foregående, og er ikke direkte sammenlignbare. Blant annet inngår ikke åpne barnehager. Tallene som er offentliggjort av Oslo kommune er forsøkt korrigert for antallet barn som bor i en annen bydel eller kommune enn barnehagen de går i. I bydeler hvor det er mange barnehager som har barn fra hele byen, for eksempel bedriftsbarnehager, vil dekningsgraden bli for høy, mens dekningsgraden blir undervurdert i andre bydeler. Det er særlig St. Hanshaugen og Nordre Aker som har for høy dekningsgrad. Med forbehold for problemene knyttet til denne korreksjonen¹⁶, bekrefter figur 3.8 at det ved utgangen av 2004 ennå var et stykke igjen før bydelene i indre øst hadde en dekningsgrad som var på linje med gjennomsnittet for Oslo. Det er liten forskjell i dekningsgrad mellom indre øst og de nye drabantbyene. I tre bydeler, alle i øst, var barnehagedekningen mindre enn 60 prosent: Gamle Oslo, Bjerke og Søndre Nordstrand. Dekningsgraden av barnehageplasser er best i ytre vest, i bydelene Ullern, Nordstrand, Nordre og Vestre Aker om lag 80 prosent¹⁷.

Minoritetsspråklige i barnehagen

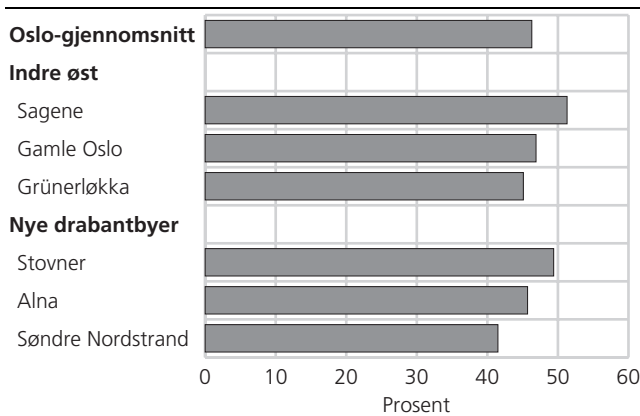
Minoritetsspråklige har i mindre grad plass i barnehage enn andre barn. Mens 72,6 prosent av alle barn 1-5 år i Oslo hadde barnehageplass i 2004, var andelen blant minoritetsspråklige 46,3 prosent (figur 3.9). I 2004 var andelen med barnehageplass blant barn med minoritetsbakgrunn i indre øst svakt høyere enn gjennomsnittet for byen (to av tre bydeler). Med unntak av Stovner hadde en noe lavere andel av minoritetsspråklige barn i de nye drabantbyene plass i barnehage enn Oslo-gjennomsnittet. Tallene må imidlertid tolkes med forsiktighet, siden det ikke foreligger data for å korrigere for antall minoritetsspråklige barn som bor i en annen bydel enn der barnehagen ligger¹⁸.

¹⁶ Oslo kommune opplyser at materialet fra bydelene om barnehagebarn som bor i andre bydeler/kommuner "...viser seg ikke å ha tilstrekkelig kvalitet". Resultatene blir likevel publisert. Se http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/kostra_statistikk_og_nokkeltall_for_bydelene/barnehager/

¹⁷ <http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Utviklings-%20og%20kompetanseetaten/Internett/Dokumenter/analyse/kostra/barnehfig04.pdf>

¹⁸ Åse Løset, Oslo kommune: Personlig meddelelse

Figur 3.9. Barnehagedekning for minoritetsspråklige 1-5 år i utvalgte bydeler i Oslo, 2004. Prosent



Kilde: Oslo kommune/Åse Løset

At forskjellene er såpass små mellom indre øst og de nye drabantbyene betyr ikke nødvendigvis at et gratis barnehagetilbud har hatt liten effekt. En rekke forhold vil påvirke bruken av barnehagene, ikke minst familiens økonomiske ressurser. Gjennomgående er småbarnsfamiliene bosatt i Oslo indre øst betydelig fattigere enn barnefamilier i andre bydeler (Mogstad 2005¹⁹, jf også avsnitt 3.2.2), og ikke-vestlige innvandrere i indre øst har lavere familieinntekt og en høyere andel fattige enn ikke-vestlige innvandrere i de nye drabantbyene (Blom 2002, Mogstad 2005).

En undersøkelse fra slutten av 1990-tallet fant at barnehagebruken i Oslo var markert lavere blant barn med pakistansk, vietnamesisk, tyrkisk og somalisk bakgrunn enn i den etnisk-norske delen av befolkningen (Djuve og Pettersen 1998). Hvorfor var bruken lavere? En betydelig andel av foreldrene som ble intervjuet i undersøkelsen oppga at høy pris var den viktigste grunnen til at barna ikke gikk i barnehage. Mange hadde også søkt om plass, men fått avslag. En tredje hovedgrunn til lavere bruk var et annet og mer restriktivt syn på når barn er gamle nok til å begynne i barnehage. For barn mellom 3 og 5 år mente imidlertid også flertallet av minoritetsforeldrene at barnehage er bra for barn, ikke minst i forhold til språkutvikling. På bakgrunn av undersøkelsen mente Djuve og Pettersen (1998: 112) at opprettelsen av billige eller gratis tilbud rettet mot eldre barn, der norskopplæring ble vektlagt, ville være et effektivt virkemiddel for å øke barnehagebruken blant etniske minoriteter. Tiltakene under Handlingsprogrammet fra 1998 til 2004 ser ut til å passe bra inn i denne anbefalingen.

¹⁹ Det generelle funnet hos Mogstad (2005) er at Oslo indre øst har en høy andel fattige, men at når fattigdommen i ulike husholdningstyper analyseres skiller indre øst seg ut med en spesielt høy andel fattige blant barnefamilier. I 2001 var 22 prosent av gifte par med barn 0-5 år bosatt i Oslo indre øst fattige, målt ut fra et vanlig mål på fattigdom (landsspesifikk fattigdomsgrense definert ved 50 prosent av medianinntekten), i nye drabantbyer var andelen 12 prosent, og i Norge som helhet 6 prosent.

3.4. Utdanning: Gjøre barn bedre rustet til samfunnsdeltaking gjennom skolegang

3.4.1. Innledning

Generelt om tiltak i skolen

Skolen er en sentral arena for forebygging. I dag tilbringer de aller fleste barn hverdage fra de er 3 til de er 19 år i barnehage, skole eller fritidsordning. Skolen kan både beskytte og være en risikofaktor i barn og unges utvikling. For barn og unge som opplever mange nederlag og lite verdsetting i skolen kan erfaringene fra skolen bli en risikofaktor. For andre har skolen vært redningen i en hverdag preget av mange belastninger. Blant "løvetannsbarn", barn som klarer seg bra til tross for psykiske og fysiske belastninger i oppveksten, er det relativt mange som forklarer dette med henvisning til erfaringer i skolen (Nordahl 2004, med henvisning til Helgeland 1994).

Forskning viser at skolekonteksten har betydning og forklarer problemer som barn og unge viser i skolen, uavhengig av individuelle forutsetninger og hjemmeforhold (den følgende oversikten bygger på Nordahl 2004). Trekk ved skolen som innebærer en risiko i oppveksten er først og fremst en rekke pedagogiske og sosiale forhold: Undervisning preget av lite struktur, dårlig relasjon mellom elev og lærer, konfliktpregede klasse miljøer, uklare regler og dårlig samarbeid mellom hjem og skole. Derimot ser det ut til at ramme-faktorer i skolen knyttet til økonomi, skolestørrelse, skolebygninger, utearealer o.l. i liten grad representerer risikofaktorer. Beskyttende faktorer, faktorer som fremmer kompetanse og en positiv utvikling, er et nært forhold mellom lærer og elev, godt vennskap mellom elevene, opplæring som er tilpasset evner og forutsetninger, et gjensidig samarbeid mellom hjem og skole og en kollektiv orientering. I kollektivt orienterte skoler ".er det etablert felles verdier, et nært samarbeid mellom lærere og det anvendes strategier i tilnærminger i opplæringen som drar i samme retning og som dermed kan beskytte barn" (Nordahl 2004: 113).

Eksempler på forebyggende programmer som framheves som positive i evalueringsstudier, er programmer for læring av sosial kompetanse. Tiltak for læring av sosiale ferdigheter og kunnskap ser ut til å ha positive effekter på problematferd, skulk, mistriivsel og skolefaglige prestasjoner. I forhold til samarbeid skole-hjem er det viktig å legge til rette for et samarbeid preget av likeverd og gjensidighet. Flertallet av foreldre til barn med skoleproblemer oppgir at de har et dårlig samarbeid med skolen.

3.4.2. Innsatsen i Handlingsprogrammet

Det har blitt satset store midler på denne delen av programmet. I behandlingen av byrådssaken om Handlingsprogram for Oslo indre øst ble betydningen av utdanningssektoren framhevet: "En god utdannelse

er den mest effektive og kanskje den mest rettferdige måten å utjevne uønskede levekårsforskjeller på²⁰.

Dette synspunktet ble videreført i den politiske plattformen for samarbeidet om et handlingsprogram mellom regjeringen og byrådet. Her heter det i satsningsområde 3:

"Oppvekstforholdene i Oslo indre øst vil bli styrket. Skolene, barnehagene og fritidstilbudet skal utvikles for å møte de språklige, sosiale og kulturelle utfordringene. Barnehagene skal bygges ut til full behovsdekning. Nye løsninger vil bli prøvd ut. Minoritets-språklige barn og barn med norsk som morsmål skal sikres likeverdige tilbud".

Relevant i denne sammenheng er det også at i satsingsområde 5 skal det "...satses på tiltak som styrker innvandrernes norskkunnskaper og kompetanse..". I den nye målstrukturen for handlingsprogrammet, virksom fra 2001, lyder delmål 1 under målet om å styrke oppvekstforholdene i Oslo indre øst: "Gjøre barn i Oslo indre øst bedre rustet til samfunnsdeltagelse gjennom skolegang".

Handlingsprogrammet omfatter 14 grunnskoler og 4 videregående skoler i Oslo indre øst (se ramme).

Følgende tiltaksområder er definert både for grunnskolen og den videregående skolen:

- A. Faglig styrking og pedagogisk bruk av IKT.
- B. Elever med særskilte behov for oppfølging på bakgrunn av sosioøkonomiske forhold
- C. Samarbeid skole-lokalsamfunn som grunnlag for et helhetlig oppvekstmiljø
- D. Alternative og varierte læringsarenaer som sikrer en helhetlig kompetanse
- G. Fleksibelt og åpent hjem-skole samarbeid
- H. Trygge og inkluderende fellesskap som basis for gode læringserfaringer

I tillegg kommer skolefritidsordningen, hvor det har blitt satset på subsidiering av foreldrebetalingen og styrking av kvaliteten på innholdet (se kapittel 3.5).

Skolene er selv ansvarlige for utforming, iverksetting og drift av tiltakene. Rektorene er å anse som tiltaksledere.

Skoleetaten hadde i perioden 2001-2004 en omfattende satsing på et forsøks- og utviklingsprosjekt innen IKT i den flerkulturelle skolen i Oslo indre øst. Prosjektet var et fireårig prosjekt ved Vahl barneskole, Jordal ungdomsskole og Elvebakken videregående

skole. Denne satsingen kommer i tillegg til Handlingsprogrammet. Fra 2001 har utdanningsetaten ivaretatt begge prosjektene under storprosjektet *Morgendagens skole - Oslo indre øst*.

Oversikt over skolene som er med i Handlingsprogrammet:

Grunnskoler:

- Bjølsen, barne- og ungdomsskole, bydel Sagene-Torshov
- Lilleborg, barneskole, bydel Sagene-Torshov
- Sagene, barne- og ungdomsskole, bydel Sagene-Torshov
- Sinsen, barne- og ungdomsskole, bydel Helsfyr-Sinsen (Tilhører fra 1.1. 2004 bydel Grünerløkka. Ca. en fjerdedel av elevene kommer fra bydel Sagene-Torshov)
- Gamlebyen, barneskole, bydel Gamle Oslo
- Hersleb, ungdomsskole, bydel Gamle Oslo
- Jordal, ungdomsskole (bygd 1999), bydel Gamle Oslo
- Kampen, barneskole, bydel Gamle Oslo (før 1999 også ungdomsskole)
- Tøyen, barneskole, bydel Gamle Oslo
- Vahl, barneskole, bydel Gamle Oslo
- Vålerenga, barneskole, bydel Gamle Oslo (barne- og ungdomsskole 1978-1999)
- Grünerløkka, barneskole, bydel Grünerløkka-Sofienberg
- Lakkegata, barneskole, bydel Grünerløkka-Sofienberg
- Møllergata, barneskole, bydel Grünerløkka-Sofienberg (tilhører fra 1.1. 2004 bydel St. Hanshaugen)

Videregående skoler:

- Elvebakken, bydel Grünerløkka-Sofienberg. Har studieretningene elektro, formgivning, allmennfaglig påbyggingskurs og (fra 2001) medier og kommunikasjonsfag.
- Foss, bydel Grünerløkka-Sofienberg. Har studieretningene musikk, dans og drama, samt allmenne fag
- Sandaker, bydel Sagene-Torshov. Bl.a. studieretning i helse- og sosialfag som inkluderer hjelpepleierutdanning for voksne. Også særskilt tilrettelagt undervisning i egne klasser i allmenne/økonomiske fag og i helse/sosialfag
- Sofienberg tekniske fagskole, Grünerløkka-Sofienberg. Ved siden av å være teknisk fagskole også videregående skole med fagkretsene helse- og sosialfag, elektrofag og kjemi- og prosessfag. Fra og med 2002 også grunnskoleavdeling med ungdomstrinn for voksne som har bodd kort tid i Norge.

²⁰ Sitert i Utdanningsetatens håndbok for Handlingsprogram Oslo indre øst: <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/skoleetaten/haandbokopdatert02.doc>

*Nærmere om satsingene i de ulike skoleslagene***Grunnskolen**

I alt har vel 100 millioner kroner blitt bevilget til innsatsen i grunnskolen fra høsten 1997 til skoleåret 2004-2005. Av de ulike tiltaksområdene er A. Faglig styrking og pedagogisk bruk av IKT den største enkelt-satsingen. Den omfattet i 2003 alle de 12 grunnskolene. I alt er det brukt vel 28 millioner kroner på dette tiltaksområdet fra 1997 til 2003. Tiltakene har blant annet tatt sikte på å styrke biblioteket som en variert læringsarena. Hensikten med tiltaket har vært å bidra til utjevning av tilgangen til ressurser for læring: "Ettersom tilgangen på læremidler er ulikt fordelt i hjemmene, vil tiltakene virke levekårsutjevner ved at de bidrar til å sikre likeverdig tilgang på læreresressurser"²¹.

Også på satsingsområde C. Samarbeid skole-lokalsamfunn er det brukt mye penger, i alt 17,6 millioner fra 1997-2003, og på satsingsområde B. Tiltak for elever med særskilte behov for oppfølging (snaut 10,3 millioner).

I tillegg til dette er det brukt midler til opprusting av skolegårdene på Hersleb og Vahl skole (i hovedsak avsluttet i 1999). Også skolegårdene på Grünerløkka, Gamlebyen, Tøyen, Bjølsen og Vålerenga har blitt rustet opp.

Videregående skole

I alt 23,88 millioner er bevilget til styrking av de fire videregående skolene fra 1997 til og med 2004. Hovedinnsatsen i de videregående skolene har vært rettet inn mot tiltaksområde H: Trygge og inkluderende fellesskap (5,66 millioner), C. Miljøtiltak for elevene og samarbeid skole-lokalsamfunn (4,78 millioner) og A. Faglig styrking og pedagogisk bruk av IKT (3,28 millioner 1997-2003). Siden både C og H dreier seg om miljø, kan det sies at brorparten av midlene til de videregående skolene har gått til miljøarbeid.

De fire videregående skolene mottar i prinsippet elever fra hele byen. Alle skolene unntatt Foss har relativt lave inntakskrav, som gjør at elevene fra Oslo indre øst som ønsker å gå på disse skolene stort sett får plass (Vindedal og Stovner 2003).

3.4.3. Eksterne evalueringer av skolesatsingen*Grunnskolen 1997-1999*

Evalueringen av noen av aktivitetene i grunnskolen for perioden 1997-1999, gjennomført av forskningsstiftelsen Fafo, har forholdsvis positive konklusjoner (Fyhn 2000). Hovedvekten er lagt på tiltakene leksehjelp og samarbeid hjem-skole. Blant annet ble det gjennomført telefonintervjuer med 400 foreldre (14 prosent av husstandene var bosatt utenfor Oslo indre

øst, hovedsakelig i Helsfyr-Sinsen²²). Det store flertallet av foreldrene oppgir at de ulike aktivitetene som er iverksatt for å bedre samarbeidet hjem og skole i all hovedsak skaper en bedre kontakt med skolen. Flertallet av de ikke-vestlige innvandrerforeldrene oppgir imidlertid at de ikke har kjennskap til denne typen tilbud. Eksempler på tiltak er åpen dag på skolen, at foreldre underviser, at foreldre deltar på turer og ekskursjoner. Det legges også vekt på å skape uformelle situasjoner der foreldre og barn er sammen på skolen. Tøyen, Lakkegata og Vahl har mottatt egne midler til mobilisering av foreldregrupper.

Leksehjelpen i Handlingsprogrammet har sitt utspring i prosjektet "Leksehjelp i indre øst" som varte fra 1995 til 1997. Offentlig organisert leksehjelp i Oslo i nyere tid startet opp i 1990 på SOFT (Senter for Opplæring og Ferdighetstrening), som et tilbud til enslige mindreårige flyktninger. Prosjektet ble raskt meget populært, også blant andre grupper innvandrere (Germundsson 2000). Prosjektet ga støtte til opprettelsen av prosjekt "Leksehjelp i Oslo indre øst". Dette var et tilbud til elever på ungdomstrinnet og i videregående skole. Målgruppen var minoritetspråklige elever i alderen 13-18 år som bodde i Oslo indre øst. En evaluering av dette prosjektet viste til svært positive erfaringer, blant annet mente 85 prosent av elevene som deltok at de hadde fått bedre karakterer etter at de begynte på leksehjelpen (Lindvig og Wærness 1997, N=120). Også informantene i Fafo-undersøkelsen trekker fram positive erfaringer med leksehjelpen. Både skolene og foreldrene gir uttrykk for dette. Etter skoletid kan elevene gjøre lekser i skolens lokaler, med mulighet for hjelp. Flere av skolene har flerspråklige leksehjelpere, fortrinnsvis morsmåls lærere ved skolen. Vanligvis gis leksehjelpen som tilbud en time eller to rett etter skoletid to eller flere dager i uken.

Ved siden av den faglige styrkingen er det også et viktig mål å skape et positivt sosialt miljø for elevene etter skoletid. En vel så sentral målsetting som forbedring av skoleprestasjonene er å "...tilby elevene med minoritetsbakgrunn en arena hvor de kan lære mer grunnleggende ting om det norske samfunnet" (Fyhn 2000: 75). Skolene som hadde etablert leksehjelpen som del av en større og bredere satsing rapporterte om de mest positive erfaringene.

At tilbudet benyttes mest av barn med ikke-vestlig bakgrunn tyder på at hjelpen når fram til en viktig målgruppe. Halvparten av barna med ikke-vestlig bakgrunn benyttet seg av leksehjelpen i 8-10. klasse (Fyhn 2000: 84). Men blant pakistanere brukes tiltaket mindre av elevene som har dårlig forhold til skolen og har foreldre med lav utdanning. Den potensielle betydningen av leksehjelp og styrking av IKT under-

²¹ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/omxprogrammet/3g10ar01.doc>

²² Det er betydelig usikkerhet knyttet til resultatene av denne undersøkelsen blant annet på grunn av høyt frafall og et relativt lite utvalg, særlig av ikke-vestlige respondenter

strekkes av at mer enn halvparten av de minoritets-etniske hjemmene både mangler pc med internett-tilknytning og leksikon, sammenlignet med 10 prosent av de norske hjemmene.

En del tiltak er rettet inn mot elever med spesielle behov, for eksempel elever med store sosiale og emosjonelle vansker og barn med krigsbakgrunn. Andre tiltak er rettet inn mot å gi alternativ opplæring for elever på ungdomstrinnet. Disse tiltakene er delvis en videreutvikling og styrking av tjenester som eksisterte før Handlingsprogrammet. Innsatsen for elever med store sosiale og emosjonelle vansker innebærer blant annet å ansette flere sosiallærere og miljøarbeidere. Skolene gir selv uttrykk for "...svært positive erfaringer" (Fyhn 2000: 108) med tiltak av denne typen. Sosiallærere har blant annet en viktig funksjon ved å bidra til samordning av tjenestene overfor barn som har særlig behov for hjelp.

Den alternative undervisningen har vært "...et styrket tilbud om undervisning i mindre grupper for enkeltelever på ungdomstrinnet som står i fare for å falle ut av undervisningen..." (Fyhn 2000: 109). Det har blant annet blitt satset på andre typer læremidler enn vanlig, og undervisningen er mer praktisk rettet. Noen av skolene har samarbeidet med FRIGO (Friluftsliv i Gamle Oslo, se nærmere omtale seinere). På Bjølsen skole har de for eksempel hatt flere prosjekter for styrking av alternative opplæringstilbud i løpet av 1990-tallet. Erfaringene fra disse prosjektene har blitt videreført gjennom tiltak som støttes av Handlingsprogrammet. Grunntanken har vært å gi undervisning med større vekt på praktisk arbeid.

Miljøarbeidet i ungdoms- og videregående skoler 1997-2002

Denne evalueringen (Vindedal og Stovner 2003) har vært basert på møter med rektorene, skolenes egen-vurdering (grupper på hver skole gjennomførte et dagsseminar hvor miljøarbeidet ble vurdert), dokumentgjennomgang og intervjuer med representanter for ulike interessenter (foreldrerepresentanter, elevrepresentanter mm, i alt 13 personer).

Skolene vurderer konsekvensene av miljøarbeidet som positive: Bedre elevmiljø (færre voldsepisoder og konflikter), økt trivsel og motivasjon blant elevene, mer stolthet over egen skole og bedre læringsprosesser, blant annet på grunn av mer ro i klassene og skolegården. Riktignok utgjør midlene til den enkelte skole bare 1-3 prosent av ordinært budsjett, men har likevel stor betydning for aktivitetsnivået og resultatoppnåelse, "...da størstedelen av budsjettene er bundet til lønn og andre faste utgifter". Handlingsprogrammet legitimerer en satsning på læringsmiljø og fellesskap. Den forholdsvis lange tidshorisonten framheves som viktig for måloppnåelsen, den gir trygghet for kontinuitet og mulighet for planlegging over lengre tid.

Forfatterne av evalueringsrapporten har inntrykk av at tiltakene i stor grad treffer sine målgrupper. Og "...det er sannsynlig at mer ro, redusert konfliktnivå og økt trivsel gir bedre forutsetninger for læring" (s. 34). Tiltakene fyller et stort behov ved å gi mestrings-erfaringer og trivsel, og bidrar til et bedre miljø gjennom økt kjennskap og kontakt elevene imellom. "...Handlingsprogrammet spiller en svært viktig rolle for miljøarbeidet i skolene...", både fordi det setter fokus på miljøutfordringene, legitimerer arbeidet med disse utfordringene og gir den nødvendige finansiering. Imidlertid hevdes det at slike tiltak uansett ville ha tvunget seg fram, men da i mindre skala.

Et eksempel på en skole som har gjort mye for å forbedre miljøet er Elvebakken videregående. Skolen hadde tidligere et tøft skolemiljø. I 1996 tilsatte skolen en miljølærer, året etter ble miljøgruppen (SMG) opprettet. Skolen organiserte også en ravnetjeneste inne og ute, bemannet med sivilarbeidere og andre. Senere har ravnetjenestene blitt utført av miljøgruppen og åtte lærere. Skolen har arbeidet mye med konflikthåndtering, i 2000 ble konflikthåndtering innført som eget valgfag. Resultatene av satsingen beskrives av skolen som økt trygghet og færre konflikter, større trivsel, en sterkere felles skolekultur, mindre frafall (fra 15 til 4 prosent), bedre faglige resultater og flere primærøskere. Samtidig viser dette eksemplet at flere av tiltakene var i gang før Handlingsprogrammet ble iverksatt, slik at det er vanskelig å gi noen eksakt vurdering av hvor mye Handlingsprogrammet har betydd i seg selv.

På Bjølsen barne- og ungdomsskole har det blitt nedlagt et betydelig arbeid for å skape et bedre miljø i lengre tid før Handlingsprogrammet startet. Skolen stod overfor gjengdannelser og voldsepisoder på slutten av 1980-tallet som ble møtt med tiltak for forebygging av vold og utvikling av skolemiljøet. Bjølsen fikk miljølærerstilling i 1993. Tiltak som kan samles under betegnelsen "Alternativ læring" har siden 1997 i hovedsak vært finansiert gjennom midler fra Handlingsprogrammet. Etter skolens vurdering ville omfanget av miljøsatsingen vært mindre uten Handlingsprogrammet.

Faglig styrking og pedagogisk bruk av IKT

Pedagogisk forskningsinstitutt har gjennomført en evaluering av tiltaksområde A i Handlingsprogrammet (Bliksrud 2005). Informasjonsgrunnlaget for evalueringen var først og fremst 13 intervjuer høsten 2004 med sentrale aktører på fem skoler: en videregående og fire grunnskoler. I forhold til bruken av IKT konkluderer rapporten med at skolene har fått til mye, men at det er vanskelig å skille de ulike satsningene fra hverandre. Styrkingen av skolebibliotekene framheves som svært vellykket. Derimot synes ikke leksehjelpen å ha fungert særlig godt, med ett unntak. Rapporten peker også på tiltakenes holdbarhet som et problem, og det korttenkte i å

investere mesteparten av midlene i økt bemanning. Konklusjonen med hensyn på leksehjelp avviker med andre ord sterkt fra den tidligere evalueringen (Fyhn 2000). "Leksehjelpordningene synes kun å ha fungert sporadisk og over kortere tidsperioder, med noen unntak" (Blikrud 2005: 22). Problemene har blant annet vært liten interesse fra elevenes side. En annen utfordring har vært bemanningen, de som har måttet legge bort fungerende opplegg har gjort det på grunn av bemanningsproblemer. Å ha tospråklige pedagoger på leksehjelpen er viktig, men også kostbart.

Prosjektet "IKT i flerkulturelle skoler" har også fått en evaluering, som det kan være grunn til å nevne her, siden målsettingene i dette prosjektet ligger nær opp til målsettingene i tiltaksområde A (Hernwall og Vestby 2005, ITU 2005). Som nevnt har skolene Vahl, Jordal og Elvebakken blitt omfattet av prosjektet. En hovedkonklusjon er at disse skolene nå er "...bedre rustet til å møte de utfordringene forskjeller i levekår og etnisitet representerer" (Hernwall og Vestby 2005: 7). Som del i denne satsingen har skolene satt i gang forskjellige tiltak for å bedre lese- og skriveferdighetene. Evalueringen viser blant annet at leseferdighetene ved Vahl og Jordal har blitt styrket. Ifølge skolene har IKT spilt en vesentlig rolle for denne positive utviklingen. Elevene ved Vahl har "skrevet seg til læring" ved hjelp av datamaskiner. Mer enn 8 av 10 elever og lærere mener at elevene har blitt flinkere til å lese når de bruker datamaskin i opplæringen.

Mens 9 av 10 elever på Jordal og Elvebakken med norsk som morsmål har datamaskin med Internett hjemme, er det bare drøyt 63 prosent av elevene med andre morsmål enn norsk som har dette. Tilbudet om ettermiddagsåpen skole/bibliotek med tilgjengelige datamaskiner er et populært tilbud som kan bidra til å utjevne forskjellene mellom de som har tilgang hjemme og de som ikke har slik tilgang.

Det framheves også at en av de viktigste konsekvensene av prosjektet har vært en endring i skolens kollektive identitet. Skolene har fått mye positiv oppmerksomhet og en ny anseelse, som blant annet har medført en betydelig høyere søkermasse til Elvebakken og Jordal. "Når den ytre anseelsen øker, så stiger den indre selvfølelsen - og vice versa" (Hernwall og Vestby 2005: 45).

Et mulig problem ved bruken av IKT til læring er at det stiller større krav til selvdisiplin og evne til utforskende arbeidsmåter hos elevene. Dette kan være en utfordring for noen. Erfaringene er varierende, noen lærere er urolige for at skillet mellom svake og sterke elever skal øke (Hernwall og Vestby 2005: 11).

3.4.4. Skolenes egne vurderinger

Disse vurderingene er basert på rapporter som de enkelte skolene har avgitt siden 2001, og som er gjengitt på websidene til Handlingsprogrammet²³.

Styrking av skolebiblioteket og leksehjelp

Flere rapporter understreker at en del elever har vanskelige hjemmeforhold, blant annet at de bor trangt, og at det er få bøker og dårlig tilgang til pc og Internett i hjemmet (blant annet Bjølsen, Gamlebyen, Tøyen og Vahl skoler, jf. Fyhn 2000, Hernwall og Vestby 2005). Dette blir en sentral begrunnelse for å styrke skolebiblioteket og gi leksehjelp på skolen. Rapporten fra Vahl skole er typisk: "Få av skolens elever har tilgang på bøker, oppslagsverk og aviser hjemme. Mange har også liten/ingen erfaring med barnelitteratur. Gode leseferdigheter er vesentlig for språklig, kognitiv og skolefaglig utvikling, så skolen ønsker å utvikle biblioteket til å bli en sentral læringsarena med et godt tilfang av bøker"²⁴. Biblioteket skal gjøres til "skolens hjerte". Midler fra Handlingsprogrammet har blant annet blitt brukt til å kjøpe inn flere bøker og investere i IKT-utstyr, både på skolebiblioteket og ellers.

Rapportene fra de ulike skolene tyder på økende bruk av skolebibliotekene og mer utlån (Bjølsen, Gamlebyen, Grünerløkka, Møllergata, Vahl, Vålerenga). En skole (Bjølsen) ser innkjøp av flere lettleste bøker til barne- og mellomtrinnet i sammenheng med forbedringene i lesetester for disse trinnene. Møllergata skole framhever at: "Bedre utvalg har medført større leselyst blant barna"²⁵ (2003).

Skoler som Grünerløkka finansierer leksehjelp utelukkende gjennom midler fra Handlingsprogrammet. Satsingen på et godt skolebibliotek kan motivere til større deltaking i leksehjelpen, når den koordineres med tilgang til biblioteket. Dette er erfaringen fra Grünerløkka: "Et utvidet og velfungerende bibliotek med tilgang på oppslagsverk og PC'er har bidratt til at flere i perioder har deltatt på leksehjelpen enn året før"²⁶ (resultatrapport 2003). Men erfaringene på dette området varierer (jf Blikrud 2005). Noen skoler rapporterer om problemer med å få stor nok oppslutning om tilbudet (Bjølsen, Vålerenga), og at det er vanskelig å få elevene som virkelig trenger hjelpen til å delta (Lilleborg, 2003). Bjølsen skole la ned leksehjelptilbudet fra høsten 2001 på grunn av liten interesse. Hersleb ungdomsskole meldte om stor og

²³ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/utdanningsetaten/>

²⁴ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/skoleetaten/vahlxskole/4d13abi.doc>

²⁵ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/skoleetaten/mxllergataxskole/4d9abib03.doc>

²⁶ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/skoleetaten/grxnerlxkxskole/4d3glek03.doc>

økende oppslutning om leksehjelpstilbudet i 2003, men tilbudet ble nedlagt av økonomiske grunner i 2004. Dette beskrives som "meget uheldig" i forhold til elevenes behov. Hersleb framhever, gjennom tilbakemeldinger fra de enkelte lærere, "..at de elever som har benyttet seg av leksehjelpstilbudet har hatt en positiv utvikling når det gjelder gjennomføringsevne, opplevelse av mestring og faglig/sosial utvikling. Dette kan måles bl.a. ved sammenligning av tidligere og nåværende karakterer og deltakelse i timer"²⁷ (2003). Også Kampen skole hevder at leksehjelpen har bidratt til bedre faglig gjennomføringsevne (2002. Tilbudet ble senere nedlagt på grunn av organiseringsproblemer). Jordal framhever som særlig vellykket at "..minoritets-språklige jenter får en akseptert og trygg arena for veiledning og faglig samarbeid"²⁸.

Skoleåret 1998 fikk mellom sju og ni hundre elever i Handlingsprogrammets område leksehjelp²⁹. Skoleåret 1999/2000 deltok over ett tusen elever i ulike leksehjelpstilbud³⁰. For 2004 finnes det ingen sentral oversikt over hvor mange som får leksehjelpstilbud. Bare noen av skolene rapporterer om antall barn som får leksehjelp. På Tøyen skole fikk totalt ca. 100 elever leksehjelp i 2004, som utgjorde om lag 31 prosent av elevene på skolen. Grünerløkka skole hadde mellom 70 og 100 barn som deltok på leksehjelpen, anslagsvis en fjerdedel av skolens elever. På Jordal skole deltok i alt ca. 60 elever av et samlet elevtall på om lag 370.

I tillegg til Handlingsprogrammets midler har Oslo kommune i 2005 bevilget 2,5 millioner i øremerkede midler til leksehjelp for Osloskoler med mer enn 50 prosent minoritetsspråklige elever.

Elever med særskilte behov for oppfølging

En del skoler har styrket sosiallærerfunksjonen (Bjølsten, Kampen, Lilleborg, Tøyen). Sosiallærerne har en viktig rolle fordi de kan bidra til å forbedre samarbeidet med hjem, nærmiljø og bydel i forhold til familier som trenger ekstra hjelp og støtte. De er blant annet ansvarlige for det tverrfaglige samarbeidet rundt elever med spesielle behov (Bjølsten). På enkelte skoler nedlegger sosiallærer også et betydelig arbeid for å oppspore elever som ikke møter på skolen. Det anses som viktig å ha sosiallærere tilgjengelig som kan tre inn på kort varsel, spesielt i skoler hvor det er mange elever som sliter med sosiale og emosjonelle vansker.

Skolens vurderinger er positive. Tøyen skole har også gitt lønn til fem lærere for å kunne tilby elever følge til idrettsarrangementer. "Det har vist seg vanskelig å få foreldre til å stille som ledere for elevene ved arrangementer etter skoletid og i helgene"³¹. Ved å lønne lærere for å følge elevene får disse anledning til å dyrke sine idrettsinteresser sammen med kameratene.

Alternative og varierte læringsarenaer

Et eksempel på tiltak er PRIGO (Praktisk rettet skole i Gamle Oslo) på Hersleb ungdomsskole, et alternativt skoletilbud med større vekt på praktisk undervisning. PRIGO har samarbeidet tett med FRIGO (Friluftsliv i Gamle Oslo, vil bli nærmere omtalt seinere). PRIGO har hatt ansvaret for vedlikehold av bilparken for FRIGO. Skolen melder om positive erfaringer. Skulk er redusert, og de fleste elevene har forbedret sine karakterer i flere fag. Men fordi PRIGO-elevene "...fikk en helt spesiell status i skolemiljøet" ble PRIGO nedlagt i 2003 og i steden slått sammen med 170-prosjektet til "miljø-gruppa" (under tiltaksområde h: Trygge og inkluderende fellesskap). Her får elevene tilbud om undervisning i en kortere periode, i en liten gruppe, hvor teori og praksis kobles sammen. "Dette har fungert meget bra og 10 elever fikk dette undervisningstilbudet høsten 2003"³². 170 er et atferds- og miljøarbeiderprosjekt på Hersleb som har eksistert siden høsten 1997. Tre miljøarbeidere og en atferdspedagog skal primært arbeide for å forebygge rus og vold. En av oppgavene har vært å ringe hjem hvis elever ikke kommer på skolen. Det har vært langt færre voldsepisoder ved skolen i 2003 enn i 2002, og ifølge skolen har miljøgruppa bidratt til økt trivsel blant elevene.

Samarbeid skole-lokalsamfunn

Noen skoler har valgt å dekke utgifter til ulike ekskursionsjoner og museumsbesøk (Bjølsten, Grünerløkka, Tøyen, Vålerenga). For eksempel har Grünerløkka skole faste turdager hver uke for førsteklasingene, i samarbeid med FRIGO. På Vålerenga har skolens elever kunnet delta på leirskole uavhengig av foreldrenes økonomi. Etter skolens vurdering har det sosiale fellesskapet blitt styrket og det er økt variasjon i bruk av metoder og læringsarenaer som følge av tiltaket (2004). Møllergata og Sinsen har brukt midler til å etablere skolekorps. På begge skolene skaper den høye utflyttingen problemer for korpset. Sinsen skole beskriver rekrutteringen som en utfordring. På Møllergata skole er skolekorpset et meget populært tiltak. Korpset har likevel problemer fordi det stadig mister medlemmer på grunn av flytting, som gjør det til en utfordring å holde gløden og interessen oppe.

²⁷ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/skoleetaten/herslebxskole/4d4blek03.doc>

²⁸ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Prosjekthandlingsprogram%20oslo%20indre%20%C3%B8st/Intranett/Dokumenter/4D5hSko04.doc>

²⁹ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/hovedside/prosjektkatalog1998.pdf>

³⁰ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/hovedside/prosjektkatalog1999.pdf>

³¹ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Prosjekthandlingsprogram%20oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/4D12eTr04.doc>

³² <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/skoleetaten/herslebxskole/4d4epro03.doc>

Trygge og inkluderende fellesskap

Et eksempel på tiltak for å styrke det sosiale miljøet er kantinedriften på Bjølsen skole. I 2002 ble kantina flyttet fra skolen til Bjølsen fritidshus, den skulle både fungere som kantine i skoletiden, som et sted å være etter skoletid og som ungdomsklubb om kveldene. Elever med praktisk prosjekt som tilvalgsfag står for planlegging og daglig drift. Skolen gir en meget positiv vurdering av dette tilbudet. Blant annet har konfliktnivået på Bjølsen sunket etter at kafeen åpnet. "Kafeen er blitt et treffpunkt, en matstasjon og en sosial treningsarena. Elevene har et stort kontaktnett (inkludert Internett) over hele byen og vet at en slik kafé som de selv driver er unik i Oslosammenheng og er stolte av det"³³. Kantina brukes også som gulrot for skoleprestasjoner, arbeidstillatelse gis bare hvis ukeplanen er gjennomført.

Fleksibelt og åpent hjem-skolesamarbeid

Flere tiltak har vært satt inn for å bedre samarbeidet mellom foreldre og skole. Grünerløkka skole har tilbudt mødreundervisning med barnepass, som et tilbud for alle mødre til skolestartere med minoritetsspråklig bakgrunn. Gamlebyen skole har jevnlig tilbud om bokkafé, hvor også foreldrene inviteres. Begge disse prosjektene rapporterer om positive erfaringer.

3.4.5. Utviklingstrekk i grunnskolen*Elevmassens størrelse og sammensetning*

Høsten 2004 var det registrert om lag 5070 elever på de 14 grunnskolene som er omfattet av Handlingsprogrammet i Oslo indre øst. Gjennomsnittlig andel minoritetsspråklige (her definert som annet morsmål enn norsk og samisk) var vel 61 prosent, i hele Oslo var andelen 35 prosent³⁴. Utdanningsetaten gir særskilt norskopplæring til minoritetsspråklige elever som ikke har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge vanlig opplæring. Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring³⁵.

Hvor mange av de minoritetsspråklige som får særskilt norskopplæring og morsmålsundervisning varierer fra skole til skole. I skolene som er omfattet av Handlingsprogrammet fikk 2248 elever i ordinære undervisningsgrupper særskilt norskopplæring per 1.10. 2004, som utgjorde 46 prosent av alle elever ved disse skolene. 3 av 4 minoritetsspråklige mottok denne typen opplæring. Innenfor Oslo indre øst er det imidlertid betydelig variasjon, fra Gamlebyen skole hvor alle minoritetsspråklige på barnetrinnet får særskilt norskopplæring til Lilleborg hvor andelen er 44 prosent³⁶.

Tabell 3.1. Kommunale grunnskoler i Oslo med minst 60 prosent minoritetsspråklige elever. 1997/98, 2000/2001 og 2004/2005

1997/1998		2000/2001		2004/2005	
7 skoler:		11 skoler:		20 skoler:	
Hersleb	(91,8)	Vahl	(93,4)	Vahl	(95,3)
Tøyen	(90,7)	Hersleb	(89,6)	Tøyen	(91,9)
Gamlebyen	(88,3)	Tøyen	(88,9)	Mortensrud	(91,3)
Sagene	(75,2)	Gamlebyen	(80,5)	Hersleb	(87,7)
Lakkegata	(67,9)	Lakkegata	(80,4)	Rommen	(81,1)
Møllergata	(62,7)	Rommen	(70,9)	Gran	(81,1)
Gran	(61,2)	Gran	(68,3)	Gamlebyen	(75,3)
		Stig	(68,1)	Lakkegata	(74,5)
		Møllergata	(68,0)	Stig	(73,8)
		Rosenholm	(66,8)	Skjønnehaug	(71,5)
		Mortensrud	(65,6)	Tiurleiken	(69,2)
				Trosterud	(69,2)
				Møllergata	(67,6)
				Rosenholm	(67,2)
				Lutvann	(67,1)
				Lusetjern	(64,3)
				Veitvet	(63,7)
				Haugen	(61,6)
				Furuset	(61,1)
				Lindeberg	(60,7)

Kilde: Statistisk Årbok for Oslo, ulike årganger

En økende andel av skolene i Oslo har en overvekt av minoritetsspråklige elever. I skoleåret 1997-1998 hadde 7 skoler i Oslo minst 60 prosent fremmedspråklige elever. I 2000 var det 11 skoler, og i 2004 20 kommunale grunnskoler hvor minst 6 av 10 elever var minoritetsspråklige (tabell 3.1). Mens det tidligere nesten utelukkende var skoler i Oslo indre øst som falt i denne kategorien, har det kommet til mange skoler i ytre øst, i takt med den sterke økningen av andelen ikke-vestlige innvandrere i disse bydelene (jf kapittel 2).

Det er skolene i Gamle Oslo som har flest minoritetsspråklige; Vahl, Tøyen og Hersleb har om lag 9 av 10 elever i denne kategorien. I bydelen under ett (etter ny bydelsgrense) var snaut 7 av 10 elever i grunnskolen minoritetsspråklige. Grünerløkka skole har færrest elever med annet morsmål enn norsk og samisk av de ulike skolene i Oslo indre øst (47 prosent i 2003).

Ressurser til skolene

Det er vanskelig å sammenligne ressursinnsatsen på ulike skoler, både på ett tidspunkt og over tid. Innsatsen per elev vil variere med hensyn på en rekke ulike faktorer, slik som antallet elever med tilleggsressurser, spesialklasser og naturligvis antallet elever som trenger særskilt norskopplæring eller morsmålsopplæring. I figur 3.10 og 3.11 har vi tatt utgangspunkt i de kommunale grunnskolene i indre øst og ytre øst som hadde minst 50 prosent minoritetsspråklige elever både i skoleåret 1997/98 og 2004/2005. Den første figuren viser antallet lærertimer til undervisning per elev (omfatter også elever utenfor ordinær undervisning) ved starten av Handlingsprogrammet og i skoleåret 2004/2005, den andre viser antall elever per årsverk for de samme skolene. Disse indikatorene benyttes som indikatorer på ressursinnsats i Utdanningsdirektoratets nettsted for opplysninger om landets skoler (skoleporten.no).

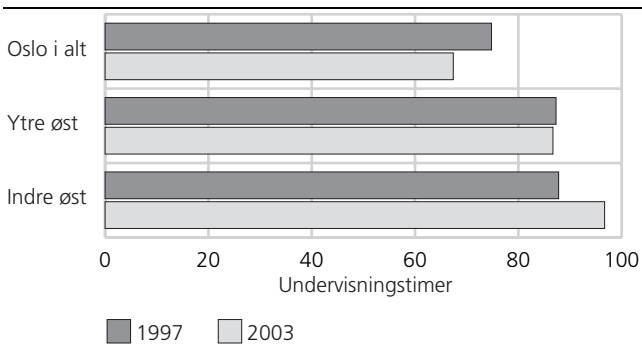
³³ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/skoleetaten/bjxlensxskole/4d1fung03.doc>

³⁴ <http://www.oslo.kommune.no/dok/felles/publ/aarsberetning/arsberet2004/etater/ude/default.asp>

³⁵ <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/>

³⁶ http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Utdanningsetaten/Internett/Dokumenter/arsberetning/elevtall_%20b_gs.xls og egne beregninger

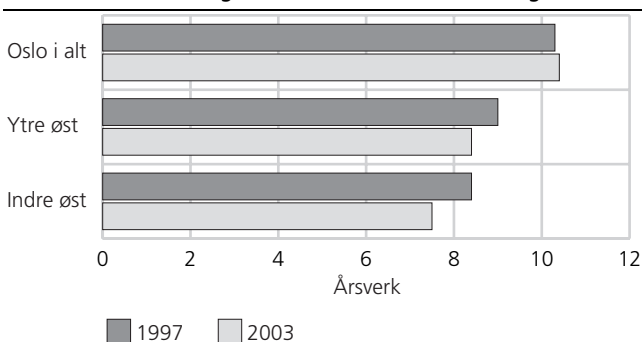
Figur 3.10. Undervisningstimer per elev i kommunale grunnskoler. Gjennomsnitt for grunnskoler i Oslo indre øst og ytre øst med en overvekt av minoritetsspråklige elever¹, sammenlignet med Oslo i alt. 1997/1998 og 2004/2005



¹Omfatter skoler som har mer enn 50 prosent minoritetsspråklige elever både i 1997/1998 og 2004/2005. Indre øst: Vahl, Tøyen, Gamlebyen, Lakkegata, Møllergata og Hersleb. Ytre øst: Bjøråsen, Mortensrud, Rommen, Gran, Stig, Rosenholm og Holmlia. I indre øst 1997/1998 gjelder tallet for Vahl skole skoleåret 1998/1999.

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem

Figur 3.11. Elever per årsverk i kommunale grunnskoler. Gjennomsnitt for grunnskoler i Oslo indre øst og ytre øst med en overvekt av minoritetsspråklige elever¹, sammenlignet med Oslo i alt. 1997/1998 og 2004/2005



¹Omfatter skoler som har mer enn 50 prosent minoritetsspråklige elever både i 1997/1998 og 2004/2005. Indre øst: Vahl, Tøyen, Gamlebyen, Lakkegata, Møllergata og Hersleb. Ytre øst: Bjøråsen, Mortensrud, Rommen, Gran, Stig, Rosenholm og Holmlia. I indre øst 1997/1998 gjelder tallet for Vahl skole skoleåret 1998/1999.

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem

Tabell 3.2. Gjennomsnittskostnad per elev og antall elever per datamaskin med Internett. Grunnskoler i Oslo indre øst og ytre øst med over 2/3 minoritetsspråklige elever. 2003 og 2004

	Gjennomsnittskostnad per elev		Antall elever per datamaskin med internett	
	2003	2004	2003	2004
Indre øst				
Vahl	72 516	95 642	3,1	3,4
Hersleb	80 281	102 923	5,3	3,5
Tøyen	74 762	113 541	11,1	7,9
Gamlebyen	73 952	108 278	9,0	9,0
Lakkegata	77 623	114 426	5,5	2,9
Ytre øst				
Mortensrud	53 842	68 259	24,6	20,7
Rommen	57 959	69 087	10,0	6,1
Gran	62 217	70 370	19,7	4,6
Stig	51 288	60 947	6,9	5,6
Tiurleiken	49 242	67 875	12,4	6,9
Rosenholm	67 323	83 559	6,1	2,7
Trosterud	53 292	62 537	20,5	20,4

Kilde: Kvalitetsportalen, Utdanningsetaten, Oslo kommune

Som forventet brukes det betydelig flere undervisningstimer per elev i "minoritets-skolene" i Oslo indre øst enn i Osloskolene som helhet. Denne forskjellen ser ut til å ha økt. Antall undervisningstimer per elev har falt nokså jevnt i Oslo-skolen fra 1997 til 2004. I Oslo indre øst har undervisningsinnsatsen økt. Det samme gjelder den totale innsatsen av årsverk i forhold til elevtallet. Også her har forskjellen blitt større sammenlignet med Oslogjennomsnittet. I skolene i ytre øst settes det også inn mer ressurser per elev enn gjennomsnittet for Oslo. Innsatsen av årsverk per elev har økt, men ikke innsatsen av undervisningstimer. Dette dekker imidlertid over store forskjeller mellom de ulike skoleslagene. Barneskolene som har en overvekt av minoritetsspråklige gjennom hele perioden i ytre øst (Mortensrud, Stig og Rosenholm) har økt ressursinnsatsen per elev betydelig, og mer enn barneskolene i indre øst. Dette må ses i forhold til antallet minoritetsspråklige elever. Andelen minoritetsspråklige i de nevnte barneskolene i ytre øst økte i gjennomsnitt fra 54,3 til 77,4 prosent i perioden 1997-2004, mens det ikke skjedde store endringer for barneskolene i indre øst.

I gjennomsnitt er kostnadene per elev betydelig større i "minoritetsskoler" i Oslo indre øst enn i ytre øst. Kostnadene ser også ut til å være sterkt økende (tabell 3.2). Kostnadene per elev kan variere på grunn av en rekke forhold, slik som ulikt lønnsnivå blant lærerne, variasjon i bygningsmessige kostnader og mange elever fra språklige minoriteter. Den gjennomsnittlige kostnaden for en elev i de rene barneskolene i Oslo var snaut 71 000 kroner i 2004, i indre øst var kostnaden i gjennomsnitt knapt 102 000 kroner³⁷.

Som vist har midler fra Handlingsprogrammet blant annet blitt brukt til å kjøpe inn IKT-utstyr. I hovedstadens grunnskoler var det i gjennomsnitt 10 elever per datamaskin med Internett i 2004. Alle grunnskolene i Oslo indre øst, med unntak av Vålerenga, lå under dette gjennomsnittet. 8 av 14 grunnskoler hadde færre enn fem elever per datamaskin (Kommunerevisjonen 2005). Skoler med mer enn 2/3 minoritetsspråklige elever ligger noe bedre an i forhold til dekning av pc'er med internett-tilgang enn tilsvarende skoler i ytre øst (tabell 3.2). Forskjellene ser imidlertid ut til å være avtakende, skolene i ytre øst nærmet seg nivået i indre øst fra 2003 til 2004.

Av grunnskolene er elever og foresatte ved Jordal og Vahl blant dem som er mest fornøyd med graden av PC-bruk i arbeidet med fagene. Av de 120 skolene i Oslo var det Jordal skole som hadde flest fornøyde (63 prosent) i 2004, mens den tilsvarende andelen i Oslo som helhet var 23 prosent. Blant elever og foresatte på Vahl var snaut halvparten fornøyde (Kommunerevi-

³⁷Utdanningsetatens årsberetning 2004, se side 67-68 i <http://www.oslo.kommune.no/dok/felles/publ/aarsberetning/arsberet2004/etater/ude/arsberet04.pdf>

sjonen 2005: 16). I tillegg til Handlingsprogrammet må den gode situasjonen ved Vahl og Jordal forstås på bakgrunn av prosjektet "IKT i flerkulturelle skoler" beskrevet tidligere.

Konsekvenser av ressursinnsatsen: Bedre miljø og større læringsutbytte?

Læringsmiljø

I Utdanningsdirektoratets nettsted for opplysninger om skolene (skoleporten.no) inngår resultater fra en undersøkelse i 2004 av elevenes læringsmiljø: Elevinspektørene. Elevinspektørene er en nettbasert spørreundersøkelse hvor elever kan gi sin vurdering av skolen. Hensikten med Elevinspektørene er at elevene skal kunne si sin mening om forhold som er viktige for å lære og for å trives. Fra og med 1/1 2004 ble det obligatorisk for alle skoler å gjennomføre en elevevaluering i 7. og 10. trinn samt grunnkurs på videregående skole. 86 prosent av skolene har deltatt i undersøkelsen.

I Elevinspektørene inngår indekser for 6 dimensjoner ved læringsmiljøet: Motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedvirkning, elevdemokrati og fysisk læringsmiljø. I tillegg vises fordelinger på delskårer under hver dimensjon³⁸. Alle indeksene varierer fra 1 til 4, jo høyere verdi jo mer positivt er resultatet.

En analyse som er foretatt av Elevinspektørene tyder på at ressursinnsatsen har lite å si for læringsmiljøet i grunnskolen. Dette gjelder forhold som antall elever per årsværk, antall elever per pc og utgifter til materiell og utstyr per elev. Men det ser ut til at tilfredshet med det fysiske skolemiljøet avtar når antall elever per pc øker. En høy andel minoritets elever med særskilt undervisning i norsk har en negativ effekt på trivsel i forhold til medelever (Helland og Næss 2005).

Hovedinntrykket fra elevenes egen vurdering av læringsmiljøet gjennom Elevinspektørene er at miljøet er om lag like bra i skolene i Oslo indre øst som ellers i Oslo (tabell 3.3). På noen områder kommer skolene med flest minoritetsspråklige elever bedre ut enn gjennomsnittet. Tilfredsheten med det fysiske læringsmiljøet ser ut til å være større; også elevdemokratiet får relativt godt skussmål i disse skolene. Unntaket fra den positive tendensen er graden av mobbing. 3 av de 5 skolene i indre øst med en overvekt av minoritetsspråklige elever har en skåre som er klart under gjennomsnittet for byen.

En spørreundersøkelse om mobbing på skole eller skolevei gjennomført i 2000-2001 viste at flere 15-16-åringer var utsatt for mobbing i Oslo indre øst enn i andre deler av Oslo (Grøtvedt og Gimmedstad 2002: 41-42).

Tabell 3.3. Indekser for kvaliteten på læringsmiljø i 7. klassetrinn. Gjennomsnitt for grunnskoler i Oslo indre øst¹ sammenlignet med alle offentlige grunnskoler i Oslo. 2004

	Indre øst	Indre øst, >60 prosent minoritets-språklige ²	Oslo
Motivasjon	2,9	3,1	3,0
Trivsel	3,2	3,3	3,2
Mobbing	3,4	3,3	3,5
Elevmedvirkning	1,9	2,0	1,9
Elevdemokrati	2,7	2,9	2,7
Fysisk læringsmiljø	2,6	2,8	2,5

¹Sagene skole er ikke med i undersøkelsen. Tall for Vahl skole på motivasjon og elevdemokrati er ikke oppgitt

²Lakkegata, Tøyen, Vahl, Gamlebyen og Møllergata
Kilde: Elevinspektørene (skoleporten.no)

Resultatene for 10. klassetrinn (Hersleb, Sinsen og Bjølsen. Jordal skole deltok ikke) gir i hovedsak det samme bildet som ovenfor; det er ingen store forskjeller i egenvurdert læringsmiljø mellom skolene i Oslo indre øst og ellers i byen. På ett område kommer ungdomsskolene i indre øst bedre ut enn gjennomsnittet, nemlig i forhold til elevmedvirkning. Blant annet opplever elevene i indre øst i større grad at det er mulig for dem å være med og velge arbeidsmåter i fagene (tall ikke vist).

Karakterer

Utviklingen i karakternivået er en av flere indikatorer på læringsutbyttet i skolene. Hvor mye ulike trekk ved skolene har å si for læringsutbyttet er omdiskutert. Antall elever per lærer har i de fleste undersøkelser ikke vist seg å ha noen nevneverdig effekt. Men noen undersøkelser har funnet moderate effekter av klassestørrelse i barnehagen og på de tidligste barne-skoletrinnene, og økte skoleressurser kan ha større betydning for svake elever enn for andre (Healy og Coté 2001, Hægeland mfl. 2004). I norsk sammenheng finner Hægeland mfl. (2004) at lærerressursene har betydning for avgangskarakterene i ungdomsskolen, men at effekten ikke er særlig stor. I skoler med mange undervisningstimer per elev gjør elevene det litt bedre enn i skoler med relativt få undervisningstimer. Derimot ser det ikke ut til at forskjeller med hensyn på lærernes kvalifikasjoner har nevneverdig betydning.

En rekke undersøkelser viser at hvor aktive og engasjerte foreldrene er i barnas skolegang påvirker hvor godt barna gjør det. Barn gjør det bedre på skolen når skolen og foreldrene går sammen om å støtte barnas læringsprosess (Healy og Coté 2001: 92). Også evalueringen av Reform 97 understreker betydningen av et sterkt foreldreengasjement i skolen, og at kvaliteten på hjem-skolerelasjonen varierer svært mye. "Her er det eit stort potensiale for å skape ein betre skole" (Haug 2003: 85, jf også Nordahl 2004).

En viktig side ved skolemiljøet er hvordan elevmassen er sammensatt. Elever som går på skoler med en relativt høy konsentrasjon av flinke elever gjør det

³⁸ Det er visse regler for hva som kan publiseres fra Elevinspektørene i Skoleporten.no. Fordeling på indeks vises ikke hvis samlet elevtall er mindre enn 5. Fordeling på delskår vises ikke hvis samlet elevtall er mindre enn 12.

bedre enn elever som går på skoler hvor det er færre slike elever (Øzerk 2003: 51-58, Grøgaard 2002). En segregasjon av skolesvake elever kan bidra til å forsterke den sosiale ulikheten i læringsutbytte.

Foreldrenes utdanningsnivå har definitivt størst betydning for hvor godt barn gjør det på ungdomsskolen (Hægeland mfl. 2004). Også familiestruktur og økonomiske ressurser har en selvstendig betydning, "alt annet likt". Blant annet har barn av skilte og separerte foreldre betydelig færre grunnskolepoeng enn barn av gifte foreldre.

Betydningen av familiebakgrunn og andre faktorer som skolen i liten grad kan påvirke gjør at det ikke bør forventes sterke effekter på karakternivået av skolesatsingen i indre øst. I analyser av endringer i karakternivået for ulike skolekohorter bør det kontrolleres for endringer i elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. At sosioøkonomiske forhold og elevenes familiebakgrunn har så stor betydning, betyr imidlertid ikke at skolemiljøet er uten virkning. Flere undersøkelser viser betydningen av forskjellige trekk ved skolens kultur og miljø som skole/hjemsamarbeidet, elevenes og rektorernes sans for et "akademisk klima" og et godt vennskap mellom elevene (Øzerk 2003, Nordahl 2004). På grunnlag av ulike undersøkelser framhever Øzerk (2003: 85) "...skolens sosiale klima, lærernes høye forventninger til elevene og lærernes fokusering på skolebasert læring eller lærernes akademisk-rettete orientering..." som viktige for elevenes skoleprestasjoner.

Det eksisterer ikke forskning som viser utviklingen av karakternivået for skolene i Oslo indre øst, hvor det samtidig kontrolleres for endringer i elevsammensetning og andre forhold som kan påvirke karakterene. Kommunerevisjonen i Oslo har utarbeidet en rapport om ungdomsskole-elevs kompetansenivå i Oslo, hvor utviklingen over tid også belyses (Kommunerevisjonen i Oslo 2004). Nærmere bestemt tar de for seg standpunkt- og eksamenskarakterene i basisfagene engelsk, matematikk og norsk for perioden 2001-2004.

De gjennomsnittlige standpunktkarakterene i disse fagene i de fire ungdomsskolene i Oslo indre øst ligger klart lavere enn gjennomsnittet for Oslo (tabell 3.4). Utviklingen fra 2001 til 2004 er heller ikke spesielt positiv (her sammenlignes gjennomsnittet for to og to år (2001-2002, 2003-2004) for å unngå at tilfeldige hopp fra ett år til et annet preger resultatet i for stor grad). Tre av fire indre øst-skoler har en karakterutvikling som er under gjennomsnittet for byen. Hvis vi imidlertid fokuserer på de to skolene i indre øst med den høyeste andelen elever som får særskilt norskopplæring (Jordal og Hersleb) er den samlede utviklingen for disse to skolene på samme nivå som andre skoler hvor relativt mange får særskilt norskopplæring. Hersleb er dessuten vanskelig å sammenligne med andre ungdomsskoler, siden

andelen med særskilt norskopplæring er svært høy. Hersleb er den eneste skolen i Oslo hvor denne andelen overskrider 50 prosent (75,1 prosent i gjennomsnitt for 2001-2004, nesten 30 prosentpoeng mer enn nummer to og tre på lista, Jordal og Holmlia).

Et problem med bruken av standpunktkarakterer er at lærerne på de ulike skolene kan bruke karakter skalaen forskjellig. Eksamenskarakterene gir et bilde av elevenes kompetansenivå som er basert på en ekstern og uavhengig vurdering. Når standpunktkarakterene justeres for avvik i forhold til eksamenskarakterer øker forskjellen mellom skolene i Oslo indre øst og gjennomsnittet for byen (tabell 3.5). Skolene som kommer dårligst ut er, ved siden av skolene i indre øst (unntatt Sinsen), skoler i ytre øst: Gran, Rommen og Grorud-dalen. De høyeste karakterene oppnås som ventet i ytre og indre vest; fire ungdomsskoler har mer enn 4 i justert standpunkt: Ris, Nordberg, Uranienborg og Majorstua.

Disse karakterforskjellene, og utviklingen over tid, er imidlertid ikke korrigert for forskjeller i elevsammensetning. I den omtalte rapporten fra Kommunerevisjonen gjøres det et forsøk på å justere standpunktkarakterene for to egenskaper, i tillegg til eksamensresultatene: Utdanningsnivået i bydelen skolen sogner til, og andelen elever med særskilt norskopplæring. Justeringen er basert på estimater av effekten av disse variablene i en multivariat regresjonsanalyse. Denne enkle justeringen reduserer forskjellen mellom skolene i Oslo indre øst og de andre skolene i byen betydelig. Hersleb beveger seg fra å være skolen med dårligst karakternivå til å være en skole på nivå med gjennomsnittet i byen. Analysen gir i liten grad grunnlag for å anta at skolene i Oslo indre øst skulle ha dårligere kvalitet enn skolene andre steder i byen. Justeringen av karakternivået er basert på en enkel modell med betydelige svakheter, blant annet er det ikke benyttet utdanningsdata på individnivå, bare område-nivå. Resultatene stemmer imidlertid godt med den langt mer omfattende og sofistikerte analysen til Hægeland mfl. (2004). I landsmålestokk viser det seg at nær 2 av 3 skoler mister sin plassering blant de 10 prosent beste når det kontrolleres for familiebakgrunn. Mange av de tilsynelatende beste skolene faller på ranglisten når det tas hensyn til at elevene har velutdannede og rike foreldre. I denne undersøkelsen kontrolleres det for en lang rekke faktorer som ikke inngår i den enkle analysen som Kommunerevisjonen har utarbeidet. Disse faktorene omfatter blant annet familiestruktur og om foreldrene har opplevd arbeidsledighet eller mottatt sosialstønad/uførepensjon. Blant skoler som tar lange skritt oppover på rangstigen, er foreldrenes arbeidsledighet, sosialstønad og uførepensjon blant de variablene som betyr mest for oppgraderingen av karakternivået (Hægeland mfl. 2004: 48). I forhold til skolene i Oslo indre øst er det grunn til å tro at slike variable vil være av særlig stor betydning, siden vi her finner mange tilfeller av sosialhjelp og andre problemer blant foreldrene. Det samme gjelder familiestruktur.

Tabell 3.4. Gjennomsnittlige standpunktkarakterer i engelsk, matematikk og norsk som førstespråk 2001-2004, for ungdomsskoler i Oslo indre øst sammenlignet med Oslo i alt¹

Skoler	Gjennomsnittlige standpunktkarakterer	Endring 2001-2004
Sinsen	3,72	-0,13
Bjølсен	3,68	-0,06
Jordal	3,48	0,05
Hersleb	3,38	0,01
Oslo indre øst	3,57	-0,03
Alle skoler i Oslo	3,80	0,04

¹Endringen over tid er beregnet som avvik mellom gjennomsnittet for 1. Avgangskullene 2002/2003 og 2003/2004 og 2. Avgangskullene 2000/2001 og 2001/2002. 3 av i alt 46 ungdomsskoler i Oslo er ikke med i undersøkelsen

Kilde: Kommunerevisjonen i Oslo, Forvaltningsrevisjonsrapport 25/2004

Tabell 3.5. Gjennomsnittlige standpunktkarakterer i engelsk, matematikk og norsk som førstespråk 2001-2004, justert for a)avvik i forhold til eksamenskarakterer, b)avvik i forhold til eksamenskarakterer, foreldrenes utdanningsnivå og andel elever med særskilt norskopplæring. Ungdomsskoler i Oslo indre øst sammenlignet med Oslo i alt¹

Skoler	a) Justert i forhold til eksamensresultater	b) Justert i forhold til eksamen, utdanningsnivå og norskopplæring
Sinsen	3,5	3,3
Bjølсен	3,1	2,9
Jordal	3,1	3,1
Hersleb	3,0	3,2
Oslo indre øst	3,2	3,1
Alle skoler i Oslo	3,5	3,2

¹ 3 av i alt 46 ungdomsskoler i Oslo er ikke med i undersøkelsen.

Kilde: Kommunerevisjonen i Oslo, Forvaltningsrevisjonsrapport 25/2004

Ferdigheter i lesing og matematikk

Nasjonale prøver er landsomfattende kartlegginger av elevenes grunnleggende ferdigheter i skriving, lesing, matematikk og engelsk. De ble første gang gjennomført i 2004. En del av resultatene er offentliggjort av Utdanningsdirektoratet (skoleporten.no). Her offentliggjøres imidlertid ikke resultatene når færre enn 90 prosent av elevene på skolen har gjennomført prøven. I forhold til matematikkoppgavene er det flere skoler i Oslo som ikke når grensen for offentliggjøring. Resultatene for lesing på 10. trinn viser stor spredning mellom skolene i Oslo indre øst, fra skoler som har leseferdigheter på linje med landsgjennomsnittet til skoler som ligger langt under dette nivået (tabell 3.6). For skoler i ytre øst med en høy andel elever som mottar særskilt norskopplæring (minst ¼) er lese-resultatene også gjennomgående dårligere enn landsgjennomsnittet, mens spredningen i resultatene ser ut til å være noe mindre. I tolkningen av disse resultatene må en være oppmerksom på at det kan være tilfeldige svingninger fra ett år til et annet.

For prøvene i matematikk er få resultater fra skolene i Oslo indre øst offentliggjort. Sammen med skolene i ytre øst ser det også her ut til at resultatene er noe under landsgjennomsnittet.

I Oslo har det flere ganger de siste årene blitt gjennomført kartlegginger av leseferdighetene i ulike skoleslag. Hensikten med disse prøvene er å skille ut elevene som har behov for ekstra oppfølging. Her benyttes begrepet "kritisk grense", som refererer til den gruppen av elever som i standardiseringen av leseprøvene har de 15-20 prosent svakeste resultatene på en eller flere delprøver. Denne gruppen omtales som "bekymringsgruppen" (Utdanningsetaten 2004). I 2003 skåret 18 prosent av alle elevene på 2. trinn under kritisk grense, og 38 prosent av elevene med norsk som andrespråk. Elever som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge opplæring i norsk, følger læreplan i norsk som andrespråk for språklige minoriteter. Blant elever med norsk som førstespråk er det også en del minoritetsspråklige elever, i 2003 utgjorde de en av fem elever på 7. trinn. I alt var det snaut 4 av 10 elever på 7. klassetrinn som skåret under kritisk grense for leseferdigheter i 2003, blant elever med norsk som andrespråk hele 73 prosent. Denne andelen beskrives som "...urovekkende høy" (Utdanningsetaten 2004).

Utviklingen i leseferdighetene de siste to årene har imidlertid vært positiv. En målrettet innsats ble satt inn i Oslo fra høsten 2002 for å bedre elevenes leseferdighet, både med hensyn på kompetanseutvikling og for å styrke de minoritetsspråklige elevenes lese-, skrive- og språkopplæring. På skolene med flest minoritetsspråklige ble det fra 2002 til 2004 betydelig færre elever på 2. årstrinn med behov for ekstra oppfølging (tabell 3.7). Utviklingen ser ut til å ha vært særlig gunstig i Oslo indre øst. På 7. trinn er det imidlertid fremdeles mange elever med norsk som andrespråk som tilhører "bekymringsgruppen". På de mest innvandrerpregede skolene gjelder dette godt over halvparten av elevene, både i indre og ytre øst. Samtidig er det betydelige forskjeller mellom skolene, variasjonsbredden for "bekymringsgruppen" strekker seg fra 22 til 96 prosent. Dette kan skyldes tilfeldigheter og forskjeller i elevsammensetning, men variasjonsbredden peker også på den mulige betydningen av ressursinnsats og ulike pedagogiske tilnærminger. Resultatene på Vahl skole i bydel Gamle Oslo er spesielt imponerende, tatt i betraktning at ingen andre skoler i Oslo har et så sterkt innslag av minoritetsspråklige. Vahl skole ble i 2005 utnevnt til demonstrasjonsskole av Utdanningsdirektoratet. I begrunnelsen ble Vahl framhevet som et "fyrtårn" for flerkulturelle skoler. Skolen har blant annet utviklet en egen modell for å integrere språkopplæringen på flere ulike læringsarenaer, og gjort aktiv bruk av skolebiblioteket.

God leseferdighet er en av de viktigste ressursene som personer i dagens samfunn kan erverve seg. Lesekompetanse er nødvendig for å tilfredsstille kravene fra et stadig mer "leseintensivt" arbeidsliv, og for å kunne fungere som en aktiv deltaker i samfunnslivet. Majoriteten av innvandrere fra Pakistan, Somalia og Vietnam, bosatt i Oslo og Akershus, har ifølge en nylig under-

søkelse av leseferdighet "„bekymringsfullt svake leseferdigheter" (Gabrielsen og Lagerstrøm 2005: 6). Resultatene fra den internasjonale kartleggingen av leseferdigheter blant 10-åringer (PIRLS) viser også store forskjeller mellom elever med minoritetsbakgrunn og andre elever. Ingen av de 22 andre landene i undersøkelsen hadde like store forskjeller mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige 10-åringer som Norge (Gabrielsen og Lagerstrøm 2005, med henvisning til Wagner 2005).

Tabell 3.6. Resultater for nasjonale prøver i lesing og matematikk for 10. klassetrinn, 2004. Ungdomstrinn i Oslo indre øst og utvalgte ungdomstrinn i ytre øst (minst 1/4 elever som mottok særskilt norskopplæring 2001-2004)¹

	Lesing 10. trinn	Matematikk 10. trinn
Indre øst		
Sinsen	50	:
Bjølsten	33	44
Jordal	:	:
Hersleb	13	:
Ytre øst		
Haugerud	40	46
Gran	46	45
Haugenstua	38	40
Rommen	43	35

¹Viser elevenes gjennomsnittlige resultat fra nasjonal prøve i lesing og matematikk for 10. trinn. Resultatene er standardisert i form av en T-skåre. På T-skåren er gjennomsnittet for alle skolenes resultat satt til 50 poeng, mens et standardavvik er satt til 10 poeng. 2/3 av skolene ligger mellom 40 og 60 poeng. Det oppfordres til forsiktighet i tolkningen av resultatene. Resultatene for enkeltskoler for et enkelt år er sårbare i forhold til statistisk tilfeldighet, og de nasjonale prøvene ble gjennomført for første gang våren 2004

Kilde: Skoleporten.no

Tabell 3.7. Leseferdigheter i grunnskolen, 2.trinn 2002 og 2004, 7. trinn 2004. Andel under kritisk grense, for utvalgte grunnskoler i Oslo indre øst og ytre øst¹

	2.trinn, 2002	2.trinn, 2004	7.trinn 2004, totalt	7.trinn 2004, norsk som andrespråk
Indre øst				
Vahl	21	21	25	22
Tøyen	51	17	60	68
Gamlebyen	37	30	50	51
Lakkegata	58	7	77	96
Møllergata	73	17	47	68
Ytre øst				
Mortensrud	48	39	56	64
Rommen	48	31	75	96
Gran	36	39	72	82
Stig	42	18	26	25
Tiurleiken	51	27	54	79
Rosenholm	46	19	52	69
Trosterud	31	5	27	57

¹ Begrepet "kritisk grense" refererer til den gruppen av elever som i standardiseringen av leseprøvene hadde de 15-20 prosent svakeste resultatene på en eller flere delprøver.

Kilde: Utdanningssetaten, Oslo kommune: Kvalitetsportalen og Utdanningssetaten, Oslo kommune: Innsats nytter (2003)

En analyse av Osloprøven, en kartlegging av leseferdighet blant 10.klassinger i Oslo, viser at 92 prosent av dem som har to utenlandsfødte foreldre snakker et annet språk enn norsk hjemme mesteparten av tiden. Andrespråkslesere leser gjerne noe langsommere og forstår mindre enn førstespråkslesere, blant annet fordi ordforrådet er mindre³⁹.

3.4.6. Utviklingstrekk i videregående skole

I 2004 var det registrert 1993 elever ved de fire videregående skolene som er lokalisert i Oslo indre øst, og som mottok penger fra Handlingsprogrammet. Tre av disse skolene har hovedsakelig yrkesfaglige studieretninger. Siden tiltakene som er satt inn i de videregående skolene har lagt stor vekt på å forbedre det sosiale og fysiske miljøet, skal vi her legge hovedvekten på dette. Vi vil også komme noe inn på utviklingen i karakterer, og på andelen unge som ikke er under utdanning/ikke har gjennomført videregående.

Miljø

I forrige avsnitt ble det vist tall fra *Elevinspektørene*, den nettbaserte undersøkelsen av hvordan elevene opplever sitt læringsmiljø. Tilsvarende indikatorer på et godt læringsmiljø finnes også for grunnkurselevne i den videregående skolen. En gjennomgang av disse indikatorene viser ingen nevneverdige forskjeller i læringsmiljø når gjennomsnittet for skolene i indre øst sammenlignes med gjennomsnittet for byen som helhet (skoleporten.no, tall ikke vist). Her som ellers i byen trives elevene godt og er sjelden utsatt for mobbing, samtidig som elevene opplever at det er lite rom for medvirkning i skolehverdagen. På tre av de fire videregående skolene det imidlertid misnøye med noen sider ved det fysiske læringsmiljøet. Andelen som er fornøyd med skolebygget og skolens uteområder er forholdsvis lave på de videregående skolene Elvebakken, Sandaker og Sofienberg.

Dette bekreftes i brukerundersøkelser gjennomført av MMI i 2003 og 2004 i alle de videregående skolene i Oslo. Også ifølge disse undersøkelsene er misnøyen med kvaliteten på skolebyggene større blant elever og foresatte i Oslo indre øst enn andre steder i byen⁴⁰ (se nedenfor).

MMI-undersøkelsen i 2003 omfattet bare elevene i den videregående skolen, mens undersøkelsen i 2004 også omfatter foresatte med barn under 18 år. Antallet intervjuer per skole er lavt, i 2003 gjennomsnittlig ca. 50 intervju per skole. I nedenstående tabell (3.8) har vi derfor tatt gjennomsnittet av svarandelene i 2003 og

³⁹ http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Utdanningsetaten/Internett/Dokumenter/rapport/Rapport_Osloprov_en2003.doc

⁴⁰ Det er grunn til å tro at vurderingen av Elvebakken skole har endret seg etter at skolen ble totalrehabiliteret. "Nye" Elvebakken ble offisielt åpnet 3.november 2005

2004 for å få noe større statistisk sikkerhet. I undersøkelsen skal elever og foresatte vurdere hvor godt en rekke utsagn passer for skolen på en skala fra 1 til 5. I tabellen er verdiene 1-2 karakterisert som "dårlig" og 4-5 som "god".

Ved siden av en relativt lav vurdering av skolebyggenes kvalitet, er det også noe større misnøye med opplæringen. I gjennomsnitt er det litt over halvparten av elever og foresatte som gir en god vurdering av "tilpasset opplæring" i indre øst. I denne vurderingen inngår spørsmål om elevene får hjelp når de trenger det, om arbeidsmåten er passende, om elevene får være med og velge hvordan de skal arbeide og om arbeidsoppgavene er vanskelige nok. For andre sider ved skolemiljøet er det små forskjeller mellom skolene i Oslo indre øst og byen forøvrig. Elevene trives godt, er sjelden utsatt for mobbing, vold og rasisme og vurderer bruken av pc i undervisningen like positivt som andre skoler. I forhold til mobbing fra medelever og opplevelsen av trygghet ser det ut til at situasjonen på Elvebakken og Foss er bedre enn gjennomsnittet for byen. På spørsmålet om elevene føler seg trygge på skolen bruker hele 98 prosent av elevene på Elvebakken og Foss de to høyeste trinnene på vurderingskalaen, og i forhold til mobbing fra andre elever mener samtlige intervjuede på de to skolene at situasjonen er god. På Sofienberg og Sandaker er trygghetsfølelsen noe lavere, her vurderer snaut 8 av 10 elever tryggheten som god, mens problemene relatert til mobbing avviker lite fra andre skoler.

Det er vanskelig å kvantifisere utviklingen over tid. En skole som Elvebakken hadde tidligere et tøft skolemiljø (Vindedal og Stovner 2003), og satte i verk tiltak for å møte dette (miljølærer, ravnjetjeneste mm) med midler fra Handlingsprogrammet. Skolen ser nå ut til å ha et tryggere skolemiljø enn det som er vanlig ellers i Oslo. Hvor mye Handlingsprogrammet har betydd for denne utviklingen er umulig å avgjøre; som tidligere nevnt opplever både Elvebakken og andre skoler i indre øst at midlene har bidratt til en positiv utvikling (Vindedal og Stovner 2003). Imidlertid vil også flere andre forhold påvirke skolemiljøet, ikke minst endringer i elevmassens sammensetning. For eksempel har Elvebakken de siste årene fått langt færre minoritetsspråklige elever enn de har hatt tidligere. En medvirkende årsak er endringen i studiestrukturen, med nedleggelsen av helse- og sosialfaglig studieretning og opprettelsen av medier og kommunikasjon. Samtidig har søkermassen til alle studieretningene blitt utvidet, og det er økende krav til poengsum for å komme inn (Hernwall og Vestby 2005).

Tabell 3.8. Andel elever og foresatte som gir en god vurdering av ulike forhold ved videregående skoler i Oslo indre øst, sammenlignet med alle skoler i Oslo. Gjennomsnitt 2003-2004¹

	Elvebakken	Foss	Sofienberg	Sandaker	Indre øst	Oslo
Trivsel	87	85	77	89	85	89
Tilpasset opplæring	61	57	49	53	55	64
Mobbing, vold og rasisme	90	91	83	83	87	89
Kvalitet på skolebygg	32	60	33	42	42	56
Bruk av IKT	51	20	35	41	37	35

¹ 2003 ble spørsmålene bare stilt til elever, i 2004 også til foresatte.

Kilde: Utdanningssetaten, Oslo kommune (Kvalitetsportalen)

Karakterer

Karakterutviklingen i de videregående skolene er spesielt vanskelig å tolke, siden de videregående skolene i prinsippet kan ta imot elever fra hele byen. Inntakssystemet for de videregående skolene har endret seg i løpet av perioden vi her er opptatt av. I 1994 ble det innført et system der søkerne ble rangert etter karakterer, men hvor det ble gitt fortrinn til elever som søkte på en skole i sin bostedsregion. I 1997 ble det innført en ordning med "fritt skolevalg", hvor karakterer fra grunnskolen skulle være det eneste grunnlaget for rangering av søkerne. I 2005 ble det igjen vedtatt å innføre et blandingssystem, skoleplassene skal tildeles på grunnlag av både bosted og karakterer. Mange av elevene bosatt i Oslo indre øst går på videregående skoler utenfor bydelen. En stor andel østkantelever med lav sosial bakgrunn går på Sogn videregående (Hansen 2005). Fra 1993 til 2003 sank segregeringen etter bydelstilthørighet i de videregående skolene. Elever fra ulike bydeler går i økende grad på de samme skolene. Derimot har segregeringen etter sosial bakgrunn vært omtrent uendret. Ordningen med fritt skolevalg ser ikke ut til å ha endret på dette. Elever med gode karakterer fra Oslo indre øst, ofte med akademisk familiebakgrunn, velger å gå på noen av de mest attraktive vestkant-skolene, samtidig som noen østkantskoler også er populære blant vestkantelever (Foss, Lambertseter). Det er imidlertid klare grenser for integrering: vestkantelever med mindre gode karakterer ser heller ut til å velge privatskoler enn "degraderingen" ved å gå på en østkantskole, og østkantelever med gode karakterer unngår de mest "typiske" vestkant-skolene Berg og Fagerborg (Hansen 2005).

I gjennomsnitt er karakternivået for de 4 videregående skolene i Oslo indre øst lavere enn gjennomsnittet for Oslo, men variasjonene er betydelige både mellom skolene og mellom de forskjellige linjene. Foss skole, som er en populær skole som trekker til seg elever med gode karakterer fra hele Oslo, har de høyeste karakterene. En gjennomgang av utviklingen i karakternivået fra skoleåret 1998/1999 til 2003/2004 for noen av de største linjene viser ingen entydig tendens på

linjenivå (tall ikke vist⁴¹). Nivået har nærmet seg Oslo-gjennomsnittet i noen fag (formgivningsfag, VKII, elektrofag, VKI), mens det har sunket i andre fag (allmennfag og helse- og sosialfag, VKII). På skolenivå er det imidlertid tydelig at karakternivået i allmennfag på Foss skole har steget betydelig, og gjennomgående er også karakternivået på Elvebakken for oppadgående. Gjennomsnittskarakterene for alle elever for alle fag (standpunkt) økte med 8 prosent fra 2002 til 2004. Særlig ser det ut til at matematikk- og engelskkunnskapene på grunnkurset har blitt bedre⁴².

Frafall og gjennomføringsevne i videregående utdanning
Frafall i videregående opplæring kan være et problem, avhengig av hva som ligger bak. At elevene slutter er ikke nødvendigvis et stort problem hvis de i stedet velger jobb eller annen utdanning, men flertallet som slutter går til arbeidsledighet (Markussen og Sandberg 2005). Som Markussen og Sandberg (2005: 11) understreker, kan lange ledighetsperioder i så ung alder bli starten på en langvarig marginalisering i forhold til arbeidslivet. Det kan oppstå kjeder av uheldige omstendigheter. Også andre undersøkelser viser at frafall i skolen øker risikoen for arbeidsledighet (Pedersen 1996).

Det er et høyere frafall i videregående skole blant elever med innvandrerbakgrunn enn blant elever fra majoritetsbefolkningen. Dette har blitt vist i flere undersøkelser. Av elever som begynte på videregående opplæring i 1997 hadde 21 prosent avbrutt opplæringen 5 år seinere. Blant elever med innvandringsbakgrunn var andelen 37 prosent. Elever med afrikansk bakgrunn kom spesielt dårlig ut. Gutter med innvandrerbakgrunn hadde en lavere gjennomføringsandel enn jentene (Dzamarija og Kalve 2004, Tronstad 2004). En sammenligning med 1994-kullet viste en forbedring for elever med innvandrerbakgrunn på de allmennfaglige studieretningene.

I en undersøkelse avgrenset til Oslo og 6 andre fylker i Østlandsregionen ble det vist at forskjeller i frafall (i overgangen fra 10. klasse til videregående opplæring) reduseres når det tas hensyn til at flere av elevene med ikke-vestlig bakgrunn har foreldre som ikke er i arbeid. Forskjellene forsvinner når det kontrolleres for foreldrenes utdanningsnivå. Flere av elevene med ikke-vestlig bakgrunn enn elever fra majoritetsbefolkningen har foreldre med lavt utdanningsnivå (Lødding 2003). Analysen viser også at når far er i arbeid avtar sannsynligheten for at elevene velger norsk som

andrespråk, kontrollert for faktorer som år i norsk grunnskole og gjennomsnittlig karakternivå. Dette understreker betydningen av å se de utdanningspolitiske tiltakene i en større sammenheng; familiens integrasjon i det norske samfunnet påvirker hvordan elevene gjør det på skolen.

En mer omfattende analyse av det samme skolekullet, fulgt fra de gikk ut av grunnskolen våren 2002, viste at sannsynligheten for å befinne seg utenfor videregående opplæring etter 2 ½ år var høyere når elevene var ikke-vestlige innvandrere (kontrollert for en rekke andre variable). Derimot var det ikke større sannsynlighet for at etterkommerne (2. generasjon) befant seg utenfor videregående opplæring (Markussen og Sandberg 2005).

Også en rekke andre forhold påvirker sannsynligheten for frafall i videregående opplæring. Elevenes hjemmebakgrunn har betydning. Ungdom som har opplevd ulike former for foreldrefravær (ikke bodd sammen med begge foreldrene under deler av oppveksten) dropper i større grad ut av den videregående skolen enn annen ungdom (Pedersen 1996, Markussen og Sandberg 2005).

På bakgrunn av det ovenstående er det naturlig å forvente et større frafall i videregående utdanning blant elever bosatt i Oslo indre øst, og at færre unge til enhver tid er under utdanning. Relativt mange elever i denne delen av Oslo har foreldre med innvandrerbakgrunn og lavt utdanningsnivå. Blant barnefamiliene er det også en høy andel enslige forsørgere. I dag går nesten alle elever som avslutter grunnskolen på våren over i videregående utdanning samme høst. I 2003 gjaldt dette 97 prosent av elevene. I bydelene i Oslo indre øst er andelen noe lavere, men også her godt over 90 prosent. Bydel Gamle Oslo hadde lavest andel elever som gikk over i videregående opplæring samme år som grunnskolen blir avsluttet (93 prosent).

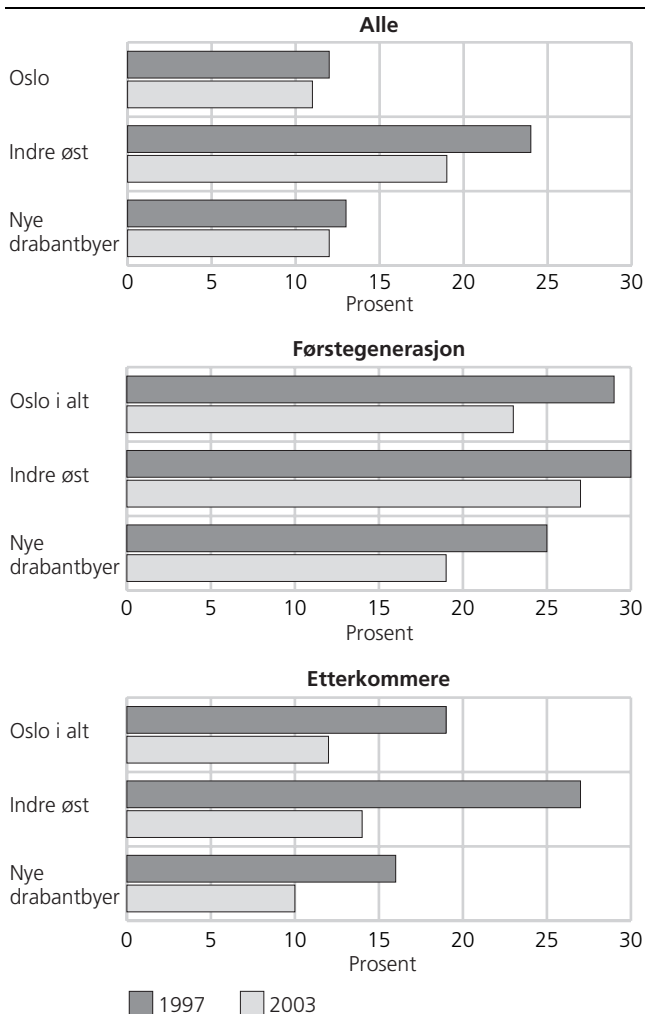
Snaut en av fem i aldersgruppen 16-18 år, bosatt i Oslo indre øst, var ikke under utdanning per 1.10. 2003 (figur 3.12). Dette var en forbedring med 5 prosentpoeng siden 1997. Oslo indre øst har nærmet seg gjennomsnittet for byen, mens andelen i de nye drabantbyene skilte seg lite fra byen som helhet, både i 1997 og 2003. Som ventet er det flest blant første-generasjonsinnvandrerne som ikke er under utdanning, i Oslo indre øst vel en av fire i 2003. For denne gruppen har det også skjedd små endringer over tid, og utviklingen har vært mer positiv i de nye drabantbyene. Blant etterkommerne, personer født i Norge av to foreldre fra ikke-vestlige land, ser det ut til at betydelig færre står utenfor utdanningssystemet enn tidligere. I Oslo indre øst ble andelen blant etterkommerne som ikke er under utdanning om lag halvert fra 1997 til 2003, og skiller seg nå lite fra byen som helhet.

⁴¹ Tall hentet fra websidene til utdanningssetaten i Oslo kommune, <http://www.utdanningssetaten.oslo.kommune.no/utdanningsstatistik/>. Karakterene for 2003/2004 ligger her:

http://www.utdanningssetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Utdanningssetaten/Internett/Dokumenter/arsberetning/karaktergjennomsnitt_vgs.xls

⁴² <http://www.utdanningssetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Utdanningssetaten/Internett/Dokumenter/dokument/satsningsomrader/der/elrapport%20elvebakken.pdf>

Figur 3.12. Andel i aldersgruppen 16-18 år som ikke er under utdanning, for utvalgte bydeler i Oslo. 1.10 1997 og 1.10 2003. Alle 16-18 år, første generasjons innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn og etterkommere med ikke-vestlig landbakgrunn. Prosent



Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Når det er flere som ikke er under utdanning blant de ikke-vestlige innvandrerne skyldes det i hvert fall tre forhold (Fauske og Øia 2003: 149): Noen innvandrerdommer forsvinner for norske skolemyndigheter i grunnskolen, det kan være dem som kommer til Norge som 10- eller 15-åringer, som aldri begynner på skolen eller tas ut av skolen. For det andre forsvinner litt flere innvandrerdommer ut ved overgangen fra grunnskole til videregående skole, og for det tredje er det høyere frafall i den videregående opplæringen.

Forskjellene mellom øst og vest skyldes ikke bare forskjeller i hvor innvandrerdommer er bosatt. Dette kan være lett å glemme. Innvandrerdommer i indre øst skiller seg lite fra innvandrerdommer i byen som helhet, det er blant de "norske" vi finner de største forskjellene. 27 prosent av 16-18-åringene i Oslo indre øst hadde norsk landbakgrunn i 2003. Av disse var det 14 prosent som stod utenfor utdanningssystemet, mer enn tre ganger så mange som i ytre vest. Forskjellen var riktignok enda større i 1997 (vedleggstabell A3.1).

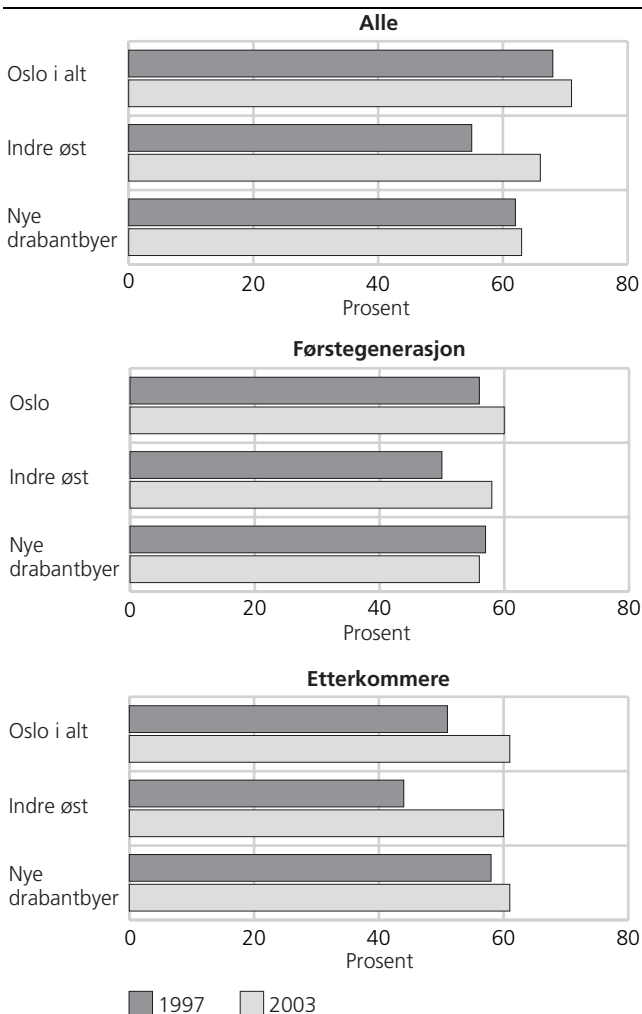
En inndeling etter kjønn fører lett til at tallgrunnlaget blir lite, og den statistiske usikkerheten tilsvarende stor. Når 16-18-åringene ses under ett, ser det ut til at den mer positive utviklingen i Oslo indre øst bare har funnet sted blant jenter. Nedgangen blant jenter har vært betydelig, uansett landbakgrunn og innvandringskategori. I Oslo indre øst var andelen som ikke er under utdanning blant jenter 27 prosent i 1997 og 17 prosent i 2003, blant gutter var det nesten ingen endring (andelene var henholdsvis 22 og 21 prosent for de to årene).

Hva med risikoen for frafall i gjennomføringen av videregående opplæring. Hvordan har dette utviklet seg i Oslo indre øst? Det finnes ikke noe godt kjennemerke i utdanningsstatistikken som viser hvor mange elever som faller ut av videregående opplæring (drop-out). En indikator som til en viss grad kan fange opp frafallsproblematikken er andelen 21-åringer som har fullført 3-årig videregående utdanning (VKII). Reform 94 har gitt alle elever rett til å gjennomføre videregående opplæring i 5 år etter fullført grunnskole (Daugstad 2003: 21).

Fra 1997 til 2003 økte andelen 21-åringer i Oslo indre øst som hadde fullført 3-årig videregående utdanning fra 55 til 66 prosent. Økningen var betydelig sterkere enn i hovedstaden som helhet, og kan påvises uavhengig av landbakgrunn og innvandringskategori (figur 3.13, samt vedleggstabell A3.2). I dette tilfellet er forbedringen også uavhengig av kjønn, og vel så sterk for gutter som for jenter. Igjen kan det være grunn til å legge merke til at innvandrerdommer i Oslo indre øst skiller seg lite fra innvandrerdommer ellers i byen, mens 21-åringer i indre øst med norsk bakgrunn sjeldnere har gjennomført en treårig videregående utdanning enn 21-åringer med tilsvarende bakgrunn i ytre vest.

