

Utviklingen av levekårene i Oslo indre øst

Handlingsprogram Oslo indre øst, som startet opp høsten 1997, er statens og kommunens felles satsing for å bedre levekårene i de tre daværende bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. Hovedinntrykket av endringene i perioden fra 1997 og fram til 2003/2004 er en klar forbedring av levekårene i denne delen av Oslo, også sammenlignet med andre områder av hovedstaden. 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 yngre aldersgrupper. På tross av forbedringene er levekårsutfordringene i Oslo indre øst fremdeles meget store, både med hensyn på dødelighet, fattigdom, kriminalitet og miljø.

*Anders Barstad og
Torbjørn Skarøhamar*

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. På tross av utbyggingen av velferdsstaten og satsingen 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, en konsentrasjon som var enestående i landsmålestokk (NOU 1993: 17, Hagen mfl. 1994, Kommunal- og arbeidsdepartementet 1995, Barstad 1997).

På bakgrunn av de dokumenterte levekårsproblemer har det blitt utformet egne tiltak rettet mot å forbedre levekårene i denne delen av hovedstaden. Den siste og mest