Disse forskjellene må i hvert fall delvis forstås på bakgrunn av linjevalg i den videregående skolen. Frafall er først og fremst et yrkesfagfenomen (Markussen og Sandberg 2005). I Oslo er andelen med avbrutt opplæring over 10 prosent på studieretningene formgivningsfag, hotell- og næringsmiddelfag, mekaniske fag og tekniske byggfag, i allmennfag er frafallet bare snaut 3 prosent (skoleåret 2003/2004). Frafallet i Osloskolene har imidlertid nesten blitt halvert siden skoleåret 1999/2000, særlig i noen av de mest frafallsutsatte yrkesfaglinjene (Utdanningsetaten i Oslo kommune, Kvalitetsportalen). I Oslo vest velger mer enn 8 av 10 elever allmennfag, i indre og ytre øst er det under 6 av 10 som velger allmennfag (Hansen 2005, elever med innvandrerbakgrunn er holdt utenfor).

Figur 3.13.. Andel 21-åringer som har fullført VKII, i utvalgte bydeler i Oslo. 1.10 1997 og 1.10 2003. Alle 21-åringer, førstegenerasjons innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn og etterkommere med ikke-vestlig landbakgrunn. Prosent



Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Selv om endringene over tid er positive for gruppen førstegenerasjons innvandrere fra ikke-vestlige land, er det fremdeles slik at andelen som har gjennomført en 3-årig videregående utdanning er betydelig høyere blant jenter enn gutter i denne gruppen. 50 prosent av de 21-årige guttene hadde gjennomført 3-årig videregående utdanning i 2003, mens 68 prosent av jentene hadde gjort det samme. Denne andelen var den samme i indre øst som i Oslo som helhet (tall ikke vist).

3.5. Skolefritidsordningene (SFO)

3.5.1. Innledning

Skolefritidsordningen gir tilbud om tilsyn av barn utover ordinær skoletid. Ordningen er rettet mot elever fra 1. til 4. klassetrinn, men det gis statlig tilskudd for elever med særskilte behov opp til 7. klassetrinn (Kvello og Wendelborg 2002). SFO er hjemlet i Opplæringsloven, alle kommuner er pålagt å gi et slikt tilbud. Aktivitetene i SFO er hovedsakelig fri lek under tilsyn av voksne. Både ansatte i SFO og foreldrene

ønsker at skolefritidsordningene i større grad skal være en friarena enn en pedagogisk arena.

På statlig hold oppfattes SFO som en sentral arena for forebygging av vansker hos barn. Som barnehagene kan skolefritidsordningene gi minoritetsspråklige bedre muligheter til å utvikle sine norskerferdigheter. Kommunene gis et øremerket tilskudd ved opptak av barn med særlige behov. En sterk side ved SFO i sammenligning med andre sosialiseringarenaer er heterogeniteten i forhold til alder; barn i alderen 6-9 år blir blandet. I et slikt aldersblandet miljø blir sosiale og kognitive avvik mindre synlige, det er lettere å finne jevnbyrdige og utstøtingsmekanismene dempes (Kvello og Wendelborg 2002).

En nasjonal evaluering av skolefritidsordningen setter imidlertid spørsmålstegn ved om SFO gir et godt tilbud til barn med særskilte behov. Rammene for SFO gir muligheter for voksensyn, men i liten grad forebyggende arbeid. Selv om foreldre og ansatte mente at barn med særskilte behov ble inkludert på linje med andre barn, fant evalueringen holdepunkter for at SFO ikke har ressurser eller kompetanse til å gi alle barn et tilfredsstillende tilbud. Personaltettheten og formalkompetansen er for lav (lavere enn i barnehagene). Skolefritidsordningene som arbeidet godt i forhold til barn med særskilte behov hadde høyere personaltetthet og mer fagutdannet personale enn gjennomsnittet. Representanter for hjelpeapparatet pekte på at SFO har et stort potensiale for forebygging, men at dette i liten grad blir utnyttet. Skal SFO være en god arena for de mest utsatte barna, trengs mer ressurser, bedre struktur og et mer kvalifisert personale (Kvello og Wendelborg 2002: xvii). Evalueringen finner også at SFO er en relativt isolert arena i barns oppvekstmiljø, samspillet med hjemmet og andre viktige arenaer er lite tilfredsstillende.

3.5.2. Innsatsen i Handlingsprogrammet

I 1998 ble det brukt vel 6 millioner kroner på tiltaket forlenget skoledag for elever i 1. og 2. klasse. Fra og med 1999 ble pengene til dette tiltaket overført til tiltak 39: Styrking og subsidiering av SFO. Det har blitt satset relativt store midler, i alt snaut 56 millioner kroner i perioden 1998 til 2004 (Bettum 2005). I forbindelse med den planlagte nedtrappingen av programmet ble overføringen av midler til SFO avsluttet sommeren 2005. Fram til 2004 ble midlene gitt som en sekkepost til hver enkelt skole som fritt har kunnet fordele midlene innenfor hovedmålene subsidiering og styrking. I forbindelse med bydelsreformen i 2004 ble ansvaret for skolefritidsordningene overført fra utdanningssetaten til bydelene.

Subsidieringen har gjort at satsene for foreldrebetaling i Oslo indre øst har vært betydelig lavere enn bygjennomsnittet. Forskjellen var størst i 1999. Gjennomgående var det en viss økning i de subsidierte

betalingssatsene fra 1999 til 2003. For de fleste skolene kom det store "prishoppet" i 2004. Subsidieringen ble stoppet fra januar til mars 2004 på grunn av en anmerkning fra kommunerevisjonen som skapte usikkerhet om midler fra Handlingsprogrammet kunne benyttes til subsidiering av foreldrebetalingen. Fra april 2004 ble subsidieringen gjenopptatt, men da i mindre utstrekning enn tidligere. Bydel Gamle Oslo valgte å "skjerme" betalingen for halvdagsplasser (Bettum 2005), mens Sagene-Torshov vedtok å subsidiere foreldrebetalingen for inntekter under kr. 250 000 (Handlingsprogram Oslo indre øst 2005).

3.5.3. Skolenes og bydelenes vurdering av skolefritidsordningen

Skolene

Generelt gir rapporteringen fra skolene⁴³ inntrykk av positive erfaringer med subsidieringen av foreldrebetalingen. Etter deres vurdering bidrar subsidiene til at flere minoritetsspråklige familier deltar i ordningen. Blant skolene som understreker den inntektsavhengige deltakingen i SFO finner vi Vahl, Bjølsen, Lakkegata, Lilleborg, Møllergata og Tøyen. Vahl og Lakkegata melder om direkte negative konsekvenser av økte priser, mens Lakkegata, Lilleborg og Tøyen skole understreker betydningen av gratisplasser.

Midler har også blitt brukt til å styrke *kvaliteten* på tilbudet i skolefritidsordningene. Eksempler på denne formen for styrking er bedre bemanning og større mangfold i aktivitetstilbudet. Bjølsen har for eksempel tilbudt gratis skolefrokost, mens Kampen tilsatte en egen faglærer i kunst og håndverk. "Tilbudet gir de elevene som ikke lykkes så godt i klasserommet mulighet for å oppleve mestring på andre arenaer"⁴⁴. Noen skolefritidsordninger ser ut til å ha utviklet nye og utradisjonelle arbeidsmåter. Møllergata SFO har finansiert en kafédriфт utelukkende med midler fra Handlingsprogrammet, hvor barna selv har ansvaret for servering og rydding. "Gjennom kelnerrollen lærer barna å oppføre seg og ta hensyn til hverandre og være stolte av jobben de gjør"⁴⁵. Det er også utviklet et bibliotek som "...nærmest er en tro kopi av et gammelt bibliotek, med "peis", ørelappstoler og tepper på gulvet; alt i barnestørrelse". På Sagene har midlene bidratt til at SFO kan ha tilbud om ulike turer, kurs og 2 måltider per dag til barna. Vålerenga omtaler feriekлубben som et vellykket tiltak, en klubb som er åpen fra skoleslutt og ut juni, samt fra 1. august til skolestart. Feriekлубben har gjennomført en rekke turer, for eksempel badeturer og turer til Tusenfryd.

⁴³ Se rapporteringene fra skolene i perioden 2001-2003 på <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/utdanningsetaten/>

⁴⁴ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/skoleetaten/kampenxskole/4d6fsfo03.doc>

⁴⁵ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/skoleetaten/mxllergataxskole/4d9fsfo03.doc>

Bydelene

I 2005 ble det gjennomført en kortfattet egenevaluering av SFO-satsingen i bydelene (Bettum 2005, Handlingsprogram Oslo indre øst 2005). Evalueringen baserer seg blant annet på skolenes GSI-rapporter, årsrapportene fra Handlingsprogrammet og samtaler med enhetslederne. Tallmaterialet som presenteres gir ikke grunnlag for å trekke sikre konklusjoner om subsidieringens betydning, for eksempel er det ikke tatt hensyn til i hvilken grad inn- og utflyttinger kan ha påvirket deltakingen. Det ser ikke ut til å være noen enkel sammenheng mellom pris og etterspørsel, på enkelte skoler har deltakingen sunket selv i perioder med stabile priser. En hovedkonklusjon er likevel at subsidieringen har bidratt til at SFO har nådd ut til flere. Enhetslederne er positive i sin dom. I Gamle Oslo heter det at: "Oppvekstforholdene for de barn som har deltatt i SFO har blitt styrket..." (Bettum 2005: 24). Enhetslederne ser på SFO som et viktig integreringstiltak for barn med flerkulturell bakgrunn. Etter ledernes oppfatning har subsidiering og styrking vært like viktig. Økt bemanning og et utvidet, mer allsidig aktivitetstilbud har gitt et bedre tilbud til det enkelte barn. Egenevalueringen fra Sagene understreker at: "Verdien av å kunne prøve ut metoder og tiltak har utviklet SFO innholdsmessig og bidratt til å gi SFO en høyere status" (s. 14).

3.5.4. Utviklingstrekk i skolefritidsordningene

Har subsidieringen av skolefritidsordningene bidratt til at barn, spesielt de minoritetsspråklige, i større grad deltar i disse ordningene? Allerede i forarbeidene til Handlingsprogrammet ble det lagt vekt på at skolefritidsordningene var viktige integreringstiltak for minoritetsspråklige (Bettum 2005). Vi skal derfor først konsentrere oss om de skolene i Oslo indre øst som har flest minoritetsspråklige (mer enn 50 prosent), og sammenligne disse med tilsvarende skoler i ytre øst. Sammenligningsperioden er 1999-2004. 1999 er det første året hvor Grunnskolens informasjonssystem (GSI) gir opplysninger om skolefritidsordningene. I alt 5 grunnskoler i Oslo indre øst hadde mer enn 50 prosent minoritetsspråklige elever både i skoleåret 1999/2000 og 2003/2004 (Vahl, Tøyen, Gamlebyen, Lakkegata og Møllergata). I 2003 var vel halvparten av elevene i disse skolene på 1.-4. klassetrinn med i skolefritidsordningen. Per 1.10. 2004 var deltakingen sunket med vel 10 prosentpoeng (figur 3.14). Nedgangen for andre grunnskoler i Oslo indre øst var mer beskjeden. At reduksjonen er tydeligst i de to skolene med flest minoritetsspråklige (Vahl og Tøyen), underbygger antakelsen om at familier med minoritetsbakgrunn i størst grad ble rammet av prisøkningen (vedleggstabell A3.3). Prisøkningene varierer fra skole til skole, avhengig av subsidiene som ble brukt. Tøyen skole hadde et av de "billigste" tilbudene før 2004 (600 kroner for en heldagsplass og 300 kroner for en halvdagsplass i 2001), i november 2004 var satsene mer enn fordoblet (Bettum 2005). I samme tidsrom ble deltakingen i SFO mer enn halvert. Det er for øvrig påfallende store forskjeller mellom

skolene i indre øst. Andelen SFO-brukere i skoleåret 2004/2005 varierte fra 75 prosent av elevene på Kampen og Grünerløkka til 23 prosent på Vahl.

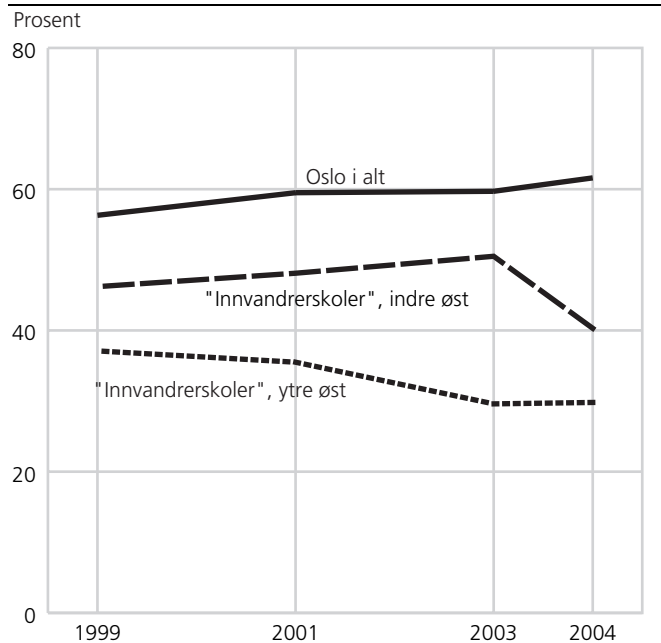
På skoler i ytre øst med en overvekt av minoritets-språklige⁴⁶ har bruken av SFO hele tiden vært lavere enn i indre øst. På disse skolene har det ikke vært noen subsidiering av prisene. Både i 2003 og 2004 deltok snaut 3 av 10 elever, som er om lag halvparten av gjennomsnittet for de kommunale grunnskolene i Oslo. I motsetning til Oslo som helhet har deltakingen i skolefritidsordningen sunket i løpet av perioden.

Flere av skolene framhever i sine rapporter til Handlingsprogrammet at brukertilslutningen var høyere når tilbudet var gratis. I skoleårene 1995/1996 og 1996/1997 ble det gjennomført et forsøk med gratis heldagsskole i Oslo indre øst. Når periodene med og uten foreldrebetaling ble sammenlignet, kunne det konstateres at flere barn deltok på SFO når tilbudet var gratis. I Gamle Oslo var for eksempel hele 75 prosent av barna på småskoletrinnet med i SFO det siste året ordningen var gratis. Med gjeninnføring av foreldrebetaling falt andelen til 40 prosent⁴⁷. "Gratis ordning har i særlig grad økt andelen minoritetsspråklige barn i tilbudene. Dette indikerer at prosjektet har fungert som et integreringstiltak" (Schafft 1997: 33). Det var de minoritetsspråklige barna som i størst grad falt fra når deltakingen ikke lenger var gratis.

Hvis vi sammenligner deltakingen i skoleåret 1997/98, slik den framkommer hos Schafft (1997), med 2004/05-tallene fra GSI ser det ut til at bruken av skolefritidsordningen har vært om lag uendret eller svakt mindre på noen skoler (Bjølser, Sagene, Møllergata, Tøyen og Vålerenga). Av disse er det bare Møllergata skole som har hatt en sterk nedgang (fra 76 til 49 prosent). Andre skoler har opplevd en betydelig økning i bruken av tilbudet (Lilleborg, Gamlebyen, Kampen, Lakkegata og Grünerløkka). For Lakkegata og Grünerløkka har økningen skjedd på tross av at tilbudet fortsatt var gratis i skoleåret 1997/98. Dette innebærer ikke nødvendigvis at dyrere plasser har vært uten konsekvenser. Økningen kan blant annet skyldes at 6-9-åringene som sogner til disse skolene i dag tilhører mer pengesterke familier enn samme aldersgruppe gjorde for 7 år siden.

Ved siden av økonomiske hensyn kan lavere bruk av SFO i minoritetsspråklige familier ha sammenheng med at forholdsvis mange kvinner er hjemmeværende og med andre holdninger til barnepass ("vi passer våre egne barn", se Handlingsprogram Oslo indre øst 2005: 11).

Figur 3.14. Elever som er med i SFO i prosent av totalt antall elever på 1-4. klassetrinn. 1999, 2001, 2003 og 2004. Oslo i alt og gjennomsnitt for utvalgte kommunale grunnskoler



Kilde: Grunnskolens informasjonssystem

Bydelsforskjellene i bruken av SFO er alt i alt påfallende store, og følger det klassiske, sosioøkonomiske fordelingsmønsteret. I ytre vest deltar nærmere 9 av 10 barn i skolefritidsordningene, i de nye drabantbyene er deltakingen litt over halvparten av dette (figur 3.15⁴⁸, basert på de nye bydelsgrensene). I indre øst er det bare Grünerløkka som så vidt har en deltaking over gjennomsnittet for Oslo.

Som nevnt trakk den nasjonale evalueringen (Kvelling og Wendelborg 2002) fram at skolefritidsordninger som arbeider godt i forhold til barn med særskilte behov har høyere personaltetthet og flere fagutdannede enn gjennomsnittet. Per 1.10. 2004 skilte bydelene i indre øst seg lite fra andre bydeler med hensyn på antall barn per årsverk i SFO. Mens gjennomsnittet for byen var vel 16 barn per årsverk, var antallet henholdsvis 17,1 i Gamle Oslo og 16,0 på Grünerløkka. Sagene utmerket seg imidlertid ved å ha høyere personaltetthet enn de fleste andre bydelene (14,6 barn per årsverk). Bare Frogner hadde bedre bemanning⁴⁹.

⁴⁸ Tallene er hentet fra Oslostatistikkens websider:

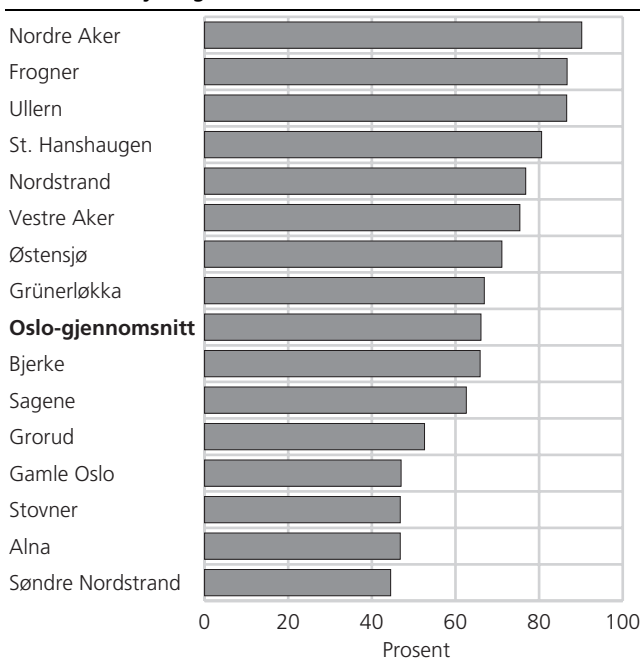
http://www.utviklings-og-kompetansestaten.oslo.kommune.no/kostra_statistikk_og_nokkeltall_for_bydelene/skolefritidsordningen/komm.SFO_ved_privatskoler_og_spesialskoler_med_elever_fra_hele_byen_er_definert_som_byomfattende_og_er_ikke_med_som_en_del_av_bydelens_tilbud.De_byomfattende_tilbudene_er_holdt_utenfor_i_figuren.Derimot_er_5_privatdrevne_SFO_knyttet_til_bestemte_skoler_eller_til_lokalmiljøet_lagt_til_de_aktuelle_bydeler.

⁴⁹ http://www.utviklings-og-kompetansestaten.oslo.kommune.no/kostra_statistikk_og_nokkeltall_for_bydelene/skolefritidsordningen/komm

⁴⁶ I alt 7 skoler hadde en overvekt av minoritetsspråklige både skoleåret 1999/2000 og 2003/2004: Mortensrud, Rommen, Gran, Stig, Rosenholm, Lutvann og Toppåsen

⁴⁷ Disse andelenene er riktignok ikke 100 prosent sammenlignbare, på grunn av 6-årsreformen i 1997. I skoleåret 1996/97 omfattet tilbudet barn i 1-3. klasse, for neste skoleår barn i 1-4. klasse.

Figur 3.15. Andel barn i grunnskolen 1.-4. klasse som er med i skolefritidsordningen. Bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). 1.10. 2004



Kilde: Oslo kommune, basert på opplysninger fra Grunnskolens Informasjonssystem

3.6. Fritidstilbudet for barn og ungdom

3.6.1. Innledning

Fritiden er en viktig arena for ungdoms utprøving av muligheter og søken etter identitet. Forskning viser at familieforholdene betyr mye for utviklingen i ungdomsfasen. Men det er langt fra likegyldig hva som skjer på andre arenaer. En forankring i positive fritidsmiljøer kan i noen tilfeller bidra til å kompensere for uheldige hjemmeforhold. For dem som mislykkes på skolen, er fritidstilbudet en alternativ mestringsarena. Fritidsaktivitetene gir "...en sjans til å lykkes i situasjoner der det spørres etter alternative egenskaper, interesser og ferdigheter" (Helland og Øia 2000: 70).

Noen former for fritidsbruk ser ut til å øke sjansene for marginalisering og asosial atferd. Ungdom som oppholder seg mye i sentrumsområdene har drukket mer alkohol enn annen ungdom og er mer asosiale og kriminelle (Helland og Øia 2000). En studie basert på Ungdomsundersøkelsen i Oslo fra 1996 fant at uorganisert fritid og sentrumspendling om natta var forbundet med en noe høyere risiko for å bli voldsoffer, kontrollert for andre kjennetegn ved ungdommene. Den siden ved levesettet som hadde størst negativ betydning var opphold på bestemte områder i byen, framfor alt Oslo City (Pedersen 1999). I den samme undersøkelsen kom det fram at ungdom som hadde alkoholproblemer var langt mer utsatt for vold, mens bruken av narkotika hadde mindre betydning.

Funn som dette understreker mulighetene for forebygging som kan ligge i tilbud om rusfrie fritids-

aktiviteter i nærmiljøet, slik at ungdom får en lokal forankring. Her er ikke bare fritidsklubbene av betydning, men også aktivitetstilbudet i regi av frivillige organisasjoner og andre kulturinstitusjoner. Det er imidlertid også viktig at det finnes gode ungdomstilbud i sentrum av storbyene, som fanger opp dem som pendler dit. Ikke minst er dette viktig i en tid hvor ungdom har blitt svært mobile gjennom den økende bruken av mobiltelefoner. Ungdom "shopper" fritidstiltak i større grad enn før (Daler 2005).

Opprettelsen av de første fritidsklubbene i Oslo på 1950-tallet var begrunnet i en målsetting om å forebygge kriminalitetsutvikling blant ungdom. På begynnelsen 1970-tallet, når utbyggingen virkelig skjøt fart, var det framfor alt rusproblemene som stod i fokus. Det foreligger ingen strengt vitenskapelige undersøkelser som viser om fritidsklubbene fungerer etter hensikten, men enkle evalueringer har antydning at effektene er positive. Som nevnt ovenfor kan klubben blant annet bidra til at ungdom oppholder seg i nærmiljøet. En stor del av klubbene driver også med holdningsskapende arbeid mot rus og vold (Helland og Øia 2000: 193-194).

Hvilken forebyggende betydning kan det ha å involvere barn og unge i idrett og fysiske aktiviteter? En større oversiktsartikkel på feltet anbefaler at flest mulig barn og unge stimuleres til å involvere seg i slike aktiviteter (Ommundsen 2000). Fysisk aktivitet og idrett fremmer barn og unges selvaktelse; de som deltar i slike aktiviteter ser også ut til å være mindre plaget av psykiske helseproblemer. Derimot er det mer uavklart om deltakingen også beskytter mot asosial atferd. Forskningen viser motstridende funn. Det ser ut til at innhold og verdigrunnlag er helt avgjørende. Ommundsen refererer blant annet til en undersøkelse som viste at deltaking i tradisjonell taekwondo medførte reduksjon i aggressiv atferd blant kriminelt belastede skoleungdommer, mens aggressivitet og kriminell atferd økte blant dem som deltok i et opplegg innenfor moderne kampsport (Trulson 1986).

3.6.2. Tiltakene under Handlingsprogrammet

Programmidlene til ungdomstiltak har i hovedsak blitt brukt til å vedlikeholde aktivitetsnivået og til å øke tilbudene innenfor tiltak som eksisterte før Handlingsprogrammet startet opp (Sipe 2000). Noen tiltak har imidlertid blitt opprettet under Handlingsprogrammet (Riverside, Audiovisuelt verksted i Gamle Oslo Aktivitetshus, sistnevnte prosjekt ble avsluttet i 2002).

Store tiltak i denne delen av Handlingsprogrammet har vært i regi av Ungdommens mediesenter, Torshovdalen aktivitetshus og Bjølsen fritidshus på Sagene, "X-ray" på Grünerløkka og "FRIGO" i Gamle Oslo. Et annet omfattende prosjekt har vært utbyggingen av Riverside ungdomshus i Gamle Oslo.

Riverside skal være et forebyggende tiltak for ungdom mellom 16 og 20 år fra hele byen, med særlig vekt på å fungere forebyggende overfor utsatt ungdom som vanker i sentrum. "Utsatthet" kan knyttes til problematferd (vold, rus, kriminalitet) og svak sosial integrasjon (dårlig tilknytning til arbeidsliv og skole). Det ble etablert på midlertidig basis i 2000. Den offisielle åpningen i de nye lokalene skjedde sommeren 2001. Ungdom tilbys gratis tilgang til internett i internettkafeen. I 2002 ble det registrert 1836 nye brukere og 36 991 henvendelser, i 2003 var det registrert over 500 nye brukere og ca. 31200 henvendelser, med hovedvekt fra østlige bydeler. Riverside har også eget webverksted og pcverksted, hvor arbeidsledig ungdom får muligheter til kompetanseutvikling. Et ungdomsteam driver oppsøkende arbeid og en helsesøster er til stede en gang i uka.

FRIGO ble opprettet i 1995 med en målsetting om å gjøre marka og fjorden tilgjengelig som fritidsarena for barn og unge i bydel Gamle Oslo. Som del av Handlingsprogrammet ble virksomheten utvidet i 1998 og omfatter nå også Grünerløkka og Sagene-Torshov. FRIGO organiserer turer og låner i tillegg ut utstyr til turer som skolene organiserer selv. X-ray ungdomskulturhus ble blant annet opprettet fordi bydelen ønsket å forhindre sentrumspendling. Utgangspunktet var den gamle fritidsklubben "Grünerklubben". X-ray har utviklet seg til å bli et samlingssted for en rekke selvstyrte ungdomsgrupper. Besøkstallene ved X-ray har vært stigende, i dag har X-ray 800 besøk pr. uke⁵⁰.

Både X-ray og FRIGO er forebyggingstiltak basert på velbrukte metoder, nemlig "alternative oppbyggelige aktiviteter som tilbyr rusfrie mestringsopplevelser..." (Helland og Øia 2000: 171, Riverside kan også delvis regnes med i denne kategorien). Det er likevel uklart om slike tiltak har en reell forebyggende effekt og virker etter intensjonen (jf ovenfor). Helland og Øia argumenterer for at tiltakene *kan* ha forebyggende effekter hvis de klarer å knytte til seg de mest risikoutsatte og styrke deres sosiale tilknytning og opplevelse av mestring.

Under Handlingsprogrammet har det også blitt gitt penger til prosjekter som søker å få flere ungdommer, spesielt jenter med minoritetsbakgrunn, til å delta i idrettslige aktiviteter (bl.a. "Ung i Centrum", Grünerløkka). Prosjektet rapporterer om høy og stabil deltaking i målgruppen⁵¹. Gjennom tiltaket "Ungdomskontakten" ble det opprettet tre stillinger på Grünerløkka med finansiering fra

Handlingsprogrammet som driver oppsøkende virksomhet blant uorganisert ungdom. Målsettingen er blant annet å stoppe rekrutteringen av mindreårige til det kriminelle miljøet ved å få dem inn i eksisterende tiltak eller tilby nye aktiviteter. I 2003 var tiltaket i kontakt med 200 ungdommer, hvorav 30 fikk spesiell oppfølging, i 2004 rapporterer tiltaket om spesiell oppfølging av 19 ungdommer⁵². Prosjekter med oppsøkende ungdomsarbeid har også fått støtte i bydel Gamle Oslo.

3.6.3. Evalueringer

Riverside

En evaluering av Riverside ble gjennomført i 2002 (Vindedal 2002). Evalueringen søker dels å belyse hvor godt tiltaket treffer målgruppa, og dels hvor relevant tilbudene er for målgruppa. Grunnlaget for evalueringen er blant annet en spørreskjemaundersøkelse blant 104 brukere og samtaler/intervjuer med brukere og nøkkelinformanter.

På tidspunktet for datainnsamlingen var i alt over 2400 personer registrert som brukere i det åpne tilbudet rundt internettkafeen. De "faste brukerne" er begrenset til ca. 50 ungdommer som besøker tiltaket hver dag eller flere ganger i uka, i tillegg til de ca. 20 som har praksisplass/kurstilbud. Det åpne tilbudet har omtrent 110 besøk per dag.

Evalueringen peker på at målene for virksomheten er relativt uklare. "De nokså overordnede og generelle målene (...) er heller ikke eksplisitt brutt ned eller konkretisert til et nivå som kunne fungere mer retningsgivende for virksomheten, og som man kunne evaluere virksomheten opp mot" (Vindedal 2002: 13). Praksisplassene og kurs på IKT og WEB er de mest gjennomtenkte tiltakene i forhold til konsept og gjennomføring. Det er stor variasjon blant brukerne, men "storbrukerne" benytter ikke andre fritidstilbud. Disse er kanskje også den viktigste målgruppa.

Med hensyn på sosiodemografiske trekk og andre mål på utsatthet, konkluderer evalueringen med at Riverside treffer målgruppa. Rundt 8 av 10 har "fremmedkulturell" bakgrunn. De fleste er gutter. Anslagsvis 1 av 4 brukere er uten tilknytning til skole og arbeidsliv. Det beskrives som sannsynlig at Riverside når ungdom som ikke benytter seg av andre ungdomstiltak. Overvekten av brukerne er fra Oslo indre øst, av disse er flest fra Gamle Oslo. Men Riverside fungerer også som et byomfattende tiltak, med brukere fra hele byen.

Evalueringen peker på store utfordringer og uutnyttede muligheter for forebygging knyttet til det åpne tilbudet rundt internettkafeen. Tilbudet om gratis internett når mange, men det stilles spørsmål ved om dette blir godt

⁵⁰ Handlingsprogram Oslo indre øst, Prosjektkatalog med årsrapport for 2004: <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Prosjekthandlingsprogram%20oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/prosjektkatalog2004.pdf>

⁵¹ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Prosjekthandlingsprogram%20oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/4B1fUnc04.doc>

⁵² <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Prosjekthandlingsprogram%20oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/4B1gUng04.doc>

nok utnyttet til å fange opp dem som har behov for oppfølging. Det er utydelig hva som menes og gjøres med hensyn til å fange opp ungdom som trenger det.

FRIGO - Friluftssenteret i Gamle Oslo

Dette tiltaket, og mer spesifikt dets samarbeid med 9 skoler i indre by, ble evaluert av Fafo i 2002 (Øverås 2002). Datagrunnlaget var blant annet fokus-gruppeintervjuer med lærere ved skolene og ansatte ved FRIGO, samt en spørreskjemaundersøkelse blant lærere ved Hersleb og Jordal. Hovedkonklusjonen er at FRIGO gjennom skolesamarbeidet har lyktes med å forbedre barn og ungdoms oppvekstvilkår i Oslo indre øst. "Lærere, rektorer og andre sier at FRIGO tilfører elevene noe unikt og positivt, og at elevene både lærer noe og høster gode mestringserfaringer på FRIGOs turer" (Øverås 2002: 6). FRIGO har kompetanse som lærere oftest mangler og disponerer utstyr som skolene ikke har. Dette muliggjør turer og opplegg som ellers ville vært vanskelig å gjennomføre. Noen lærere rapporterer at de drar oftere på tur på egen hånd etter kontakt med FRIGO. Det er visse rekrutteringsgevinster ved at barn fra bydelene også benytter seg av FRIGO på fritiden.

3.6.4. Utviklingstrekk i fritidstilbudene

Pålitelig statistikk som følger utviklingen over tid er en stor mangelvare på dette feltet. En større undersøkelse på de videregående skolene i november/desember 2004 (grunnkurselever, svarprosent 60,8) gir et tidsaktuelt bilde av deltakingen i fritidstilbud for de fleste skolene i Oslo (Friberg 2005). Undersøkelsen viser at jenter deltar mindre enn gutter i idrettslag, men at denne kjønnsforskjellen varierer sterkt med landbakgrunn. Bare 1,5 prosent av jentene fra Pakistan er aktive medlemmer av idrettslag, mens andelen er 10 prosent blant andre ikke-vestlige jenter og 34 prosent blant jenter med norsk bakgrunn. I alt er 12 prosent av jentene fra Pakistan og 35 prosent av guttene aktive medlemmer av idrettslag eller andre typer foreninger, mens tallene for dem med norsk bakgrunn er henholdsvis 57 og 58 prosent. Gutter og jenter fra ikke-vestlige land utenom Pakistan er i et mellomstadium. Derimot er det relativt små forskjeller mellom ulike ungdomsgrupper med hensyn på hvor mange som går/har gått regelmessig på fritidsklubber eller ungdomshus. Unntaket er pakistanske jenter, som har deltatt klart minst. Minoritetsungdom deltar også sjeldnere i skolerelaterte sosiale aktiviteter.

Årsakene til disse forskjellene er sammensatte. Interessant nok ser det ikke ut til at forskjellene skyldes forskjeller i motivasjon for deltaking. For enkelte grupper er ressursmangel, som dårlig økonomi, utslagsgivende. Dette ser ut til å være en viktig faktor for somaliske familier. Ungdommer fra familier med dårlig råd deltar mindre i idrettslag enn andre ungdommer, mens det ikke ble registrert tilsvarende forskjeller for andre typer organisasjoner. Etnisk

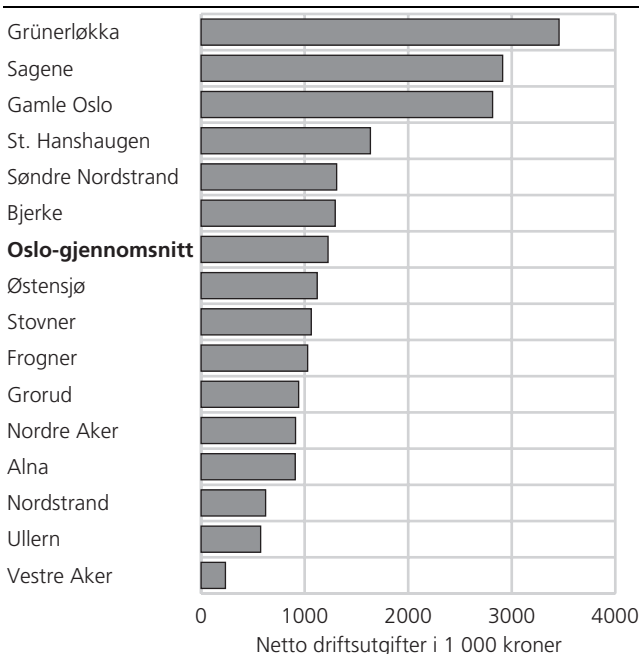
segregererte ungdomsmiljøer ser ut til å ha betydning; blant elever med ikke-vestlig bakgrunn er det flere som deltar blant dem som har mange venner med norsk bakgrunn enn blant dem som hovedsakelig omgås "sine egne". I grupper med liten deltaking er det likeledes mange som oppgir at de ikke tror de passer inn og at ingen har spurt dem. I tillegg har ikke-vestlige jenter større forpliktelser på hjemmebane enn norske jenter i forhold til familie og skole.

Resultatene fra denne undersøkelsen sier ingenting spesifikt om Oslo indre øst, men understreker de store forskjellene i bruken av visse fritidstilbud. Undersøkelsen gir også et visst grunnlag for å anta at noen av tiltakene i Handlingsprogrammet kan påvirke bruken av organiserte fritidstilbud. Betydningen av økonomiske forhold tyder på at etablering av billige lavterskeltilbud kan øke deltakingen i enkelte grupper. Resultatene viser også den potensielle betydningen av aktivt rekrutteringsarbeid, "for personer som oppholder seg i miljøer hvor foreningsdeltakelse ikke er utbredt, kan det å bli spurt direkte ha en betydning" (Friberg 2005: 67). Det er også interessant å merke seg at de etniske forskjellene i bruken av fritidsklubber og ungdomshus er relativt små sammenlignet med flere andre organisasjonstyper.

Hva har skjedd med bruken av fritidsklubber og ungdomshus? Også på dette området er statistikken mangelfull. Ifølge kjennere av disse tilbudene i Oslo kommune, har det totale antallet faste brukere av de kommunale fritidstiltakene vært nesten stabilt fra begynnelsen av 1980-tallet og fram til og med 2004 (Daler 2005). Siden 1980 er 8 ordinære fritidsklubber stengt uten at de er erstattet av andre, men i samme tidsrom er det opprettet 12 nye fritidsklubber eller fritidsklubbliknende tiltak. Ingen av disse endringene berører Oslo indre øst direkte, med unntak av opprettelsen av ORKIS (Oslo sentrum øst), ett av tre ressursentra i regi av Oslo Røde Kors (med vesentlig kommunalt tilskudd). I tillegg er det opprettet 4 ungdomshus som også gir aktivitetstilbud til ungdom, Riverside hører med i denne kategorien. Selv om det ikke har vært noen nedgang i antall tilbud og bruken av dem, har de fleste fritidstiltakene i Oslo klart mindre bemanning og ofte kortere åpningstid enn tidligere, som kan tilskrives innsparinger og effektiviseringstiltak (Daler 2005).

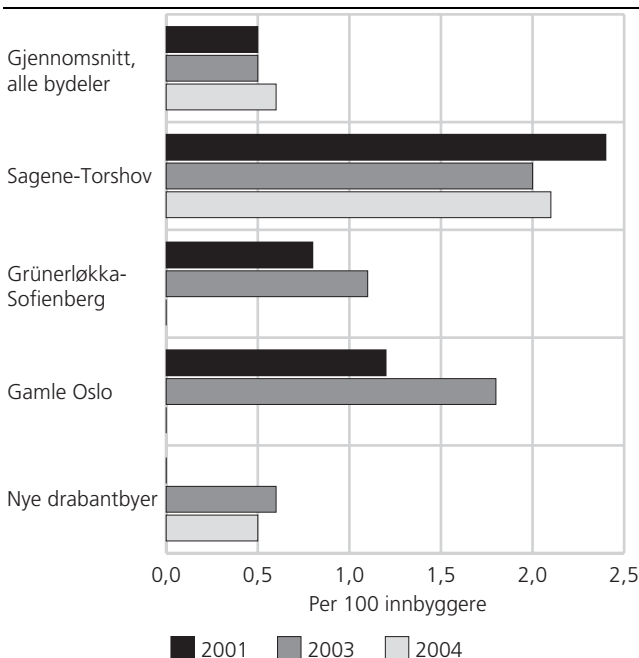
Bydelene i Oslo indre øst bruker langt mer ressurser på aktivitetstilbud for barn og unge enn gjennomsnittet i Oslo. I forhold til antall barn og unge er det Grünerløkka som har det høyeste ressursforbruket. Alle de tre bydelene bruker godt over det dobbelte av gjennomsnittet (figur 3.16), mens de nye drabantbyene ligger dels noe over (Søndre Nordstrand) og dels klart under gjennomsnittet (Stovner og Alna). Aller nederst har vi Vestre Aker, hvor ressursforbruket er mindre enn en tiendedel av forbruket i indre øst.

Figur 3.16. Netto driftsutgifter i hele 1000 kroner til aktivitetstilbud for barn og unge per 100 innbyggere 0-18 år. Bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). 2004



Kilde: KOSTRA (reviderte tall per 24.10.2005) og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.17. Årsverk ved kommunale fritidsklubber, ferieklubber, MC-senter, musikkverksted, m.m. per 100 innbyggere 10-18 år. Utvalgte bydeler i Oslo. 2001¹, 2003, 2004 (nye bydelsgrenser fra 2004)



¹Uoppgett for 4 bydeler

Kilde: KOSTRA og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Disse forskjellene gjenspeiler seg også i antall årsverk som utføres innen kommunale fritidsklubber, ferieklubber, MC-senter, musikkverksted m.m. (figur 3.17). Siden dette er tilbud som i hovedsak brukes av barn som er minst 10 år gamle, har vi her valgt bare å

inkludere aldersgruppen 10-18 i nevneren. Noen av disse tiltakene benyttes riktignok også av ungdom over 18 år. Tallet på slike årsverk i forhold til målgruppen var i 2003 2-4 ganger høyere i Oslo indre øst enn gjennomsnittet for bydelene. Sagene-Torshov hadde særlig mange årsverk i denne kategorien. Det er ikke mulig å følge denne indikatoren særlig langt tilbake i tid. Fra 2001 til 2003 ser det ut til at forskjellene i forhold til byen for øvrig snarere ble større enn mindre, med unntak av Sagene-Torshov hvor det var en liten reduksjon i utførte årsverk sett i forhold til antallet barn og unge.

Forskjellene i utgifter og årsverk bør ses i forhold til at en del av barne- og ungdomsaktivitetene i indre øst-bydelene brukes av flere ungdommer enn dem som sogner til bydelen. For eksempel er X-ray ment å være et tilbud for ungdom fra hele Oslo og nabokommuner i Akershus.

3.7. Drøfting og konklusjon

Når vi drøfter endringene i oppvekstmiljø, er det viktig å understreke at endringene blant voksne også vil påvirke barn og unge. Dette gjelder forhold som inntekt, utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning. At mor eller far er i heltidsarbeid er særlig viktig for minoritetsungdoms progresjon i videregående skole. "Foreldrenes integrering i arbeidslivet - både mors og fars - tilfører trolig barna sosial og kulturell kapital (kontakter, språkkunnskaper) som er av spesiell betydning for minoritetsbarn" (Støren 2005: 88). I denne konklusjonsdelen vil vi imidlertid i hovedsak konsentrere oss om de endringene som er direkte relatert til barn og unges livssituasjon i Oslo indre øst.

Et viktig perspektiv på forebygging av problematferd er etablering av arenaer som kan gi alternative muligheter for mestring og selvfølelse blant dem som ikke lykkes på skolen eller har vanskelige familieforhold. Dette gjelder både barnehage/SFO og fritidstilbud for ungdom. I forhold til forebygging kan det også argumenteres for betydningen av rusfrie ungdomstilbud, både i nærmiljøet og i sentrumsområdene. Som vi har sett i gjennomgangen deltar minoritetsspråklige barn og unge mindre i de fleste organiserte tilbud, som SFO, barnehager og ulike organisasjoner. Ikke minst med hensyn på språklæring og integrasjon i det norske samfunnet, er det en sentral oppgave å legge til rette for større deltagelse i denne gruppen.

Hvor store konsekvenser disse tiltakene har for de unges levekår er likevel ikke gitt, og generelt kan det være grunn til å ha moderate forventninger om effekter i form av lavere rusmisbruk, mindre kriminalitet og annen problematferd. Det er lett å miste av syne at "...mange av de faktorene som sterkest påvirker ungdommens situasjon (inkludert rusmiddelbruken) bestemmes av forhold langt unna ungdommens lokalmiljø" (Helland og Øia 2000: 102). Eksempelvis er

det liten dokumentasjon på at organiserte fritidstilbud har en forebyggende effekt i forhold til rusproblemer (Helland og Øia 2000).

Visse sider ved oppvekstmiljøet i indre øst har endret seg lite de siste årene. Ett eksempel er etter alt å dømme utryggheten i forhold til kriminalitet og vold. Med forbehold for at kriminalitetstallene ikke er helt sammenlignbare over tid, er hovedinntrykket at det har skjedd små endringer i løpet av de siste årene. Deler av indre øst (Gamle Oslo og Grünerløkka) er fremdeles blant de områdene av byen som er mest utsatt for vold, narkotikalovbrudd og annen kriminalitet (jf kapittel 7). Befolkningen i Oslo indre øst ser også ut til å være mer utrygge når de beveger seg ute i lokalmiljøet på kveldstid enn befolkningen i andre bydeler.

Fremdeles er det også slik at langt flere av de bosatte i indre øst er misfornøyde med oppvekstmiljøet for barn og ungdom enn gjennomsnittet. Om lag 3 av 10 er i liten grad fornøyd. Nokså usikre sammenligninger med 1998 kan tyde på en svak tendens til forbedring av disse bydelenes "rykte", mens utviklingen i de nye drabantbyene i noen grad har gått motsatt vei. En annen undersøkelse av hvordan folk i Oslo vurderte kvaliteter ved eget boområde (Hansen og Brattbakk 2005) fant at bosatte på Tøyen-Grønland følte seg mindre trygge enn bosatte i tre andre områder (Majorstua, Lambertseter, Romsås).

Har fattigdommen blant barn blitt mindre? Andelen barn som vokser opp i (tidvis) fattigdom er betydelig høyere i Oslo indre øst enn i andre bydelsgrupper, og mellom 4 og 6 ganger så høy som i landsmålestokk (avhengig av hvor fattigdomsgrensen settes). Det mest tilgjengelige målet på endringer over tid er andelen barn som har foreldre som mottar sosialhjelp. På grunnlag av denne indikatoren ser det ut til å ha skjedd en viss forbedring i indre øst. Endringen i retning av færre barn med foreldre på sosialhjelp har først og fremst kommet i bydel Grünerløkka-Sofienberg.

Handlingsprogrammets satsing har i betydelig grad dreid seg om å styrke skolesektoren og andre pedagogiske arenaer (barnehage og SFO). I hvilken grad har målsettingene blitt nådd? I forhold til barnehage og SFO har en stor del av midlene blitt brukt til å redusere betalingsattsene eller ha et gratis tilbud. Det er vanskelig å trekke sikre konklusjoner, men alt taler for at subsidieringen av barnehagene og SFO har bidratt til høyere deltaking, spesielt i gruppen minoritetsspråklige. Den høye andelen fattige barnefamilier i denne delen av Oslo taler også for at en subsidiering av prisene kan ha en velferdsmessig betydning. Spørsmålet er imidlertid hva som skjer etter at ordningene har opphørt. Subsidieringen kan ha bidratt til bedre kjennskap og større aksept for barnehager og SFO som institusjoner hos

minoritetsspråklige familier. Barnehagebruken i Gamle Oslo har holdt seg på et høyt nivå for fireåringene, selv om den nå koster penger. Det er likevel noen, framfor alt innvandrerfamilier, som nå lar være å sende sin fireåring i barnehage fordi de ikke har råd. Deltakingen i SFO har sunket kraftig i skolene med flest minoritetsspråklige etter at prisene ble skrudd opp. Uprøvingen av nye metoder innen SFO er kanskje en mer varig effekt av satsingen, en del av midlene har blitt brukt til å styrke kvaliteten på tilbudet og har gitt skolefritidsordningen en høyere status.

Den nasjonale evalueringen av skolefritidsordningene framhevet betydningen av økt bemanning for å kunne arbeide godt i forhold til barn med særskilte behov. I 2004 var bemanningen i SFO ikke særlig bedre i indre øst enn i andre bydeler, med unntak av Sagene.

Hva med skolesatsingen? Et av de positive utviklingstrekkene på dette feltet er at flere av 21-åringene i indre øst hadde gjennomført videregående opplæring i 2003 enn folk på samme alder i 1997. Det er også færre i aldersgruppen 16-18 år som ikke er under utdanning. For begge disse indikatorene har utviklingen vært særlig positiv for ikke-vestlige etterkommere (2. generasjon). Gjennomgående har de positive endringene også vært sterkere i Oslo indre øst enn i de nye drabantbyene og Oslo forøvrig. Unntaket er andelen som ikke er under utdanning blant førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere, denne gruppen endret seg lite fra 1997 til 2003.

Har Handlingsprogrammet hatt noe å si for disse utviklingstrekkene? Uten mer inngående analyser er det umulig å svare på. Slik noen av skolene opplever Handlingsprogrammet, har innsatsen bidratt i riktig retning. Elvebakken skole har beskrevet mindre frafall som en av konsekvensene av det miljøskapende arbeidet på skolen. En skole som Hersleb har i sine rapporteringer til Handlingsprogrammet framhevet leksehjelpen som et bidrag til bedre gjennomføringsevne.

Utviklingstrekkene vi har redegjort for tyder på at skolene i indre øst har fått større ressurser i løpet av de årene Handlingsprogrammet har vært i virksomhet. Noe av dette skyldes utvilsomt Handlingsprogrammet. Skolebibliotekene har blitt styrket. Ifølge skolene har dette resultert i flere besøk og større utlån av bøker. Også evalueringen av tiltaksområde A i Handlingsprogrammet framhever dette som en svært vellykket satsing (Bliksrud 2005). I forhold til IKT hadde nesten alle skolene i indre øst bedre dekning av pc med internett enn gjennomsnittet for Oslo-skolene i 2004. Den gode dekningen må imidlertid også ses i lys av andre satsinger, blant annet prosjektet "IKT i flerkulturelle skoler". Grunnskolene med flest minoritetsspråklige elever har fått flere undervisningstimer per elev (i motsetning til andre skoler i Oslo), og antall

elever per årsverk har blitt redusert. Det fysiske miljøet har også blitt forbedret. I grunnskolen har 7 skolegårder blitt rustet opp gjennom bidrag fra Handlingsprogrammet. I 2004 var elevene i skolene med flest minoritetsspråklige mer tilfredse med det fysiske læringsmiljøet enn gjennomsnittet blant elever i Oslo.

I den videregående skolen har det særlig blitt satset på å forbedre det sosiale og fysiske miljøet. I hvilken grad en har lyktes med dette er vanskelig å vurdere. De videregående skolenes egen vurdering er at Handlingsprogrammet har bidratt til en positiv utvikling. Undersøkelser av elevtilfredsheten i 2003-2004 tyder på at elevene i videregående skoler i indre øst trives om lag like bra som elever ellers i byen og at de sjelden er utsatt for mobbing, vold og rasisme. Derimot er misnøyen med skolebyggenes kvalitet og med hvor tilpasset opplæringen er større blant elever i indre øst.

Hva har så skjedd med skoleprestasjonene, har de blitt bedre i takt med større tilførsel av ressurser og andre endringer? I grunnskolen viser tester klare forbedringer av leseferdighetene i Oslo indre øst. På skolene med flest minoritetsspråklige ble det fra 2002 til 2004 betydelig færre elever på 2. årstrinn med behov for ekstra oppfølging. Det er imidlertid ikke gitt at dette har med Handlingsprogrammet å gjøre. Fra høsten 2002 ble det satt inn en målrettet innsats fra Utdanningsetatens side for å bedre elevenes leseferdighet. De svært gode resultatene for Vahl skole må også ses i lys av prosjektet "IKT i flerkulturelle skoler". På to av de videregående skolene har karakternivået økt de siste årene (Elvebakken, Foss), som imidlertid vel så mye kan skyldes endringer i elevmassens sammensetning som endringer i miljøfaktorer. For eksempel er det økende krav til poengsum for å bli tatt opp som elev på Elvebakken.

I de fire ungdomsskolene har det ikke skjedd nevneverdige endringer i karakternivået fra 2001 til 2004. Dette er ikke nødvendigvis overraskende, gitt resultatene fra annen forskning. Foreldrenes utdanningsnivå betyr definitivt mest for hvor godt barna gjør det på ungdomsskolen. Lærerressursene (undervisningstimer per elev) ser ut til å ha betydning for avgangskarakterene i grunnskolen, men effekten er ikke særlig stor (Hægeland mfl. 2004). Ressursinnsats målt gjennom antall elever per pc, elever per årsverk o.l. har også lite å si for læringsmiljøet i grunnskolen (Helland og Næss 2005). Derfor er det neppe overraskende at vi på kort sikt ikke finner klare tendenser til bedre karakterer i ungdomsskolen. Slike tendenser kan naturligvis likevel vise seg å komme på noe lengre sikt. Små gjennomsnittsendringer i karakternivået kan også skjule større endringer for undergrupper blant elevene.

Problemer i forhold til skolesatsingen kan igjen knyttes til varigheten. Når en så stor del av midlene

har vært brukt til å øke bemanningen (som på skolebibliotekene) kan det bli vanskelig å få tiltakene inn i ordinær drift (Blikrud 2005). Leksehjelpen har fungert på noen skoler, men ikke på andre. Utfordringene har både ligget på kostnadssiden (tospråklige pedagoger er kostbart) og i manglende interesse fra elevenes side.

I forhold til ungdomstiltakene som har fått støtte fra Handlingsprogrammet er det generelle inntrykket at disse tiltakene er til dels meget populære. Aktiviteten er høy. Ungdomshuset X-ray melder om stigende besøkstall. Det nyetablerte Riverside i Gamle Oslo har også mange besøk, og ser ut til å nå fram til målgruppen av ungdom med svak tilknytning til skole og arbeidsliv. Det kan konstateres at Oslo indre øst bruker atskillig mer penger til aktivitetstilbud for barn og unge, og har flere årsverk i kommunale fritidsklubber, enn noen andre bydeler i Oslo.

Innenfor ungdomsfeltet er det også grunn til å tro at Handlingsprogrammet har bidratt til å opprettholde nyskapende tiltak som var utviklet før programmet ble innledet, tiltak som ellers kunne risikert nedleggelse. Et eksempel på dette er FRIGO i Gamle Oslo.

4. Styrking av boforholdene?

4.1 Innledning

En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse (St. meld. nr. 23, 2003-04). Boligen beskytter mot vær og vind, er en arena for sosial kontakt og gir identitet og anseelse. Den velferdsmessige betydningen av bolig og bomiljø understrekes av at en gjennomsnittsnordmann tilbringer vel 15 av døgnetts 24 timer i eller ved boligen (Vaage 2002). Men noen grupper tilbringer atskillig mer tid ved boligen, som småbarn, pensjonister og trygdede. Boligen og bomiljøet er således særlig viktig som ramme for barns oppvekst.

Flere utviklingstrekk har aktualisert bolig og nærmiljø som innsatsområde for levekårsfremmende tiltak. Boligen har blitt viktigere som arena for omsorg og rehabilitering, jf. HVPU-reformen, reformene innen psykiatri og rusomsorg, samt vekten på at eldre skal kunne bo hjemme lengst mulig. I tillegg kommer tilstrømmingen av asylsøkere og flyktninger. Mange av disse tilbringer tid i nærmiljøet fordi de ikke har arbeid. Det har derfor blitt større interesse for boligsosialt arbeid. Boligsosialt arbeid kan ha en viktig funksjon både ved å bistå brukeren i kontakten med offentlige organer, og ved å bidra til en styrking av nærmiljøet og de sosiale nettverkene (Thyness 2004).

4.2. Innsatsen i Handlingsprogrammet

Det er to delmål som inngår i denne delen av satsningen. For det første skal utsatte bomiljøer i Oslo indre øst styrkes. For det andre skal det tilrettelegges for flere familieboliger, ny boligutbygging og forbedringer i utleieboligmassen. Tiltakene under det første delmålet dreier seg hovedsakelig om booppfølging og miljøarbeid i særlig utsatte bomiljøer. I samtlige bydeler prioriterte en til å begynne med prosjekter i klart avgrensede områder, områder som ble valgt fordi bydelene her så at de sosiale behovene var spesielt store. Etter hvert ble tiltakene noe mindre geografisk avgrensede, men Sagene har i det store og hele opprettholdt sitt områdebaserte fokus gjennom hele perioden (Holm og Søholt 2005). Det største prosjektet i Sagene-Torshov har vært Nærmiljøprosjektet, et fireårig prosjekt rettet mot kommunale bomiljøer. Innsatsen ble konsentrert om to roder i

bydelen. Prosjektet hadde 8 ansatte og kostet drøyt 12 millioner kroner (Mauseth Woll 2004). Ved avviklingen av prosjektet ved utgangen av 2002 ble stillingene og arbeidsoppgavene videreført som "Bomiljøtjenesten". Fortsatt var likevel 2/3 av tjenesten finansiert av indre øst-midler. På Grünerløkka ble det etter hvert igangsatt ulike nærmiljøopsatser som i større grad er rettet mot hele befolkningen, som miljøpatruljer, søppelinnsamling, fjerning av tagging og utbedring av gårdsrom. Bydel Gamle Oslo satser blant annet på tilskudd til lokale beboerforeninger. Grünerløkka har imidlertid ett mer områdefokusert tiltak i tilknytning til Dælenenga. Dette er et område i bydelen med mange kommunale boliger. I forbindelse med omorganiseringen av Grünerløkka sosialsenter i 2003 ble det tatt spesielle hensyn til dette områdets særlige behov. En rekke enkeltboere er fulgt opp, og det er etablert kontakt med gårdsstyrene. Noen fysiske forbedringer er også gjennomført (Urstad 2004).

For å nå det andre delmålet har bydelene arbeidet aktivt for å styrke sin rolle som bestillere og utførere. Sagene-Torshov har brukt midler til å styrke egen kompetanse på områdene boligplanlegging og bydelsutvikling, for å kunne være en aktiv premissleverandør i bolig- og byutviklingssaker. I bydel Gamle Oslo ble HOIØ-midler brukt til å opprette en stilling som boligkoordinator, som blant annet skulle koordinere bydelens boligtiltaksarbeid og lede arbeidet med å framskaffe boliger for ulike grupper med særskilte behov for tilrettelegging og oppfølging. Stillingen ble finansiert over Handlingsprogrammet fram til 2001, og deretter opprettet som fast stilling finansiert over det ordinære budsjettet i bydelen (Bettum 2004).

4.3. Evalueringer av boligsatsingen

Byggforsk evaluerte i 2000 fire bomiljøprosjekter innenfor Handlingsprogrammet, blant annet Nærmiljøprosjektet på Sagene (Unstad og Sæter 2000). Datagrunnlaget for evalueringen var i hovedsak samtaler med et utvalg av aktørene i prosjektene, inkludert et lite antall brukere. Det var prosjektene som valgte ut informantene, med de skjevheter som kan følge av dette. Det hevdes likevel at bruk av andre informanter enn de som ble valgt sannsynligvis ikke

ville "...forrykke hovedinntrykket om og rundt hvert prosjekt vesentlig" (Unstad og Sæter 2000: 22). Evalueringen konkluderer med at selv om det er kjente tilnæringsformer som brukes i disse prosjektene, skjer det likevel utvikling av metoder og tilnæringer. Det er et stort behov for de sosialfaglige tilnærningene som brukes, tilnæringer som innebærer "...å ha nok tid, å gi hjelp med enkle ting, lytte til brukerne og ta utgangspunkt i deres problemforståelse" (Unstad og Sæter 2000: 107). Å ha nok tid gir for eksempel større muligheter til å lytte, gi individuell behandling og kartlegge ressurser i tillegg til problemer. De intervjuede brukerne gir uttrykk for at de er fornøyd med hjelpen de har fått. I relasjon til Nærmiljøprosjektet framheves det som for tidlig å kunne si noe om resultater. På tidspunktet for evalueringen var konklusjonen likevel at prosjektet ivaretok udekkede omsorgsbehov, og fikk fram ressurser hos enkeltpersoner som det tradisjonelle hjelpeapparatet ikke klarte. På bakgrunn av samtaler med brukerne understreker denne evalueringen også sammenhengen mellom verdige boforhold og et verdig liv. "Det å ha det pent og ryddig rundt seg ga verdighet" (Unstad og Sæter 2000: 44). En brukerundersøkelse gjennomført på oppdrag av Nærmiljøprosjektet høsten 2001 (14 informanter) ga også inntrykk av mange positive ringvirkninger i relasjon til dette prosjektet (Krogh 2001). Erfaringene fra Nærmiljøprosjektet er også dokumentert i Mauseth Woll og Frantzen (2004).

I 2001 ble det lagt fram en vurdering av de levekårsmessige konsekvensene av boligutviklingen i Oslo indre øst (Vista utredning 2001). Det pekes blant annet på at det meste av nybyggingen på 1990-tallet har bestått i 1-2 roms leiligheter. Utredningen hevder at hvis dagens utvikling fortsetter, vil en ikke komme nærmere de angitte mål for levekår, befolknings- og boligsammensetning. På grunn av høye boligkostnader vil det skje en utsortering av mennesker med lav inntekt fra Oslo indre øst, trolig til enkelte drabantbyer. Det vil skje en levekårsforbedring i Oslo indre øst, men primært gjennom flytting og utskifting av befolkningen, ikke gjennom forbedring for de utsatte gruppene. For å nå målene er det nødvendig med en sterkere offentlig styring. Rapporten konkluderer med at det er mulig å påvirke boligsammensetning og befolkningssammensetning hvis den offentlige innsatsen samordnes og det gjøres et målrettet arbeid over lengre tid. Det er imidlertid en del virkemidler som ikke blir brukt.

I 2004 ble det foretatt en egevaluering i bydelene av boligsatsingen i Handlingsprogrammet. Evalueringen skjedde i samarbeid med, og under veiledning av, Byggforsk. I 2005 kom så en rapport hvor Byggforsk foretok en samlet evaluering av innsatsen i forhold til bolig og bomiljø. Denne bygger i stor grad på de tre egevalueringene (Holm og Søholt 2005). Evalueringen inkluderte også boligrelevante delmål

innenfor andre satsingsområder, blant annet delmål 2 under hovedmål 5 (bidra til en positiv miljøutvikling i det offentlige rom). Hovedkonklusjonen er positiv, selv om det også pekes på problemer: "Utviklingen i levekår knyttet til bolig og bomiljø har vært gunstige for bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo fra 1997 og frem til 2003. Dette er langt på vei Handlingsprogrammets fortjeneste" (Holm og Søholt 2005: 58). Disse positive konklusjonene framheves også i egevalueringene. For bydel Sagenes del heter det for eksempel: "Handlingsprogrammet for Oslo indre øst har vært av helt avgjørende betydning for at bydelen i dag innehar viktig kompetanse og nyttige erfaringer innen det boligsosiale felt" (Mauseth Woll 2004: 58). Flere av rapportene peker likevel på problemer, slik som utarming av bomiljøet i de kommunale gårdene. Vi skal komme nærmere tilbake til dette nedenfor.

4.4. Sentrale utviklingstrekk

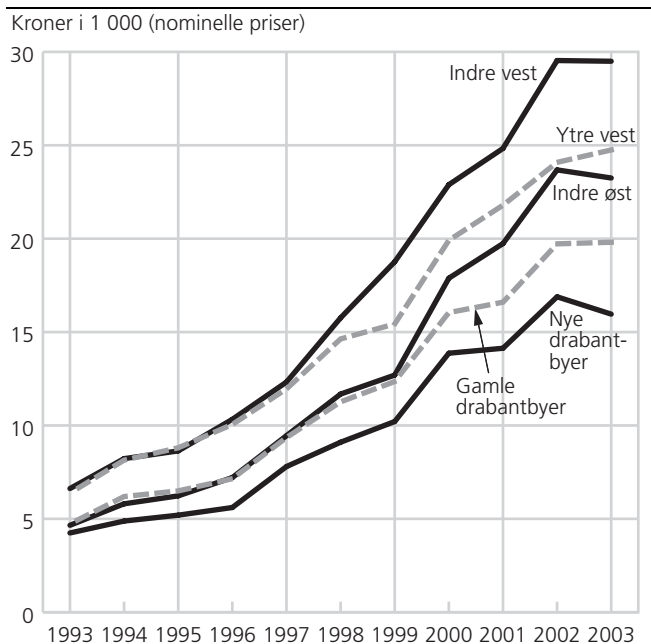
4.4.1. Utviklingen i boligprisene

Etter at bunnen i boligmarkedet ble nådd i 1992, har boligprisene i Oslo steget radikalt. OBOS-tilknyttede boliger utgjør om lag en fjerdedel av byens samlede boligmasse. Figur 4.1 viser prisutviklingen for disse boligene fordelt etter bydelsgruppe (gjennomsnittsprisene er summert for alle bydelene i hver gruppe og dividert på antall bydeler. Beløpene er ikke korrigert for tallet på omsatte boliger i den enkelte bydel). Prisveksten i perioden 1997-2003 var sterkest i Oslo indre øst. Den nominelle prisveksten for OBOS-leiligheter i denne delen av byen var hele 146 prosent, mens veksten for Oslo i alt var 119 prosent. Også i indre vest har prisveksten vært betydelig større enn gjennomsnittet for byen. Prisene har steget minst i ytre vest (107 prosent) og i de nye drabantbyene (105 prosent), som dermed forsterket sin posisjon som det billigste boligområdet i hovedstaden. Av enkeltbydelene i indre øst har økningen vært noe sterkere i Grünerløkka-Sofienberg (157 prosent) enn i de to andre bydelene.

Etter 2004 er ikke prisstatistikken for OBOS-leiligheter helt sammenlignbar med den tidligere statistikken, og bydelsinndelingen er endret. Men prisendringene for de nye bydelene fra mars 2004 til mars 2005 ser ut til å følge samme mønster som tidligere. Mens prisene økte med 8 prosent i gjennomsnitt i de nye drabantbyene (Søndre Nordstrand, Alna og Stovner) var økningen 13 prosent i indre øst (OBOS 2005).

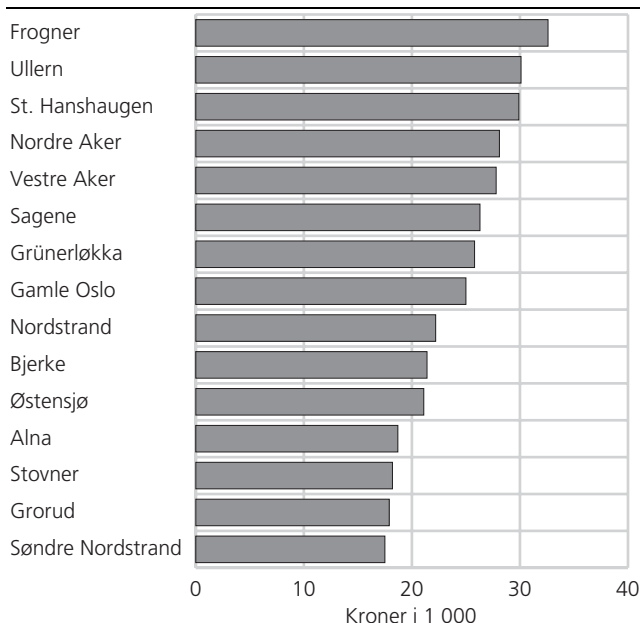
Sammenlignbar prisstatistikk som også dekker selveierleiligheter finnes ikke på bydelsnivå for dette tidsrommet. Tidligere publisert statistikk for brukte selveierboliger i perioden 1991-2001 viste mye av den samme utviklingen som i figur 4.1, med økende prisforskjell mellom nye drabantbyer og indre øst (Blom 2002: 115), og generelt lavest prisvekst i de ytre delene av byen.

Figur 4.1. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris inkludert fellesgjeld for OBOS-tilknyttede boliger omsatt siste 6 måneder (nominelle priser), etter bydelsgruppe og år (mars måned). Kroner (nominelle priser)



Kilde: OBOS

Figur 4.2. Pris per kvadratmeter for leiligheter i ulike bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). 2004. 1000 kroner



Kilde: Norges Eiendomsmeglerforbund, Eiendomsmeglerforetakenes forening, Finn.no og ECON

Både prisstatistikken for OBOS-leiligheter og eiendomsmeglerbransjens prisstatistikk tyder på at boligprisene de siste par årene har vært noe høyere i bydel Sagene enn i de andre indre øst bydelene. Men forskjellene var ikke store i 2004 (figur 4.2). Eiendomsmeglerbransjens statistikk er basert på salg annonsert gjennom Finn.no, og formidlet av meglere som er medlem av Norges Eiendomsmeglerforbund

(NEF) og Eiendomsmeglerforetakenes forening (EFF). Søndre Nordstrand framstår som byens billigste boligområde En kan legge merke til at med unntak av Ullernområdet er det relativt små forskjeller på prisnivået mellom ytre vest og indre øst⁵³ (jf også figur 4.1).

En analyse basert på prisdifferanser ved salg av samme OBOS-leilighet i perioden 1991-2002 viser at ettromsleiligheter har økt betydelig mer i pris enn tre- og femroms. Ettroms hadde en prisstigning som var rundt 150 prosent større enn for femroms. Sannsynligvis har husholdninger med lav betalingsevne blitt spesielt hardt rammet av stigningen i boligprisene (Sommervoll 2004).

4.4.2. Utviklingen i leieprisene

Priser på det private markedet

Også leietakere i Oslo har måttet betale mer for leilighetene enn tidligere. Leieprisene har imidlertid ikke økt i samme grad som boligprisene. For en toroms leilighet (ca 55 kvm) var leieutgiftene jevnt økende fra 1993 til 2000, for så å stagnere. Fra 2002 til 2004 gikk boutgiftene ved leie av en toroms betydelig ned, og var i 2004 under nivået for 1999 (Helse- og velferdsetaten 2004a). Fra sommeren 2004 og fram til 1. kvartal 2005 har det igjen vært en økning av leieprisene på det private markedet i hovedstaden.

Leiekravene på det private markedet ser ut til å ha steget mer i Oslo indre øst enn ellers i byen fra 1999 til 2004. For en toroms var økningen i området Sagene og Grünerløkka (ekskl. Carl Berner) omtrent på nivå med stigningen i konsumprisindeksen (11,6 prosent). For hele byen var den gjennomsnittlige økningen bare 3,7 prosent. I ytre by øst, nord og sørøst ble de gjennomsnittlige leiekravene i nominelle priser redusert med 1,3 prosent (Helse- og velferdsetaten 2004a).

Gjennomsnittlig månedsleie for en toroms 1. kvartal 2005 i Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene var snaut 7 500 kroner. Bare St. Hanshaugen og Frogner hadde høyere priser (8200 kroner). Lavest priser hadde leiligheter beliggende i Østensjø, Nordstrand og Søndre Nordstrand (snaut 6 300 kroner per måned). Det var lignende forskjeller for andre typer boliger⁵⁴.

Priser i de kommunale boligene

Utleieprisene i de kommunale boligene forvaltet av Boligbedriften (fra 1.1. 2004 Boligbygg Oslo KF) har hatt en vesentlig høyere vekst enn prisene i det private markedet. Prisøkningen har vært særlig stor for de

⁵³ Omsetningsprisen per januar 2006 viser omtrent det samme forholdet mellom bydelene. Sagene, sammen med St. Hanshaugen, hadde høyest prisvekst fra 2003 til januar 2006 (Oslospeilet nr. 1, 2006)

⁵⁴ Ifølge Boligbyggs leieprisrapport 1. kvartal 2005, se www.boligbygg.oslo.kommune.no.

minste boligene (figur 4.3). Fra 1999 til 2002 økte leieprisene for ettroms boliger i Boligbedriften med 59 prosent, for toroms var økningen 47,2 prosent. Fra 2002 til 2004 var økningen for de kommunale ettromsboligene 43 prosent, slik at disse nå kostet i gjennomsnitt 4154 i leiepris per måned. For toromsboligene var økningen på 26 prosent (Boligvirke-middeletaten 2002, Helse- og velferdsetaten 2004b). Leieprisene for fireromsboliger (ikke gjengitt i figuren) økte betydelig fra 1999 til 2002, men svært lite fra 2002 til 2004 (1 prosent). Fortsatt er likevel leiekravene i kommunale boliger betydelig lavere enn kravene i det private markedet.

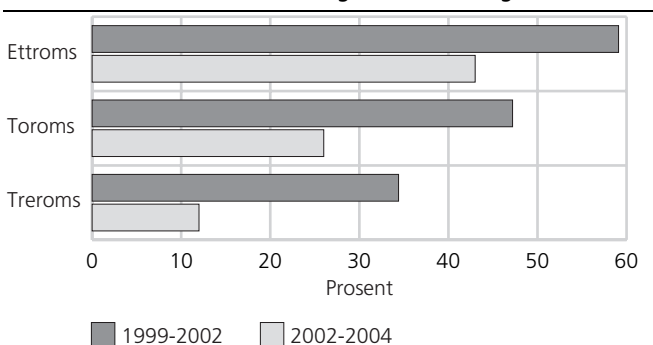
Prisene på kommunale boliger varierer noe mellom bydelene. I Oslo indre øst var prisene i 2004 omtrent på gjennomsnittet for Oslo. Leieprisen per måned for en toroms kommunal leilighet i Oslo indre øst varierte fra 4828 kroner på Sagene til 5478 kroner i Gamle Oslo. Gjennomsnittet for Oslo var vel 5100 kroner (Helse og velferdsetaten 2004b).

Økningen i prisene for de kommunale boligene skyldes i hovedsak en overgang fra subsidiert leie til "gjengs leie", slik dette er bestemt av de politiske myndighetene i Oslo. I tråd med dette har Boligbygg innført gjengs leie i om lag 80 prosent av sine boliger. Gjengs leie er definert som gjennomsnittet av det etablerte leienivået i et boligområde, for samme type bolig. Boligbygg fastsetter gjengs leie når ny leiekontrakt blir inngått, deretter justeres husleien hvert tredje år. Husleien justeres også etter konsumprisindeksen. Hvis gjengs leie overstiger markedsleie, fastsettes leieprisen på grunnlag av markedsleien.

4.4.3. Boligstruktur: Flere leiere

Boligstrukturen i et geografisk område har stor betydning for beboersammensetning og levekår. For eksempel vil en høy andel utleieboliger trekke til seg bestemte typer innflyttere, både unge enslige som ennå ikke har stiftet familie, skilte og separerte og andre som er på jakt etter en overgangsbolig.

Figur 4.3. Prosentvis økning av månedlige leiepriser for kommunale utleieboliger¹. 1999-2002 og 2002-2004

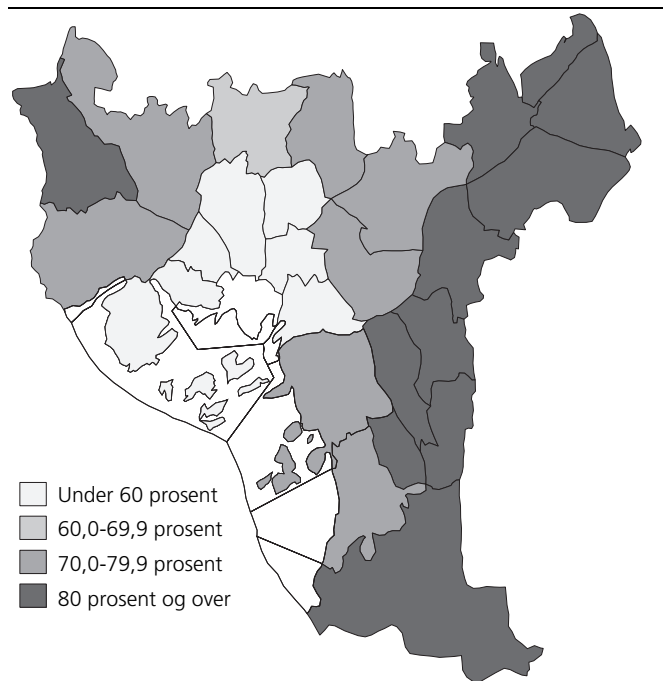


¹I 1999-2002 er kommunens utleieboliger for eldre og funksjonshemmede holdt utenfor. I 2002-2004 omfatter tallene kommunale boliger for vanskeligstilte, forvaltet av Boligbygg KF.

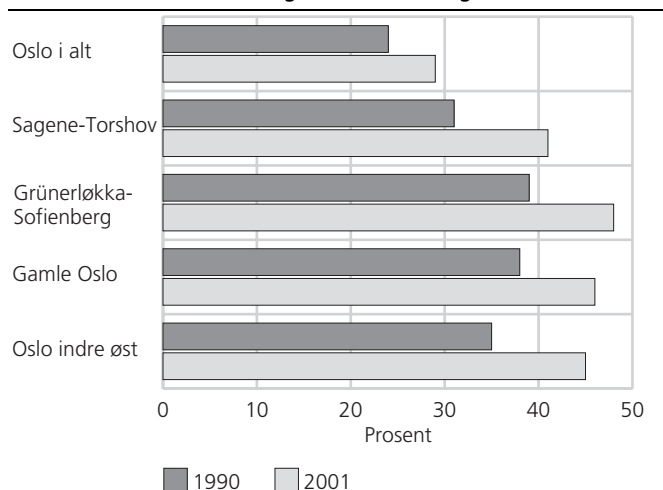
Kilde: Helse- og velferdsetaten, Oslo kommune

Personer som leier sin bolig har gjennomgående lavere inntekt og dårligere levekår enn dem som eier egen bolig. Blant personer som i 2001 ble definert som fattige⁵⁵ i Oslo og Akershus, var 60 prosent leietakere. I Oslo og Akershus som helhet var 17 prosent leietakere. En betydelig andel av de fattige har også utrygge leieforhold (Andersen, Løwe og Rønning 2003).

Figur 4.4. Andel privathusholdninger som eier boligen. 3/11 2001. Prosent



Figur 4.5. Andel privathusholdninger som leier boligen. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. 1990 og 2001. Prosent



Kilde: Folke- og boligtellningene

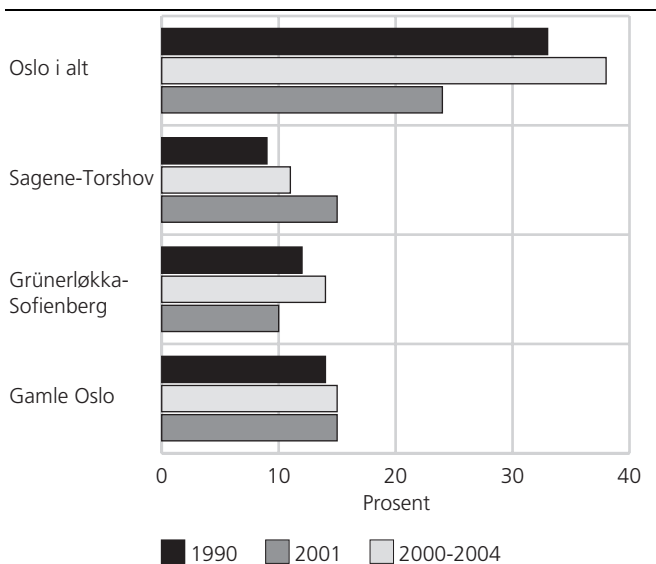
⁵⁵ Personer hvis ekvivalentinntekt etter skatt (ekvivalentinntekt er husholdningsinntekten dividert med kvadratroten av antallet personer i husholdningen) er under 50 prosent av medianinntekten i den voksne beolkningen

Andelen av privathusholdningene som eier boligen følger et sentrum-periferimønster (figur 4.4). Den er lavest i sentrumsbydelene, øst eller vest for Akerselva, og høyest i deler av ytre vest og i ytre øst. I 2001 var andelen eiere høyest på Lambertseter, hele 86 prosent eide boligen (hovedsakelig gjennom borettslag), mens Grünerløkka hadde færrest eiere med 52 prosent. Andelen som leier boligen har økt fra 1990 til 2001, og mer i indre øst enn ellers i hovedstaden (figur 4.5). Det virker rimelig å se denne endringen i sammenheng med befolkningsendringene i Oslo indre øst, med et økende innslag av unge voksne, mange av dem enslige. Dette er nettopp grupper av befolkningen som vil etterspørre utleieboliger. At flere leier boligen bidrar også til å forklare at færre enn før er bofaste i Oslo indre øst (jf kapittel 2).

4.4.4. Flere familieboliger og ny boligbygging?

Det har vært en sterk økning av boligbyggingen i Oslo i løpet av de første årene av 2000-tallet. Antallet igangsatte boliger var vel 1300 i 1997, i 2003 over 4000 og i 2004 vel 5800. En betydelig del av denne boligbyggingen har funnet sted i Oslo indre øst. I perioden 2000-2004 ble det igangsatt bygging av i alt vel 4200 nye boliger i disse bydelene, noe som utgjorde 33 prosent av alle igangsatte boliger i byen⁵⁶. Nybyggingen var særlig høy i Sagene-Torshov.

Figur 4.6. Andel boliger som er 4-roms eller større av alle boliger per november 1990 og 2001, samt av igangsatte boliger 2000-2004. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt



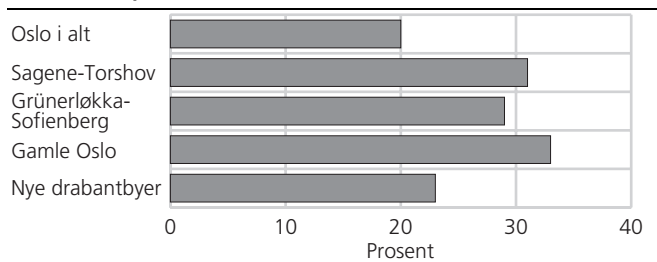
Kilde: Folke- og boligtellingerne samt byggearealstatistikk, Statistisk sentralbyrå

⁵⁶ Av alle boliger som lot seg fordele på bydel.

Hvi vi definerer familieboliger som boliger med minst 4 rom, var 13 prosent av de igangsatte boligene på denne størrelsen i Oslo indre øst, sammenlignet med 24 prosent av boligene i Oslo som helhet. Over halvparten av de igangsatte boligene var små; hybler og 1-2 roms. Når størrelsen på de igangsatte leilighetene sammenlignes med boligbestanden i 1990 og 2001, kan det spores en viss utvikling i retning av færre småleiligheter i Oslo indre øst (se vedleggstabell A4.1). Andelen av de nybygde leilighetene som er 2 roms eller mindre var meget høy på 1990-tallet fram til 1997 (72 prosent, se Vista Utredning 2001). Statistikken over igangsatte boliger tyder på at atskillig færre av de nybygde boligene blir like små i de nærmeste årene.

Fra 1990 til 2001 var det en svak økning av andelen familieboliger i Oslo indre øst, uansett bydel. Størrelsen på igangsatte boliger tyder på at denne utviklingen vil fortsette i Sagene-Torshov, mens det i de andre bydelene enten ser ut til å bli en uendret situasjon (Gamle Oslo) eller en nedgang av andelen familieboliger (Grünerløkka-Sofienberg)⁵⁷. Men i tillegg til nybyggingen av leiligheter kommer også effektene av sammenslåing av leiligheter og utbygging av loft-/kjeller. Fra 1990 til 2001 ble det som vist færre små boliger i indre øst målt som andel av boligmassen, på tross av at mesteparten av nybyggingen bestod av slike boliger. Blant annet har noen av de kommunale gårdene i Sagene-Torshov blitt ombygget fra 1-2 roms leiligheter til større familieleiligheter.

Figur 4.7. Andel personer som bor trangt. Ulike bydeler i Oslo per 1.11 2001. Prosent.



Kilde: Folke- og boligtellingerne, Statistisk sentralbyrå

⁵⁷ Det finnes ikke opplysninger om boligstrukturen på bydelsnivå i perioden mellom folketellingene 1990 og 2001, med ett unntak, nemlig kemnerens boligregister. Registeret ble opprettet i 1993 i forbindelse med at det ble innført et bunnfradrag per boligenhet ved utskrivning av eiendomsskatt. De siste tallene som er offentliggjort fra registeret er per 1.1. 1999 (Statistisk Årbok for Oslo). Dette registeret er imidlertid ikke helt sammenlignbart med Folke- og Boligtellingen, siden det i prinsippet skal omfatte alle boliger, også de ubebodde. Fra november 1993 til 1. januar 1999 viser dette registeret en tilnærmet uendret andel store boliger (4-roms eller mer) i Oslo indre øst (Statistisk Årbok for Oslo, ulike årganger).

4.4.5. Bedre boliger og bomiljø?

Fortsatt mange trangbodde i indre øst

Å bo trangt kan være en belastning i seg selv, samtidig som det kan indikere et behov for å flytte til en større bolig. En analyse av Folketellingen 1990 viste at bydelene i indre øst hadde spesielt mange trangbodde husholdninger (Barstad 1997). Det har vært en endring i retning av større boliger i indre øst fra 1990 til 2001, likevel er det fortsatt mange som bor trangt. Gamle Oslo hadde en særlig høy andel i 2001 (en person bor trangt dersom personen bor alene og disponerer ett rom, eller personen tilhører en flerpersonhusholdning som disponerer mindre enn ett beboelsesrom per person).

Trangboddhet også et fenomen som er noe mer utbredt i de nye drabantbyene enn ellers i Oslo, selv om det er et stykke opp til nivået i indre øst. Dette kan skyldes tilstrømmingen av forholdsvis barnerike innvandrersfamilier (jf kapittel 2). Den "objektive" trangboddheten svarer imidlertid ikke nødvendigvis til den subjektive: Opplevelsen av å ha en bolig som er for liten. Men ifølge levekårsundersøkelsen fra 2001 syntes 31 prosent av bosatte i Oslo indre øst at boligen var for liten, sammenlignet med eksempelvis 18 prosent i ytre øst og 20 prosent i ytre vest (Barstad og Kirkeberg 2003).

Sanitærstandard og andre boligkvaliteter

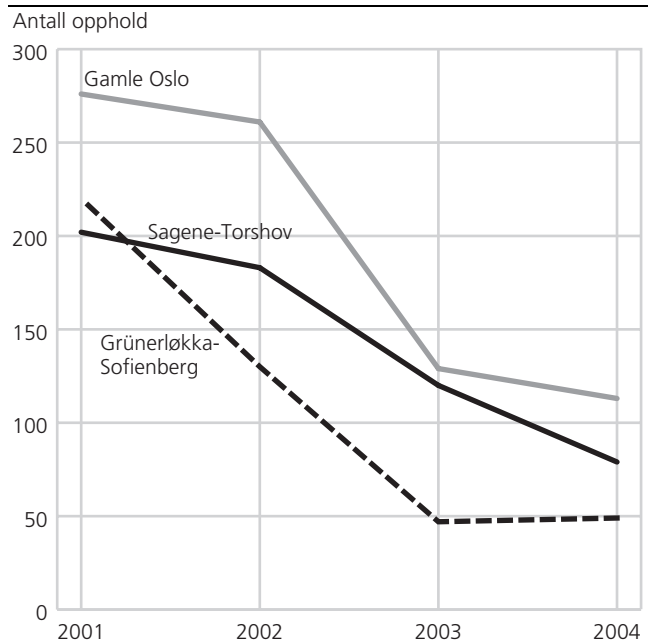
Per 1.11. 2001 var det fremdeles flere av boligene i Oslo indre øst enn ellers i byen som manglet bad og/eller wc. 9 prosent av boligene manglet en slik elementær sanitær standard i 2001, som imidlertid utgjorde en klart lavere andel enn i 1990. Snaut 3 prosent av boligene manglet både bad og wc. Forskjellene har blitt mindre mellom indre øst-bydelene og Oslo for øvrig etter byfornyelsen (Holm og Søholt 2005).

Også andre problemer knyttet til boligstandard er mer utbredt i Oslo indre øst enn i andre deler av byen. I levekårsundersøkelsen 2001 ble det spurt om fem forskjellige problemer med innemiljøet i boligene, blant annet om beboelsesrommene var trekkfulle eller hadde råte-, mugg- eller soppskader. Mens bare en av ti personer hadde slike problemer i ytre øst oppga 27 prosent av de bosatte i indre øst at de var utsatt for minst ett av de fem problemene knyttet til innemiljøet (Barstad og Kirkeberg 2003). Vi har imidlertid ikke opplysninger om hvordan disse problemene har utviklet seg over tid.

Trygge og stabile boforhold?

Både booppfølgingsprosjektet på Grünerløkka, booppfølgerne i bydel Gamle Oslo og hospitsprosjektet i Sagene-Torshov har hatt som ett av sine mål å redusere bruken av hospitser. Personer bosatt på hospits eller som står i fare for å havne på hospits, har fått hjelp til mer trygge og stabile leieboliger. (Holm og Søholt 2005). Antallet opphold i midlertidige boliger (hospitser ol) er redusert betydelig (figur 4.8).

Figur 4.8. Antall opphold i midlertidige boliger (hospits o.l.) Bydelene i Oslo indre øst¹. 2001-2004



¹Nye bydelsgrenser fra 2004.

Kilde: KOSTRA

Disse tiltakene har tidsmessig falt sammen med tiltak fra Oslo kommune, som har medført større kvalitetskrav til hospitsene og klare instruksjoner til bydelene. Bydelene framhever imidlertid den selvstendige betydningen som tiltakene under Handlingsprogrammet har hatt for redusert bruk av hospitser (Urstad 2004: 30, Bettum 2004: 21).

Bomiljø

Tiltakene for å styrke de utsatte bomiljøene har i stor grad vært konsentrert om de kommunale gårdene. Dette omtales nærmere i neste avsnitt. For andre miljøtiltak vises det til omtalen av hovedmål 5 i kapittel 7.

4.4.6. Boligkvalitet og bomiljø i kommunale gårder

Hva som skjer for beboere i de kommunale gårdene er av flere grunner viktig for å vurdere utviklingen av levekårene i Oslo indre øst. Det er i de kommunale utleieboligene vi finner den sterkeste konsentrasjonen av personer med levekårsproblemer. Husstander som får tildelt kommunal bolig hører til blant de fattigste og mest marginaliserte gruppene i samfunnet (Dyb 2004). Svært få av leietakerne har lønnet arbeid som hovedbeskjeftigelse, og mange er kronisk syke. I forhold til oppvekstkår for barn og unge er det også verdt å merke seg at en økende andel små barn bor i kommunal bolig. Det er husstander med etnisk opprinnelse utenfor Norge som står for denne økningen. Over tid har det også vært en viss økning av husstander som har fått tildelt bolig på grunn av psykiske lidelser. Nedbyggingen av de store institusjonene i psykiatrien har ført til et større behov for boliger til psykiatriske

pasienter. Tallet på søkere med rusproblemer ser også ut til å bli større (Dyb 2004).

Konsentrasjonen av personer med økonomiske og helsemessige problemer i de kommunale boligene fører til at lokaliseringen av de kommunale boligene får betydning for tolkningen av de geografiske levekårsforskjellene. Oslo indre øst har tradisjonelt hatt mange kommunale boliger i forhold til innbyggertallet.

Redusert antall kommunale boliger i Oslo indre øst

Antall kommunale boliger forvaltet av Boligbedriften ble redusert i Oslo indre øst fra 1993 til 2001, med unntak av Gamle Oslo. Etter 2001 har ikke Boligbedriften publisert noen oversikt over boligmassen som er helt sammenlignbar med tidligere oversikter. Ett problem ved sammenligningen over tid er at Boligbedriften fikk ansvaret for en rekke nye boliger fra 1.1. 2004. Fra denne dato ble forvaltningen av alle kommunale boliger i Oslo samlet i Boligbedriften, omdøpt til Boligbygg Oslo KF. 2700 nye boliger ble i denne forbindelse overført til Boligbygg. Dette var personal-, trygde- og omsorgsboliger som tidligere ble forvaltet av andre kommunale virksomheter. I 2004 ble også bydelsgrensene endret for mange av bydelene. Sagene-Torshov, bydelen med flest kommunale boliger, har imidlertid ikke endret sine grenser. Tallene for mai 2005, innhentet ved henvendelse til Boligbygg, tyder på at nedgangen i antallet kommunale boliger har fortsatt. Fra 1997 til 2005 har det blitt om lag 700 færre kommunale boliger i Sagene-Torshov, en reduksjon på 25 prosent i løpet av 7 år. Som sagt er denne sammenligningen noe usikker, blant annet på grunn av omorganiseringen av Boligbedriften. Utviklingen bekreftes imidlertid av andre kilder. Ifølge opplysninger fra KOSTRA ble antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere i Sagene-Torshov redusert fra 102 i 2001 til 83 i 2004. Før endringen av bydelsgrensene fra 1.1. 2004 var det også en klar nedgang i kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere på Grünerløkka, men ikke i Gamle Oslo. Opplysningene fra KOSTRA⁵⁸ gir med andre ord det samme inntrykket som tabell 4.1. Alt i alt har andelen av de kommunale boligene som er lokalisert i indre øst blitt kraftig redusert de siste 10-12 årene (figur 4.9). Nedgangen har framfor alt kommet på Sagene-Torshov og Grünerløkka. Mens 37 prosent av de kommunale boligene forvaltet av Boligbedriften var plassert på Sagene i 1993, var andelen om lag 26 prosent i 2005 (omsorgs-, trygde- og personalboliger er holdt utenfor).

Reduksjonen av antall leiligheter har funnet sted både gjennom salg og ved sammenslåing av leiligheter. Boligbedriften har gjennom en årrekke hatt som mål å øke antall familieleiligheter gjennom rehabilitering og sammenslåing av småleiligheter, samt å skifte ut deler

av boligmassen med sikte på bydelsmessig spredning (Boligbedriften 1993).

Tabell 4.1. Antall kommunale boliger¹ forvaltet av Boligbedriften i Oslo kommune. Bydeler i Oslo indre øst og nye drabantbyer per 31/12 1993, 1997 og 2001, samt mai 2005.

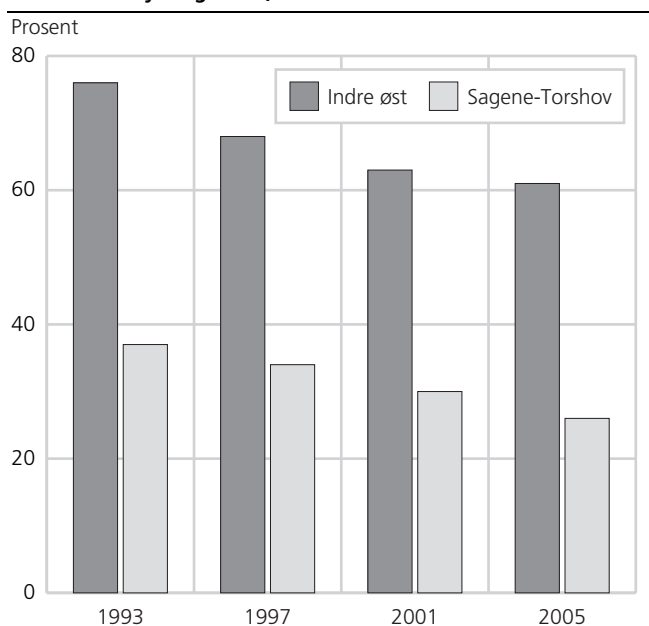
	1993	1997	2001	2005 ²
Oslo i alt	7 312	7 964	8 203	7 756
Sagene-Torshov	2 739	2 714	2 474	2 030
Grünerløkka-Sofienberg	1 389	1 306	1 274	1 294
Gamle Oslo	1 411	1 394	1 423	1 443
Indre øst i alt	5 539	5 414	5 171	4 767
Nye drabantbyer	477	665	753	966

¹Omfatter 1993, 1997 og 2001 ordinære tilvisningsboliger, boliger for funksjonshemmede, flyktningeboliger og boliger til andre formål (ikke personalboliger). Omfatter i 2005 boliger for vanskeligstilte, flyktningeboliger, handicapboliger og tilsynsboliger.

²Nye bydelsgrenser, som gjør at de fleste tallene ikke er direkte sammenlignbare med tidligere år

Kilde: Oslo kommunale boligbedrift, årsmeldingene for 1993, 1997 og 2001. 2005: Opplysninger fra Boligbygg

Figur 4.9. Andel av kommunale boliger beliggende i Sagene-Torshov og Oslo indre øst. 1993, 1997, 2001, 2005 (nye bydelsgrenser). Prosent



Kilde: Oslo kommunale boligbedrift, årsmeldingene for 1993, 1997 og 2001. 2005: Opplysninger fra Boligbygg

Ved siden av det reduserte antallet leiligheter, har det skjedd betydelige kvalitetsmessige forbedringer. Mange av de kommunale gårdene har blitt pusset opp i løpet av perioden for Handlingsprogrammet. Ved utgangen av 2005 vil Boligbygg ha rehabilitert eiendommer for 1 milliard kroner over en periode på tre år. Boligbygg omtaler dette som Norgeshistoriens kanskje største rehabiliteringsprosjekt (Boligbedriften 2002, Boligbygg 2004).

Snaut 11 000 beboere i indre øst

Hvor mange personer bor i de kommunale boligene? Boligbygg anslår antall beboere i de snaut 8000

⁵⁸ http://www.ssb.no/kombolig_kostr/

leilighetene, med et gjennomsnitt på tre personer per leilighet, til 24 000 (Boligbedriften 2003). Dette anslaget kan være noe overdrevet. De fleste som får tildelt kommunal bolig er enslige eller enslige forsørgere (Dyb 2004). Ifølge Folke- og bolig tellingen 2001 var det i alt 22 218 beboere i kommunale boliger i Oslo. I Oslo indre øst var det registrert snaut 11 000 beboere, hvorav vel 4 av 10 bodde alene. 2504 av beboerne i indre øst var under 20 år⁵⁹.

Bruken av de kommunale boligene

Tidligere, helt fram til 1976, var de kommunale boligene beregnet på folk flest. Alle kunne stille seg på venteliste og etter hvert få bolig. Fra 1976 har imidlertid kommunale boliger blitt tildelt på sosialmedisinsk grunnlag. Siden 1991 har hovedregelen også vært at det bare skal inngås tidsbestemte leiekontrakter (Boligbedriften 2001).

Bystyresak 78/01 endret viktige rammebetingelser for tildeling av kommunale boliger i Oslo⁶⁰. Tidligere fikk bydelene tildelt en kvote av kommunale boliger som de kunne fordele. Fra 2002 er det bydelene som fatter vedtak om hvem som skal få kommunal bolig, på bakgrunn av kriterier fastsatt av Oslo bystyre. Boligbygg stiller boliger til disposisjon for bydelene, tilviser boligen og inngår kontrakt med leietakeren. Boligbygg har også ansvar for generelle bomiljøtiltak. Bydelene har på sin side ansvaret for individuell oppfølging (Boligbygg 2004). Bydelene har med denne nyordningen fått økt mulighet til å tilby innbyggere som trenger det en bolig (Urstad 2004: 25).

I det nye regelverket for tildeling av kommunal bolig, gjeldende fra 1.1. 2004, er boevne som vilkår for tildeling av bolig tatt ut. Men i tilfeller hvor det antas å være behov for oppfølging kan det kreves at samarbeidsavtaler om oppfølging mellom søker og bydelen blir inngått. Inntektsgrensene er oppjustert og vurderingen av inntekten noe myket opp. De veiledende inntektsgrensene er 4G for enslige, 5G for husstand som består av to personer med 5 % av 5G i påslag for hvert ekstra husstandsmedlem utover to⁶¹.

En annen viktig endring er økningen av leieprisene, framfor alt ved innføringen av prinsippet om "gjengs leie" i 2000 (se ovenfor). Som kompensasjon ble det samme år innført en egen bostøtteordning for beboerne i Boligbedriften. Ca. 60 prosent av husleieøkningen dette året ble tilbakeført i form av økt bostøtte og sosialhjelp (Boligbedriften 2001). Hovedformålene med å innføre gjengs leie har vært å oppnå

en større grad av målretting og synliggjøring av boligsubsidiene.

Bostøtten for leietakere i de kommunale boligene er behovsprøvd. Den dekker 90 prosent av boutgiftene som overstiger "rimelig boutgift". Hva som er rimelig boutgift er definert i forhold til inntekt og husholdningsstørrelse. For eksempel vil en person som bor alene, med årlig inntekt på 80 000 kroner, få dekket leieutgifter som overstiger 18 prosent av inntekten (14.400 kroner). Er inntekten 150 000 kroner får en enslig dekket 90 prosent av utgifter som overstiger 32 prosent av inntekten (48.000 kroner)⁶².

Bostøtten for kommunale beboere er en av i alt fire former for bostøtte for bosatte i Oslo. Den statlige bostøtten er Husbankens bostøtteordning. I tillegg til bostøtten for kommunale beboere har kommunen også to andre bostøtteordninger: Kommunalt boligtilskudd forbeholdt trygdede og pensjonister med lave inntekter, samt saneringsstøtte for kvalifiserte byfornylshusstander. De to førstnevnte ordningene er de mest omfattende.

Det ble utbetalt i alt 180 millioner kroner i bostøtte for kommunale beboere i 2004. Om lag halvparten av husstandene i de kommunale boligene, snaut 4000, mottok slik støtte. 58 prosent av disse bor i Oslo indre øst (Helse- og velferdsetaten 2004c). Et statlig tiltak som kan ha avhjulpet den økonomiske situasjonen for bosatte i de kommunale boligene er innføringen av et storbytillegg i den statlige bostøtten i 2002, slik at bostøttemottakere i de dyreste byene fikk mer penger. I 2004 ble den statlige bostøtten ytterligere styrket, særlig i Oslo. Utbetalingene til hovedstaden har økt med nesten 40 prosent fra 2001 til 2004. Vel 4100 husstander i Oslo indre øst (etter de nye bydelsgrensene) fikk utbetalt statlig bostøtte i 2004.

Konsekvensene av økende priser

Hva er konsekvensene av økende priser? For det første er det grunn til å tro at en del velger å flytte. Ifølge evalueringen av boligtiltakene i bydel Sagene er mange av dem som flytter tidligere styremedlemmer eller på annen måte ressurspersoner i sine gårder. "Ildsjelene" blir borte. Den sterkt økende bruken av etableringslån/startlån har også bidratt til at beboere i kommunale gårder har kunnet etablere seg i egne boliger. Mange av disse har flyttet ut av bydelen og etablert seg i drabantbyene hvor prisene er lavere (Mauseth Woll 2004: 61).

Blant dem som velger å bli boende blir mange avhengige av bostøtte. En slik avhengighet kan ha noen uheldige konsekvenser, blant annet fordi den kan

⁵⁹ Opplysningene fra Folke- og bolig tellingen 2001 er hentet fra Statistikkbanken, www.ssb.no

⁶⁰ <http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Bys/2001/B/0000048975-3-WSG-3-78-0.htm>

⁶¹ <http://www.helse-og-velferdsetaten.oslo.kommune.no/bolig/article20513-6517.html>

⁶² <http://www.helse-og-velferdsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/helse-%20og-%20velferdsetaten/Internett/Dokumenter/S%C3%B8knadsskjema%20kommunalt%20boligtilskudd.pdf>

fungere som en "fattigdomsfelle". En inntektsavhengig bostøtte kan redusere motivasjonen for arbeid. Dette var en av erfaringene i prosjektet for å bedre levekårene for grunnstønadmottakere i Sagene-Torshov bydel :

"Ulempen med å bli avhengig av bostøtte for grunnstønads-mottakerne er at incitamentet for å jobbe for å komme seg ut av en vanskelig økonomisk situasjon blir sterkt redusert. Et eksempel på det er en av prosjektets brukere som fikk arbeid med tilbud om bonuslønn (30 kroner timen i tillegg til uføretrygden). Han tok i mot tilbudet om å arbeide, men avsto tilbudet om lønn fordi han fryktet at det ville få konsekvenser for den statlige bostøtten eller det kommunale boligtilskuddet. Han arbeidet derfor gratis en dag i uken" (Mauseth Woll 2004: 40).

Sosialt miljø

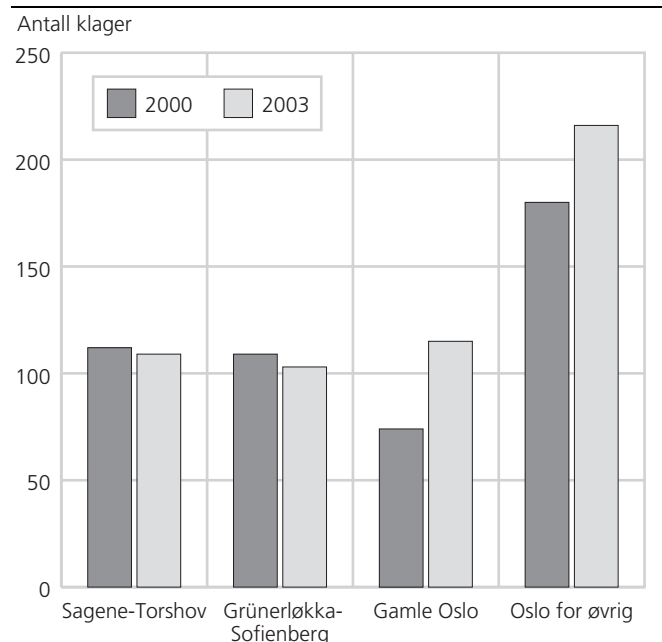
Det er en alminnelig oppfatning at flere av endringene som er beskrevet ovenfor har ført til et dårligere sosialt miljø i kommunale gårder. Flere beboere ser ut til å mene at bomiljøet har blitt verre, blant annet på grunn av en større ansamling av rusmisbrukere⁶³. Interesseorganisasjonen for leietakere i kommunale boliger, Oslo kommunale leieboerforening (OKL) oppfatter endringen av tildelingsreglene som svært negativ: "Som følge av de nye tildelingsreglene hvor de svakeste skal ha førsteprioritet har beboermassen endret dramatisk karakter og gårdene utvikler ghettopreg med et bomiljø som er uverdigg for beboerne"⁶⁴. Ifølge OKL har også bruken av tidsbegrensede kontakter og innføringen av gjengs leie hatt vesentlig negative virkninger på bomiljøet. Gjengs leie fører til "økonomiske flyktninger", heter det⁶⁵.

At det har skjedd en utarming av de store kommunale gårdskompleksene er også konklusjonen i bydel Sagenes vurdering av boligtiltakene under Handlingsprogrammet (Mauseth Woll 2004). Bydelen knytter dette til en rekke forhold, hvorav de fleste er nevnt ovenfor. Et moment som ikke er nevnt er fraværet av faste vaktmestere. Boligbedriften hadde i en periode en forsøksordning med faste bomiljøvaktmestere. Vaktmesterrollen ble omdefinert til å bli en aktiv førstelinjetjeneste som skulle mobilisere beboerne. Senere gikk Boligbygg over til å kjøpe vaktmestertjenester fra Kulturbygg. Det mye som tyder på at fraværet av faste vaktmestere og portnere har ført til "...økt utrygghetsfølelse, hærverk og forslumming av de kommunale gårdene" (Mauseth Woll 2004:40). I dag har imidlertid Boligbygg egne vaktmestere⁶⁶.

I Dælenengaområdet på Grünerløkka, området med den største konsentrasjonen av kommunale boliger i bydelen, har det vært en økning i klager på leietakere som ikke klarer å mestre sitt boforhold. Gårdsstyrene rapporterer om mindre deltagelse i dugnader og opprettholdelse av plikter som trappevask. I flere oppganger omsettes narkotika. Den relativt store utskiftingen av leietakerne gir liten grobunn for oversikt og sosial kontroll. Alt i alt beskriver bydelen bomiljøet rundt de kommunale gårdene på Dælenenga som dårligere enn ved oppstarten av Handlingsprogrammet. Som på Sagene knyttes disse negative endringene blant annet til endringer i tildelingskriterier og husleiefastsetting (Urstad 2004: 21-22, 43).

Salgene av kommunale boliger i bydel Grünerløkka har hatt uheldige sider ved at de har ført til en ytterligere konsentrasjon i områder som har mange slike boliger fra før. Fra bydelens side blir det anført som et problem at bydelen ikke kan bestemme hvilke boliger som skal selges. Dette bestemmes av Boligbygg, som i hovedsak velger ut disse på grunnlag av økonomiske betraktninger og ikke ut fra bydelens boligsosiale vurderinger⁶⁷ (Urstad 2004: 25).

Figur 4.10. Antall klager relatert til bomiljø mottatt av Boligbygg. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo for øvrig. 2000 og 2003



Kilde: Boligbygg

⁶³ Dette ble blant annet uttalt av representanter for beboerne på en konferanse om bomiljøet i de kommunale gårdene på Sagene, avholdt i Sagene samfunnshus, 17. februar 2005.

⁶⁴ <http://www.okl.no/kategorier/Articles/Notatdivtemaer.html>.

⁶⁵ <http://www.okl.no/kategorier/Articles/okonomiskeflyktninger-2.html>.

⁶⁶ Bjørn André Jorang, Boligbygg: Personlig meddelelse 27.10 2005.

⁶⁷ På generell basis har Boligbygg en annen vurdering av dette. Utover økonomiske betraktninger tar Boligbygg også hensyn til ønsket spredning av boligmassen og til bydelens behov. Boligbygg er pålagt å rådføre seg med bydelen i forbindelse med salg (Marit Jakobsen Leganger, kommunikasjonsjef i Boligbygg: Personlig meddelelse 27.10. 2005).

Generelt sett er antallet klager relatert til bomiljø i de kommunale gårdene økende. Fra 2000 til 2003 økte klagetallet med 14 prosent. I Oslo indre øst var økningen noe mindre (11 prosent), og skyldtes utelukkende den sterke stigningen i klagetilbøyelighet blant beboere i Gamle Oslo (figur 4.10). Men den svake nedgangen i antallet klager i Sagene-Torshov og på Grünerløkka må ses i forhold til det stadig synkende antallet kommunale boliger i denne delen av byen (jf tabell 4.1). Regnet per husstand i kommunale gårder og leiligheter har det sannsynligvis vært en viss økning av klagetilbøyeligheten også i disse bydelene, men økningen er vanskelig å kvantifisere. Boligbedriften har ikke publisert noen oversikt over boligmassen for 2003. Ifølge opplysninger fra KOSTRA ble antallet husstander bosatt i kommunale boliger i bydelene Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg redusert med 10 prosent fra 2001 til 2003⁶⁸. Antallet klager rettet til Boligbygg ble redusert med 4 prosent fra 2000 til 2003. Statistikken i KOSTRA omfatter flere kommunale boliger enn dem som ble forvaltet av Boligbygg fram til 2003; det er likevel grunn til å tro at KOSTRA gir et riktig bilde av utviklingen også for disse boligene.

Klageoversikten må tolkes med stor forsiktighet av flere grunner. Tilbøyeligheten til å klage kan endre seg av mange årsaker, og gjenspeiler ikke nødvendigvis endringer i kvaliteten på bomiljøet. Det har blant annet blitt rapportert om beboere som er redd for represalier fra det belastede miljøet i de kommunale gårdene hvis det blir sendt inn klager⁶⁹. Hvis bomiljøet blir stadig mer belastet, er det med andre ord ikke sikkert at tilbøyeligheten til å klage stiger tilsvarende.

4.5. Drøfting og konklusjon

Det er flere åpenbart positive trekk i utviklingen av boforholdene. Stadig færre boliger i Oslo indre øst mangler en elementær sanitær standard, og færre personer oppholder seg på hospitser eller i andre midlertidige boligløsninger. Det har vært en sterk økning av boligbyggingen de siste årene, i tråd med målsettingen i Handlingsprogrammet. Tildelingsretten til alle kommunale boliger forvaltet av Boligbygg har økt antallet tildelinger til bydelenes innbyggere. Den kommunale utleieboligmassen er under forbedring, gjennom et stortilt oppussingsprosjekt. Disse boligene er også i mindre grad konsentrert i Oslo indre øst enn før. I forhold til boligstrukturen, har andelen av leilighetene som er små (1-2-roms) blitt redusert, og mer enn i hovedstaden som helhet. I 2000-2004 var imidlertid fremdeles over halvparten av igangsatte boliger små i størrelse.

Hvor mye av denne utviklingen som skyldes Handlingsprogrammet er usikkert. Gjennom programmet har

booppfølging og miljøarbeid i utsatte bomiljøer blitt styrket, slik bydelene selv vurderer dette. Noen av prosjektene er overført til ordinær drift. En bydel som Sagene-Torshov framhever de nyttige erfaringene og utviklingen av kompetanse som er gjort på det boligsosiale feltet. Ifølge bydelenes egen evaluering har Handlingsprogrammet hatt en selvstendig betydning for reduksjonen av opphold på hospitser.

I hvilken grad har Handlingsprogrammet bidratt til en annen fordeling av boligstrukturen? En av våre informanter i Sagene bydel framhevet symboleffekten av Handlingsprogrammet som betydningsfull i arbeidet med å presse fram flere familieboliger. Handlingsprogrammet og hensynet til levekår hadde gitt gode argumenter i forhold til utbyggerne. "Dette er vedtatt, dette må følges". Sagene bydel er også bydelen som siden 1990 har hatt den sterkeste endringen i retning av flere familieboliger (4-roms eller mer).

Samtidig er det grunn til å understreke at endringen i retning av flere familieboliger har vært beskjeden. I 2000-2004 var andelen igangsatte familieboliger 15 prosent eller mindre i alle bydelene, mens den var 24 prosent i byen som helhet. Det er grunn til å understreke at boligutviklingen er et oppgavefelt hvor bydelene er svært avhengig av hva som skjer på andre politikkområder. Dette kom også fram i våre intervjuer med nøkkelinformanter i Handlingsprogrammet. En informant mente at det delvis var en motsetning mellom byens generelle boligpolitikk og Handlingsprogrammets mål. "Byrådet kunne gått inn og styrt mer. Men de lar markedskreftene rå" (jf kapittel 1). En annen sak er at selv om boligstrukturen endrer seg, vil ikke dette nødvendigvis trekke til seg flere barnefamilier hvis prisen blir for høy. De sterkt stigende boligprisene i Oslo indre øst har vært til fordel for dem som i utgangspunktet var boligeiere og derfor kunne få mer igjen for boligen ved salg. For dem som var leietakere blir forholdet et annet. Alt annet likt blir det også mer pengekrevede for potensielle innflyttere å etablere seg i bydelen. I bydel Grünerløkka har erfaringene vært at svært få av dem som ble gitt lån eller tilskudd til kjøp av bolig kjøpte i bydelen. Personer som mottar etableringslån kjøper heller bolig i ytre by med rimeligere priser (Urstad 2004, Holm og Søholt 2005: 32).

Noen sider ved prisutviklingen ser ut til å ha rammet dem med dårligst økonomi hardest. Både i eiermarkedet og i de kommunale boligene har prisøkningen vært sterkest for ettroms boliger. Enslige og aleneboende er overrepresentert i små leiligheter og har relativt lav inntekt.

Stadig flere i Oslo indre øst leier boligen. Konsentrasjonen av husholdninger som er leietakere ble forsterket fra 1990 til 2001. Denne utviklingen har uheldige sider gjennom at bosettingen i bydelen blir

⁶⁸ http://www.ssb.no/kombolig_kostr/

⁶⁹ Blant annet uttalt av representanter for beboerne på konferansen om bomiljøet i de kommunale gårdene på Sagene, Sagene samfunnshus, 17. februar 2005

mindre stabil. Gjennomtrekket blir enda større i denne delen av Oslo (mangelen på stabilitet i bosettingen vil bli dokumentert i et senere kapittel).

Den mest negative siden av levekårsutviklingen på boligsiden i Oslo indre øst ser ut til å være bomiljøet i de kommunale gårdene. Fra et levekårsperspektiv er det grunn til å legge stor vekt på dette, siden relativt mange av de bosatte i kommunale boliger har andre levekårsproblemer som nedsatt helse og lav inntekt. I forhold til oppvekstmiljø kan det også pekes på at flere tusen barn er bosatt i kommunale boliger. Bomiljøet beskrives fra flere hold som mer utrygt enn før. Dette har skjedd samtidig med en økende andel barn i disse gårdene.

Utviklingen har mange årsaker, årsaker som ligger utenfor Handlingsprogrammets kontroll. En av våre informanter har pekt på et sterkere "ruspress" i forhold til kommunale boliger, etter gjennomføringen av aksjonen på "Plata". I tillegg kommer husleieøkningen og endringen i tildelingskriterier. De fattigste har riktignok blitt skjermet gjennom innføringen av en egen bostøtte. Men reguleringen til "gjengs leie" har også bidratt til at beboere har flyttet, mange av disse er tidligere styremedlemmer eller ressurspersoner i sine gårder. Ifølge evalueringen av boligtiltakene i Sagene bydel har også den sterkt økende bruken av etableringslån/startlån bidratt til å gi bosatte i kommunale gårder en mulighet til å etablere seg som boligeiere. En stor del av dem som har fått slike lån har imidlertid flyttet ut av bydelen og isteden etablert seg i drabantbyene hvor prisene er lavere. Dette kan være et eksempel på en levekårsforbedring som ikke nødvendigvis vil være synlig på bydelens levekårsstatistikk fordi "gevinsten" skjer gjennom flytting (Mauseth Woll 2004). Imidlertid kan gevinsten som utflytteren realiserer være et tap for bomiljøet, framfor alt hvis den utflyttede har vært en av "ildsjelene" i dette miljøet.

Samtidig må det understrekes at det også er flere positive utviklingstrekk knyttet til de kommunale boligene, slik vi har påpekt, ikke minst styrkingen av bo-oppfølging og bomiljøtjenester, samt forbedringen av boligstandard og (fysisk) utemiljø.

5. Reduserte risikofaktorer for sykdom, styrking av tilbudet til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk?

5.1. Innledning

Helse og levekår

God helse er et av livets viktigste goder. Betydningen av helse understrekes av sorgen og lidelsen som blir konsekvensen når personer som står en nær rammes av sykdom eller død. Ikke overraskende er helsevesenet blant de samfunnsoppgaver som befolkningen mener bør prioriteres høyest (Barstad og Hellevik 2004).

Psykiske problemer og rusmisbruk skaper i mange tilfeller store velferdsproblemer for dem som rammes og for deres familier. Psykiatriske pasienter er kanskje den gruppen i samfunnet som er mest utsatt for lidelse og har lavest livskvalitet (Næss 2001). Helseproblemer kan blant annet skape vansker i forhold til integrasjon i samfunnslivet, deltaking i arbeid og kontakt med andre mennesker. I forhold til å skape et godt sosialt miljø er det særlig viktig å motvirke rusproblemer, siden et synlig rusmiljø fort skaper utrygghet og kan føre til at området oppfattes som lite attraktivt for potensielle innflyttere.

Innsatsen i Handlingsprogrammet

Det er to delmål knyttet til dette hovedmålet i Handlingsprogrammet: 1. Styrke forebyggende helsearbeid særlig for ungdom, grupper med minoritetsbakgrunn og andre utsatte grupper, og 2. Styrke sosialt arbeid særlig rettet mot mennesker med psykiske problemer og rusproblemer. Under delmål 1 har det blant annet blitt satset på å styrke skolehelsetjenesten og støtte Primærmedisinsk verksted (Gamle Oslo), gi tilskudd til miljørettet helsevern og "Aktivitet for helse", et tilbud om fysisk aktivitet for personer i risikozonen for dårlig helse (Sagene) samt ulike tiltak for å forebygge uønskede svangerskap, støtte til et smittevernkontor og til flere prosjekter for funksjonshemmede barn og deres familier (Grünerløkka). Mange av disse tiltakene er nå avsluttet under Handlingsprogrammet, men deler er videreført i ordinær drift. Et eksempel er tiltaket "Aktivitet for helse", som blant annet bestod i ukentlig Mensendieck-trening for innvandrerkvinner med mye kroppslige plager, vanngymnastikk for alders- og uføretrygdede, tilbud om utendørstrening på sommeren mm. Tiltaket ble nedlagt i 2001, men deler har blitt inkorporert i

eksisterende tiltak eller har fortsatt i egen regi⁷⁰.

Forbedringen av skolehelsetjenesten i bydel Gamle Oslo innebærer blant annet en mer samordnet tjeneste ved de 8 skolene og større satsing på kompetanseheving, fagutvikling og tverrfaglig samarbeid⁷¹.

Helsesøstrene har i større grad kunnet være tilgjengelige for elevene. Tiltaket er nå avsluttet.

Primærmedisinsk verksted (PMV) ble opprettet i 1994, som et tiltak under Miljøbyen Gamle Oslo/bydel Gamle Oslo. Målsettingen var å utvikle metoder i helsefremmende arbeid som var egnet for en flerkulturell befolkning. Det ble utviklet og gjennomført et undervisnings-/veiledningsopplegg i "løsningsorienterte samtaler". En evaluering av prosjektet viste at metoden fungerte særlig godt i forhold til pasienter med sammensatte problemer (Miljøbyen Gamle Oslo 2000: 182). Siden september 1998 har PMV vært drevet av Kirkens Bymisjon. Fram til og med 2001 fikk PMV støtte gjennom Handlingsprogrammet. Tiltaket har fortsatt senere med annen finansiering. Arbeidet er rettet mot isolerte og marginaliserte innvandrergrupper, og er knyttet opp til innsatsområdene sosial integrering, ernæring og reproduktiv helse. PMV har bidratt til å utvikle en tilnærming med bruk av "naturlige hjelpere", det vil si lekfolk fra ulike etniske grupper til å bistå med løsning av problemer i etniske miljøer som har vært vanskelige å komme inn i og forstå for fagpersoner. De naturlige hjelperne bidrar til en bedre kommunikasjon med minoritetsfamilier.

Under delmål 2 inngår tiltak som "Døgnkontakten", et nærmiljøbasert hybel- og lavterskeltilbud for utsatt ungdom (Grünerløkka), tilskudd til frivillighets-sentralen på Torshov (Sagene) og framfor alt en serie tiltak rettet mot metadonklienter og andre personer med rusproblemer (Gamle Oslo og Sagene). Midlene fra Handlingsprogrammet har blant annet blitt brukt til

⁷⁰ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/bydelxsagenextorshov/helsexogxsocial/4c3aakt01.doc>

⁷¹ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/bydelxgamlexoslo/helsexogxsosial/4a3dsty.doc>

å styrke oppfølgingen av metadonklienter. Bydel Gamle Oslo har også brukt midler til å ansette egne ruskonsulenter ved sosialsentrene (avsluttet i 2002), mens Sagene-Torshov i 2000 opprettet to stillinger som subutex-konsulenter, hvorav den ene var finansiert av Handlingsprogrammet. I rustiltaksprosjektet ved Torshov sosialkontor har personer på legemiddel-assistert rehabilitering fått regelmessig oppfølging, ved siden av et ukentlig tilbud om å delta i grupper. Dette prosjektet startet opp i 1999 og ble avsluttet ved utgangen av 2001.

Bydel Gamle Oslo hadde, fra 1998 til 2001, det såkalte "Rodeprosjektet" som var finansiert av Handlingsprogrammet. Det startet som et mini sosialkontor for et avgrenset geografisk område, en rode på nedre Kampen. Dette var et område med spesielt mange "tunge" sosialklienter. I prosjektet ønsket en blant annet å sette av mer tid til klientene, være mer fleksible og møte klientene i hjemmene. Primærmedisinsk verksted ga veiledning i bruk av den løsningsfokuserede metoden (LØFT-metoden).

I tillegg til de nevnte prosjektene, er det også mange andre prosjekter under Handlingsprogrammet som kan sies å redusere risikofaktorer for sykdom eller på annen måte berøre helse spørsmål. Her er det naturlig å nevne ernærings- og helseprosjektet på Kloden. Deltakerne i norsk-klassene på Kloden (bydel Sagene) har fått undervisning om helse, ernæring og fysisk aktivitet. Under oppvekstsatsingen i bydel Sagene finner vi også prosjektet "Ungdom, helse og livsstil". Mandatet for prosjektet er å utvikle og iverksette gode helsefremmende metoder i skolehelsetjenesten og helsestasjonen for ungdom. Bedre psykisk helse og reduksjon av rusmiddelbruk og antall tenåringsgraviditeter er noen av delmålsettingene. Prosjektet har utviklet undervisningsprogrammet "Jeg har et valg!" - et undervisningsprogram for helsefremming, sosial og personlig utvikling", til bruk i grunnskolen. Det er også gitt støtte til lengre åpningstider i helsestasjonen for ungdom. "B-vitaminprosjektet" i regi av Bomiljøtjenesten er et annet prosjekt med forbedring av beboernes helsetilstand som uttalt mål. Prosjektet startet opp høsten 2001 og er et tilbud som hovedsakelig retter seg mot beboere med alkoholproblemer. B-vitamingruppen holder til i en leilighet i Nordkappgata 23, i et område av Torshov med en sterk konsentrasjon av kommunale boliger. Det er "...et lavterskeltilbud hvor alle som vil kan komme innom å få frokost/og eller b-vitamin injeksjon, eller som ønsker hjelp til utfylling av ulike skjemaer, kontakt med andre instanser osv." (Mauseth Woll 2004: 33).

5.2. Eksterne og interne evalueringer

Ingen av prosjektene under dette målet har fått en ekstern evaluering, med unntak av Rodeprosjektet i Gamle Oslo. Denne evalueringen pekte på flere positive erfaringer. Arbeidsmetoden innebærer en sterkere grad

av brukerorientering og fleksibilitet i tjenestetilbudet. Terskelen for kontakt med sosialkontoret ble lavere, som igjen "...kan redde liv - eller også være en måte å stoppe fristelsen på til å gå ut "på kjøret" igjen" (Unstad og Sæter 2000: 75). Delmål 2, om styrking av sosialt arbeid særlig rettet mot mennesker med psykiske problemer og rusproblemer, er omtalt i den eksterne evalueringen av boligtiltakene og bomiljøatsingen (Holm og Søholt 2005). I denne evalueringen ble tiltakene for boligoppfølging og et bedre nærmiljø vurdert som en styrking av det sosiale arbeidet overfor enkelthusstander. Denne evalueringen ble nærmere omtalt i kapittel 4.

Internt i bydelene er erfaringene gjennomgående positive. I bydel Grünerløkka beskrives ruskonsulentene som viktige ved kartlegging og oppfølging. Arbeidet til ruskonsulentene har også vært medvirkende til reduksjonen av hospitsbruk (Urstad 2004). Rodeprosjektet viser at økt innsats i et avgrenset område har positive virkninger. Ifølge årsrapporten for tiltaket ved utgangen av 2000 ble antallet klienter med økonomisk ytelse redusert med 35 prosent i løpet av tiltakets to første år, mens andelen klienter uten egnet bolig ble redusert med 80 prosent i denne roden⁷². Implementeringen av LØFT-metoden ved veiledning og opplæring beskrives som vellykket. Samtidig har det vist seg vanskelig, etter at Rodeprosjektet ble integrert i Tøyen sosialsenter, å opprettholde en så tett oppfølging av enkeltklientene som i det opprinnelige prosjektet. Det ble nødvendig å endre lokaliseringen av prosjektet etter flere episoder med trusler fra noen klienter. En liten sosialkontorenhet som skal betjene klienter med relativt store problemer viste seg å være sårbar med hensyn på de ansattes sikkerhet (Bettum 2004).

I Sagene framheves det som positivt at rustiltakene har bidratt til at flere rusmiddelbrukere har fått bolig, behandlings- og omsorgstiltak som alternativ til hospits. I en brukerundersøkelse foretatt i november 2000 av rustiltaksprosjektet ved Torshov sosialkontor, sier klientene at prosjektet har vært smidig og fleksibelt. De fleste deltakerne i prosjektet hadde ingen rusfrie venner fra før. Mange har lett for å isolere seg i boligen. Ifølge brukerundersøkelsen "...sa mange av de som ble intervjuet at hadde det ikke vært for aktivitetsgruppa. på Torshov sosialkontor, så ville de sannsynligvis sittet hjemme eller ruset seg sammen med gamle stoffvenner"⁷³. 15-18 personer har deltatt regelmessig i gruppetilbudet.

⁷² Rapporteringsskjema for tiltak under Handlingsprogrammet, 2000, OIØ-nr. 55 (Rodeprosjektet, Gamle Oslo).

⁷³ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/bydelxsagenextorshov/helsexogxsocial/4c3crut01.doc>

I bydel Gamle Oslo har styrkingen av skolehelse-tjenesten som nevnt gjort det mulig for helsesøstrene å være mer tilgjengelige for elevene. I 2001 hadde helsesøstertjenesten 500 konsultasjoner, og i 2002 793 konsultasjoner med elevene utover de vanlige rutinekontrollene som ligger i det oppsatte programmet fra Statens Helsetilsyn⁷⁴. Ifølge rapporteringen fra prosjektet "Ungdom, helse og livsstil" er helsestasjonen for ungdom og undervisningsprogrammet "Jeg har et valg!" nå godt innarbeidet som en del av bydel Sagene skolehelsetjeneste. Sosial- og helsedirektoratet ønsker å utgi deler av undervisningsprogrammet til alle landets kommuner⁷⁵.

Av andre prosjekter under Handlingsprogrammet som vedrører helsespørsmål, er B-vitaminprosjektet evaluert av Nils Christie (Christie 2004). Tiltaket hadde i 2004 en kjernegruppe på 75 personer. I evalueringen framhever Christie en rekke positive konsekvenser. Mange brukere får viktig og god hjelp. Treffstedet skaper motivasjon for en mer vanlig livsrytme og et redusert alkoholinntak. Han ser prosjektet som et ledd i arbeidet med å utvikle hjelpetiltak som er tilpasset vår tid. I et voksende "ekspertsamfunn" er den store utfordringen "...å bringe hjelpere i posisjoner hvor de kan fungere som hjelpere, men ikke som overtakere. Vi trenger modeller for hvordan dette kan gjøres" (Christie 2004: 11, understreking som i originalen).

De positive sidene understrekes også i bydelens egnevaluering (Mauseth Woll 2004). Alkoholikere lider ofte av B-vitaminmangel, som kan føre til alvorlige sykdommer. I forbindelse med injeksjonen får brukerne anledning til å ta opp andre helsespørsmål med en sykepleier. En av mange fordeler ved prosjektet er at det befinner seg i nærmiljøet, og at det ikke kreves timebestilling. De fleste i brukergruppen beveger seg sjelden utenfor bydelens grenser. Oppfølging av timeavtaler har også vist seg å være vanskelig for flere i denne gruppen.

5.3. Sentrale utviklingstrekk

5.3.1. Utviklingen i helsetilstanden: Dødelighet

Dødelighetsrater er det tradisjonelle målet på helse-tilstand, og det som er lettest å følge tilbake i tid. Høyere dødelighet og lavere levealder i østlige enn i vestlige deler av Oslo har vært påvist over en periode på mer enn 100 år. I 1890-1900 var overdødeligheten i øst sammenlignet med vest 25 prosent for menn og 40 prosent for kvinner (Gjestland og Moen 1988, den

geografiske inndelingen svarer stort sett til inndelingen i indre vest og indre øst i perioden før 2004). I perioden 1930-39 levde en mann på østkanten i gjennomsnitt 3,3 år kortere enn en mann på vestkanten, for kvinner var forskjellen nesten 5 år. En tilsvarende undersøkelse for perioden 1971-80 viste de samme levealderforskjellene for menn (3,3 år), mens øst-vestforskjellene var redusert en del blant kvinner (Gjestland og Moen 1988). Menn i ytre vest levde i gjennomsnitt 6,3 år lenger enn menn i indre øst. Beregninger av forventet levealder ved fødselen for perioden 1991-95 viste at menn bosatt i Oslo indre øst hadde en forventet levealder som var 7,3 år lavere enn for menn i ytre vest. Blant kvinner var forskjellen 4,9 år (Rognerud og Stensvold 1998). Den relative overdødeligheten gjaldt alle aldersgrupper, med unntak av de eldste (80+ år). Den var særlig markert blant menn i aldersgruppene mellom 40 og 60 år, og gjaldt også alle hovedgrupper av dødsårsaker. Relativt sett var forskjellen størst for dødsfall på grunn av overdoser/medikamentmisbruk. Også dødsfall på grunn av lungekreft og sykdommer i luftveiene var særlig hyppige blant menn i Oslo indre øst. Ser vi på kreftsykdommer blant menn isolert, forklarer lungekreft alene hele 69 prosent av dødelighetsforskjellen mellom indre øst og ytre vest (Rognerud og Stensvold 1998: 89).

Basert på dødelighetsmønsteret for perioden 1993-1997 varierer den forventede levealderen blant menn i Oslo fra 69 år for bosatte på Sagene-Torshov til 80 år for bosatte på Vinderen (Sosial- og helsedepartementet 1999). Samlet er forventet levealder i Oslo indre øst i underkant av 70 år for menn og i underkant av 77 år for kvinner. Landsgjennomsnittet for samme periode var 74,9 år blant menn og 80,7 år blant kvinner.

Etter 1997 har ikke Statistisk sentralbyrå presentert beregninger av forventet levealder for bydelene i Oslo⁷⁶. Det er imidlertid utført dødelighetsberegninger. Den kjønn- og aldersstandardiserte dødeligheten i de tre bydelene i Oslo indre øst var i perioden 1998-2002 i gjennomsnitt 53 prosent høyere enn i landet som helhet. Dette er en meget høy dødelighet, bare én kommune/bydel hadde signifikant høyere dødelighet (Hasvik i Finnmark).

⁷⁴ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/bydelxg/amlexoslo/helsexogxsosial/4a3dsty02.doc>

⁷⁵ <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Prosjekthandlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/4C1jUng04.doc>

⁷⁶ Statistisk sentralbyrå har imidlertid gjort beregninger av levealder basert på de nye bydelsgrensene i Oslo, for perioden 2002-2004, og sammenlignet disse med tilsvarende beregninger for perioden 1991-1995. Disse viser at levealderen i Oslo indre øst, definert etter de nye bydelsgrensene, har sakkert akterut i forhold til byen for øvrig. Mens for eksempel økningen i levealder for menn i byen som helhet var 3 år, var økningen i indre øst 2,3 år. Unntaket var Grünerløkka, hvor levealderen hadde økt mer enn gjennomsnittet for byen, både blant menn og kvinner. Minst økning av levealderen for menn var det i bydel Sagene, bydelen som i utgangspunktet hadde lavest levealder. Forventet levealder for menn på Sagene var 68,4 år, altså litt under nivået i 1993-1997 og klart lavest i Oslo, hele 12 år lavere enn levealderen blant menn i Vestre Aker. Blant kvinner var forskjellene mindre, det er kvinner i Gamle Oslo som har lavest forventet levealder (Dybendal og Skiri 2005).

I 1991-1995 var den tilsvarende overdødeligheten 41 prosent (tabell 5.1 og figur 5.1). Tar vi hensyn til den statistiske usikkerheten⁷⁷, hadde ingen av bydelene i Oslo indre øst en statistisk sikker reduksjon av dødeligheten. For Oslo som helhet var det imidlertid en signifikant nedgang i dødeligheten, det samme gjelder de fleste av de nye drabantbyene i ytre øst. Denne helseindikatoren tyder med andre ord på at befolkningen i Oslo indre øst har sakkert akterut i forhold til andre bydeler i Oslo.

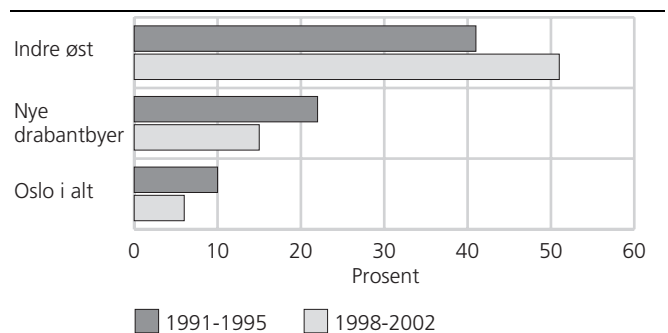
Som i tidligere år gjelder overdødeligheten i perioden 1998-2002 både hjertekarsykdommer og kreft. De relative forskjellene mellom bydelene er særlig markerte i forhold til hjerte/karsykdommer blant menn. Menn på Grünerløkka hadde, sammen med Romsås, høyest dødelighet av hjerte/karsykdommer i 1998-2002, 663 dødsfall per 100 000 innbyggere. Blant menn på Vinderen døde til sammenligning bare 258 menn per 100 000 innbyggere (Sosial- og helsedirektoratet 2004). Forskjellene er også til stede for de voldsomme dødsfallene; ulykker og selvmord. Dødeligheten av selvmord vil bli omtalt seinere. Som nevnt har tidligere undersøkelser funnet at overdødeligheten i indre øst er særlig markert i forhold til overdoser/medikamentmisbruk. Dette er bekreftet av andre undersøkelser. Den aldersjusterte dødelighetsraten på grunn av overdoser i Oslo (perioden 1994-1998) var mer enn tre ganger så høy som raten for landet, i indre øst er raten om lag fem ganger så høy (Grøtvedt 2002: 30).

Det er også gjort beregninger av dødelighetsforskjellene for perioden 1999-2003, men da etter de nye bydelsgrensene i Oslo. Disse beregningene er derfor ikke sammenlignbare med de tidligere, med unntak for Sagene. Dødelighetsraten for Sagene bydel i 1999-2003 avviker ikke vesentlig fra raten for 1998-2002, overdødeligheten i forhold til landsgjennomsnittet var 51 prosent (Sosial - og helsedirektoratet 2005a). For den siste perioden har Statistisk sentralbyrå også beregnet dødeligheten i aldersgruppen 0-64 år. Det viser seg at overdødeligheten i Oslo indre øst er enda større i yngre enn i eldre aldersgrupper. Figur 5.2 viser de svært store forskjellene i dødelighet før 65 års alder i Oslo. Den standardiserte raten i bydelen med høyest dødelighet (Sagene) er mer enn tre ganger så høy som raten for bydelen med lavest dødelighet (Vestre Aker). Igjen viser det seg at disse forskjellene er enestående i landsmålestokk. Med ett unntak var det ingen kommuner eller bydeler i Norge som hadde like

høy dødelighet som bydel Sagene i aldersgruppen under 65 år⁷⁸.

Toresen og Brevik (2004) har sett spesielt på dødeligheten i aldersgruppen over 50 år. I perioden 2000-2002 var forventet levealder for en 50-årig mann bosatt i indre øst 74,6 år, mens den var 81 år i ytre vest (i gjennomsnitt for de ulike bydelene). En 50-åring i bydel Sagene-Torshov kunne forventes å leve nesten 9 år kortere enn en mann i samme alder bosatt på Vinderen (Toresen og Brevik 2004: 134). Levealderforskjellene avtok med økende alder. Toresen og Brevik viser også forskjellen mellom det forventede og faktiske antall døde i de ulike bydelene etter alder. For perioden 2000-2002 var det i gjennomsnitt 159 dødsfall per år i aldersgruppen 50-69 år i Oslo indre øst. Det forventede antall døde ved antakelsen om samme dødelighet som bygjennomsnittet var 90, med andre ord et "overskudd" på 69 dødsfall per år. Dødelighetsforskjellene mellom bydelene forklares til en viss grad av forskjeller i sivilstand og utdanningsnivå, men i liten grad av forskjeller i sammensetning etter kjønn. Utdanning betyr mest, utdanning forklarer 22 prosent av den totale variasjonen mellom bydelene i aldersgruppen 50-59 år, og 20 prosent i aldersgruppen 60-69 år. For byen som helhet er dødelighetsraten til personer 50-69 år med grunnskole 75 prosent høyere enn gjennomsnittet, mens dødeligheten til enslige i samme aldersgruppe er 32 prosent over snittet (Toresen og Brevik 2004).

Figur 5.1. Kjønn- og aldersstandardisert dødelighet i Oslo, Oslo indre øst og nye drabantbyer (gjennomsnitt for bydelsgruppene). 1991-1995 og 1998-2002. Overdødelighet i forhold til landet som helhet. Prosent



Kilde: Sammenligningstall for kommunene 1998, 2004

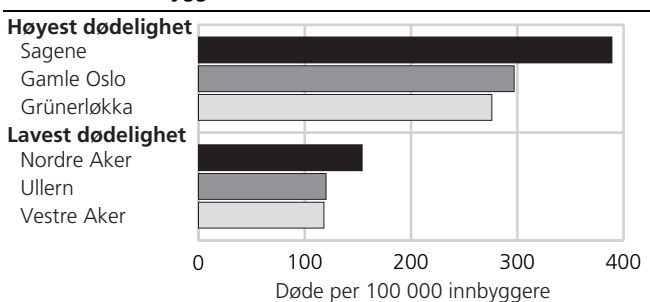
⁷⁷ I tabell 5.1 er det oppgitt et konfidensintervall for dødeligheten i hver periode. Dette er et mål på den statistiske usikkerhet som gjør seg gjeldende når man skal tolke raten som uttrykk for det underliggende dødelighetsmønsteret i bydelen/kommunen. Tilfeldigheter kan gjøre at antallet dødsfall blir spesielt høyt eller lavt når tidsperioden er såpass kort som den er i dette tilfellet.

⁷⁸ Unntaket er bydelen Ullsfjord i Tromsø. Dette er imidlertid en liten bydel med et fåtall døde (mellom 20 og 39), som innebærer at den statistiske feilmarginen er forholdsvis stor. Mange små kommuner og bydeler er holdt utenfor beregningene på grunn av en betydelig statistisk usikkerhet i tallgrunnlaget.

Tabell 5.1. Kjønn- og aldersstandardisert dødelighet i Oslo indre øst, periodene 1991-1995 og 1998-2002, sammenlignet med landet i alt og Oslo i alt. Døde per 100 000 innbyggere

	1991-1995		1998-2002	
	Rate	Konfidensintervall	Rate	Konfidensintervall
Hele landet	911	907-915	813	809-818
Oslo i alt	1 000	987-1 012	865	852-877
Indre øst				
Grünerløkka	1 295	1 232-1 358	1 289	1 232-1 358
Gamle Oslo	1 353	1 284-1 421	1 258	1 205-1 311
Sagene-Torshov	1 202	1 144-1 259	1 191	1 129-1 253
Nye drabantbyer				
Romsås	1 449	1 325-1 574	1 195	1 087-1 303
Stovner	1 175	1 111-1 239	974	917-1 031
Furuset	1 244	1 187-1 300	965	919-1 011
Søndre Nordstrand	834	786-882	721	692-750
Hellerud	853	789-917	812	744-880

Kilde: Sammenligningstall for kommunene 1998, 2004

Figur 5.2. Kjønn- og aldersstandardisert dødelighet i Oslo indre øst 1999-2003, aldersgruppen 0-64 år. Bydelene med høyest og lavest dødelighet. Døde per 100 000 innbyggere

Kilde: Sammenligningstall for kommunene 2005

5.3.2. Utviklingen i helsetilstanden: Sykelighet

Generelt om forskjeller i sykkelighet

Befolkningens egenreviderte helsetilstand er bedre i vest enn i øst. Blant 60-åringene oppgir over 80 prosent av bosatte på Vinderen, Ullern og Ekeberg-Bekkelaget at de har god eller meget god helse, sammenlignet med rundt 50 prosent i indre øst (Grøtvedt 2002). I Helseundersøkelsen i Oslo 2000-2001 (HUBRO) ble det også spurt om personene var plaget av smerter eller stivhet i muskler og ledd. Blant kvinner 59-60 år var nesten halvparten av de bosatte i bydelene Grünerløkka-Sofienberg, Sagene-Torshov og Romsås mye plaget, mens den tilsvarende andelen i indre vest var snaut 20 prosent (Grøtvedt 2002: 48). Disse forskjellene har blant annet sammenheng med fordelingen av befolkningen etter utdanning og fødeland. Smerter/stivhet i muskler og ledd er særlig utbredt blant menn og kvinner med lav utdanning, og er mer vanlig blant ikke-vestlige innvandrere enn i andre grupper. Det er snakk om tildels svært store forskjeller. Eksempelvis er 30 prosent av "ikke-vestlige" menn 40+45 år mye plaget, sammenlignet med bare 6 prosent av nordmenn i samme aldersgruppe.

Det registreres flere nye tilfeller av kreft i Oslo indre øst enn i andre bydeler, når det tas hensyn til forskjeller i alderssammensetning (Grøtvedt 2002). Imidlertid er forskjellen sammenlignet med ytre vest mindre enn statistikken over dødsårsaker gir inntrykk av. Dette har sammenheng med at sjansene for å være i live fem år etter at kreftdiagnosen ble stilt er større for bosatte i ytre vest. For eksempel var 85 prosent av kvinner bosatt i ytre vest i live fem år etter en brystkreftdiagnose, sammenlignet med 69 prosent av kvinner i indre øst. For prostatakreft, den vanligste kreftformen blant menn, var andelen i live etter fem år henholdsvis 74 og 61 prosent (Grøtvedt 2002: 21). Dette er i samsvar med studier på individnivå som viser bedre overlevelse av prostatakreft blant menn i høyere sosioøkonomiske lag og blant gifte menn (Rognerud og Stensvold 1998: 111).

15-16-åringene i Oslo indre øst vurderer sin helse som god eller svært god i omtrent samme utstrekning som ungdom ellers i byen. Barn og unge i indre øst har imidlertid Oslos dårligste tannhelse. I 2000 var eksempelvis 47 prosent av 5-åringene i indre øst kariesfrie, i ytre vest var andelen hele 85 prosent (Grøtvedt og Gimmedstad 2002: 18).

Utvikling over tid: Uførepensjon og atfering

Det er svært begrenset hva som finnes av data som kan si noe om utviklingen av sykkeligheten på bydelsnivå. I det følgende skal vi se nærmere på noen indirekte indikatorer på helse, i dette tilfellet tildelinger av offentlige ytelser på grunnlag av helseproblemer. Uførepensjonering er et eksempel på slike ytelser. Intervjuundersøkelser viser at uførepensjonister har langt dårligere helse enn andre grupper i befolkningen, og at variasjonene i uførepensjonering mellom bydeler i Oslo er i samsvar med variasjonene i egenrapportert helsetilstand (Hagen mfl. 1994). Om en person søker og får tildelt uførepensjon eller ikke vil imidlertid også avhenge av en rekke andre forhold, slik som muligheten til å beholde arbeidet selv om funksjonsevnen er nedsatt og motivasjonen for å bli i arbeidslivet.

Uføretrygdede har større behov for hjelp fra det offentlige enn andre grupper i samfunnet, blant annet for pleie- og omsorgstjenester. En analyse av variasjoner mellom bydelene i driftsutgifter til tiltak for eldre tyder på at uføretrygdede i gjennomsnitt medfører et merutgiftsbehov på vel 20 000 kroner per person (Toresen og Brevik 2004).

Overrepresentasjonen av uførepensjonerte i aldersgruppene under 50 år har blitt mindre siden 1997 (figur 5.3. og vedleggstabell A5.1). Nedgangen har vært særlig stor i Sagene-Torshov, som i utgangspunktet hadde den sterkeste overrepresentasjonen. I 1997 var det 64 prosent flere uførepensjonerte i aldersgruppen 16-49 år enn gjennomsnittet for byen. I 2004 var overrepresentasjonen redusert til 17 prosent. Nedgangen har vært mindre i de andre bydelene, men også her har andelen gått noe ned. Overrepresentasjonen av yngre uførepensjonerte i de nye drabantbyene har derimot vært omtrent uendret. En sammenligning med 1993 viser at den relative nedgangen i Sagene-Torshov var godt i gang før Handlingsprogrammet startet, mens det var en økning i de andre bydelene, spesielt i Gamle Oslo.

Et viktig poeng er at tallet på uførepensjonister her ses i forhold til innbyggertallet hvert enkelt år og til nivået i Oslo som helhet. Oslo indre øst har hatt en relativt stor tilstrømning av personer i aldersgruppene under 50 de siste årene (se kapittel 2). Det absolutte antallet uføretrygdede i aldersgruppen 16-49 år var faktisk noe høyere i 2003 enn i 1997, henholdsvis 1951 og 2010 personer. Det er bare i bydel Sagene-Torshov vi kan registrere en reduksjon av det absolutte antallet uførepensjonerte.

Langt de fleste blir uførepensjonerte etter at de er fylt 50 år. I bydel Sagene-Torshov var om lag en tredjedel av innbyggerne i aldersgruppen 50-66 år uførepensjonert ved utgangen av 2003, i Oslo som helhet bare vel 1 av 5, og i enkelte vestlige bydeler (Vinderen) færre enn en tiendedel. Andelen uførepensjonerte i Sagene-Torshov var mer enn 4 ganger høyere enn andelen på Vinderen. Disse forskjellene var imidlertid enda større i 1997. Tabell 5.2 bekrefter inntrykket av en særlig sterk nedgang i uførepensjoneringsraten blant bosatte i Sagene-Torshov, en nedgang som fortsatte i 2004. Også i de andre bydelene i indre øst har det vært en viss nedgang i ratene⁷⁹. I samme tidsrom har det blitt flere uførepensjonerte i denne aldersgruppen blant bosatte i de nye drabantbyene, en økning som har vært sterkere enn i byen forøvrig.

Hva viser andre data om tildeling av helserelaterte ytelser? På grunn av endringer i statistikkgrunnlaget er det vanskelig å gjøre gode sammenligninger over tid. Rehabiliterings- og attføringsytelser behandles ofte sammen; begge ytelsene gjelder langvarige sykdomstilfeller der målet er å komme tilbake i arbeid (Rognerud og Stensvold 1998). Når vi sammenligner antallet tilfeller av attføring- og rehabiliteringspenger tyder de usikre sammenligningene på at befolkningen i indre øst skilte seg mindre fra andre bydeler i 2003 enn i 1997. Dette skyldes først og fremst endringene i bydel Grünerløkka-Sofienberg. I 1997 var det 56 prosent flere tilfeller av attføring-/rehabilitering i denne bydelen enn i Oslo som helhet, i 2003 var forskjellen så godt som forsvunnet (tabell 5.2). For bydel Gamle Oslo har utviklingen gått i motsatt retning, her har forskjellen i forhold til bygjennomsnittet økt siden 1997.

Statistikken over langtidssykmeldte i forhold til arbeidsstyrken for perioden 2000-2004 tyder også på en positiv utvikling i Oslo indre øst (tabell 5.2). Men igjen er det gjort endringer i definisjonene som vanskeliggjør sammenligninger. I tillegg kommer at det ikke er tatt hensyn til arbeidsstyrkens alderssammensetning. Tallene for 2000 viste at både i Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg var det flere langtidssykmeldte i arbeidsstyrken enn det som var vanlig ellers i Oslo. I 2003 hadde alle bydelene i indre øst færre langtidssykmeldte i arbeidsstyrken enn gjennomsnittet for byen. Både i 2000 og 2003 var det flest sykemeldinger blant yrkesaktive bosatte i nye og gamle drabantbyer (Romsås og Stovner toppet listen begge år), mens det var færrest i ytre og indre vest. På grunn av nye bydelsgrenser er ikke tallene for 2004 sammenlignbare med foregående år (med unntak av Sagene). Hovedmønsteret i den geografiske fordelingen ser ut til å være uendret, det er fremdeles slik at sykefraværet blant bosatte i Oslo indre øst er noe lavere enn gjennomsnittet. En tidligere studie av langtidssykemeldinger fra 1995 viste at bosatte i ytre øst hadde høyest sykefravær, fulgt av indre øst, mens de vestlige bydelene lå lavest (Rognerud og Stensvold 1998). Indre by hadde imidlertid flest sykemeldinger for psykiske lidelser, øst noe mer enn vest.

For alle indikatorene vi har sett på i dette avsnittet som omhandler utviklingen over tid, gjelder at de påvirkes av langt flere forhold enn dem som har med sykdom å gjøre, og derfor er usikre indikatorer på hva som skjer med helsetilstanden i befolkningen. De forteller heller ikke noe om utviklingen skyldes endringer i flyttemønsteret eller en reell forbedring for den bosatte befolkningen.

⁷⁹ Nedgangen i uførepensjonsraten for aldersgruppen 50-66 år er relativ og ikke absolutt. Bare i Sagene-Torshov har det vært en nedgang i det absolutte antallet uførepensjonerte (fra 1371 i 1997 til 1295 i 2004)

Tabell 5.2. Utvalgte indikatorer på utviklingen i helsetilstand. Bydeler i Oslo indre øst sammenlignet med Oslo i alt, landet i alt og gjennomsnitt for nye drabantbyer. Per 31/12 1997 (2000 for langtidssykemeldte), 2001, 2003 og 2004

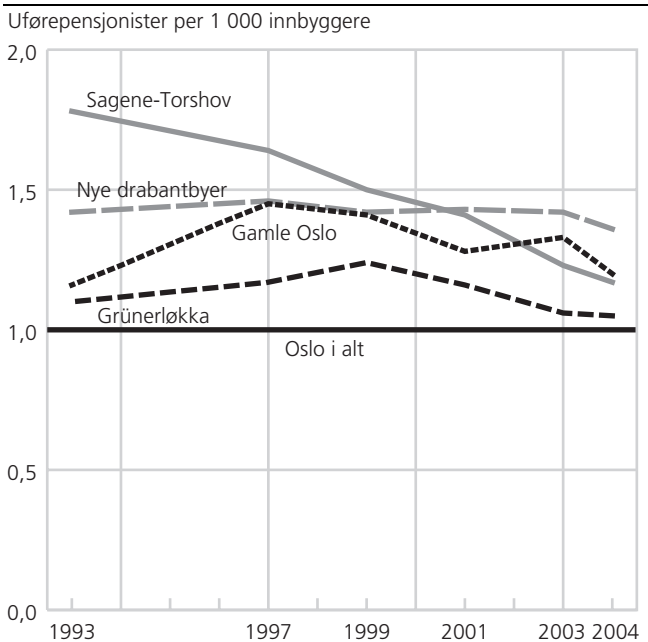
	Attførings-/rehabiliteringspengetilfeller per 1000 16-66 år ¹			Sykepengetilfeller over 8 uker, per 1000 i arbeidsstyrken ²			Uførepensjonerte 50-66 år per 1000 innbyggere 50-66 år		
	1997	2001	2003	2000	2003	2004 ³	1997	2003	2004 ³
Oslo i alt	19,7	22,8	33,9	102,8	88,1	87,3	202	208	203
Oslo indre øst (gjennomsnitt)	24,2	25,1	37,7	113,6	81,0	82,0	350	316	294
Sagene-Torshov	19,3	21,3	32,1	99,0	77,3	78,2	395	339	321
Grünerløkka-Sofienberg	30,8	25,0	34,3	115,7	78,5	81,3	326	303	285
Gamle Oslo	22,5	29,1	46,8	126,2	87,1	86,5	330	305	276
Nye drabantbyer	24,4	28,8	44,3	145,7	117,4	111,1	261	281	253

¹Brudd i statistikken i 2003. I 1997 og 2001 løpende attførings- og rehabiliteringstilfeller, i 2003 mottakere av attføringspenger og rehabiliteringspenger. Inkluderer personer med midlertidig uførepensjon i 2001 og 2003, men ikke i 1997. Endringene i 2003 medfører høyere bestandstall enn tidligere. I 2003 omfatter data blant annet alle som har rett til attføringspenger, uansett om de har mottatt penger eller ikke. Til og med 2001 ble bare dem som faktisk hadde fått utbetalt penger talt med.

²Avsluttede sykepengetilfeller. Brudd i statistikken i 2003. I 2000 er perioder med aktive tiltak regnet som egne sykepengetilfeller. I 2003 inngår disse i en sammenhengende sykefraværperiode. Sykepengetilfellene blir dermed færre, men får lengre varighet.

³Nye bydelsgrenser fra 2004

Kilde: Sammenligningstall for kommunene, ulike årganger

Figur 5.3. Uførepensjonister 16-49 år per 1000 innbyggere 16-49 år 31/12 1993, 1997, 1999, 2001, 2003 og 2004. Bydeler i Oslo indre øst samt gjennomsnitt for nye drabantbyer (nye bydelsgrenser fra 2004). Relative tall (Oslo=1.)

Kilde: Sammenligningstall for kommunene, ulike årganger

5.3.3. Psykisk helse, livskvalitet og rusproblemer

Ifølge HUBRO 2000-2001 (Helseundersøkelsen i bydeler og regioner i Oslo) er det betydelig flere som har psykiske problemer i Oslo indre øst enn ellers i byen. Bare blant 30-åringene var forskjellene små og ikke statistisk signifikante. Bosatte i indre og ytre vest har færrest psykiske problemer (Grøtvedt 2002: 52-53). Forskjellene mellom bydelene reduseres noe hvis innvandrerbefolkningen holdes utenfor, men fremdeles gjenstår tydelige og statistisk signifikante forskjeller. Ikke-vestlige innvandrere har en betydelig større andel med psykiske problemer enn andre befolkningsgrupper. Også blant enslige, blant ikke-yrkesaktive og

personer med lav utdanning er det en klar overhyppighet av psykiske symptomer. Enslige har om lag dobbelt så høy risiko for å ha betydelige symptomer på angst og depresjon som ikke-enslige, og har også en høyere forekomst av personlighetsforstyrrelser (se referanser hos Rognerud og Holte 2004).

Derimot er det små forskjeller i psykisk helse blant 15-16-åringene i Oslo etter regiontilhørighet (Grøtvedt og Gimmedstad 2002).

Også andre undersøkelser viser en overhyppighet av psykiske lidelser i Oslo indre øst (se Rognerud og Holte 2004). En omfattende undersøkelse fra midten av 1990-tallet fant at særlig mange hadde psykiske vansker i de sentrale bydelene i Oslo (Torgersen, Cramer og Kringlen 2002). Sjansen for å ha en symptomforstyrrelse var høyest i indre øst (39,9 prosent, inkluderte bydel Helsfyr-Sinsen) og lavest i "periferi vest" (26,3 prosent). Igjen er det grunn til å tro at dette har sammenheng med den geografiske fordelingen av visse "risikogrupper", siden indre øst blant annet har en overrepresentasjon av personer som er enslige og er født i et ikke-vestlig land. Disse er i gjennomsnitt mer utsatt for psykiske problemer enn befolkningen for øvrig.

Basert på en annen, upublisert undersøkelse (ODIN-undersøkelsen) rapporterer Dalgard (2002) at overhyppigheten av depresjon i Oslo indre øst reduseres betydelig når det kontrolleres for ulike sosiale variable (dvs. at det er flest enslige, dårligst naboforhold, flest med negative livshendelser og økonomiske problemer i disse bydelene). Forskjellene blir likevel ikke borte. Som Dalgard påpeker, kan ytterligere forklaringer på forskjellene være selve opphopningen av dårlige levekår på område- og individnivå hvor de ulike negative forholdene forsterker hverandre. For eksempel kan mangelen på sosial støtte bli særlig kritisk når en person blir utsatt for negative livshendelser eller kronisk stress (Barstad og Kirkeberg 2003).

Det er en sammenheng mellom psykiske lidelser og generell tilfredshet med livet. En studie av opplevd livskvalitet i ulike deler av Oslo gjennomført midt på 1990-tallet viste at de østlige sentrumsområdene var kjennetegnet av relativt lav livskvalitet, selv når mange sosiodemografiske variable, befolkningstetthet og kroppslig helse ble tatt hensyn til (Cramer mfl. 2002). Både subjektiv tilfredshet og sosial integrasjon var på et lavere nivå.

Den vanligste psykiske lidelsen er misbruk/avhengighet av alkohol. I tillegg kommer rusmiddelbruk/avhengighet av andre rusmidler enn alkohol (Rognerud og Holte 2004). Innad i Oslo har overdosedødsfall vært et særlig alvorlig problem i Oslo indre øst, slike dødsfall har vært om lag dobbelt så hyppige i denne delen av byen som i Oslo som helhet (Grøtvedt 2002: 30). Sprøytenarkomane er svært utsatt for ulike helseproblemer og andre vansker knyttet til sin rusavhengighet.

Alkoholforbruket blant ungdom 15-20 år har stort sett vært noe høyere enn landsgjennomsnittet blant bosatte i Oslo. Innad i Oslo har imidlertid noen undersøkelser funnet et høyere forbruk av alkohol blant ungdom i vestlige enn i østlige bydeler (Grøtvedt og Gimmetad 2002). Innvandrerbarn har generelt mer psykiske plager enn norske barn. En undersøkelse ved Folkehelseinstituttet av elever i 8. til 10. klasse i Oslo viser at langt flere innvandregutter enn etnisk norske gutter har psykiske plager. Blant jenter var det ingen forskjell. Det var imidlertid store forskjeller mellom ulike etniske grupper i studien. Ungdommer som opplevde mye vanskeligheter i forhold til skolearbeidet hadde dårligere helse eller flere stressplager, både blant innvandrere og blant etnisk norske⁸⁰. Torgersen (2005) finner at andre-generasjons innvandrerungdom fra Pakistan, bosatt i Oslo, i større grad oppgir å være plaget av depressive symptomer enn etniske majoritetsungdommer.

Utvikling over tid: Selvmord og rusmiddelrelatert kriminalitet

Også innenfor dette feltet er det sparsomt med indikatorer som kan si noe om utviklingen over tid. Risikoen for selvmord har sammenheng med depressive lidelser og bruk av rusmidler, ved siden av å være en generell velferdsindikator. Bosatte i Oslo indre øst hadde i perioden 1998 til 2002 om lag 50 prosent høyere selvmordsdødelighet enn landsgjennomsnittet. Forskjellen er særlig stor for kvinner, hvor raten var mer enn det dobbelte av den nasjonale både i 1993-1997 og 1998-2002. I det korte tidsrommet mellom disse periodene har indre øst nærmet seg lands- og Oslo-gjennomsnittet noe. Dette kan imidlertid skyldes tilfeldige svingninger. I alt ble det begått 82 selvmord i Oslo indre øst i perioden 1998-2002. Særlig for kvinner er den statistiske usikkerheten stor. Både blant menn

og kvinner er selvmordsraten i indre øst om lag den dobbelte av det vi finner i ytre vest.

Indre by i Oslo hadde i 1998-2002 om lag samme aldersstandardiserte selvmordsrate som Finnmark fylke, som hadde høyest selvmordsrate på fylkesnivå i Norge. Sogn og Fjordane hadde den laveste raten (7 per 100 000 innbyggere). Kvinner i indre by skiller seg mer ut enn menn, av fylkene unntatt Oslo lå Vest-Agder høyest i 1998-2002 med en rate på 8 per 100 000 innbyggere, sammenlignet med 15 i gjennomsnitt for indre vest/øst.

Siktelsler for ulike kriminelle forhold relatert til rusmidler er en mulig indikator på hvordan rusproblemene i samfunnet utvikler seg. Siktelsler for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholloven gir inntrykk av et betydelig rusproblem i Oslo indre øst. I gjennomsnitt for de tre bydelene i indre øst ble det i 2000-2001 siktet 76 prosent flere personer per innbygger 16-66 år for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholloven enn i byen som helhet (Sosial- og helsedirektoratet 2003). Dette var et langt høyere nivå enn i noen av de andre bydelene. Overhyppigheten var imidlertid enda større fem år tidligere (1995-1996), da mer enn dobbelt så mange ble siktet for slike forbrytelser i indre øst sammenlignet med Oslo i alt (Sosial- og helsedepartementet 1998). Den registrerte narkotikakriminaliteten har økt kraftig i indre øst, den relative økningen har likevel vært noe mindre enn i andre bydeler.

Siktelsler for promillekjøring er også en indikator på rusproblemer. Flere nordiske undersøkelser viser at 60-70 prosent av dem som blir tatt for promillekjøring er kroniske storkonsumenter av alkohol (Sosial- og helsedirektoratet 2003). Antallet siktelsler for promillekjøring i forhold til bestanden av kjøretøyer falt betydelig i indre øst fra midten av 1990-tallet fram til 2000-2001 (figur 5.4). Samtidig var antallet uendret i byen som helhet og svakt økende i nye drabantbyer. Oppdagelsesrisikoen ved promillekjøring er imidlertid svært lav. En rekke forhold vil påvirke utviklingen i antallet promillesiktelsler, ikke minst politiets kontrollaktivitet, endringer i tilbudet av kollektive transportmidler mm.

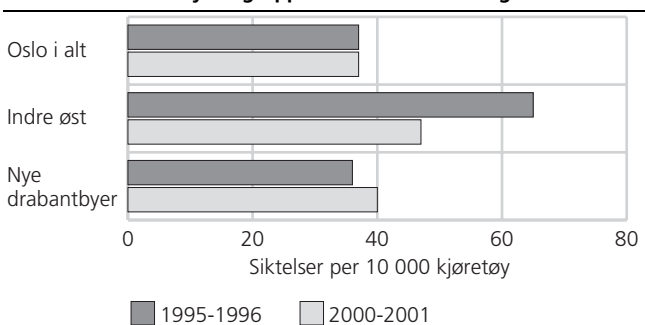
Misbruk av alkohol og andre rusmidler kan ha stor betydning for barns oppvekstmiljø og trygghet. En undersøkelse for perioden 1980-1990 viste at nesten fire ganger så mange barn i indre øst som i ytre vest opplevde at en av foreldrene døde av alkoholrelaterte årsaker (Clausen og Kristoffersen 1994).

⁸⁰ www.fhi.no/artikler/?id=49057

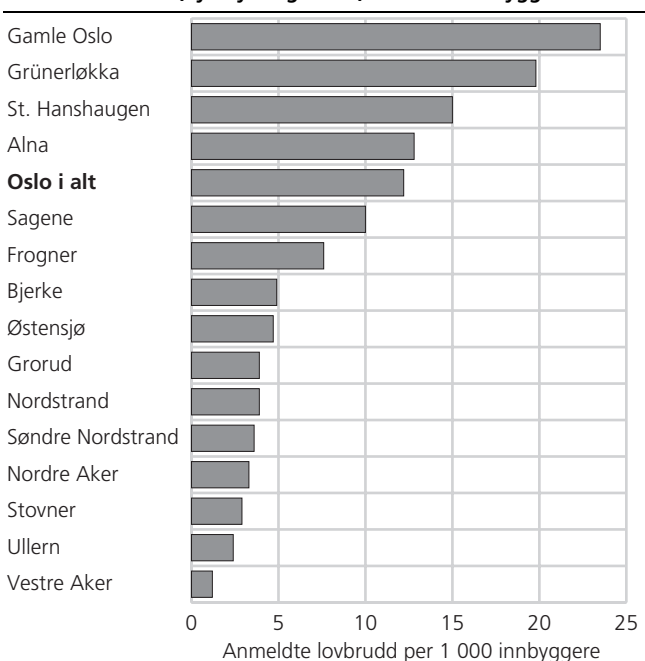
Tabell 5.3. Aldersstandardisert dødelighet av selvmord per 100 000 innbyggere. Gjennomsnitt for 1993-1997 og 1998-2002

	1993-1997			1998-2002		
	Alle	Menn	Kvinner	Alle	Menn	Kvinner
Hele landet	12	18	6	12	18	6
Oslo i alt	14	18	10	14	19	9
Ytre vest	10	14	7	10	12	7
Indre vest	17	19	15	18	21	17
Indre øst	20	26	15	18	25	13
Ytre øst	12	17	8	11	16	6

Kilde: Dødsårsakstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.4. Siktelser etter personens bostedskommune for promillekjøring per 10 000 kjøretøy. Gjennomsnitt for ulike bydelsgrupper i Oslo 1995-1996 og 2000-2001

Kilde: Sammenligningstall for kommunene 1998, 2003

Figur 5.5. Anmeldte lovbrudd for narkotikakriminalitet, etter gjerningssted. Gjennomsnitt 2003 og 2004. Bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). Per 1000 innbyggere

Kilde: Sammenligningstall for kommunene 2005

Nye beregninger av kriminaliteten for 2003-2004 (etter de nye bydelsgrensene), som ikke er sammenlignbare med tidligere beregninger, viser fortsatt betydelig høyere tall for narkotikakriminalitet i Grünerløkka og Gamle Oslo enn i noen annen bydel (med unntak for

St.Hanshaugen, se figur 5.5⁸¹). Med unntak av Alna er det også relativt liten registrert narkotikakriminalitet i de nye drabantbyene, godt under forekomsten i landet som helhet.

5.3.4. Abort og reproduktiv helse

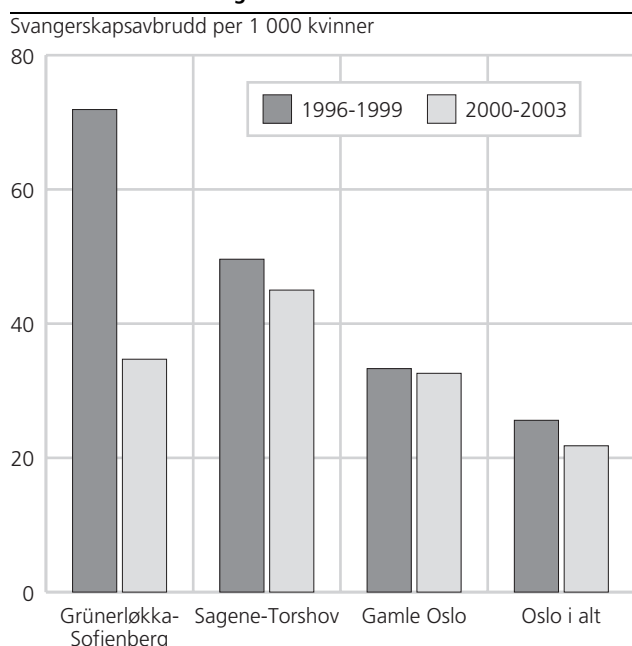
Under Handlingsprogrammet har bydel Grünerløkka satset spesielt på å redusere de høye abort-tallene i bydelen. Prosjektet for forebygging av uønskede svangerskap og abort startet i 1999 og har vært knyttet til Ungdomshelsetjenesten. Det har blitt satt i gang en rekke tiltak for å gjøre prevensjon og informasjon om prevensjon mer tilgjengelig for bydelens innbyggere, slik som oppstart av ny Helsestasjon for unge voksne (25-35 år) hvor det blant annet tilbys gratis prevensjonsveiledning. Antallet konsultasjoner ved helsestasjonen var 112 i 2001 og 198 i 2002. Ca. 30 prosent av brukerne hadde ikke-norsk bakgrunn⁸². Andre tiltak har vært tilbud om årlig kurs om ungdomssekssualitet for ungdomsarbeidere, jentegrupper for ungdom om selvhevdelse og prevensjon, samt arbeid for å få flere kondomautomater på utestedene (Handlingsprogram Oslo indre øst 2001). Tiltaket ble avsluttet 1. februar 2003.

Aborthyppigheten er særlig høy blant kvinner i alderen 18-24 år. Hvert år gjennomgår mellom 2 og 3 prosent i denne aldersgruppen en abort. I perioden 1996-1999 var aborttallene for unge kvinner i Oslo indre øst mer enn dobbelt så høye som landsgjennomsnittet, framfor alt i bydel Grünerløkka-Sofienberg. Antallet svangerskapsavbrudd i aldersgruppen 15-19 år var hele 72 per 1000 kvinner i årlig gjennomsnitt, som innebærer at om lag 7 prosent av 15-19-åringene i bydelen gjennomgikk en abort. I landet som helhet var andelen snaut 2 prosent. I perioden 2000-2003 hadde aborthyppigheten blant unge kvinner i bydel Grünerløkka-Sofienberg sunket betydelig. I aldersgruppa 15-19 år ble andelen mer enn halvert (tabell 4). I de andre bydelene var det mindre endringer i løpet av perioden, som styrker muligheten for at de spesielle tiltakene under Handlingsprogrammet kan ha hatt noe å si for den positive utviklingen. Sikre konklusjoner om dette er det likevel ikke mulig å trekke. Et lignende serie av tiltak for å forebygge uønskede svangerskap blant unge jenter ble i 1988-1990 iverksatt i bydel Stovner. Dette prosjektet kunne også vise til svært positive resultater. Ett av tiltakene var blant annet den første "Helsestasjon

⁸¹ Figur 5.5 bygger på de registrerte gjerningspolitisonene som via sin tilknytning til grunnkretser er omkodet til bydel. På grunn av bydelsoverskridende politisoner er lovbrudd i enkelte grunnkretser plassert i en annen bydel enn de geografisk hører til i. De omfordelinger av lovbrudd som er av en viss størrelse og betydning er det justert for, ved å flytte også befolkningen i disse grunnkretsene til de aktuelle bydelene, ved beregninger av lovbrudd per 1000 innbyggere. I figuren berører dette Grünerløkka, Gamle Oslo og Alna (Sammenligningstall for kommunene, 2005).

⁸² <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/getfile.php/Handlingsprogram%20Oslo%20indre%20%C3%B8st/Internett/Dokumenter/dokument/bydelxgrnerlxkxaxsofienberg/helsexogxsozial/4b3cfor02.doc>

Figur 5.6. Svangerskapsavbrudd per 1000 kvinner 15-19 år. Gjennomsnitt 1996-1999 og 2000-2003. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt



Kilde: Statistikk over svangerskapsavbrudd, Statistisk sentralbyrå

for ungdom" som ble etablert i Oslo. I den aktive tiltaksperioden ble antall svangerskapsavbrudd per 1000 kvinner i aldersgruppen 15-19 år mer enn halvert, uten at det var en tilsvarende reduksjon ellers i Oslo (referert i Rognerud og Stensvold 1998: 166).

På fylkesnivå er det Finnmark som har registrert desidert flest svangerskapsavbrudd per 1000 kvinner under 20 år (30,5 per 1000 i 2003), etterfulgt av de andre nordlige fylkene og Oslo. Færrest aborter er det i Rogaland og Vest-Agder (12,2 per 1000⁸³). Igjen ser vi altså hvordan de store forskjellene som kan påvises mellom landets fylker er vel så store innenfor en radius på noen få kilometer i Oslo. Tidligere undersøkelser har funnet en klar sammenheng mellom aborttall og sosial situasjon, med flere aborter blant de sosialt minst privilegerte. På bydelsnivå i Oslo er det en statistisk samvariasjon mellom inntektsnivå og abortrate (Rognerud og Stensvold 1998: 75). I lys av disse erfaringene synes det å være holdepunkter for å anta at lokale tiltak til forebygging av svangerskapsavbrudd kan gi gode resultater.

5.3.5 Årsverk i helse- og sosialsektoren

Utførte årsverk i helsesektoren endret seg forholdsvis lite fra 1997 til 2003 (figur 5.7). Her inngår alle årsverk i kommunehelsetjenesten, blant annet årsverk av leger, fysioterapeuter og psykiatriske sykepleiere. Også årsverk av leger og fysioterapeuter i pleie- og omsorgstjenesten er inkludert, samt administrativt personell (Sosial- og helsedirektoratet 2004). I den grad det kan spores en tendens ble dekningen svakt

bedre i bydelene Sagene-Torshov og Gamle Oslo, mens den ble noe dårligere i Grünerløkka-Sofienberg. En generell økning av den helsefaglige årsverkinnsetningen har imidlertid ikke vært noe satsingsområde i Handlingsprogrammet. Noen former for helsefaglig personell er sterkere underrepresentert i indre øst enn andre. Mens dekningen av fysioterapiårsværk er godt under gjennomsnittet for byen, er legedekningen noe høyere i to av bydelene (Grünerløkka og Sagene⁸⁴).

Derimot har Handlingsprogrammet lagt mer vekt på det forebyggende arbeidet i helsestasjoner og skoler. I helsestasjonene har antall årsverk utført av leger og jordmødre/helsesøstre endret seg lite i indre øst, men fordi tallet på barn har sunket (jf kapittel 2) har dekningsgraden blitt bedre i to av de tre bydelene (tabell 5.4). Unntaket er Sagene-Torshov, hvor det ble utført færre årsverk ved helsestasjonene i 2003 enn i 1997, som førte til en lavere dekningsgrad⁸⁵ (Statistisk Årbok for Oslo 1998, 2004). Innenfor skolehelsetjenesten har det skjedd betydelige økninger av årsverksinnsetningen i Sagene-Torshov og Gamle Oslo. I Gamle Oslo økte for eksempel antall årsverk utført av helsesøstre ved skolene fra vel 2 i 1997 til 6 i 2003. I bydel Grünerløkka-Sofienberg ble imidlertid utførte årsverk redusert i samme tidsrom, fra 3,2 til 1. Bydelene Sagene-Torshov og Gamle Oslo hadde ved utgangen av 2003 den desidert beste dekningen av helsepersonell ved skolene i hovedstaden, mens disse bydelene i 1997 hadde en dekningsgrad som var omtrent på gjennomsnittet for byen⁸⁶.

⁸⁴ <http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Utviklings-%20og%20kompetanseetaten/Internett/Dokumenter/dokument/kotra/komhelsefig04.pdf>

⁸⁵ Tall per 31/12 2004, for de nye bydelene, viser en uendret dekningsgrad i bydel Sagene og Gamle Oslo, mens situasjonen ikke lenger er like gunstig på Grünerløkka. Fortsatt har imidlertid Grünerløkka en bedre dekning av jordmødre/helsesøstre og leger på helsestasjonene enn de fleste andre bydeler. Gamle Oslo har best dekningsgrad (Statistisk Årbok for Oslo 2005, tabell 5.9).

⁸⁶ Tall per 31/12 2004, for de nye bydelene, viser at situasjonen er den samme i bydel Sagene med hensyn på bemanningen i skolehelsetjenesten, mens den har endret seg til det verre for Gamle Oslo. Fortsatt har imidlertid Gamle Oslo en bemanning i skolehelsetjenesten som er blant de bedre i byen. Dekningen av leger og helsesøstre i skolehelsetjenesten ble bedre i bydel Grünerløkka, i 2004 var den noe bedre enn gjennomsnittet for byen (Statistisk Årbok for Oslo 2005, tabell 5.9).

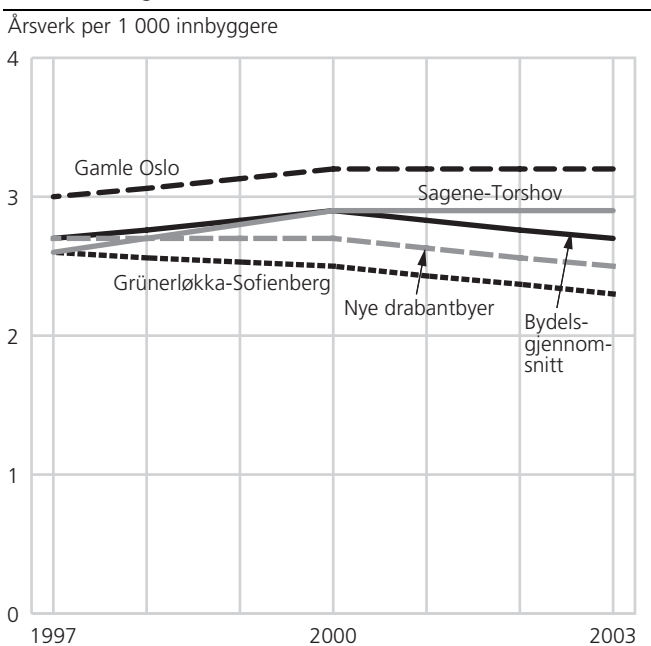
⁸³ <http://www.ssb.no/emner/03/01/20/abort/tab-2004-07-14-04.html>

Tabell 5.4. Helsepersonell (leger og jordmødre/helsesøstre) ved skoler og helsestasjoner. Innbyggere per årsverk 31. desember 1997, 2000 og 2003. Bydeler i Oslo indre øst, nye drabantbyer samt Oslo i alt

	Helsestasjoner, innb. 0-5 år per årsverk			Skoler, innb. 6-15 år per årsverk		
	1997	2000	2003	1997	2000	2003
Oslo i alt ¹	242	233	261	753	741	793
Indre øst (gjennomsnitt)	196	183	198	660	461	646
Sagene-Torshov	172	193	240	748	454	257
Grünerløkka-Sofienberg	185	198	151	481	478	1382
Gamle Oslo	230	159	202	751	451	299
Nye drabantbyer (gjennomsnitt)	235	240	252	871	916	823

¹Innbyggere per årsverk for hele byen er beregnet på grunnlag av et folketall som inkluderer Sentrum, Marka og personer uten fast bopel/off. adresse
Kilde: Statistisk Årbok for Oslo 1998, 2001, 2004

Figur 5.7. Totalt utførte årsverk i helsetjenesten per 1000 innbyggere¹. Bydeler i Oslo indre øst, og gjennomsnitt for nye drabantbyer og bydeler i alt. 1997, 2000 og 2003



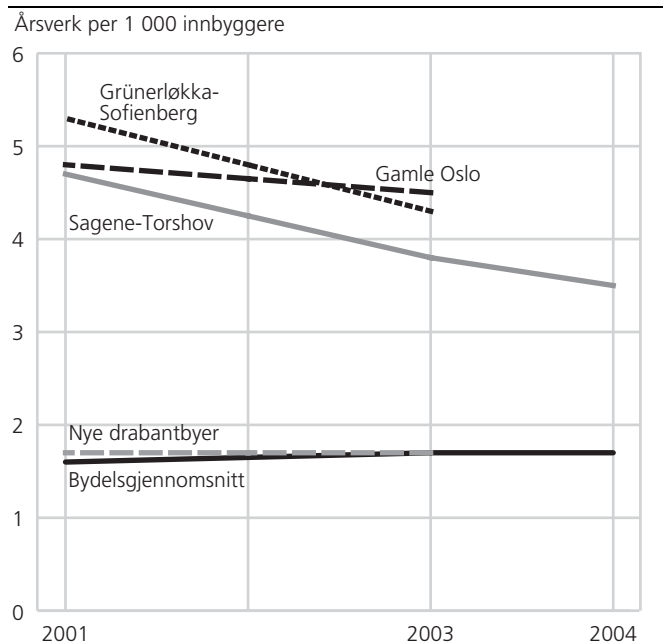
¹Alle årsverk i kommunehelsetjenesten, inkludert årsverk utført av ikke helsefaglig og administrativt personell. Årsverk av leger og fysioterapeuter i pleie- og omsorgstjenesten også inkludert.
Kilde: Sammenligningstall for kommunene 1998, 2000, 2003, 2004

Det er vanskelig å finne sammenlignbare tall for utviklingen av årsverk innen sosialtjenesten særlig langt tilbake i tid. KOSTRA gir opplysninger på bydelsnivå fra og med 2001⁸⁷. Noen av funksjonene som tidligere inngikk i årsverkene for sosialtjenesten ble imidlertid tatt ut fra og med 2003, som gjør at endringene over tid må tolkes med ekstra stor forsiktighet. Uansett hvilket år vi ser på, har bydelene i indre øst betydelig flere årsverk knyttet til sosialtjenesten enn andre bydeler i Oslo. Dette gjelder også i 2004, etter innføringen av de nye bydelsgrensene. Antall årsverk per 1000 innbyggere var både i 2001, 2003 og 2004 mer enn det dobbelte av gjennomsnittet for bydelene. Den sosialfaglige innsatsen i de nye

drabantbyene har hele tiden vært på nivå med bydelsgjennomsnittet. I løpet av de første årene på 2000-tallet ser det ut til å ha vært en viss reduksjon av årsverkene i indre øst. Tidsperioden er imidlertid meget kort, og nedgangen kan skyldes endringer i hvordan årsverk i sosialtjenesten er definert.

I forhold til antallet barn har årsverkene knyttet til barnevernstjenesten blitt flere i to av tre bydeler, mens det har vært en reduksjon i Sagene-Torshov fram til 2004. Bydelene i indre øst har betydelig flere årsverk knyttet til barnevernet enn noen av de andre bydelene, om lag det dobbelte av bydelsgjennomsnittet (figur 5.9). I de nye drabantbyene var årsverksinnsatsen noe lavere i 2003 enn i 1997.

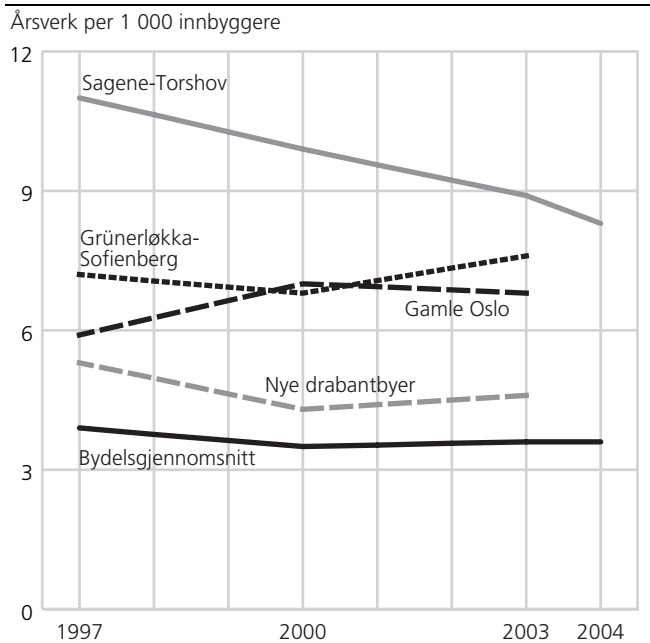
Figur 5.8. Årsverk i sosialtjenesten per 1000 innbyggere. Bydeler i Oslo indre øst og gjennomsnitt for nye drabantbyer og alle bydeler. 2001, 2003 og 2004¹



¹ Nye bydelsgrenser i 2004
Kilde: Sammenligningstall for kommunene 2002, 2004 og 2005

⁸⁷ Basert på en summering av samtlige årsverk rapportert på KOSTRA-skjema 7: "Ansatte i sosialtjenesten".

Figur 5.9. Årsverk i barnevernstjenesten per 1000 innbyggere 0-17 år. Bydeler i indre øst og gjennomsnitt for nye drabantbyer og alle bydeler. 1997, 2000, 2003 og 2004¹



¹ Nye bydelsgrenser.

Kilde: Sammenligningstall for kommunene 1998, 2000, 2004 og 2005

5.4. Drøfting og konklusjon

De store helseutfordringene i Oslo indre øst har vært dokumentert gjennom en årrekke. Som denne gjennomgangen har vist er disse utfordringene fortsatt betydelige. De relative dødelighetsforskjellene er vel så store som før. På andre områder er det tegn til forbedringer. Andelen av befolkningen som mottar ulike helserelevante ytelser fra det offentlige ser ut til å ha blitt redusert, sammenlignet med gjennomsnittet for Oslo. Den sikreste konklusjonen er at en mindre andel av befolkningen i indre øst mottok uførepensjon i 2003 enn i årene før Handlingsprogrammet startet. Reduksjonen har vært særlig tydelig i bydel Sagene-Torshov. På grunn av endringer i statistikkgrunnlaget er konklusjonen for andre helserelevante ytelser atskillig mer usikker, i gjennomsnitt ser det ut til at de tre bydelene skiller seg mindre fra andre bydeler enn tidligere. I motsetning til Oslo indre øst har det vært en svak økning av uførepensjoneringen i de nye drabantbyene, omtrent på linje med utviklingen i Oslo som helhet.

Om disse endringene har sammenheng med tiltakene under Handlingsprogrammet er høyst usikkert. Det virker rimelig å se brorparten av endringene som en konsekvens av endringer i flyttemønstre og konsentrasjonen av kommunale boliger. Nedgangen i uførepensjoneringsraten har vært sterkest i bydel Sagene-Torshov, hvor den også var godt i gang før Handlingsprogrammet ble introdusert. Som vist i kapittel 4 har det vært en betydelig reduksjon av antallet kommunale boliger for vanskeligstilte i denne bydelen. I de andre bydelene har det vært mindre endringer, og en økning

i det absolutte antallet uførepensjonerte. I disse bydelene er det rimelig å se endringene i lys av en økende tilstrømming av yngre personer med høyere utdanning, personer med en relativt lav risiko for å bli uførepensjonert. Også sivilstand bidrar; skilte blir oftere uførepensjonert enn gifte. Som vist i kapittel 2 har andelen skilte og separerte avtatt i Oslo indre øst. At uførepensjoneringen ikke avtar på samme måte i de nye drabantbyene er som forventet ut i fra utviklingen i utdanningsnivå. Samtidig er det sannsynlig at tiltakene i Handlingsprogrammet har bidratt i positiv retning, slik evalueringsrapportene indikerer. Det gjelder helsetiltakene og ikke minst tiltakene for å styrke tilknytningen til arbeidsmarkedet.

I forhold til rusproblematikk er det vanskelig å trekke klare slutninger. Med grunnlag i kriminalitetsstatistikk ser det ut til at Oslo indre øst skiller seg noe mindre fra andre bydeler enn tidligere. Fortsatt er imidlertid anmeldelsene for narkotikakriminalitet sterkt konsentrert om indre by, og aller mest i øst (Grünerløkka og Gamle Oslo). På flere områder har det skjedd en styrking av det sosiale arbeidet rettet mot personer med rusproblemer. Eksempler er serien av tiltak for metadonklienter og andre rusmiddelavhengige, og B-vitaminprosjektet på Sagene.

En indikator på styrket innsats er hvor mange personer som arbeider innen ulike sektorer, sett i forhold til antall personer i "målgruppa". De årsverkstallene som er presentert her tyder på at den forebyggende innsatsen i skolehelsetjenesten og helsestasjonene ble styrket i perioden fra 1997 til 2003, riktignok noe avhengig av hvilke bydeler som legges under lupen. Framfor alt ser det ut til at skolehelsetjenesten i Gamle Oslo og Sagene-Torshov har blitt bedre bemannet. Dette er bydeler som har satset spesielt på en styrking av denne tjenesten, mens skolehelsetjenesten ikke har vært noe spesielt satsingsområde under Handlingsprogrammet i bydel Grünerløkka-Sofienberg.

Også innen barnevernstjenesten har det vært en økning av bemanningen fra 1997 til 2003, og sterkere enn i Oslo som helhet. Unntaket er barnevernstjenestene i bydel Sagene, hvor det har vært en klar tendens til færre utførte årsverk per 1000 barn i løpet av perioden. Med hensyn på den sosialfaglige innsatsen er det vanskeligere å trekke konklusjoner om utviklingen over tid. I forhold til innbyggertallet utføres det mer enn dobbelt så mange sosialfaglige årsverk i indre øst som i andre bydeler. Fra 2001 til 2003 (for Sagene også inkludert 2004) var det imidlertid en tendens til færre utførte årsverk i sosialtjenesten i indre øst, mens situasjonen var preget av status quo i byen som helhet.

Tenåringsaborter var i siste halvdel av 1990-tallet et forholdsvis utbredt fenomen på Grünerløkka, og den kraftige nedgangen i innledningen til 2000-tallet har vært oppmuntrende. Nedgangen er omtrent like stor

for aldersgruppen 20-24 år. I relasjon til Handlingsprogrammet er dette en interessant utvikling, siden Grünerløkka har satset spesielt mye på å få til en slik reduksjon, og en tilsvarende nedgang ikke har kommet i de andre bydelene. I hvilken grad tiltakene mot abort har hatt betydning lar seg likevel ikke avgjøre med sikkerhet uten mer grundige analyser. Som nevnt har lignende tiltak i andre bydeler (Stovner) blitt bedømt som virkningsfulle.

Av mer *negative* utviklingstrekk i Oslo indre øst i denne perioden, er det naturlig å trekke fram den fortsatt høye dødeligheten. Dødeligheten har ikke økt, men i motsetning til nye drabantbyer (og Oslo som helhet) har det ikke vært noen signifikant nedgang. I forhold til denne viktige siden ved velferdsutviklingen har bosatte i Oslo indre øst sakket akterut. Av andre negative trekk er det grunn til å nevne den fortsatt høye selvmordsraten sammenlignet med landet forøvrig, som er et av flere tegn på de store utfordringene knyttet til psykisk helse. På tross av nedgangen i aborttallene er abortraten blant unge ennå godt over gjennomsnittet for byen, endringene i Sagene-Torshov og Gamle Oslo har vært beskjedne.

Hvordan skal vi forstå den manglende forbedringen i forhold til levealder og dødelighet? Utviklingen er på flere måter et paradoks, siden den sosiale sammensetningen i Oslo indre øst etter alt å dømme har endret seg i en retning som skulle tilsi lavere dødelighet. Blant annet er risikoen for en tidlig død lavere blant høyt utdannede enn for andre (Elstad 2005). Menn i akademiske yrker og høyere funksjonærstillinger lever lenger enn ufaglærte arbeidere. Forskjellen i forventet levealder mellom enkeltyrker kan være opp til 10 år (Borgan 2004).

Utviklingen i Oslo indre øst kan være et uttrykk for at de sosiale og økonomiske helseforskjellene har blitt større. Flere norske undersøkelser tyder på en slik utvikling. Nedgangen i dødelighet har vært langt sterkere blant midlere og høyere funksjonærer enn blant ufaglærte arbeidere, bønder og fiskere (Borgan 1996). Den samme tendensen kommer fram i en rapport fra Folkehelseinstituttet (Zahl mfl. 2003). De sosioøkonomiske helseforskjellene har økt i løpet av de siste tretti årene. Mesteparten av økningen tilskrives den vesentlig dårligere helseutviklingen blant enslige enn blant ikke-enslige. Enslige har sakkert akterut både i forhold til inntekt og levealder. Disse endringene kan være særlig relevante for Oslo indre øst, siden vi her finner landets største konsentrasjon av enslige. Hele 63 prosent av bosatte 20 år og eldre i Oslo indre øst er enslige, sammenlignet med 38 prosent i landet som helhet⁸⁸ (jf kapittel 2).

Noe av forklaringen på økende helseforskjeller kan også ha sammenheng med endringer i røykeatferd. Mens stadig flere personer med høy utdanning og inntekt har stumpet røyken, er røykingen blitt en atferd som i større grad "henger igjen" blant personer med lav sosial status (Lund og Lund 2005). Det er sannsynlig at en del av de sosioøkonomiske dødelighetsforskjellene skyldes helseatferd knyttet til tobakk, kosthold og mosjon (Elstad 2005). Noe av den økende forskjellen i dødelighet kan også forstås på bakgrunn av rekrutteringen til kommunale boliger. I et tidligere kapittel har vi pekt på at selv om det har blitt færre kommunale boliger i Oslo indre øst, har sannsynligvis den sosiale sammensetningen endret seg ved at mange av de mest vel-fungerende har flyttet ut og personer med rusproblemer og andre belastninger har flyttet inn (jf kapittel 4).

Et annet spørsmål er dette: Er det grunn til å forvente effekter av tiltakene i Handlingsprogrammet i løpet av et så kort tidsrom som det her er snakk om? Helsetilstanden er delvis et resultat av de akkumulerte belastningene en person har blitt utsatt for gjennom livsløpet. Det kan ta lang tid før det blir mulig å se en effekt av endringer i "helsekarrièren". Innretningen av tiltakene mot oppvekstforholdene understreker det langsiktige perspektivet. Den rene helsesatsingen har også vært en forholdsvis begrenset del av Handlingsprogrammet. Og selv om det har blitt gjort en betydelig innsats i forhold til rus, er det ikke gitt at dette vil bety all verden for den totale dødeligheten. De store dødsårsakene, framfor alt hjerte/karsykdommer, har størst betydning.

Burde Handlingsprogrammet hatt en sterkere satsing på helsesiden, for å bidra til en større reduksjon av dødelighetsforskjellene? Et problem er det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget om hva som er effektive tiltak for å redusere slike forskjeller. Sosial- og helsedirektoratets nylig framlagte handlingsplan understreker at tiltak for å redusere sosiale forskjeller trolig vil bidra til å redusere ulikhetene i helse, og at de sosiale tiltakene kanskje er de mest effektive. Dette er blant annet tiltak som reduserer fattigdom og arbeidsledighet. I den internasjonale litteraturen understrekes betydningen av bredt anlagte tiltakspakker. I tillegg til sosiale forbedringer bør disse blant annet inneholde miljøtiltak (både i forhold til arbeidsmiljø og bomiljø), livsstilsforbedringer, tiltak i helsetjenesten og tiltak rettet mot barn og unge (Sosial- og helsedirektoratet 2005b). Vurdert i lys av dette har Handlingsprogrammet lagt vekt på sosiale forbedringer, miljøforbedringer (med unntak av arbeidsmiljø) og oppveksttiltak, mens endringer av livsstil og tiltak innenfor helsetjenesten har fått en mer beskjeden del av midlene. Som vist skiller den rent helsefaglige innsatsen i Oslo indre øst seg lite fra innsatsen i andre bydeler. Tatt i betraktning den dramatiske overdødeligheten i indre øst kan det diskuteres om det burde vært satt av større midler til mer "akuttliggende" tiltak i helsetjenesten, for eksempel en utvidelse av lavterskeltilbudene som "B-vitamin prosjektet" representerer.

⁸⁸ <http://www.ssb.no/fobhushold/tab-2002-09-02-12.html>. 63 prosent er gjennomsnittet for de tre bydelene i Oslo indre øst per 3. november 2001.

6. Styrking av tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet?

6.1. Innledning

Deltakelse i arbeidsmarkedet et sentralt moment i arbeidet med å bedre levekårene. Dette er den primære kilde til en inntekt over et visst minimumsnivå, og den absolutt viktigste kilden til selvforsørgelse. Arbeid vil også i mange tilfeller ha en egenverdi for realisering av det gode liv gjennom arbeidets betydning som sosial arena, og fordi det er en kilde til selvrealisering og selvrespekt.

I Handlingsplanens første formulering var det et mål "å minske arbeidsledighet og andre sosiale problemer, særlig gjennom bedret samarbeid mellom de involverte instansene" og "styrking av innvandreres norskkunnskaper" (Handlingsprogram Oslo indre øst 1999). Senere ble disse målene reformulert og konkretisert slik at det ble tre delmål knyttet til arbeidsløshet og kvalifisering: 1) Styrke norskkunnskaper og kompetanse hos personer med minoritetsbakgrunn, 2) Styrke tilbudet til langtidsledige, 3) Styrke ungdomsgruppers mulighet til å delta i arbeidslivet (Handlingsprogram Oslo indre øst 2004).

6.2. Innsatsen i Handlingsprogrammet, rapporteringer og evalueringer

Flere av tiltakene i Handlingsprogrammets fyller flere formål slik at for eksempel et ungdomstiltak også kan inneholde et eller flere kvalifiseringstiltak. Det er dermed til tider noe vanskelig å få nøyaktig oversikt over alt som gjøres på hvert satsningsområde. Kvalifiseringstiltak og styrking av innvandreres norskkunnskaper vil ofte kunne bli delvis dekket av andre tiltak som har andre primære mål. I tillegg vil alle tiltak i skolen omfatte personer med innvandrerbakgrunn, så man kan også si at disse tiltakene (skolesatsningen er det største satsningsområdet i Handlingsprogrammet) bidrar til å nå målet om styrkede norskkunnskaper. Et særlig godt eksempel på tiltak som dekker flere målsettinger er Grünerløkka miljøkorps under ledelse av Bydelsrusken. I Handlingsprogrammet er disse rapportert primært som et miljøtiltak for vedlikehold og renhold. Det er imidlertid svært tydelig at dette tiltaket har vært et viktig lavterskeltilbud for rusmisbrukere og andre for å ha en meningsfull hverdag gjennom en meningsfull jobb. Det er dermed

også et sysselsettingstiltak og et helsefremmende tiltak overfor denne målgruppen.

Vi skal her først og fremst se på de tiltakene som har kvalifisering som sitt primære mål, og det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i inndelingen i delmål slik det er formulert i de siste rapporteringene. En oversikt over tiltak er gitt ved Oslo kommunes hjemmesider under de respektive bydelene⁸⁹ og en samlet oversikt over resultater 1997-2004.⁹⁰ Rapporteringenes form og innhold varierer både mellom tiltakene, og innen hvert tiltaks rapportering fra år til år. Fremstillingen her er preget av dette, og er ikke ment som annet enn en grov oversikt over hva som er gjort. I de fleste tilfeller er det dessuten kun tilgjengelig rapporteringer fra tiltakene for årene 2001-2004.

6.2.1. Delmål 1: Styrke norskkunnskaper og kompetanse hos personer med minoritetsbakgrunn

Innvandrere med minoritetsbakgrunn blir regnet som en gruppe som er særlig utsatt på arbeidsmarkedet, og har en langt høyere arbeidsledighet enn resten av befolkningen. Noe av dette kan skyldes slikt som språkproblemer, lav formell kompetanse eller manglende arbeidserfaring, men det finnes også eksempler på høyt kvalifiserte innvandrere som ikke får jobb. Tilsvarende er det nylig gjort en undersøkelse blant ungdom som viser at innvandrerungdom er langt mer pessimistiske med hensyn på å få jobb enn nordmenn, og dette gjelder selv om de tar videre utdanning (Øia 2005). I denne rapporten skal vi ikke diskutere i hvilken grad den høye arbeidsledigheten blant innvandrere skyldes diskriminering eller andre forhold. Vi nøyer oss med å påpeke at tiltakene i Handlingsprogrammet retter seg mot å bedre innvandreres språkkompetanse, utdanning og arbeidserfaring.

Innenfor dette delmålet er det seks tiltak. I Gamle Oslo hadde de tiltakene Alfaprojektet og MIKKS (tidligere

⁸⁹ URL: <http://www.oslo.kommune.no/indreoslo/default.asp>

⁹⁰ URL:

<http://www.oslo.kommune.no/indreoslo/dokumenter/dokument/omxprogrammet/3g15fag.doc>

Sol søm), og på Sagene Torshov hadde de tiltakene Klodens internasjonale senter (tidligere Kantineprosjekt), Klodens helse- og ernæringsprosjekt og Klodens syverksted. Det sistnevnte tiltaket (syverksted) fungerte, i følge årsrapporten for 2001, i hovedsak som et sosialt tiltak og ble avsluttet i 2001. I tillegg til disse var Naboskapet finansiert over Handlingsprogrammet i perioden 1998-2001, men noen av ideene fra dette tiltaket ble (i følge rapporteringene) videreført gjennom Kloden internasjonale senter.

I rapporteringen for 2003 omtaler Alfaprojektet seg selv slik:

"Alfa er et kvalifiseringstiltak i bydel Gamle Oslo som henvender seg til minoritetsspråklige menn som bor i bydelen og som er passive sosialhjelpsmottakere. De fleste er ufaglærte, har hatt liten eller ingen tilknytning til norsk arbeidsliv, er forholdsvis svake i norsk og har vanskeligheter med å nyttegjøre seg andre tiltak gjennom Servicekontoret for arbeid og kvalifisering eller Aetat. Kvalifiseringen består hovedsakelig av undervisning i norsk, formelle og uformelle regler i arbeidslivet, yrkesrettede kurs som f.eks truckførerkurs, dataopplæring, jobbsøking, gym, personlig motivering og veiledning, og utplassering i ulike bedrifter med tett oppfølging. Staben på Alfa består av seksjonssleder, to opplæringskonsulenter og en norsklærer fra Rosenhof voksenopplæringscenter."⁹¹

Alfaprojektet startet opp i 2001 og ble avsluttet i 2004. I 2001 hadde tiltaket 21 deltakere, 28 deltakere i 2002, og i 2003 hadde de 31 deltakere. Av disse kom henholdsvis 13, 10 og 12 deltakere i ordinært arbeid i løpet av gjeldende år. De resterende deltakerne gikk over i blant annet andre arbeidsmarkedstiltak, skole, ble innlagt på psykiatrisk avdeling, eller fikk ikke jobb av andre grunner.

I rapporteringen for 2003 omtaler MIKKS seg selv slik: *"Overordnet målsetning er å bidra til at familier og enkeltindivider som mottar sosialhjelp, blir økonomisk uavhengige. Hovedmål for kurset er å forberede minoritetsspråklige kvinner på deltakelse i norsk arbeidsliv og samfunnsliv, evt. at de kanaliseres til andre egnede tiltak."⁹²*

I 2001 hadde tiltaket 12 deltakere, i 2002 var det 11 deltakere, og i 2003 hadde de 15 deltakere. Av disse kom henholdsvis 2, 2, og 4 deltakere i ordinært arbeid. Av de resterende begynte noen på norskkurs, var hjemmeværende med barn eller gikk over på sykepenger eller rehabiliteringspenger.

⁹¹ URL:

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

⁹² URL:

<http://www.oslo.kommune.no/indreoslo/dokumenter/dokument/bydelxgamlexoslo/kvalifisering/4a5csol.doc>

På Sagene-Torshov er tiltakene innunder dette delmålet organisert av Kloden. Unntaket er Naboskapet, som ble videreført av Kloden da det ble avsluttet i 2001. Dette tiltaket ble startet opp i 1994 med Sagene sosialkontors arbeid med å ta imot og etablere flyktningfamilier. Målet var å styrke kontakten med kvinnene, og organisere minoritetskvinnene i nærmiljøet. De arrangerte seminarer, diskusjonsgrupper og kulturkvelder, og det pleide å være 12-14 deltakere på disse arrangementene.

Klodens internasjonale senter startet opp i 2000 med en annen finansiering, men fra og med 2002 har det vært finansiert over Handlingsprogrammet. Tiltaket er rettet mot flyktninger og innvandrere med behov for spesielt tilrettelagt norskopplæring, og tiltaket ble evaluert av Byggforsk i 2002. Selv om denne rapporten i hovedsak er positiv i sin vurdering, er det mye som tyder på at de mer sosiale effektene er større enn effekten på kompetanse for arbeidslivet. Direkte effekter ble ikke forsøkt målt (Ruud 2002). Tiltakets primære målsetting går på å bedre norskkunnskaper og annen kompetanse om norske forhold.

Ernærings- og helseprosjektet på Kloden startet opp i 2000, og ble finansiert over Handlingsprogrammet fra 2002 til 2004. Formålet er å forebygge og behandle sykdommer relatert til livsstil og kosthold gjennom fokus på ernæring, helse og mosjon. Tiltaket jobber i forhold til Klodens norskklasser, og i 2003 ble det rapportert 267 deltakere.⁹³

Klodens syverksted er lokalisert samme sted, men det fremkommer ikke i rapportene hvor mange deltakere som har vært innom dette prosjektet. Gjennomsnittlig oppmøte var imidlertid på 3-8 personer. Tiltaket ble avsluttet etter 2001.

Det er flere av tiltakene som er organisert ved Kloden. Det er litt uklart hvor mange deltakere som egentlig har deltatt på disse tiltakene. Det ser ut til at noen av deltakerne benytter seg av flere av tilbudene, og rapporteringene er heller ikke tydelige på deltakerantall. Det ser ut til at norskopplæring er det største tilbudet ved Kloden, i 2003 var det 120 personer som deltok på dette. I tillegg kommer delvis overlappende grupper ved de andre tilbudene.

Som en oppsummering kan vi si at det under delmål 1 er til sammen i hvert fall 150 personer som i varierende grad har et tilbud om norskopplæring innunder Handlingsprogrammet hvert år fordelt på disse fire tiltakene. Blant disse er det noen som har begynt i ordinær jobb, men siden Kloden er det største tiltaket (minst 120 personer i 2003), er det altså språkopplæringen som er det primære målet for majoriteten av disse tiltaksplassene. Disse tiltakene

⁹³ I rapporteringen er det uklart om dette er 267 forskjellige personer, eller om det er fylte deltakerplasser på de forskjellige kurs.

rettet mot innvandrerbefolkningen har vært en samlet satsning på 5,3 millioner kroner i 2003 og 2004.⁹⁴

6.2.2. Delmål 2: Styrke tilbudet til langtidsledige

Det har vært tre tiltak rettet mot langtidsledige, og i 2003 utgjorde denne satsningen i alt 5,6 millioner kroner. Det er et tiltak i hver av bydelene, men Kontaktsprosjektet på Grünerløkka-Sofienberg er betydelig større enn de to andre med hensyn både på budsjett og antall deltakere.

STA-prosjektet har vært lokalisert i bydel Gamle Oslo fra 1999 til 2003, og er en formalisering av samarbeidet mellom sosialkontor, trygdekontor og arbeidskontor. Tiltaket er rettet mot langtids sosialklienter med uavklart arbeidsevne og rettigheter. Gjennom etablering av samarbeidsrutiner skal disse avklares og gis riktig tilbud av riktig instans. Tiltaket er altså nå avsluttet, men er videreført ved at det er en STA-medarbeider på sosialkontorene. Tiltaket ble positivt evaluert av Fafo i 2001 (Øverås 2001). I 2001 var det 156 klienter i tiltaket, og mellom 1999 og oktober 2002 var det 444 avsluttede klienter. I følge prosjektets rapporteringer for 2003 ble 550 deltakere innskrevet i løpet av året.

Kontaktsprosjektet er knyttet til Grünerløkka-Sofienberg og har som sitt primære mål å redusere utgiftene til sosialhjelp i bydelen. Hovedmålene for tiltaket er 1) utredning og oppfølging av langtidsklienter med sikte på økonomisk selvhjelpenhet gjennom arbeidsinntekt eller trygd, 2) etablere STA-samarbeid (se ovenfor), og 3) bidra til utvikling av tjenestetilbudet innen sosialavdelingen. Tiltaket ble evaluert av Byggforsk i 2001 (Smedal og Skaranger 2001), og i forhold til hvilke klienter det er snakk om vurderes resultatene som positive selv om 56 prosent av de tilmeldte ikke hadde noe tilbud ved evalueringstidspunktet. I 2001 var det omtrent 450 tilmeldte klienter, i 2003 omtrent 690 (jf. tiltakets egne rapporteringer). Evalueringen konkluderer med at måloppnåelsen er god sett i lys av at det er snakk om "en gruppe klienter som de siste årene ikke har hatt noe reelt tilbud, eller kun sporadisk har blitt fulgt opp av sosialetaten før Kontaktsprosjektet ble igangsatt" (Smedal og Skaranger 2001: 45).

I bydel Sagene-Torshov er tiltaket for langtidsledige ivaretatt av Grønt- og vedlikeholdsgruppen, og Taggbusters Miljøkorps. Den første er et "lavterskeltilbud til sosialstønadsmottakere som trenger en nærmere kartlegging/avklaring med hensyn på arbeidskapasitet og arbeidsevne".⁹⁵ Deltakernes arbeidsoppgaver er knyttet til forskjønning av nærmiljøet, og deltakerne

skal gjennom dette lære seg basisferdigheter knyttet til å forholde seg til en arbeidssituasjon (oppmøte, gi beskjed ved fravær, rusfri på jobb etc). I 2001 var det 30 deltakere. Tiltaket ble avsluttet i 2002 og det er ikke rapportert antall deltakere for dette året.⁹⁶ I evalueringen av tiltaket ble det særlig trukket frem som en viktig effekt utviklingen av bedret selvfølelse og et endret syn på sin livssituasjon blant deltakerne (Smedal og Skaranger 2001).

Taggbusters-miljøkorps er på tilsvarende måte et tiltak som jobber med forskjønning av byen, men her er deltakerne "*ungdom i alderen 15 til 23 år, som enten er langtidsledige, ikke har skoleplass eller orker å gå på skole og gjerne vil jobbe i stedet. I tillegg er ungdom som har pådratt seg "taggedommer" med i tiltaket det antall timer de er pålagt for å gjøre opp for seg*".⁹⁷ Taggbusters hadde 11 deltakere i 2001, og antallet er ikke oppgitt i rapporteringen for 2002.⁹⁸ Taggbusters ble slått sammen med Grønt- og vedlikeholdsgruppen og heter nå Grønn Patrulje. Tiltakene ble positivt evaluert i 2001 (Smedal og Skaranger 2001). Det ble imidlertid bemerket at Taggbusters-miljøkorpsen har både ungdomsfaglige og rengjøringsfaglige aspekter, og at prioriteringen mellom disse er uklar. Flere av tiltaksplassene var på den tiden besatt av (mindreårige) ungdommer med taggedommer tilvist fra konfliktrådet. Dette samarbeidet med konfliktråd og politi er ikke vektlagt i Grønn patruljes senere rapporteringer. I rapporteringene for 2003 og 2004 legges det også vekt på den forskjønnende delen av arbeidet, og at sysselsetting av ungdom i sommerferiene har vært særlig vellykket.

Det er også et annet tiltak som er særlig relevant i forhold til langtidsledige, men som ikke er kategorisert under dette punktet i Handlingsprogrammets rapporteringer. Bydelsrusken på Grünerløkka-Sofienberg har som en viktig del av sin målsetting å gi et lavterskel jobbtillbud. Siden starten har Bydelsrusken hatt et tett samarbeid med bydelens Jobbsenter, og tar imot folk til arbeidstrening og kvalifisering. Dette prosjektet tar også imot sosialklienter og arbeidssøkende direkte fra sosialsentrene. Siden oppstarten i 2000 har over 300 personer vært inne på forskjellige sysselsettings- og kvalifiseringstiltak i Bydelsrusken. Omlag 30 personer har kommet over i ordinært arbeid.⁹⁹ Hovedmålgruppen for Grünerløkka Miljøkorps er Oppfølgingstjenestens ungdommer som har lovfestet rett til videregående

⁹⁶ URL:

<http://www.oslo.kommune.no/indreoslo/dokumenter/dokument/bydelxsagenextorshov/kvalifisering/4c5agro02.doc>

⁹⁷ URL:

<http://www.oslo.kommune.no/indreoslo/dokumenter/dokument/bydelxsagenextorshov/barnxogungdom/4c1itag.doc>

⁹⁸ URL:

<http://www.oslo.kommune.no/indreoslo/dokumenter/dokument/bydelxsagenextorshov/kvalifisering/4c1itag02.doc>

⁹⁹ Personlig meddelelse fra Øystein Rydland, koordinator for Handlingsprogrammet på Grünerløkka

⁹⁴ Kilde: Årsrapport for Handlingsprogrammet 2004. Det er kun rapportert sum fordelt på delmål for 2003 og 2004.

⁹⁵ URL:

<http://www.oslo.kommune.no/indreoslo/dokumenter/dokument/bydelxsagenextorshov/kvalifisering/4c5agro.doc>

utdanning etter grunnskole. Miljøkorpset gir alternative tilbud om opplæring/kvalifisering og arbeidstrening, enten i egne verksteder eller hos samarbeidspartnere (dette tiltaket er også omtalt i kapittel 7).

6.2.3. Delmål 3: Styrke utsatte ungdomsgruppers mulighet til å delta i arbeidslivet

Tiltakene rettet mot utsatt ungdom er i hovedsak knyttet til prosjektet Ungdomsmedarbeider i bydel Gamle Oslo fra og med 2001. Tiltaket er en forlengelse av Ungdomsprosjektet som startet opp i 1998 og var planlagt avsluttet i 2002, men ble avsluttet allerede i 2000. Deretter ble det videreført som en Ungdomsmedarbeider ved Servicekontoret for arbeid og kvalifisering. Ungdomsprosjektet ble evaluert av Byggforsk i 2001 (Smedal og Skaranger 2001). Tiltaket gir hjelp til jobbsøking, arbeidstrening og tett oppfølging av sosialklienter under 25 år. Målet er å gjøre deltakerne selvhjulpne. I 2003 var det 139 personer som avsluttet tiltaket, og i 2004 rapporterte tiltaket at antallet aktive deltakere lå på omtrent 75 personer gjennom hele året. Blant de som sluttet i 2003 hadde 30 prosent kommet i ordinært arbeid, noe som tiltaket selv hevder er et svært godt resultat innen bydelsbaserte kvalifiseringstiltak.¹⁰⁰ I evalueringen av tiltaket blir det bemerket at andelen som droppet ut var forholdsvis stor (46 prosent). I tiltakets rapportering fra 2003 er denne andelen betydelig mindre og oppgitt til å være 19 prosent. Da man ikke vet noe om de som har droppet ut vet man ikke om disse har flyttet ut av bydelen, gått til fortsatt ledighet, studier, svart arbeid, eller funnet seg en ordinær jobb selv.

I tillegg til ungdomsmedarbeider er det noen praksis-plasser og opplæringstiltak i tilknytning til tiltak som har andre primære målsettinger. Dette gjelder blant annet Riverside, Ungdommens Mediesenter (skiftet navn til Ungmedia fra 2001/2002) og FRIGO (jf kapittel 3, hvor disse er nærmere omtalt).

6.3. Sentrale utviklingstrekk

Spørsmålet er så hvilken effekt disse tiltakene har hatt på levekårsindikatorer i Oslo indre øst. Denne rapporten omhandler ikke effekten av hvert enkelt tiltak, men summen av satsningen innenfor Handlingsprogrammet. Flere av enkelttiltakene har vært gjenstand for en egen evaluering (Smedal og Skaranger 2001, Øverås 2001, Ruud 2002), dog uten at disse er reelle effektstudier. I denne sammenheng vil vi beskrive endringer i aktuelle indikatorer på aggregert nivå. Det er ikke dermed sagt at disse endringene kan tilbakeføres til Handlingsprogrammet. I kapittel 2 viste vi hvordan befolkningsstrukturene i Oslo har endret seg med hensyn på blant annet alder,

kjønn og innvandrerbakgrunn grunnet flyttinger og dødsfall. I tillegg har konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet stor betydning for i hvilken grad svakt stilte personer klarer å få og beholde en ordinær jobb (Åberge 2003).

Tiltakene som er satt i verk er rettet mot personer med særlige problemer på arbeidsmarkedet, som langtids sosialhjelpsmottakere, personer med uavklarte rettigheter i forhold til blant annet trygd, og utsatt ungdom. Disse gruppene utgjør bare en liten og spesiell del av alle arbeidsløse. Dette gjenspeiles i at det totalt sett er snakk om et begrenset antall personer. Vi kan da uansett ikke forvente at det vil slå veldig sterkt ut i de aggregerte ratene over for eksempel arbeidsløshet. Det er likevel relevant å se på noen aggregerte indikatorer. Dette gjelder arbeidsledig ungdom (16-24 år) generelt og på tiltak, og tilsvarende for den voksne befolkningen (25-66 år). Noen av tiltakene (særlig STA) har hatt som mål å redusere sosialhjelpsutgiftene, så antall sosialhjelpsmottakere og antall langtids sosialhjelpsmottakere er også relevante indikatorer.

Her kan det bemerkes at mot slutten av perioden, dvs. fra og med høsten 2002, startet også regjeringens "Tiltaksplan mot fattigdom" opp. Her ble det bevilget ekstra midler til Aetat i utvalgte kommuner, deriblant Oslo, for å hjelpe særlig utsatte grupper i arbeid. Målgruppene er delvis overlappende med Handlingsplanen slik at blant annet langtids sosialhjelpsmottakere og innvandrere er blant målgruppene i begge satsningene.

6.3.1. Innsatsens omfang/ mangelfull rapportering

For å kunne drøfte i hvilken grad Handlingsprogrammet har hatt en ønsket effekt som gjenspeiler seg i aggregerte tall er det helt avgjørende å kunne si noe om hvilket omfang satsningen mot denne gruppen har hatt. En side av saken er selvfølgelig hvor godt hvert enkelt tiltak er, en annen er om det *monner* ved at tiltakene omfatter et tilstrekkelig antall personer. Våre kilder til å vite noe om dette omfanget er Handlingsprogrammets årsrapporter og de enkelte tiltakenes rapporteringer til Oslo kommune. Noe kan også hentes fra evalueringsrapportene fra de av enkelttiltakene som er evaluert.

Det har imidlertid vist seg vanskelig å innhente tall som både er pålitelige og sammenlignbare. Rapporteringen for tiltakene på Handlingsprogrammets internettsider sriker vidt både i omfang og i forhold til hva som rapporteres. Vi har vært mest interessert i grunnleggende opplysninger om antall deltakere, antall personer som har sluttet i løpet av året, og hva slags situasjon personer gikk til ved avslutning. Det har ikke lyktes oss å finne tydelige og konkrete opplysninger om dette i annet enn et mindretall av

¹⁰⁰ URL:

<http://www.oslo.kommune.no/indreoslo/dokumenter/dokument/bydelxgamlexoslo/kvalifisering/4a5eung.doc>

rapporteringene. Det er heller ikke alltid helt entydig hvem det rapporteres resultater for (tallene kan omfatte f.eks. alle innskrevne, kun avsluttede, inkludert drop-out eller ikke) slik at det reelle resultat for tiltaket kan være vanskelig å tolke. Noen av tiltakene rapporterer derimot svært tydelig (f.eks. Ungdomsmedarbeider i Gamle Oslo), men det er såpass stor variasjon mellom tiltakene at det ikke uten videre kan summeres over hele satsningen i Handlingsprogrammet. Riktignok har det ikke vært like relevant for alle tiltakene å rapportere for eksempel situasjon ved avslutning. For noen av opplæringstiltakene (som Kloden) ville det være mer relevant å rapportere antall personer som har fullført kurs, og hva slags kompetanse de tilegnet seg. Men også slike kvantitative opplysninger er mangelfulle i disse rapporteringene.

Blant disse tiltakene er STA-prosjektet i Gamle Oslo et av de mest omfattende tiltakene med 550 innskrevne i 2003. I dette tiltaket er avklaring av langtids sosialhjelpsmottakere et av hovedmålene. Kontaktprosjektet hadde om lag 690 innskrevne i 2003. Her inngår utredning av muligheter til arbeid eller trygd. Tiltaket Ungdomsmedarbeider i Gamle Oslo er rettet mot arbeidsledig ungdom i alderen 18-25 år, og hadde 195 innskrevne i 2003, og 201 i 2004. Det er tre tiltak lokalisert ved Kloden, og det gis inntrykk av at det er relativt mange personer på diverse opplæringstiltak her. Det er imidlertid uklart hvor mange. Opp-læringstiltak har forøvrig ikke så konkrete mål i forhold til sysselsetting eller sosialhjelp at det er rimelig å kunne påvise noen direkte effekt på de indikatorene vi har tilgjengelig i vårt datamateriale. En del av tiltakene som er gruppert under andre målsettinger har også sysselsetting som et delmål. Et tydelig eksempel er Bydelsrusken i bydel Grünerløkka-Sofienberg som også er et lavterskeltilbud for personer med blant annet stort rusmisbruk. Vi vet imidlertid lite om hvor mange personer som har deltatt på slikt grunnlag.

Samlet sett må vi si at det er litt uklart hvor stort omfang Handlingsprogrammets innsats har hatt (i betydning antall personer som har deltatt i tiltakene) ut fra de tilgjengelige rapporteringer. Det er dermed også vanskelig for å oss å vurdere om observerte endringer i perioden kan forklares med de satsningene som har vært. De to største tiltakene (så langt vi kan vurdere ut fra rapporteringene) er STA-prosjektet og Kontaktprosjektet som begge retter seg mot sosialhjelpsmottakere. På grunnlag av de opplysningene vi har vil vi imidlertid anta at det er mest rimelig at Handlingsprogrammet kan ha gjort et visst utslag på antall sosialhjelpsmottakere, og muligens også på unge arbeidsledige, særlig i Gamle Oslo og på Grünerløkka-Sofienberg.

På den annen side er det mange ukjente faktorer både med hensyn til utviklingen i Oslo generelt, og i forhold til Handlingsprogrammets innsats. Vi vil her se på den

generelle utviklingen i bydelene, og i hvilken grad det er en annen utvikling i indre øst enn i de andre delene av Oslo.

6.3.2. Endringer i arbeidsmarkedet

Arbeidsledigheten i Oslo indre øst vil variere som følge av konjunktursvingninger. Dette kan endre seg fra år til år, og det er derfor viktig å ha dette som referansepunkt. I Norge var antall registrerte arbeidsledige på det høyeste på midten av 1990-tallet, og sank deretter frem til 1999. Etter dette har det vært noe økning i arbeidsledigheten frem til 2004.¹⁰¹

Det er dermed slik at i størstedelen av perioden der Handlingsprogrammet har vært virksomt, har det vært en økning i antall arbeidsløse. Men disse tallene gjelder for hele landet, og arbeidsledigheten er generelt noe høyere i Oslo enn i landet som helhet. Utviklingen i de enkelte bydelene har likevel en tilsvarende utvikling som den generelle arbeidsledigheten i landet, det vil si at det var lavest andel arbeidsledige i 1999. I Oslo som helhet sank arbeidsledigheten fra 1997 til 1999, for deretter å stige slik at arbeidsledigheten per 2004 er litt høyere enn den var før Handlingsprogrammet startet opp.

I Handlingsprogrammet har et av satsningsområdene vært arbeidsmarkedstiltak rettet mot ungdom, men det har også vært generelle tiltak rettet mot alle aldre. Det er derfor grunn til å se på arbeidsledigheten i forhold til alder. Grunnet konjunktursvingninger vil vi også sammenligne arbeidsledigheten i indre øst med den gjennomsnittlige arbeidsløsheten i hele Oslo.

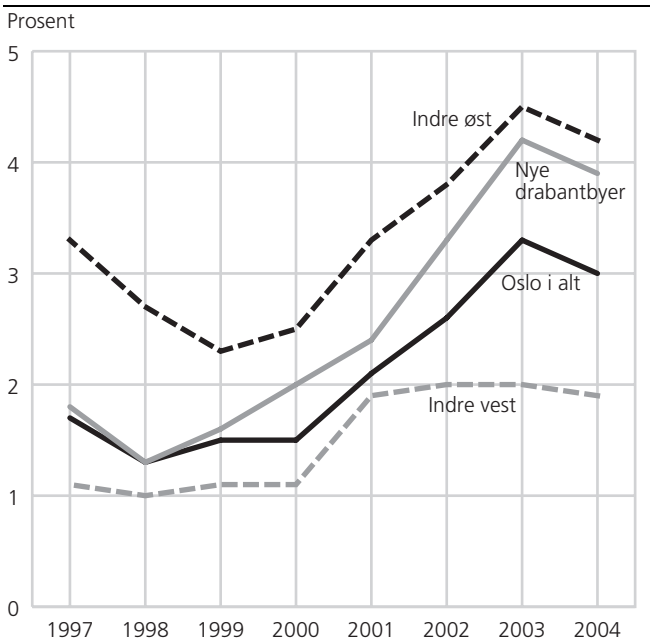
Det er ikke mange personer i hver bydel i alderen 16-24 år, og antall registrerte arbeidsledige er rimeligvis enda færre. Tallene for hver enkelt bydel blir derfor litt for små til at det er meningsfullt å se på hver enkelt bydel. Figur 6.1 viser isteden den registrerte arbeidsledigheten i indre øst totalt, nye drabantbyer og Oslo i alt.

Arbeidsledigheten blant ungdom i indre øst ligger høyere enn bygjennomsnittet gjennom hele perioden, og forskjellen mellom indre øst og bygjennomsnittet har ikke endret seg mye etter 1999. Det var derimot en forbedring i perioden 1997-1999. I samme periode har de nye drabantbyene hatt en noe høyere vekst i arbeidsledigheten.

Arbeidsledigheten er langt høyere for den noe eldre gruppen 25-66 år. Disse utgjør størstedelen av de arbeidsløse. I denne gruppen er det såpass mange arbeidsledige at vi også kan se på de enkelte bydelene. Dette er vist i figur 6.2.

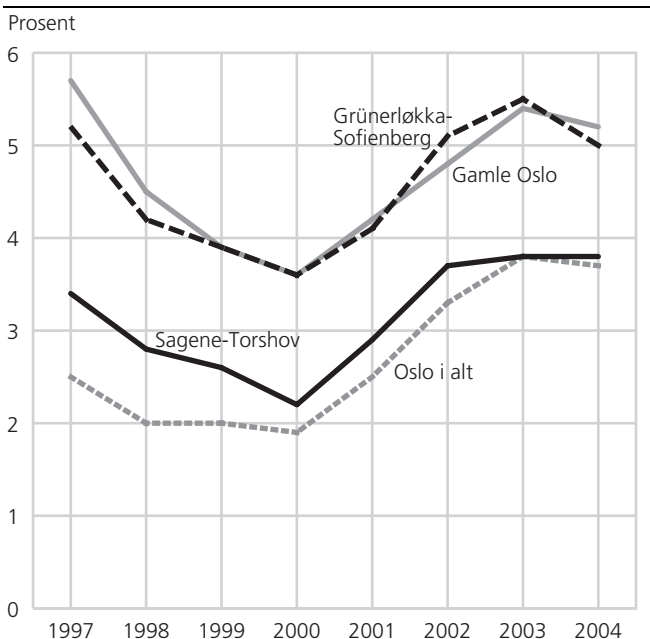
¹⁰¹ Kilde: <http://www.ssb.no/emner/06/01/akumnd/>

Figur 6.1. Registrerte helt arbeidsledige 16-24 år. Fjerde kvartal årene 1997-2004. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent



Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk og befolkningsstatistikk.
Bemerkning: Tallene avviker fra Sammenligningstall for kommunene samme år fordi det her brukes gjennomsnitt av de tre månedene i 4. kvartal hvert år.

Figur 6.2. Helt ledige arbeidssøkere 25-66 år. Fjerde kvartal årene 1997-2004. Prosent



Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk og befolkningsstatistikk.
Bemerkning: Tallene avviker fra Sammenligningstall for kommunene samme år fordi det her brukes gjennomsnitt av de tre månedene i 4. kvartal hvert år.

Når vi ser på denne eldre gruppen (25-66 år) ser vi et tilsvarende bilde ved at arbeidsløsheten i indre øst er betydelig høyere enn i resten av Oslo alle disse årene. For Oslo indre øst ser det ut til å være en relativt mindre forskjell i forhold til bygjennomsnittet mot slutten av perioden enn det var ved oppstart av Handlingsprogrammet. Denne forbedringen ser vi i alle

de tre bydelene. Arbeidsledigheten var størst i Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg, og den relative forbedringen er da også stor her. I Sagene-Torshov er arbeidsledigheten de to siste årene nesten på samme nivå som for Oslo i alt. Det har altså vært en relativ framgang i de tre bydelene slik alle ligger nærmere bygjennomsnittet i 2004 enn i 1997. Dette i kontrast til de nye drabantbyene 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 (tall ikke vist).

6.3.3. Arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere

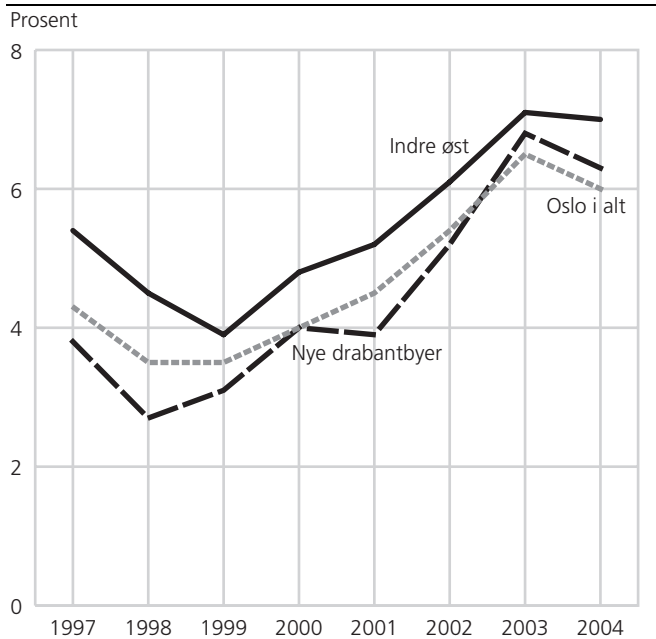
Handlingsprogrammet har også hatt en særlig fokus på ikke-vestlige innvandrere, og vi vil her fokusere kun på førstegenerasjons innvandrere av to grunner. For det første kan endret sammensetning av gruppen med gradvis større andel andregenerasjons innvandrere påvirke tallene. For det andre er andregenerasjon innvandrere ennå nokså unge, og det er få som er registrert som arbeidsledige. Et siste grunn er at, som vi har vært inne på ovenfor, en del av tiltakene for denne gruppen også har vært rettet mot språkopplæring i tillegg til mer vanlige arbeidstiltak, og særskilt språkopplæring er det først og fremst førstegenerasjons innvandrere som har behov for.

Figur 6.3 og figur 6.4 viser andelen førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere som er registrert som helt ledige arbeidssøkere i henholdsvis aldersgruppen 16-24 år og 25-66 år. I den yngste aldersgruppen er det snakk om så få personer at det gir liten mening å se på hver enkelt bydel, og figuren viser derfor tall for Oslo indre øst i alt. I alderen 16-24 år er den registrerte arbeidsledigheten i indre øst bortimot ett prosentpoeng høyere enn for bygjennomsnittet i hele perioden. Det er ellers relevant å sammenligne med de nye drabantbyene der det har vært en sterkere økning i den registrerte arbeidsledigheten, og forskjellen mellom indre øst og nye drabantbyer er nå mindre enn i begynnelsen av perioden. Andelen arbeidsledige er derimot betydelig høyere enn for nordmenn både i indre øst og i byen som helhet (jf. figur 6.1).

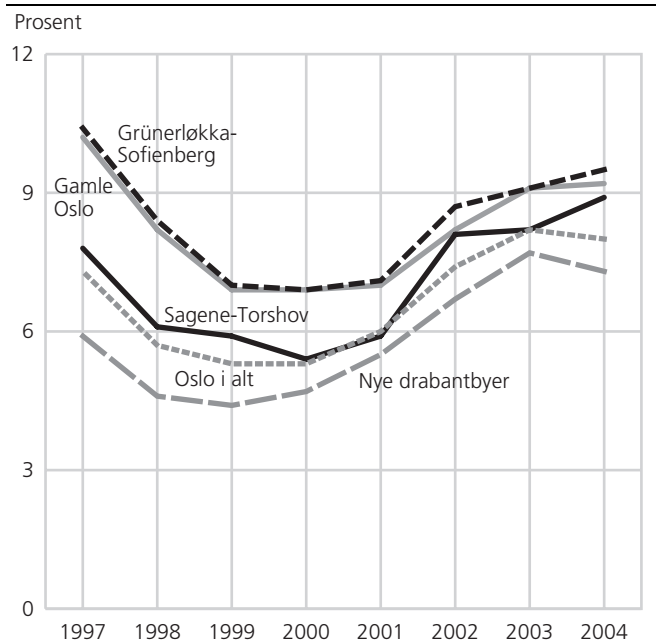
I aldersgruppen 25-66 år har det blant førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere gradvis blitt mindre forskjell på ledighetsnivået mellom indre øst og byen som helhet. Sagene-Torshov har lavest ledighet av disse tre bydelene, med ledighetstall svakt over bygjennomsnittet. Selv om det totalt sett er en relativ forbedring i indre øst i forhold til bygjennomsnittet, er dette mer usikkert når det gjelder Sagene-Torshov. Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg hadde i begynnelsen av perioden vesentlig høyere arbeidsledighet enn Sagene-Torshov, men mot slutten av perioden er de tre bydelene på omtrent samme nivå. De nye drabantbyene har gjennomgående en litt lavere arbeidsledighet i perioden, men arbeidsledigheten i

disse bydelene har økt noe mer enn bygjennomsnittet de siste årene. 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 nordmenn (sammenlign figur 6.2 og figur 6.4).

Figur 6.3. Helt ledige arbeidssøkere 1. generasjon ikke-vestlige innvandrere. 16-24 år. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent



Figur 6.4. Helt ledige arbeidssøkere 1. generasjon ikke-vestlige innvandrere. 25-66 år. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent



Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk og befolkningsstatistikk.
 Bemerkning: Tallene avviker fra Sammenligningstall for kommunene samme år fordi det her brukes gjennomsnitt av de tre månedene i 4. kvartal hvert år.

6.3.4. Sosialhjelpsmottakere

Sosialhjelp er en ytelse som skal sikre en minsteinntekt hvis privat og annen offentlig forsørgelse ikke er tilstrekkelig. Utbetalingen gjøres på grunnlag av en vurdering av mottakerens behov ut fra familiens inntekt, forsørgelsesansvar og andre nødvendige utgifter (Lien og Gaasø 2005). Sosialhjelp er en økonomisk sikring som kommer inn først når alle andre muligheter er prøvd. Det er derfor en klar indikasjon på at annen inntekt er utilstrekkelig til at familien kan klare seg, og sosialhjelpsmottak kan dermed betraktes som en indikator på fattigdom (Fløtten m.fl. 2001).

For å slutte å motta sosialhjelp må man rimeligvis ha annen tilstrekkelig inntekt, og arbeid er den viktigste kilde til slik inntekt selv om ulike trygdeordninger også kan være en vei ut av sosialhjelpsmottak. Sysselsettings-tiltak kan dermed medvirke til at sosialhjelpsmottak i bydelene reduseres. Men målsettingen med tiltakene i Handlingsprogrammet rettet mot vanskeligstilte på arbeidsmarkedet er ikke bare å få disse personene ut i ordinært arbeid. En viktig side er å få avklart statusen for langtids sosialhjelpsmottakere. Noen av disse er arbeidsføre, men andre burde vært i en eller annen form for arbeidsmarkedstiltak eller trygdet. STA-prosjektet har hatt slik avklaring som en av sine hovedmålsettinger, og derigjennom redusere utgiftene til sosialhjelp. Dette innebærer altså ikke nødvendigvis at personene kommer i jobb, men kan også være å sikre trygdeytelser som gir en tilstrekkelig inntekt. En effekt burde da være redusert antall sosialhjelpsklienter, og særlig langtids sosialhjelpsmottakere.

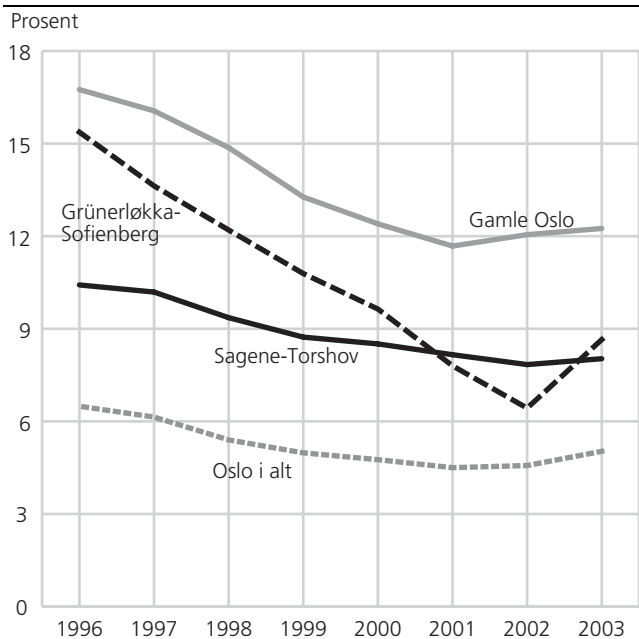
Forholdet mellom bydelene i indre øst og Oslo i alt i perioden 1997-2003 er vist i figur 6.5. Det er et lite oppsving fra 2002 til 2003, og særlig i Grünerløkka-Sofienberg, men det er også en antydning til økning i bygjennomsnittet. Det kan være mange årsaker til dette, men en kjent grunn er spesielle forhold knyttet til selve registreringen av sosialhjelp i 2003. Det er uklart i hvilken grad dette påvirker tallene for Oslo dette året.¹⁰²

Andel personer som mottar sosialhjelp er ulikt fordelt mellom bydelene. Bydelene i øst har en betydelig høyere andel sosialhjelpsmottakere enn bygjennomsnittet, mens bydelene i ytre og indre vest har betydelig lavere andel. Det er en nedgang i bruken av sosialhjelp i Oslo generelt mellom 1997 og 2002, men det er fremdeles slik at bydelene i indre øst har en høyere andel sosialhjelpsmottakere enn bygjennomsnittet. Frem til 2002 sank andel sosialhjelpsmottakere

¹⁰² I september 2003 ble det innført en introduksjonsordning for nyankomne innvandrere med flyktningbakgrunn. Grunnet mangler i systemene i kommunene kan man ikke skille mottakere av introduksjonsordning og sosialhjelp dette året, og antallet registrerte sosialhjelpsmottakere vil dermed være for høyt i 2003 (Lien og Gaasø 2005). I hvilken grad dette slår ut for disse bydelene i Oslo er uklart da det avhenger av i hvilken grad nyankomne flyktinger bosatte seg i Oslo disse månedene mot slutten av 2003.

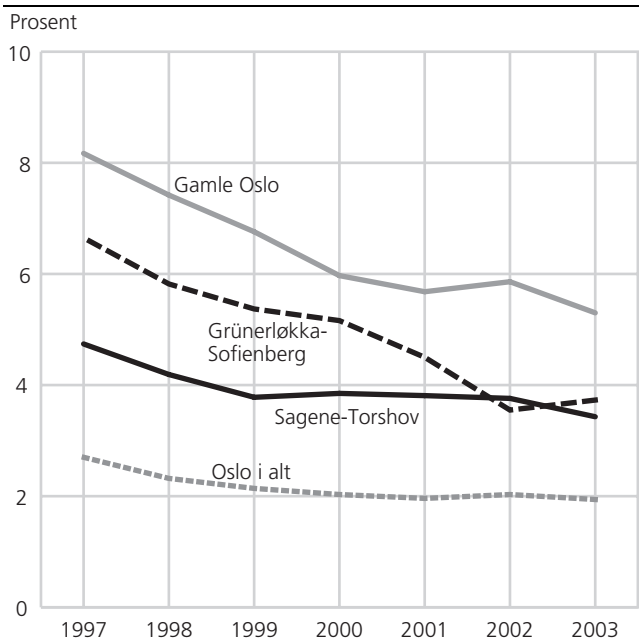
i hele Oslo, men nedgangen var noe større i Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg. Det er først og fremst Grünerløkka-Sofienberg som skiller seg ut med en særlig stor nedgang i sosialhjelpsbruken frem til og med 2002. I de nye drabantbyene er andelen sosialhjelpsmottakere omtrent likt som bygjennomsnittet hvert år i denne perioden (tall ikke vist her).

Figur 6.5. Sosialhjelpsmottakere over 16 år. 1996-2003. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent*



* 2003-tallene inkluderer enkelte mottakere av introduksjonsstønnd og er derfor ikke helt sammenlignbare med tidligere år.
Kilde: Styrings- og informasjonshjulet. Diverse årganger.

Figur 6.6. Langtidsmottakere av sosialhjelp over 16 år. 1997-2003. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent.



* 2003-tallene inkluderer enkelte mottakere av introduksjonsstønnd og er derfor ikke helt sammenlignbare med tidligere år.
Kilde: Styrings- og informasjonshjulet. Diverse årganger.

Den særlig sterke nedgangen i Grünerløkka-Sofienberg kan ha sammenheng med Kontaktprosjektet, hvor det uttalte målet har vært å redusere bruken av sosialhjelp ved å få avklart klienter og evt. få dem over på andre ordninger som for eksempel trygd. Det er også en sterkere nedgang i Gamle Oslo enn i Oslo i alt, og det er meget mulig dette har sammenheng med STA-prosjektet i denne bydelen som på tilsvarende måte som Kontaktprosjektet blant annet jobbet med å avklare klienter til arbeid eller trygd.

De fleste sosialhjelpsmottakere trenger slik hjelp bare over en kortere tidsperiode, og i 2004 var den gjennomsnittlige lengden på stønadsmottaket 5,3 måneder.¹⁰³ Å motta sosialhjelp over noe lengre tid gjenspeiler en mer alvorlig situasjon. Handlingsprogrammets satsning rettet mot sosialhjelpsmottakere er først og fremst rettet mot langtidsmottakere, og å hindre at folk blir langtidsmottakere. Her definerer vi langtidsmottaker som en person som har mottatt sosialhjelp i 6 måneder eller mer i et enkelt år. Resultatet er vist i figur 6.6, og vi ser at forskjellene mellom bydelene er omtrent de samme når det gjelder langtidsmottakere som når det gjelder mottakere i alt. Det er en høy andel i indre øst i forhold til Oslo i alt. Det er likevel en litt større nedgang i indre øst enn i Oslo som helhet.

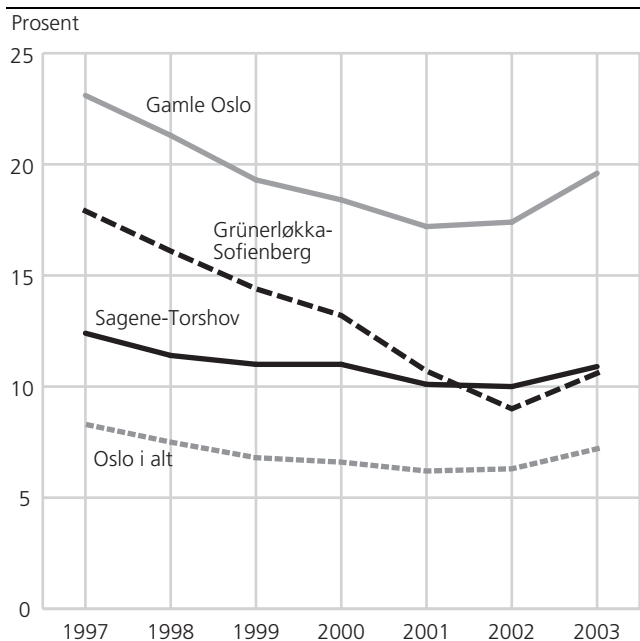
Omtrent halvparten av sosialhjelpsmottakerne er langtidsmottakere (jf. sammenligning figur 6.5 og figur 6.6). Utviklingen er dermed nokså lik som for nedgangen i antall sosialhjelpsmottakere. Det har vært en generell nedgang i alle de tre bydelene, men nedgangen gjør seg først og fremst gjeldende i bydel Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo.

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 enn i Oslo i alt, men det er noen tegn til bedring, særlig i Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg.

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.¹⁰⁴ Figur 6.7 viser andelen av befolkningen som er berørt av sosialhjelp.

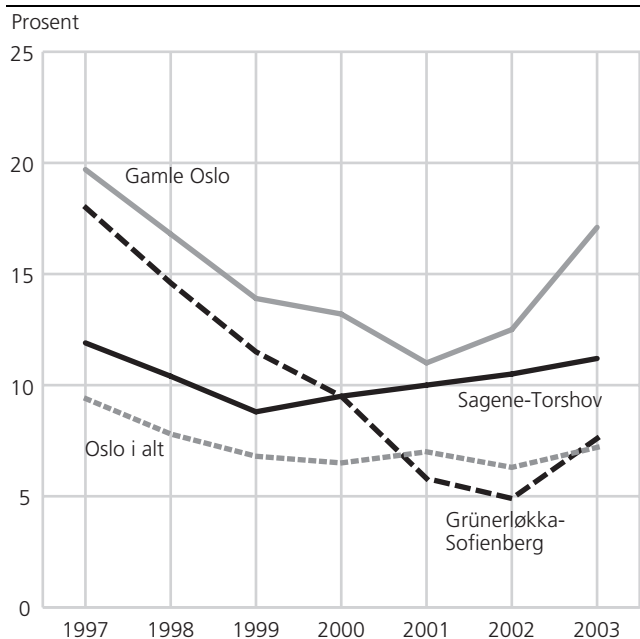
¹⁰³ Kilde: SSB, <http://www.ssb.no/emner/03/04/30/soshjelpk/>

¹⁰⁴ De relative tallene nå er regnet ut fra hele befolkningen, som dermed også omfatter de under 16 år.

Figur 6.7. Berørte av sosialhjelp (sosialklient og nærmeste familie). 1997-2003. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent*

* 2003-tallene inkluderer enkelte mottakere av introduksjonsstønad og er derfor ikke helt sammenlignbare med tidligere år.

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken 2003, Oslo kommune.

Figur 6.8. Sosialhjelpsmottakere 18-24 år. 1997-2003. Bydelsgrupper i Oslo. Prosent*

* 2003-tallene inkluderer enkelte mottakere av introduksjonsstønad og er derfor ikke helt sammenlignbare med tidligere år.

Kilde: Styrings- og informasjonshjulet. Diverse årganger.

Bildet av utviklingen blir i hovedsak det samme som ovenfor, da antallet sosialhjelpsmottakere og antall berørte nødvendigvis henger sammen. Forskjellen ligger i nivået. Andelen berørte av sosialhjelp er betydelig høyere i indre øst enn i Oslo i alt, og høyest i Gamle Oslo. I Gamle Oslo er det i perioder om lag en femtedel av befolkningen som er berørte av sosialhjelp.

Det har imidlertid vært en reduksjon i disse bydelene. Reduksjonen i Gamle Oslo og Sagene-Torshov er tilsvarende som for bygjennomsnittet, mens det har vært en sterkere reduksjon i Grünerløkka-Sofienberg.

Vi har tidligere sett at andel sosialhjelpsmottakere (jf. figur 6.5) gikk mer ned i Gamle Oslo enn for bygjennomsnittet. Når bildet blir noe annerledes når vi ser på berørte av sosialhjelp må dette bety at det er flere berørte per sosialhjelpsmottaker i Gamle Oslo enn andre steder i byen. Dette kan for eksempel innebære at det i større grad er barnefamilier som mottar sosialhjelp her.

Det er grunn til å ta en særlig titt på unge sosialhjelpsmottakere. En grunn er Handlingsprogrammets vektlegging av tiltak rettet mot barn og unge, som blant annet viser seg i tiltaket Ungdomsarbeider i Gamle Oslo. Figur 6.8 viser andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år. I denne alderen vil mange studere, men mange vil også gjøre sin første inntreden i arbeidsmarkedet og etablere seg i en bolig utenfor barndomshjemmet. De som går ut i arbeid stiller ofte svakt grunnet lav utdanning, men også fordi de ennå ikke har rukket å opparbeide seg tilstrekkelig arbeidserfaring. Dette er dermed en periode av livet der mange har dårlig råd, men ofte er dette av forbigående karakter.

Sosialhjelpsmottak i denne aldersgruppen har likhets-trekk med hva vi har sett tidligere. På den annen side viser kurvene i figuren større variasjon over tid. Dette henger nok sammen med at vi snakker om en relativt liten gruppe personer i denne alderen, og små tilfeldige endringer vil gjøre større utslag enn på tallene for hele befolkningen.

Noen tendenser er likevel tydelige. Det er store forskjeller mellom disse tre bydelene og Oslo i alt. I hele perioden er andelen unge sosialhjelpsmottakere høyere enn bygjennomsnittet i Gamle Oslo og Sagene-Torshov. Grünerløkka-Sofienberg har derimot en stor reduksjon, og i 2001 og 2002 er andelen unge sosialhjelpsmottakere i denne bydelen lavere enn for Oslo i alt. Det har også vært en reduksjon i de to andre bydelene, men for Sagene-Torshov økte andelen etter 1999, og for Gamle Oslo etter 2001. For disse bydelene er dermed situasjonen ikke så mye bedre nå enn den var før Handlingsprogrammet.

6.3.5. Ikke-vestlige, sosialhjelp og fattigdom

Det er betydelig flere med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn som mottar sosialhjelp enn personer med annen landbakgrunn. Innvandrere fra Afrika mottar i størst grad sosialhjelp. Dette har sammenheng med at afrikanske innvandrere også har den høyeste arbeidsledigheten blant innvandrerguppene. I to av bydelene i indre øst (Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg) utgjorde ikke-vestlige innvandrere nærmere halvparten

av sosialhjelpsmottakerne over 15 år i 2003. Andelen var høyest i Gamle Oslo (48 prosent), noe høyere enn tallet for Oslo som helhet (43 prosent). Det er imidlertid i de nye drabantbyene at andelen ikke-vestlige sosialhjelpsmottakere er høyest, hele 55 prosent i gjennomsnitt. Blant ungdom 18-24 år er fordelingsmønsteret og prosentandelen ikke-vestlige mottakere omtrent det samme som for befolkningen ellers. Snaut halvparten av de unge sosialhjelpsmottakerne i indre øst har ikke-vestlig bakgrunn¹⁰⁵.

Disse fordelingsmønstrene betyr at den høye andelen sosialhjelpsmottakere og fattige i Oslo indre øst har sammenheng med overrepresentasjonen av ikke-vestlige innvandrere¹⁰⁶. I et seinere kapittel (10.3 og 10.4) skal vi blant annet se nærmere på flyttemønstrene for unge sosialhjelpsmottakere som har mottatt sosialhjelp minst to år i løpet av en femårsperiode, fordelt på landbakgrunn. Her skal vi blant annet se at indre øst gjennom flytteprosessen i ungdomsfasen får en økende andel av disse unge sosialhjelpsmottakerne med ikke-vestlig bakgrunn, og at denne seleksjonen gjennom flytteprosessen heller har blitt sterkere enn svakere over tid. Det har blitt større forskjeller i sosialhjelpsbruken mellom nordmenn/vestlige innvandrere og ikke-vestlige innvandrere i Oslo indre øst.

At det er så mange sosialhjelpsmottakere i indre øst har også sammenheng med familiestrukturen, dvs. den høye andelen enslige og enslige forsørgere (jf kapittel 2). 78 prosent av sosialhjelpsmottakerne i Oslo kunne plasseres i en av disse to kategoriene i 2004.

6.4. Sammendrag og konklusjon

Handlingsprogrammet har satt i verk en hel rekke tiltak overfor personer som er vanskelig stilt på arbeidsmarkedet. Noen tiltak har hatt kvalifisering som mål gjennom opplæring og arbeidstrening. Andre tiltak har vært rettet mot langtids sosialhjelpsmottakere for å få avklart rettigheter i forhold til trygd og arbeid. Samlet sett har det vært mange personer som har vært innom disse tiltakene, men det har vært vanskelig å få noen god oversikt over antallet. Noen tiltak er store, og noen er svært små. Evalueringer av enkelttiltak har gjennomgående vært positive og konkludert med at dette har vært tiltak med god måloppnåelse. Noen effektevalueringer foreligger imidlertid ikke, og det er vanskelig å si om tiltakene har medført bedre sysselsetting. Tiltakene har i hvert fall blitt gjennomført i

henhold til egne målsettinger og nådd sine målgrupper i følge disse rapportene. Med en målsetting om å styrke tilbudet til grupper som er vanskelig stilt på arbeidsmarkedet, må dette sies å ha blitt oppfylt.

I perioden for Handlingsprogrammet har det vært en generell økning av arbeidsledigheten i Norge. Dette har selvsagt også betydning for arbeidsledigheten i Oslo. Fra 1999 har arbeidsledigheten i Oslo økt frem til 2003. Forskjellen mellom indre øst og bygjennomsnittet ble redusert i begynnelsen av denne perioden for aldersgruppen 16-24 år, mens det har vært en litt mer jevn, relativ forbedring i indre øst blant den voksne delen av befolkningen (25-66 år). Forskjellen mellom bydelene i indre øst og bygjennomsnittet har alt i alt blitt noe mindre i løpet av perioden. Ikke-vestlige innvandrere har en langt høyere arbeidsledighet enn resten av befolkningen, og det har de hatt i hele denne perioden. For første generasjons ikke-vestlige innvandrere i aldersgruppen 25-66 år har arbeidsledigheten i indre øst gått ned i forhold til tilsvarende befolkning i Oslo som helhet.

Noen av tiltakene har også hatt som et mål å få redusert sosialhjelpsbruken gjennom å avklare om klientene har rett på trygdeytelser. Særlig satsningen i Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo har hatt dette som et uttalt mål. Det har vært en nedgang i sosialhjelpsbruken i perioden, og nedgangen har vært særlig stor i Grünerløkka-Sofienberg.

Samlet sett, så er det en del tegn til bedring langs disse indikatorene i indre Oslo øst. Mye på dette området henger sammen med konjunktorene i arbeidsmarkedet, og det er vanskelig å si om Handlingsprogrammet har hatt noen selvstendig effekt. Det er også klart at mye av de vesentligste forskjellene mellom Oslo indre øst og bygjennomsnittet fremdeles er tilstede. Problemene kan derfor ikke sies å være løst, men det er i hvert fall noen tegn til bedring også.

¹⁰⁵ Disse tallene er basert på egne bearbejninger av sosialhjelpsstatistikken for 2003. Tall ikke vist.

¹⁰⁶ At bydelene i indre øst har mange ikke-vestlige innvandrere forklarer likevel ikke alt. En analyse av fattigdom i Osloregionen tyder på at andelen fattige er høyere i Oslo indre øst enn i noen av de andre bydelsgruppene nesten uansett hvilken landbakgrunn de bosatte har (Mogstad 2005. Landspesifikk fattigdomsgrense definert ved halvparten av medianinntekten). Unntaket er innvandrere fra Øst-Europa. I forhold til personer med norsk landbakgrunn skiller imidlertid andelen fattige i indre øst seg lite fra andelen i indre vest.

7. Forbedringer av fellesarealer og fysisk/sosialt miljø?

7.1 Innledning

Handlingsprogrammets målsetting nummer fem omhandler "befolkningens felles byrom og miljø" som skal "rustes opp og gjøres tryggere, og miljøvennlig transport og lokal aktivitet stimuleres". Denne målsettingen har tre delmål:

1. Øke bruken og tilgjengeligheten av felles bygg og sosiale og kulturelle møteplasser i området
2. Bidra til en positiv miljøutvikling i området, med vekt på istandsetting og vedlikehold av byrom, plasser og parker
3. Bidra til plan- og utviklingsarbeid i området med vekt på sykkelveier, friluftsområder, idrettsområder og grønnstruktur

Disse målsettingene gjenspeiler at både det fysiske og det sosiale miljøet har betydning for folks levekår. Gjennom tilgang til uteområder og kulturelle arenaer har folk møteplasser som i seg selv kan ses på som velferdsgoder, men som også kan ha en viktig helsemessig funksjon. Slik tilgang på rekreasjonsområder der man kan ta en spasertur har vist seg å ha en positiv effekt på en rekke utbredte sykdommer. Det eksisterer en klar sammenheng mellom oppholdstid ute og fysisk og psykisk helse, dette gjelder særlig for den eldre delen av befolkningen (Rognerud og Stensvold 1998). Det er også en sammenheng mellom tilgang på uteområder og barns helse. For at barn skal kunne leke fritt utendørs er det en forutsetning at det eksisterer trygge områder i nærheten av bostedet. Slike muligheter for lek er viktig for utvikling av barns motorikk, men har også vist seg å ha betydning for konsentrasjonsevne og helse generelt (Rognerud og Stensvold 1998). Man kan også legge til at avstanden mellom hjem, skole og aktuelle lekearealer er svært viktig for barns tilgang til disse områdene. Hvis avstand og trafikkbelastning gjør at utearealene oppleves som utrygge kan dette være en viktig begrensning for tilgangen på lekearealer (Gabrielsen mfl. 2004). Man må også gå ut fra at selve utearealets forfatning har betydning for om stedet oppleves som trygt og trivelig, og dermed om det er et sted folk ønsker å tilbringe tiden.

Noen områderettete tiltak i andre land har hatt positive erfaringer med virkningene av fysiske forbedringer, selv om det gjerne understrekes at tiltak for å bedre de fysiske omgivelsene sjelden er nok i seg selv til å heve statusen og levekårene i et område. Erfaringene fra Danmark har vært særlig positive. Konklusjonen fra evalueringen av det såkalte *Byutvalgsinitiativet* var at forbedringer av uteområdene bidro til å stimulere de sosiale aktivitetene (Skifter Andersen 2002).

7.2. Innsatsen i Handlingsprogrammet

Handlingsprogrammet har finansiert eller delfinansiert en lang rekke små og store enkelttiltak. I 2004 var det 22 tiltak innunder dette delmålet, i 2003 31 tiltak. Satsningen målt i penger varierer fra år til år, men var på til sammen snaut 104 millioner kroner fordelt over disse fire årene¹⁰⁷. I 2004 var beløpet snaut 27,5 millioner kroner. Om lag en fjerdedel av de samlede midlene i 2001-2004 har gått med til satsingen tilnyttet denne målsettingen.

Tiltakene har hatt forskjellig varighet. Ut fra tiltakenes rapporteringer¹⁰⁸ til kommunen som vi har hatt tilgang på ser det ut til mange av prosjektene har hatt flerårig støtte, men noen tiltak har kun mottatt støtte et enkelt år. Nedenfor vil vi bare presentere noen av de største satsningene i hver bydel litt nærmere.

7.2.1. Kultursatsningen

Sagene-Torshov

I Sagene-Torshov har midlene bidratt til å øke den samlede potten til kulturformål i bydelen. Blant satsingene er aktiviteten i tilknytning til Kulturslottet Soria Moria (KSM). KSM har en multikulturell profil og samarbeider med en rekke frie kunstnergrupper, huset rommer både kino, konserter, kunstutstillinger og teater. Det avholdes både faste jevnlig arrangementer og flere festivaler i løpet av et år, KSM er slik sett et kultursentrum på Torshov. Mange av arrangementene

¹⁰⁷ Vi minner om at regnskapet ikke ble rapportert i henhold til disse fem delmålene før i 2001, og en tilsvarende fremstilling for de første årene er derfor vanskelig.

¹⁰⁸ URL: <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/>

er svært godt besøkt, et eksempel er Cinema Bollywood som i 2004 hadde over 4000 besøkende. I løpet av perioden 1998-2004 har om lag 5 millioner kroner blitt bevilget til arrangementer gjennom KSM.

En annen stor kultursatsning i bydelen er utbygging av den gamle trikkehallen til kulturhus, Kulturhuset Trikkehallen. Utbyggingen av lokalene er finansiert av Handlingsprogrammet, og deretter har det vært bevilget støtte til en koordinator som samordner virksomheten på huset. Trikkehallen har som mål å etablere en kulturell møteplass med et bredt spekter av aktiviteter for profesjonelle og amatører. Det er både faste og tidsbegrensede aktiviteter ved huset, og målgruppen er framfor alt barn og unge. Blant de faste samarbeidspartnerne er Ungmedia, Oslo Nye Dukketeater og Café teater, men det er også stor pågang fra frie sceniske grupper.

Den tredje store kultursatsningen i Sagene-Torshov er Sagene samfunnshus. Hovedmålsettingen er å videreutvikle stedet til et levende samfunnshus i bydelen. Det blir satset på lokal demokratiutvikling, medvirkning, informasjonsformidling og kulturutvikling. Samfunnshuset har et datarom med gratis tilgang der man kan få veiledning i bruk av datamaskin og ta utskrifter. Det er over 1000 registrerte brukere av datarommet. Samfunnshuset gir Lokal Agenda 21 Forumet en gratis møteplass, og bistår Forumet i organisatoriske forhold. Det er også andre som nyter godt av billige lokaler. Kunstutstillinger arrangeres og flere øvingsrom kan benyttes av kunstnere med dårlig økonomi. Det er også en kafé på huset. Samfunnshuset har vært involvert i et bomiljøtiltak i nabogården (kommunal gård), og her har det blitt opprettet et gårdsstyre som jobber med utvikling av nærmiljøet. Det er stor grad av frivillig engasjement i samfunnshuset med 70 registrerte frivillige som i 2004 la ned 890 timer i gjennomføring av diverse aktiviteter på huset.

Disse tre tiltakene utgjør til sammen en stor kultursatsning i bydelen. Handlingsprogrammet finansierer mye av aktiviteten, men det er også andre bidragsyttere inne i bildet i tillegg til egenfinansiering.

Gamle Oslo

I Gamle Oslo er kultursatsingen fordelt mellom driftsstøtte til 9 bydelshus og beboerorganisasjoner, rehabilitering av Tøyenbekken 5 (Grønland kulturstasjon), driftsstøtte til IKM (Internasjonalt Kultursenter og Museum), utbedring av Saxegården, Kulturkontoret, Kampen økologiske barnebondegård og teaterstykket "LangerLeverLivet".

I 2001-2002 ble det bevilget en halv million kroner til bydelshus og beboerorganisasjoner, i 2003 og 2004 ble denne støtten trappet ned til henholdsvis 350 000 og 250 000 kroner. Formålet har vært å gi beboerorganisasjonene bedre mulighet til å opprettholde

aktiviteter i nærmiljøet, og et ønske om en god dialog mellom disse og bydelsforvaltningen. Foreningene utgir blant annet lokale aviser, engasjerer seg i lokalpolitiske saker og arrangerer tiltak mot forsøpling i bydelen.

Saxegaarden er en bevaringsverdig trebygning fra tidlig 1800-tall. Før Handlingsprogrammet startet var gården i svært dårlig stand. Gården blir nå rehabilitert med henblikk på å etablere et flerbrukshus i Gamlebyen som kan være et møtested for befolkningen og frivillige organisasjoner. I tillegg er det også et mål å ta vare på en historisk bygning i tilknytning til middelalderparken. Det er Gamlebyen menighet som har fremmet tiltaket, men menigheten samarbeider også med flere institusjoner og organisasjoner i området.

Grünerløkka-Sofienberg

Kultursatsingen i bydel Grünerløkka-Sofienberg har vært fordelt på noen få store poster, i tillegg til et større antall mindre tiltak. Det har blitt bevilget 2 millioner kroner til oppussing og utvikling av Parkteateret til å bli et fullverdig kulturhus for bydelen¹⁰⁹. Dette arbeidet ble avsluttet i 2004. Jacobs kirke ble i perioden 1997-2001 restaurert til bruk for kulturaktiviteter for 14 millioner kroner. Bydelen har også hatt et eget tiltak med tittelen "Kultur- og festivalaktiviteter" som har rommet en rekke ulike arrangementer, deriblant støtte til bydelsdagene, teatergrupper, konserter, bildekunstnere etc. Dette har, i følge tiltakets egenrapportering, bidratt til å høyne bydelens kulturprofil og utviklet samarbeidet mellom lokale kunstnere og arrangører. I 2004 var det et særlig fokus på barn og unge, blant annet gjennom en tegne- og skrivekonkurranse for de yngste.

Av andre enkeltstående tiltak kan det nevnes at det har blitt installert heis for funksjonshemmede på Deichmanske bibliotek slik at biblioteket skal være tilgjengelig for funksjonshemmede på lik linje med andre. Grünerløkka-Sofienberg historielag fikk støtte til å dokumentere oppvekstforhold i bydelen under krigen, og utgi et hefte som er formidlet til skoler og bibliotek. Fattighuset var en ideell organisasjon med formål å hjelpe de svakeste i samfunnet, men er som organisasjon nå avvirket. Fattighuset mottok støtte til husleie i 2003 og 2004.

7.2.2. Oppgradering av uteområder

Sagene-Torshov

Innunder dette punktet i miljøetsatsingen har bydel Sagene-Torshov hovedsaklig satset på tiltak innunder Lokal Agenda 21. Navnet henviser til FNs miljøkonferanse i Rio de Janeiro 1992 der alle verdens lokalforvaltninger ble oppfordret til å utvikle egne handlingsplaner for en bærekraftig utvikling. I bydelen er tiltaket blant annet knyttet til bydelens handlings-

¹⁰⁹ De resterende 1,5 millioner er lånefinansiert av Parkteateret scenes driftsselskap.

plan for miljøarbeid fra 1998. Den overordnede målsettingen er å "arbeide for en bærekraftig og mest mulig miljøvennlig utvikling av bydelen, i tråd med prinsippene for Lokal Agenda 21" (jf. tiltakets rapporteringer). Dette gjøres gjennom politiske vedtak, formidling av informasjon, kurs og presentasjoner, kartleggings- og planarbeid, og gjennomføring av tiltak i egen regi. Tiltaket samarbeider også med et utvalg av bydelens institusjoner for tjenesteproduksjon, og på tvers av bydelsgrensene.

I perioden 1998-2001 ble det gjennomført diverse fysiske opprustningstiltak i bydelen. Tiltakene ble gjennomført på bakgrunn av søknader til bydelen om oppdrag som beboerne ønsket utført. Midlene skulle i hovedsak brukes til benker, blomster og andre trivselstiltak i de kommunale gårdene. Etter hvert ble mandatet for pengene også utvidet til å omfatte større fysiske utbedringer i disse gårdene.

Gamle Oslo

Her har det vært satset på å få til en varig standardhevning av renhold og vedlikehold av det offentlige rom. Tiltaket har blant annet opprettet en Miljøtelefon, et gratis grønt nummer beboere og næringsdrivende kan ringe hvis det er problemer av en eller annen art. Prosjektet har også en Miljøpatrulje bestående av ungdommer som plukker søppel i Tøyen-Grønland-området.

Grünerløkka-Sofienberg

Målsettingen for Lysprosjektet har vært å gi tilskudd til borettslag og sameier for å få bedre lyssetting og sikring av gårds- og portrom. Over 150 borettslag og sameier har fått tilskudd til belysning og anlegg for porttelefon. Tilskudd har også blitt gitt til belysning av uteområder i barnehager og parker. I 2004 ble det gitt et samlet tilskudd på vel 1,6 millioner kroner, fordelt på 55 borettslag/sameier. Bak prosjektet ligger en antakelse om at godt lys gir en opplevelse av trygghet og øker beboernes sikkerhet.

Andre store prosjekter under dette delmålet i Grünerløkka-Sofienberg er Bydelsrusken og Grünerløkka miljøkorps. Begge disse prosjektene kombinerer tiltak for miljøet i bydelen med jobbtrening og kvalifisering. Rusken fjerner søppel fra bydelens parker og uterom. Mengden søppel som fjernes ser ut til å være økende, fra i gjennomsnitt over 200 kg per dag i 2001 til over 574 kg per dag i 2004. Rusken fører også tilsyn med parker, gater og gatetun, i tillegg til å bemanne Sofienbergparken miljøstasjon. Stasjonen ble åpnet i mai 2002 som Oslo bys første lokale miljøstasjon for levering av restavfall til sortering. Hovedmålgruppa for Grünerløkka Miljøkorps er Oppfølgingstjenestens ungdommer som har lovfestet rett til videregående utdanning etter grunnskole. Miljøkorpsset gir alternative tilbud om opplæring/kvalifisering og arbeidstrening, enten i egne verksteder eller hos samarbeids-

partnere. Opplæringsprosjektene inkluderer Miljøkorpsets arbeid med Lokal Agenda 21, "...som gir ungdommene miljømessig praksis i dagliglivet så vel som holdningsmessige verdier vedrørende ressurs sparing og gjenbruk" (fra tiltakets rapportering for 2004).

7.2.3. Plan- og utviklingsarbeid i områdene

Sagene-Torshov

Et stort prosjekt har vært oppgraderingen av Volds-løkka-området til idrettspark. Rapporteringen fra tiltaket framhever at oppgraderingen har bidratt til stor fysisk aktivitet på hele Bjølsenfeltet, og at det er kommet mange flere brukere med et stort spenn i alder. Som del av prosjektet er det laget en idrettslekeplass, som skal stimulere barn og ungdom til allsidige bevegelser. Idrettslekeplassen inneholder blant annet klatretårn, husker, sandvolleyballbane og sandkasse. Et annet stort prosjekt som Friluftsetaten har vært ansvarlig for er ombyggingen av Bjølsen bussgarasje til idrettshall (Bjølsenhallen). Den formelle åpningen av idrettshallen var 13/1 2005. Under Handlingsprogrammet ble 7 millioner kr. brukt til Bjølsenhallen i 2003-2004.

Gamle Oslo

Prosjektet med oppgradering av Tøyengata som miljøgate ble startet opp av Miljøbyen Gamle Oslo i samarbeid med Samferdselsetaten. Oppgraderingen har blant annet medført bredere fortau, planting av nye trær og nytt dekke i kjørebane. Andre store tiltak er byggingen av Hangar'n idrettshall (i Vahls gate, offisielt åpning i januar 2001), oppgraderingen av Jordalanlegget til idrettsplass, opprusting av uteområdene til barnehagene innenfor Tøyen kulturpark og rehabiliteringen av Caltex-løkka (i sydenden av Tøyen kulturpark). I det sistnevnte prosjektet har Handlingsprogrammet bare vært en av mange bidragsytere i et spleiselag hvor blant annet Husbanken og Statens vegvesen har deltatt.

Grünerløkka-Sofienberg

I løpet av 2002-2004 har Friluftsetaten brukt 7,2 millioner kr. på tiltak under prosjektet Akerselva Miljøpark. Prosjektet omfatter også de andre bydelene i indre øst. Gjennom prosjektet har blant annet 8 broer fått ny belysning. I tillegg til å gjøre Akerselva til et tryggere sted å ferdes på kveldstid, har målsettingen også vært å forsterke broenes egenart gjennom en spesielt tilpasset lyssetting. Delstrekninger på turveien langs elva har i tillegg blitt rehabilitert. Betydelige midler har også vært brukt på opprusting av den kulturhistoriske bygningen Mangelsgården.

I tillegg til dette kan det nevnes at alle bydelene har bidratt til utviklingen av Husberggøya som et sted barn og unge i Oslo indre øst kan oppleve friluftsliv. Bydel Grünerløkka har hatt ansvaret for en snekkergruppe til restaurering av hyttene. Husberggøya er en øy i

Oslofjorden, sør for Langøyene. Først sommeren 2004 kunne fasilitetene på øya tas i bruk for fullt. Det var anslagsvis 1000 dags- eller overnattingsbesøk med barn og ungdom på Husbergøya fra mai til oktober 2004 (Handlingsprogram Oslo indre øst 2005). Viktige fysiske opprustingstiltak har også skjedd på mange skolegårder, omtalt i kapittel 3. Opprustingstiltakene innebærer blant annet at det blir lagt bedre til rette for fysisk aktivitet, bevegelse og lek i skolegården, både i skoletiden og på ettermiddagen.

7.3. Evalueringer

I rapporten fra Vista utredning (2001), om konsekvenser av boligutviklingen i Oslo indre øst, er bomiljøet ett av temaene. Det framheves at bomiljøet i indre øst er dårlig på flere punkter, og at hovedproblemet er knyttet til ulykkesrisiko, støy og forurensning fra biltrafikk. Bomiljøet er imidlertid i gradvis bedring, ved at utearealene rustes opp. Rapporten hevder at det bør være mulig å oppnå merkbare miljøforbedringer "...dersom en kombinerer trafikksanering med en systematisk lokalisering av familieboliger til de områdene det er mulig å skjerme...."(Vista Utredning 2001: 10).

Miljøpatruljene i Gamle Oslo og Grünerløkka miljøkorps/Bydelsrusken var blant de tiltakene som inngikk i en evaluering av seks kvalifiseringstiltak innenfor Handlingsprogrammet (Smedal og Skaranger 2001). Denne evalueringen gir i hovedsak et positivt bilde av disse tiltakene. Det framheves at tiltakene fungerer "...til dels meget godt i relasjon til handlingsprogrammets strategier og målsettinger...", blant annet behovet for gode møteplasser og en fysisk opprusting av nærmiljøet (Smedal og Skaranger 2001: 140).

Delmål 2, om å bidra til en positiv miljøutvikling med vekt på istandsetting og vedlikehold av byrom, plasser og parker, var en del av evalueringen av tiltakene knyttet til bolig og boforhold i 2004-2005. Bydelene gjennomførte en egevaluering under veiledning av NBI, og på grunnlag av disse evalueringene og annen informasjon har NBI skrevet en rapport. Rapporten fra Byggforsk konkluderer med at målet om å bidra til en positiv miljøutvikling langt på vei er oppnådd. "Store områder i tilknytning til park og friareal i de tre bydelene framstår i dag som langt mer attraktive og innbydende enn før Handlingsprogrammet ble satt i gang" (Holm og Søholt 2005: 40). Mange av tiltakene har riktignok blitt delfinansiert utenfor Handlingsprogrammet, og organisert av etater utenfor bydelenes myndighetsområde. Men Handlingsprogrammet har gitt bydelene en mulighet til å prioritere arbeidet med miljøforbedringer og ta initiativ til samarbeid med andre. Av forhold som har vært negative nevnes at bydelene ikke helt har klart å løse problemene med at rusmisbrukere samles i visse parker.

Evalueringene fra de enkelte bydelene understreker også de store og positive endringene. I bydel Gamle Oslo framheves blant annet Friluftsetatens opprusting av Rudolf Nilsens plass. Forholdene i denne parken var på 1990-tallet av en slik art at foreldre ikke turte å la barna bruke den. Parken var et tilholdssted for rusmisbrukere. I 1998/1999 stod parken ferdig oppgradert med kunstgressbane og kunstisbane. Etter opprustingen brukes de ulike aktivitetstilbudene i parken flittig av barn og unge, sommer som vinter (Bettum 2004). I evalueringen av tiltakene i Grünerløkka-Sofienberg heter det at målsettingen om "å gjenerobre uterommet og ta parkene tilbake" langt på vei er oppfylt. I denne bydelen trekkes arbeidet i Sofienbergparken fram som et særlig vellykket tiltak. Mens parken tidligere var forbundet med utrygghet og alvorlige voldsepisoder, framstår den nå som attraktiv for bydelens innbyggere, med blant annet trådløs Internett-tilgang (Urstad 2004). Bydel Sagene-Torshov understreker betydningen av at befolkningen i dag har langt flere tilbud om fritidsaktiviteter enn ved oppstarten av Handlingsprogrammet. Kulturslottet Soria Moria, Trikkehallen kulturhus, Sagene samfunnshus, Voldsøkka idrettsanlegg og Bjølsenhallen nevnes som eksempler på fritidstilbud som har blitt opprettet eller styrket i løpet av programperioden (Mauseth Woll 2004).

Drift og vedlikehold er en utfordring. En rekke tiltak er gjennomført uten at det er avsatt nødvendige drift- og vedlikeholdsmidler (Bettum 2004). På Grünerløkka er det fortsatt områder som er dominert av personer med rusproblemer, og hvor "gjenerobringen" ikke er oppnådd (Urdal 2004).

7.4. Sentrale utviklingstrekk

Den satsningen som har vært legger blant annet vekt på å forbedre sosiale møteplasser og slik styrke det lokale miljøet. Det handler da delvis om hvorvidt det har blitt flere sosiale møteplasser, og hvilke kvaliteter disse møteplassene har. Direkte resultater er om det har blitt et økt og/eller bedret kulturtilbud i bydelene, om de fysiske områdene vedlikeholdes tilfredsstillende, og om nye grøntområder blir satt i bedre stand. Det er også et spørsmål om hvor tilgjengelige slike områder er, om det har blitt flere sykkelstier eller tryggere trafikk generelt sett for barn, gående og syklende.

Det er lite tilgjengelig datamateriale som kan fortelle oss noe kvantitativt om måloppnåelse innenfor dette delmålet. Vi vil gjøre noe bruk av en publikums- og brukerundersøkelse gjennomført av MMI i 1998 og 2004, som imidlertid har en del svakheter. Blant annet er det et problem at bydelsstrukturen ble endret i 2004, slik at avgrensningen av bydelene i indre øst ikke er helt sammenlignbar mellom de to undersøkelsene (se ramme). Det bør også understrekes at forskjeller i subjektive vurderinger mellom bosatte i ulike områder eller på ulike tidspunkter ikke nødvendigvis skyldes forskjeller i faktiske omstendigheter.

MMI-undersøkelsen 1998 og 2004

MMI gjorde i 1998, 2001 og 2004 en publikums- og brukerundersøkelse på oppdrag fra Oslo kommune. Undersøkelsen er gjort ved å sende ut spørreskjema til et representativt utvalg av Oslos befolkning der det spørres om deres syn på en hel rekke forhold knyttet til trivsel, kommunale tjenester, vurderinger av område og bomiljø, forurensning osv. Spørsmålsstillingen er i hovedsak slik at respondentene svarer på en skala fra 1 til 6 der 1 er svært lite fornøyd og 6 er svært fornøyd. I 1998 og 2004 gjorde man store utvalg med det formålet å kunne gjøre analyser på bydelsnivå. I 2001 var utvalget langt mindre, og det er derfor kun undersøkelsene for 1998 og 2004 som er egnet for analyser på bydelsnivå. I 1998 var det vel 7400 personer som deltok i undersøkelsen, i 2004 snaut 6300.

I rapporten fra MMI er det oppgitt en svarprosent på 67 i 1998, og 45 i 2004. Høyere responsrate i 1998 må i hovedsak forklares med at deltakerne den gang ble forhåndsrekruttert via telefon.

Da undersøkelsen i 2004 ble gjennomført hadde den nye bydelsstrukturen blitt innført. Dette innebærer at de geografiske områdene ikke er helt like. Når vi benytter en geografisk inndeling av byen i *fem bydelsgrupper* fremfor de *enkelte bydeler* blir de fleste av de geografiske endringene holdt innenfor bydelsgruppene. En omtrentlig sammenligning av bydelsgrupper kan derfor forsvares, selv om det ikke løser alle sammenligningsproblemer. For Oslo indre øst sin del inneholder området i 2004 også områder som strekker seg opp mot Sinsen og Helsfyr, som ikke har vært omfattet av Handlingsprogrammet.

Innvandrere er underrepresentert i undersøkelsen, og dette er en kjent systematisk feilkilde. Dette gjelder for begge undersøkelsene. Ellers er materialet vektet for alder og kjønn.

Det datamaterialet som her presenteres fra MMI-undersøkelsen må derfor tolkes med større forsiktighet enn ellers. Resultatene benyttes i denne sammenhengen primært fordi det gir et innblikk i områder vi ikke har tilgang på data om fra andre kilder, og de absolutte tallene tillegges liten vekt. Usikkerheten i materialet gjør at vi ikke legger vekt på små forskjeller.

7.4.1. Kulturelle og sosiale møteplasser

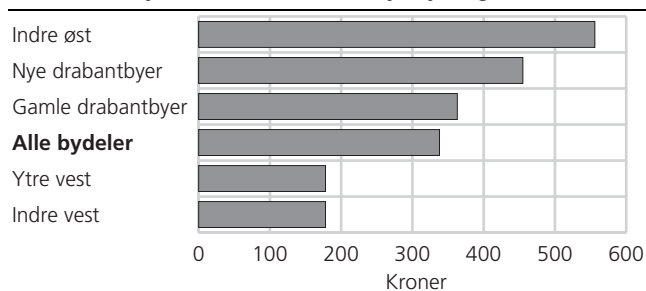
Mye av satsningen til denne delen av Handlingsprogrammet har gått til kulturtiltak. Blant de tiltakene som har fått støtte har vært Trikkehallen, Kulturslottet Soria Moria, Sagene samfunnshus, Parkteatret, Jacobs kirke og Internasjonalt Kultursenter og Museum (IKM). Det er vanskelig å kvantifisere hva disse tiltakene har betydd, det er imidlertid liten tvil om at befolkningen i Oslo indre øst har fått tilgang til flere kulturelle og sosiale møteplasser enn før Handlingsprogrammet

startet opp. Støtten til idrettstilbud og opprustingen av parkene, lysprosjektene mm peker i samme retning. Bydelene i indre øst har et mangfoldig kultur- og aktivitetstilbud. Antall lag og foreninger som mottar kommunale driftstilskudd er over gjennomsnittet for byen (inkluderer sang- og musikkforeninger, teater- og dansforeninger, frivillige barne- og ungdomsforeninger, idrettslag/skytterlag og andre foreninger). Per 10 000 innbyggere var det bydel Sagene som hadde flest lag og foreninger som mottok driftstilskudd i 2004 (1,69 per 10 000 innb., gjennomsnittet for alle bydeler var 0,96). Også foreningsaktiviteten i Gamle Oslo er noe høyere enn ellers i byen, mens aktiviteten var lavere på Grünerløkka. I alt var det i 2004 122 foreninger som mottok kommunalt driftstilskudd i de tre bydelene¹¹⁰. Bydelene i indre øst bruker også mer penger på kultur enn andre bydeler i Oslo. I gjennomsnitt brukte de tre bydelene 556 kroner per innbygger på kultursektoren i 2004, godt over gjennomsnittet (se figur 7.1).

Restauranter, kaféer og kaffebarer er også viktige sosiale møteplasser. Det har vært en markant økning av antallet serveringssteder i Oslo indre øst i løpet av de siste årene. På Grünerløkka ble antallet serveringssteder med skjenkebevilgning om lag fordoblet fra 1995 til 2004, fra 30 til omtrent 60. Antallet kaffebarer har også mer enn doblet seg i løpet av denne perioden (Børrud 2005: 288).

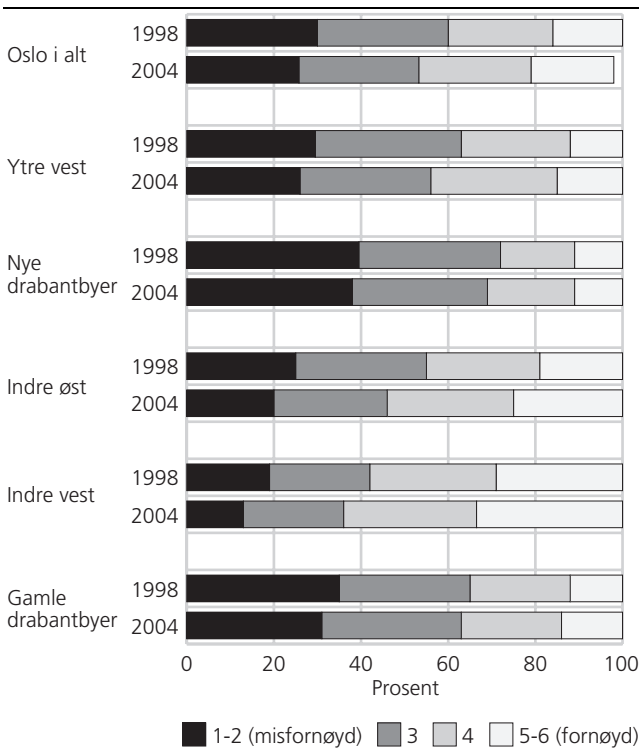
Men hvordan vurderer befolkningen selv disse forholdene? Figur 7.2-7.3 viser vurderingene av kultur- og fritidstilbudet i Oslo indre øst, sammenlignet med vurderingene i andre bydeler. Mens misnøyen med kulturtilbudet er noe mindre blant bosatte i indre øst enn i byen som helhet, skiller vurderingen av fritidstilbudet seg lite fra gjennomsnittet. I indre øst har det vært en økning av andelen som sier at de i stor grad er fornøyd med kulturtilbudet, det er bare indre vest som har en høyere andel godt fornøyde. Det er generelt sett flere i alle bydelsgrupper som er fornøyd, så bedringen vi ser i indre øst er ikke spesiell for disse bydelene.

Figur 7.1. Netto driftsutgifter for kultursektoren per innbygger. Kroner. Gjennomsnitt for ulike bydelsgrupper og for bydeler i Oslo i alt. 2004. Nye bydelsgrenser

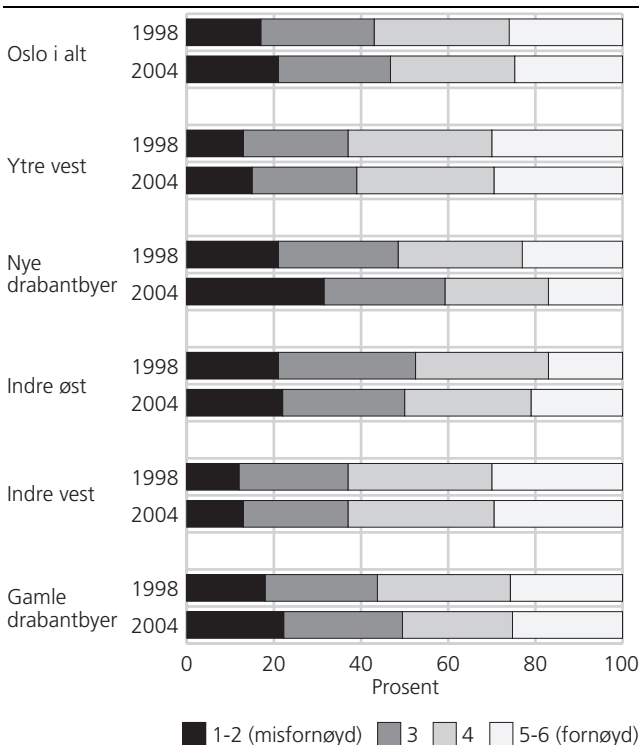


Kilde: KOSTRA

¹¹⁰ Egne beregninger basert på KOSTRA (<http://www.ssb.no/vis/kostra/main.html>). Tall ikke vist). To bydeler var uoppgitt på antall foreninger som fikk tilskudd i 2004 (Frogner og Grorud). Bare en bydel, Østensjø, hadde flere lag og foreninger som fikk støtte enn Sagene i forhold til innbyggertallet.

Figur 7.2. Hvor fornøyd med kulturtilbudet? Bydelsgrupper i Oslo, 1998 og 2004. Prosent

Kilde: MMI

Figur 7.3. Hvor fornøyd med fritidstilbudet? Bydelsgrupper i Oslo, 1998 og 2004. Prosent

Kilde: MMI

Det er liten eller ingen endring i vurderingen av fritidstilbudet i indre øst. I gamle og nye drabantbyer ser det derimot ut til å ha blitt flere som er mis-

fornøyd. Den økte misnøyen med fritidstilbudet i de nye drabantbyene er særlig påfallende. Om lag en tredjedel var i liten grad fornøyd i 2004.

I Oslo indre øst er det relativt få som er misfornøyd med tilbudet av sosiale møteplasser ("steder å møtes i området der du bor"), bare indre vest kommer bedre ut (tall ikke vist). Igjen er misnøyen størst i de nye drabantbyene. Det er en tendens til færre misfornøyd i indre øst, men den samme tendensen finner vi også i de andre bydelsgruppene (riktignok meget svak i de nye drabantbyene).

7.4.2. Miljøutvikling: Byrom og grøntstruktur

Opprustingen av parker og friarealer har vært en sentral del av Handlingsprogrammet i indre øst, og har utvilsomt medført at disse områdene framstår som mer attraktive og innbydende i dag enn før Handlingsprogrammet ble satt i gang (jf. Holm og Søholt 2005). Igjen er det imidlertid vanskelig å kvantifisere denne virkningen.

I MMI-undersøkelsen fra 2004 ble det spurt om tilfredsheten med "kvalitet og utseende av byrommene (f.eks. plasser, parker)" i lokalmiljøet, og likeledes om tilfredsheten med ryddighet og renhold. Misnøyen med byrommene i lokalmiljøet, både i forhold til utseende og ryddighet, er betydelig større i sentrumsbydelene enn ellers i Oslo. Av alle bydelene hadde Gamle Oslo den laveste andelen som var fornøyd med kvalitet og utseende på byrommene (26 prosent), mens Vestre og Nordre Aker hadde flest fornøyd (57 og 56 prosent). Det samme mønsteret gjenfinnes i synspunktene på ryddighet og renhold. Alle de tre bydelene i indre øst, spesielt Gamle Oslo og Grünerløkka, har en større andel som er misfornøyd med ryddighet og renhold av byrommene enn gjennomsnittet for byen (Berntsen 2004, MMI 2005). Dette betyr ikke nødvendigvis at Handlingsprogrammet har vært uten virkning, men understreker de store utfordringene som bydelene i indre øst fremdeles står overfor på dette punktet.

Lett tilgang på friområder i nærheten av bostedet er særlig viktig for at barn skal få leke og utfolde seg. Både lekeplasser, parker, skolegårder og andre friområder kan være egnet som sted å leke for barn på fritiden. Men det er av stor betydning om barn kan leke trygt på disse stedene, uten tilsyn. Dette er et spørsmål om tilgang til friarealer, men også et spørsmål om bakgårder, gårdsplasser og annen utforming av boligområdene. En studie av Hausmannskvartalet viser hvordan selve utformingen av gårdene gjør dem dårlig egnet som lekeplasser for barn, og at en annen utforming kunne løst noen av problemene (Gabrielsen mfl. 2004). Hvis veiene mellom bosted og friområdene er utrygge på grunn av mye trafikk eller andre forhold, medfører det i praksis at friområdene blir mindre tilgjengelige for barn.

I MMI-undersøkelsene var tilgang på parker/fri-områder for barn ett av temaene. I vurderingen av denne tilgangen var det små forskjeller mellom indre øst og gjennomsnittet for alle bosatte. Derimot var det betydelig flere i indre øst som var misfornøyde med tryggheten for barn når de ferdes ute, og mulighetene for trafikksikker lek der de bor. Denne misnøyen er et generelt trekk ved indre by, enten det er øst eller vest for Akerselva.

7.4.3. Støy og trafikk

Veitrafikk er den største kilden til plagsom støy og forurensning i nærmiljøet. Et høyt trafikkvolum representerer en potensiell helsefare for dem som bor nær de trafikkerte veiene. Det er funnet klare sammenhenger mellom trafikkbelastning og befolkningens generelle helse og psykiske velvære (hodepine, tretthet, lettere nervøse lidelser, jf. Kolbenstvedt 1998. Se også Rognerud og Stensvold 1998, s. 42-50). Luftforurensningen i de store byene kan fremskynde dødsfall. Avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn, er det beregnet at svevestøv framskynder 330 til 660 dødsfall årlig i Oslo (Statistisk sentralbyrå 2001, med henvisning til Rosendahl 2000).

Analyser av konsekvensene av hovedvegomleggingen i Oslo øst (Vålerenga- og Ekeberg tunnelene) tyder på at omleggingen var vellykket, og at støybelastning og forurensningsnivå i de berørte områdene av Gamle Oslo har blitt kraftig redusert fra 1987 til 2002. Beboerne opplever fortsatt trafikken som det største problemet i bomiljøet, men færre er direkte plaget. Støy fra veitrafikk er miljøproblemet som oftest blir nevnt. De største endringene skjedde riktignok mellom 1987 og 1994, etter åpningen av Vålerengatunnelen og stengningen av Strømsveien. På tross av at trafikken økte noe fra 1996 til 2002 var det ingen økning i støyplagene. Dette kan ha sammenheng med de generelle miljøforbedringene; hvor plagsom støyen er avhenger av om en person har andre tilleggsbelastninger eller ikke (Kolbenstvedt og Fyhri 2004: 7¹¹¹).

Når personer i de utvalgte områdene av Gamle Oslo ble spurt om hva de likte ved å bo i området, var det en kraftig økning av andelen som nevnte gode utearealer som en av kvalitetene, fra 23 prosent i 1987 til 49 prosent i 2002. Både trafikkreduksjonene og oppgraderingen av utearealene har bidratt til dette (Kolbenstvedt og Fyhri 2004).

Beregninger av andelen bosatte som er plaget av veitrafikkstøy tyder ikke på at det har skjedd store endringer i løpet av de årene Handlingsprogrammet

har vært i virksomhet. Som i byen øvrig har utviklingen gått i en svakt positiv retning (Oslo kommune 1997, 2003). Til tross for forbedringene er både Gamle Oslo og andre deler av indre by fortsatt trafikkbelastede områder. Ifølge beregninger fra Helsevernetaten var vel 10 000 personer sterkt plaget av veitrafikkstøy i Oslo indre øst i 2005. Andelen av befolkningen som er plaget av trafikken er fremdeles godt over nivået i de ytre bydelene (med unntak av Sagene). Noe over halvparten av befolkningen i Gamle Oslo var utsatt for en utendørs støybelastning fra veitrafikk over 55 dbA¹¹². På dette området kommer de nye drabantbyene godt ut, Søndre Nordstrand var den desidert minst støyutsatte bydelen i 2005 (Oslo kommune 2005).

Miljøundersøkelsene som TØI har gjennomført i utvalgte gatestrekninger i Gamle Oslo tyder på at trafikkendringene har bidratt til større trygghet for barnefamilieene. Andelen av foreldrene som alltid eller ofte var redde for barna på skolevegen var 52 prosent i 1987, 40 prosent i 1996 og 27 prosent i 2002 (Kolbenstvedt og Fyhri 2004: 9). Det er likevel fortsatt slik at bosatte i Gamle Oslo, som i indre by forøvrig, er langt mer misfornøyd med trafikksikkerheten og tryggheten for barn når de ferdes ute enn bosatte i ytre by. Vi finner det samme mønsteret i vurderingen av luft- og støyforurensningen. Bare om lag en fjerdedel av de bosatte i indre øst var i 2004 fornøyd med nivået på støyforurensningen der de bodde, i ytre vest var andelen fornøyd til sammenligning mellom 50 og 70 prosent (MMI 2005).

7.4.4. Kriminalitet og trygghet

Perspektiver på kriminalitetsforebygging

Det er ikke noe eget punkt i Handlingsprogrammet som eksplisitt omhandler kriminalitetsforebygging. Likevel er dette noe som er nevnt i dokumentene som en av flere levekårsindikatorer. Stikkordet er trygghet. Det er ikke dermed sagt at et tiltak må være eksplisitt kriminalitetsforebyggende for å være trygghets-skapende. Lysprosjektet i bydel Grünerløkka-Sofienberg er et eksempel på det. Det er sørget for god belysning langs Akerselva, under broer, og områder der folk ferdes kveldstid. Man kan også si at ungdoms-tiltak kan ha en trygghetsskapende effekt. Det fører til at ungdom oppholder seg i trygge omgivelser (fritidsklubber, idrettsklubber, ungdomskafeer etc.), og kan også bidra til å skape gode ungdomsmiljøer som antas å være forebyggende i seg selv.

Det er i hovedsak tre perspektiver på kriminalitet som er relevante for tiltakene i Handlingsprogrammet. Det første er hva som kalles "situasjonell kriminalitetsforebygging" (Clarke og Eck 2003). Dette er å gjøre steder mindre aktuelle som arena for lovbrudd gjennom å gjøre lovbruddet mer praktisk vanskelig å

¹¹¹ Det henvises her til Klæbo 2003. TØI har gjennomført en serie miljøundersøkelser i utvalgte gatestrekninger eller delområder i Oslo Øst fra 1987 til 2002. De fleste av disse har sin beliggenhet i bydel Gamle Oslo. Gatestrekningene er ikke representative for bydelen, men er valgt for å fange opp effektene av ulike typer endringer i vegsystemet (Kolbenstvedt og Fyhri 2004).

¹¹² Etter de nye bydelsgrensene. 55dbA er Miljøverndepartementets grense for døgnkvalivalent veitrafikkstøy utenfor boligfasade ved arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

gjennomføre eller øke oppdagelsesrisikoen. I den grad kriminalitet bokstavelig talt er lyssky aktivitet, vil de godt opplyste stedene være mindre aktuelle arenaer for lovbrudd. I bydelens egenevalueringsrapport¹¹³ hevdes det at belysningen "skaper fravær av uønsket aktivitet som hærverk/graffiti, stoffomsetning, innbrudd og skadeverk" (s. 53). I hvilken grad dette medfører riktighet er vanskelig å vurdere, men det høres ikke urimelig ut og erfaringer fra blant annet England tyder på at bedret gatebelysning kan redusere forekomsten av visse typer kriminalitet (Painter og Farrington 2001). I Grünerløkka-Sofienberg har de også gitt tilskudd til montering av porttelefoner i flere borettslag. Dette gjør at bakgårder og oppganger er vanskeligere tilgjengelig for sykkeltjuverier, innbrudd og lignende. Slike praktiske tiltak er i grunnen ikke annet enn å sikre sine eiendeler på en forsvarlig måte, og reduserer trolig faren for innbrudd o.l. akkurat på stedet der foranstaltningene er tatt. Tiltakene vil derimot neppe ha noen effekt på kriminalitetsraten utenfor det umiddelbare området. Det er derfor liten grunn til å tro at tiltak som dette vil redusere for eksempel den registrerte kriminalitetsraten i bydelen, men de vil likevel bedre tryggheten for dem som bor og oppholder seg der hvor tiltakene er satt i verk. Den konkrete bygården, gangstien, kvartalet osv. kan oppleves som tryggere.

Et annet perspektiv er teorien om "Broken windows". Dette er en populær teori om hvordan ryddighet og allmenn orden i nærmiljøet i seg selv reduserer kriminalitet, og motsatt hvordan søppel, dårlig vedlikehold og uorden fremmer kriminalitet. "...if a window in a building is broken and is left unrepaired, all the rest of the windows will soon be broken. (...) one unrepaired window is a signal that no one cares" (Wilson og Kelling 1982). I følge denne teorien gjelder dette ikke bare vandalisme, men også tyveri, vold og annen grov kriminalitet. Vanlig istandsetting, vedlikehold og fjerning av søppel blir dermed kriminalitetsforebyggende, i tillegg til en trivselsfaktor. Dette perspektivet kan virke rimelig, men det er grunn til å stille spørsmålstegn ved om det er uorden og dårlig vedlikehold i seg selv som fremmer kriminalitet, eller om det er slik at disse fysisk synlige tegnene i stedet kjennetegner nabolag med mye sosiale problemer, fattigdom og dårlig fungerende lokalmiljø mer generelt. En annen svakhet ved teorien om "Broken windows" er at begrepet uorden ("disorder") i liten grad diskuteres selv om det i følge teorien er nettopp signaleffekten av opplevd uorden som er det avgjørende. Sampson og Raudenbush påpeker at hvordan "uorden" i nabolaget oppfattes har langt mer med befolkningssammensetningen på stedet og dets renommé å gjøre enn faktisk observert forfall. Enkelt sagt blir uorden tolket på forskjellige måter i områder

der det bor rike enn der det bor fattige: "in fact, social structure proved a more powerful predictor of perceived disorder than did carefully observed disorder" (Sampson og Raudenbush 2004: 336). Det er dermed svært begrenset i hvilken grad man kan forvente at fjerning av søppel og istandsetting av fysisk struktur kan være kriminalitetsforebyggende i seg selv.

Et tredje perspektiv som er relevant for kriminalitet i forhold til Handlingsprogrammet er knyttet til hvordan kriminalitet henger sammen med sosiale relasjoner og nærhet mellom mennesker i nærmiljøet. Sosial tilhørighet og nære sosiale bånd kan føre til at folk får mye å tape ved kriminell atferd; tap av anseelse, venner, tillit og respekt. Personer som er godt integrert i samfunnet vil dermed også i større grad følge samfunnets normer og regler (Hirschi 1971, Christie 1982). I en by eller annet område med mindre oversiktlige sosiale strukturer, der folk i liten grad kjenner sine naboer og andre folk i nærmiljøet, vil den uformelle sosiale kontrollen være svakere, og personer har mindre å tape ved å bryte loven (Christie 1982). Den sosiale strukturen vil kunne variere mellom deler av byen, og mellom nabolag. Endringer som medfører at folk i større grad møtes og kjenner hverandre forventes også å ha en kriminalitetsforebyggende effekt. I Handlingsprogrammet har det blitt satt i verk kulturtiltak, forbedringer av utemiljøer, sosiale tiltak osv, som i utgangspunktet har mer allmenntilleggsformål. En kriminalitetsreducerende tilleggs effekt er ikke utenkelig. Men det er andre utviklingstrekk som kan motvirke dette. En viktig faktor som påvirker sosial integrasjon i nærmiljøene er flytting. (Jf. kapittel 9). I områder der det er mye inn- og utflytting kan folk ha mindre motivasjon for å engasjere seg både i nabolaget og i området generelt. Med vissheten om at en selv eller folk i nabolaget trolig vil flytte i løpet av kort tid, kan motivasjonen for å investere i nye bekjentskaper bli svekket (Sampson 1988), og dermed motvirke den positive effekten av andre tiltak for utvikling av det sosiale miljøet på stedet.

Vi har her nevnt tre teorier om kriminalitet som kan tas til inntekt for at det har blitt tryggere i indre øst som følge av tiltak i Handlingsprogrammet. Det er imidlertid forhold som gjør at den kriminalitetsforebyggende effekten er usikker, og ikke nødvendigvis vil gi utslag på bydelsnivå. Det er også viktig å huske på at de tiltakene som er nevnt her bare har hatt som mål å forbedre et lokalt problem (porttelefoner, lysprosjektet) eller har hatt helt andre primære siktemål (i standsetting og vedlikehold, fritidstilbud, kulturtilbud). Endringer i kriminalitetsratene på bydelsnivå er slik sett ikke avgjørende for noen av disse tiltakenes suksess. Vi skal likevel se nærmere på slike data, fordi det også er relevant for en mer generell vurdering av levekårsutviklingen.

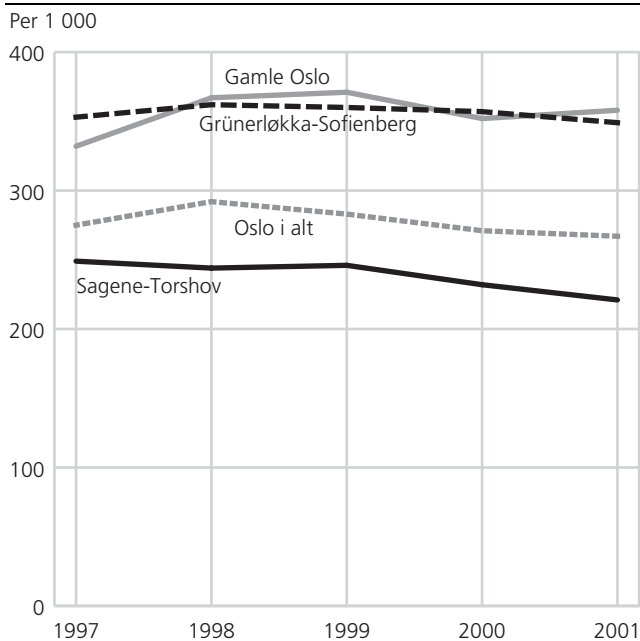
¹¹³ Tiltak knyttet til bolig og boforhold. Egenevalueringsrapport. Utarbeidet av bydel Grünerløkka i samarbeid med Byggforsk. Handlingsprogrammet Oslo indre øst, oktober 2004 (Urstad 2004).

Hva viser kriminalstatistikken?

Tilgangen på empiri om kriminalitetsutviklingen i bydelene er sparsom og må i tillegg tolkes forsiktig. SSBs statistikk over anmeldte lovbrudd er basert på politiets registre, og i 2002 ble dette registeret lagt om med det til følge at SSB foreløpig ikke har publisert sammenlignbar statistikk på bydelsnivå lengre frem enn til og med 2001.¹¹⁴

Kriminalstatistikken bør tolkes med forsiktighet fordi tallene er påvirket av politiets egen innsats, og av mulige variasjoner i anmeldelsestilbøyelighet. Det har også vært vesentlige endringer i registreringspraksis på 1990-tallet (Olaussen 1996), men i perioden 1997-2001 skulle registreringspraksisen være enhetlig. Det kan likevel ha vært endringer i politiets prioriteringer som gjør at tallene ikke nødvendigvis gjenspeiler "den virkelige" kriminalitetsutviklingen. Et eksempel er hvordan politiet i varierende grad anmelder bruk og besittelse av narkotika og hvordan dette slår ut i kriminalstatistikken (Stene 2003). Forskjellene mellom bydelene i indre øst og bygjennomsnittet er vist i figur 7.4. Her er det benyttet tall per 1000 innbyggere i alderen 7-66 år. I statistikken over anmeldte lovbrudd vet vi ikke alderen på gjerningspersonene, og det er ikke gitt hvilke aldersgrupper i befolkningen vi skal se anmeldelsene i forhold til. Ved å bruke aldersgruppene 7-66 år, har vi ekskludert de aller eldste og yngste personene, som både er minst utsatt for vold og sjeldnest er gjerningsperson¹¹⁵.

Figur 7.4. Anmeldte lovbrudd etter gjerningssted 1997-2001. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. To års glidende gjennomsnitt. Per 1000 innbyggere 7-66 år



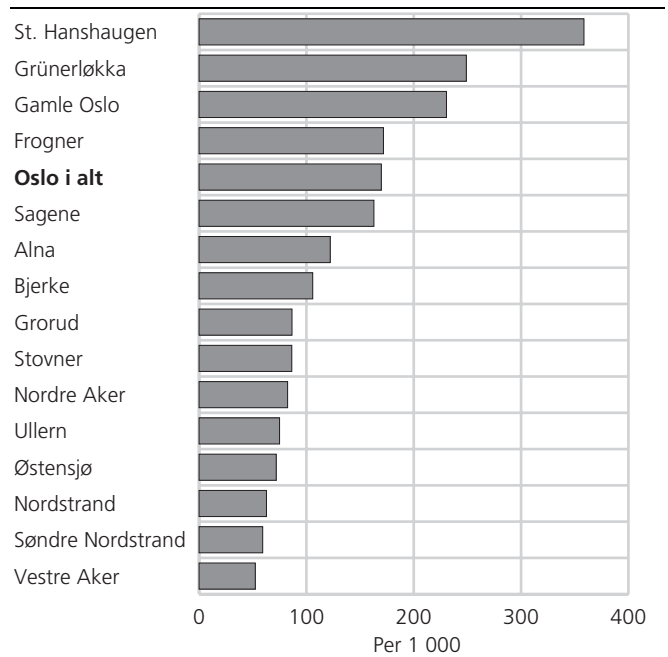
Kilde: Sammenligningstall for kommunene diverse årganger.

¹¹⁴ For ytterligere informasjon se:

<http://www.ssb.no/emner/03/05/lovbrudda/>

¹¹⁵ Referansegruppen 7-66 år er ikke lik den som benyttes i den offisielle statistikken. Der benyttes alle personer 7 år eller eldre. Dette påvirker selvsagt tallenes størrelse.

Figur 7.5. Anmeldte lovbrudd per 1000 innbyggere etter bydeler i Oslo. Gjennomsnitt for 2003 og 2004. Rangert



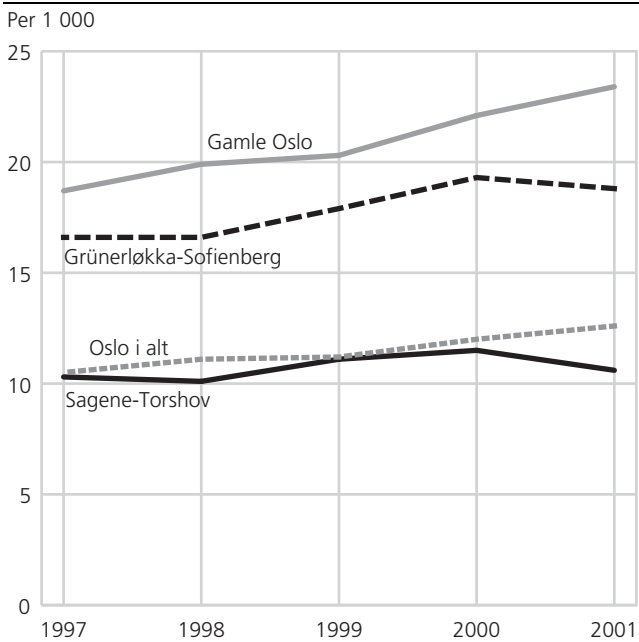
Kilde: Sammenligningstall for kommunene 2005

Det er en svak nedgang i anmeldte lovbrudd i Oslo i perioden. Anmeldelsesraten var på det meste 283 per 1000 innbyggere i 1998 og sank til 263 per 1000 innbyggere i 2001. Tilsvarende tall for Oslo indre øst var 316 og 303 anmeldte lovbrudd per 1000 innbyggere. Det er også en høy rate i bydelene i indre vest, men ikke like høy som i indre øst (ikke vist her). Vi kan gå ut fra at dette i noen grad gjenspeiler at det først og fremst er de sentrumsnære områdene som er mest utsatt for lovbrudd. Hvis vi ser på de enkelte bydelene i indre øst, er det også påtakelig at Sagene-Torshov (som ligger lengst unna sentrum), har et lavere antall anmeldelser per 1000 innbyggere enn de to andre bydelene.

Kriminalitetstall er bare tilgjengelig for de gamle bydelene frem til og med 2001, tall for 2003 og 2004 er tilgjengelige, men da kun etter den nye bydelsstrukturen. Selv om en direkte sammenligning av tall før og etter 2001 ikke er mulig, kan en oversikt over fordelingen i dag likevel være nyttig som en indikasjon på om hovedmønsteret i kriminalitetsforskjellene holder seg (figur 7.5¹¹⁶).

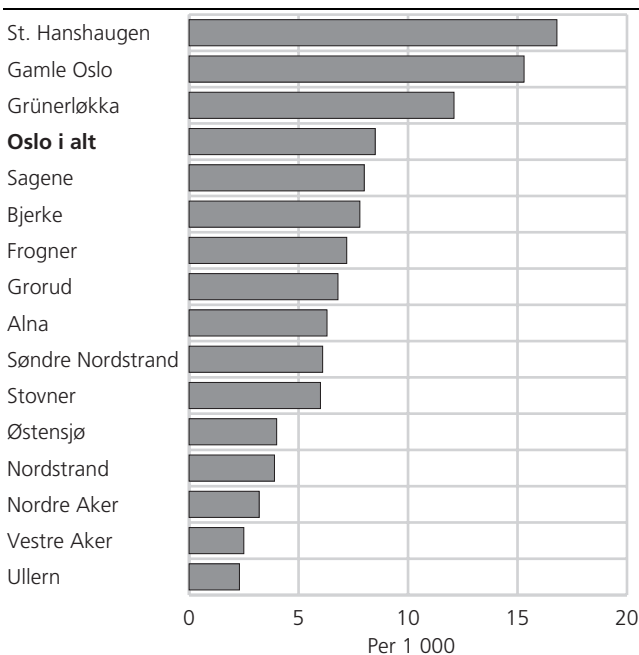
¹¹⁶ Figur 7.5 og 7.7. bygger på de registrerte gjerningspolitisonene som via sin tilknytning til grunnkretser er omkodet til bydel. På grunn av bydelsoverskridende politisoner er lovbrudd i enkelte grunnkretser plassert i en annen bydel enn de geografisk hører til i. De omfordelinger av lovbrudd som er av en viss størrelse og betydning er det justert for, ved å flytte også befolkningen i disse grunnkretsene til de aktuelle bydelene, ved beregninger av lovbrudd per 1000 innbyggere. I figurene berører dette Grünerløkka, Gamle Oslo og Alna (Sammenligningstall for kommunene, 2005).

Figur 7.6. Anmeldte voldslovbrudd etter gjerningssted 1997-2001. To års glidende gjennomsnitt. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. Per 1000 innbyggere 7-66 år



Kilde: Sammenligningstall for kommunene.

Figur 7.7. Anmeldte voldslovbrudd per 1000 innbyggere etter bydeler i Oslo. Gjennomsnitt 2003-2004. Rangert



Kilde: Sammenligningstall for kommunene.

Kriminalitetsraten er høyest i sentrumsbydelene, Grünerløkka og Gamle Oslo har høyest rate nest etter St. Hanshaugen. Sagene ligger under bygjennomsnittet slik det også gjorde før 2001.

Disse tallene omfatter samtlige anmeldte lovbrudd og spenner vidt fra bagatellmessige forhold til svært alvorlige lovbrudd, og fra lovbrudd der registreringen i stor grad er avhengig av politiets innsats til lovbrudd

som i liten grad er det. Som mål på trygghet kan det være bedre å se på en mer avgrenset gruppe lovbrudd, som for eksempel voldslovbrudd. Men heller ikke dette er en absolutt størrelse der anmeldelsestilbøyeligheten er upåvirkelig av andre sosiale forhold. Et eksempel er en svensk studie som hevder at blant annet slåsskamper i skolegården oftere blir anmeldt til politiet nå enn tidligere (Estrada 2001). Den registrerte kriminaliteten er også bare en del av det totale bildet. Fra levekårsundersøkelsene vet vi at det på landsbasis årlig er omtrent 5 prosent av befolkningen som oppgir at de har blitt utsatt for vold og trusler (Stene 2004).

Den geografiske fordelingen av voldslovbrudd gjenspeiler ikke nødvendigvis hvor verken offer eller gjerningsperson bor fordi de kan oppholde seg langt fra bopelen når lovbruddet skjer. I følge en undersøkelse fra politiet i Oslo ble omtrent en tredjedel av de anmeldte voldslovbruddene i 2003 begått i offerets bopel, 11 prosent ble begått på gata i Oslo sentrum, 19 prosent på gata utenfor sentrum, og 15 prosent på restaurant. Videre var ofrene hyppigst menn i alderen 20-39 år (Sætre og Grytdal 2004). Den høye andelen som skjer på restauranter og på gata i og utenfor sentrum henger nok også sammen med at både offer og gjerningsperson svært ofte er alkoholpåvirket (Sætre og Grytdal 2004). Dette er godt kjent fra annen forskning (Helland 1998, Engeland og Kopjar 2000). Hvis vi bruker registrert vold som uttrykk for trygghet i nærmiljøet, så spiller det mindre rolle om det enkelte offer eller gjerningsmannen bor i området selv. At vold forekommer i større eller mindre grad påvirker tryggheten til dem som ferdes i området. Figur 7.6 viser anmeldte voldslovbrudd per 1000 innbyggere i Oslo for perioden 1997-2001.

I indre øst er det høyest rate for anmeldt voldskriminalitet i bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg. Raten i Gamle Oslo ligger hele tiden på omtrent det dobbelte av bygjennomsnittet, mens Grünerløkka-Sofienberg har en noe lavere rate enn Gamle Oslo. Derimot ligger Sagene-Torshov så vidt under bygjennomsnittet i hele perioden, men over nivået i alle de andre bydelsgruppene (ikke vist her). Det er noen små endringer fra år til år, men figuren gir først og fremst et bilde av stabile forskjeller mellom bydelene.

Som for anmeldte lovbrudd i alt har vi ikke sammenlignbare tall for voldskriminalitet for årene etter 2001, men gjennomsnittlige tall for 2003-2004 er vist i figur 7.7. Hovedmønsteret i fordelingen er det samme som for tidligere år. Både i Gamle Oslo og på Grünerløkka registreres det betydelig flere voldslovbrudd enn ellers i byen. Bare St.Hanshaugen er på samme nivå. Bydelene i ytre vest har færrest anmeldelser knyttet til vold.

Andre kilder

Siden kriminalstatistikken kan være et problematisk måleinstrument for den virkelige kriminalitetsut-

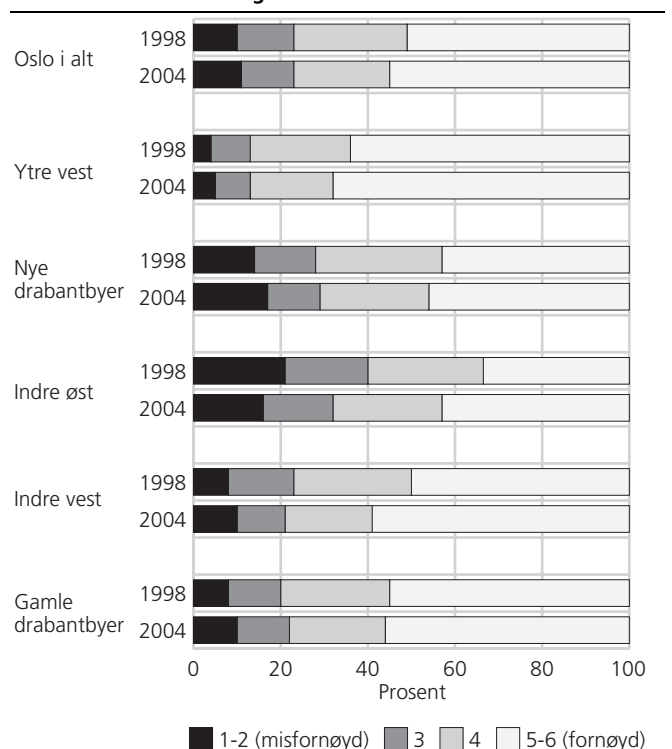
viklingen, burde man heller hatt andre typer data som for eksempel undersøkelser om utsatthet for vold, eller selvrapporterte studier. Slike data kan gi et ganske annet bilde enn registrert kriminalitet. Det finnes noen slike studier, men få som gir et pålitelig inntrykk av utviklingen over tid. Tall fra Levekårsundersøkelsen 2001 bekrefter imidlertid inntrykket fra figurene ovenfor. Andelen av befolkningen som oppgir at de har vært utsatt for kriminalitet siste år er betydelig høyere i indre øst og indre vest enn i de ytre bydelene (Barstad og Kirkeberg 2003: 36¹¹⁷). Ifølge Fafo-undersøkelsen fra 1993 var det ikke flere som hadde blitt utsatt for vold i Oslo indre øst enn i byen for øvrig, men det var en viss overhyppighet av trusler (Hagen mfl. 1994). Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995 tydet på en overhyppighet av selvrapportert vold og trussel om vold blant menn i Oslo indre øst (Rognerud og Stensvold 1998). Den nyeste undersøkelsen som er tilgjengelig omfatter aldersgruppen 24-55 år i ulike deler av Oslo (Pape og Stefansen 2004). I denne undersøkelsen kunne det ikke registreres noen signifikante forskjeller i utsatthet for vold siste år, men andelen som noen gang hadde vært ofre for fysisk vold (etter fylte 16 år) var signifikant forskjellig i ulike områder av byen: 32 prosent både i indre øst og vest, sammenlignet med 19 prosent i de sentrumsfjerne områdene på vestkanten.

En alternativ kilde til opplysninger om voldsutviklingen er antallet personer som har blitt behandlet på legevakten for voldsskader. Helsevernetaten har gjort noen beregninger på materiale fra legevakten for årene 1994 og 2001. Blant menn som bodde i indre øst var det i 1994 1,3 prosent som ble behandlet for voldsskader på legevakten, i 2001 var tallet redusert til 0,8 prosent. Tilsvarende tall for kvinner var 0,6 og 0,4 prosent. I motsetning til indre øst var tallene nokså konstante for de andre delene av Oslo unntatt indre vest der det også hadde vært en nedgang (Grøtvedt 2002). Ut fra disse tallene kan det dermed se ut som forskjellene mellom indre øst og bygjennomsnittet har blitt noe mindre.

Opplevd utrygghet

En annen datakilde er undersøkelsen utført av MMI i 1998 og 2004. I denne undersøkelsen er det spurt om subjektive vurderinger, og ikke om utsatthet for kriminalitet. Tiltak som for eksempel lysprosjektet og vedlikeholdsprosjekter vil trolig ha størst innvirkning på folks opplevde trygghet, kanskje uavhengig av en reell reduksjon av fare. Subjektivt opplevd trygghet er en viktig del av folks livskvalitet, og er dermed like relevant i denne sammenheng. I MMI-undersøkelsen ble et utvalg personer spurt om i hvilken grad de var fornøyde med tryggheten i forhold til å ferdes ute på kveldstid i området der de bor. Svarfordelingen er gjengitt i figur 7.8.

Figur 7.8. Hvor fornøyd med trygghet når det gjelder å ferdes ute i området der du bor på kveldstid? Bydelsgrupper i Oslo, 1998 og 2004. Prosent



Kilde: MMI

Det har ikke skjedd store endringer når det gjelder trygghet ved å ferdes ute på kveldstid. Det er noen små endringer i hver av bydelsgruppene, men hovedinntrykket er stabilitet. Indre øst oppleves noe mindre trygt enn de andre delene av byen (med unntak av de nye drabantbyene i 2004), og vesentlig mindre trygt enn indre vest som man ellers kunne forvente likhet med grunnet nærheten til sentrum. Det er en liten tendens til at indre øst oppleves som mer trygt i 2004 enn i 1998. Endringen er relativt liten, og kan skyldes endringen av bydelsgrensene. Andelen som i 2004 i stor grad var fornøyd med tryggheten ved å bevege seg ute på kveldstid utgjorde under halvparten av innbyggerne i alle de tre bydelene i indre øst, det samme var tilfelle i bydelene St. Hanshaugen, Grorud, Alna og Stovner.

Denne fordelingen bekreftes i hovedsak av andre undersøkelser (Hagen mfl. 2004, Barstad og Kirkeberg 2003), også av den nylig gjennomførte spørreskjemaundersøkelsen av befolkningens utsatthet for vold og trusler i Oslo (Pape og Stefansen 2004). Blant kvinner (men ikke menn) var utryggheten høyere blant dem som bodde sentrumsnært enn blant dem som bodde langt fra sentrum, og framfor alt var bosatte i østlige bydeler, både menn og kvinner, mer utrygge enn dem som bodde i vestlige bydeler. Den siste sammenhengene viste seg å bestå selv ved kontroll for en rekke andre variable som påvirker opplevelsen av utrygghet, slik som alder, offeropplevelser, etnisk bakgrunn og forskjellige mål på økonomiske levekår.

¹¹⁷ Kriminaliteten omfatter vold, trusler, tyveri eller skadeverk. Tallene er spesielt usikre på grunn av et lite antall intervjuede (N=59 i indre øst og 56 i indre vest).

En forklaring kan være at tilstedeværelsen av utslåtte grupper (belastede ungdomsgjenger, rusmisbrukere mm) setter et større preg på byrommene i øst enn det gjør i vest (Pape og Stefansen 2004: 106). En annen mulig forklaring er at oppslag i media har gitt de østlige bydelene et negativt renommé.

7.5. Drøfting og konklusjon

Alt tyder på at bydelene i Oslo indre øst har fått tilgang på flere sosiale og kulturelle møteplasser de siste årene, og at midlene fra Handlingsprogrammet har bidratt til dette. Tilgangen på kulturhus, på idretts-haller og parker/uteområder som er innbydende og tilrettelagt for lek og annen fysisk aktivitet er større enn før. To idrettshaller har blitt bygget (Bjølshallen og Hangar'n). Også tilbud som Husbergøya og FRIGO (jf kapittel 3), i tillegg til opprustingen av skole-gårdene, hører med i dette bildet. Rapporteringen fra de ulike tiltakene gir inntrykk av at de nye tilbudene også har blitt tatt i bruk og bidratt til mer aktivitet. Flere park- og uteområder, som Rudolf Nilsens plass og Sofienbergparken, rapporteres å være "gjenerobret".

Bydelene i Oslo indre øst bruker i gjennomsnitt mer penger på kultur enn andre bydeler, og befolkningen er relativt fornøyd. Foreningslivet ser ut til å blomstre, i hvert fall har to av bydelene flere foreninger per innbygger som mottar kommunalt tilskudd enn gjennomsnittet for byen. I forhold til renhold, rydding og vedlikehold av det offentlige rom er det flere tiltak som har fått støtte fra Handlingsprogrammet. Miljøpatroljer og andre renholdsprosjekter gjør en omfattende jobb, slik det blant annet kan måles gjennom det betydelige antallet kilo med søppel som Bydelsrusken fjerner hver dag på Grünerløkka. På tross av denne innsatsen ser det ut til at misnøyen med kvalitet og utseende på byrommene, og med ryddighet og renhold, er relativt stor i indre øst. Som nevnt betyr ikke dette at renholdstiltakene er uten virkning, men at disse bydelene står overfor særlig store utfordringer på dette området.

Er så "felles byrom og miljø" blitt tryggere, slik målsettingen har vært for denne delen av Handlingsprogrammet? Tryggheten i det offentlige rom handler kanskje framfor alt om kriminalitet, men også om trafikkbelastninger. Trafikken er en særlig stor kilde til utrygghet for dem som har barn i denne delen av hovedstaden.

Miljøundersøkelsene som Transportøkonomisk institutt har gjennomført siden 1987 i utvalgte deler av Gamle Oslo, viser de positive forandringene i det som tidligere var Norges mest trafikkbelastede område. Ikke minst oppmuntrende er det at foreldrene i disse gates-trekningene har blitt betydelig mindre engstelige for barna når de befinner seg på vei til og fra skolen. Disse miljøforbedringene kan imidlertid i liten grad knyttes til Handlingsprogrammet, de har framfor alt sammen-

heng med hovedveiomleggingen (Vålerenga- og Ekeberg tunnelene). Miljøbyen Gamle Oslo har også vært en bidragsyter. Handlingsprogrammet har hatt få tiltak som er direkte relatert til trafikk og samferdsel. Noen viktige unntak er oppgraderingen av Tøyengata som miljøgate, etableringen av en trafikkøy ved Sagene Ring og utbedringen av gatekrysset Vogtsgate/Bentsebrugata (i bydel Sagene-Torshov). Handlingsprogrammet har fortsatt der Miljøbyen Gamle Oslo slapp, ved å legge særlig vekt på en opprustning av uteområdene. Det er tenkelig at dette også vil endre trafikkopplevelsen, siden forskning på feltet viser at hvordan en person opplever trafikkstøy blir påvirket av om personen har andre tilleggsbelastninger. Beregninger av andelen bosatte som er plaget av veitrafikkstøy tyder ikke på store endringer i løpet av de årene Handlingsprogrammet har vært i virksomhet; som i Oslo for øvrig har utviklingen pekt i svakt positiv retning. Fortsatt er utfordringene betydelige. I 2005 var vel 10000 personer sterkt plaget av veitrafikkstøy i Oslo indre øst, og som i indre by for øvrig er mange bosatte misfornøyd med mulighetene for trafiksikker lek og med nivået på luft- og støyforurensning.

Hva har så skjedd i forhold til kriminalitet og opplevelsen av trygghet for liv og eiendom? Her er det geografiske mønsteret mye av det samme som for trafikkproblemene. Sentrumsbydelene (St. Hanshaugen, Gamle Oslo og Grünerløkka), enten de er øst eller vest for Akerselva, ser ut til å være mest utsatt for kriminalitet. Sagene, bydelen i indre øst som ligger lengst fra sentrum, har derimot en kriminalitetsrate som er noe under gjennomsnittet for byen (andelen som er utsatt for støy fra veitrafikk er helt på linje med byen som helhet).

På grunn av endringer i statistikkgrunlaget er det vanskelig å trekke sikre konklusjoner om kriminalitetsutviklingen. Et annet problem er at forhold som anmeldelsestilbøyelighet og innsats av politiresurser kan variere, både over tid og mellom områder. I perioden 1997-2001 er hovedinntrykket stabile forskjeller mellom de to mest utsatte bydelene i indre øst (Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg) og gjennomsnittet for byen, både i forhold til generell kriminalitet og vold. Nyere tall (2003-2004) er ikke helt sammenlignbare med de tidligere, men viser det samme mønsteret, med en betydelig overhyppighet av registrert kriminalitet og vold i de mest sentrumsnære delene av indre øst. Som vi så i kapittel 5, gjelder det samme for narkotikalovbrudd.

En kilde som gir et mer positivt inntrykk av utviklingen er en oversikt over behandlinger for voldsskader ved Oslo legevakt. Færre menn bosatt i Oslo indre øst ble behandlet for slike skader i 2001 enn i 1994. Dette sier imidlertid ikke nødvendigvis så mye om tryggheten i indre øst, siden voldsskadene kan ha oppstått andre steder enn ved bostedet. Tidligere undersøkelser har

vist at bosatte i indre øst føler seg mer utrygge når de beveger seg ute i boligområdet enn bosatte i andre bydeler, og dette bekreftes av nyere undersøkelser. Utryggheten viser seg imidlertid å være like stor i østlige drabantbyer som Grorud, Alna og Stovner. Generelt er bosatte i østlige bydeler mer engstelige enn bosatte i vestlige bydeler, selv når det kontrolleres for egne offeropplevelser og andre faktorer som kan påvirke opplevelsen av utrygghet.

Alt i alt er hovedinntrykket for kriminalitet og utrygghet nokså stabile mønstre, men det må understrekes at denne konklusjonen er beheftet med stor usikkerhet. Med forbehold for usikkerheten, hva kan være årsaken til at det ikke har skjedd større endringer på dette området? Som nevnt er det ikke nødvendigvis slik at beboerne i indre øst står bak den kriminelle atferden. En av våre informanter henviste til Plata-aksjonen som en av årsakene til at lysprosjektet i bydel Grünerløkka-Sofienberg ikke hadde så stor effekt på "lyssky" virksomhet som ønskelig. "For eksempel når man støvsuger Karl Johan, så blir trykket her større". Etter Plata-aksjonen har narkotikaomsetningen i større grad foregått i andre sentrumsnære bydeler (våre informanter i Gamle Oslo hadde imidlertid ikke merket så mye til dette). På Grünerløkka er det særlig rusmiljøet rundt Anker bro som ser ut til å ha blitt større etter at Plata ble sprengt.

Innledningsvis i det siste avsnittet ble det også referert til tre teorier om hvilke effekter forskjellige bomiljøer kan ha på kriminaliteten. Her ble det framhevet at såkalt "situasjonell kriminalitetsforebygging", dvs. å gjøre lovbrudd mer vanskelige å gjennomføre gjennom tiltak som bedre belysning og sikring av eiendeler, nok kan redusere forekomsten av kriminalitet der hvor tiltakene settes inn, men at dette ikke nødvendigvis vil ha noen effekt på kriminalitetsraten i bydelen som helhet. Det kan skje en forskyvning av kriminaliteten til andre områder i bydelen. Vi satte også et spørsmålstegn ved antakelsen om at fysiske forbedringer og "pene omgivelser" i seg selv vil virke kriminalitetsforebyggende ("broken windows"-teorien). Endelig er det grunn til å tro at i den grad Handlingsprogrammet fremmer sosial integrasjon og deltakelse, vil også det kunne bidra til å forebygge kriminalitet gjennom å styrke lokalmiljøene og uformell sosial kontroll. Den siste effekten vil kanskje først vise seg på noe lengre sikt. Andre utviklingstrekk kan imidlertid motvirke dette. Som vi skal se i kapittel 9, har den høye inn- og utflyttingsfrekvensen i Oslo indre øst snarere tiltatt enn avtatt. Økende ustabilitet i bomiljøene kan innebære mindre motivasjon for engasjement, både i nabolaget og i området generelt.

8. Helhetlige mål: Hopning, trivsel og tilfredshet

8.1. Indeks for levekårsproblemer

En opphopning av levekårsproblemer i bestemte kommuner eller bydeler kan ha betydning for dimensjoneringen av tjenestetilbud og hjelpetiltak. Opphopningen av levekårsproblemer kan føre til spesielle utgiftsbehov, som ikke framkommer når en studerer enkeltindikatorer alene. Slike opphopnings-effekter ser blant annet ut til å være en del av forklaringen på de høye sosialhjelpsutgiftene per innbygger i storbyene (Langørgen 1995). En konsentrasjon av grupper med bestemte levekårsproblemer kan også skape et ensidig sosialt miljø som påvirker flyttestrukturer og bringer lokalmiljøet inn i en ond sirkel (Barstad 1997).

Et mål på hopning av dårlige levekår er *indeks for levekårsproblemer* som inngår i "Hjulet"-systemet (Sosial- og helsedirektoratet 2005a). De fleste av indikatorene som inngår er vist i tidligere kapitler: Tilfeller av uførepensjon i aldersgruppen 16-49 år, attføringspengetilfeller per 1000 innbyggere 16-66 år, kjønn- og aldersstandardisert dødelighet, antallet arbeidsledige og på tiltak i aldersgruppen 25-66 år, sosialhjelpstilfeller i befolkningen 16 år og over, mottakere av overgangsstønad og tallet på siktelser for voldskriminalitet (se ramme). Tilfellene av vold er fordelt etter bostedskommune/-bydel og ikke gjerningssted. Voldstilfeller fordelt etter gjerningssted har ikke vært tilgjengelig for alle bydeler og kommuner. For hver av indikatorene er alle bydeler/ distrikter og kommuner rangert og delt inn i 10 like store deler. Samleindeksen uttrykker den gjennomsnittlige verdien på de sju indikatorene. Indeksen varierer fra 1 til 10, hvor 10 innebærer at kommunen/ bydelen tilhører de 10 prosent "verst stilte" på samtlige indikatorer.

Bruken av indekser reiser en rekke vanskelige spørsmål som det ikke finnes noe entydig vitenskapelig svar på (se Barstad 1997 for en drøfting). Det er all grunn til å advare mot fristelsen til å beskrive levekårene i et geografisk område gjennom ett enkelt tall. Mange viktige sider ved levekårene inngår ikke, slik som naturmiljø, trafikk og forurensning, arbeidsmiljø, sosiale relasjoner og tjenestetilbud. Det indeksen forsøker å si noe om er opphopningen av utvalgte

velferdsproblemer i befolkningen knyttet til arbeid, helse, økonomi og vold/utrygghet (Barstad og Kirkeberg 2003).

Hva forteller denne indeksen om utviklingen fra før Handlingsprogrammet trådte i kraft til situasjonen de siste par årene? Som figur 8.1 og 8.2. viser, tyder indeksen på en jevnt synkende tendens til konsentrasjon av dårlige levekår i Oslo indre øst. Nedgangen gjelder alle bydelene, men har vært relativt svak i Gamle Oslo, og betydelig sterkere i bydelene Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov. Det som har bidratt til den positive utviklingen er at en mindre andel av befolkningen er uførepensjonert eller på attføring, og at færre kvinner i alderen 20-39 år mottar overgangsstønad (tabell 8.1). Derimot skårer Oslo indre øst like høyt som tidligere på delindeksene for vold, arbeidsledighet, dødelighet og sosialhjelp. Samtidig er det ingen klar tendens til forverring av situasjonen i de nye drabantbyene. Den mest påfallende negative endringen i de nye drabantbyene er den relative økningen av arbeidsledigheten.

Indeksen for de siste årene tyder på at den samlede opphopningen av levekårsproblemer nå er like sterk i de nye drabantbyene som i Oslo indre øst. To bydeler, Romsås og Stovner, hadde i 2004 noe høyere indeksverdier enn gjennomsnittet for bydelene i Oslo indre øst. Ifølge 2005-indeksen, beregnet etter de nye bydelsgrensene, var det også to bydeler som lå over gjennomsnittet for indre øst: Stovner og Grorud (se vedleggstabell A8.1). Det er imidlertid flere grunner til å advare mot en slik tolkning.

Slik indeksen for levekårsproblemer er konstruert, tar den ikke hensyn til at noen bydeler eller kommuner kan ha ekstreme verdier på en eller flere levekårsvariable. Og det er nettopp dette som fremdeles kjennetegner bydelene i Oslo indre øst. Siste utgave av *Sammenligningstall for kommunene* (2005, beregnet for nye bydelsgrensener) viser dette¹¹⁸: Ingen kommuner

¹¹⁸ De ulike heftene for 2005 kan hentes fra denne internettadressen:
<http://www.shdir.no/statistikk/sammenligningstallene>

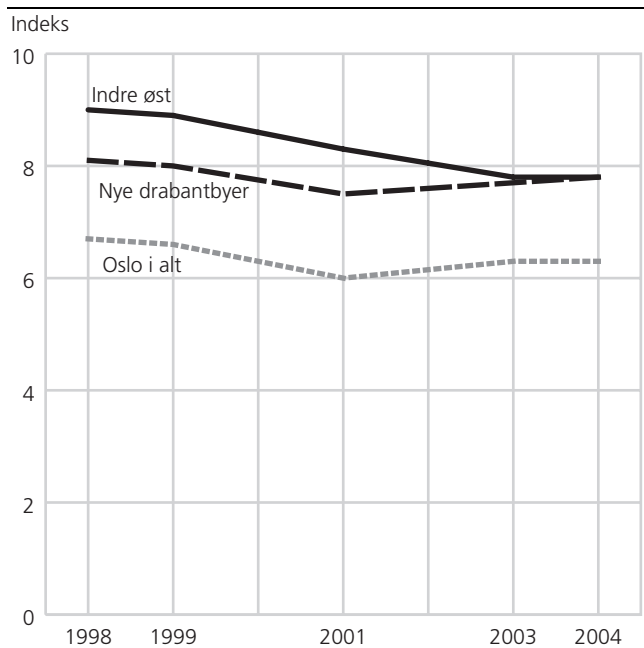
eller bydeler hadde signifikant høyere dødelighet enn bydel Sagene i 1999-2003, verken for befolkningen som helhet eller for aldersgruppen 0-64 år¹¹⁹. Kun 4 kommuner hadde flere barn med tiltak i barnevernet per 1000 barn enn denne bydelen i 2004. Ingen kommuner har flere sosialhjelpstilfeller per innbygger 16+ år enn bydel Gamle Oslo. På bydelsnivå hadde to bydeler registrert enda flere tilfeller i 2004, men disse har et betydelig lavere innbyggertall (Sentrum i Moss, Sentrum i Haugesund). Selv om eksempelvis bydel Grorud har en indeksverdi på 9 for sosialhjelp, bare 1 lavere enn Gamle Oslo, er andelen personer som mottar sosialhjelp 16+ år bare litt over halvparten av andelen i Gamle Oslo (5,3 versus 10,3)¹²⁰. Ingen kommuner og bare 4 bydeler (inkludert St. Hanshaugen) hadde flere anmeldelser for vold enn Gamle Oslo i 2003-2004. Arbeidsledigheten i bydel Grünerløkka kan neppe sies å være spesielt høy i absolutt forstand (5,4 prosent for aldersgruppen 25-66 år), det var likevel svært få kommuner¹²¹ og ingen bydeler som hadde høyere registrert arbeidsledighet per 1. kvartal 2005. Mange kommuner og bydeler ligger imidlertid nær dette nivået (som Grorud, med en ledighet på 5 prosent).

Det er også andre grunner til at en må være ekstra varsom i tolkningen av endringene i indeksen over tid (Barstad og Kirkeberg 2003). Blant annet har det skjedd store endringer i regelverket for tildeling av overgangsstønad. I 1998 ble det vedtatt at samboere med en partner de ikke har barn med mister stønaden når samboerskapet har vart ett år. Samme år ble det også vedtatt innstramninger i varigheten av overgangsstønaden. Disse innstramningene har ført til at tallet på stønadmottakere har gått kraftig ned. Endringene kan ha slått forskjellig ut, avhengig av egenskaper ved enslige forsørgere i ulike kommuner/bydeler (alder på barna, hvor vanlig det er med samboerskap m.m.). Det er også et spørsmål om ikke gruppen enslige forsørgere på overgangsstønad har blitt en såpass liten og spesiell gruppe at den ikke lenger forsvarer sin plass som en av de sentrale indikatorene på levekårsproblemer.

Et problem som alle velferdsindekser møter er hvordan indikatorene skal veies i forhold til hverandre. I indek-

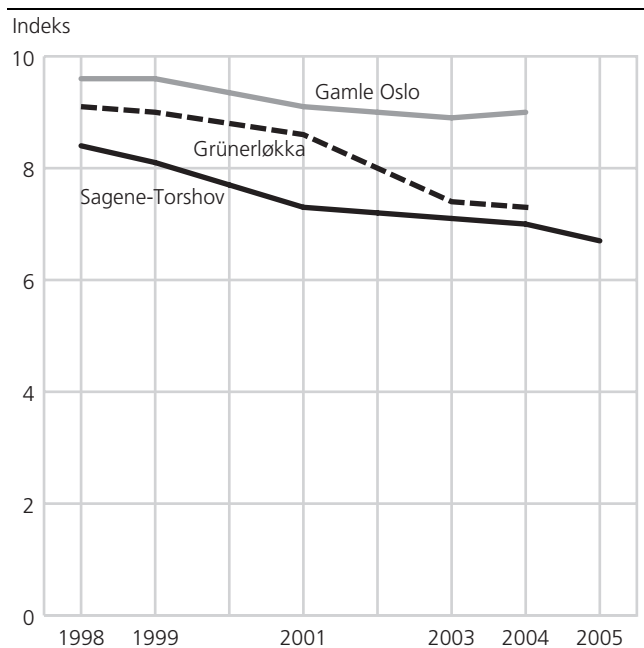
sen for levekårsproblemer veier alle indikatorene likt. Dette er naturligvis diskutabelt. Det kan for eksempel diskuteres om attføringstilfeller bør veie like tungt som uførepensjonering. Mens tiden på attføring for noen vil føre til at de gjenvinner helsen og vender tilbake til arbeidslivet, representerer uførepensjonering som regel en varig tilpasning til et liv utenfor arbeidsmarkedet.

Figur 8.1. Indeks for levekårsproblemer 1998-1999, 2001, 2003-2004 for ulike bydelsgrupper i Oslo



Kilde: Sammenligningstall for kommunene, ulike årganger

Figur 8.2. Indeks for levekårsproblemer 1998-1999, 2001, 2003-2005 (2005 bare Sagene) for de tre bydelene i Oslo indre øst



Kilde: Sammenligningstall for kommunene, ulike årganger

¹¹⁹ For noen mindre kommuner og bydeler er dødelighetsraten ikke offentliggjort på grunn av stor statistisk usikkerhet. Vi har sett bort fra kommuner/bydeler som har færre enn 40 dødsfall i løpet av femårsperioden.

¹²⁰ For ungdom (18-24 år) i Gamle Oslo skiller 2004-tallene for sosialhjelp seg mindre fra andre bydeler og kommuner. 19 kommuner, 16 av dem i Nord-Norge, hadde registrert flere sosialhjelpstilfeller blant ungdom, det samme gjaldt 16 bydeler/distrikter. Igjen må det understrekes at mange av disse kommunene og bydelene har et lite innbyggertall.

¹²¹ 10 kommuner hadde høyere arbeidsledighet, sju av dem var Finnmarkskommuner. På bydelsnivå ser vi bort fra Sentrum i Oslo, med sine 538 innbyggere i 2005. For ungdom 16-24 år skiller Grünerløkka og andre bydeler i indre øst seg mindre ut, ledighetsprosenten per 1. kvartal 2005 var bare litt over landsgjennomsnittet (3,0 i landet som helhet og 3,8 i Grünerløkka og Gamle Oslo).

Indeks for levekårsproblemer 1998 og 2004

1998	2004
Sosialhjelpstilfeller 16 år og eldre per 100 innb. 16 år og eldre 1996.	Sosialhjelpstilfeller 16 år og eldre per 100 innb. 16 år og eldre 2003.
Uførepensjonister 16-49 år per 31/12 1997 per 1000 innb. 16-49 år.	Uførepensjonister 16-49 år per 31/12 2003 per 1000 innb. 16-49 år.
Attføringspengetilfeller. Løpende tilfeller 31/12 1997 per 1000 innb. 16-66 år	Attføringspengetilfeller. Løpende tilfeller 31/12 2003 per 1000 innbyggere 16-66 år.
Voldskriminalitet. Siktelser etter bostedskommune/-bydel. Gjennomsnitt 1995-1996 per 10 000 innb.	Voldskriminalitet. Siktelser etter bostedskommune/-bydel. Gjennomsnitt 2000-2001 per 10 000 innb.
Registrert arbeidsledige og på tiltak per 100 innb. 25-66 år. 1997.	Registrert arbeidsledige og på tiltak per 100 innb. 25-66 år. 1. kvartal 2004.
Dødelighet i alt per 100 000 innb. Gjennomsnitt 1991-1995 Alders- og kjønnsstandardiserte tall.	Dødelighet i alt per 100 000 innb. Gjennomsnitt 1998-2002. Alders- og kjønnsstandardiserte tall.
Overgangsstonad. Mottakere i alt pr. 100 kvinner 20-39 år 31/12 1997	Overgangsstonad. Mottakere i alt pr. 100 kvinner 20-39 år 31/12 2003.

Indeksen for 2005 (beregnet for de nye bydelsgrensene i Oslo) er stort sett identisk med indeksten for 2004, men oppdatert med de siste tilgjengelige tallene. En endring er skjedd i beregningen av attføringspengetilfeller, som nå omfatter alle som har mottatt attføringspenger i løpet av året. Indikatoren for voldskriminalitet er ikke oppdatert fordi det ikke finnes sammenlignbar statistikk på bydels-/kommunenivå etter 2001. Arbeidsledighetsindikatoren er per 1. kvartal 2005, mens dødeligheten er beregnet for årene 1999-2003. Sosialhjelpstilfellene inkluderer personer på introduksjonsstønad, som skaper en viss usikkerhet i forhold til sammenligningen med foregående år.

For hver indikator i indeksten er kommunene og bydelene/distriktene rangert i 10 like store grupper (deciler). Verdien 1 innebærer at kommunen/bydelen tilhører tidelen med lavest verdi på indikatoren, mens verdien 10 innebærer at kommunen/bydelen tilhører tidelen med høyest verdi på indikatoren. Samleindeksen uttrykker den gjennomsnittlige verdien på de sju delindeksene. Samleindeksen vil med andre ord også variere fra 1 til 10, hvor verdien 10 innebærer at bydelen/kommunen tilhører tidelen med høyest verdi (dvs. tidelen som er "verst stilt") på samtlige levekårsindikatorer. Jo høyere verdi, jo flere levekårsproblemer sammenlignet med andre kommuner og bydeler.

Tabell 8.1. Indeks for levekårsproblemer 1998 og 2004. Delindekser for Oslo indre øst og nye drabantbyer

	Indre øst		Gamle Oslo		Grünerløkka- Sofienberg		Sagene-Torshov		Nye drabantbyer	
	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004
Indeks	9,0	7,8	9,6	9,0	9,1	7,3	8,4	7,0	8,1	7,8
Delindekser										
Sosialhjelp	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	9,6	8,6
Dødelighet	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	7,4	7,2
Uføretrygd	7,7	4,7	8,0	6,0	6,0	3,0	9,0	5,0	7,6	6,6
Attføring	8,7	6,3	9,0	9,0	10,0	6,0	7,0	4,0	7,4	6,4
Vold	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	8,8	10,0
Arbeidsledighet	9,7	9,7	10,0	10,0	10,0	10,0	9,0	9,0	7,6	9,6
Overgangsstonad	7,3	3,7	10,0	8,0	8,0	2,0	4,0	1,0	8,4	6,4

Kilde: Sammenligningstall for kommunene, 1998 og 2004

8.2. Oslo kommunes levekårsindeks

Utviklings- og kompetanseenheter i Oslo kommune har nylig utviklet en levekårsindeks for bydelene¹²². Denne indeksen legger stor vekt på utdanningsnivået, i motsetning til indeksen ovenfor. 10 indikatorer brukes, av dem er tre relatert til utdanning: Andelen av befolkningen 30-66 år med utdanning på grunnskolenivå, andelen i samme aldersgruppe med høyere utdanning (lavt innslag gir høy skåre på indeksen) og andelen personer 67 år og eldre med bare grunnskoleutdanning. I stedet for sosialhjelp brukes et inntektsmål: Toppskattgrunnlaget for menn 30-49 år. Andre indikatorer som inngår i denne indeksen, men ikke i SSB-indeksen, er flyttheppighet, andel ikke-vestlige innvandrere og andel barn 0-17 år med enslig forsørger. Uførepensjonerte 30-66 år, arbeidsløse og på tiltak 16-66 år og dødelighet i aldersgruppen 50-74 år for siste 5-årsperiode er de andre indikatorene. Det samlede målet lages ved å rangere bydelene innenfor intervallet 1-10, hvor 10 representerer den vanskeligste levekårs-situasjonen og 1 den beste.

Begrunnelsen for utvalget er et ønske om å bruke indikatorer som dekker noe større deler av befolkningen enn SSB-indeksen. Sosialhjelp brukes ikke fordi dette er en indikator som kan "...påvirkes av politiske prioriteringer og administrativ praksis i den enkelte bydel".

Resultatene ligger nær opp til SSB-indeksen for 2005, beregnet etter de nye bydelsgrensene. Indre by øst og drabantbyene Grorud, Stovner og Alna har de vanskeligste levekårene. Grorud kommer imidlertid aller dårligst ut. Heller ikke på grunnlag av denne indeksen ser det ut til at situasjonen i indre øst er vesentlig forskjellig fra situasjonen i drabantbyene.

Igjen vil vi advare mot å trekke sterke konklusjoner om dette på grunnlag av en slik sammenstilling. Denne indeksen har samme svakhet som SSB-indeksen ved at den ikke tar hensyn til at noen bydeler kan ha sterkt avvikende verdier på en eller flere indikatorer. Indeksen møter også problemet med sammenveining av indikatorene. Er det rimelig å anta at andelen som ikke har høyere utdanning sier like mye om levekårene som dødelighet og arbeidsledighet? I tillegg er det en rekke andre problemer som melder seg. Bruken av personinntekt til erstatning for sosialhjelp bidrar sannsynligvis til å undervurdere forskjellene mellom indre øst og drabantbyene. Analyser av inntekt bør som tidligere nevnt (kapittel 2) fortrinnsvis gjøres på husholdningsnivå. En person med lav personinntekt har ikke nødvendigvis dårlige økonomiske levekår hvis samboeren eller ektefellen tjener bra. Dette er særlig relevant i forhold til sammenligninger mellom indre og ytre øst, siden husholdningsstrukturen er svært forskjellig i de to delene av byen (jf kapittel 2). I indre øst (sammen

med indre vest) finner vi byens og landets sterkeste konsentrasjon av aleneboere og enslige. Andelen er langt høyere enn i drabantbyene¹²³. Analyser av fattigdom som tar hensyn til husholdningssammensetningen viser større fattigdomsforskjeller mellom bydelene i indre øst og ytre øst enn data for personinntekt (toppskattgrunnlag) skulle tilsi. Et vanlig fattigdomsmål er andelen personer med en husholdningsinntekt per forbruksenhet under 50 prosent av medianinntekten. I 2001 var denne andelen betydelig høyere i indre øst enn i de nye drabantbyene (10 prosent i indre øst og 6 prosent i de nye drabantbyene, se Mogstad 2005). Svakheterne til tross, mottak av sosialhjelp er etter alt å dømme et mer følsomt mål på fattigdom enn personinntekt.

Fattigdomsanalysen til Mogstad (2005) viser også at både ikke-vestlige innvandrere og personer med lav utdanning bosatt i Oslo indre øst har en større andel fattige enn tilsvarende grupper i ytre øst. Vi kan med andre ord ikke gå ut fra at antallet som tilhører disse gruppene sier like mye om levekår i alle deler av byen. Det er for eksempel betydelige variasjoner i levekår innenfor den brede kategorien "ikke-vestlige innvandrere". Noen av innvandrergruppene med flest problemer i det norske samfunnet, særlig innvandrere med afrikansk bakgrunn, er i større grad enn andre innvandrergupper bosatt i indre øst. Mens 36 prosent av somalierne i Oslo bodde i indre øst i 2005, gjaldt det samme 21 prosent av pakistannerne. Andre ikke-vestlige innvandrergupper som i særlig grad er konsentrert i indre øst kommer fra Afrika nord for Sahara, Iran og Sør- og Mellom-Amerika¹²⁴. I 2005 var det i tillegg en høyere andel ikke-vestlige innvandrere i indre øst som er nyankomne (ankommet i 2000 eller seinere) enn tilfellet var for de nye drabantbyene. Bare om lag 12 prosent av de ikke-vestlige innvandrerne i de nye drabantbyene var ankommet i løpet av de siste 5 årene, mens andelen i indre øst varierte fra 19 til 25 prosent¹²⁵. De nye drabantbyene er med andre ord i større grad enn indre øst arenaen for de relativt "veletablerte" ikke-vestlige innvandrerne (jf kapittel 2). En indeks som ikke tar hensyn til dette risikerer å gi et skjevt bilde.

8.3. Trivsel og tilfredshet

I MMI-undersøkelsen vi har omtalt tidligere (mest i kapittel 7) er det spurt om hvordan en trives i området

¹²³ 64 prosent av alle i alderen 20+ var enslige på Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov i 2001, den laveste andelen var på Søndre Nordstrand (35,6 prosent).

¹²⁴ <http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utviklings-%20og%20kompetanseetaten%20%28UKE%29/Internett%20%28UK E%29/Dokumenter/dokument/kostra/innv0409.pdf>. Jf også kapittel 2.

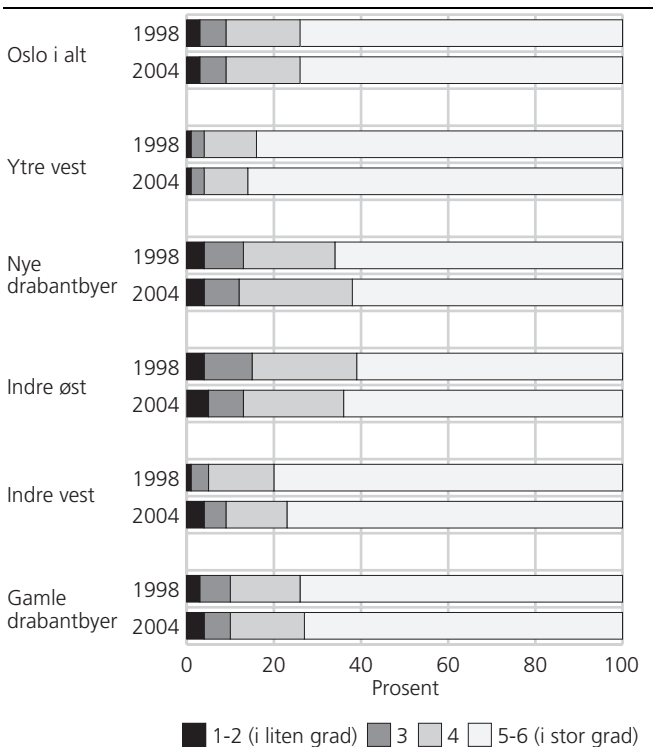
¹²⁵ <http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utviklings-%20og%20kompetanseetaten%20%28UKE%29/Internett%20%28UK E%29/Dokumenter/dokument/kostra/innv0407.pdf>

¹²² "Ny levekårsindeks for bydelene i Oslo kommune", *Oslospillet* 6, 2005, s. 22-27.

der en bor. Respondentene skulle besvare dette spørsmålet på en skala fra 1-6. Resultatene er gjengitt i figur 8.3. Det første en kan legge merke til er at andelen som trives i liten grad (nivå 1-2 på skalaen) er meget lav i Oslo indre øst, her som ellers i byen. Direkte mistrivsel er et relativt sjeldent fenomen uansett bosted. Det er imidlertid litt færre som trives i stor grad (nivå 5-6 på skalaen) i Oslo indre øst enn tilfellet er for bosatte i byen som helhet. Indre øst og de nye drabantbyene skiller seg ut som områdene med minst trivsel, både i 1998 og 2004. Mens hele 86 prosent av de bosatte i ytre vest svarte at de trives i stor grad i 2004, er andelen 65 prosent i indre øst og 62 prosent i de nye drabantbyene. Det er små endringer over tid. Selv om det er en liten tendens til økning av trivselen i indre øst, kan dette skyldes at avgrensningen av området er noe forskjellig mellom de to undersøkelsene (jf kapittel 7).

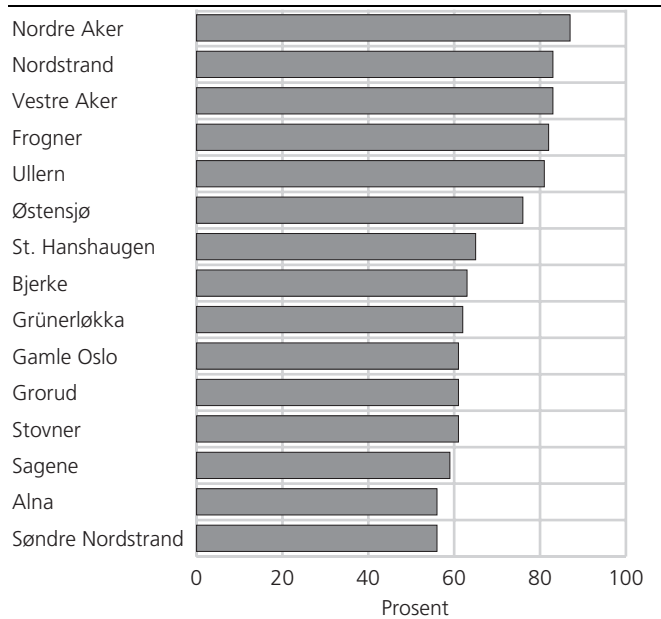
I undersøkelsen fra 2004 ble det også spurt om i hvilken grad man er fornøyd med å leve/bo i området der man bor. Dette gir nokså likeartede svar som det første spørsmålet. Fordelingen på bydeler i 2004 er vist i figur 8.4. Det store flertallet, om lag 6 av 10, er i stor grad fornøyd med å bo i Oslo indre øst. Dette er en god del under nivået i ytre vest, men utgjør omtrent samme andel som i nye og gamle drabantbyer (med unntak av Østensjø, hvor nærmere 8 av 10 er fornøyd).

Figur 8.3.. Hvordan trives du i området der du bor? Bydelingsgrupper i Oslo. 1998 og 2004. Prosent



Kilde: MMI

Figur 8.4. Andel som er fornøyd med å leve/bo i området der de bor. Bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser). Prosent. 2004



Kilde: MMI

En rekke forhold kan forklare at trivsel og tilfredshet er noe lavere enn gjennomsnittet blant bosatte i indre øst. En av de største forskjellene mellom bydelene gjelder vurderingen av oppvekstmiljøet for barn og ungdom (jf kapittel 3). Andelen som er misfornøyd med oppvekstmiljøet for barn utgjør om lag en tredjedel av de spurte både i indre øst og i bydel St. Hanshaugen, sammenlignet med bare 1-2 prosent i ytre vest og om lag 10 prosent i nye og gamle drabantbyer (2004). Av enkeltforhold er misnøyen blant annet knyttet til trafiksikkerhet og barns trygghet når de ferdes ute. Vurderingen av helsetilbudet og det offentlige tjenestetilbudet er totalt sett ikke særlig forskjellig fra bygjennomsnittet, med enkelte unntak. I vurderingen av det offentlige skoletilbudet er hovedinntrykket at folk er mest fornøyd i ytre vest samt Østensjø, og minst fornøyd i sentrumsbydelene Sagene, Grünerløkka, Gamle Oslo og St. Hanshaugen (MMI 2005). Et annet forhold det er relativt stor misnøye med i indre øst er mengden av luft- og støyforurensning. Folk føler seg også noe mer utrygge ved ferdsel utendørs på kveldstid. Dette er et felles trekk for indre øst og bydelene Alna, Grorud og Stovner (jf kapittel 7).

En studie av opplevd livskvalitet i ulike deler av Oslo gjennomført midt på 1990-tallet viste at de østlige sentrumsområdene var kjennetegnet av relativt lav livskvalitet, selv når mange sosiodemografiske variable, befolkningstetthet og kroppslig helse ble tatt hensyn til (Cramer mfl. 2002). Både subjektiv tilfredshet og sosial integrasjon var på et lavere nivå.

9. Bofasthet, flytting og dødsfall

9.1. Innledning

I forbindelse med Handlingsprogrammet er det hovedsakelig to grunner til å se på bofasthet og flyttinger. Det ene grunnen er at når befolkningen skiftes ut, så kan det bety at det blir registrert endrede gjennomsnittlige levekår i bydelen grunnet at det er andre folk som bor der - uten at det nødvendigvis betyr at folkene som opprinnelig bodde der har fått en bedre situasjon. Det er derfor nødvendig å undersøke i hvilken grad befolkningen består av andre personer enn før. Det har tidligere blitt påvist at det er en større gjennomstrømning av folk i Oslo indre øst enn andre deler av byen. Innflytterne var i stor grad unge enslige under utdanning som flyttet videre når de var ferdig med utdanningen (Hagen m.fl. 1994). Det har også vært vist at ikke-vestlige innvandrere har et særegent flyttmønster, som i stor grad går fra indre øst til de nye drabantbyene (Blom 2002).

Det har skjedd en del endringer i bydelene i den perioden Handlingsprogrammet har vært aktivt, og bydelene har generelt blitt mer attraktive. Det er derfor meget mulig at flyttmønsteret har endret seg. Hvis det er stor gjennomstrømning kan det hende at de som flytter inn til disse bydelene er vesentlig annerledes enn de som flyttet ut. En nærmere beskrivelse av hvilke grupper som flytter hvor er temaet for det neste kapitlet, og vi vil her bare se på størrelsesorden på flyttinger totalt sett.

Den andre grunnen til å se på bofasthet og flyttinger er å si noe om stabilitet i nærmiljøet. Mye gjennomtrekk av folk kan i verste fall bidra til å destabilisere nabolaget og dermed gå ut over bomiljøet. Mye flytting kan medføre at folk i nærmiljøet i mindre grad kjenner hverandre, delvis fordi man bor der for kort tid til å bli kjent, og delvis fordi motivasjonen til å knytte bånd er lav grunnet vissheten om at det blir kortvarig. I sum kan dette gå ut over personlig tilknytning til området, og villighet til sosialt engasjement (Sampson 1988, Barstad 1997). I hvilken grad folk er villig til å stille opp for hverandre og gi hjelp avhenger blant annet av i hvilken grad man kjenner hverandre. Det er også et element av sosial kontroll i slike relasjoner mellom folk som kjenner hverandre, og slik kontroll antas å ha stor

betydning for opplevd trygghet og reduksjon av uønskede handlinger (Christie 1982).

For den første problemstillingen ser vi på bydelsnivå, som er det nivået vi måler de andre levekårsindikatorerne på. For den andre problemstillingen (bomiljø) ser vi på bofasthet og flyttinger på grunnkrets nivå, som er områder på størrelse med noen få kvartaler.

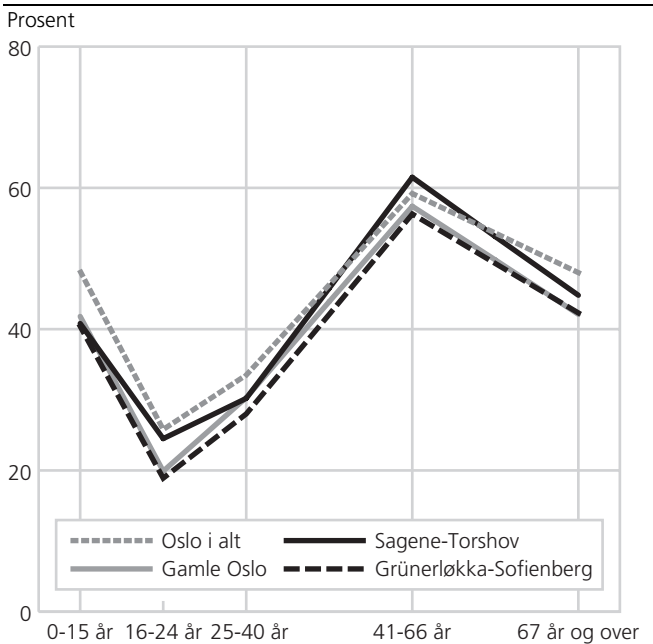
Det skal ikke gjøres noen grundig analyse av flyttmønstre her, men kun vise noen enkle sammenhenger. Vi benytter opplysninger fra befolkningsstatistikken om personers bosted på bydelsnivå og grunnkrets nivå per 1. januar 1992, 1998 og 2004. Det er dermed mulig å gi et enkelt bilde av flyttinger mellom disse tidspunktene ved å se om personer bor på samme sted på to tidspunkt, eller ikke. Dette innebærer at personer som har flyttet innenfor samme grunnkrets/bydel ikke regnes som flyttet her. Personer som flytter ut og deretter tilbake til sitt "opprinnelige bosted" slik at de bor i samme grunnkrets/bydel på hvert av tidspunktene vil heller ikke regnes som flyttet i denne analysen.

Dette kapitlet tar for seg andel bofaste, andel døde og andel som har flyttet. Siden dette er gjensidig utelukkende kategorier vil tallene på bydelsnivå (figur 9.3/figur 9.4, figur 9.5 og figur 9.6) summeres til 100 prosent.

9.2. Bofaste i nabolaget

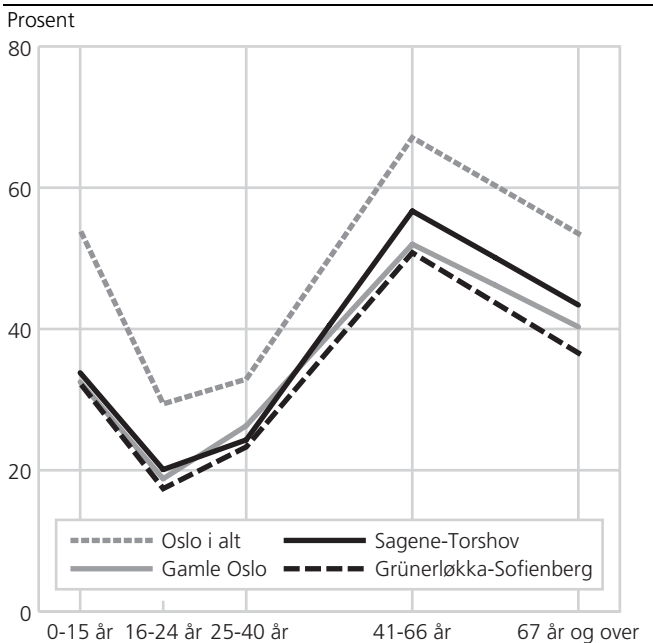
Personer som bor på samme sted mellom to tidspunkter kalles her bofaste. Figur 9.1 viser andelen personer som bor i samme grunnkrets i seksårsperioden før Handlingsprogrammet, og tilsvarende periode etter Handlingsprogrammet startet opp. De har altså *ikke* flyttet. Siden det er rimelig å forvente at flyttetilbøyeligheten henger sammen med blant annet alder, viser figur 9.1 og figur 9.2 også bofasthet fordelt etter aldersgrupper. Figur 9.1 er delt inn etter alder i 1992 (disse er da seks år eldre i 1998), og det er regnet ut hvor stor andel av befolkningen bosatt i 1992 som er bosatt i samme bydel i 1998. Innflytting er således ikke tatt hensyn til. Figur 9.2 viser tilsvarende med utgangspunkt i bosatte etter alder i 1998.

Figur 9.1. Personer bofaste i samme grunnkrets i årene 1992-1998. Prosent av bosatte i 1992. Etter alder i 1992. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt



Kilde: Befolkningsstatistikk.

Figur 9.2. Personer bofaste i samme grunnkrets i årene 1998-2004. Prosent av bosatte i 1998. Etter alder i 1998. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt



Kilde: Befolkningsstatistikk.

Det er generelt en lavere bofasthet i Oslo enn i resten av landet. For Norge i alt var det 61 prosent av befolkningen som var bofaste i begge seksårsperioder. I Oslo var det bare 45 prosent mellom 1992 og 1998, og 49 prosent mellom 1998 og 2004. Bofastheten i Oslo i alt har altså nærmet seg landsgjennomsnittet. Dette gjelder derimot ikke alle deler av Oslo. Det er lavere bofasthet i indre øst enn i resten av Oslo. Her er det totalt sett under 40 prosent bofaste i perioden 1992-1998. Mellom

1998 og 2004 gikk bofastheten i indre øst ned til 33 prosent. Det er altså totalt sett en større nedgang i bofasthet i Oslo indre øst enn i Oslo totalt og landet for øvrig.

Generelt sett er det de aller yngste (opp til 15 år), og de godt voksne (41-66 år) som i størst grad er bofaste. En grunn kan være at familier forsøker å unngå mye flytting mens barna er i skolealder, og siden, når man har vært godt etablert i et område over mange år, er flytting mindre aktuelt. De over pensjonsalder er i mindre grad bofaste, og dette skyldes naturlig nok dødsfall. Ungdom (16-24 år) og folk i etableringsalder (25-40 år) er også lite bofaste. Disse gruppene flytter mye grunnet blant annet utdanning og begynnende etablering i arbeidslivet. I perioden 1992-1998 var det forholdsvis små forskjeller mellom indre øst og bygjennomsnittet for hver aldersgruppe. Etter 1998 økte derimot denne forskjellen en god del.

Nedgangen i bofasthet gjelder dermed alle de tre bydelene i indre øst, og det er ikke store forskjeller mellom disse bydelene, skjønt det er lavest bofasthet på Grünerløkka-Sofienberg. Forskjellene gjør seg gjeldende i alle aldersgrupper slik at det er en generelt sett større utskiftning av folk i bomiljøene etter 1998 enn det var før 1998. Forskjellene mellom indre øst og bygjennomsnittet har med andre ord økt noe etter 1998. Bofastheten fordelt etter alder har imidlertid samme form, så endringene skyldes ikke endret aldersstruktur i befolkningen.

9.3. Bofaste på bydelsnivå

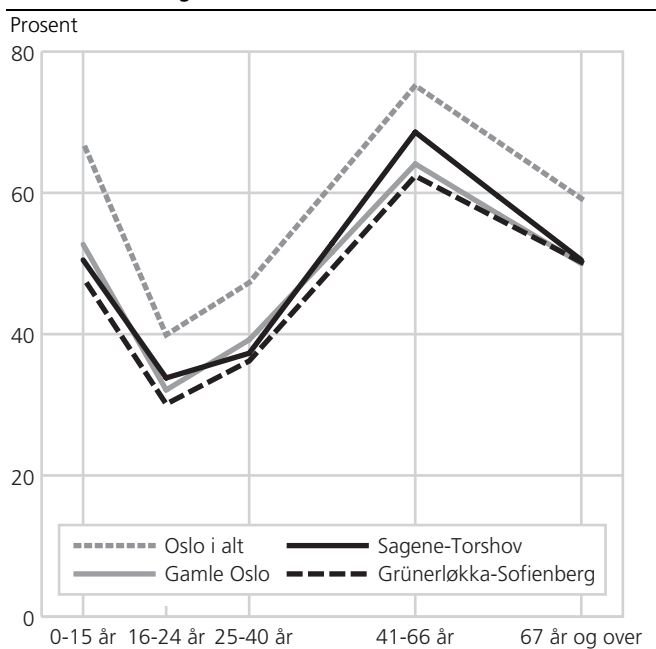
Vi skal nå se på bofasthet på bydelsnivå. Her må rimeligvis andelen bofaste bli noe høyere siden personer som flytter ut av grunnkretsene, men innen bydelen, ikke tas med.

Av de personene som var bosatt i Oslo i 1992 er det seks år senere (1998) 59 prosent som fremdeles bor i samme bydel. I forhold til aldersgruppene er det fremdeles slik at det er de yngste og eldste som i størst grad er bofaste.

Det er en mindre stabil befolkning i indre øst, alle bydelene ligger noe under bygjennomsnittet, og det er liten forskjell mellom disse tre bydelene. Her er det kun 47 prosent som er bofaste frem til 1998. Dette er nokså likt med bydelene i indre vest der 49 prosent er bofaste i samme periode (tall ikke vist). Disse to bydelsgruppene har i det hele tatt meget lik utvikling også for hver aldersgruppe, hvilket tyder på at lav andel bofaste er et felles trekk ved hele indre by.

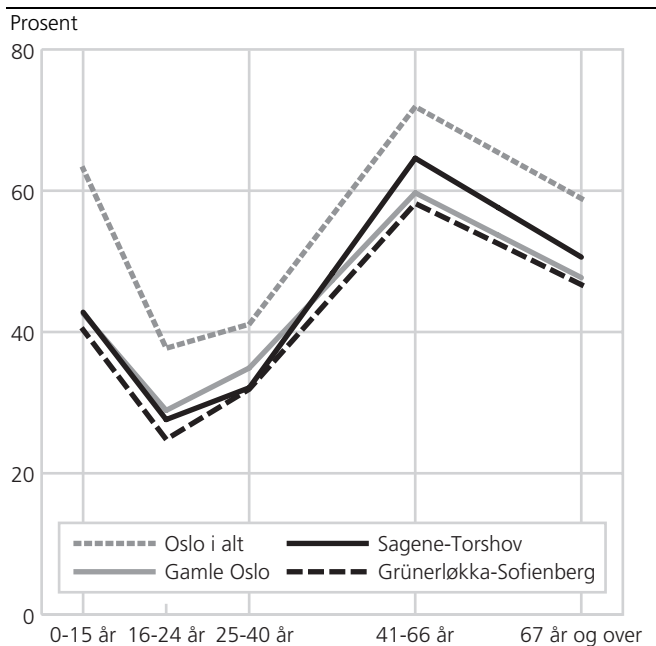
Omtrent halvparten av barna er fastboende, men i sen ungdomstid og voksen alder (16-40 år) er det kun omtrent 35 prosent i disse to bydelsgruppene som var bofaste. Etter 40-årsalderen er det den høyeste andelen bofaste med over 60 prosent. Andelen bofaste blant de eldste er derimot noe lavere, men det skyldes i stor grad dødsfall.

Figur 9.3. Personer bofaste i samme bydel 1992-1998. Prosent av bosatte i 1992. Etter alder i 1992. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt



Kilde: Befolkningsstatistikk.

Figur 9.4. Personer bofaste i samme bydel 1998-2004. Prosent av bosatte i 1998. Etter alder i 1998. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt



Kilde: Befolkningsstatistikk.

Et tilsvarende mønster i forhold til alder finner vi også i andre deler av Oslo (ikke vist her), men der er andelen bofaste generelt betydelig høyere. De ytre

bydelene har stort sett forholdsvis lik andel bofaste seg imellom, og endringene med alder er også nokså lik. Når vi ser på de tre bydelene i indre øst er de også forholdsvis like seg imellom. Skillet går dermed mellom de indre bydelene og alle drabantbyene (inkludert ytre vest).

Forskjellene gjør seg gjeldende i alle aldersgrupper slik at det er en større utskifting av folk i bydelene etter 1998 enn det var før 1998. Dette gjør det sannsynlig at en del av de endringene i levekårsindikatorene vi har sett på i de foregående kapitlene kan skyldes utskiftinger av befolkningen, og ikke nødvendigvis Handlingsprogrammet som sådan. Det er også en generell nedgang i bofastheten i Oslo i alt mellom disse to periodene, men nedgangen er større i indre øst enn for bygjennomsnittet med unntak for aldersgruppen 25-40 år.

9.4. Døde

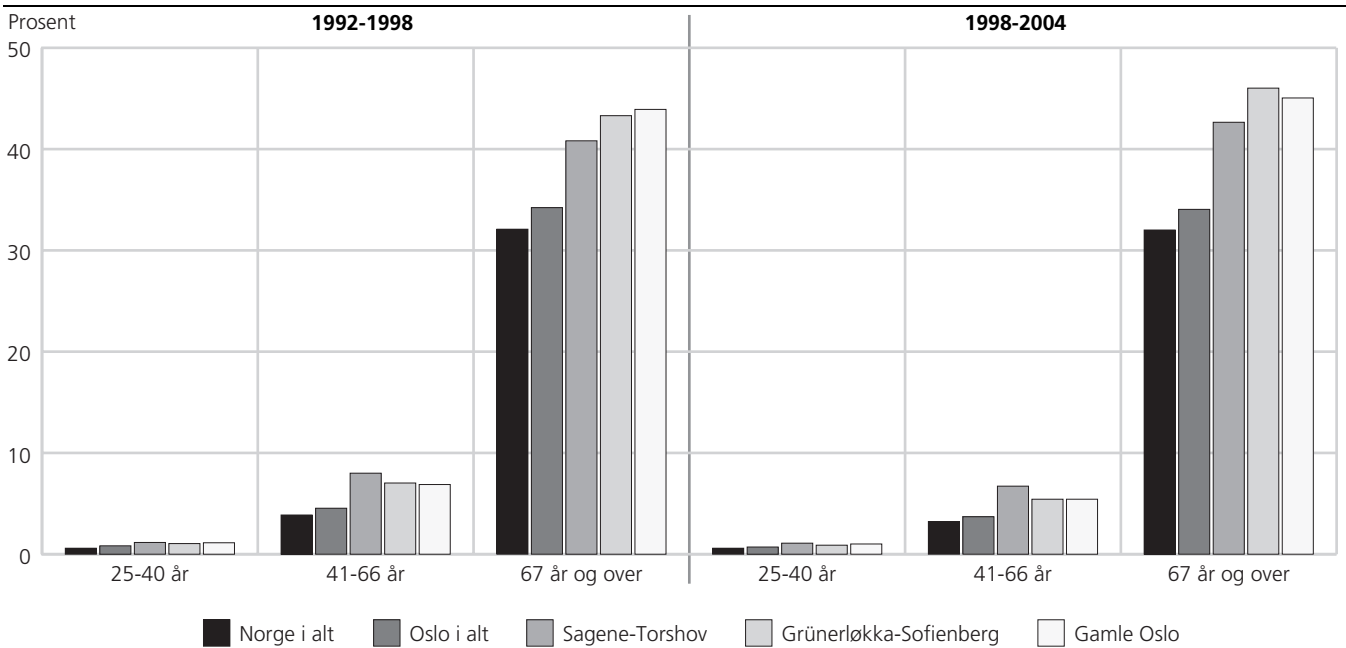
Dødsfall er en viktig årsak til endringer i befolknings sammensetningen. Andel døde presenteres derfor for seg i figur 9.5. Dødelighet kan også betraktes som en selvstendig levekårsindikator, men bør da standardiseres på en annen måte enn gjort her. Her er formålet kun å si noe om i hvilken grad befolkningen skiftes ut.

Det er ikke veldig store endringer i andel døde i de to periodene vi snakker om her når vi ser byen under ett. Det er ett prosentpoeng færre som døde mellom 1998 og 2004 enn det var i perioden mellom 1992 og 1998. I hver aldersgruppe er det imidlertid nokså likt. Dette gjelder i stor grad også når vi ser på endringer i hver bydelsgruppe.

De største forskjellen mellom bydelene er andelen som har dødd totalt sett. I perioden 1992-1998 er det høyest andel døde i indre øst, men tett etterfulgt av bydelene i indre vest og de gamle drabantbyene. Siden forskjellene mellom bydelsgruppene når vi ser på andelen døde i hver aldersgruppe er mye mindre, skyldes altså den høye andelen døde i visse bydelsgrupper i stor grad aldersstrukturen. Når andelen døde har gått ned i perioden 1998-2004 er dette et uttrykk for at det er færre eldre personer i indre øst nå enn tidligere (jf. kapittel 2).

Det er likevel verd å merke seg at i bydelene i indre øst er andelen døde personer blant de høyeste i alle aldersgrupper i begge tidsperiodene. Forskjellene i dødelighet kan derfor ikke fullt ut forklares med alderssammensetningen i bydelene. For en nærmere diskusjon av dødelighet se kapittel 5.3.

Figur 9.5. Personer døde i perioden 1992-1998, og perioden 1998-2004. Prosent av bosatte i 1992, og 1998. Etter alder i 1992 og 1998. Bydeler i Oslo indre øst, Oslo i alt og Norge i alt



Kilde: Befolkningsstatistikk.

9.5. Flyttinger

Personer som ikke er bofaste eller døde må nødvendigvis ha flyttet. I figur 9.6 er det kun tatt med de personene som har flyttet og viser hvor de bodde 1. januar 1992 og 1998 mot hvor de bodde henholdsvis 1. januar 1998 og 2004. Det er her kun tatt med de som har flyttet ut av bydelene. De kan likevel ha flyttet *innenfor* bydelen. Figuren viser i hovedsak samme bildet som oversikten over andel bofaste, og differansen mellom bofaste og flyttede utgjør de som har dødd i perioden.

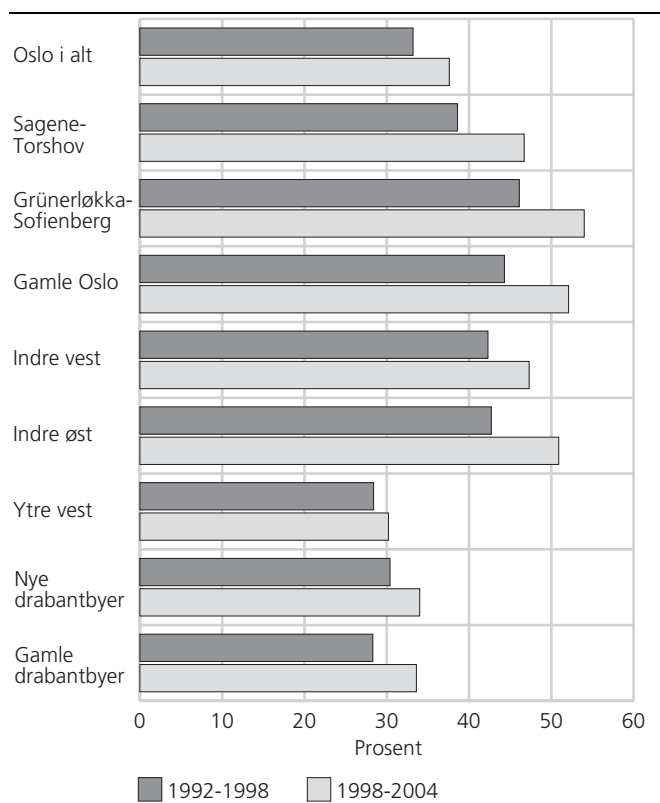
Vi har ovenfor allerede kommentert at det er liten bofasthet i både Oslo i alt og i bydelene i indre øst. Det er også en økning i flyttingen før og etter 1998. Dette gjelder derimot ikke kun for bydelene i indre øst, men for alle bydelsgruppene. Det kan se ut som det er en noe større økning i flyttingen i indre øst enn i de andre bydelsgruppene.

Det er små forskjeller i flyttemønsteret ut av de tre bydelene i indre øst. Her har vi valgt å se på flytting ut av indre øst totalt. Flyttestrømmene går i hovedsak ut av Oslo, og i den grad personene blir boende i Oslo flytter de oftest til de nye og gamle drabantbyene. Dette er også en tendens som har forsterket seg etter 1998. Flyttingen til drabantbyene har økt noe på bekostning av flytting til ytre vest og til de andre bydelene i indre øst.

Oversikten over flyttinger ut av Oslo indre øst og dødsfall sier noe om de deler av befolkningen som er byttet *ut*. Motsatt; ved å se på flytting *inn* til Oslo indre øst, ser vi på hvem de er byttet ut med. Figur 9.8 viser fordeling av nye innbyggere i Oslo indre øst per første

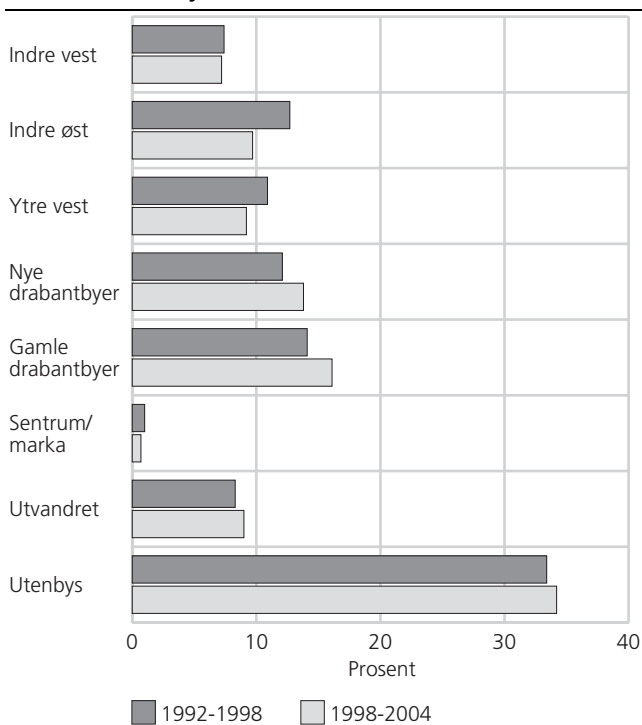
januar 1998 og 2004, fordelt etter hvor de bodde seks år tidligere.

Figur 9.6. Andel av befolkningen som har flyttet ut av bydelene i periodene 1992-1998 og 1998-2004. Fordelt etter bydel og bydelsgrupper i Oslo. Prosent av bosatte i 1992 og 1998



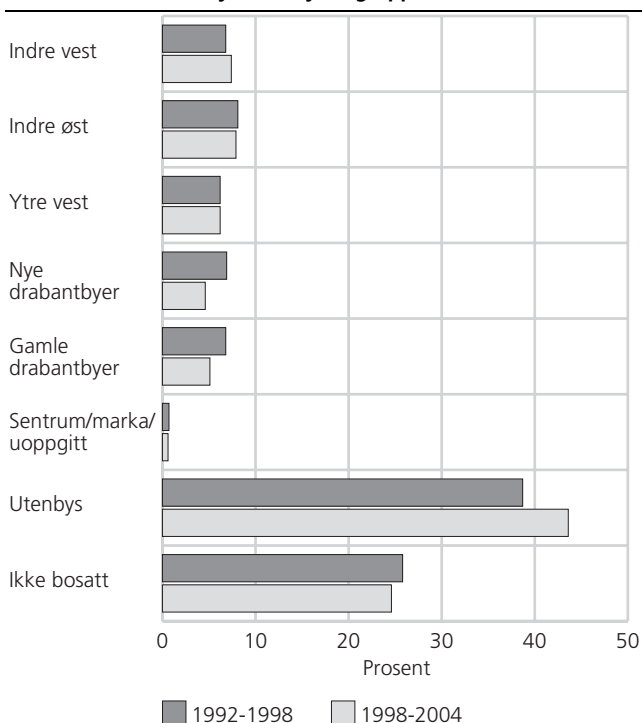
Kilde: Befolkningsstatistikk

Figur 9.7. Personer flyttet ut av Oslo indre øst i periodene 1992-1998 og 1998-2004. Etter nytt bosted. Prosent av de som flyttet



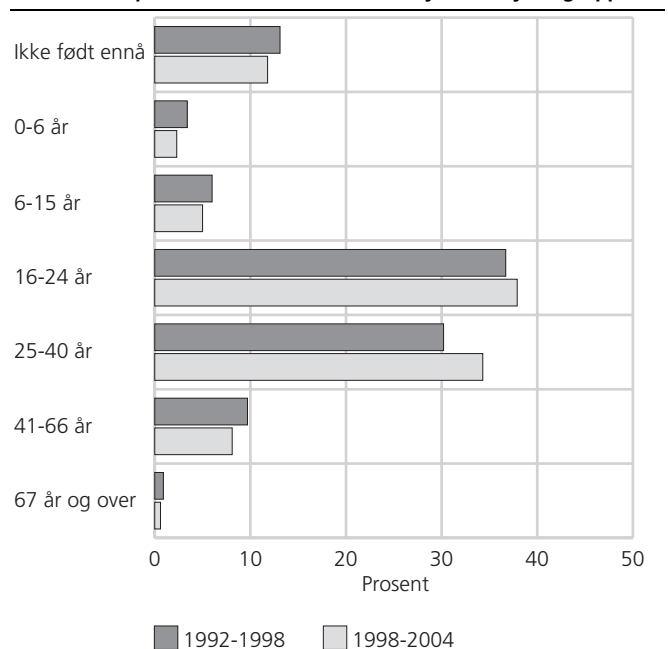
Kilde: Befolkningsstatistikk.

Figur 9.8. Personer flyttet inn til Oslo indre øst i periodene 1992-1998 og 1998-2004. Etter gammelt bosted. Prosent av de som flyttet til bydelsgruppen



Kilde: Befolkningsstatistikk.

Figur 9.9. Personer flyttet inn til Oslo indre øst i periodene 1992-1998 og 1998-2004¹. Etter alder i begynnelsen av perioden. Prosent av de som flyttet til bydelsgruppen



¹Siden figuren er fordelt etter alder ved begynnelsen av perioden vil de som ikke var født i henholdsvis 1992 og 1998 stå som "Ikke født".

Kilde: Befolkningsstatistikk.

Hovedtilstrømmingen til indre øst er fra andre steder i landet enn Oslo kommune. De største innflyttergruppene kommer utenbys fra eller var ikke bosatt i landet ved begynnelsen av perioden. Disse kan være nordmenn som har bodd utenlands i en periode eller innvandrere, men en del er personer som ble født i løpet av perioden (dette fremkommer av figur 9.9).

Innflytterne til Oslo indre øst er i hovedsak mellom 16 og 40 år. Til sammen utgjør disse drøye 70 prosent av innflytterne. Det er svært få barn, og også veldig få over 40 år som flytter til indre øst. Det har ikke vært noen stor endring i aldersfordelingen til innflytterne i disse to periodene, men det har blitt noen flere i alderen 25-40 år, og noen færre barn og personer i alderen 40-66 år.

10. Flyttemønstre og levekår i ulike livsfaser

10.1. Innledning

10.1.1. Hovedvinkel: Flytting før og under handlingsplanperioden

I dette kapittelet studerer vi bofasthet og flytting inn, ut og gjennom Oslo indre øst. Vi studerer flytteprosessene i et livsløpsperspektiv, på den måten at vi følger noen sett med årskull gjennom utvalgte aldersfaser. Foruten å framskaffe ny kunnskap om flyttestrømmer og bosettingen i Oslo indre øst, er hensikten med analysen å bruke denne kunnskapen til å studere og vurdere på hvilken måte levekårene for de som bor i denne delen av byen har utviklet seg over en periode. Datamaterialet er SSBs flyttehistoriemateriale, med alle flyttemeldinger over lande- og kommunegrenser i perioden 1964-2003 lenket sammen i individuelle flyttekjeder. For Oslo er alle bydelene lagt inn i materialet fra og med utgangen av 1989.

For å få belyst om det har skjedd endringer i rekrutteringen til bydelene, og på hvilken måte disse ser ut til å ha endret levekårssituasjonen, har vi valgt å se på utviklingen gjennom to åtteårsperioder. Den siste begynner ved utgangen av 1995, to år før Handlingsprogrammet ble satt i gang. Flytteprosessene for to sett av treårskull blir fulgt gjennom åtte år, fra 1995 til utgangen av 2003. Selv om Handlingsprogrammet ved utgangen av 2003 ikke hadde pågått i mer enn seks år, valgte vi å bruke åtteårige aldersfaser, for å fange opp det meste av samspillet mellom de sosiale gjøremålene som inngår i livsfasen, og flytting i løpet av fasen. Allerede her gjør vi oppmerksom på at siden studenter i hovedsak ikke melder flytting (det er blitt valgfritt fra 2001), er ikke utdanning alene et sosialt gjøremål som utløser flytting. Det er imidlertid mange studenter som skaffer seg bolig, skaffer seg jobb eller stifter familie, og som av den grunn melder flytting. En god del studenter er imidlertid i Oslo uten å være registrert bosatt. Når vi senere diskuterer den svært sterke omskifteligheten i Oslo indre øst, kommer dette momentet i betraktning i tillegg til tallenes tale.

De to treårskullene er født med ti års mellomrom. De yngste utgjøres av kullene født 1978-80, og er fulgt gjennom ungdomsfasen fra de var 15-17 år, til de åtte

år senere var 23-25 år. Kullene født ti år før, 1968-70, er fulgt gjennom det vi kan kalle etableringsfasen, fra de var 25-27 år i 1995 til de ved utgangen av 2003 var 33-35 år. På denne måten følger vi altså deler av befolkningen gjennom to viktige livsfaser, gjennomlevd i handlingsprogramperioden. Funnene kan tolkes som det ferskeste nedslaget av hvordan samfunnsutviklingen rekrutterer sin befolkning i Oslo indre øst. De mønstre vi finner for flytting og bofasthet, stabilitet og omskiftelighet representerer dermed atferden for de siste årskullene som startet på disse livsbanene i Oslo indre øst.

For å sammenligne med hvordan de tilsvarende prosessene forløp tidligere, følger vi to andre treårskull gjennom de samme åtteårsfasene i en periode forut. Av tekniske årsaker tvinges vi til å begynne disse fasene ved utgangen av 1989, og avslutter da fasene ved utgangen av 1997. De kullene som følges er dermed seks år eldre enn de ovennevnte, altså født henholdsvis 1972-74 og 1962-64. Ideelt sett burde vi studert kullene født to år tidligere, slik at de to åtteårsperiodene ikke ble overlappende. Dette var ikke mulig, siden bydel først er registrert i datamaterialet fra 1989.

For hver person i flyttehistoriematerialet er det koblet til årlige opplysninger om utdanning, sysselsetting, inntekt og sosialhjelp, pluss en del familieopplysninger. Levekårsutviklingen analyseres på basis av hvordan flyttestrømmer og bofaste sorteres og fordeles etter disse variablene. I tillegg gjør vi et skille mellom vestlige og ikke-vestlige beboere. Til de vestlige regner vi her både etniske nordmenn og innvandrere fra vestlige land. De siste er det ikke så mange av i denne bysonen. Det er imidlertid mange med ikke-vestlig bakgrunn i Oslo indre øst, og dette er en gruppe som erfaringsmessig også har en opphopning av dårlige levekår.

Spørsmålene vi i hovedsak forfølger er altså forskjeller og likhetstrekk ved flytteprosessene i de to periodene, og dermed påvirkningen av flytteomfordelingen på levekårs mønstrene før og under handlingsprogramperioden. Vi må imidlertid understreke at det ikke er mulig å vite i hvor stor grad Handlingsprogrammet har

frambrakt forskjellene vi finner. I stor grad er det egen-skaper ved samfunnsutviklingen generelt og lokalt som har gitt de fleste påvirkningene. Det viktigste i denne analysen, uavhengig av årsak, er imidlertid å få dokumentert hvordan det har skjedd store endringer i rekruttering, flytting og levekårs mønstre i Oslo indre øst, både for ungdomsgruppen som følges fram til 25-årsalderen, og de mer etablerte som følges fram til 35-årsalderen.

I kapittel 10.2 presenteres resultatene av flytte-analysene for befolkningen i bysonen totalt. Hvordan ulike flyttegrupper dannes og sorteres etter ut-danningsnivå, inntekt og andre variable, og hvordan dette kan tolkes som levekårsendring, blir ivaretatt i kapittel 10.3 og 10.4. Utdanning er for alle personer, uavhengig av om vi snakker om de som bodde i bysonen ved begynnelsen eller slutten av aldersfasen, alltid målt ved utgangen av perioden. Det gjelder også for utdanningsnivået for de ulike flyttegruppene (defineres nedenfor). Utdanningsnivå analyseres ved en oppdeling i fem trinn:

- Grunnskole/uregistrert (inntil 9 år)
- Kort videregående skole (10-11 år)
- Lang videregående skole (12 år)
- Kort høy utdanning (13-16 år)
- Lang høy utdanning (17 år eller mer)

Det er en god del uregistrert utdanning blant inn-vandrerne. Dette fører til at det laveste utdannings-trinnet generelt blir noe sterkere overrepresentert, spesielt blant tilflytterne, enn det kanskje helt er grunnlag for. Uansett er innslaget på dette nivået høyt i Oslo indre øst. I kapittel 10.3, hvor vi følger personer kun opp mot 25-årsalderen, slår vi sammen de to høyeste utdanningstrinnene, siden svært få har fullført embetseksamen så tidlig som i alder 23/25 år.

Inntekt og sosialhjelp måles også på slutten av perioden, inntekt ved gjennomsnittet for de to siste årene, og sosialhjelp over de fem siste årene. Inntekten er inndelt i desiler, hvor det i analysen fokuseres spesielt på øverste og nederste desil innenfor årskullene vi ser på. Sosialhjelpsindikatoren er laget slik at vi skiller de som aldri har hatt sosialhjelp fra de som har hatt det i to eller flere av de fem siste årene. De som har hatt sosialhjelp kun ett år holdes utenfor, siden de representerer grensetilfeller som det ikke er så lett å tolke.

Kapittel 10.5 inneholder en liten undersøkelse av i hvilken grad ungdom i Oslo indre øst som er enda yngre enn de vi følger i kapittel 10.3, fullfører videre-gående skole. Her ser vi på årskull som ved utgangen av de to periodene var i alder 20-22 år. Siste under-kapittel gir en analyse av hvordan Oslo indre øst rekrutterer barnefamilier. Her ser vi spesielt på kvinnene i fasen 25-35 år, og som har eller får barn i Oslo indre øst. Vi altså ser på mødrenes flyttetendenser

og flyttetidspunkter i lys av både morens og eldste barns alder.

10.1.2. Flyttegrupper og flyttestrømmer – begreper og størrelser

Når vi studerer flytting over livsløpet, opererer vi med en del begreper som krever presisering, til tross for at de består av ord som inngår i dagligtalen og dermed også har en umiddelbar tolkning. Vi går først gjennom begrepsbruken i sin mest detaljerte form (Sørli 2003), og så tilpasser vi den for vår bruk etterpå.

Første sett av begreper gjelder de som bodde i Oslo indre øst ved begynnelsen av fasen. Siden en åtte-årsfase per definisjon gjennomleves over en åtteårsperiode, brukes begrepene fase og periode om hver-andre i teksten. Det ligger likevel en vesensforskjell til grunn, ved at vi sier periode når det er selve tids-rommet vi sikter til, mens vi sier fase når det er for-løpet gjennom den aktuelle delen av livsløpet som menes. Ved slutten av fasen og perioden vil befolk-ningen som bodde der i utgangspunktet (når vi holder de som dør utenfor) befinne seg i en av de følgende kategorier:

- Bofaste: personer som ikke har flyttet fra bysonen i løpet av aldersfasen
- Internflyttere: personer som har flyttet mellom to bydeler i Oslo indre øst
- Tilbakeflyttere: personer som har vært utenfor og kommet tilbake til Oslo indre øst
- Fraflyttede: personer som innen slutten av fasen hadde flyttet fra Oslo indre øst

I løpet av perioden kommer det mange nyinnflyttere utenfra. Disse fordeler seg ved slutten av perioden i to grupper, enten bodde de fortsatt i Oslo indre øst eller de hadde flyttet ut igjen. Nyinnflytterne som kommer i løpet av fasen fordeler seg altså på to grupper ved endt periode:

- Tilflyttere som hadde flyttet inn og var blitt boende i Oslo indre øst
- Videreflyttere som hadde flyttet inn og ut igjen av Oslo indre øst i løpet av fasen

Tilflytterne som var blitt boende erstattet de fraflyttede som hadde forlatt Oslo indre øst i løpet av de åtte årene. Vi får dermed et mål for vekst eller tilbakegang knyttet til utviklingen gjennom fasen. Differansen mellom tilflyttere og fraflyttede i løpet av aldersfasen er et rendyrket mål for om bosettingen i det lange løp (for årskullene over livsløpet) opprettholdes.

Disse begrepene definerer som sagt grupper etter flyttebakgrunn på en nokså detaljert måte. I dette prosjektet ser vi det ikke som viktig å skille mellom "ekte" bofaste (de som aldri har flyttet), internflyttere og tilbakeflyttere. Disse tre gruppene bodde der både ved begynnelsen og slutten av fasen, og utgjør altså den opprinnelige kjernen i befolkningen. Vi kan også

kalle denne gruppen for lokalbefolkningen i åtteårs-perspektivet. Størrelsen av denne gruppen i forhold til tilflyttergruppen sier noe om stabiliteten i bysonen. Omfanget av videreflytting i forhold til hvor mange av nyinnflytterne som blir boende, forteller noe om omskifteligheten.

Vi finner det litt søkt å kalle den stabile kjernen i Oslo indre øst for lokalbefolkningen. Spesielt lite naturlig er det for den fasen som begynner i 25-27 årsalderen. Mange tilflyttere er da kommet allerede. Det passer derfor bedre å kalle de som bodde i Oslo indre øst både ved begynnelsen og slutten av en slik fase for bofaste i bysonen gjennom fasen, og vi opererer dermed med følgende begreper i vår analyse:

- Bofaste: personer som bodde i Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av fasen
- Fraflyttede: personer som hadde flyttet ut av Oslo indre øst
- Tilflyttere: personer som hadde flyttet til Oslo indre øst utenfra
- Videreflyttere: personer som hadde flyttet inn og ut igjen (gjennom) Oslo indre øst

Dette betyr at alle personene vi i det detaljerte begrepsapparatet kaller bofaste, tilbakeflyttere og internflyttere i Oslo indre øst, her blir omtalt som bofaste. Dette er altså de som er igjen av den opprinnelige befolkningen ved utgangen av en periode, og som tabell 10.1.1 viser utgjør et klart mindretall.

Tabell 10.1.1. Antall personer på landsbasis og i de ulike flyttegruppene i undersøkelsen. Prosjenter målt i forhold til kullstørrelsen ved begynnelsen av hver periode¹

	1989-1997	1995-2003
15-25 år		
Kohortenes størrelse på landsbasis	192 168	166 896
Andel innom Oslo indre øst	5,0 %	5,3 %
Antall bofaste	618 (56%)	600 (48%)
Antall fraflyttede	481 (44%)	659 (52%)
Antall tilflyttere	5 368 (488%)	4 678 (372%)
Antall videreflyttere	3 125 (284%)	2 974 (236%)
25-35 år		
Kohortenes størrelse på landsbasis	198 103	213 002
Andel innom Oslo indre øst	7,2 %	8,5 %
Antall bofaste	1 743 (28%)	1 831 (26%)
Antall fraflyttede	4 375 (72%)	5 108 (74%)
Antall tilflyttere	4 062 (66%)	5 158 (74%)
Antall videreflyttere	4 114 (67%)	6 078 (88%)

¹Merke: De bofaste og de fraflyttede summerer seg alltid til 100 (lik kullstørrelsen ved start). Summen av tilflyttere og videreflyttere er et mål på hvor mange som i løpet av perioden meldte flytting til Oslo indre øst, i forhold til tallet på personer ved begynnelsen. Forskjellen mellom tilflytterne og de fraflyttede er et uttrykk for tap/gevinst som følge av flyttingene gjennom aldersfasen.

Tabell 10.1.1 gir en oversikt over størrelsen på treårskullene som er undersøkt, og deres flytteeaktivitet i Oslo indre øst i de to periodene 1989-1997 og 1995-2003. Det demonstreres at bysonen i økende grad fungerer som en arena for den norske befolkningen i sentrale

faser av livet i ung voksenalder. Hele 8,5 % av kullene i landet født 1968-70, var i kortere eller lenger tid registrert bosatt i Oslo indre øst i perioden 1995 – 2003. Når tallene for tilflytting og videreflytting for de yngste er lavere i siste periode enn i første, er årsaken at kullene født 1978-80 er mindre (13 %) enn kullene født 1972-74. Andelen innom bysonen økte også i den yngste fasen, men ikke så mye som for dem som etablerte seg. Ved slutten av yngste fase utgjorde den bofaste kjernen kun 10-11 prosent av befolkningen. Tilflyttingen førte til at bosettingen ble mangedoblet i denne fasen.

I familiefasen balanseres tilflytting og fraflytting, men alt i alt er flere innom Oslo indre øst i denne fasen. Spesielt er det mange flere videreflyttere, og det har vært en sterk økning både i permanent tilflytting og i gjennomtrekket fra første til annen periode. I perioden 1989-1997 var det 8176 som meldte flytting til Oslo indre øst, hvorav halvparten ble boende. I perioden 1995-2003 hadde tallet på innmeldinger økt til 11226, hvorav litt under halvparten hadde blitt boende.

10.1.3. Hvor kommer de fra og hvor flytter de hen?

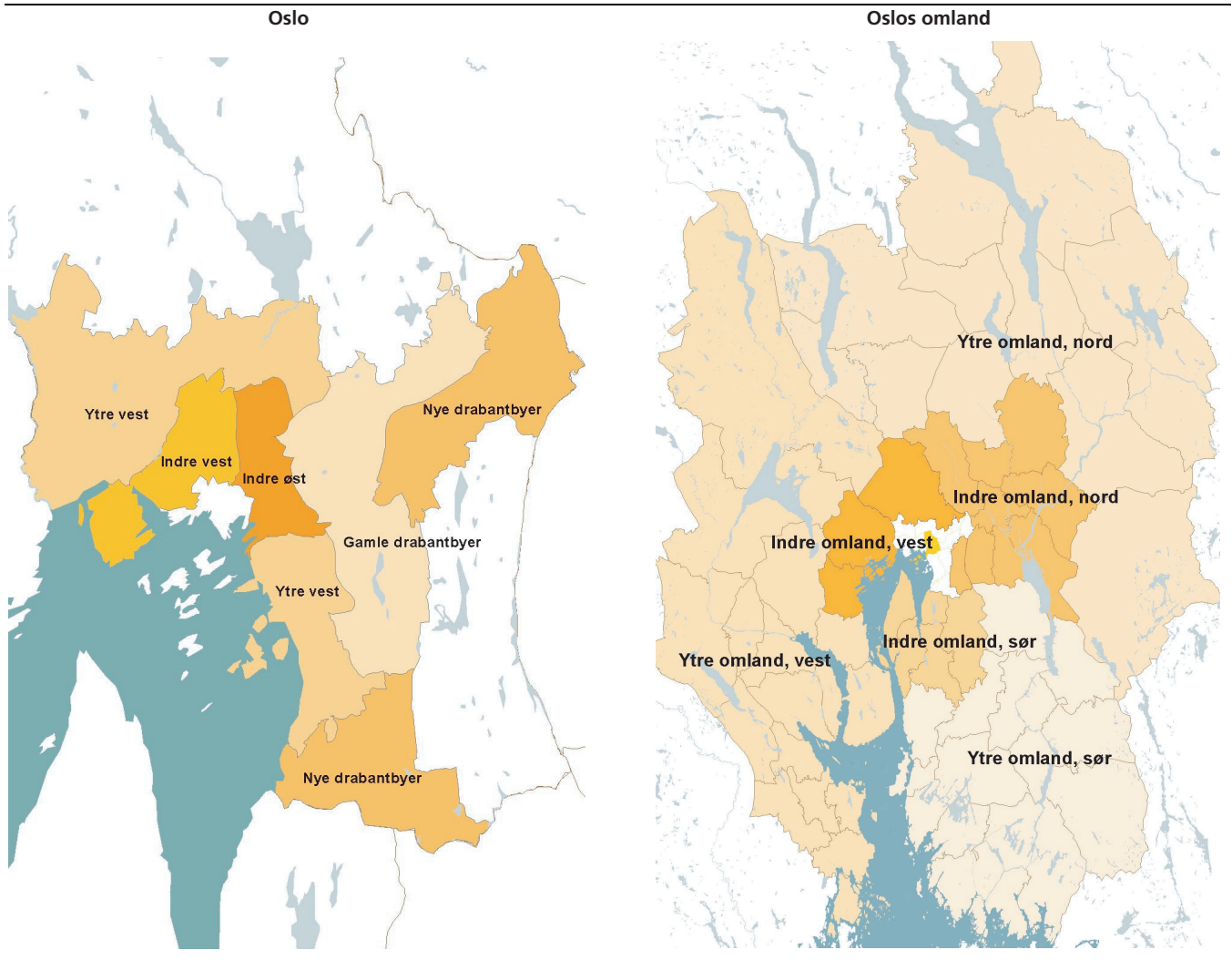
En egen del av flytteanalysene består i å se på hvor tilflytterne til Oslo indre kom fra, det vil si bodde da de var i 15-årsalderen (første fase) og i 25-årsalderen (annen fase). Fraflyttingsstedet i første fase viser i stor grad til hvor tilflytterne har vokst opp. Tilflyttingsstedet i annen fase forteller i hovedsak noe om hvor folk som har vært innom Oslo indre øst velger å bosette seg når de etablerer seg.

Oslo er inndelt i fire soner utenom Oslo indre øst, (jf. kapittel 1) nemlig Oslo indre vest, villastrøkene i Oslo ytre vest og Nordstrand, og en fordeling av øvrige bydeler på gamle og nye drabantbyer (se kartet til venstre). Omlandet til Oslo er representert i seks soner, et indre og et ytre omland i tre retninger - vest, nord og sør (kartet til høyre). I tillegg til disse sonene ser vi på til- og fraflytting fra landet ellers og fra utlandet.

10.1.4 Kjønnforskjeller

Det er alle steder store forskjeller i flyttemønsteret for kvinner og menn. To hovedtrekk gjør seg gjeldende, det er alt i alt flere kvinner som på varig basis flytter, og kvinnene er gjennomgående noen år yngre enn mennene når de gjør det. Det siste fører til at når kvinnene kommer opp mot 30-årsalderen er en større del av flytteprosessene gjort, og videre oppover i livsløpet begynner mennene å dominere flyttestrømmene. Den markante faseforskjellen i kvinners og menns flyttemønster reflekterer i overveiende grad aldersforskjellen på kvinner og menn som er i par. Grunnen til at flere kvinner enn menn skifter bosted på varig basis skyldes at kvinner i større grad enn omvendt flytter til mannens hjemsted ved pardannelsen. Blant enslige flytter imidlertid menn mest.

Figur 10.1.1. Fem soner i Oslo og seks soner i Oslos omland



Fasen fra 15 til 25 år er av disse grunner mest preget av utakten mellom kjønnene, gjennom fasen 25-35 år utjevnes forskjellene igjen et stykke på vei. Av denne grunn skiller vi mellom kjønn i omtalen av flytteprosessene for totalbefolkningen, og i kapittel 10.3 om flytting og levekår gjennom ungdomsfasen (15-25 år). I kapittel 10.4 som tar for seg etableringsfasen (25-35 år), betraktes begge kjønn under ett. I begge disse kapitlene settes søkelyset på utdanningsrekruttering, bruk av sosialhjelp og utenlandsk bakgrunn. I den siste fasen sees det også på fordeling av inntekt.

10.2. Flyttemønstre i to aldersfaser 15-25 og 25-35 år

For befolkningen som helhet ser vi først på størrelsesforhold og forløpet gjennom aldersfasene i de to periodene. Deretter ser vi på hvor tilflytterne kom fra og hvor de som flyttet ut bosatte seg. Til slutt ser på hva som karakteriserer befolkningen ved slutten av de to periodene, i lys av stabilitet og omskiftelighet.

10.2.1. Forløpet gjennom fasene - og ulikhetene ved periodene

Figur 10.2.1 viser forløpet av befolkningsveksten gjennom aldersfasene i de to periodene. Flytteaktiviteten gjennom de to aldersfasene forløp svært ulikt. Det bodde relativt få 15/17-åringer i Oslo indre øst ved begynnelsen av de to periodene, og det var bare en liten økning på disse trinnene fra 1989 til 1995, henholdsvis 1 099 og 1 259 personer (summen av bofaste og fraflyttede i tabell 10.1.1). Gjennom fasen fram mot 25-årsalderen ble folketallet i denne alderen mangedoblet. Ved slutten av første periode bodde det 5 986 personer i alder 23-25 år i bydelen, ved slutten av annen periode var det 5 278 (summen av bofaste og tilflyttere i tabell 10.1.1). Det er flere kvinner enn menn innom bydelen i den yngre aldersfasen, i tråd med hvordan faseforskjellene vanligvis er (Juvkam og Sørlie 2000). Lavere tall i 2003 enn i 1997 reflekterer akkurat nedgangen i kullstørrelse. Andelen av befolkningen i landet som bodde i Oslo indre øst da de var i alder 23/25 år, var i begge perioder 3,2 prosent.

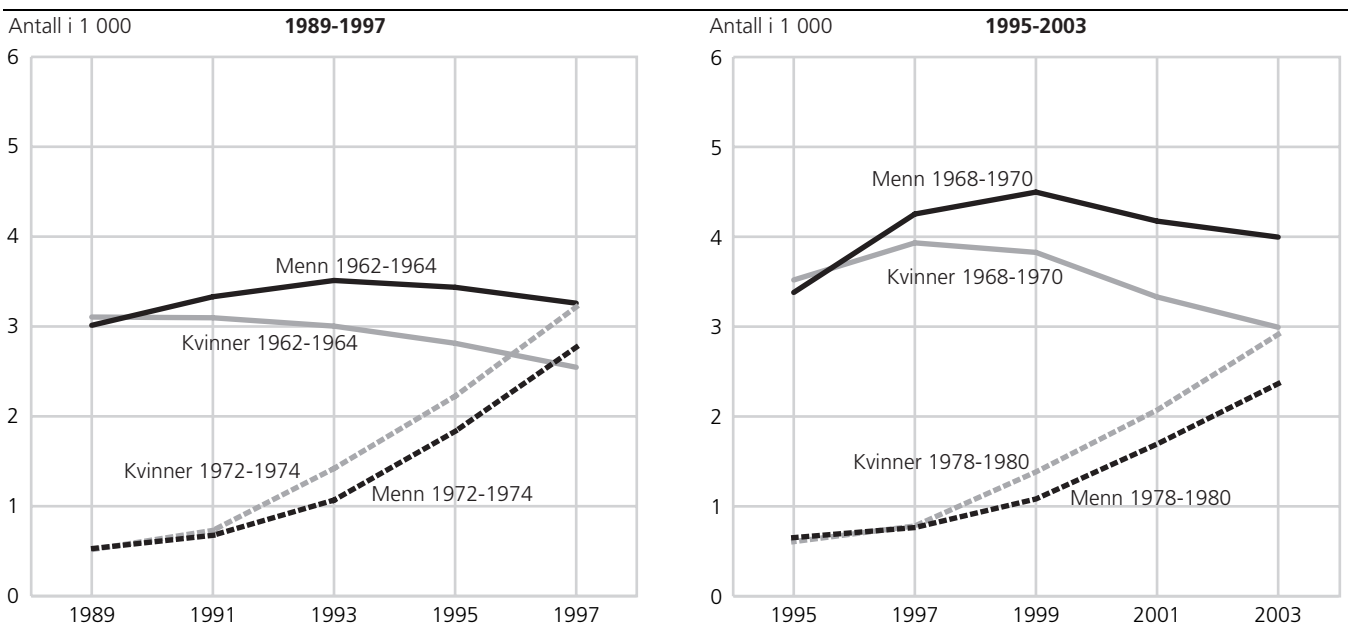
Forløpet for utviklingen gjennom aldersfasen fra 25 til 35 år er helt annerledes. Her begynner prosessen i begge perioder med de mange som bor i bydelen da de var midt i 20-årene (henholdsvis 6 118 og 6 939 personer i 1989 og 1995). Folketallet snur fra en nedgang på 5 prosent til en vekst på 1 prosent fra den ene åtteårsperioden til den neste. En større andel av befolkningen i landet var også innom Oslo indre øst i den andre perioden. Andelen som bodde eller hadde bodd i Oslo indre øst økte fra 7,2 til 8,5 prosent. Tallet på videreflyttere økte med nær 50 prosent (fra 4114 til 6078 personer).

I første periode økte tilflyttingen gjennom 15-25 årsfasen kontinuerlig over åtteårsperioden, og det flyttet inn flere kvinner enn menn. Gjennom 25-35 årsfasen holdt folketallet seg mer stabilt, tilflyttingen dominerer litt for menn, mens flyttingen ut av bydelene dominerer for kvinner. Dette reflekterer at kvinner har en annen aldersfasing av flyttemønsteret enn menn, de flytter tidligere hjemmefra og etablerer seg også tidligere i livet med familie. Fra 30-årsalderen begynner mennene å dominere i flyttemønsteret, kvinnene er da i større grad ferdig med å etablere seg. Rundt 30-årsalderen er det normalt at videreflyttingen ut av de mest sentrale strøk dominerer. I første periode kommer vendepunktet for de eldste treårskullene for mennene i 30-årsalderen og for kvinnene helt i

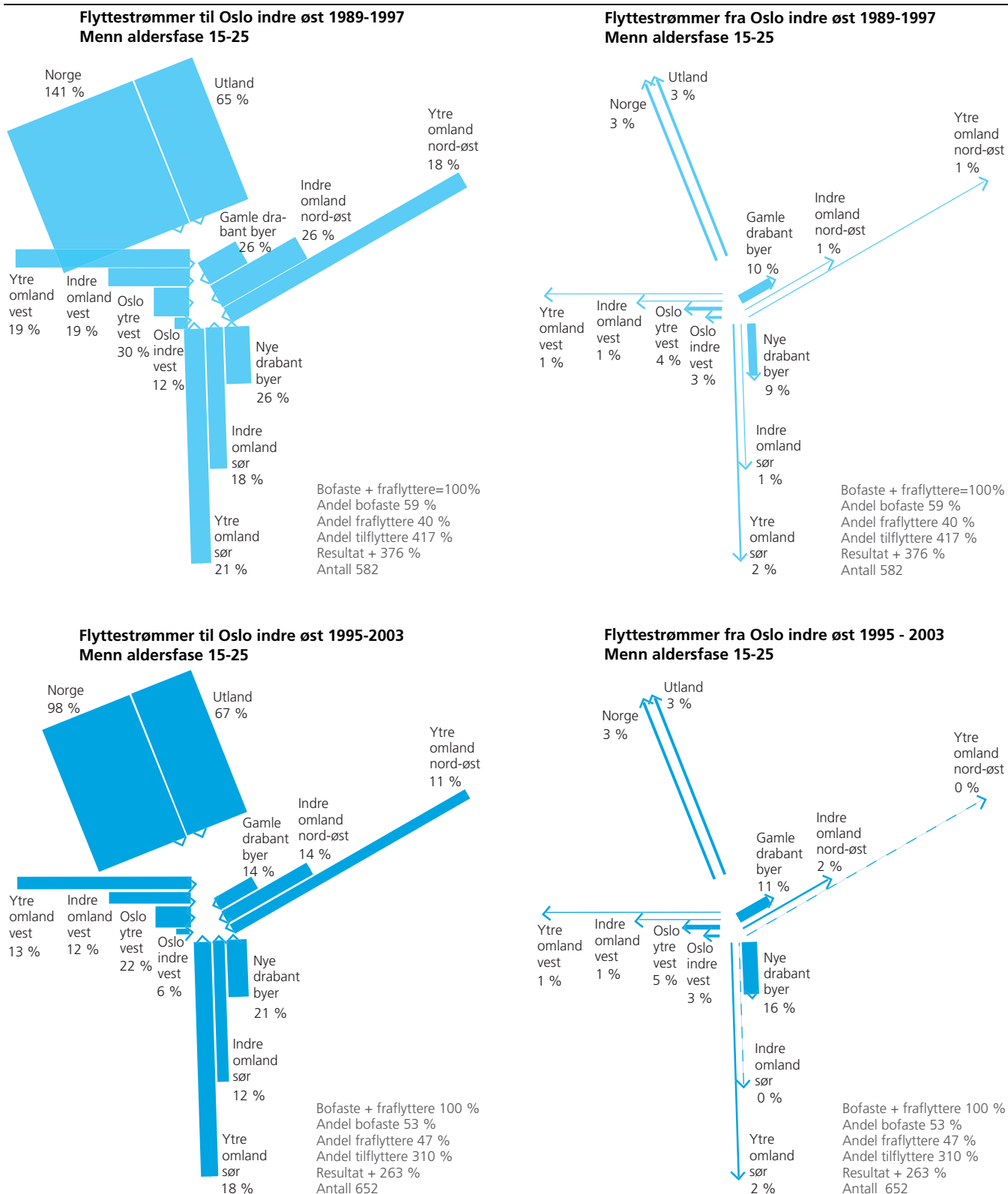
begynnelsen av denne fasen, i annen periode kommer vendepunktet senere, i 32-årsalderen for menn og 28-årsalderen for kvinner. Det tar altså lenger tid i den siste perioden før videreflyttingen ut av bydelen blir dominerende. Dette er i tråd med trender som viser at familieetablering og fødsler skyves stadig utover i livsløpet.

Perioden 1989-1997 har normale forløp for begge aldersfasene, sett i forhold til tilsvarende analyser på kommunenivå (Juvkam og Sørli 2000). I perioden 1995-2003 er forløpene også som forventet, men med noe sterkere utslag for tilflyttingen gjennom fasen 25-35 år. At årskullene som har gjennomløpt fasen 15-25 år er mindre enn i perioden før, forklarer at det blir færre beboere i den andre perioden (jf. kapittel 10.1). Figuren viser også at det er langt flere i fasen 25-35 år som er innom Oslo indre øst i den siste perioden. Dette kan bare i liten grad forklares med at disse kullene er større enn de foregående. Det har vært en reell vekst i tallet på personer som har vært innom Oslo indre øst. De som i størst grad forlot Oslo indre øst i siste halvdel av fasen 25-35 år i den andre perioden, var tilflyttere fra de nærmeste omlandene rundt Oslo. Mens nærmere en tredel av tilflytterne totalt hadde flyttet videre innen utgangen av 2003, gjaldt dette omtrent halvparten av innflytterne fra omlandet til Oslo. Mange av disse flyttet tilbake til kommunen de kom fra.

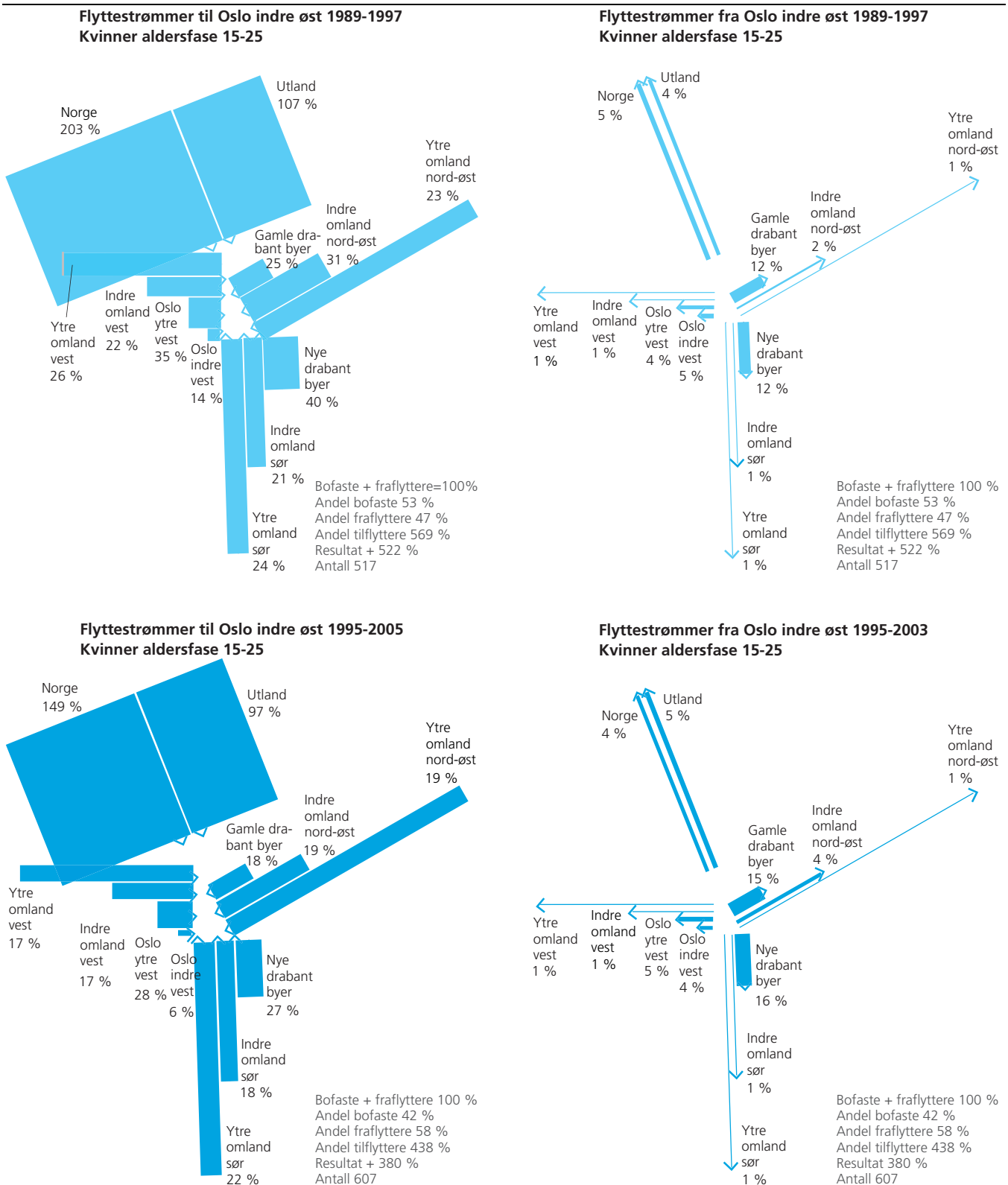
Figur 10.2.1. Utviklingen gjennom de to periodene i antall personer som bodde i Oslo indre øst. Fire treårskull fulgt gjennom åtteårige aldersfaser



Figur 10.2.2. Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Menn fulgt gjennom fasen 15/17-23/25 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003



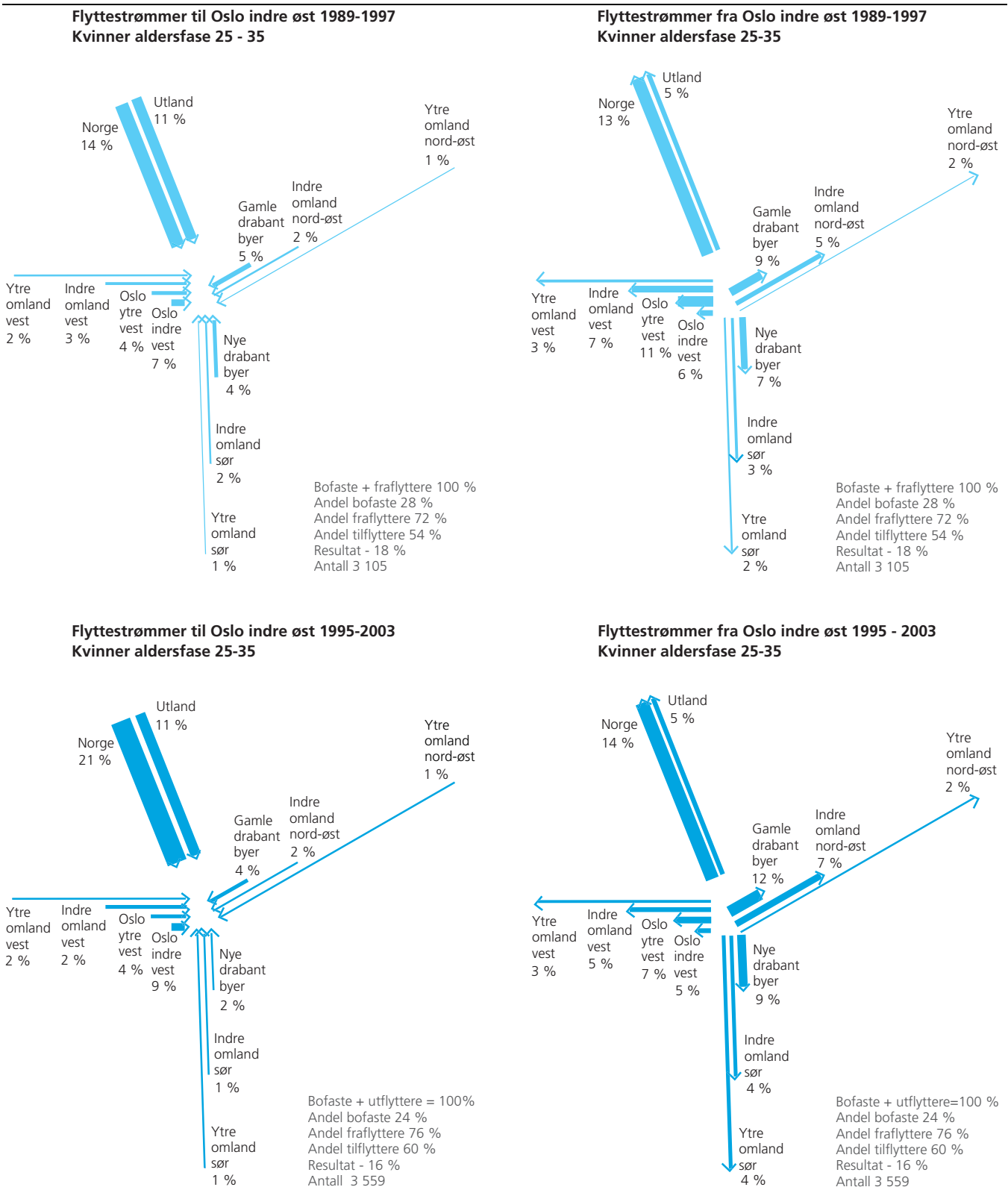
Figur 10.2.3. Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Kvinner fulgt gjennom fasen 15/17-23/25 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003



Figur 10.2.4. Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Menn fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003



Figur 10.2.5. Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Kvinner fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003



10.2.2. Flyttestrømmene på varig basis - hvor kommer de fra og hvor går de hen?

Figurene 10.2.2-10.2.5 viser størrelsen på flyttestrømmene i ulike retninger inn og ut av Oslo indre øst. Til venstre på hver figur vises hvor tilflytterne kom fra, og hvor mange det var av dem, målt i forhold til

kullstørrelsen ved inngangen til perioden. Til høyre vises hvor de fraflyttede bosatte seg, målt på samme måten. Tap og gevinst i forhold til de øvrige regionene gjennom åtteårsperiodene kan beregnes ved å ta differansen mellom tall i figurens venstre og høyre del.

Hver enkeltfigur (som det er fire av på hver side) gir nede til høyre en oversikt over andelen bofaste og fraflyttede (sum lik 100 prosent), samt hvor mange tilflyttere som erstatter de fraflyttede i løpet av perioden. Også hvor mye befolkningen har vokst eller gått tilbake kommer fram. Nederst i oppstillingene vises hvor mange som bodde i Oslo indre øst ved begynnelsen av den aktuelle perioden¹²⁶. Videreflytterne, dvs. de som *både* flyttet inn og ut av bydelen i løpet av perioden, er ikke med i figuren ettersom de bodde utenfor Oslo indre øst på begge tidspunkter. Figur 10.2.2 og 10.2.3 viser størrelsen på strømmene i de ulike flytteretningene for henholdsvis menn og kvinner gjennom den første fasen. Øvre del av figuren viser mønsteret for første periode, nedre del for annen periode. Tilsvarende viser figur 10.2.4 og 10.2.5 det samme for flyttingen gjennom den andre fasen.

Mønstrene som oppstår gir et inntrykk av sentralisering. Som allerede kommentert er flyttemønsteret gjennom den yngre aldersfasen sterkt dominert av innflytting, men det er en del utflytting også i denne fasen og da særlig til drabantbyene. For den eldre aldersfasen er det flere som kommer inn fra andre deler av landet eller fra utlandet enn som flytter ut dit (figur 10.2.2-10.2.5).

Vi konsentrerer oss om den yngste fasen først, og setter hovedfokus på forskjellene fra første til andre periode (figur 10.2.2 og 10.2.3). Først minner vi om at det kom færre i løpet av fasen som ble boende i andre periode enn i første. Tilflyttingen fra Norge utenom Oslo-regionen er svært høy og, som for totalen, lavere i andre periode enn i første. I første periode utgjorde tilstrømningen fra landet ellers henholdsvis 141 og 203 prosent av kullstørrelsen ved start. Det kom med andre ord dobbelt så mange unge kvinner inn til indre Oslo øst fra landet utenom Oslo-regionen og ble boende til de var i 23/25-årsalderen, enn det bodde jenter fra de samme kullene der i 15/17-årsalderen. I den andre perioden var tilstrømningen sunket til henholdsvis 98 og 149 prosent, men altså fortsatt slik at det innen utløpet av 2003 var kommet mange flere tilflyttere som ble boende fra landet utenom Oslo-regionen, enn det bodde 15/17-åringer fra de samme årskullene i bydelen i 1995. Disse enormt høye tallene, og deres dominans på figurene, taler egentlig for seg selv. Oslo indre øst er arena for svært mange unge.

Også fra utlandet kommer det mange, spesielt mange kvinner. En stor del av disse er skandinaviske. Det har ikke vært noen særlig endring i andelen som kommer fra utlandet fra den ene perioden til den andre, og det er kun tilstrømningen fra utlandet som ikke har gått ned. Denne strømmen påvirkes ikke av de norske

kullstørrelsene, og dermed har innslaget av innvandrere i tilflyttingen økt fra første til andre periode.

Fra de ulike deler av Oslo-regionen har andelen også blitt mindre, spesielt gjelder det tilflyttingen fra de andre delene av Oslo. Også fra de ytre omlandene i nord og vest er det markerte fall, det er bare tilstrømningen fra omlandet i sør som ikke har gått vesentlig ned.

I forhold til tilflyttingen er fraflyttingen naturligvis liten fra Oslo indre øst i denne fasen. Likevel, tabell 10.1.1 viser at henholdsvis 44 og 52 prosent av de som bodde der som 15/17-åringer hadde flyttet ved utgangen av aldersfasen i løpet av de to periodene. Økningen i fraflyttingen retter seg i stor grad mot drabantbyene. Økningen var sterkest for kvinner i de nye drabantbyene (fra 9 til 16 prosent). Det er også en økning i tallet på unge kvinner som flytter til indre omland mot nord (Romerike). De andre sonene mottar kun noen få prosent, og verken til utlandet eller landet utenom Oslo er det så mange som flytter i denne aldersfasen. Det er ingen økning i flyttingen ut av Oslo-regionen totalt (Oslo og omland).

Ser vi på den eldre aldersfasen og på forskjellene mellom de to periodene, er som nevnt balansen mellom til- og fraflytting mye jevnere (figur 10.2.4-10.2.5). I begge periodene er det mennene som står for veksten i befolkningen og kvinnene som står for tapet. Tilstrømningen øker også kraftig fra den ene perioden til den andre, mest for menn med en økning på hele 10 prosent. Hele økningen kan lokaliseres til strømmen fra landet utenom Oslo-regionen (økning fra 23 til 33 %, 10.2. 4).

Tilstrømningen fra resten av landet og utlandet, er i begge periodene større enn fraflyttingen. Flyttegevinsten i forhold til landet ellers har forsterket seg merkbart i den siste perioden. Mens tilstrømningen fra landet ellers og utlandet altså økte kraftig, skjedde det en reduksjon i andelen som flyttet i motsatt retning. Blant kvinner er utflyttingen fra Oslo indre øst nærmest stabil, mens det er en økning for menn. I stedet for å flytte tilbake til opprinnelsessteder utenfor Oslo-regionen er det dermed en tendens til at utflytterne i stor grad fordeler seg i Oslo og nærmeste omland, dvs. Oslos bolig- og arbeidsmarkedsområde. Sammen med den lave andelen bofaste, bidrar dette til å underbygge det Hagen m.fl. konkluderte med i sin rapport fra 1994¹²⁷, nemlig at indre by fungerer som en slags transitthavn for unge voksne som blir boende i Oslo-regionen. De bor i Oslo indre øst mens de studerer eller er nye på arbeidsmarkedet, men flytter ut, ofte i samme arbeidsmarked, når de etablerer seg med familie. Av kvinnene som bodde i Oslo i 1995 og hadde barn i Oslo indre øst, hadde nærmere 90 prosent

¹²⁶ Dvs. summen av bofaste og fraflyttede. Summen av bofaste og innflyttere ville gitt hvor mange som bodde der ved slutten av perioden.

¹²⁷ Hagen m.fl. (1994)

flyttet ut ved utgangen av perioden (kapittel 10.6). Vi har altså funnet at fenomenet gjelder fortsatt, og at flyttingen fra indre by til andre deler av Oslo-regionen har forsterket seg fra 1997 til 2003.

I Oslo og Oslos omland ser vi en klar vridning i mennenes flyttemønstre fra den ene perioden til den andre i retning av redusert flytteaktivitet mellom Oslo indre øst og områdene i vest, og en økt flytteaktivitet mellom Oslo indre øst og områdene i nord. I tillegg flyttet flere av mennene til de nye drabantbyene (økning fra 6 til 9 %). For kvinnene var det en liten vekst i andelen kvinner som kom inn fra indre vest (fra 7 til 9 %), og en reduksjon i andelen som kom fra drabantbyene samlet (fra 9 til 6 %). Når kvinner forlot Oslo indre øst i den første perioden, dro de i stor grad vestover og til villastrøkene, mens de i den senere perioden fordelte seg jevnere i regionen, og i større grad flyttet til drabantbyene og til indre omland i nord og sør. Dette reflekterer sannsynligvis større press på boligmarkedet med høyere priser i denne perioden, men en del av årsaken kan også være endrede preferanser.

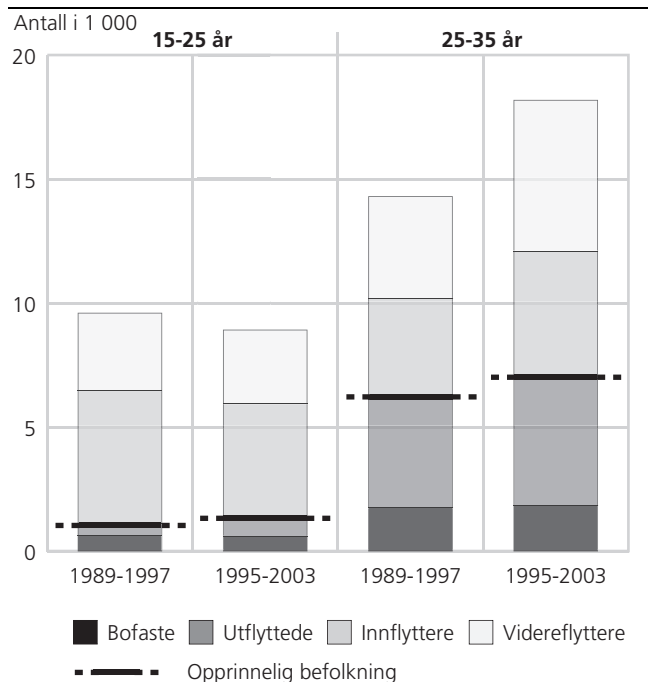
10.2.3. Stabilitet og omskiftelighet

Det har vært en svært stor utskifting av personer gjennom begge aldersfasene i Oslo indre øst i begge de to periodene. Figur 10.2.6 gir en illustrasjon av størrelsesforholdene mellom de fire gruppene, målt i tusen personer. De bofaste gjennom begge faser og i begge perioder utgjør bare en brøkdel av størrelsen på tilflytterne og videreflytterne. Gjennom fasen 25-35 år utgjør de også kun en liten del i forhold til de utflyttede.

Befolkningen ved inngangen til fasene er i praksis skiftet helt ut. Av de få tenåringer som bodde i Oslo indre øst ved begynnelsen av fasen 15-25, flyttet 44 prosent ut innen 1997, og 52 prosent i andre periode. Samtidig var det en stor tilflytting, som mangedoblet folketallet. Legger vi også til de som var innom, altså videreflytterne, blir resultatet en omskiftelighet uten like i begge perioder. At færre personer i aldersfasen 15-25 var innom området i den andre perioden skyldes i all hovedsak mindre innflytting, og ikke utflytting eller videreflytting. Dette kan i sin helhet forklares ved at årskullene født 1978-80 er mindre enn kullene født 1972-74.

Ved inngangen til fasen 25-35 år var den opprinnelige befolkningen mye større, grunnet tilflyttingen før fylte 25 år, og mange av disse, nesten tre av fire, flyttet ut i løpet av fasen. I den første perioden ble de ikke erstattet av like mange innflyttere, mens i den andre kom inn- og utflytting i balanse.

Figur 10.2.6. Illustrasjon av størrelsesforholdet mellom de ulike flyttestrømmene i periodene 1989-1997 og 1995-2003 inn og ut av Oslo indre øst i aldersfasene 15-25 og 25-35 år



Lav stabilitet i befolkningen gjennom en slik aldersfase oppstår på to måter. Det ene er at mange av de opprinnelige beboerne skiftes ut, det andre er at svært mange er innom for et kortere tidsrom. Den store mengden videreflyttere representerer altså også et mål på befolkningsstabiliteten gjennom aldersfasene. Andelen videreflyttere blant de unge årskullene var lavere i den andre enn i den første perioden. Det betyr at en større andel av dem som flyttet inn ble boende, i hvertfall til de ble 25 år. For aldersfasen 25-35 år er bildet omvendt. Alt i alt var det flere videreflyttere innom Oslo indre øst, og det var også klart flere videreflyttere enn tilflyttere i den perioden. I første periode var det omtrent like mange videreflyttere som tilflyttere.

Stabiliteten i befolkningen er altså svært lav, nærmest fraværende. Utskiftingen av den opprinnelige befolkningen og antallet som er innom for et kortere tidsrom er i begge periodene stor. Stabiliteten gjennom fasen 25-35 år reduseres også fra den ene til den andre perioden.

Figuren viser at litt færre personer alt i alt for kortere eller lengre tid bodde i Oslo indre øst gjennom fasen 15-25 år i andre periode, mens flytteprosessen gjennom fasen 25-35 år helt klart ga omvendt resultat. Bortsett fra at det er små årskull som kommer inn i fasen 15-25 i annen periode, reflekterer dette også at ungdomsfasen forlenges og at folk i siste periode oppholder seg lenger i byen generelt, og i Oslo indre øst spesielt. Flere har altså brukt Oslo indre øst som arena i etableringsfasen. I de neste kapitlene skal vi se at de som gjør dette, og da spesielt tilflytterne, i andre periode i større grad enn i første representerer et vanlig utsnitt av befolkningen i landet.

10.3. Flytting og levekår i ungdomsfasen – fra 15 til 25 år

I dette kapitlet ser vi nærmere på et par levekårsindikatorer for de to treårskullene født 1972-74 og 1978-80. Vi følger dem fra de er 15-25 år i de to periodene 1989-1997 og 1995-2003. Vi ser først på utdanningsnivå, og deretter på bruk av sosialhjelp. På siste punkt skiller vi mellom personer med vestlig og ikke-vestlig opprinnelse.

10.3.1. Rekruttering til utdanning og vridning i utdanningsnivået gjennom flytting

Tabellene 10.3.1 og 10.3.2 viser koblingen mellom befolkningsutviklingen og utdanningsnivået ved slutten av aldersfasen for henholdsvis menn og kvinner i de to periodene. Det er få som har fullført en lengre høyere utdanning allerede ved 23/25-årsalderen, derfor betrakter vi de som har utdanning utover videregående skole som en gruppe.

Først litt om utflytting: Av de få tenåringene som bodde i Oslo indre øst ved begynnelsen av fasen, hadde 41 prosent av guttene og 47 prosent av jentene flyttet ut i den første perioden. I den andre perioden hadde fraflyttingen økt til 47 og 58 prosent. Jo mer skolegang og utdanning ungdommene hadde tatt, jo mindre var sjansen for at de skulle flytte. Unntaket er kvinner med niårig skole i første periode. Det viser seg at det i størst grad er ungdom med ikke-vestlig bakgrunn som står for økningen i fraflytting. Høyere konjunkturer og sterkere vekst i boligprisene enn det har vært andre steder, er en del av forklaringen. Tre firedeler av ikke-vestliges økte flytting går til de nye drabantbyene. Økningen i fraflytting er sterkest for de med minst og de med mest utdanning. Kvinner med kort

videregående og menn med lang videregående utdanning øker minst. Dette er vanlig, og reflekterer generelt lav flytteeatferd blant personer med yrkesutdanning. I dette tilfellet er det altså unge med yrkesutdanning som ser ut til å ha latt seg påvirke minst av de endrede konjunkturer og boligprisutviklingen.

Selv om nesten halvparten av tenåringene i Oslo indre øst hadde flyttet innen de ble 23/25 år, betyr dette lite eller ingenting for befolkningsutviklingen. Tilflytting og videreflytting dominerer utviklingen kraftig. I første periode kom drøyt fire ganger så mange menn som det bodde 15-årige gutter inn i området og ble boende. I tillegg kom drøyt dobbelt så mange innom og flyttet videre – altså kom det til sammen seks ganger så mange inn i løpet av perioden som det var unggutter i området i utgangspunktet.

Aller sterkere er tilflyttingen for de høyt utdannede. Av de med utdanning utover videregående skole kom det hele 9,5 ganger så mange og ble boende. I tillegg var nær tre ganger så mange innom. Når vi trekker fra de med høyere utdanning som flyttet ut, kom veksten i menn med høy utdanning opp i mer enn en 8-dobling. I den andre perioden er tilflyttingen noe lavere, men fortsatt helt dominerende for utviklingen: Det kom drøyt tre ganger så mange tilflyttere inn og ble boende, og nær dobbelt så mange menn kom innom og flyttet videre. Også i denne perioden var tilflyttingen og gevinsten klart sterkere for de med høy utdanning, med en økning fra 49 til 404 menn. Den noe svakere tilveksten i annen periode skyldes at årskullene født 1978-80 er mindre enn de som ble født i 1972-74.

Tabell 10.3.1. Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 15/17 år til 23/25 år. Menn født 1972-74 fulgt i perioden 1989-1997, og menn født 1978-80 fulgt i perioden 1995-2003. Utdanning ved utgangen av aldersfasen

	Antall personer ved periodens start	Andel i prosent				Antall personer ved periodens slutt
		Bofaste	Fraflyttere	Tilflyttere	Videreflyttere	
1989-1997						
Totalt	582	59	41	416	211	2 769
Grunnskole/uregistrert	182	58	42	264	165	586
Kort videregående	110	58	42	267	212	358
Lang videregående	213	57	43	429	220	1 035
Høy utdanning	77	71	29	955	292	790
1995-2003						
Totalt	652	53	47	310	189	2 365
Grunnskole/uregistrert	114	47	53	384	375	492
Kort videregående	214	51	49	151	127	434
Lang videregående	275	55	45	321	154	1 035
Høy utdanning	49	61	39	763	229	404

Tabell 10.3.2. Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 15/17 år til 23/25 år. Kvinner født 1972-74 fulgt i perioden 1989-1997, og kvinner født 1978-80 fulgt i perioden 1995-2003. Utdanning ved utgangen av aldersfasen

	Antall personer ved periodens start	Andel i prosent				Antall personer ved periodens slutt
		Bofaste	Fraflyttere	Tilflyttere	Videreflyttere	
1989-1997						
Totalt	517	53	47	569	367	3 217
Grunnskole/uregistrert	143	48	52	454	320	718
Kort videregående	87	43	57	313	338	309
Lang videregående	192	54	46	497	388	1 058
Høy utdanning	95	67	33	1 124	423	1 132
1995-2003						
Totalt	607	42	58	438	287	2 913
Grunnskole/uregistrert	99	34	66	595	522	623
Kort videregående	150	39	61	212	201	376
Lang videregående	282	44	56	346	241	1 099
Høy utdanning	76	51	49	1 021	317	815

Tabell 10.3.3. Utdanningsindekser for befolkningen bosatt i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget av utdanning på hvert trinn i landsbefolkningen = 100. Menn

	Hele Oslo			Oslo indre øst		
	Start	Slutt	Vridning	Start	Slutt	Vridning
1989-1997						
Grunnskole/uregistrert	199	184	-15	378	228	-150
Kort videregående utdanning	98	86	-12	148	100	-48
Lang videregående utdanning	80	76	-4	67	70	+3
Høy utdanning	111	129	+18	54	118	+64
1995-2003						
Grunnskole/uregistrert	179	207	+28	352	245	-107
Kort videregående utdanning	102	84	-18	157	90	-67
Lang videregående utdanning	95	88	-7	75	81	+6
Høy utdanning	91	103	+12	43	101	+58

For kvinner ser vi de samme hovedtrekkene (tabell 10.3.2), bare i enda sterkere grad, fordi jenter i større grad enn gutter flytter mye nettopp i denne aldersfasen. Både tilflyttingen og videreflyttingen er høyere enn for menn, og veksten gjennom aldersfasen blir også høyere, både for kvinnene totalt og på alle utdanningstrinn. Også for kvinner er veksten aller størst på høyeste utdanningstrinn. Det er altså en enorm omskiftelighet av jenter i bysonen gjennom ungdomsfasen på alle utdanningstrinn i begge perioder. Jentene skiftes kort sagt omtrent ut.

Som for gutter gikk tilflyttingen for jenter også litt ned. For begge kjønn er nedgangen i tilflytting kjennetegnet ved at det er nedgang på alle utdanningstrinn unntatt det laveste. Dette gjør at tilflyttingen får et noe mer polarisert mønster etter utdanning, spesielt fordi tilflyttingen på de to mellomnivåene relativt til de andre blir lavere. Økningen på laveste utdanningstrinn skyldes at innslaget av tilflytterne fra utlandet har økt, og at mange av disse enten mangler utdanning eller mangler opplysninger om utdanning.

Vi skal se på i hvilken grad utviklingen kan tolkes som levekårsendring. Tabellene 10.3.3 og 10.3.4 presenterer utdanningsindekser for henholdsvis menn og kvinner. En slik indeks viser andelen i bydelsbefolkningen med en gitt utdanning (innslaget av utdanningen), målt i forhold til andelen i landsbefolkningen for de samme årskullene. Indeksene er målt både for

de som bodde der ved begynnelsen og ved slutten av aldersfasen, og dermed framkommer det også hvor stor vridning flytteprosessene skaper i utdanningsstrukturen i løpet av aldersfasen. Hvis innslaget er som i landsbefolkningen, er indeksen lik 100. Avvik fra 100 måler i prosent over- og underrepresentasjonenes størrelse. Tabellene gir indekser både for Oslo som helhet (til venstre i tabellene), og for Oslo indre øst (til høyre). Utviklingen i Oslo indre øst bør tolkes i lys av tilsvarende utvikling for Oslo som helhet for at vi skal kunne si om det som skjer i området er spesielt i storbyen.

Flytting gjennom ungdomsfasen fører som regel til at utdanningssammensetningen i storbyene vrir mot et polarisert mønster, med overrepresentasjon av de med minst og mest utdanning (Juvkam og Sørli 2000). Dette finner vi bekreftet her, for begge kjønn og begge perioder, og både for byen som helhet og for Oslo indre øst. Bevegelsen mot en polarisert befolkningsstruktur er tydelig i begge perioder i Oslo indre øst. Årsaken til polariseringen er at både høyutdannede og personer uten mye skolegang (riktignok av ulike grunner) i større grad enn andre søker mot storbyene, mens de med midlere utdanning i større grad flytter ut og lokaliserer seg i mer mellomcentrale strøk. Spørsmålet for oss er imidlertid: Kan den styrkede utdanningsutviklingen også tolkes som velferdsøkning - fra første til annen periode?

Tabell 10.3.4. Utdanningsindekser for befolkningen bosatt i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget av utdanning på hvert trinn i landsbefolkningen = 100. Kvinner

	Hele Oslo			Oslo indre øst		
	Start	Slutt	Vridning	Start	Slutt	Vridning
1989-1997						
Grunnskole/uregistrert	186	188	+2	357	225	-132
Kort videregående utdanning	86	71	-15	143	81	-62
Lang videregående utdanning	89	78	-11	81	74	-7
Høy utdanning	100	113	+13	53	105	+52
1995-2003						
Grunnskole/uregistrert	203	207	+4	350	213	-137
Kort videregående utdanning	103	79	-24	161	86	-75
Lang videregående utdanning	96	84	-12	89	78	-11
Høy utdanning	89	100	+11	45	106	+61

Ved første øyekast ser det ut som om utviklingen er blitt svekket for menn i 25-årsalderen, fra første til annen periode. Innslaget på høyeste utdanningstrinn i Oslo indre øst er gått ned med 17 indekspoeng, og er ikke lenger overrepresentert. En del av denne forskjellen var der allerede ved periodenes begynnelse og skyldes at rekrutteringen til høy utdanning blant de som bodde i området som tenåringer fra 1989 til 1995 sank fra indeksnivå 54 til 43. Tilflyttingen løfter andelen betydelig opp, men ikke fullt så mye som i første periode. Av nedgangen på 17 indekspoeng kan dermed 11 poeng tilskrives svekket rekruttering til høyere utdanning blant guttene som vokste opp i Oslo indre øst, og 6 indekspoeng mindre utdanning blant tilflytterne.

Dette er absolutte mål, og tolket som levekårsutvikling er det i så måte negativt. Men hvis vi ser på tilsvarende utvikling for Oslo som helhet, finner vi samme tendens der - og det i enda sterkere grad. Der går innslaget for menn ned fra 129 til 103 indekspoeng, altså 26 poeng. Hele 20 av disse kan tilbakeføres til svekket rekruttering til høy utdanning blant Oslo-guttene (indeksen ned fra 111 til 91). Flyttingene inn og ut av Oslo svekker innslaget med ytterligere 6 poeng – på samme måte som i Oslo indre øst. Relativt til utdanningsutviklingen for Oslo som helhet har dermed utdanningsstrukturen i Oslo indre øst blitt styrket.

Tilsvarende betraktninger for kvinnenes utdanning er enklere. Her er det ingen absolutt tilbakegang å spore i Oslo indre øst, snarere tvert i mot. Riktignok var det en tilsvarende svekkelse i rekrutteringen til høy utdanning som for guttene også blant tenåringsjentene i Oslo indre øst, men for jentene ble denne svekkelsen hentet opp igjen gjennom tilflyttingen. Resultatet ble ved slutten av fasen en indeks på 106 i siste periode, mot 105 i første. For Oslo som helhet er rekrutteringen til utdanning for jenter blitt svekket på samme måten som for gutter, uten at flytteprosessen retter dette opp. Det betyr at mens byen som helhet får svekket sitt utdanningsinnslag av unge kvinner i 25-årsalderen, holder kvinnene Oslo indre øst dette i sjakk gjennom tilflytting. Relativt til Oslo som helhet kan det tolkes som en opplagt levekårsforbedring fra første til annen periode.

Utdanningsprofilen i Oslo indre øst er blitt mer lik profilen for byen som helhet på grunn av flyttingene i annen periode, men det er fortsatt noe større innslag av menn med lite utdanning. Bedømt etter utdanning er ikke ungdomsbefolkningen i Oslo indre øst vesensforskjellig fra befolkningen i byen som helhet. Med unntak av treårig videregående skole var forskjellene større ved slutten av første periode. Innslaget av personer med lang videregående skole har styrket seg både i Oslo som helhet og i Oslo indre øst. Både dette og at innslaget av høyt utdannede ikke øker, peker i retning av utjevning i den polariserte utdanningsstrukturen, og kan tolkes som at Oslos unge voksne i 25-årsalderen i 2003 ikke skiller seg så mye ut som de gjorde i 1997. Sammensetningen i bybefolkningen ligner mer på strukturen for landet som helhet. Utdannings sammensetningen i befolkningen i Oslo indre øst er også blitt mer på linje med strukturen for Oslo som helhet.

10.3.2. Bruk av sosialhjelp - vestlig/ikke-vestlig opprinnelse

Vi skal se på om bruken av sosialhjelp har endret seg fra den første perioden til den andre, og på hvordan sammensetningen etter slike kjennetegn utvikles gjennom flytting i løpet av aldersfasen. Vi skiller mellom personer med vestlig og ikke-vestlig opprinnelse. Årsaken til dette er at det ofte er ulike årsaker til behov for sosialhjelp i disse gruppene. Erfaringsmessig vet vi at personer med ikke-vestlig bakgrunn står overfor flere levekårsutfordringer enn andre, blant annet på grunn av språk, kulturforståelse, grad av utdanning, arbeid og diskriminering. I tidlige faser etter innvandringen vil også disse som gruppe i større grad enn andre være avhengig av sosialhjelp, siden de ikke har etablert seg i landet og heller ikke har opparbeidet andre rettigheter. Etniske nordmenn som trenger sosialhjelp har som regel et helt annet årsaksbilde. Først vil vi si litt om folketallutviklingen gjennom fasen for de to gruppene, fordelt etter opprinnelse (tabell 10.3.5 og 10.3.6).

I første periode var det mindre flytting ut av området gjennom ungdomsfasen. Dette forholdet ble snudd i annen periode, og henger nok sammen med at det ble dyrere og generelt mer populært å bo i bydelen for folk

flest. Den ikke-vestlige ungdommen står for det aller meste av den økte utflyttingen fra første til andre periode.

Tilflyttingen er, naturlig nok, betydelig høyere for de vestlige, med unntak av kvinnene i første periode. Det bodde imidlertid flere tenåringer med ikke-vestlig bakgrunn i området ved begynnelsen av den andre perioden. Resultatet etter flytting ble at tallet på ikke-vestlige personer i 25-årsalderen la seg på samme nivå i de to periodene. Nedgangen i folketallet skyldes altså bare atferden for de vestlige ungdommene, og mesteparten av det igjen skyldes lavere kullstørrelser i årene 1978-80. Av samme grunn var det også mindre videreflytting og gjennomtrekk gjennom området i andre periode. Unntaket er ikke-vestlige unge menn. Det er vanlig at man finner mindre videreflytting blant personer med ikke-vestlig bakgrunn. Slik er det i også Oslo og i Oslo indre øst.

Andelen ikke-vestlige ved begynnelsen av fasen (på 15/17-årstrinnene) har økt kraftig fra første til annen periode - fra 24 til 32 prosent, begge kjønn sett under ett. Andelen avtar så gjennom flytting, fordi de norskfødte tilflyttere har en sterkere innvirkning enn de ikke-vestlige. Denne dominansen var klart sterkest i den andre perioden, men ikke sterk nok til å utligne hele denne forskjellen på 8 prosentpoeng som var registrert ved periodenes begynnelse. Ved slutten av

aldersfasen, etter flytting, var andelen ikke-vestlige i 25-årsalderen kommet ned i 20 prosent i 2003, mot 17 prosent i 1997, andelen var altså redusert med henholdsvis 12 og 7 prosentpoeng. Flyttingeprosessene i Oslo indre øst i åtteårsfasen "innhentet" dermed 5 av de 8 prosentpoengene som andelen ikke-vestlige lå foran ved starten av fasen 15-25 år. Flyttingene gjennom denne fasen har altså hatt en betydelig og økende effekt på fordelingen vestlige og ikke-vestlige. Likevel øker andelen ikke-vestlige i 25-årsalderen, grunnet det som har skjedd før ungdommene når 15-årstrinnet.

I fortsettelsen ser vi på bruk av sosialhjelp i løpet av fasen, og opererer med tre kategorier: de som aldri har mottatt sosialhjelp i løpet av fasen, de som har fått sosialhjelp kun ett enkelt år i fasen, og de som har hatt sosialhjelp mer enn ett år i løpet av fasen. Vi fokuserer på sosialhjelpbruk de siste fem årene av åtteårsfasen, altså registrert fra 19-20 årsalderen av. De som aldri har hatt sosialhjelp og de som har hatt det to år eller mer, betrakter vi som to klart atskilte levekårsgrupper, de som har hatt økonomiske problemer og de som ikke har hatt det. De som har mottatt hjelp kun ett år ligger på grensen og holdes utenfor betraktning. Med to kategorier for sosialhjelp og to grupper etter opprinnelse får vi fire kategorier å forholde oss til.

Tabell 10.3.5. Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 15/17 år til 23/25 år. Menn født 1972-74 fulgt i perioden 1989-1997, og menn født 1978-80 fulgt i perioden 1995-2003. Etter vestlig og ikke-vestlig opprinnelse

	Antall personer ved periodens start	Andel i prosent				Antall personer ved periodens slutt
		Bofaste	Fraflyttere	Tilflyttere	Videreflyttere	
1989-1997						
Totalt	582	59	41	416	211	2 769
Vestlige	415	58	42	496	255	2 299
Ikke-vestlige	167	63	37	219	100	470
1995-2003						
Totalt	652	53	47	310	189	2 365
Vestlige	433	56	44	382	218	1 893
Ikke-vestlige	219	47	53	168	132	472

Tabell 10.3.6. Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 15/17 år til 23/25 år. Kvinner født 1972-74 fulgt i perioden 1989-1997, og kvinner født 1978-80 fulgt i perioden 1995-2003. Etter vestlig og ikke-vestlig opprinnelse

	Antall personer ved periodens start	Andel i prosent				Antall personer ved periodens slutt
		Bofaste	Fraflyttere	Tilflyttere	Videreflyttere	
1989-1997						
Totalt	517	53	47	569	367	3 217
Vestlige	422	51	49	576	395	2 646
Ikke-vestlige	95	61	39	540	244	571
1995-2003						
Totalt	607	42	58	438	287	2 913
Vestlige	427	45	55	498	317	2 320
Ikke-vestlige	180	34	66	295	214	593

Tabell 10.3.7. Indekser for mottak og ikke mottak av sosialhjelp i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget blant vestlige og ikke-vestlige i landsbefolkningen = 100

	Hele Oslo			Oslo indre øst		
	Start	Slutt	Vridning	Start	Slutt	Vridning
1989-1997						
Vestlig, ingen sosialhjelp	100	100	0	83	96	+13
Vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	98	91	-7	247	132	-115
Ikke-vestlig, ingen sosialhjelp	105	108	+3	103	101	0
Ikke-vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	75	82	+7	86	101	+15
1995-2003						
Vestlig, ingen sosialhjelp	105	104	-1	92	99	+7
Vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	65	70	+5	134	109	-25
Ikke-vestlig, ingen sosialhjelp	113	106	-7	108	98	-10
Ikke-vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	73	88	+15	81	118	+37

Tabell 10.3.8. Indekser for mottak og ikke mottak av sosialhjelp i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget blant vestlige og ikke-vestlige i landsbefolkningen = 100

	Hele Oslo			Oslo indre øst		
	Start	Slutt	Vridning	Start	Slutt	Vridning
1989-1997						
Vestlig, ingen sosialhjelp	101	102	+1	86	99	+13
Vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	94	78	-16	242	121	-121
Ikke-vestlig, ingen sosialhjelp	105	104	-1	110	95	-15
Ikke-vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	76	89	+13	72	130	+58
1995-2003						
Vestlig, ingen sosialhjelp	105	106	+1	92	102	+10
Vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	72	65	-7	166	89	-77
Ikke-vestlig, ingen sosialhjelp	112	102	-10	110	91	-19
Ikke-vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	69	93	+24	72	143	+71

Tabell 10.3.7 og 10.3.8 viser indekser for disse fire kategoriene, målt ved begynnelsen og slutten av fasen. Indeksene anslår hvor mye over- eller underrepresentert de ulike kategoriene er i forhold til landsinnslaget av henholdsvis personer med vestlig bakgrunn og personer med ikke-vestlig bakgrunn for de samme årskullene. Indekser for Oslo som helhet finnes til venstre i tabellene, for Oslo indre øst til høyre. Vises en indeksverdi 100 betyr det at innslaget i denne gruppen er som på landsbasis, for vestlige eller ikke-vestlige beboere henholdsvis.

Det første vi ser etter ved levekårsutviklingen, er hvordan indeksen for gruppen av vestlige beboere som aldri har hatt sosialhjelp har utviklet seg gjennom fasen. I Oslo som helhet var innslaget av disse i første periode som i landet ellers, både før og etter flytting gjennom fasen. Innslaget økte til en fem prosent overrepresentasjon i byen, både for utgangsbefolkningen og sluttbefolkningen i neste periode. De hvite og vellykkede ble altså da litt overrepresentert.

I Oslo indre øst var gruppen underrepresentert fra start i begge perioder, men avstanden til normalen var halvert fra første til annen periode (indekser henholdsvis ca 85 og 92). Flytteprosessen skaper imidlertid en bedring, til forskjell fra utviklingen for Oslo som helhet, som holder pari gjennom fasen. Dette betyr at flytting relativt sett virker stimulerende for en normalisering av levekårene til den vestlige delen av befolkningen i Oslo indre øst. Siden Oslo som helhet er i pari gjennom fasen, må andre bydeler relativt sett tape på dette. Både for kvinner og menn har flytte-

prosessen økt innslaget betydelig i Oslo indre øst, om enn ikke fullt så mye i annen periode som i første. For begge kjønn og for begge perioder ligger innslagene ved slutten av fasen nær oppunder landsgjennomsnittet for de vestlige. Tilflytterne representerer som vi har vært inne på, et mer vanlig utsnitt av befolkningen enn de som vokste opp der. Etter at flyttingene gjennom fasen 15-25 år er gjennomført, atskiller de vestlige unge voksne i Oslo indre øst seg ikke nevneverdig fra 25-åringene verken i Oslo som helhet eller i landet ellers, med hensyn til bruk av sosialhjelp.

Det neste vi ser på i tabellen, er nivå og vridning for de med vestlige opprinnelse som har hatt sosialhjelp i to år eller mer. Siden disse utgjør resten av de vestlige, vil vi langt på vei få et speilbilde, i forhold til det vi har funnet over. Det som kan skape avvik fra dette, er utviklingen i den gruppen vi har definert som grensetilfellet, som har hatt sosialhjelp ett år.

For Oslo som helhet finner vi nokså store forskjeller i innslaget av klare sosialhjelpstilfeller og av grensetilfellene. Mens de siste er overrepresentert, er de tyngre brukerne i mindretall. Det har imidlertid skjedd en klar forbedring fra første til annen periode. I første periode reduserte flytteprosessen innslaget i denne gruppen betydelig, spesielt for kvinner. I annen periode var utgangspunktet for begge kjønn ved starten av fasen svært lave innslag (indekser på 65 og 72 henholdsvis). Flytteprosessen endret ikke så mye på situasjonen, men fortsatt styrket jentene i Oslo som helhet seg noe på dette punkt.

For Oslo indre øst er hovedbildet et annet. I første periode er gruppen sterkt overrepresentert fra start (indekser på over 240 for begge kjønn), men flytteprosessene reduserer dette kraftig. I annen periode er gruppen i utgangspunktet fortsatt overrepresentert, og med sterkere innslag av jenter enn gutter. Flytteprosessene skaper imidlertid en sterk omskiftning også i annen periode, og da spesielt for jentene: Ved slutten av fasen er de vestlige kvinnene i 25-årsalderen som har mottatt sosialhjelp blitt 11 prosent underrepresentert i forhold til alle vestlige kvinner fra disse kullene i landet. Menn som har mottatt sosialhjelp er imidlertid fortsatt litt overrepresentert i Oslo indre øst.

Så til de ikke-vestlige: I Oslo som helhet er innslaget av ikke-vestlige unge voksne som ikke mottar sosialhjelp, større enn i landet ellers. Slik var det både ved begynnelsen og slutten av fasen i begge periodene. I den første perioden førte ikke flytteprosessen for ikke-vestlige til noen endring, en liten overrepresentasjon (indeks nær 105) ble beholdt. De nye 15-åringene som stilte til start i annen periode, var i utgangspunktet i enda større grad overrepresentert blant de som ikke mottok sosialhjelp enn forgjengerne, med indekser lik 112—113. I denne perioden svekket imidlertid flytteprosessene innslaget av de ikke-vestlige uten sosialhjelp i Oslo som helhet.

I Oslo indre øst har imidlertid gruppa vært overrepresentert fra start i begge perioder, både gutter og jenter med ikke-vestlig bakgrunn har i større grad vært i flertall. Flytteprosessene har imidlertid hatt en tendens til å svekke innslagene en god del, og etter flytting finner vi både kvinner og menn med ikke-vestlig bakgrunn uten sosialhjelp noe underrepresentert i Oslo indre øst i 2003. Flytteprosessene har svekket innslaget mer i annen periode enn i første, og det er helt tydelig at seleksjonsprosessen for ikke-vestlig ungdom i løpet av aldersfasen 15-25 år har skjærpet seg.

Så er spørsmålet om dette også kan avleses for de ikke-vestlige som har mottatt sosialhjelp to år eller mer. Her er nok svaret for Oslo indre øst et "ja, dessverre". Til tross for et godt utgangspunkt for begge kjønn fra start i begge perioder – med klar underrepresentasjon, har flytteprosessene selektert sosialhjelpsbruken betraktelig. Vridningen har økt betydelig fra første til annen periode. For menn var innslaget ved utgangen av fasen 101 indekspoeng i første periode (altså pari) og 118 i annen periode. For kvinner kom det en økning fra 130 til 143 indekspoeng – de unge jentene med ikke-vestlig bakgrunn har økt sitt behov for sosialhjelp i Oslo indre øst. Gruppen med grensetilfellene har imidlertid en langt bedre utvikling. Antakelig skyldes dette at denne gruppen ikke rommer så mange potensielle sosialhjelpbrukere, og at mange av dem klarer eller har klart seg med sosialhjelp i kun ett år.

For byen som helhet virker også flytteprosessene på samme måte, innslaget av gruppen som mottar sosialhjelp blant ikke-vestlige øker. Oslo får imidlertid ikke overrepresentasjon av ikke-vestlige sosialhjelpsbrukere i 25-årsalderen, men underrepresentasjonen er litt mindre i annen enn i første periode. Dette kan vi tolke som at de negative funnene vi her ser for Oslo indre øst, ikke nødvendigvis bare skyldes utviklingen i området, men er en del av en mer generell utvikling. Likevel: Det som for Oslo som helhet kun er en tendens, er for Oslo indre øst et markant resultat.

For første gang i analysen av denne aldersfasen finner vi altså et klart tegn på en mer negativ utvikling fra første til annen periode i Oslo indre øst. Det er oppstått større forskjeller i sosialhjelpsbruken mellom vestlige og ikke-vestlige innvandrere, i en situasjon hvor andelen ikke-vestlige øker. Vi må karakterisere dette som økt sosial seleksjon mellom personer med vestlig og ikke-vestlig bakgrunn i Oslo indre øst.

10.3.3. Oppsummering

Befolkningen i Oslo indre øst skiftes nærmest ut i løpet av aldersfasen 15-25 år. Kun 10 prosent av de som bodde der ved slutten av fasen bodde der som tenåringer. Dette gjelder begge periodene.

En slik omskifting betyr svært mye for levekårsutviklingen. En liten, spesiell gruppe blir erstattet av en mye større, som i langt større grad er et utsnitt av landets unge urbane voksenbefolkning. Denne utskiftingen preger endringene i utdannings sammensetningen. Målt med absolutte tall øker ikke innslaget av høyt utdannede i området. Det skjer heller ikke i Oslo som helhet, men utviklingen fra første til annen periode er mindre ugunstig i Oslo indre øst enn i byen som helhet.

Bruken av sosialhjelp for vestlig ungdom i 20-årene var høy i den første perioden og lav i den andre, til tross for at flytteprosessen reduserte innslagene sterkest i den første. Tenåringene i Oslo indre øst var langt mer negativt selektert i 1989 enn i 1995. Innslaget av personer uten behov for sosialhjelp økte klart fra den ene perioden til den andre.

For ikke-vestlige personer ble også bruken av sosialhjelp betydelig redusert fra den første til den andre perioden. Likevel er behovet fortsatt høyt, i 2003 var det omtrent tre ganger så mange i Oslo indre øst som i landet som helhet med ikke-vestlig bakgrunn, som mottok sosialhjelp. I Oslo som helhet var det i overkant av dobbelt så mange.

Skal vi oppsummere resultatet for indikatorene under ett, blir konklusjonen at så vel flytteprosessene gjennom ungdomsfasen, som utviklingen fra den ene perioden til den neste, bidrar til levekårsendring. Det finnes nyanser som trekker i motsatt retning, spesielt

ved utdanningsutviklingen. Hovedkonklusjonen for situasjonen for de unge voksne i 25-årsalderen er likevel svært positiv i Oslo indre øst, og på flere punkter bedre enn for Oslo som helhet.

10.4. Flytting og levekår i etableringsfasen – 25 til 35 år

I dette kapitlet ser vi nærmere på resultatet av flytteaktiviteten for de to treårskullene født 1962-64 og 1968-70 fulgt i periodene 1989-1997 og 1995-2003, dvs. gjennom aldersfasen 25-35 år. Hensikten er å si noe om endringer i levekår for beboerne i Oslo indre øst i denne aldersfasen. Det er ikke skilt mellom menn og kvinner, fordi denne fasen rommer etableringsforløp og familiedannelse. Forskjellene mellom kjønn blir dermed ikke et sentralt tema. Til grunn legger vi tre indikatorer på levekår: utdanning, inntekt og sosialhjelp (definert i 10.1). I forbindelse med sosialhjelp skiller vi mellom vestlige innvandrere og nordmenn på den ene siden og ikke-vestlige innvandrere på den annen. Dette er fordi at selv om ikke-vestlige innvandrere erfaringsmessig står ovenfor flere levekårsmessige utfordringer, er årsakene som ligger bak svært forskjellig fra nordmenns.

Både utdanningsnivå og inntekt er målt ved slutten av perioden. Antall år med sosialhjelp er registrert i løpet av de fem siste årene i hver åtteårsperiode. Begrensningen er innført fordi sosialhjelpsdata ikke er inkludert i flyttehistoriematerialet før 1993.

10.4.1. Resultater av flytteaktivitet etter utdanning

Tabell 10.4.1 viser koblingen mellom befolkningsutviklingen og utdanningsnivået personene hadde ved slutten av fasen i de to periodene. Prosentene er beregnet med basis i den opprinnelige befolkningen.

Flytteaktiviteten er ulik i de ulike utdanningsgruppene. Personer som tar høyere utdanning flytter generelt mer enn personer som tar lav utdanning. Slik er det også for de som oppholder seg i og flytter til og fra Oslo

indre øst. Tabellene viser at bofastheten avtar med høyere utdanningsnivå, parallelt med at utflyttingen øker. Dette betyr at færre av de opprinnelige beboerne med høy utdanning bor der ved slutten av perioden, mens flere av de opprinnelige beboerne med lavere utdanning blir værende. For begge periodene gjelder at kun en femtedel av de opprinnelige beboerne med lang høyere utdanning fortsatt bor i Oslo indre øst ved periodens slutt.

Bofastheten har gått tydelig ned fra den ene perioden til den andre, og mest ned for dem med videregående skole. Unntaket er personene med høyest utdanning, for disse har bofastheten økt litt, men gruppen har fortsatt lavest andel bofaste. Utviklingen går i retning av at Oslo indre øst får styrket utdanningssammensetning for gruppen som blir boende gjennom fasen 25-35 år.

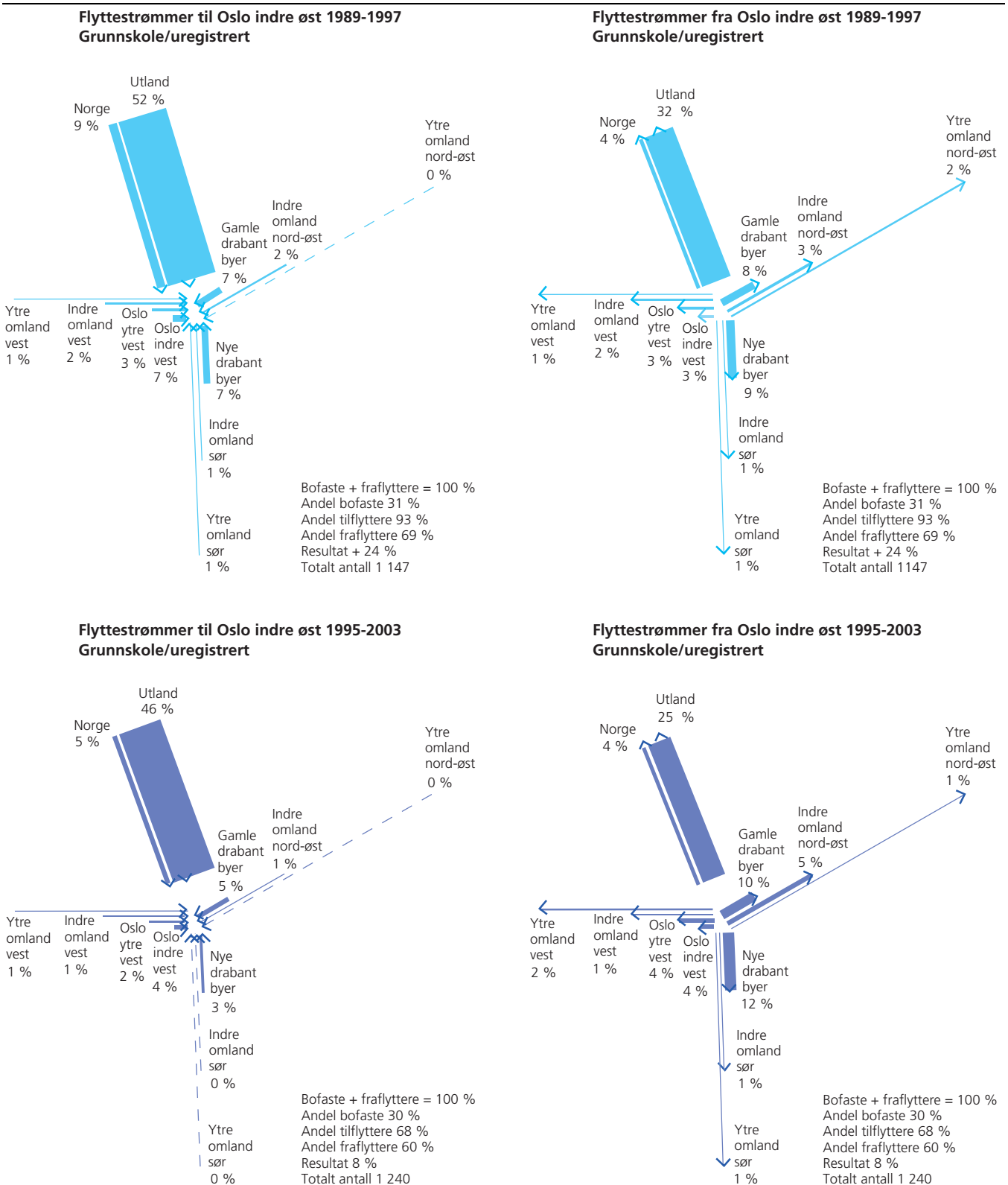
Også når vi ser på dem som totalt sett har flyttet inn i området i løpet av perioden ser vi at flytteaktiviteten øker mellom periodene. Tabellen viser at tilflytterne, dvs. de som blir boende, har økt fra 66 til 75 % målt i forhold til størrelsen på utgangskullene. Tilsvarende økte videreflytterne, dvs. de som både flyttet inn og ut i løpet av perioden, fra 67 til 88 %. Samtidig har det skjedd en markert vridning etter utdanning. Det er færre til- og videreflyttere på de lavere trinnene, omtrent ingen endring på det videregående 12-årstrinnet, og en enorm økning for de med høyere utdanning. Oslo indre øst har altså fått styrket utdanningsnivået betydelig gjennom tilflyttingen fra 1997 til 2003, samtidig som omskifteligheten har økt kraftig.

Selv om det er sammenfallende trekk, ser vi at balansen mellom inn- og videreflytterne for dem med lavest utdanning skifter mellom periodene. Mens det er vekst i videreflytterne er det reduksjon i innflytterne. Dette kan skyldes at det er et økt press på boliger i området. De med lavest utdanning kan derfor ha vanskeligere for å holde på bopelen, og følgelig ha en mer midlertidig boligløsning.

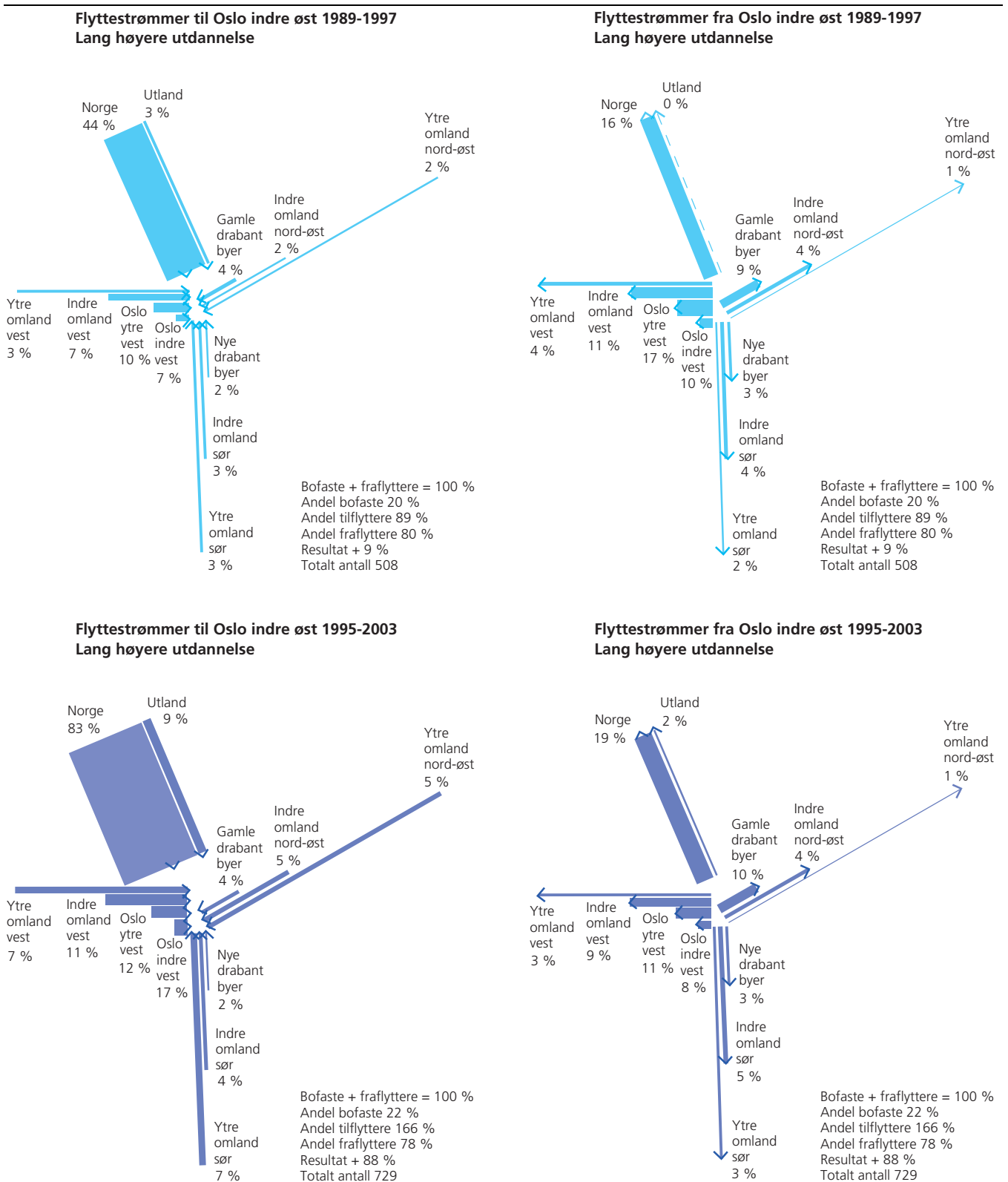
Tabell 10.4.1. Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 25/27 år til 33/35 år. Personer født 1962-64 fulgt i perioden 1989-1997, og personer født 1968-70 fulgt i perioden 1995-2003. Utdanning ved slutten av aldersfasen

	Antall personer ved periodens start	Andel i prosent				Antall personer ved periodens slutt
		Bofaste	Fraflyttere	Tilflyttere	Videreflyttere	
1989-1997						
Totalt	6 118	28	72	66	67	5 805
Grunnskole/uregistrert	1 147	31	69	93	79	1 432
Kort videregående	774	35	65	70	65	808
Lang videregående	1 713	29	71	50	56	1 367
Kort høyere	1 976	26	74	57	65	1 641
Lang høyere	508	20	80	89	90	557
1995-2003						
Totalt	6 939	26	74	75	88	7 036
Grunnskole/uregistrert	1 240	30	70	68	93	1 203
Kort videregående	1 126	31	69	44	54	845
Lang videregående	1 570	26	74	48	57	1 162
Kort høyere	2 274	24	76	81	101	2 456
Lang høyere	729	22	78	166	155	1 376

Figur 10.4.1. Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion og etter utdanningsnivå. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Personer med grunnskole/uregistrert skolegang fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003



Figur 10.4.2. Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion og etter utdanningsnivå. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Personer med lang høy utdanning fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003



Selv om det er utviklingen i Oslo indre øst som er mest vesentlig i denne sammenheng, er det også interessant å se på ringvirkninger flytteaktiviteten kan ha for andre deler av byen. Fører endringer i Oslo indre øst til at problemene bare blir eksportert til andre deler av

byen? Figur 10.4.1 og 10.4.2 gir oversikt over hvordan personer med lang høy utdanning og personer med grunnskole/uregistrert skolegang fordeler seg i regionen.

På disse figurene ser vi en endring som kan snu balansen mellom Oslo indre øst og andre områder i byen, ettersom det er en tydelig nedgang i innflytting av dem med lavest utdanning fra drabantbyene, samtidig som det er en liten økning i utflyttingen til de samme områdene. For dem med høyest utdanning ved 35-årsalderen viser figurene tydelig den store økningen i innflytting, særlig fra vest og landet ellers, og tilsvarende nedgang i utflytting mellom periodene. De som flytter ut av området flytter imidlertid mer spredt. En større andel av utflytterne flytter til drabantbyene og til omlandet, da særlig i sør.

Hensikten med denne analysen er å se på i hvilken grad utviklingen kan tolkes som levekårsendring for den samlede befolkningen i Oslo indre øst, både gjennom periodene og fra perioden 1989-1997 til perioden 1995-2003. For å svare på dette bruker vi utdanningsindekser. En slik indeks angir andelen i befolkningen med en gitt utdanning (innslaget av utdanning), målt i forhold til tilsvarende andel i landsbefolkningen for de samme årskullene. Indeksene er målt både for de som bodde der ved begynnelsen og ved slutten av aldersfasen, og dermed framkommer det også hvor stor vridning flytteprosessen skaper i utdanningsstrukturen i løpet av aldersfasen. En indeks på 100 betyr at innslaget er det samme som i landsbefolkningen. Avvik fra 100 måler i prosent over- og underrepresentasjonens størrelse. Storbyer har som regel en annen utdanningsprofil enn i landet ellers. Derfor bør utviklingen i Oslo indre øst også tolkes i lys av tilsvarende utvikling i hele Oslo. Vi har derfor tatt med indekser også for Oslo som helhet.

Tabell 10. 4.2 viser at det, både i begynnelsen og slutten av begge periodene, er en underrepresentasjon av personer som hadde tatt videregående skole, og en overrepresentasjon av personer med høy/lav utdanning både i Oslo indre øst og i hele Oslo. Vi ser altså et polarisert mønster. Dette er forventet, ettersom flytting gjennom ungdomsfasen som regel fører til at utdannings sammensetningen i storbyene vrir mot et polarisert mønster i forhold til landet ellers (i forrige

kapittel så vi dette for kullene som er født ti år senere). Årsaken er at høyutdannede og personer med liten skolegang i større grad søker mot storbyene, mens de med middels utdanning i større grad lokaliserer seg i mer mellomsentrale strøk (Juvkam og Sørli 2000).

I den første perioden skiller Oslo indre øst seg fra Oslo ellers ved at det er større innslag av personer med lav utdanning og mindre innslag av personer med høyere utdanning ved begynnelsen av aldersfasen. For de andre utdanningsnivåene er ikke innslagene så langt unna Oslo-gjennomsnittet. Utviklingen i løpet av aldersfasen forsterker dette mønsteret, ettersom innslaget med lav utdanning øker sterkere i Oslo indre øst enn i byen som helhet (med 29 flere indeks-poeng) og innslaget med høyere utdanning øker mindre enn i byen.

I den andre perioden snur dette. Også denne perioden starter med en fordeling hvor Oslo indre øst har større innslag av personer med lav utdanning og mindre innslag av personer med høy utdanning. I løpet av perioden reduseres imidlertid forskjellene. Fortsatt har Oslo indre øst høyere innslag med lav utdanning, men forskjellen til Oslo har gått vesentlig ned. Flytting har medført en nedgang i andelen med grunnskole eller ikke registrert utdanning som er 19 indeks-poeng høyere enn i Oslo. Også innslaget av personer med videregående skole gikk sterkere ned enn i resten av Oslo, mens innslaget med høyere utdanning økte vesentlig mer. Det ser altså ut som flytting gjennom den første fasen førte til en negativ utvikling for utdanningsstrukturen, med økt polarisering og særlig økning i gruppen med lite utdanning tidlig på nittitallet. I den andre perioden er ikke tendensen til økt polarisering helt entydig. På den ene siden har det blitt en sterkere overrepresentasjon av dem med høyere utdanning, samtidig som underrepresentasjonen av gruppene med middels utdanning har blitt større, sammenlignet med Oslo som helhet. På den andre siden svekkes også innslaget av personer med lav utdanning.

Tabell 10 4.2. Utdanningsindekser for befolkningen 25/27-33/35 år bosatt i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget av utdanning på hvert trinn i landsbefolkningen = 100

	Hele Oslo			Oslo indre øst		
	Start	Slutt	Vridning	Start	Slutt	Vridning
1989-1997						
Grunnskole/uregistrert	125	136	+ 11	142	182	+ 40
Kort videregående utdanning	63	62	- 1	66	69	+ 2
Lang videregående utdanning	69	68	- 2	65	63	- 2
Kort høyere utdanning	133	150	+ 16	139	149	+ 10
Lang Høyere utdanning	162	198	+ 36	146	167	+ 21
1995-2003						
Grunnskole/uregistrert	145	139	- 6	173	148	- 25
Kort videregående utdanning	73	62	- 11	76	57	- 19
Lang videregående utdanning	75	64	- 11	73	55	- 18
Kort høyere utdanning	114	116	+ 2	111	118	+ 7
Lang Høyere utdanning	158	218	+ 60	132	245	+ 113

10.4.2. Resultater av flytteaktivitet etter inntekt

Tabell 10.4.3 viser koblingen mellom befolkningsutvikling og brutto personinntekt ved slutten av fasen i de to periodene, dvs. inntektsnivået personene hadde oppnådd innen han eller hun var 33/35 år i henholdsvis 1997 og 2003. Inntekten er målt som den høyeste registrerte inntekt de to siste årene og inkluderer trygd og sosialhjelp. Inntektsgruppene er delt i deciler basert på inntekten for de samme årskullene på landsbasis. Personer uten inntekt er holdt utenfor.

Gjennomgangen gir et generelt bilde, men ettersom det er personinntekt og ikke husholdningsinntekt som er registrert vil resultatene ikke være direkte samsvarende med personenes kjøpekraft. Hvorvidt man bor i en en- eller toinntektsfamilie har vel så mye å si for levekårene til den enkelte.

Som for utdanningsnivå ser vi at flytteaktiviteten øker med inntekten. Hele 40 prosent av dem med lavest inntekt ble i området gjennom åtteårsperioden 1989-1997, mens kun 16 prosent av dem med høyest inntekt ble boende. Det samme mønsteret gjentar seg i perioden 1995-2003, men forskjellen mellom inntektsgruppene var da mindre. Reduksjonen kan tolkes som en viss utjevning i de mekanismene ved inntektsnivået som kan forårsake flytting ut av Oslo indre øst i etableringsfasen.

Det er store ulikheter mellom de to periodene med hensyn til sammenheng mellom inntekt og til- og videreflytting. Det er tydelig at de med høy inntekt i større grad flytter inn i andre periode. Fra 1989 til 1997 var videreflytterne jevnt fordelt mellom inntektsgruppene, forskjellene kommer fram først i neste periode. For de som ble boende ble

inntektsprofilen snudd helt rundt. I første periode kom det i størst grad folk med lav inntekt, i annen periode i størst grad folk med høy inntekt. Innenfor "the upper ten" flyttet like mange inn og ble boende i andre periode, som det var i Oslo indre øst ved start. I tillegg var enda flere i høyinntektsgruppen innom for en kortere periode. Alt sammen reflekterer nok både utviklingen i boligprisnivået og populariteten i området.

I figurene 10.4.3 og 10.4.4 vises hvor strømmene til og fra gikk og kom i de to periodene hhv. for dem med lavest og høyest inntekt. Flyttestrømmene til og fra Oslo indre øst etter inntekt viser i stor grad de samme tendensene som for utdanning men mønsteret for inntektsgruppene er tydeligere. Det er en reduksjon i innflyttingen til området for dem med inntekt innen laveste decil. Det er også færre med lav inntekt som flytter fra drabantbyene. For dem med høyest inntekt ser vi en stor økning i tilflyttingen fra vest og landet ellers. Mønsteret med mindre orientering mot vest og større spredning av utflytterne i hele Oslo-området, ser vi enda tydeligere for dem med høy inntekt enn vi gjorde for dem med høy utdanning.

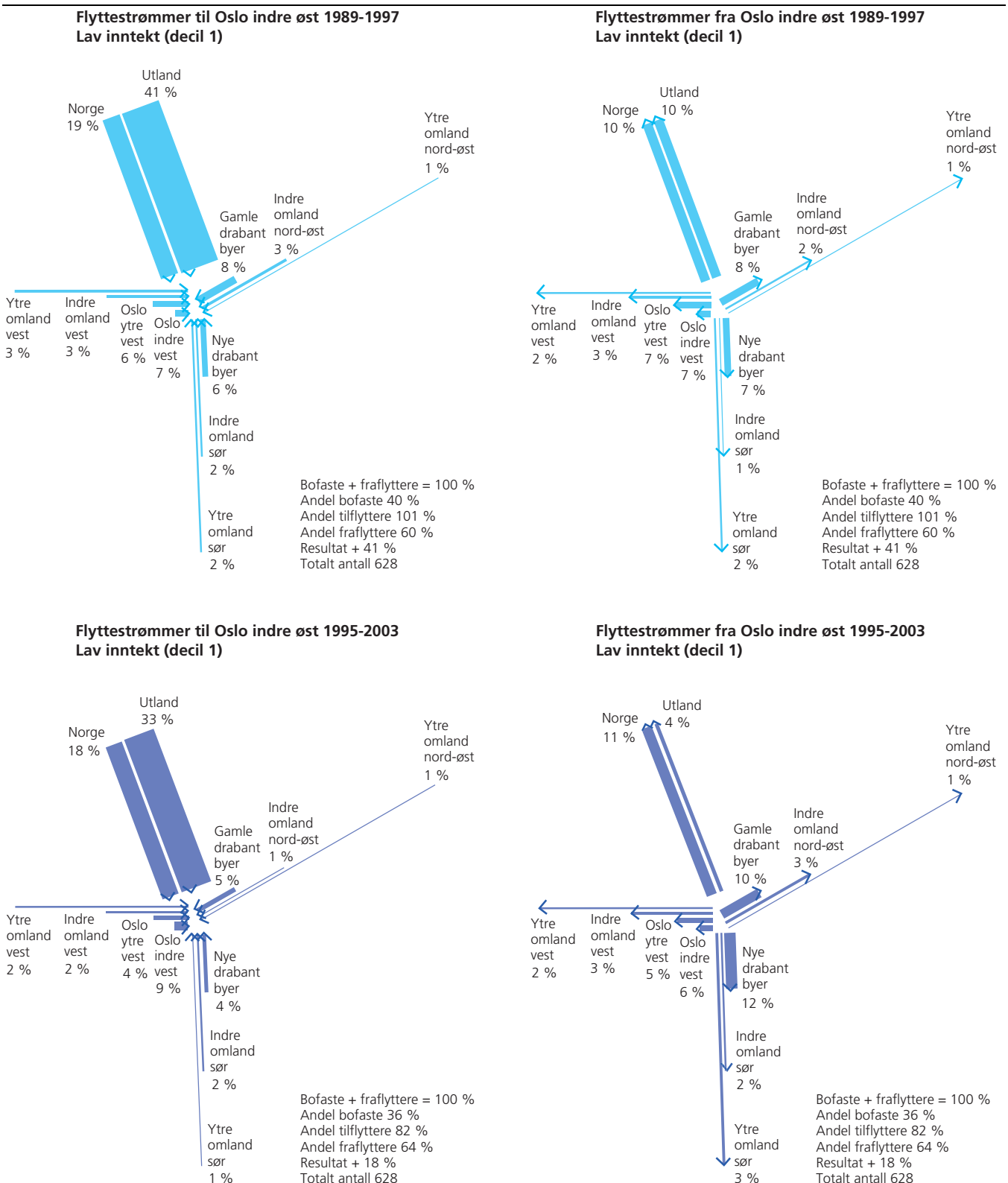
Endringer i inntektsfordelingen er en god indikator på flytteprosessenes betydning for levekårsutviklingen i området. Tabell 10.4.4 viser inntektsindekser, dvs. innslaget av personer med ulikt inntektsnivå, sett i forhold til landsgjennomsnittet. En indeks på 100 betyr at andelen med denne inntekten er som i landet ellers. Indeksene er målt både for de som bodde der ved begynnelsen og ved slutten av perioden, slik at vridningen som flytteprosessene skaper fremkommer. Tilsvarende indekser er også vist for Oslo som helhet, slik at utviklingen i Oslo indre øst kan relateres til utviklingen i byen.

Tabell 10.4.3. Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 25/27 år til 33/35 år. Personer født 1962-64 fulgt i perioden 1989-1997 og personer født 1968-70 fulgt i perioden 1995-2003. Brutto personinntekt ved slutten av aldersfasen, personer uten inntekt holdt utenfor¹

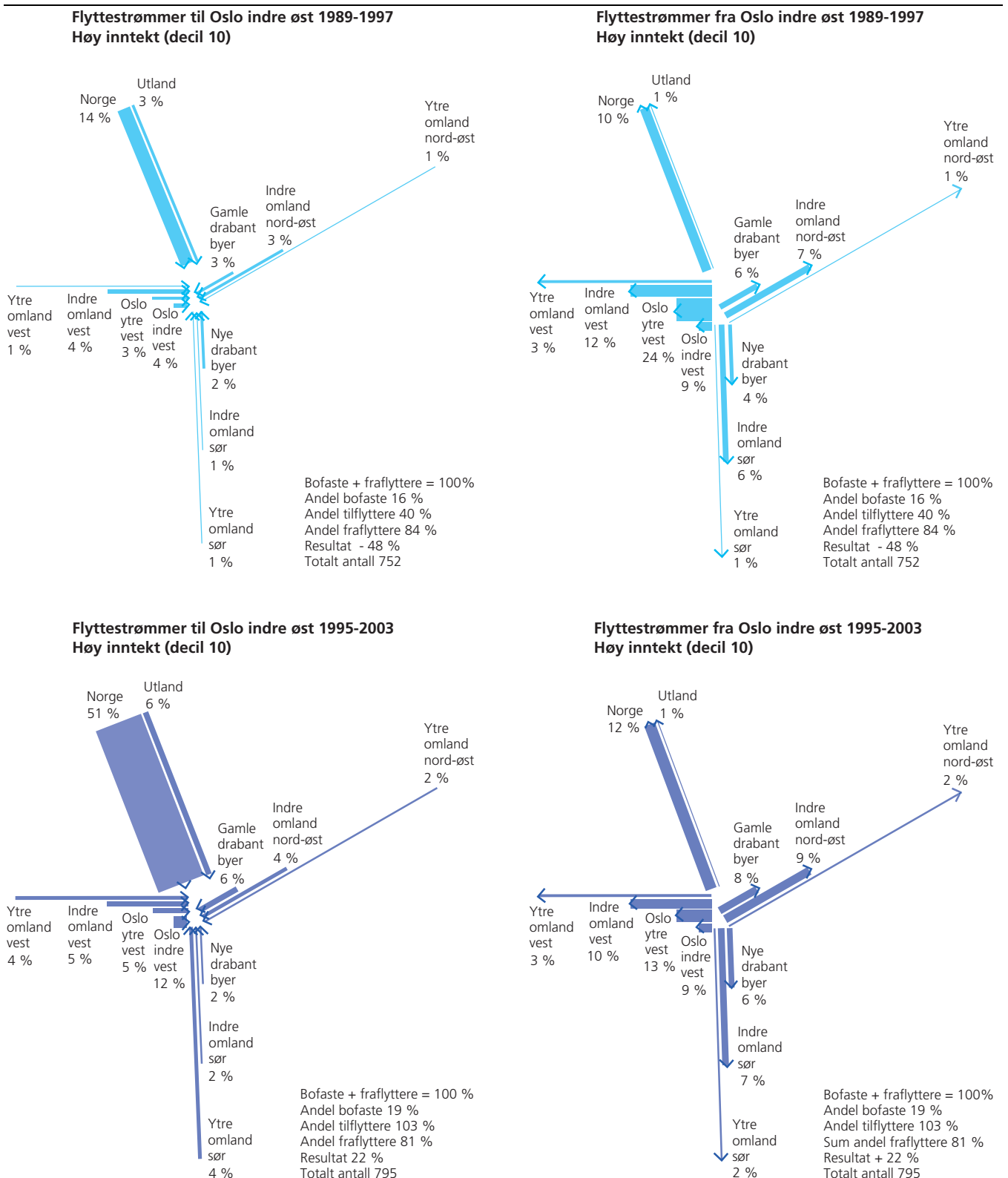
	Antall personer ved periodens start	Andel i prosent				Antall personer ved periodens slutt
		Bofaste	Fraflyttere	Tilflyttere	Videreflyttere	
1989-1997						
Totalt	6 118	28	72	66	67	5 805
Laveste decil	628	40	60	101	68	888
Decil 2-5	2 136	34	66	79	69	2 416
Decil 6-9	2 275	27	73	58	69	1 929
Høyeste decil	752	16	84	40	63	422
1995-2003						
Totalt	6 939	26	74	75	88	6 989
Laveste decil	838	36	64	82	72	988
Decil 2-5	2 497	29	71	60	69	2 232
Decil 6-9	2 490	24	76	80	96	2 602
Høyeste decil	795	19	81	103	118	971

¹Merknad: Tall for personer uten inntekt er holdt utenfor, de inngår imidlertid i totalen

Figur 10.4.3. Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion og etter inntektsnivå. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Personer med bruttopersoninntekt innen laveste decil fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003



Figur 10.4.4. Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion og etter inntektsnivå. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Personer med bruttopersoninntekt innen høyeste decil fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003



Tabell 10.4.4. Inntektsindekser for befolkningen i aldersfasen 25/27 år til 33/35 år bosatt i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. 100=innslaget av inntekt på hvert trinn er tilsvarende som i landsbefolkningen

	Hele Oslo			Oslo indre øst		
	Start	Slutt	Vridning	Start	Slutt	Vridning
1989-1997						
Laveste decil	119	115	-3	131	129	-2
Decil 2-5	91	103	12	108	145	38
Decil 6-9	83	82	-1	77	69	-8
Høyeste decil	166	155	-11	138	72	-66
1995-2003						
Laveste decil	126	118	-7	153	121	-32
Decil 2-5	85	89	4	100	103	2
Decil 6-9	85	86	1	82	85	3
Høyeste decil	163	169	6	117	129	12

Også når vi ser på inntekt finner vi et polarisert mønster i Oslo som helhet, både ved begynnelsen og slutten av fasen. Polariseringsen er imidlertid litt asymmetrisk, overrepresentasjonen av folk med høyest inntekt er betraktelig større enn overrepresentasjonen av folk med lav inntekt. I løpet av den første perioden øker innslaget av dem med inntekt i 2. til 5. decil betydelig, mens det er innslaget av folk med inntekt i øverste decil som øker mest i den andre. Asymmetrien ved polariseringen i Oslo som helhet forsterkes altså ytterligere gjennom fasen 25-35 år i siste periode.

I Oslo indre øst er prosessene annerledes. Området får ikke vedlikeholdt en slik tydelig polarisert struktur gjennom denne aldersfasen. Riktignok hadde området en overrepresentasjon av folk med inntekt både innen øverste og nederste decil ved begynnelsen av begge periodene, men utviklingen skaper ganske andre fordelinger opp mot 35-årsstadiet.

I den første perioden oppløses det polariserte mønsteret gjennom fasen og inntektsnivået i området går ned. Nedgangen i første periode skyldes spesielt økningen i innslaget for 2. til 5. decil. Overrepresentasjonen på 38 prosent for de med høyest inntekt ble snudd til en underrepresentasjon på 28 prosent etter flytting i denne perioden.

I andre periode gir flytteprosessen motsatt virkning, med vekst i alle inntektsgrupper unntatt nederste decil. Veksten er størst i øverste decil, og i 2003 er denne inntektsgruppen 29 prosent overrepresentert i Oslo indre øst. I motsetning til i første periode er fordelingen ved slutten av perioden fortsatt polarisert, men det er bare de med middels til høy inntekt (decil 6-9) som er underrepresentert. Flytteprosessen medfører størst vekst i andelen med høyest inntekt og bare nedgang i andelen med lav inntekt. Det foregår altså en gentrifiseringsprosess. Det polariserte mønsteret i inntektsfordelingen opprettholdes men svekkes gjennom aldersfasen i siste periode. Ser vi bort fra at de med lavest inntekt fortsatt er noe sterkere overrepresentert, ligner profilen for Oslo indre øst mer på landsgjennomsnittet enn bygjennomsnittet, ved slutten av andre periode.

10.4.3. Resultater av flytteaktivitet etter sosialhjelp

Som indikator på den delen av befolkningen som har særlig store levekårsproblemer bruker vi behovet for sosialhjelp. Vi vil se på om omfanget av sosialhjelp har endret seg fra den første perioden til den andre, og hva flytteaktiviteten betyr for opphopning av personer med behov for sosialhjelp gjennom aldersfasen. Vi skiller mellom personer med vestlig (nordmenn og vestlige innvandrere) og ikke-vestlig opprinnelse. Årsaken til dette er at det ofte er ulike årsaker til behov for sosialhjelp i disse gruppene. Erfaringsmessig vet vi at personer med ikke-vestlig bakgrunn står overfor flere levekårsutfordringer - bl.a. på grunn av språk, kulturforståelse, grad av utdanning, tilgang til arbeid og diskriminering. I tidlige faser vil også disse som gruppe i større grad enn andre være avhengig av sosialhjelp, siden de ikke har etablert seg i landet og heller ikke har opparbeidet andre rettigheter. Etniske nordmenn som trenger sosialhjelp har som regel et helt annet årsaksbilde.

Vi skiller mellom dem som aldri har mottatt sosialhjelp i løpet av de siste fem årene av fasen, dem som har gjort det kun ett år, og dem som har mottatt sosialhjelp i to av årene eller mer. Gruppen som har fått sosialhjelp i bare ett år er en randgruppe som vi tar ut for å kunne skille ut dem som, med stor grad av sikkerhet, kan sies å ha hatt problemer fra dem som ikke har hatt det. At folk trenger hjelp en måned eller to ett enkelt år behøver ikke bety at de har varige problemer.

Tabell 10.4.5 viser som før befolkningsutviklingen, nå kombinert med sosialhjelp og landbakgrunn, gjennom fasen i de to periodene.

Tabellen viser at en større andel av de ikke-vestlige blir boende i området hele perioden. I den første perioden skiller de vestlige uten sosialhjelp seg klart ut med lav bofasthet. I den andre perioden er det et sterkere skille mellom de som har sosialhjelp og de som ikke har det. Bofastheten er blitt redusert for alle gruppene fra den ene perioden til den andre, og mest for de ikke-vestlige som ikke mottar sosialhjelp.

Tabell 10.4.5. Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 25/27 år til 33/35 år. Personer født 1962-64 fulgt i perioden 1989-1997 og personer født 1968-70 fulgt i perioden 1995-2003. Landbakgrunn og sosialhjelp¹

	Antall personer ved periodens start	Andel i prosent				Antall personer ved periodens slutt
		Bofaste	Fraflyttere	Tilflyttere	Videreflyttere	
1989-1997						
Hele befolkningen	6 118	28	72	66	67	5 805
Vestlig, ingen sosialhjelp	4 669	25	75	54	63	3 653
Vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	410	42	58	80	69	499
Ikke-vestlig, ingen sosialhjelp	674	40	60	101	80	950
Ikke-vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	118	46	54	274	153	377
1995-2003						
Hele befolkningen	6 939	26	74	75	88	6 989
Vestlig, ingen sosialhjelp	4 934	23	77	77	94	4 940
Vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	459	37	63	50	65	401
Ikke-vestlig, ingen sosialhjelp	882	31	69	70	71	892
Ikke-vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	275	40	60	100	91	383

¹Merknad: Tall for personer med sosialhjelp ett år er holdt utenfor, men inngår likevel i totalen

Det er høy tilflytting av ikke-vestlige som blir sosialhjelpsbrukere, og det er også et kraftig gjennomtrekk i Oslo indre øst i denne gruppen. Både tilflytting og videreflytting av disse var særlig høy i første periode. I andre perioden har tilflytting og videreflytting økt totalt sett. Økt tilflytting og økt gjennomtrekk har imidlertid bare skjedd for den største gruppen, dvs. vestlige som ikke mottar sosialhjelp.

Det er sannsynlig at de ulike utviklingstrekkene i flyttestrømmene for de fire gruppene henger sammen med at konjunktursituasjonen i de to periodene var forskjellig. Innflyttingen av vestlige personer som ikke hadde behov for sosialhjelp var 21 % lavere enn utflyttingen i første periode. Resultatet var at Oslo indre øst hadde et netto tap av denne befolkningsgruppen i perioden. Samtidig flyttet det 22 % flere vestlige sosialhjelpsbrukere inn enn ut av området. I den siste perioden endret flytteprosessen dette mønsteret, og det ble balanse i inn- og utflytting hos vestlige personer uten sosialhjelp, og 13 prosent færre vestlige med behov for sosialhjelp.

Det var en sterk vekst av ikke-vestlige i begge gruppene i første periode. I andre periode ble det flyttebalanse for ikke-vestlige uten sosialhjelp. Tilveksten av personer med sosialhjelp var fortsatt høy siden det kom like mange inn i løpet av fasen som det var personer med slikt behov ved start. Veksten var imidlertid langt lavere enn i første periode, målt i prosent. Likevel, siden det var flere med behov for sosialhjelp ved begynnelsen av fasen i siste periode, lå tallet på ikke-vestlige sosialhjelpsbrukere ved utgangen av periodene på omtrent samme nivå.

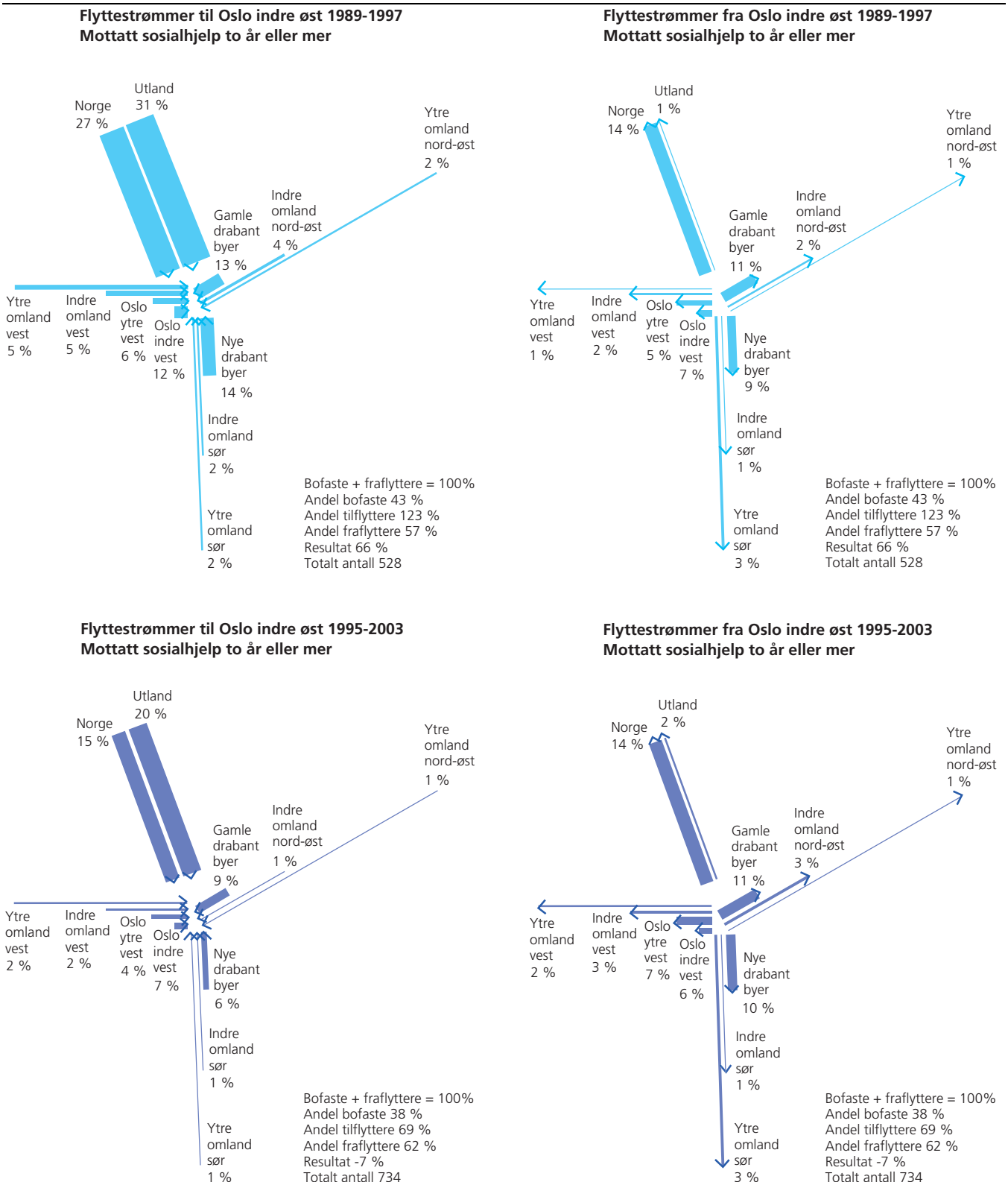
Figur 10.4.5 viser hvordan strømmene av sosialhjelpsbrukere går inn og ut av Oslo indre øst i de to periodene. Vestlige og ikke-vestlige er slått sammen fordi summen av sosialhjelpsbrukere er så liten. Den

største forskjellen fra den ene perioden til den andre er, som påpekt ovenfor, mindre innflytting. Størst reduksjon er det fra de nye drabantbyene, Norge ellers og utlandet, men reduksjonen er generell. Det er små forskjeller i hvor de flytter til når de flytter ut av Oslo indre øst.

Tabell 10.4.6 viser indekser for de fire kategoriene av personer med norsk og vestlig bakgrunn med og uten sosialhjelp, og personer med ikke-vestlig bakgrunn med og uten sosialhjelp. Indeksene måler hvor mye over- eller underrepresentert de ulike gruppene er i forhold til landsgjennomsnittet for henholdsvis vestlige og ikke-vestlige, for de samme årskullene. Viser en indeksverdi 100 for en ikke-vestlig gruppe, betyr det at innslaget i denne gruppen er like stort som for alle de ikke-vestlige i landet. Tilsvarende gjelder for de vestlige. Indeksene er målt både for de som bodde i området ved begynnelsen og ved slutten av aldersfasen, og dermed ser vi resultatet av flytteprosessen i løpet av aldersfasen. Tabellene gir indekser både for hele Oslo, og for Oslo indre øst.

Det første vi ser etter, for å få en oversikt over endringen av levekårene, er hvordan indeksen for dem som aldri har mottatt sosialhjelp har utviklet seg. I Oslo ligger innslaget av nordmenn og andre vestlige som aldri har fått sosialhjelp på landsgjennomsnittet både ved begynnelsen og slutten av fasen i begge periodene. I Oslo indre øst er gruppen underrepresentert fra starten av. Andelen reduseres ytterligere i den første perioden, mens den holdt seg på samme nivå i den andre perioden. I Oslo lå også andelen av de ikke-vestlige innvandrerne som aldri har fått sosialhjelp på landsgjennomsnittet ved slutten av begge periodene, etter å ha vært overrepresentert fra start. I Oslo indre øst var imidlertid gruppen underrepresentert ved slutten av begge periodene, med svekket innslag i løpet av aldersfasen.

Figur 10.4.5. Flyttestrømmer til og fra Oslo indre øst etter fraflyttingsregion og tilflyttingsregion for de som mottar og de som ikke mottar sosialhjelp. Prosent av kullstørrelse ved inngangen til periodene. Personer som har mottatt sosialhjelp i to år eller mer fulgt gjennom fasen 25/27-33/35 år, i periodene 1989-1997 og 1995-2003



Tabell 10.4.6. Sosialhjelpsindekser for vestlig og ikke vestlig befolkning bosatt i Oslo og Oslo indre øst ved begynnelsen og slutten av aldersfasen, og vridningen i løpet av fasen. Innslaget av sosialhjelp på hvert trinn i landsbefolkningen = 100

	Hele Oslo			Oslo indre øst		
	Start	Slutt	Vridning	Start	Slutt	Vridning
1989-1997						
Vestlig, ingen sosialhjelp	99	98	-1	94	86	-8
Vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	116	126	9	172	249	76
Ikke-vestlig, ingen sosialhjelp	111	102	-9	108	87	-21
Ikke-vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	77	99	22	83	127	44
1995-2003						
Vestlig, ingen sosialhjelp	101	101	1	96	97	1
Vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	97	88	-9	149	133	-17
Ikke-vestlig, ingen sosialhjelp	104	101	-3	94	88	-6
Ikke-vestlig, sosialhjelp 2 år eller mer	91	100	10	125	145	20

Så til de som får sosialhjelp. I første periode er den norske og vestlige befolkningen med sosialhjelp klart overrepresentert i Oslo og enda mer i Oslo indre øst. Innslaget økte også i løpet av perioden, og mye mer i Oslo indre øst enn i byen som helhet. Oslo indre øst mottok to og en halv gang så stor andel vestlige sosialhjelpsbrukere som landsgjennomsnittet. Andelen ikke-vestlige innvandrere med sosialhjelp økte også i denne perioden, men økningen var mindre. Denne gruppen var underrepresentert i begynnelsen av fasen, men overrepresentert ved slutten.

I andre periode synker andelen av den norske/vestlige befolkningen i Oslo indre øst som har fått sosialhjelp. For ikke-vestlige innvandrere med sosialhjelp halveres veksten gjennom perioden, sett i forhold til perioden før. I begynnelsen av aldersfasen lå imidlertid indeksen på samme nivå som i den første. Dette betyr at selv om veksten var mindre, var andelen ikke-vestlige innvandrere som fikk sosialhjelp, sett i forhold til landsgjennomsnittet, vesentlig høyere ved slutten av denne perioden enn den forrige.

10.4.4. Oppsummering

Ettersom vi har studert den aldersfasen hvor folk generelt flytter mest, har vi forventet en lav stabilitet i befolkningen i området. Stabiliteten er imidlertid ekstra svak i Oslo indre øst i begge periodene. Den svekkes også mellom periodene. Bofastheten går ned i alle grupper, med unntak av dem med høyest utdanning eller inntekt. Disse har imidlertid minst bofasthet i første omgang, og videreflyttingen deres øker i veldig stor grad fra første til andre periode. Derfor kan heller ikke de sies å ha blitt mer stabile totalt sett. Bofastheten påvirkes av inntekts- og utdanningsnivå. Jo høyere utdanning eller inntekt, jo lavere er bofastheten. Det er også tydelig at nordmenn/vestlige innvandrere er mindre bofaste enn ikke-vestlige, og at sosialhjelpsbrukere er spesielt bofaste.

Gjennomgangen av indikatorene viser at flytteprosessene har vært sterkt medvirkende til at det har vært en levekårsforbedring i perioden 1995-2003 i aldersfasen 25-35 år når vi ser på befolkningen under ett. Flytteprosessenes betydning var like stor i perioden

1989-1997, men i denne perioden gikk utviklingen mot en forverring i levekårs-situasjonen med større andel med lav utdanning, lavere inntektsnivå og økte andeler sosialhjelpsbrukere både blant den vestlige og den ikke-vestlige befolkningen. Mye av bedringen fra første til andre periode skyldes mindre innflytting av personer med lav utdanning, inntekt eller behov for sosialhjelp, i tillegg til lavere bofasthet i Oslo indre øst blant disse gruppene.

Indeksene, dvs. forskjellen fra landsgjennomsnittet, viser at det er et polarisert mønster i utdanningsstrukturen ved begynnelsen og slutten av begge periodene. Det polariserte mønsteret opprettholdes altså gjennom aldersfasen. I første periode var det en økning for dem med lavest og høyest utdanning, størst var økningen i andelen med lav utdanning. I andre periode er det kun vekst for gruppene med høyere utdanning. Utviklingen i løpet av denne perioden var altså svært topptung, siden det bare var dem med høy utdanning som økte sin andel. Det var en bevegelse mot økt gentrifisering.

Tilsvarende som for utdanning, ser vi et polarisert mønster i inntektsfordelingen ved begynnelsen av begge periodene i Oslo indre øst. Utviklingen gjennom den første perioden oppløser imidlertid dette polariserte mønsteret. I stedet ser man en sterk reduksjon i inntektsnivået, slik at vi ender opp med overrepresentasjon blant dem med inntekt lavere enn medianen, og underrepresentasjon blant dem med høyere. En filtreringsprosess, som betyr at personer med en høy sosial status/gode levekår skiftes ut med personer med lavere sosial status/levekår, var altså i virksomhet gjennom denne perioden. Dette vil også tilsi at det skjer en opphopning av personer med levekårsproblemer i området.

Til forskjell fra perioden før, er mønsteret fortsatt polarisert ved slutten av andre periode. Fordelingen mellom andelene som har inntekt innenfor øverste og nederste decil jevner seg ut gjennom perioden. Årsaken er at den store overrepresentasjonen av personer med lav inntekt reduseres med 32 prosent i forhold til landsgjennomsnittet. Samtidig øker andelen i de andre innteksgruppene gjennom perioden, mest i gruppen

med høyest inntekt. Som for utdanning foregår det altså en gentrifiseringsprosess.

Vi bruker andelen som har mottatt sosialhjelp minst to år som indikator på en hopning av personer med dårlige levekår. Samtidighet av hopning av personer med dårlige levekår og en pågående gentrifisering vil indikere at man beveger seg mot en mer polarisert struktur i Oslo indre øst.

Når vi ser på endringen i antallet personer som har fått sosialhjelp i to år eller mer, ser vi at det skjer en forverring gjennom første periode som følge av flytteeaktiviteten. Utviklingen er mye mindre negativ i andre periode. Årsaken til dette er at nedgangen i andelen nordmenn og vestlige innvandrere som får sosialhjelp i stor grad oppveier økningen i andelen ikke-vestlige innvandrere som får sosialhjelp. Forklaringen for den positive utviklingen hos vestlige sosialhjelpsbrukere kan være flyttemønstre, med mindre innflytting og nedgang i bofasthet, sammen med at konjunkturoppgangen vi har hatt de siste årene har ført til redusert arbeidsledighet. Ikke-vestlige innvandrere ser ikke ut til å være berørt av dette i samme grad. Dette kan forklares med at deres årsaker til behov for sosialhjelp ofte er annerledes. Blant annet vil en stor andel av dem som får sosialhjelp i denne gruppen være relativt nye i landet; de har enda ikke etablert seg i samfunnet.

Det er altså en bedring i levekårene i Oslo indre øst fra den ene perioden til den andre, i stor grad som følge av flytteprosessene. Både utdanning og inntekt er høyere, og sosialhjelpsbehovet har gått ned. Mønsteret er polarisert ved slutten av andre periode både for inntekt og utdanning. Den viktigste utviklingen i andre periode er økt gentrifisering, siden det kun er vekst hos de gruppene som har høy utdanning eller høy inntekt. Det er fortsatt en større andel med lav utdanning, lav inntekt eller behov for sosialhjelp i Oslo indre øst enn det er i hele Oslo. Mens utdanningsnivået er mer polarisert og også høyere enn i Oslo ellers, er imidlertid inntektsnivået lavere i Oslo indre øst enn i Oslo som helhet også ved slutten av andre perioden.

10.5. Gjennomføring av videregående utdanning, sett i lys av flytting

10.5.1. Innledning

For å kunne se hvor mange som har fullført videregående skole i Oslo innen de var 21 år, har vi fulgt to treårskull fra de var 15 år. Vi ser da på hvor mange som hadde fullført i alt, på situasjonen for de som vokste opp i de tre bydelene, for tilflytterne dit, og for de som hadde flyttet ut. Vi tar også en kikk på forskjellen mellom vestlige og ikke-vestlige innbyggere. De årskullene vi har studert, er kullene født 1975-

1977, som er fulgt fra de var 15 år og ut 1997. Tilsvarende er kullene født 1981-1983, seks år senere, fulgt fra de var 15 år og ut 2003.

I kapittel 3 har vi også diskutert temaet fullføring av videregående skole. Det er mulig at noen av konklusjonene der kan se ut som å bli svekket her, men vi har kommet fram til at det mest sannsynlig skyldes noen ulikheter ved datamaterialene. I flyttehistoriene er det flere personer med uoppgitt utdanning enn i årsstatistikken brukt i kapittel 3. Grunnen er at flyttehistoriene ikke oppdateres bakover, og at personene i 1997 dermed har den kvaliteten som SSBs utdanningsregister hadde den gang. For å bøte på det har vi i dette kapitlet ekskludert alle med uoppgitt utdanning. Dermed fjernes en del personer som er med i kapittel 3.

I all overveiende grad er det innvandrere som mangler opplysninger om utdanning. Når de største forskjellene mellom resultatene her og i kapittel 3 viser seg for villastrøkene og Oslo indre vest, skyldes nok dette at disse to områdene har størst innslag av vestlige innvandrere. Slike personer har en del utdanning og oppholder seg kort tid i landet. Det siste er nok medvirkende til at opplysninger om utdanning mangler i mange tilfelle i livsløpsmaterialet.

En tilleggsfaktor som kan bety noe for at ikke alle tall gir samme inntrykk, er at vi i dette kapitlet følger tre årskull simultant fram mot 1997 og 2003, mens kapittel 3 kun fokuserer på det ene kullet av 21-åringer. Vi gjør ikke forsøk på å forfølge dette videre gjennom kapitlet, men tar det opp kun for at leseren skal kunne være oppmerksom på det.

10.5.2. To treårskull fulgt til de var 21 år

Analysen viser at det var færre som hadde fullført videregående skole i Oslo enn i landet ellers i 1997. Indeksene i tabell 10.5.1 viser at fullføringsgraden for menn og kvinner i Oslo lå henholdsvis ti og fem prosent under landsgjennomsnittet.

Tabell 10.5.1. Indeks for fullført videregående skole i fem bysoner i Oslo¹

	Menn		Kvinner	
	1997	2003	1997	2003
Oslo totalt	90	103	95	100
Villastrøkene	102	127	105	114
Indre vest	95	125	101	109
Gamle drabantbyer	90	93	98	92
Nye drabantbyer	84	83	88	92
Indre øst	75	84	82	87

¹ Andeler i bysonene i forhold til andelen i landet som helhet. Landsinnslaget = 100. Registrert utdanning i alder 20-22 år i 1997 og 2003. Uoppgitt utdanning ekskludert. To treårskull fulgt gjennom fasen 15-21 år, det første fulgt fram til 1997, det andre til 2003. Årskull født 1975-1977 og 1981-1983.

Tabell 10.5.2. Indekser for fullført videregående skole i fem bysoner i Oslo, for alle på 21-årstrinnet, for lokalbefolkningen, for tilflytterne, og for de som har flyttet ut fra de var 15 til 21 år

	Alle		Bofaste		Tilflyttere		Utflyttede	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003
Menn								
Villastrøk	102	127	106	134	73	104	89	121
Indre vest	95	125	96	129	94	123	87	94
Gamle drabantbyer	90	93	96	102	81	82	73	72
Nye drabantbyer	84	83	91	90	53	65	75	84
Indre øst	75	84	70	72	77	90	61	58
Kvinner								
Villastrøk	105	114	110	122	96	97	91	110
Indre vest	101	109	103	118	100	107	90	94
Gamle drabantbyer	98	92	103	102	92	81	84	86
Nye drabantbyer	88	92	93	102	79	73	82	83
Indre øst	82	87	67	80	82	90	78	75

¹ Andeler i bysonene i forhold til andelen i landet som helhet. Landsinnslaget = 100. Registrert utdanning i alder 20-22 år i 1997 og 2003. Uoppgitt utdanning ekskludert. To treårskull fulgt gjennom fasen 15-21 år, det første fulgt fram til 1997, det andre til 2003. Årskull født 1975-1977 og 1981-1983

Fra 1997 til 2003 hadde imidlertid Oslo hentet opp dette etterslepet, og var kommet over gjennomsnittet for menn. I villastrøkene og i Oslo indre vest hadde 21-åringene, spesielt guttene, i 2003 fullført videregående i langt større grad enn på landsbasis.

Forskjellene mellom bysonene med hensyn til å fullføre videregående skole i Oslo er nokså klare, i den rekkefølgen bysonene i tabellen er oppstilt. For guttene er rekkefølgen nøyaktig slik, bortsett fra at guttene i Oslo indre øst har så vidt passert nivået for de nye drabantbyene i 2003. For jentene har nivået for de to drabantbytypene kommet på linje fra 1997 til 2003.

Oslo indre øst kommer til tross for guttenes opphenting av de nye drabantbyene, som sagt nederst på listen. Høyt innslag av personer med ikke-vestlig bakgrunn er en naturlig hypotese, og lavere gjennomføring for dem er naturligvis en hovedhypotese, vi ser på det til slutt. Som for Oslo som helhet har det vært en klart sterkere bedring i fullføringen i Oslo indre øst enn på landsbasis. For byen som helhet bidrar både de unge i villastrøkene og i Oslo indre vest sterkest, så kommer Oslo indre øst, mens det ikke har skjedd noen relativ bedring for drabantbyene. Spesielt jentene i de gamle drabantbyene har sakkert akterut fra 1997 til 2003.

Vi skal se litt på betydningen av flytting. Av 21-åringene som bodde i Oslo indre øst hadde omtrent 70 prosent flyttet inn etter at de fylte 15 år, tallet gjelder begge tidspunktene. Blant jentene er tilflytterne i litt større flertall, men det hadde skjedd en liten nedgang, det var 80 prosent tilflyttere i 1997 og 74 prosent i 2003. Hvis det er store forskjeller i fullføring mellom ungdommene som vokste opp i Oslo indre øst og tilflytterne, vil altså de siste dominere i det bildet som er gitt i tabell 10.5.1.

Tabell 10.5.2 viser hvordan dette er. Til venstre har vi gjengitt hovedtallene i 1997 og 2003, og til høyre har vi også tatt med indekser for de som hadde flyttet fra bysonene innen de var i 21-årsalderen. De to midtre bolkene i tabellen viser tall for bofaste og tilflyttere.

Vi ser på Oslo indre øst: For begge kjønn har tilflytterne i større grad fullført videregående enn de som vokste opp der. For gutter har denne forskjellen økt kraftig fra 1997 til 2003, fra indeksverdi på 72 til 90. I 2003 var både guttene og jentene som hadde flyttet til Oslo indre øst, og som hadde fullført videregående skole innen de i gjennomsnitt var blitt 21 år, kun 10 prosent underrepresentert i forhold til landsnivået. Denne markerte opphenting fra 1997 kan tolkes som at de unge tilflytterne til Oslo indre øst i stor grad er blitt "normalisert", altså i større grad et utsnitt av befolkningen i landet ellers. Blant de bofaste er det jentene som har stått for den største oppgangen fra 1997 til 2003 (fra indeks 67 til 80). Guttene har ikke løftet sitt innslag mye.

Det er de bofaste i byen som trekker fullføringsgraden i Oslo indre øst ned. I alle de andre bysonene har de bofaste høyere fullføring enn tilflytterne. Det er bare Oslo indre øst og de nye drabantbyene som ikke har økt innslaget blant bofaste gutter betydelig. For jentene er det kun de bofaste i de gamle drabantbyene.

For tilflytterne er det også en gjennomgående økning for gutter. For jentene er det imidlertid bare dem som flytter til Oslo indre by (både øst og vest) som har økt fullføringsgraden fra 1997 til 2003. I villastrøkene har det ikke vært noen endring, i drabantbyene har det gått betydelig ned. Tilflytterne til Oslo indre øst har i begge perioder fullført videregående i større grad enn tilflytterne til de nye drabantbyene.

Også de som flytter ut av bysonene har i mindre grad fullført videregående enn i landet ellers. I alle bysonene har de som har flyttet ut til og med lavere fullføring enn de som ble boende. Forskjellen for Oslo indre øst i 2003 er markert: en indeksverdi på 72 for dem som ble boende, og kun 58 (nedmot det halve av landsinnslaget) for dem som flyttet ut. Det er kun for jentene i Oslo indre øst at denne forskjellen mellom bofaste og utflyttede ikke er helt klar, i 1997 var det flere av dem som dro som hadde tatt videregående skole.

Til slutt spørsmålet om betydningen av de ikke-vestlige: Tabell 10.5.3 viser indekser for alle nok en gang, og for vestlige og ikke-vestlige hver for seg. Indeksen for de vestlige i Oslo er altså regnet ut med basis i alle med vestlig bakgrunn i landet, tilsvarende for de ikke-vestlige. Vi får da fram atferdsforskjellene mellom de vestlige som gruppe og de ikke-vestlige som gruppe, og fjerner i framstillingen betydningen av at andelen ikke-vestlige varierer.

Ikke uventet er det store forskjeller. I forhold til hva som er vanlig for de to gruppene i landet, fullfører de ikke-vestlige i Oslo i mindre grad videregående skole enn de vestlige. Det er kun i Oslo indre vest vi ser tendens til det motsatte. I villastrøkene og Oslo indre vest fullfører begge grupper videregående skole over landsgjennomsnittet, i de andre bysonene under. Ikke-vestlige ungdommer i Oslo indre øst trekker fullføringsgraden gjennom sin atferd sterkt ned, og effekten forsterkes siden det er i denne bysonen andelen av ikke-vestlige er størst.

De vestlige i Oslo indre øst ligger også lavere enn i de andre bysonene, men med ett unntak: Grunnen til at guttene i Oslo indre øst i 2003 har gjennomført på linje med guttene i de nye drabantbyene, er at de vestlige gjennomfører skolegangen opp mot landsgjennomsnittet (indeks på 96, mot 90 for de nye drabantbyene). Også de vestlige jentene i Oslo indre øst har økt fullføringsgraden. Det har imidlertid skjedd i alle bysonene, unntatt i de gamle drabantbyene. Her bidrar både vestlige og ikke-vestlige jenter til å svekke fullføringsgraden av videregående skole. I alle soner har vestlige gutter økt fullføringsgraden, de ikke-vestlige i indre by – både øst og vest – har imidlertid fått svekket sine innslag av ungdom som fullfører skolegangen.

Tabell 10.5.3. Indekser for fullført videregående skole i fem bysoner i Oslo, for alle på 21-årstrinnet, og fordelt på personer med vestlig og ikke-vestlig bakgrunn

	Alle		Vestlige		Ikke-vestlige	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003
Menn						
Villastrøk	102	127	103	128	99	123
Indre vest	95	125	95	128	118	100
Gamle drabantbyer	90	93	93	100	78	87
Nye drabantbyer	84	83	88	90	85	87
Indre øst	75	84	80	96	76	65
Kvinner						
Villastrøk	105	114	106	115	106	106
Indre vest	101	109	102	110	98	119
Gamle drabantbyer	98	92	100	96	97	92
Nye drabantbyer	88	92	92	99	88	89
Indre øst	82	87	86	93	73	75

¹ Andeler i bysonene i forhold til andelen i landet som helhet. Landsinnslaget = 100. Registrert utdanning i alder 20-22 år i 1997 og 2003. Uoppgitt utdanning ekskludert. To treårskull fulgt gjennom fasen 15-21 år, det første fulgt fram til 1997, det andre til 2003. Årskull født 1975-1977 og 1981-1983.

10.6. Flytting for kvinner etter alder på eldste barn

10.6.1. Aldersforløpet for når mødre flytter ut av Oslo indre øst

I denne delen ønsker vi å illustrere når i aldersfasen kvinnene flytter ut eller videre fra Oslo indre øst, og se dette i forhold til alder på eldste barn når flyttingen skjer. Det er et mål i Oslo kommune å legge forholdene til rette for at folk vil bli i området også etter at de har stiftet familie. Vi ønsker derfor å se på om det er slik at de fleste som flytter ut, forlater området når de stifter familie, eller når deres eldste barn når en bestemt alder. Her setter vi fokus bare på kvinner, fordi det fortsatt er slik at barn oftere følger mor ved eventuelle samlivsbrudd.

Tabell 10.6.1 gir en oversikt over sannsynligheten for å flytte ut av området i hver toårsperiode, fordelt etter alder på eldste barn på flyttetidspunktet. Kvinner som ikke hadde barn da de flyttet ut av Oslo indre øst, inngår i gruppen "ingen barn", selv om de kan ha fått barn et annet sted senere. Tabellen viser både sannsynligheten for å flytte ut for de kvinnene som bodde der ved inngangen til fasen (i alder 25/27 år), og sannsynligheten for å flytte videre for de kvinnene som hadde flyttet inn senere. Utflytting er altså målt i forhold til dem som er igjen av den opprinnelige befolkningen, mens videreflytting er målt i forhold til alle dem som har flyttet inn i løpet av perioden. Dessverre mangler korrekte tall for siste halvdel av perioden 1995-2003.

Det er ikke overraskende at det er en markert og gjennomgående forskjell i flytteaktiviteten mellom kvinner med og kvinner uten barn. En klart større andel av kvinnene med barn flytter ut i begge periodene. Dette gjelder både for utflytterne og for videreflytterne. Forskjellene øker med kvinnenes alder i løpet av fasen, altså fra toårsfase til toårsfase i tabellen.

Det er heller ikke så overraskende at kvinnene flytter mest mens barna er små. For eksempel: Av dem som bodde i Oslo indre øst og fikk barn et av de to første årene (altså innen de gjennomsnittlig var 28 år), flyttet halvparten ut av området i løpet av toårsfasen i begge periodene. Når barna kommer i 4-5 årsalderen, er andelen som har flyttet kommet ned i en tredel. Dette mønsteret er uavhengig av mødrenes alder, men forskjellene i flyttesannsynlighet etter barnas alder øker med hennes alder.

Tabell 10.6.1. Sannsynligheten for at kvinner skal flytte ut i løpet av perioden, fordelt etter alder på eldste barn på flyttetidspunktet. For utflyttede; sannsynligheten for at kvinner fra den opprinnelige befolkningen skal flytte. For videreflyttere; sannsynligheten for at innflyttere i perioden skal flytte.

	26-28 år		28-30 år		30-32 år		32-34 år	
	Utflyttede	Videreflyttere	Utflyttede	Videreflyttere	Utflyttede	Videreflyttere	Utflyttede	Videreflyttere
1989-1997								
Totalt	38	12	29	23	23	25	18	25
Barn ialt ¹	43	19	41	33	46	44	48	46
Ingen barn	36	9	31	23	16	15	5	16
Barn 0-1 år	48	24	61	57	70	73	66	66
Barn 2-3 år	50	18	42	31	61	44	67	60
Barn 4-5 år	34	14	32	22	42	36	52	37
Barn 6-7 år	34	14	20	20	19	32	30	38
Barn 8-9 år	33	18	21	13	22	21	25	21
1995-2003								
Totalt	37	12	34	27	..	..	..	..
Barn ialt ¹	41	18	40	47	..	..	..	..
Ingen barn	35	10	32	21	..	..	..	..
Barn 0-1 år	50	24	51	63	..	..	..	..
Barn 2-3 år	44	12	48	44	..	..	..	..
Barn 4-5 år	36	15	37	42	..	..	..	..
Barn 6-7 år	31	13	30	35	..	..	..	..
Barn 8-9 år	31	13	23	20	..	..	..	..

Tabell 10.6.2. Utvikling i tallet på bofaste, fraflyttede, tilflyttere, videreflyttere og sluttresultat i Oslo indre øst etter flytting gjennom aldersfasen 25/27 år til 33/35 år. Kvinner født 1962-64 fulgt i perioden 1989-1997, og kvinner født 1968-70 fulgt i perioden 1995-2003. Alder på eldste barn ved slutten av aldersfasen

	Antall personer ved periodens start	Andel i prosent				Antall personer ved periodens slutt
		Bofaste	Fraflyttere	Tilflyttere	Videreflyttere	
1989-1997						
Totalt	3 105	28	72	54	58	2 546
Ingen barn	1 421	33	67	77	60	1 566
Barn 0-1 år	76	34	66	55	105	68
Barn 2-3 år	181	15	85	27	105	76
Barn 4-5 år	302	13	87	30	76	132
Barn 6-7 år	400	14	86	18	44	129
Barn 8-9 år	305	20	80	23	29	131
Barn 10 år og over	420	43	57	63	44	444
1995-2003						
Totalt	3 559	24	76	60	75	2 993
Ingen barn	1 496	29	71	108	88	2 053
Barn 0-1 år	96	23	77	73	210	92
Barn 2-3 år	210	16	84	42	152	122
Barn 4-5 år	335	15	85	21	101	122
Barn 6-7 år	421	11	89	17	50	119
Barn 8-9 år	341	19	81	14	27	115
Barn 10 år og over	660	30	70	26	31	370

Også videreflyttingen er størst når barna er små, det gjelder mødre på alle alderstrinn. Av dem som både flytter inn og får barn i løpet av første toårsperiode, flytter så mange som en firedel i begge perioder ut igjen "med en gang", dvs. innen de var 28 år. Samtidig avtar videreflyttingen til 13 prosent for dem som flyttet inn med barn i skolealder. Sannsynlighetene for å flytte videre er lavere enn for dem som bodde i området fra start. En del av grunnen er at kvinnene som har flyttet inn i løpet av fasen har gjort dette i høyere alder (etter gjennomsnittlig 26 år), og at de kanskje har hatt andre og mer velbestede grunner for å velge Oslo indre øst som bosted. Det må også tas i betraktning at de har kortere oppholdstid i Oslo indre øst bak seg enn kvinner som kom før de var 25 år.

Tabellen viser tydelig at jo eldre kvinnene er når de får sitt første barn, desto større er sannsynligheten for at de flytter ut innen barnet er blitt ett år. Det samme gjelder videreflytterne.

Når vi sammenligner periodene, og ser på flyttetidspunktet i kvinnenes livsløp, kan vi dessverre ikke konkludere, pga. manglende data, om kvinnene med barn på de utvalgte alderstrinn har en tendens til å flytte ut senere i livet i andre periode. Dette hadde vi forventet, siden det er en slik tendens for kvinnene totalt, jf. kapittel 10.2.

10.6.2. Situasjonen ved utgangen av aldersfasen

Når kvinnene er kommet i 35-årsalderen, er nærmere 90 prosent av barna de vil få blitt født. Forrige avsnitt rommer dermed det aller meste av denne prosessen, hvor vi så på når ut- og videreflyttingene skjer etter både mødrenes og barnas alder. Det vi imidlertid ikke har sett på, er hva flytting inn, ut og gjennom bysonen betyr for sammensetningen av barnefamilier, og hvor mange barnefamilier det er i forhold til barnløse kvinner. Tabell 10.6.2 viser dette, og vi er spesielt ute etter å se på om det har skjedd endringer fra første til annen periode.

Det første vi kan observere i tabell 10.6.2 (som har samme struktur som tabellene i kapittel 10.3 og 10.4), er at det bodde omtrent 450 flere kvinner i Oslo indre øst både ved begynnelsen og slutten av fasen i andre periode. Flyttestrømmene for kvinner i alt har altså gitt omtrent samme resultat, selv om utskiftingen var noe større i andre periode. Både fraflytting, tilflytting og videreflytting var for totalen høyere i perioden 1995-2003. Stabiliteten var altså mindre.

Når vi splitter dette opp på resultatet for kvinner uten barn, og kvinner med barn i ulik alder, ser vi at det har skjedd store endringer. Spesielt ser vi at det i siste periode har skjedd en markant større hopning i gruppen av kvinner uten barn. I forhold til tallet på kvinner ved starten av de to periodene, som ikke fikk barn i Oslo indre øst i løpet av fasen (gruppene er av samme størrelsesorden), kom det 31 prosent (108-77) flere tilflyttere uten barn som ble boende, og 28 prosent (88-60) flere inn som flyttet videre. Til sammen var det altså 59 prosent flere barnløse kvinner som brukte Oslo indre øst som bosted i løpet av aldersfasen 25-35 år. Resultatet ved slutten av fasen ble at det bodde omtrent 500 flere barnløse kvinner i bysonen, og at andelen barnløse i 35-årsalderen fra første til andre periode økte fra 62 til 69 prosent. Oslo indre øst ble altså i økende grad arena for voksne, etablerte kvinner uten barn fra 1997 til 2003.

Innslaget av barnefamilier er dermed relativt sett gått ned, men tallet på kvinner med barn ved slutten av fasen er omtrent det samme i begge perioder (henholdsvis 980 og 940 mødre). Det har også skjedd en klar vridning i familiestrukturen, ved at det i siste periode er blitt langt flere småbarnsfamilier med eldste barn under 3 år, og særlig er det blitt færre familier med eldste barn fra 10 år og oppover.

Vridningene skyldes i liten grad endret fraflytting av dem som bodde i bysonen ved begynnelsen av aldersfasen. Den er temmelig lik, selv om det er større fraflytting i andre periode. Som vi sa i forrige avsnitt har kvinnene som fikk barn mens de bodde i Oslo indre øst i løpet av fasen (barn i alder 0-7 år ved utgangen av åtteårsperioden), svært høy tendens til å flytte ut. Aller høyest sannsynlighet for å ha flyttet har kvinnene som fikk sitt første barn i løpet av de første to årene i fasen, altså kvinner med barn i alder 6-7 år ved periodens slutt (henholdsvis 86 og 89 prosent i de to periodene). Den noe lavere flyttetendensen totalt for kvinner med barn i alder 0-1 år ved slutten av fasen, må tolkes som at en del av dem ikke "har rukket" å flytte ennå, mens de som fikk barn tidlig i fasen har hatt flere år med barn å flytte ut på.

Det er imidlertid økt tilflytting av kvinner som fikk barn i Oslo indre øst som gjør at småbarnsinnslaget øker. Kvinner med eldste barn over 3 år har ikke valgt bysonen som tilflyttingsmål i samme grad i annen

periode som i første. Kan forklaringen være økte boligpriser eller at nye årskull ønsker større leiligheter? Eller har miljøet endret seg til fordel for småbarnsfamiliene? Det er uansett svært merkbart at familier med eldste barn over 10 år både i større grad har flyttet ut, og i svært mindre grad flyttet inn. Tabellen viser en nedgang fra 63 til 26 prosent, målt i forhold til dem som hadde barn fra to år og oppover ved inngangen til fasen (420 familier i første periode og 660 i andre).

Tilflytterne vi her snakker om, hadde altså barn i alder 2 år eller mer da de flyttet inn. Til tross for at småbarnsinnslaget i bysonen ved slutten av fasen har økt, har det vært en svært formidabel økning i gjennomtrekket av småbarnsfamilier fra første til annen periode. Spesielt er det mye videreflytting og sterk økning i gjennomtrekket blant kvinner som hadde flyttet inn og fikk barn sent i perioden, da var litt opp i 30-årene. Gjennomtrekket økte for alle kvinner som kom til Oslo indre øst uten barn, men mindre for familiene som hadde barn da de kom inn (eldste barn 8 år eller mer). I forhold til dem som ble boende hadde imidlertid dette gjennomtrekket også økt. Vi har altså ikke funnet tegn til "den urbane barnefamilien", som blir også etter at barna blir større.

10.6.3. Oppsummering

Oslo indre øst er fra 1997 til 2003 i økende grad blitt arena for voksne, etablerte kvinner uten barn. Hele økningen i folketallet for de tre årskullene av kvinner midt i 30-årene kan tilskrives gruppen av kvinner uten barn. Det har imidlertid vært en økning i innslaget av småbarnsfamilier, og en klar nedgang i familier med barn fra 10 år og oppover. Det er liten endring for barn som nærmer seg skolealder.

Kvinner som bodde i Oslo indre øst ved begynnelsen av fasen, og som fikk sitt første barn mens de bodde i bysonen, flytter i stor grad ut. Jo yngre kvinnene var da de fikk barnet, desto større er tendensen til å ha flyttet (89 prosent i siste periode).

Det har vært økt tilflytting, og også sterk økning i gjennomtrekket, av kvinner som fikk barn sent i fasen (eldste barn 0-3 år). Jo høyere alder det eldste barnet har, desto sterkere har tilflyttingen gått ned. For alle som fikk barn etter innflytting til bysonen har videreflyttingene økt.

Den største vridningen i familiesammensetningen er altså at de barnløse kvinnene i langt større grad har inntatt Oslo indre øst, at småbarnsfamiliene holder stand, og at tallet på familier med større barn reduseres kraftig.

11. Konklusjoner

11.1. Levekår

Generelle levekårsendringer

Hovedinntrykket av endringene fra 1997 (året før Handlingsprogrammet startet) fram til 2003/2004 er en klar forbedring av levekårene i Oslo indre øst. Indeksen for levekårsproblemer som presenteres årlig i "Hjulet" (Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene) viser en jevnt synkende tendens for bydelene i indre øst gjennom denne perioden. Den positive utviklingen har vært særlig påfallende på Grünerløkka og Sagene-Torshov, og noe mindre tydelig i Gamle Oslo. Endringene i indeksen har vært beskjedne i andre deler av Oslo, slik at indre øst skiller seg ut med de største endringene. Det som har bidratt til den positive utviklingen på indeksen er at en mindre andel av befolkningen i indre øst er uførepensjonert eller på attføring, og at færre kvinner i alderen 20-39 år mottar overgangsstønad.

Oslo indre øst har også færre arbeidsledige og færre sosialhjelpsmottakere enn tidligere sammenlignet med gjennomsnittet for Oslo. Den relative nedgangen i arbeidsledigheten har vært sterkest i Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg. Økningen av ungdomsledigheten har også vært noe mindre enn ellers i Oslo, i dette tilfellet er imidlertid den relative forbedringen begrenset til begynnelsen av perioden (1997-1999). I de nye drabantbyene har det vært en økning av arbeidsledigheten blant ungdom, slik at det i motsetning til tidligere er små forskjeller i ledighetsnivået mellom indre øst og nye drabantbyer. Utviklingen har også vært positiv blant førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere (aldersgruppe 25-66 år), en av de mest utsatte gruppene på arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten for denne gruppen ble redusert i to av tre bydeler i indre øst fra 4. kvartal 1997 til 4. kvartal 2004, samtidig som ledighetsprosenten økte noe blant innvandrere i Oslo som helhet.

I forhold til andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp, både over kort og lang tid, har det vært en merkbar nedgang i Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo sammenlignet med Oslo som helhet. Blant ungdom har det vært en sterk reduksjon i Grünerløkka-

Sofienberg, mens utviklingen i de andre bydelene ikke har vært bedre enn byggenomsnittet. I siste del av perioden har utviklingen heller vært forholdsvis negativ for ungdom i disse bydelene med hensyn på mottak av sosialhjelp.

Det er flere positive trekk i utviklingen av boforholdene. Stadig færre boliger i Oslo indre øst mangler en elementær sanitær standard, og færre personer oppholder seg på hospitser eller har andre midlertidige boligløsninger. Tildelingsretten til alle kommunale boliger forvaltet av Boligbygg har økt antallet tildelinger til bydelenes innbyggere. Den kommunale utleieboligmassen er under forbedring gjennom et storstilt oppussingsprosjekt. Disse boligene er også i mindre grad konsentrert i Oslo indre øst enn tidligere. Andelen av leilighetene som er små (1-2-roms) har blitt redusert, og mer enn i hovedstaden som helhet. I 2000-2004 var imidlertid fremdeles over halvparten av de igangsatte boligene små av størrelse.

Om rusproblematikk er det vanskelig å trekke klare slutninger. Med grunnlag i kriminalitetsstatistikk ser det ut til at Oslo indre øst skiller seg noe mindre fra andre bydeler enn før. Fortsatt er imidlertid anmeldelsene for narkotikakriminalitet sterkt konsentrert om indre by, og aller mest i øst (Grünerløkka og Gamle Oslo, ved siden av Sentrum). I siste halvdel av 1990-tallet var tenåringsaborter et forholdsvis utbredt fenomen på Grünerløkka, i første del av 2000-tallet har det vært en kraftig nedgang i antallet slike aborter.

Visse sider ved det sosiale og fysiske miljøet har blitt bedre. Alt tyder på at bydelene i Oslo indre øst har fått tilgang på flere sosiale og kulturelle møteplasser de siste årene. Tilgangen på kulturhus, idrettshaller og parker/uteområder som er innbydende og tilrettelagt for lek og annen fysisk aktivitet har blitt større. Beregninger av andelen bosatte som er plaget av veitrafikkstøy tyder derimot ikke på store endringer i løpet av de årene Handlingsprogrammet har vært i virksomhet. Miljøundersøkelsene som har blitt gjennomført siden 1987 i utvalgte deler av Gamle Oslo viser de positive forandringene i det som tidligere var Norges mest trafikkbelastede område. Ikke minst

oppmuntrende er det at foreldrene i disse gatestrekningene har blitt betydelig mindre engstelige for barna når de befinner seg på vei til og fra skolen.

Bedre omdømme, større stolthet?

Selv om dette ikke er belagt statistisk i denne rapporten, er det vårt inntrykk at området Oslo indre øst har fått større anseelse, og at disse bydelenes dårlige rykte har endret seg til det bedre. Mengden av negative avisoppslag ser ut til å ha avtatt kraftig. Slike endringer kan også ha betydning for kollektiv identitet og individuell selvfølelse. I forbindelse med evalueringen av prosjektet "IKT i flerkulturelle skoler", som omfattet tre skoler i indre øst, ble endringen av skolenes kollektive identitet framhevet som en av konsekvensene. "Når den ytre anseelsen øker, så stiger den indre selvfølelsen - og vice versa" (Hernwall og Vestby 2005). I innledningskapitlet nevnte vi perspektiver som understreker betydningen av et dårlig rykte som ett av leddene i en negativ utviklingsspirale.

Hvor godt omdømme indre øst har i befolkningen ser likevel ut til å variere med hvilke områder som står i fokus. Hansen og Brattbakk (2005) viser at Grønland-Tøyen fremdeles har et nokså negativt omdømme i Oslo-befolkningen, mens Sagene-Bjølson og Grünerløkka oppfattes som betydelig mer attraktive boligområder. Av 13 utvalgte områder i Oslo ble Grønland-Tøyen vurdert som tredje dårligst i attraktivitet.

Sosiale og demografiske endringer

De sosiale og demografiske endringene i løpet av perioden peker også klart i retning av en bedring av levekårene. Det er særlig tre former for sosial ulikhet som har betydning for konsentrasjonen av levekårsproblemer i Oslo indre øst, nemlig ulikhet knyttet til klasse (i denne rapporten inntekt og utdanning), familiestruktur og etnisitet.

Det har vært en påfallende sterk økning av andelen med høyere utdanning fra 1997 til 2003. Det er nå flere innbyggere i indre øst som har høyere utdanning enn gjennomsnittet for byen, ikke minst i aldersgruppen 25-39 år. I denne aldersgruppen har bydel Sagene-Torshov kommet på nivå med ytre og indre vest. Prosentandelen som kun har grunnskoleutdanning er ennå noe høyere enn bygjennomsnittet blant alle voksne, men så vidt under dette nivået i aldersgruppen 25-39 år. Også personinntekten har økt mer enn ellers i byen for yngre aldersgrupper, mens inntektsnivået blant personer 40 år og eldre snarere har sakkert noe akterut i forhold til Oslo som helhet. Vi ser konturene av et mer sammensatt levekårsbilde etter alder i Oslo indre øst. Mens andelen med høyere utdanning ennå er godt under bygjennomsnittet blant bosatte over 50 år, har det utviklet seg en overrepresentasjon av høyt utdannede i de yngre aldersgruppene. Det sammensatte bildet gjelder også etnisitet. Det er store forskjeller i utdanningsnivå

mellom ikke-vestlige innvandrere og befolkningen for øvrig; ingen andre bydeler har like store "etniske" utdanningsforskjeller som indre øst¹²⁸.

Enslige, spesielt skilte og separerte, har dårligere levekår på en rekke områder enn gifte og samboende. Familiestrukturen i indre øst ser ut til å ha endret seg i en retning som innebærer mindre risiko for utvikling av levekårsproblemer. For eksempel har det i aldersgruppen 30-49 år vært en sterkere reduksjon av andelen skilte og separerte enn ellers i byen. De samme tendensene gjelder enpersonhusholdninger og enslige forsørgere.

I forhold til etnisk bakgrunn kan det konstateres at veksten i andelen ikke-vestlige innvandrere har stoppet helt opp i løpet av perioden. Handlingsprogrammet har vært i virksomhet. Det absolutte antallet har så vidt økt, mens prosentandelen har gått ned fra 24 til 23 prosent¹²⁹. Dette står i sterk kontrast til den store økningen i perioden før Handlingsprogrammet. Samtidig har det vært en meget sterk vekst av innvandrerbefolkningen i nye og gamle drabantbyer.

Oppvekstforhold

Har fattigdommen blant barn blitt mindre? Det mest tilgjengelige målet på endringer over tid er andelen barn som har foreldre som mottar sosialhjelp. På grunnlag av denne indikatoren ser det ut til å ha skjedd en viss forbedring i indre øst. Endringen i retning av færre barn med foreldre på sosialhjelp har først og fremst kommet i bydel Grünerløkka-Sofienberg.

Det har vært en omfattende satsning i Handlingsprogrammet på å styrke skolesektoren i Oslo indre øst. Et av de mest positive utviklingstrekkene på dette feltet er at flere av 21-åringene i indre øst hadde gjennomført videregående opplæring i 2003 enn personer på samme alder i 1997. Det var også færre i aldersgruppen 16-18 år som ikke var under utdanning. For begge disse indikatorene har utviklingen vært særlig positiv for ikke-vestlige etterkommere (2. generasjon). Gjennomgående har de positive endringene også vært sterkere i Oslo indre øst enn i nye drabantbyer og Oslo for øvrig. Undersøkelser av elevtilfredsheten foreligger ikke over et lengre tidsrom, men de foreliggende undersøkelsene tyder på at elevene i de videregående skolene i indre øst trives om lag like bra som elever ellers i byen, og at de sjelden er utsatt for mobbing, vold og rasisme. Derimot er misnøyen med skolebyggenes kvalitet og med graden av tilpasset opplæring større hos elever i indre øst.

I grunnskolen viser tester klare forbedringer av leseferdighetene i Oslo indre øst. På skolene med flest

¹²⁸ Oslo kommune (2005): 233

¹²⁹ Fra 1.1. 1998 til 1.1.2004.

minoritetsspråklige ble det fra 2002 til 2004 betydelig færre elever på 2. årstrinn med behov for ekstra oppfølging.

Bedre tjenester?

Tallgrunnlaget for å trekke slutninger om dette er begrenset og usikkert. Vi har særlig konsentrert oss om tjenester rettet mot barn og unge. Årsverkstall tyder på at den forebyggende innsatsen i skolehelsetjenesten og helsestasjonene har blitt styrket siden 1997, riktignok noe avhengig av hvilke bydeler som legges under lupen. Også innen barnevernstjenesten har det vært en økning av bemanningen, og sterkere enn i Oslo som helhet. Unntaket er barnevernstjenesten i bydel Sagene, hvor det har vært en klar tendens til færre utførte årsverk per 1000 barn. Den generelle dekningen av årsverk i helsetjenesten har for øvrig endret seg lite, og avviker heller ikke særlig mye fra bydelsgjennomsnittet. Med hensyn på den sosialfaglige innsatsen er det vanskeligere å trekke konklusjoner om utviklingen over tid. I forhold til innbyggertallet utføres det mer enn dobbelt så mange sosialfaglige årsverk i indre øst som i andre bydeler, men på 2000-tallet har det vært en tendens til færre utførte årsverk. Forøvrig kan det konstateres at Oslo indre øst bruker atskillig mer penger til aktivitetstilbud for barn og unge, og har flere årsverk knyttet til kommunale fritidsklubber, enn noen andre bydeler i Oslo.

Grunnskolene med flest minoritetsspråklige elever i indre øst har fått flere undervisningstimer per elev (i motsetning til andre skoler i Oslo), og antall elever per årsverk har blitt redusert. Det fysiske miljøet har blitt forbedret på mange skoler. I grunnskolen har 7 skolegårder blitt rustet opp gjennom bidrag fra Handlingsprogrammet. Dekningen av IKT-ressurser er god, i 2004 hadde nesten alle skolene i indre øst bedre dekning av pc med internett enn gjennomsnittet av Oslo-skolene.

Hva har ikke blitt bedre?

Langt fra alle sider ved levekårene i Oslo indre øst har utviklet seg i positiv retning sammenlignet med Oslo forøvrig, og i noen tilfeller er endringene nokså beskjedne. Alt i alt er hovedinntrykket for kriminalitet og utrygghet stabile mønstre, men det må understrekes at denne konklusjonen er beheftet med stor usikkerhet. Deler av indre øst (Gamle Oslo og Grünerløkka) er fremdeles blant de områdene av byen som er mest utsatt for vold, narkotikalovbrudd og annen kriminalitet. Befolkningen i Oslo indre øst er noe mer utrygge når de beveger seg ute i lokalmiljøet på kveldstid enn befolkningen i vestlige bydeler. Den fortsatt høye dødeligheten framstår også som et negativt utviklingstrekk. Dødeligheten har riktignok ikke økt, men i motsetning til nye drabantbyer og Oslo som helhet har det ikke vært noen signifikant reduksjon. Beregninger på grunnlag av de nye bydelsgrensene viser at levealderen i Oslo indre øst har

sakket akterut i forhold til byen som helhet. Forventet levealder for menn på Sagene var 68,4 år i 2002-2004, noe lavere enn tilsvarende beregning for 1993-1997 og hele 12 år lavere enn levealderen blant menn i Vestre Aker. Av andre negative trekk er det grunn til å nevne den fortsatt høye selvmordsraten sammenlignet med landet forøvrig, ett av flere tegn på de store utfordringene knyttet til psykisk helse. På tross av nedgangen i aborttallene er abortraten blant unge kvinner ennå godt over gjennomsnittet for byen.

Den mest negative siden av levekårsutviklingen på boligsiden i Oslo indre øst er bomiljøet i de kommunale gårdene. Bomiljøet beskrives fra flere hold som mer utrygt enn før. Fra et levekårsperspektiv er det grunn til å legge stor vekt på dette, siden mange av de bosatte i kommunale boliger har levekårsproblemer som nedsatt helse og lav inntekt. I forhold til oppvekstmiljø kan det også pekes på at vel 2 500 barn og unge er bosatt i slike boliger. En landsomfattende undersøkelse av lavinntektsfamilier viser at familier som bor i kommunale boliger har spesielt dårlige boforhold; de svært høye forekomstene av boligproblemer i denne gruppen beskrives som urovekkende (Sandbæk 2004).

Bydelene i indre øst har også fortsatt store utfordringer på trafikk- og miljøområdet. Det er beregnet at vel 10 000 personer var sterkt plaget av veitrafikkstøy i 2005, og som i indre by forøvrig viser undersøkelser at mange bosatte er misfornøyd med mulighetene for trafiksikker lek og med nivået på luft- og støyforurensning. Dette er etter alt å dømme en viktig årsak til at oppvekstmiljøet for barn og unge ennå oppfattes som betydelig dårligere i indre øst enn i ytre vest og øst.

Den mangeårige målsettingen om en mer stabil befolkning, som også ble uttrykt i den politiske plattformen for Handlingsprogrammet, har ikke blitt nådd. Både i indre øst og ellers i Oslo har bofastheten blitt mindre, men i de fleste aldersgrupper er nedgangen enda større i indre øst. Flytteeanalysene som er gjennomført for livsfasen fra 15 til 35 år, den mest flytteintensive fasen i livsløpet, viser også klare tendenser til mindre bofasthet og større gjennomtrekk. I fasen fra ca 25 til 35 år har det skjedd en sterk økning i videreflyttingen. Bydelene i indre øst fungerer i økende grad som arena for den norske befolkningen i sentrale deler av livet som "ung voksen". Det er imidlertid få som blir boende, spesielt blant dem som etablerer familie. Indre øst er i enda større grad enn før blitt en "transitthavn" for unge voksne, som etter å ha flyttet inn til indre øst (mest fra Norge utenom Osloregionen) etter en tid flytter videre til andre deler av Osloregionen. Dette mønsteret må ses i sammenheng med at andelen av husholdningene som leier boligen har økt fra 1990 til 2001.

Unntaket fra regelen er mindre videreflytting i ungdomsfasen (15-25 år), som innebærer at en større andel av de unge som flyttet inn ble boende, ihvertfall til de var 25 år.

Vi vet lite om konsekvensene av mangelen på bo-stabilitet i Oslo indre øst. Ruud (2005) ser imidlertid mangelen på fellesskap i nye bomiljøer på Grønland/Tøyen i lys av mye inn- og utflytting og store, uoversiktlige naboforhold. I internasjonal litteratur anses manglende stabilitet i bosettingen som en del av problemkomplekset i utsatte boligområder, det antas for eksempel at liten bofasthet undergraver et områdes "sosiale kapital" fordi det tar tid å bygge opp sosiale nettverk og utvikle tillit (jf kapittel 1). Ikke minst kan utbygde sosiale nettverk og tillit være viktig for å skape oversiktighet og trygghet i oppvekstmiljøet.

11.2 Flytting

Demografiske endringer: Ikke flere barnefamilier

I løpet av 1990- og 2000-tallet har det skjedd markante endringer av aldersstrukturen i Oslo indre øst. Framfor alt har indre øst blitt et eldorado for dem som tilhører "ung voksen"-fasen i livsløpet. Den store endringen er økningen i aldersgruppen 25-40 år, og en mer beskjeden økning for de godt voksne (41-66 år). Samtidig har det vært en sterk nedgang av antallet personer i pensjonsalder.

Som del av ønsket om en "varierte befolkningssammensetning" har det i mange år blitt jobbet for å få flere barnefamilier til å bosette seg i indre øst. På dette området har målene i liten grad blitt nådd. I perioden der Handlingsprogrammet har vært i virksomhet (1998-2004) har andelen barn og unge sunket i alle aldersgrupper med unntak av en økning av andelen førskolebarn i bydel Sagene-Torshov. Derimot var det en økning av barneandelen mellom 1992 og 1998 i alle de tre bydelene. Det har imidlertid vært en økning av antallet barn i førskolealder med norsk eller vestlig bakgrunn. I skolealder har andelen med ikke-vestlig bakgrunn sunket fra 55 prosent i 1998 til 51 prosent i 2004.

En analyse av flyttemønstret blant kvinner i løpet av livsfasen de fleste får barn (ca. 25-35 år), for de to periodene 1989-1997 og 1995-2003, viser at indre øst i økende grad har blitt en arena for voksne personer uten barn. Det absolutte antallet som har barn er likevel omtrent det samme ved 35-årsalderen i begge periodene. Det har imidlertid skjedd en vridning i familiestrukturen ved at det har blitt flere familier med eldste barn under 3 år, og færre med eldre barn, framfor alt barn fra 10 år og oppover. Det er særlig tilflyttingen av familier med barn som har avtatt i siste periode. En av forklaringene på nedgangen i antallet familier med større barn kan være at dette er familier

som trenger store leiligheter, og at slike leiligheter har blitt vanskeligere å oppdrive til en overkommelig pris i løpet av den siste perioden. Til tross for en økning av småbarnsinnslaget ved slutten av fasen, er det også en formidabel vekst i gjennomtrekket av småbarnsfamilier i indre øst.

Flyttemønstrenes betydning

Hvordan skal vi forklare levekårsendringene som er beskrevet ovenfor? Før vi går inn på Handlingsprogrammets betydning, er det grunn til å se nærmere på endringene i flyttemønstret. Vi har konsentrert oss om flyttingen i ungdoms- og etableringsfasen, den mest flytteaktive perioden i livsløpet. For perioden 1995-2003 følges to treårskull, født med ti års mellomrom. De yngste utgjøres av kullene født 1978-80 og er fulgt gjennom ungdomsfasen, fra de var 15-17 år til de åtte år senere var 23-25 år. Kullene født ti år før, 1968-70, er fulgt gjennom det vi kan kalle etableringsfasen, fra de var 25-27 år i 1995 til de ved utgangen av 2003 var 33-35 år. For å sammenligne med hvordan de tilsvarende prosessene forløp tidligere, før Handlingsprogrammet, følger vi to andre treårskull gjennom de samme åtteårsfasene i perioden 1989-1997.

Analysene viser hvor stor betydning flyttingen har for å forstå levekårsendringene. De bofaste i disse livsfasene utgjør bare en brøkdel av antallet tilflyttere og videreflyttere. Befolkningen ved begynnelsen av fasene blir i praksis helt skiftet ut. For begge periodene har vi konstatert at bare 1 av 10 av dem som bodde i indre øst da de var ca. 25 år også bodde der som tenåringer. Endringer som følge av flytting gjennom aldersfasene får dermed store konsekvenser for bildet av levekårene i denne aldersgruppen.

Flytting i ungdomsfasen

Flytteanalysen for ungdomsfasen viser at ungdom med ikke-vestlig bakgrunn i større grad flytter ut i andre enn i første periode. $\frac{3}{4}$ av de ikke-vestlige ungdommenes økte flytting har gått til de nye drabantbyene. Innflyttingen fra utlandet betyr relativt sett mer i den andre perioden, blant gutter er innflyttingen fra utlandet den eneste formen for innflytting som ikke avtar. Mindre innflytting for øvrig har sammenheng med at størrelsen på de innenlandske fødselskullene har avtatt. Dette kan i seg selv peke mot at en lavere andel av personene i ungdomsfasen, antakelig mest ikke-vestlige innvandrere, vil være etablert i det norske samfunnet. I tråd med dette har vi sett at flytteprosessen har ført til en sterkere overrepresentasjon av ikke-vestlige som har mottatt sosialhjelp minst to år. Det har oppstått større forskjeller i sosialhjelpsbruken mellom ikke-vestlige innvandrere og ungdomsbefolkningen forøvrig, i en situasjon hvor andelen ikke-vestlige generelt er økende. Dette kan være noe av bakgrunnen for at endringene av sosialhjelpsbruken blant ungdom i Oslo indre øst ikke har vært spesielt positiv. Mens forholdsvis veletablerte ikke-vestlige

ungdommer har flyttet østover, har det kommet inn nye og mindre etablerte grupper ikke-vestlige fra utlandet. Snaut halvparten av de unge sosialhjelpsmottakerne i indre øst har ikke-vestlig bakgrunn.

Hovedkonklusjonen for de unge voksne i 25-årsalderen er likevel svært positiv i Oslo indre øst, og på flere punkter bedre enn for Oslo som helhet. Målt med absolutte tall øker riktignok ikke innslaget av høyt utdannede i området, men det skjer heller ikke i Oslo forøvrig. Utviklingen fra første til annen periode er dermed mindre ugunstig i Oslo indre øst enn i hovedstaden som helhet.

Flytting i etableringsfasen

I perioden 1989-1997 er det gjennomgående slik at flytteprosessene bidrar til en økning av innslaget av personer med levekårsproblemer eller risiko for slike problemer i indre øst, det vil si at de har mottatt sosialhjelp eller har lav inntekt/utdanning. I andre periode er hovedmønsteret det motsatte. Endringene i flyttemønsteret bidrar åpenbart til en forbedring av levekårene. Mønsteret peker mot en klar gentrifiseringsprosess. Den mest markante endringen er den sterke veksten i tilflyttingen av personer med høyere utdanning, særlig fra kommuner utenfor Osloregionen og fra indre vest. Det har også vært en betydelig vekst i innflyttingen av personer med høy inntekt, Oslo indre øst har gått fra en klar underrepresentasjon av personer i øverste inntektsdesil til en like markert overrepresentasjon fra første til andre periode.

Gentrifiseringsprosessen i etableringsfasen er imidlertid ikke helt entydig. Mange av dem som har høyere utdanning og inntekt blir ikke værende i Oslo indre øst; nettopp i disse gruppene har det vært en sterk økning av videreflyttingen. Det har heller ikke skjedd en overgang fra leie til eie, utviklingen på 1990-tallet gikk heller i motsatt retning.

Et annet unntak fra gentrifiseringsmønsteret er at innslaget av ikke-vestlige innvandrere som har mottatt sosialhjelp minst 2 år også øker gjennom flytteprosessene i andre periode. Samtidig blir innslaget av norske/vestlige på sosialhjelp mindre. Forskjellen i bruk av sosialhjelp etter etnisk bakgrunn har økt betydelig; dette skjer også i Oslo totalt sett, men er spesielt tydelig i indre øst. Denne utviklingen skyldes mest utflytting av de ikke-vestlige innvandrerne som klarer seg uten sosialhjelp. Det ser ut til at gentrifiseringsprosessen i denne aldersfasen framfor alt omfatter den norske/vestlige befolkningen. Det kan imidlertid diskuteres om gruppen sosialhjelpsmottakere bør inngå i en gentrifiseringsdiskusjon, siden det er snakk om en liten og nokså spesiell gruppe.

Polarisering?

Visse sider ved levekårsutviklingen i indre øst kan tas til inntekt for en polariseringshypotese. Samtidig med

gentrifiseringsprosessen har det skjedd en økende overrepresentasjon av ikke-vestlige innvandrere som har mottatt sosialhjelp minst to år, både i ungdoms- og etableringsfasen. Dødelighetsutviklingen har også vært relativt negativ i indre øst, levealderforskjellene har økt. Mens bydel Sagene-Torshov nå har et utdanningsnivå i yngre aldersgrupper på nivå med vest, har den forventede levealderen knapt økt, og er 12 år lavere enn i de beste stilte områdene i vest. Kanskje kan den fortsatt høye kriminaliteten også passes inn i et slikt polariseringsbilde, det samme gjelder tendensene til større utrygghet og et dårligere sosialt miljø i de kommunale gårdene. Samtidig med de klare tendensene til økt utdannings- og inntektsnivå i yngre aldersgrupper har indre øst på enkelte andre områder opplevd en relativ eller absolutt forverring.

Utviklingen av inntekts- og utdanningsnivået gjennom ungdoms- og etableringsfasen gir et avdempet inntrykk av polarisering. I ungdomsfasen peker utviklingen heller mot en utjevning av den polariserte utdanningsstrukturen, både i Oslo som helhet og i indre øst. Det mest karakteristiske trekket for etableringsfasen er gentrifiseringsprosessen i perioden 1995-2003. Det har skjedd en markert økning av andelen med høy inntekt og utdanning, samtidig som færre har lav inntekt og utdanning. Imidlertid medførte flytteaktiviteten gjennom etableringsfasen i 1995-2003 at det polariserte inntektsmønsteret ble opprettholdt, i motsetning til den første perioden hvor det kun var overrepresentasjonen av personer med lav inntekt som ble opprettholdt. Samtidig økte innslaget av personer med middels til høy inntekt (desil 6-9) fra første til andre periode. Med hensyn på utdanning opprettholdes det polariserte utdanningsmønsteret gjennom flytteprosessene i begge perioder. Imidlertid er personer med middels utdanning (kun videregående) enda sterkere underrepresentert ved slutten av siste periode enn i første, en utvikling som har vært noe mer markert i indre øst enn ellers i Oslo.

Utstøting av svake grupper til drabantbyene?

Har de svakeste gruppene blitt utstøtt fra Oslo indre øst, slik at de nå flytter til de nye drabantbyene, der hvor prisene er lavest, eller til andre deler av Oslo-regionen? Alt i alt er det ingen sterke tendenser til større opphoping av levekårsproblemer i de nye drabantbyene. Utviklingen har imidlertid vært noe mer negativ i forhold til enkelte levekårsindikatorer, som arbeidsledighet blant ungdom, enn ellers i Oslo.

Endringene i flyttemønstrene viser en økende utflytting fra indre øst til de nye drabantbyene. Blant sosialhjelpsmottakere er det mindre bofasthet og økende fraflytting i løpet av etableringsfasen. I forhold til sosialhjelpsmottakere har det imidlertid først og fremst blitt færre som flytter *inn* til indre øst fra nye drabantbyer, mens det har vært mindre endringer i utflyttingen. Dette kan tyde på at det har blitt

vanskeligere å etablere seg i indre øst for denne gruppen, heller enn at det har skjedd en direkte utstøting. For dem med lav inntekt forholder det seg derimot ikke på denne måten, for denne gruppen er det heller utflyttingen til de nye drabantbyene som har økt enn innflyttingen til indre øst som har avtatt. Det har blitt betydelig flere med lav inntekt som flytter til nye drabantbyer fra indre øst. Med tanke på boligprisene er dette som forventet, og tyder på større problemer på boligmarkedet i indre øst for dem med lav inntekt. Blant personer med lav utdanning har det, ved siden av en nedgang i innflyttingen, vært en økning i videreflyttingen, som også kan være en indikasjon på at boligmarkedet har blitt vanskeligere. Blant sosialhjelpsmottakere og personer med lav inntekt har imidlertid videreflyttingen blitt redusert eller vært nokså stabil.

11.3. Handlingsprogrammet

Betydningen av Handlingsprogrammet

Det er flere grunner til å ha begrensede forventninger om hva et offentlig handlingsprogram kan utrette, sammenlignet med andre sterke krefter som former levekårene i et område som Oslo indre øst. Disse forholdene illustreres av en undersøkelse av 14 mødre med ikke-vestlig bakgrunn som fikk tilbud om gratis barnehageplass for sin 4-åring i bydel Gamle Oslo. Alle bydelene i indre øst har brukt midler over Handlingsprogrammet til gratis barnehagetilbud. Ett av målene med slike tiltak har vært å legge til rette for bedre integrering, språkopplæring og yrkesdeltaking. Undersøkelsen viser de mange strukturelle og praktiske hindringene som ikke-vestlige mødre står overfor hvis de ønsker å gjennomføre språkopplæring og komme i arbeid. En av de viktigste hindringene ligger i kulturelle forhold (tradisjonelle kjønnsroller og arbeidsdeling i hjemmet). Andre hindringer kan være helseproblemer, liten eller ingen yrkeserfaring fra før, lav utdanning, mange barn og lange reiser til hjemlandet for å ta seg av syke familiemedlemmer. Gratisordningen synes i første rekke å bidra til at de mest motiverte mødrene kommer seg ut i jobb på et tidligere tidspunkt enn de ellers ville gjort. På lengre sikt kan ordningen likevel ha stor betydning også for andre mødre, blant annet ved at de blir kjent med en viktig institusjon i det norske samfunnet og får økt motivasjon til å lære norsk (Nergård 2004). Tiltaket kan med andre ord ikke betraktes som mislykket, men illustrerer at denne typen offentlige tiltak, hvor en forsøker å påvirke menneskelig atferd, inngår som bare en av mange innflytelser i et komplekst og dynamisk system (jf omtalen i kapittel 1 av "dynamisk intervensjonisme").

Handlingsprogrammet og oppvekstforholdene

I behandlingen av byrådssaken om Handlingsprogram Oslo indre øst ble en god utdannelse framhevet som den mest effektive måten å utjevne levekårsforskjeller på. Handlingsprogrammet har utvilsomt bidratt til å

styrke skolesektoren i Oslo indre øst, sammen med andre innsatsprogrammer som "IKT i den flerkulturelle skolen". Evalueringene av skolesatsingene har vært positive, med et delvis unntak for leksehjelpen. Blant annet har styrkingen av skolebibliotekene resultert i flere besøk og større utlån av bøker, ifølge rapporteringen fra skolene. Tilbudet på noen skoler om ettermiddagsåpen skole/bibliotek, med datamaskiner tilgjengelige, har vært et populært tilbud som kan bidra til å utjevne forskjellene mellom de som har tilgang hjemme og de som ikke har det. Den potensielle betydningen av dette understrekes av at drøyt 63 prosent av elevene på Jordal og Elvebakken med annet morsmål enn norsk har datamaskin med Internett hjemme, mens 9 av 10 andre elever har dette. Det fysiske miljøet har også blitt bedre.

Et av de positive utviklingstrekkene på utdanningsområdet er som nevnt at flere av 21-åringene i indre øst hadde gjennomført videregående opplæring i 2003 enn folk på samme alder i 1997. Det er også færre i aldersgruppen 16-18 år som ikke er under utdanning. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad Handlingsprogrammet i seg selv har bidratt til denne utviklingen, men slik noen av skolene vurderer det har innsatsen bidratt til en positiv utvikling. For eksempel har Elvebakken skole beskrevet mindre frafall som en av konsekvensene av det miljøskapende arbeidet på skolen. På dette området vil imidlertid flytteprosessene ha stor betydning. Sju av ti 21-åringer bosatt i indre øst har flyttet inn etter at de fylte 15 år. Bildet vi får av hvor mange som har fullført videregående skole vil med andre ord være sterkt preget av innflytterne. Det viser seg at det positive bildet av utviklingen blant guttene er helt dominert av tilflytterne. Både blant gutter og jenter har de unge innflytterne til indre øst blitt "normalisert", de er i større grad enn før et vanlig utsnitt av befolkningen, og bidrar sterkt til å endre inntrykket av utdanningsvalgene. Blant jenter viser det seg imidlertid at de som har vært bofaste i indre øst under Handlingsprogramperioden i større grad har fullført videregående utdanning enn jenter som tilhørte gruppen av bofaste i perioden før Handlingsprogrammet. Jentene som har bodd i indre øst under Handlingsprogramperioden har i noe større utstrekning nærmet seg landsgjennomsnittet enn jenter bosatt i gamle og nye drabantbyer.

I den videregående skolen har det særlig blitt satset på forbedringer av det sosiale og fysiske miljøet. De videregående skolenes egen vurdering er at Handlingsprogrammet har bidratt til å gjøre situasjonen bedre. En skole som Elvebakken hadde tidligere et tøft skolemiljø, mens de siste undersøkelsene tyder på at skolen nå har et vel så trygt miljø som andre skoler. Foreløpig ser det ikke ut til at satsingen har ført til bedre karakterer på ungdomsskolen. Det er likevel mulig at gjennomsnittstallene skjuler større endringer for undergrupper, for eksempel en forbedring for de

svakeste elevene. På to av de videregående skolene er det tendenser til et høyere karakternivå de siste årene, som imidlertid vel så mye kan skyldes endringer i elevmassens sammensetning som endringer i miljøfaktorer. Forskningen på området gir for øvrig lite grunnlag for å forvente store effekter av større ressurstilgang per se; ressurstilgangen ser ikke ut til å være det som har størst betydning for læringsmiljøet eller for hvor godt elevene gjør det på skolen.

Store midler fra Handlingsprogrammet har også blitt brukt til å styrke andre pedagogiske arenaer enn skolen: barnehager og SFO. Det er vanskelig å trekke sikre konklusjoner, men mye tyder på at subsidieringen av barnehagene og SFO har bidratt til høyere deltaking, spesielt blant minoritetspråklige. Den høye andelen fattige barnefamilier i denne delen av Oslo taler også for den velferdsmessige betydningen av subsidierte priser. Om dette er en varig effekt er et annet spørsmål, siden det har vært en tendens til lavere deltaking etter opphøret av subsidieringen. Kanskje blir utprøvingen av nye metoder innen SFO en mer varig effekt av satsingen. Innenfor det forebyggende ungdomsarbeidet har Handlingsprogrammet bidratt til å opprettholde nyskapende tiltak som var utviklet før programmet ble innledet, tiltak som ellers kunne risikert nedleggelse. Et eksempel på dette er FRIGO i Gamle Oslo, et tiltak som har fått en meget positiv vurdering fra forskerhold.

Med hensyn på oppvekstmiljøet forøvrig har Handlingsprogrammet vært en av bidragsyterne til større muligheter for utendørs lek, friluftsliv og idrettsaktiviteter, gjennom bygging og opprusting av idrettshaller og parker/uteområder. To idrettshaller har blitt bygget. Også tilbud som Husbergøya og FRIGO, i tillegg til opprustingen av skolegårdene, hører med i dette bildet. Forskning tyder på at fysisk aktivitet og idrett fremmer barn og unges selvaktelse og psykiske helse.

Forklarer Handlingsprogrammet de positive endringene?

Hva har Handlingsprogrammet betydd for andre positive utviklingstrekk vi har pekt på, som reduserte andeler på trygd og sosialhjelp, og færre arbeidsledige? Det virker rimelig å se brorparten av reduksjonen i andelen trygdede som en konsekvens av endringer i flyttemønstre og konsentrasjonen av kommunale boliger. Nedgangen i uførepensjoneringsraten har vært sterkest i bydel Sagene-Torshov, hvor den også var godt i gang før Handlingsprogrammet ble introdusert, og hvor reduksjonen av antallet kommunale boliger har vært mest markant. Likevel kan tiltakene i Handlingsprogrammet ha bidratt i positiv retning, slik evalueringsrapportene er en indikasjon på. Det gjelder både helsetiltakene og tiltakene for å styrke tilknytningen til arbeidsmarkedet.

En av målsettingene i Handlingsprogrammet har vært å styrke tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet. På bakgrunn av de positive evalueringene de ulike tiltakene har fått, konkluderte vi (i kapittel 6) med at denne målsettingen må sies å ha blitt oppfylt. Noen effekt-evalueringer foreligger imidlertid ikke, og i hvilken grad tiltakene i seg selv har bidratt til lavere arbeidsledighet og høyere sysselsetting er vanskelig å avgjøre.

Noen av tiltakene har hatt som mål å redusere sosialhjelpsbruken, blant annet gjennom å avklare om klientene har rett på trygdeytelser. Særlig har satsningen i Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo hatt dette som et uttalt mål. Den særlig sterke nedgangen i bruken av sosialhjelp i bydel Grünerløkka-Sofienberg kan ha sammenheng med Kontaktprosjektet, det mest omfattende enkelttiltaket i denne delen av Handlingsprogrammet, hvor målet har vært å redusere bruken av sosialhjelp ved å få avklart klienter og eventuelt få dem over på andre ordninger. Endringene i arbeidsledighet og bruk av sosialhjelp har vært minst i bydel Sagene-Torshov. Dette betyr ikke nødvendigvis at tiltakene har vært mindre effektive her, men de ser ut til å ha vært mindre omfattende, og dessuten var situasjonen bedre i utgangspunktet, før tiltakene ble iverksatt. Forbedringspotensialet kan ha vært minst i denne bydelen. Det er forøvrig interessant, og gledelig med tanke på målsettingene i Handlingsprogrammet, at arbeidsledigheten for 1. generasjon ikke-vestlige innvandrere (aldersgruppe 25-66 år) ble noe redusert i indre øst fra 1997 til 2004, i motsetning til utviklingen for samme gruppe i Oslo som helhet.

Gjennom Handlingsprogrammet har det skjedd en styrking av det sosiale arbeidet rettet mot personer med rusproblemer. Eksempler er serien av tiltak for metadonklienter og andre rusmiddelavhengige, og B-vitaminprosjektet i regi av Bomiljøtjenesten på Sagene. Bemanningen i skolehelsetjenesten har blitt styrket i de bydelene (Gamle Oslo og Sagene-Torshov) som har hatt dette som satsningsområde under Handlingsprogrammet. Den kraftige nedgangen i aborter i aldersgruppene under 25 år på Grünerløkka er en interessant utvikling, siden bydelen har satset spesielt mye på å få til en slik reduksjon, og en tilsvarende nedgang ikke har kommet i de andre bydelene. Et lignende tiltak for å forebygge aborter på bydelsnivå har tidligere blitt bedømt som vellykket.

På boligsiden har programmet bidratt til å styrke booppfølging og miljøarbeid i utsatte bomiljøer, slik bydelene selv vurderer dette. Noen av prosjektene er overført til ordinær drift. Ifølge bydelenes egen-vurdering har Handlingsprogrammet også hatt en selvstendig betydning for reduksjonen av opphold på hospitser og andre midlertidige boløsninger.

Handlingsprogrammet og de negative utviklingstrekkene

På noen områder har det ikke skjedd særlige forbedringer. Vi har nevnt at en ikke har oppnådd å redusere gjennomtrekket, at det ikke har blitt flere bofaste barnefamilier, at kriminaliteten fortsatt ligger på et forholdsvis høyt nivå, at mange tusen fremdeles er sterkt plaget av trafikkstøy og at indre øst har sakkert akterut i forhold til levealder og dødelighet. Blant ikke-vestlige innvandrere ser det ut til å ha skjedd en sterkere negativ seleksjon gjennom flytteprosessene, med hensyn på behov for langvarig sosialhjelp. Det sosiale miljøet i de kommunale gårdene har etter alt å dømme blitt forverret. Som vi også har sett er misnøyen med oppvekstforholdene for barn og unge ennå betydelig større i indre øst enn i de ytre bydelene, som blant annet har sammenheng med trafikkforholdene og barns trygghet når de ferdes ute. I tillegg er det en utbredt misnøye med luft- og støyforurensningen.

Når disse utviklingstrekkene skal vurderes i lys av Handlingsprogrammet vil vi for det første peke på at programmet ikke har hatt noen tung satsning innen flere av de nevnte problemområdene. Det har for eksempel ikke vært egne tiltak som primært har hatt kriminalitetsforebygging som målsetting. Det bør også påpekes at det ikke nødvendigvis er områdets egne beboere som står bak de kriminelle handlingene. Heller ikke utbedringer av trafikkforholdene har vært en prioritert målsetting i programmet. Den rene helsesatsingen har vært en forholdsvis begrenset del av Handlingsprogrammet. Det har riktignok blitt utført en betydelig innsats i forhold til rus, men det er ikke gitt at dette vil ha stor betydning for den totale dødeligheten. Som vist skiller den rent helsefaglige innsatsen i Oslo indre øst seg lite fra innsatsen i andre bydeler, i motsetning til den sosialfaglige.

For det andre er disse problemene antakelig eksempler på forhold hvor den områderettede satsingen kommer til kort, og hvor "motstrømsforholdene" er vanskelige. Utarming av bomiljøet i de kommunale gårdene har sammenheng med politikkenringer som har ligget utenfor Handlingsprogrammets kontroll. At barnefamilieene ikke er blitt mer stabile har flere årsaker, men det kan være grunn til å understreke at det i beskjedne grad har blitt bygget flere familieboliger i indre øst. I perioden 2000-2004 var andelen familieboliger (4 roms eller mer) av alle igangsatte boliger 15 prosent eller mindre i alle de tre bydelene. Ruud (2005) ser en motsetning mellom markeds-kreftene, som blant annet trekker i retning av å bygge boligkvartaler med maksimal tomteutnyttelse, og ønsket om tilrettelegging for barnefamilier. Høyere tetthet innebærer dårligere luftkvalitet og mindre gunstige lysforhold. Også flere av våre nøkkelinformanter så i hvert fall en delvis motsetning mellom byens generelle boligpolitikk og Handlingsprogrammets mål. "Byrådet kunne gått inn og styrt mer.

Men de lar markedskreftene rå". En annen informant mente det var en motsetning mellom intensjonene i programmet og virkemidlene, blant annet fordi "...de som satt med boligvirkemidlene ikke har vært involvert i programmet". Husbanken kunne for eksempel i større grad gått inn for å få til en sammenslåing av leiligheter. En annen sak er at selv om boligstrukturen endrer seg, vil ikke dette nødvendigvis trekke til seg flere barnefamilier hvis prisen blir for høy, eller hvis oppvekstmiljøet i indre øst oppfattes som lite attraktivt. En annen av våre informanter sa det slik: "Det er flott med enkelttiltakene, men de strukturelle tiltakene har vært dårlige. Viktige ting som det ikke har blitt gjort noe med er å dempe hastigheter og gjennomstrømming av biltrafikk (...). Dette skyldes blant annet at de tekniske etatene ikke har vært nok inne i bildet". I forhold til kriminalitetsutviklingen nevnte en av våre informanter det vedkommende oppfattet som et økt kriminalitetstrykk på Grünerløkka etter aksjonen på "Plata".

At befolkningen i Oslo indre øst sakkert akterut i forhold til dødelighet kan være et uttrykk for at de generelle sosiale og økonomiske helseforskjellene har blitt større, og at det som skjer i indre øst kort og godt er et geografisk uttrykk for denne utviklingen.

Varige resultater?

Flere av våre nøkkelinformanter var bekymret for mulighetene til å opprettholde tiltakene etter Handlingsprogrammets avslutning. Problemet var blant annet en manglende bevissthet rundt hvor pengene har kommet fra, og at dette kunne komme til å ramme de ikke-lovpålagte tjenestene. "Det kommer til å bli store problemer. Det kommer til å bli tøft".

Varigheten har kommet opp som tema i evalueringen av skolesatsingen, blant annet styrkingen av skolebibliotekene. Problemet er at ressurser som brukes til økt bemanning ikke nødvendigvis gir et varig løft. "Det er ikke tvil om at stabil bemanning er helt essensielt for et velfungerende skolebibliotek. Samtidig er faste ansettelser ikke i overensstemmelse med Oslo indre øst satsningen. Ideen om varige resultater slår altså sprekker" (Bliksrud 2005: 21). Generelt bør forebygging av sosiale og psykiske problemer være en kontinuerlig prosess. "Det er mer effektivt med kontinuerlige drypp enn med en kortvarig oversvømmelse" (Helland og Øia 2000).

På den andre siden kan det sies at nettopp satsingen på å bedre oppvekstforholdene vil bidra til langsiktige konsekvenser, siden forbedringer av oppvekstmiljøet har virkninger som barn og unge kan ta med seg videre i livsløpet. Innrettingen av tiltakene mot oppvekstforholdene understreker det langsiktige perspektivet, også i forhold til mulige virkninger. Generelt er det slik at jo tidligere i problemutviklingen en setter inn tiltak, jo bedre er effekten (Helland og Øia 2000: 187). For

det andre vil investeringene i fysiske forbedringer ha en mer varig karakter, selv om de etter hvert vil kreve penger til vedlikehold. For det tredje er det sannsynlig at akkumuleringen av erfaringer og utviklingen av nye arbeidsmetoder også vil være en mer varig effekt av Handlingsprogrammet. En av våre informanter i bydelene framhevet Handlingsprogrammet som en "...flott arena for metodikkutprøving, og at en ikke hadde "...kunnet ta seg tid til dette uten en ekstra pengesekk". "Norge har fått mange gode eksempler på hvordan en kan drive ting".

11.4. Avslutning: Utfordringene i indre øst

Kjernen i forebyggende arbeid er både at personene i målgruppen bryr seg, og at det er noen andre som bryr seg. Dette forteller både om begrensningene og kravene til et offentlig hjelpeapparat (Helland og Øia 2000). Vårt inntrykk er at det er mange idealister og ildsjeler i indre øst som bryr seg, og som gjennom Handlingsprogrammet har fått enda større muligheter til å gjøre et godt arbeid. Dette kommer fram både gjennom våre intervjuer med nøkkelinformanter og gjennom evalueringsrapportene. Mange enkeltpersoner har blitt tilført flere ressurser og bedre hjelp. Hvor mye dette har betydd for levekårene i indre øst sammenlignet med andre påvirkninger er imidlertid et annet spørsmål. For de aggregerte levekårsendringene betyr antakelig endringer i flyttemønstrene atskillig mer, i tillegg til de strukturelle påvirkningene i form av konjunkturer, sosiale og økonomisk ulikhet, generell boligpolitikk m.m. Resultatene av Handlingsprogrammet ser ut til å være i tråd med de internasjonale erfaringene: Områderettede tiltak kan bidra til viktige forbedringer, men løser ikke de grunnleggende problemene. De forholdsvis begrensede ambisjonene for Handlingsprogrammet har slik sett vært fornuftige.

Levekårsutfordringene i Oslo indre øst er fremdeles betydelige, i deler av dette området finner vi ennå landets høyeste dødelighet og kanskje den største andelen fattige. Indre øst har også særlige problemer knyttet til trafikk, samferdsel, kriminalitet og utrygghet. Samtidig har det kommet tydelig fram i denne rapporten at indre øst langt fra er noe enhetlig område. Framstillingen har gitt et inntrykk av økende forskjeller. Det er påfallende sosiale og geografiske ulikheter, på den ene siden har det kommet inn mange unge, "hvite" voksne med høy utdanning og inntekt, på den andre siden har bydelene en økende overrepresentasjon av ikke-vestlige i omtrent samme alder med langvarig behov for sosialhjelp. Til kontrastene i levekår bidrar også utviklingen i de kommunale gårdene, hvor det i tråd med husleieøkninger og endringer i tildelingskriterier har vært en tendens til økende konsentrasjon av de vanskeligst stilte. Variasjonen fra "topp" til "bunn" ser dermed ut til å ha blitt større i Oslo indre øst.

Har dette også konsekvenser for tjenesteapparat og kostnader? Tjenesteapparatet skal både betjene nye og kravstore, høyt utdannede grupper, samtidig som de skal forholde seg til tungt belastede grupper som i liten grad trenger seg på, og som i mange tilfeller trenger oppsøkende tjenester (slik blant annet erfaringene fra Handlingsprogrammet tyder på). I en annen sammenheng peker Bliksrud (2005: 20) på at den store spredningen i bakgrunn og kompetanse blant elevene i indre øst har konsekvenser for kostnadene forbundet med litteraturinnkjøp. Skolene med mange minoritetspråklige trenger et større utvalg av bøker fordi elevene kommer fra så mange forskjellige bakgrunner, og er sterkt varierende i sine norskkunnskaper.

En annen utfordring kan være å unngå at gentrifisering får altfor fritt spillerom. Som Oddrun Sæter påpeker kan gentrifisering i de tidlige stadier være forbundet med optimisme og glede over nye muligheter, mens gentrifisering "...i de siste stadier er uttrykk for at noen er blitt stengt ute. Det er dette som må være vår bekymring, også når det gjelder Gamle Oslo og framtiden her" (Sæter 2005: 170). Vil mangfoldigheten i indre øst stå i fare, slik at det bare blir plass til rike og høyt utdannede, unge voksne uten barn, ved siden av en liten gruppe fattige konsentrert i kommunale leiegårder? Hvis bydelene ønsker seg mangfold og et større innslag av barnefamilier, er det et spørsmål om hvor langt gentrifiseringsprosessen bør gå. Bruksendringene for næringslokalene i Gamle Oslo viser en forsterket konsum- og representasjonsprofil. Butikker og kontorer erstattes av serveringssteder og gallerier (Sæter 2005). På Grünerløkka er antall serveringssteder med skjenkebevilgning fordoblet de siste ti årene. Selv om denne utviklingen har positive sider, er det likevel et spørsmål om konsum- og representasjonsprofilen på sikt undergraver ønsket om et befolkningsmessig mangfold. I de nye boligprosjektene på Grünerløkka "...vektlegges barns oppvekstmiljø merkbart mindre enn at unge voksne kan ta del i et pulserende byliv" (Børrud 2005: 300). En annen side ved utviklingen er at næringslokaler erstattes av boligområder. Også dette innebærer at en ressurs svak gruppe blir fortrent, i dette tilfellet det Børrud kaller "innsmettaktivitetene", som drives av kunstnere, idealistiske organisasjoner og andre mindre kapitalsterke grupper i nedslitte, fraflyttede næringsbygg. Kanskje bør den offentlige planleggingen i Oslo indre øst ta sikte på å holde igjen noen av prosessene knyttet til gentrifisering.

Litteratur

- Ainsworth, J. W. (2002): Why Does It Take a Village? The Mediation of Neighborhood Effects on Educational Achievement, *Social Forces*, September 2002, **81**, 117-52.
- Andersen, H. S. (2002): Can Deprived Housing Areas Be Revitalised? Efforts against Segregation and Neighbourhood Decay in Denmark and Europe, *Urban Studies*, **39**, 4, 767-790.
- Andersen, H. S. (2003): *Urban Sores. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods*, Aldershot: Ashgate.
- Andersen, H. S. og L. Kielgast (2003). *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af utdviklingen 1997-2002*. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, A., T. Løwe og E. Rønning (2003): *Boforhold i storby. Utredninger til Storbymeldingen, del 4*. Notater 2003/36, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Andersson, R. (2001): "Spaces of Socialization and Social Network Competition: A Study of Neighbourhood Effects in Stockholm, Sweden", i Andersen, H. T. og R. Van Kempen (2001, red.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot: Ashgate, 149-188.
- Andersson, R. og Å. Bråmås (2004): Selective Migration in Swedish Distressed Neighbourhoods: Can Area-based Urban Policies Counteract Segregation Processes? *Housing Studies*, **19**, 4, 517-539.
- Andersson, R. og S. Musterd (2005): Area-based policies: A critical appraisal, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, **96**, 4, 377-389.
- Andersson, B., P. Bevelander, P. Broome', B. Carlson, M. Liedholm, G. Lindberg, J. Otterbeck, E.-K. Salameh, J. Sørensen, J. Trulsson og S. Ullberg (2003). *Malmö och storstadssatsningen*, Malmö: Storstadssatsningen i Malmö.
- Arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagen (2005): *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små! Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren*, BFD 8. mars 2005.
- Aspen, J. (2005, red.): *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*, Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Atkinson, R. (2000): Measuring Gentrification and Displacement on Greater London, *Urban Studies*, **37**, 1, 149-165.
- Atkinson, R. (2002): *Does Gentrification Help or Harm Urban Neighbourhoods? An Assessment of the Evidence-Base in the Context of the New Urban Agenda*, Glasgow: CNR (Centre for Neighbourhood Research), Paper 5 (<http://www.bristol.ac.uk/sps/cnrpaperspdf/cnr5pap.pdf>).
- Atkinson, R. (2003): "Introduction: Misunderstood Saviour or Vengeful Wrecker? The Many Meanings and Problems of Gentrification", *Urban Studies*, **40**, 12, 2343-2350.
- Balvig, F. (1981): "Ungdomskriminalitet - med særlig henblik på rettssystemets udvælgelsesmekanismer", i *Årsberetning for Kriminalistisk institutt*, København: Københavns universitet.
- Barstad, A. (1997): *Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer*, Sosiale og økonomiske studier 97, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Barstad, A. og M. I. Kirkeberg (2003): *Levekår og ulikhet i storby. Utredninger til Storbymeldingen, del 2*, Notater 2003/34, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Barstad, A. og O. Hellevik (2004): *På vei mot det gode samfunn? Om forholdet mellom ønsket og faktisk samfunnsutvikling*, Statistiske analyser 64, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

- Berman, Y. og D. Phillips (2000): Indicators of Social Quality and Social Exclusion at National and Community Level, *Social Indicators Research*, **50**, 329-350.
- Berntsen, W. (2004): Publikums- og brukerundersøkelse Oslo kommune 2004. Grafikkrapport Gamle Oslo, Grafikkrapport Sagene, Grafikkrapport Grünerløkka, MMI februar 2004.
- Bettum, Ø. (2004): *Egenevaluering av satsingen på bolig og bomiljøtiltak i bydel Gamle Oslo 1997-2003*, Oslo: Oslo kommune, bydel Gamle Oslo.
- Bjørnskaug, T. (2005): Road traffic change: a catalyst for segregation? *Urban Studies*, **42**, 1, 69-89.
- Blom, S. (1998): *Levekår blant ikke-vestlige innvandrere i Norge*. Rapport 98/16, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2002): *Innvandrerne bosettingsmønster i Oslo*, Sosiale og økonomiske studier 107, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Boligbedriften (1993): *Årsmelding 1993*, Oslo kommunale boligbedrift, Oslo kommune.
- Boligbedriften (1997): *Årsberetning 1997*, Oslo kommunale boligbedrift, Oslo kommune.
- Boligbedriften (2001): *Årsberetning 2001*, Oslo kommunale boligbedrift, Oslo kommune.
- Boligbedriften (2002): *Årsberetning 2002*, Boligbedriften Oslo KF, Oslo kommune.
- Boligbedriften (2003): *Årsberetning 2003*, Boligbedriften Oslo KF, Oslo kommune.
- Boligbygg (2004): *Årsberetning 2004*, Boligbygg Oslo KF, Oslo kommune.
- Boligvirkemiddeletaten (2002): *Leiepriser i det private markedet og for kommunale boliger i perioden 1999-2002*, Oslo: Oslo kommune.
- Borgan, J.-K. (1996): "Socioeconomic Trends in Differential Mortality among Middle-Aged Males in Norway 1960-1990", *Yearbook of Population Research in Finland*, **33**, 1996, 73-81.
- Borgan, J.-K. (2004): Prester og fysioterapeuter lever lengst, *Samfunnspeilet*, 3, 2-8.
- Bettum, Ø. (2005): *Egenevaluering av tiltak 39 "Styrking og subsidiering av skolefritidsordningene" i Gamle Oslo 1998-2004*, Oslo: Handlingsprogrammet indre øst.
- Bliksrud, M. J. (2005): *Faglig styrking og pedagogisk bruk av IKT. Evaluering av arbeidet innenfor tiltaksområde A: Faglig styrking og pedagogisk bruk av IKT i Handlingsprogram Oslo indre øst*, Oslo: Utdanningsetaten, Oslo kommune.
- Brofoss, H. K. og A. Barstad (2006): Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer, upublisert notat (under utgivelse i serien Notater i Statistisk sentralbyrå).
- Bunar, N. (2004). "Det går bra, men det ser fortsatt dårligt ut". *Organsationen och tillämpningen av lokale utvekkingsavtal i Stockholms kommun*. Utvärderingar av den nye storstadpolitiken: Storstadsarbetet/Storstads-satsningen nr 12. Slutrapport. Huddinge, projektet for utvärderingen av Storstadssatsningen, Södertörns högskola.
- Børrud, E. (2005): "Hva skjer på Grünerløkka?" I Aspen, Jonny (2005, red.): *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*, Oslo: Scandinavian Academic Press, 273-309.
- Camron, S. (2003): Gentrification, housing redifferentiation and urban regeneration: 'Going for growth' in Newcastle upon Tyne, *Urban Studies*, **40**, 12, 2367-2382.
- Cattell, V. (2001): Poor people, poor places, and poor health: the mediating role of social networks and social capital, *Social Science and Medicine*, **52**, 1501-1516.
- Christie, N. (1982): *Hvor tett et samfunn?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Christie, N. (2004): B-vitamin gruppen og dens liv i bydel Sagene/Torshov. En beskrivelse og vurdering av tiltaket. Upublisert.
- Clarke, R. V. og Eck, J. (2003): *Become a problem solving crime analyst in 55 small steps*. London: Jill Dando Institute of crime science University college London.
- Clausen, S. E. og L. B. Kristofersen (1994): Alkoholrelaterte dødsfall 1980-90, hvor mange barn er berørt?, *Tidsskrift for den norske lægeforening*, **114**, 6, 697-701.
- Coleman, J. S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, **94**, Supplement S95-S120.
- Cramer, V., S. Torgersen og E. Kringlen (2002): Livskvalitet i ulike deler av Oslo, *Norsk Epidemiologi*, **12**, 3, 257-263.

- Crieking, M. V. og Decroly, J.-M. (2003): Revisiting the diversity of gentrification: Neighbourhood renewal process in Brussel and Montreal, *Urban Studies* **40**, 12, 2451-2468.
- Dahl, G. (2003): *Enslige forsørgere med overgangsstønad. Økonomisk situasjon etter avsluttet stønad*. Notat 2003/84, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Daler, Steinar (2005): Kort orientering om fritidsklubbvirksomhet i Oslo, upublisert notat 03.05.05.
- Dalgard, O. S., M. Rognerud og B. H. Strand (2002): Psykisk helse i Helse- og levekårsundersøkelsen 1998. II. Geografiske forskjeller, *Norsk Epidemiologi* **12**, 3, 249-256.
- Dalgard, O. S. (2002): Psykisk helse, isolasjon og sosial marginalisering i storbyer, upublisert notat til storbymeldingen.
- Djuve, A. B. og H. C. Pettersen (1998): *Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*, Oslo: Fafo-rapport 262.
- Durlauf, S. N. (2004): "Neighborhood Effects", kapittel 50 (s. 2173-2242) i Henderson, J. Vernon og Jaques-Francois Thisse (red., 2004): *Handbook of Regional and Urban Economics, volume 4: Cities and Geography*, Amsterdam: Elsevier.
- Dyb, E. (2004): *Kommunal bolig som strategi mot bostedsløshet*, Byggforsknnotat 66, Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Dybendal, K. E. og H. Skiri (2005): Klare geografiske forskjeller i levealder mellom bydeler i Oslo, *Samfunnsspeilet*, **19**, 6, 18-27.
- Dzamarija, M. T. og T. Kalve (2004): *Barn og unge med innvandrerbakgrunn*, Notater 2004/31, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Engeland, A. og Kopjar, B. (2000): Voldsskader i Norge - en analyse av data fra personskaderegisteret, *Tidsskrift for den Norske lægeforening*, **120**, 6, 714-717.
- Elstad, J. I. (2005): *Sosioøkonomiske ulikheter i helse-teorier og forklaringer*, Sosial- og helsedirektoratet, IS-1282.
- Engeland, A. og Kopjar, B. (2000): "Voldsskader i Norge - en analyse av data fra personskaderegisteret." *Tidsskrift for den Norske lægeforening* 120(6) s. 714-717.
- Estrada, F. (2001): Juvenile Violence as a Social Problem. Trends, Media Attention and Societal Response, *British Journal of Criminology*, **41**, 4, 639-655.
- Farrington, D. P., Jolliffe, D., Hawkins, J. D., Catalano, R. F., Hill, K. G. og Kosterman, R. (2003): Comparing delinquency careers in court records and self-reports, *Criminology*, **41**, 3, 933-958.
- Fauske, H. og T. Øia (2003): *Oppvekst i Norge*, Oslo: Abstrakt Forlag.
- Fjeldseth, T. (2004): "Utdanning", kapittel 3 (s. 55-72) i K. R. Tronstad (red., 2004): *Innvandring og innvandrere 2004*, Statistiske analyser 66, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Fløtten, T., Dahl, E. og Grønningsæter, A. (2001): *Den norske fattigdommen: Hvordan arter den seg, hvor lenge varer den og hva kan vi gjøre med den?* Fafo-notat, 16, Oslo: Fafo.
- Forgaard, T. S. og Dzamarija, M. T. (2004): "Innvandrerbefolkningen", i K. R. Tronstad (red., 2004): *Innvandring og innvandrere 2004*, Statistiske analyser 66, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Friberg, J. H. (2005): *Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo*, Fafo-notat 2005: 16.
- Friedrichs, J. og J. Vranken (2001): "European Urban Governance in Fragmented Societies", i Andersen, H. T. og R. van Kempen (red., 2001) *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot: Ashgate.
- Frønes, I. og Brusdal, R. (2000): *På sporet av den nye tid*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Fyhn, A. B. (2000): *Evaluering av aktiviteter i grunnskolen under Handlingsprogram Oslo indre øst*, Fafo-rapport 330.
- Gabrielsen, G. V., Nærland, M. H. og Stokkeland, C. L. (2004): *Fra bakgården til Oslo City*, Oslo: Husbanken/Norsk Form
- Gabrielsen, E. og B. O. Lagerstrøm (2005): Mange innvandrere er dårlige til å lese norsk, *Samfunnsspeilet*, 2, 2005, 2-10.
- Germundsson, O. E. (2000): *Du er verdifull! Flerkulturell pedagogikk i praksis*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Gjestland, T. og E. Moen (1988): "East is east, and west is west...". *En sammenliknende undersøkelse av dødeligheten i Oslo øst og Oslo vest i periodene 1890-1940 og 1971-1980*, NIBR-rapport 1988: 21.

- Glass, R. (1964): "Introduction: Aspects of change", i Centre for Urban Studies (red., 1964): *London: Aspects of Change*, London: MacGibbon and Kee.
- Gottfredson, M. R. og Hirschi, T. (1986): The true value of lambda would appear to be zero: An essay on career criminals, criminal careers, selective incapacitation, cohort studies, and related topics, *Criminology*, **24**, 2, 213-234.
- Grøgaard, J. B. (2002): Integreerte eller segregerte undervisningsopplegg i videregående opplæring: Hvilke gir best resultater? *Tidsskrift for Ungdomsforskning* **2**, 2, 83-108.
- Grøtvedt, L. (2002): *Helseprofil for Oslo. Voksne*, Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt, Oslo kommune og Program for storbyrettet forskning.
- Grøtvedt, L. og A. Gimmetstad (2002): *Helseprofil for Oslo. Barn og unge*, Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt, Oslo kommune og Program for storbyrettet forskning.
- Gullberg, A. (2002): "Housing segregation", kapittel 8 i Social Report 2001. The National Report on Social Conditions in Sweden, *International Journal of Social Welfare*, **11**, Supplement July 2002.
- Hagen, K., A. B. Djuve og P. Vogt (1994): *Oslo: Den delte byen*, Faforrapport 161.
- Hamnett, C. (2003): Gentrification and the middle-class remaking of inner London, 1961-2001, *Urban Studies* **40**, 12, 2401-2426.
- Handlingsprogram Oslo indre øst (1997): Bedre levekår i Oslo indre øst. Politisk plattform for samarbeid mellom regjering og byråd om et handlingsprogram (11.06.1997).
- Handlingsprogram Oslo indre øst - 1999 (april 1998): Styringsgruppen for "Handlingsprogram Oslo indre øst".
- Handlingsprogram Oslo indre øst (2000): Prosjekt-katalog med årsrapport 1999, Oslo: Bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka, og Sagene.
- Handlingsprogram Oslo indre øst (2004): Prosjekt-katalog med årsrapport 2003, Oslo: Bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka, og Sagene.
- Handlingsprogram Oslo indre øst (2005): *Egen- evaluering av tiltaket "subsidiert og styrking av skolefritidsordningene" 1999-2004* Sagene, Oslo: Handlingsprogram Oslo indre øst.
- Hansen, A. og A. S. Andersen (1984): *Barns levekår*, Statistiske analyser 53, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Hansen, M. N. (2005): Ulikhet i Osloskolen: rekruttering og segregering, *Tidsskrift for Ungdomsforskning*, **5**, 1, 3-26.
- Hansen, T. og I. Brattbakk (2005): *Endringsprosesser i norske drabantbyer*, Oslo: Byggforsk skriftserie 6.
- Haug, P. (2003): Evaluering av Reform 97. Slutt-rapport frå styret for Program for evaluering av Reform 97, Norges forskningsråd.
- Haveraaen, M. (1993): Noen linjer i byens sosiologi, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, **34**, 153-168.
- Healy, T. og S. Coté (2001): *The Well-being of Nations. The role of human and social capital*, Centre for Educational Research and Innovation, OECD.
- Hedström, P., A.-S. Kolm og Y. Åberg (2003). *Social interaktion och arbetslöshet*, IFAU, Rapport 2003: 11.
- Helgeland, I. (1994): "Innledning", i Helgeland, I. (red.): *Utfordrende ungdom i skolen*, Oslo: Kommuneforlaget, 7-23.
- Helland, H. (1998): *Forebygging av problematferd blant ungdom. En litteraturstudie*, NOVA Rapport 17/98.
- Helland, H. og T. Næss (2005): *God trivsel, middels motivasjon og liten faglig medvirkning. En analyse av Elevinspektørene 2004*, Skriftserie 4/2005 NIFU Step.
- Helse- og velferdsetaten (2004a): *Leiekrav i det private markedet 2004*, Oslo: Oslo kommune.
- Helse- og velferdsetaten (2004b): *Leieprisrapport: Leiepriser i kommunale boliger for vanskeligstilte i 2004*, Oslo: Oslo kommune.
- Helse- og velferdsetaten (2004c): *Årsrapport bostøtte 2004*, Oslo: Oslo kommune
- Hernwall, P. og G. M. Vestby (2005): *Kultur for forandring? IKT i flerkulturelle skoler*, Oslo indre øst, Rapport 29, ITU skriftserie, Oslo: Forsknings- og kompetansenettverk for IT i utdanning.
- Hirschi, T. (1971): *Causes of delinquency*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Holm, A. og S. Søholt (2005): *Bolig, bomiljø og levekår. Evaluering - Handlingsprogrammet Oslo indre øst*, Oslo: Prosjektrapport 388, Norges Bygg-forskningsinstitutt.

- Hægeland, T., L. J. Kirkebøen, O. Raaum og K. G. Salvanes (2004): *Marks across lower secondary schools in Norway. What can be explained by the composition of pupils and school resources?* Rapporter 2004/11, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Isachsen, T., T. Øia, V. Vestel og K. Hegg (1999): *Ungdomstiltak i større bysamfunn. En evaluering*, NOVA-rapport 9/99.
- ITU (2005): *IKT i flerkulturelle skoler i Oslo indre øst, Forskning viser*, 3, Oslo: Forsknings- og kompetanse-nettverk for IT i utdanning.
- Juvkam, D. og K. Sørli (2000): *Demografiske hovedtrekk i fire storbyregioner*, Prosjektrapport 2000:4, Oslo: NIBR.
- Killén, K. (2005): "Forebygging - alles ansvar - en utfordring", s. 151-165 i A. L. von der Lippe og S. R. Wilkinson (red., 2005): *Risikoutvikling: Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killén*, NOVA Rapport 7/2005.
- Kirkeberg, M. I. og Pedersen, V. (2000): *Mottakere og ytere av barnebidrag: Hvem har best økonomi?*, *Samfunnsspeilet*, **14**, 5, 2-10.
- Klæbo, Ronny (2003): *Samspill. Trafikk, miljø og velferd*, Oslo: TØI Rapport 645, 2003.
- Kolbenstvedt, M. (1998): *Miljøkonsekvenser av hovedvegomlegging Oslo Øst. Oppsummering av studier 1987-1996*, Oslo: TØI Rapport 405, 1998.
- Kolbenstvedt, M. og A. Fyhri (2004): *Veger til bedre bymiljø. Miljøundersøkelser Oslo Øst 1987-2002*, Oslo: TØI Rapport 743, 2004.
- Kommunerevisjonen, Oslo (2004): *Kvalitet i skolen - elevenes kompetansenivå i basisfagene i ungdomsskolen*, Forvaltningsrevisjonsrapport 25/2004.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1995): *Om levekår og boforhold i storbyene*, St.meld. nr. 14 (1994-95).
- Kommunerevisjonen, Oslo (2005): *IKT - status og erfaringer i grunnskolen*. Rapport 17/2005, Oslo: Oslo kommune, Kommunerevisjonen.
- Kravdal, Ø. (1999): *Sosiale forskjeller i kreftoverlevelse*, *Tidsskrift for den norske lægeforening*, **11**, **119**, 1577-1583.
- Krogh, H. (2001): "Dem bryr seg virkelig om oss gutta på asfalten", en brukerundersøkelse av Nærmiljøprosjektet i bydel 4, høsten 2001.
- Kvelling, Ø. og C. Wendelborg (2002): *Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen*, NTF-Rapport 2002: 4, Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning (www.ls.no/doks/2002-6-14_171.pdf).
- Kyvsgaard, B. (1998): *Den kriminelle karriere*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Langørgen, A. (1995): *Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp og barnevern*, Notater 95/56, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Laub, J. H. og Sampson, R. J. (2003): *Shared beginnings, divergent lives: delinquent boys to age 70*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lie, B. (2003): *Store forskjeller i innvandreres utdanningsnivå*, *Samfunnsspeilet*, **17**, 3, 47-52.
- Lien, S. og Gaasø, K. (2005): *Flere utenfor arbeidslivet*, *Samfunnsspeilet*, **19**, 4, 63-73.
- Lindvig, Y. og J. I. Wærness (1997): *Evalueringsrapport. Prosjekt "Leksehjelp i indre øst"*. OKK-ans.
- Lund, K.E. og M. Lund (2005): *Røyking og sosial ulikhet i Norge*, *Tidsskrift for den norske lægeforening*, **125**, 5, 560-563.
- Lødding, B. (2003): *Frafall blant minoritetsspråklige. Om frafall og norsk som andrespråk blant minoritetsspråklige elever i overgangen fra 10. klasse til videregående opplæring*, NIFU skriftserie nr. 29/2003.
- Markussen, E. og N. Sandberg (2005): *Stayere, sluttere og returnerte. Om 9756 ungdommer på Østlandet og deres karriere i videregående opplæring frem til midten av det tredje skoleåret*, NIFU STEP skriftserie nr. 6/2005.
- Mauseth Woll, K. (2002, red.): *Boligsosialt arbeid i praksis - en erfaringsrapport fra Nærmiljøprosjektet i bydel Sagene-Torshov*.
- Mauseth Woll, K. (2004): *Boligsosialt arbeid i bydel Sagene 1997-2003. Handlingsprogrammet for Oslo indre øst. En egevaluering på oppdrag fra Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester*, Oslo: Oslo kommune, bydel Sagene.
- Mauseth Woll, K. og C. Frantzen (2004): "Nærmiljøprosjektet Sagene-Torshov", i P. A. Thyness (red., 2004): *Boligsosialt arbeid*, Oslo: Kommuneforlaget, 229-299.

- McDermott, S. og Nagin, D. S. (2001): Same or Different? Comparing Offender Groups and Covariates Over Time, *Sociological Methods and Research*, **29**, 3, 282-319.
- Melberg, K. (2000): Å forske på "det gode liv", *Tidsskrift for velferdsforskning*, **3**, 2, 110-116.
- Melby, I. (2003): "Inntekt og skatt for personer og husholdninger", i I. Melby, O. E. Nygård, T. O.Thoresen og A. Walseth (red.): *Inntekt, skatt og overføringer 2003*, Statistiske analyser 62, Oslo -Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Miljøbyen Gamle Oslo (2000): *Hovedrapport Miljøbyen Gamle Oslo*.
- MMI (2005): Kommentarrapport, Publikums- og brukerundersøkelsen Oslo kommune 2004.
- Moffitt, T. E. (1993): Adolescence-limited and life-course persistent antisocial behaviour: A developmental taxonomy, *Psychological review*, **100**, 4, 674-701.
- Mogstad, M. (2005): *Fattigdom i Stor-Osloregionen. En empirisk analyse*, Rapporter 2005/11, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Mood, C. (2004). Social Influence Effects on Social Assistance Reciprocity, *Acta Sociologica*, **47**, 3, 235-251.
- Myhre, J. E. (1990): *Hovedstaden Christiania*, Oslo bys historie, bind 3, Oslo: Cappelen Forlag.
- Nergård, T. B. (2002): *Gratis barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Evaluering av et forsøk*, Oslo: NOVA-Rapport 3/02.
- Nergård, T. B. (2004): Gratis barnehage for familier med innvandrerbakgrunn - konsekvenser for mors integrasjon i det norske samfunnet, *Norsk tidsskrift for migrasjonsforskning*, **5**, 1, 5-21.
- Nergård, T. B. (2005): *Eit forsøk med gratistilbod*, kronikk i *Dagbladet*, 23.8.2005.
- Nilsson, A. (2003): Living Conditions, Social Exclusion and Recidivism Among Prison Inmates, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, **4**, 1, 57.
- Nordahl, T. (2004): "Skolens muligheter i møte med utsatte barn og unge", s. 107-121 i A. L. von der Lippe og S. R. Wilkinson (red., 2005): *Risikoutvikling: Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killén*, NOVA Rapport 7/2005.
- NOU 1993: 17: *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?* Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Nygaard Christoffersen, M. (1996): *Opvækt med arbeidsløshet. En forløbsundersøgelse af to generationer født 1966 og 1973*. Socialforskningsinstituttet, 96: 14.
- Næss, S. (2001): *Livskvalitet som psykisk velvære*, NOVA-rapport 3/01, Oslo: NOVA.
- OBOS (2005): Boligpriser 2005. Mars 2005. Prisstatistikk for boliger omsatt i OBOS-tilknyttede borettslag.
- Olaussen, L. P. (1996): *Kriminalstatistikk som målestokk for kriminalitetsutviklingen*, Oslo: Institutt for kriminologi, Universitetet i Oslo.
- Olaussen, L. P. (1996): *Kriminalstatistikk og virkelighet*. Oslo: Politihøgskolen.
- Ommundsen, Y. (2000): Kan idrett og fysisk aktivitet fremme psykososial helse blant barn og ungdom? *Tidsskrift for den Norske Lægeforening*, **120**, 3573-3577.
- Opseth, K. og F. Huitfeldt (11.06. 1997): Bedre levekår i Oslo indre øst. Politisk plattform for samarbeid mellom regjeringen og byrådet om et handlingsprogram.
- Ose, S. O. (2004): Arbeidsmiljø og sykefravær: Kartlegging og analyse på bedriftsnivå, *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 1, 2004, 85-100.
- Oslo kommune (1997): *Statistisk Årbok for Oslo 1997*, Oslo: Byrådsavdeling for Finans og Statistisk kontor, Oslo kommune.
- Oslo kommune (2003): *Statistisk Årbok for Oslo 2003*, Oslo: Byrådsavdeling for Finans og Utvikling, Oslo kommune.
- Oslo kommune (2005): *Statistisk Årbok for Oslo 2005*, Oslo: Utviklings- og kompetanseetaten, Oslo kommune.
- Painter, K. A. og Farrington, D. P. (2001): Evaluating situational crime prevention using a young people's survey, *British journal of criminology*, **41**, 266-284.
- PAIØ (1999): Prosjekt Akerselva Indre Øst.
- Pape, H. og K. Stefansen (red., 2004): *Den skjulte volden? En undersøkelse av Oslobefolkningens utsatthet for trusler, vold og seksuelle overgrep*, Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, Rapport nr. 1/2004.

- Parkinson, M. (1998). *Combating social exclusion. Lessons from area-based programs in Europe*, Bristol: The Policy Press.
- Pedersen, W. (1996): Marginalitetens reproduksjon, *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1, 1996, 1-26.
- Pettersen, S. V. (2003): *Bosettingsmønster og segregasjon i storbyregionene: ikke-vestlige innvandrere og grupper med høy og lav utdanning. Utredninger til Storbymeldingen, del 1*. Notater Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, Avdeling for personstatistikk/Seksjon for demografi og levekårsforskning.
- Power, A. og R. Tunstall (1995). "Swimming against the tide" *Polarisation or progress on 20 unpopular council estates, 1980- 1995*, Joseph Rowntree Foundation.
- Robbins, E. (2005): "Byenes transformasjon", s. 27-52 i Aspen, Jonny (2005, red.): *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*, Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Rothstein, B. (2002): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Andre upplagan*, Stockholm: SNS Förlag.
- Rognerud, M. og I. Stensvold (1998, red.): *Oslohelse. Utredningen om helse, miljø og sosial ulikhet i bydelene*, Oslo: Klinikk for forebyggende medisin, Ullevål sykehus.
- Rognerud, M. og A. Holte (2004): *Hva vet vi om forskjeller i psykiatrisk sykkelighet? Med spesiell vekt på forskjeller innen Oslo og forskjeller mellom Oslo, Helse øst og resten av landet*, Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Rosendahl, K. E. (2000): *Helseeffekter og kostnader av luftforurensning i Norge*. SFT-Rapport 1718/2000, Statens forurensningstilsyn.
- Ruud, M. E. (2002): *Kantineprosjektet på Kloden. Evaluering av et opplæringstiltak i bydel Sagene-Torshov*. Prosjektrapport 324: Byggforsk.
- Ruud, M. E. (2005): "Grønland: Byfornyelse og lokale diskurser", i Aspen, Jonny (2005, red.): *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*, Oslo: Scandinavian Academic Press, 251-272.
- Sampson, R. J. (1988): Local friendship ties and community attachment in mass society: a multilevel systemic model, *American Sociological Review*, **53**, 766-779.
- Sampson, R. J., J. D. Morenoff og T. Gannon-Rowley (2002): Assessing "Neighborhood Effects": Social Processes and New Directions in Research, *Annual Review of Sociology*, **28**, 443-478.
- Sampson, R. J. og Laub, J. (2004): "A general age-graded theory of crime: Lessons learned and the future of life-course criminology", i D. P. Farrington (red., 2004): *Advances in criminological theory: Testing integrated developmental/ life course theories of offending*, Vol. 13.
- Sampson, R. J. og Raudenbush, S. W. (2004): Seeing disorder: Neighborhood stigma and the social construction of "Broken Windows", *Social psychology quarterly*, **67**, 4, 319-342.
- Sandbæk, M. (2004, red.): *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?* NOVA Rapport 11/2004.
- Schafft, A. (1997): *Oppvekst og kvalifisering i Oslo indre øst. Forsøk med gratis heldagsskole*, Arbeidsforskningsinstituttet, rapport nr. 3.
- Schultz Jørgensen, P. (2005): "Risikoatferd hos barn og unge - hva med forebyggelsen?" s. 53-70 i A. L. von der Lippe og S. R. Wilkinson (red., 2005): *Risiko-utvikling: Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killén*, NOVA Rapport 7/2005.
- Sipe, N. (2000): *Tiltak for eldre ungdom i 2000*, Oslo kommune, Byrådsavdeling for eldre og bydelene.
- Skarðhamar, T. (2005): *Lovbruddskarrierer og levekår: en analyse av fødselskullet 1977*, Rapport 2005/9, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Skevik, A. (2004): Far, forsørger og fattig? Økonomiske problemer blant norske samværsfedre, *Tidsskrift for velferdsforskning*, **7**, 1, 2-16.
- Smedal, G. H. og Skaranger, T. (2001): *Gråsoner, ivaretaging og prekvalifisering*, prosjektrapport 304/2001, Oslo: Byggforsk.
- Sobolewski, J. M. og P. R. Amato (2005): Economic Hardship in the Family of Origin and Children's Psychological Well-Being in Adulthood, *Journal of Marriage and Family*, **67**, 141-156.
- Sommervoll, D. E. (2004): Boligmarkedet i Oslo. Inngangsbilletten øker mest, *Samfunnsspeilet*, **18**, 6, 13-18.
- Sosial- og helsedepartementet (1998): *Sammenligningstall for kommunene 1998*, Hefte I-0920/6B
- Sosial- og helsedepartementet (1999): *Sammenligningstall for kommunene 1999*, Hefte I-0956/6B.
- Sosial- og helsedirektoratet (2003): *Sammenligningstall for kommunene 2003*, Hefte IS-1111.

- Sosial- og helsedirektoratet (2004): *Sammenligningstall for kommunene 2004*, Hefte IS-1178.
- Sosial- og helsedirektoratet (2005a): *Sammenligningstall for kommunene 2005*, Hefte IS-1265.
- Sosial- og helsedirektoratet (2005b): *Gradientutfordringen. Sosial- og helsedirektoratets handlingsplan mot sosiale ulikheter i helse*, IS-1229.
- St.meld. nr. 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Statistisk sentralbyrå (2001): *Naturressurser og miljø 2001*, Statistiske analyser 46.
- Stene, R. J. (2003): Narkotika, kontroll og bruk: siktede for narkotikalovbrudd, 1992-2001, *Samfunnsspeilet*, **17**, 1, 13-18.
- Stene, R. J. (2003): *Barn og unge inn i rettssystemet: kriminalitet blant barn og unge, del 1*, Notat Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Stene, R. J. (2004): Mange - men færre - ofre, *Samfunnsspeilet*, **18**, 3, 32-44.
- Strøm, F., Andersen, A. og Epland, J. (2004): "Sosiale indikatorer for aleneboende under 35 år", i *Økonomi og levekår for ulike grupper 2003*, Rapporter 2004/2, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Støren, L. A. (2005): "Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning - ser vi en fremtidig suksesshistorie?", i Raabe, Mona (red.): *Utdanning 2005- deltakelse og kompetanse*, Statistiske analyser 74, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 70-97.
- Sæter, O. (2005): "Det nye sosiale og symbolske bylandskapet", i Aspen, J. (2005, red.): *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*, Oslo: Scandinavian Academic Press: 153-175.
- Sætre, M. og Grytdal, V. (2004): *Vold i Oslo 2003: Hva anmeldes?* Oslo: Oslo politidistrikt.
- Søholt, S. (2001): *Oppvekst i to multietniske boligområder i Oslo*, Oslo: Byggforsk, Prosjektrapport 313.
- Thyness, P. A. (2004). Fra lokalsamfunnsarbeid til boligsosialt arbeid - reprise eller fornyelse? *Nordisk Sosialt Arbeid*, **24**, 3, 235-257.
- Toresen, J. og I. Brevik (2004): *Dødelighet, sosial posisjon og utgifter til pleie og omsorg i Oslo*, Oslo: NIBR-Rapport 2004: 10.
- Torgersen, S., V. Cramer og E. Kringlen (2002): Psykiske forstyrrelser i ulike bydeler i Oslo, *Norsk Epidemiologi* 2002, 12.
- Torgersen, L. (2005): *Betydningen av innvandrerbakgrunn for psykiske vansker blant ungdom*, Oslo: NOVA-rapport 5/05.
- Tronstad, K. R. (2004, red.): *Innvandring og innvandrere 2004*, Statistiske analyser 66, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Trulson, M. (1986): Martial arts training: a novel cure for juvenile delinquency, *Human Relations*, **39**, 1131-1140.
- Ugreninov, E. (2003): Hvorfor jobber så få alenemødre? *Samfunnsspeilet*, **17**, 6, 33-37.
- Ugreninov, E. (2005): *Levekår blant alenemødre*, Rapport 2005/7, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Unstad, M. og O. Sæter (2000): *Boligsosialt arbeid. Evaluering av fire prosjekter i Oslo indre øst*, Oslo: Byggforsk, Prosjektrapport 282.
- Urstad, H. (2004): *Handlingsprogrammet Oslo indre øst. Egeevalueringssrapport. Tiltak knyttet til bolig og boforhold. Utarbeidet av bydel Grünerløkka i samarbeid med Byggforsk 2004*, Oslo: Oslo kommune, bydel Grünerløkka.
- Utdanningsetaten, Oslo kommune (2003): *Innsats nytter!* (<http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Utdanningsetaten/Internett/Dokumenter/rapport/satsningsomrxdex2002/leseunders%C3%B8kelsen%20-%20det%20nytter-%20mandag%2008.09.03.%20v3doc.doc>)
- Utdanningsetaten, Oslo kommune (2004): *Kvalitetsvurdering 2003. Elevenes leseferdigheter, motivasjon for lesing og bruk av ulike lesestrategier i Osloskolen*.
- Vindedal, B. (2002): *Evaluering av Riverside. Et tiltak innen Handlingsprogram Oslo indre øst*, Rapport, AIM/Oslo kommune, Byrådsavdelingen for eldre og bydelene.
- Vindedal, B. og O. J. Stovner (2003): *Evaluering av miljøarbeid i ungdoms- og videregående skoler i Oslo indre øst*, AIM ResearchBasedConsulting.
- Vista Utredning AS (2001): *Levekårsmessige og økonomiske konsekvenser av boligutvikling i Oslo indre øst*, Rapport 21. mai 2001, utarbeidet for Husbanken.

Vaage, O. F. (2002): *Til alle døgnets tider. Tidsbruk 1971-2000*, Statistiske analyser 52, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Wagner, Å.K.H. (2005): *Hvordan leser minoritets-språklige elever i Norge*, Stavanger: Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning.

Wessel, T. (2000): Social polarisation and socio-economic segregation in a welfare state: The case of Oslo, *Urban Studies*, **37**, 11, 1947-1967.

Wilson, J. Q. og Kelling, G. L. (1982): The police and neighborhood safety: Broken windows, *The Atlantic monthly*, **127**, 29-38.

Zahl, P.-H., M. Rognerud, B. H. Strand og A. Tverdal (2003): *Bedre helse - større forskjeller*, Rapport 2003: 1, Nasjonalt folkehelseinstitutt.

Øia, T. (2005): *Innvandrerungdom - integrasjon og marginalisering*, Rapport 20/05, Oslo: NOVA.

Østby, L. (2004): *Innvandrere i Norge - hvem er de, og hvordan går det med dem? Del II Levekår*, Notater 2004/66, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Øverås, S. (2001): *STA-prosjektet i bydel Gamle Oslo. Evaluering av tverretattlig samarbeid om langtids sosialklienter*. Fafo prosjektnotat 2001:2, Oslo: Fafo.

Øverås, S. (2002): *"Mer FRIGO!" Evaluering av Friluftssenteret i Gamle Oslo*, Fafo prosjektnotat 2002:7.

Øzerk, K. (1993): *Sampedagogikk. En studie av de norskspråklige og minoritetsspråklige elevenes læringsutbytte på småskoletrinnet i L97-skolen*, Vallset: Oplandske Bokforlag.

Åberge, R. (2003): Unemployment, Persistency, Over Education and the Employment Chances of the Less Educated, *European Sociological Review* **19**, 2, 199-216.

Vedlegg A

Tabeller

Tabell A2.1. Befolkningstall etter alder. 1992, 1998 og 2004. Bydeler i Oslo indre øst og bydelsgrupper

Alder	År	Oslo i alt	Sagene-Torshov	Grünerløkka-Sofienberg	Gamle Oslo	Indre vest	Ytre vest	Nye drabantbyer	Gamle drabantbyer
0-5	1992	35 203	1 457	1 588	1 556	3 453	9 934	9 545	7 474
	1998	38 801	1 578	2 007	2 357	3 861	10 798	9 567	8 418
	2004	39 920	1 885	1 635	2 215	4 114	10 750	9 674	9 415
6-15	1992	39 568	1 129	1 302	1 374	3 060	12 930	12 026	7 519
	1998	48 144	1 341	1 672	2 173	3 350	15 227	14 192	9 931
	2004	52 663	1 322	1 514	2 080	3 760	17 045	14 904	11 691
16-24	1992	49 947	2 199	2 653	2 296	6 771	13 102	12 095	10 449
	1998	46 130	2 105	2 744	2 724	5 675	12 797	11 091	8 632
	2004	48 407	1 998	2 763	2 388	6 268	12 967	12 084	9 612
25-40	1992	134 272	8 892	9 038	6 927	22 843	30 406	26 643	28 201
	1998	152 184	10 865	11 514	9 648	28 085	32 413	26 838	31 582
	2004	160 315	13 297	13 270	11 356	30 575	30 805	25 871	33 823
41-66	1992	125 540	6 048	4 862	4 056	16 748	36 153	26 814	29 504
	1998	138 935	6 664	5 894	5 686	18 539	40 671	31 043	29 163
	2004	154 635	7 182	6 348	6 246	20 398	46 004	34 526	32 481
67+	1992	82 891	6 669	3 875	2 789	14 316	22 108	8 603	24 115
	1998	75 488	4 542	2 640	2 140	11 125	21 891	9 695	23 158
	2004	65 946	3 132	1 720	1 605	8 761	20 169	10 181	20 079

Tabell A2.2. Andel av befolkning i forskjellige aldersgrupper. 1992, 1998 og 2004. Bydeler i Oslo indre øst og bydelsgrupper

Alder	År	Oslo i alt	Sagene-Torshov	Grünerløkka-Sofienberg	Gamle Oslo	Indre vest	Ytre vest	Nye drabantbyer	Gamle drabantbyer
0-5	1992	7,5	5,5	6,8	8,2	5,1	8,0	10,0	7,0
	1998	7,8	5,8	7,6	9,5	5,5	8,1	9,3	7,6
	2004	7,6	6,5	6,0	8,6	5,6	7,8	9,0	8,0
6-15	1992	8,5	4,3	5,6	7,2	4,6	10,4	12,6	7,0
	1998	9,6	4,9	6,3	8,8	4,7	11,4	13,9	9,0
	2004	10,1	4,6	5,6	8,0	5,1	12,4	13,9	10,0
16-24	1992	10,7	8,3	11,4	12,1	10,1	10,5	12,6	9,7
	1998	9,2	7,8	10,4	11,0	8,0	9,6	10,8	7,8
	2004	9,3	6,9	10,1	9,2	8,5	9,4	11,3	8,2
25-40	1992	28,7	33,7	38,8	36,5	34,0	24,4	27,8	26,3
	1998	30,5	40,1	43,5	39,0	39,8	24,2	26,2	28,5
	2004	30,7	46,1	48,7	43,9	41,4	22,4	24,1	28,9
41-66	1992	26,9	22,9	20,9	21,3	24,9	29,0	28,0	27,5
	1998	27,8	24,6	22,3	23,0	26,2	30,4	30,3	26,3
	2004	29,6	24,9	23,3	24,1	27,6	33,4	32,2	27,7
67+	1992	17,7	25,3	16,6	14,7	21,3	17,7	9,0	22,5
	1998	15,1	16,8	10,0	8,7	15,7	16,4	9,5	20,9
	2004	12,6	10,9	6,3	6,2	11,9	14,6	9,5	17,1

Tabell A2.3. Antall ikke-vestlige innvandrere etter alder. 1992, 1998 og 2004. Bydeler i Oslo indre øst og bydelsgrupper

Alder	År	Oslo i alt	Sagene-Torshov	Grünerløkka-Sofienberg	Gamle Oslo	Indre vest	Ytre vest	Nye drabantbyer	Gamle drabantbyer
0-5	1992	5 916	348	573	695	224	443	2 450	1 169
	1998	8 400	497	823	1 291	282	538	3 105	1 849
	2004	10 626	502	530	1 044	344	660	4 512	3 011
6-15	1992	7 508	452	727	854	356	598	3 183	1 322
	1998	10 980	548	935	1 397	380	836	4 733	2 120
	2004	14 264	541	776	1 245	401	886	6 864	3 531
16-24	1992	5 909	347	627	613	448	637	2 198	1 009
	1998	8 586	529	801	1 116	421	778	3 352	1 548
	2004	13 344	605	965	1 136	718	1 302	5 549	3 012
25-40	1992	16 621	979	1 769	1 666	1 599	2 129	5 067	3 299
	1998	22 675	1 410	2 417	2 877	1 800	2 739	6 631	4 676
	2004	30 027	1 655	2 238	2 682	2 282	3 265	10 229	7 463
41-66	1992	7 914	600	795	721	823	1 033	2 536	1 302
	1998	13 228	909	1 232	1 403	1 109	1 519	4 452	2 490
	2004	21 214	1 241	1 530	1 784	1 541	2 162	7 910	4 924
67+	1992	925	55	74	64	152	190	215	167
	1998	1 335	88	112	119	166	235	327	280
	2004	2 230	130	145	194	215	310	703	521

Tabell A2.4. Ikke-vestlige innvandreres andel av befolkningen i forskjellige aldersgrupper. 1992, 1998 og 2004. Bydeler i Oslo indre øst og bydelsgrupper

Alder	År	Oslo i alt	Sagene-Torshov	Grünerløkka-Sofienberg	Gamle Oslo	Indre vest	Ytre vest	Nye drabantbyer	Gamle drabantbyer
0-5	1992	16,8	23,9	36,1	44,7	6,5	4,5	25,7	15,6
	1998	21,6	31,5	41,0	54,8	7,3	5,0	32,5	22,0
	2004	26,6	26,6	32,4	47,1	8,4	6,1	46,6	32,0
6-15	1992	19,0	40,0	55,8	62,2	11,6	4,6	26,5	17,6
	1998	22,8	40,9	55,9	64,3	11,3	5,5	33,3	21,3
	2004	27,1	40,9	51,3	59,9	10,7	5,2	46,1	30,2
16-24	1992	11,8	15,8	23,6	26,7	6,6	4,9	18,2	9,7
	1998	18,6	25,1	29,2	41,0	7,4	6,1	30,2	17,9
	2004	27,6	30,3	34,9	47,6	11,5	10,0	45,9	31,3
25-40	1992	12,4	11,0	19,6	24,1	7,0	7,0	19,0	11,7
	1998	14,9	13,0	21,0	29,8	6,4	8,5	24,7	14,8
	2004	18,7	12,4	16,9	23,6	7,5	10,6	39,5	22,1
41-66	1992	6,3	9,9	16,4	17,8	4,9	2,9	9,5	4,4
	1998	9,5	13,6	20,9	24,7	6,0	3,7	14,3	8,5
	2004	13,7	17,3	24,1	28,6	7,6	4,7	22,9	15,2
67+	1992	1,1	0,8	1,9	2,3	1,1	0,9	2,5	0,7
	1998	1,8	1,9	4,2	5,6	1,5	1,1	3,4	1,2
	2004	3,4	4,2	8,4	12,1	2,5	1,5	6,9	2,6

Tabell A3.1. Andel 16-18-åringer som ikke er under utdanning. 1.10 1997 og 1.10 2003. Personer med norsk landbakgrunn og ikke-vestlige innvandrere fordelt etter førstegenerasjons innvandrere og etterkommere. Prosent

	Norsk landbakgrunn		Førstegenerasjon, fra ikke-vestlige land		Etterkommere ¹ , ikke-vestlige land	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003
	Oslo	7	6	29	23	19	12
Ytre vest	4	4	39	34	20	12
Indre vest	7	8	56	26	32	17
Indre øst	18	14	30	27	27	14
Gamle drabantbyer	7	7	19	23	14	11
Nye drabantbyer	9	9	25	19	16	10
Norge	7	8	27	29	16	12

¹ Personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Tabell A3.2. Andel 21-åringer som har fullført VKII. 1.10 1997 og 1.10 2003. Personer med norsk landbakgrunn og ikke-vestlige innvandrere fordelt etter førstegenerasjons innvandrere og etterkommere. Prosent

	Norsk landbakgrunn		Førstegenerasjon, fra ikke-vestlige land		Etterkommere ¹ , ikke-vestlige land	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003
	Oslo	70	74	56	60	51	61
Ytre vest	80	82	67	63	:	70
Indre vest	74	80	77	73	:	:
Indre øst	57	67	50	58	44	60
Gamle drabantbyer	69	67	58	61	48	55
Nye drabantbyer	64	67	57	56	58	61
Norge	71	71	60	65	54	64

¹ Personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Tabell A3.3. Elever som er med i SFO i prosent av totalt antall elever på 1.-4. klassetrinn. Skoleårene 1999/2000, 2001/2002, 2003/2004, 2004/2005

	1999/2000	2001/2002	2003/2004	2004/2005
Indre øst, "innvandrerskoler"¹				
Vahl	31,7	43,2	34,3	22,8
Tøyen	39,4	51,1	41,1	25,1
Gamlebyen	54,5	61,8	69	48,5
Lakkegata	48,7	46,7	59,7	55,8
Møllergata	56,8	37,9	48,3	49,4
Gjennomsnitt	46,2	48,1	50,5	40,3
Andre skoler indre øst				
Kampen	71	79,2	69,3	75,4
Vålerenga	63,1	62,9	53,4	59
Bjølset	78,4	68,4	59,2	59,5
Lilleborg	59,9	59,5	62,3	67,9
Sagene	63	65	58,8	59,1
Grünerløkka	67,1	64,7	69,3	75,4
Sinsen	56,4	60,6	47,9	49,4
Gjennomsnitt indre øst	57,5	58,4	56,1	53,9
Ytre øst, "innvandrerskoler"¹				
Mortensrud	31	32,9	23,9	22,1
Rommen	29,7	28,2	23,2	25,9
Gran	33,1	27	19,5	23,2
Stig	37,2	25,2	33,3	34,4
Rosenholm	36,5	53,5	36,3	28,3
Lutvann	56,5	51,3	38,9	38,4
Toppåsen	35,5	30,5	31,8	36,4
Gjennomsnitt	37,1	35,5	29,6	29,8
Oslo i alt, alle skoler ²	61,3	65,5	65	67,1
Oslo i alt, kommunale grunnskoler	56,3	59,5	59,7	61,6
Norge i alt, alle skoler ²	46,8	51,9	53,1	53,1
Norge i alt, kommunale grunnskoler	45,5	50,3	51,6	51,7

¹ "Innvandrerskoler" er skoler som har mer enn 50 prosent fremmedspråklige/minoritetspråklige elever både i 1999/2000 og 2004/2005.² Omfatter alle elever som er med i SFO, i kommunale og private grunnskoler, spesialskoler og frittstående kommunale og private SFO, regnet i prosent av totalt antall elever i 1.-4. klassetrinn

Kilde: Grunnskolens Informasjonssystem

Tabell A4.1. Igangsatte boliger 2000-2004 og boligbestanden per november 1990 og 2001 i Oslo indre øst og Oslo i alt. Fordelt etter romstørrelse. Prosent¹

	1-2 roms	3 roms	4 roms	5 rom eller mer
1990				
Oslo i alt	37	30	17	16
Indre øst	63	25	7	4
Sagene-Torshov	70	20	6	3
Grünerløkka-Sofienberg	60	28	8	4
Gamle Oslo	57	29	9	5
2001				
Oslo i alt	36	27	19	19
Indre øst	59	28	9	4
Sagene-Torshov	64	25	8	3
Grünerløkka-Sofienberg	58	29	10	4
Gamle Oslo	57	29	11	4
2000-2004				
Oslo i alt	40	36	15	9
Indre øst	54	33	11	2
Sagene-Torshov	60	26	13	2
Grünerløkka-Sofienberg	42	47	7	3
Gamle Oslo	54	31	13	2

¹10 prosent av de igangsatte boligene i Oslo har ikke latt seg fordele på bydeler

Kilde: Folke- og boligtellinger og byggearealstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Tabell A5.1. Uførepensjonister 16-49 år per 1000 innbyggere 16-49 år. 31/12 1993, 1997-2004. Bydeler i Oslo indre øst og gjennomsnitt for indre øst i alt og nye drabantbyer i alt.

	1993	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ¹
Hele landet	30,8	34,9	36,7	38,4	39,3	39,4	39,3	39,8	38,1
Oslo i alt	25,3	29,0	30,4	32,2	33,0	32,4	31,4	30,6	28,2
Indre øst i alt	34,1	41,1	43,0	44,6	45,2	41,7	39,1	37,0	32,1
Sagene-Torshov	45,1	47,5	47,4	48,4	48,9	45,8	40,7	37,6	32,9
Grünerløkka-Sofienberg	27,9	33,8	38,0	39,8	42,2	37,7	35,2	32,5	29,5
Gamle Oslo	29,3	42,1	43,7	45,5	44,5	41,5	41,4	40,8	33,9
Nye drabantbyer	36,0	42,2	44,1	45,7	47,3	46,2	44,4	43,5	38,3

¹Nye bydelsgrenser.

Kilde: Sammenligningstall for kommunene, ulike årganger

Tabell A5.2. Svangerskapsavbrudd per 1000 kvinner 15-19 og 20-24 år. Gjennomsnitt 1996-1999 og 2000-2003

	1996-1999		2000-2003	
	15-19 år	20-24 år	15-19 år	20-24 år
Hele landet	18,7	25,4	17,6	27,0
Oslo i alt	25,6	39,1	21,8	35,2
Ytre vest	13,9	24,3	12,7	20,1
Indre vest	28,4	43,5	29,5	45,1
Indre øst	50,1	58,8	36,5	47,6
Sagene-Torshov	49,6	48,5	45,0	45,6
Grünerløkka-Sofienberg	71,9	72,4	34,7	49,4
Gamle Oslo	33,3	52,4	32,6	47,5
Ytre øst	27,5	35,9	21,6	30,3

Kilde: Statistikk over svangerskapsavbrudd, Statistisk sentralbyrå

Tabell A8.1. Indeks for levekårsproblemer 1998, 1999, 2001, 2003, 2004, 2005 for landet i alt, Oslo i alt og for bydeler i Oslo (nye bydelsgrenser fra 2005)

	1998	1999	2001	2003	2004	2005
Landet i alt	5,4	5,4	5,5	5,6	5,6	5,5
Oslo i alt	6,7	6,6	6,0	6,3	6,3	6,0
Indre øst	9,0	8,9	8,3	7,8	7,8	7,3
Gamle Oslo	9,6	9,6	9,1	8,9	9,0	8,3
Grünerløkka	9,1	9,0	8,6	7,4	7,3	7,0
Sagene-Torshov	8,4	8,1	7,3	7,1	7,0	6,7
Nye drabantbyer	8,1	8,0	7,5	7,7	7,8	7,2
Romsås	8,9	8,7	8,6	9,0	9,3	..
Stovner	8,9	8,0	7,6	7,9	8,1	7,7
Furuset	8,9	8,1	7,6	7,9	7,6	..
Søndre Nordstrand	7,6	7,9	7,4	7,0	7,3	6,9
Hellerud	6,4	7,4	6,4	6,6	6,9	..
Alna	..	..	..	..	..	7,1
Gamle drabantbyer	6,5	6,4	5,7	6,3	6,4	6,4
Bøler	6,9	6,7	6,4	7,0	7,3	..
Grorud	6,7	7,3	6,7	7,0	7,1	7,9
Helsfyr-Sinsen	8,0	7,6	6,9	7,1	7,0	..
Lambertseter	7,1	6,9	5,7	6,7	6,4	..
Bjerke	6,0	5,7	5,1	6,1	6,3	6,0
Østensjø	5,9	5,3	5,3	5,4	5,4	5,3
Manglerud	4,6	5,4	4,0	4,6	5,1	..
Indre vest	4,5	4,8	4,0	4,4	4,8	5,0
St. Hanshaugen-Ullevål	5,6	5,3	4,6	5,0	5,3	5,9
Uranienborg-Majorstua	5,0	5,3	4,6	4,9	5,3	..
Bygdøy-Frogner	3,0	3,7	2,9	3,4	3,7	4,0
Ytre vest	3,0	2,7	2,3	2,4	2,6	2,4
Ekeberg-Bekkelaget	4,7	4,6	4,4	3,9	4,1	..
Grefsen-Kjelsås	3,4	3,3	2,4	2,7	3,3	..
Nordstrand	3,0	3,0	2,4	2,7	3,0	3,7
Røa	2,7	2,6	1,9	2,3	2,9	..
Sogn	3,0	2,1	1,9	2,3	2,1	..
Ullern	2,3	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7
Vinderen	1,7	1,6	1,1	1,4	1,4	..
Vestre Aker	..	..	..	..	..	1,6
Nordre Aker	..	..	..	..	..	1,7

Kilde: Sammenligningstall for kommunene, ulike årganger

Tidligere utgitt på emneområdet

Previously issued on the subject

Notater

- | | | |
|--|--------|---|
| 1999/35: Forskjeller i levekår. Hefte 4: Regionale forskjeller | 2/2001 | Blom, S.: Økt bokkonsentrasjon blant innvandrere i Oslo - er toppen snart nådd? |
| 2003/33: Bosettingsmønster og segregasjon i storbyregionene. Ikke-vestlige innvandrere og grupper med lav og høy utdanning. Utredninger til Storbymeldingen, del 1 | 2/2003 | Barstad, A.: Levekår i storbyene: Noen bydeler er særlig utsatte |
| 2003/34: Levekår og ulikhet i storby. Utredninger til Storbymeldingen, del 2 | 2/2003 | Kirkeberg, M.I.: Fattigdom og inntektsfordeling: Oslo - flest fattige og størst ulikhet |
| 2003/35: Flytting og pendling i storbyregionene. Utredninger til Storbymeldingen, del 3 | 6/2004 | Sommervoll, D.E.: Boligmarkedet i Oslo: Inngangsbilletten øker mest |
| 2003/36: Boforhold i storby. Utredninger til Storbymeldingen, del 4 | 4/2005 | Sosiale indikatorer |
| 2003/55: Levekår for ungdom i større byer | 6/2005 | Dybendal, K. og H. Skiri: Klare geografiske forskjeller i levealder mellom bydeler i Oslo |

Rapporter (RAPP)

- 1995/32: Innvandrere og bokkonsentrasjon i Oslo
 2005/11: Fattigdom i Stor-Osloreionen. En empirisk analyse
 2006/3: Økonomi og levekår for ulike grupper, 2005

Sosiale og økonomiske studier (SØS)

- 97: Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer
 107: Innvandrernes bosettingsmønster i Oslo

Statistiske analyser (SA)

- 64: På vei mot det gode samfunn?
 66: Innvandring og innvandrere 2004

Økonomiske analyser (ØA)

- 4/2003 Langørgen, A., M. Mogstad og R. Aaberge: Et regionalt perspektiv på fattigdom
 2/2004 Røed Larsen, E. og D.E. Sommervoll: Boligprisene i Oslo på 1990-tallet
 3/2005 Mogstad, M.: Fattigdom i Norge. Et hovedstadsproblem?

Samfunnsspeilet

- 1/1995 Barstad, A.: Levekår i by og land
 4/1996 Wessel, T.: Storbyenes boligmarked: Økende sosial sortering?
 4/1997 Gundersen, F. og A.E. Hustad: Anmeldt vold: Oslo er bedre enn sitt rykte
 4/1997 Kirkeberg, M.I.: Barnefamilier i Oslo: Høyest inntekt på Vinderen - lavest på Grünerløkka
 6/2000 Jørgensen, T.: Utdanningsnivået i Oslos bydeler: De fleste ulikhetene består
 6/2000 Jørgensen, T.: Bydelene i Oslo: Utdanningsnivå og inntektsnivå henger ikke alltid sammen

De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter*Recent publications in the series Reports*

- 2005/29 P. Schøning, J.B.M. Apuuli, E. Menyha og E.S.K. Muwanga-Zake: Handheld GPS Equipment for Agricultural Statistics Surveys. Experiments on area-measurements done during fieldwork for the Uganda Pilot Census of Agriculture, 2003. 2005. 24s. 155 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6864-8
- 2005/30 B.Olsen og M.Thi Van: Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet Rapport fra tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 2. kvartal 2005. 2005. 55s.180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6866-4
- 2005/31 A. Snellingen Bye, G.I. Gundersen, T. Sandmo og G. Berge. Jordbruk og miljø. Resultatkontroll jordbruk 2005. 2005. 108s. 210 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6868-0
- 2005/32 L. Belsby, A. Holmøy, R. Johannessen, E. Røed Larsen, L.Sandberg, L.Solheim og D.E.inar Sommervoll: Leiemarkedsundersøkelsen 2005. 2005. 73s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6876-1
- 2005/33 T. Hægeland, L.J. Kirkebøen, O. Raaum og K.G. Salvanes: Skolebidragsindikatorer. Beregnet for avgangskarakterer fra grunnskolen for skoleårene 2002-2003 og 2003-2004. 2005. 36s. 155 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6878-8
- 2005/34 J.E. Finnvold og J. Svalund: Pasienterfaringer i allmennlegetjenesten før og etter fastlegeordningen. Del I Kronikeres erfaringer. Del II Kapasitetsforskjeller hos allmennlegene. 2005. 35s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6882-6
- 2005/35 T. Sandnes: Fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn. Inntekt, sysselsetting og tidsbruk. 2005. 42s. 155 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6888-5
- 2005/36 T. Hægeland, L.J. Kirkebøen, O. Raaum og K.G. Salvanes: Skolebidragsindikatorer for Oslo-skoler. Beregnet for avgangskarakterer fra grunnskolen for skoleårene 2002-2003 og 2003-2004. 2005. 46s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6898-2
- 2005/37 B. Halvorsen, B.M. Larsen og R. Nesbakken: Norske husholdningers energiforbruk til stasjonære formål 1960 - 2003. En diskusjon basert på noen analyser i Statistisk sentralbyrå. 55s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6902
- 2005/38 I. Texmoen og N.M. Stølen: Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2025. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD 2005. 2005. 43s.155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6903-2
- 2005/39 B. Olsen: Flyktninger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 2004. 2005. 32s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6905-9
- 2005/40 B.M. Larsen og R. Nesbakken: Temperatur-korrigert formålsfordeling av husholdningenes elektrisitetsforbruk i 1990 og 2001. 2005. 29s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6907-5
- 2005/41 A.C. Bøeng: Energibruk i husholdninger 1930 - 2004 og forbruk etter husholdningstype. 2005. 54s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6911-3
- 2006/1 I. Johansen: Konsumprisindeks for Svalbard 2005. 2006. 36s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6914-8
- 2006/2 T.H. Cristensen, E. Eide og A. Thomassen: Konsumprisindeks for Svalbard 2005. 2006. 43s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6914-8
- 2006/3 M.I. Kirkeberg, J. Epland og A. Andersen: Økonomi og levekår for ulike grupper, 2005. 2006. 103s. 210 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6922-9
- 2006/4 C. Berge, H. Næsheim og B. Østvedt: Sysselsatte og registrerte arbeidsledige på korttidsopphold i Norge. 2006. 54s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6934-5
- 2006/5 J.I. Hamre og M. Bråthen: Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2003. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2004. 2006. 61s. 180 kr inkl.mva. ISBN 82-537-6926-1
- 2006/6 P.R. Johansen og J-A. Jørgensen: Virkningsberegninger på KVARTS. 2006. 60s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6937-7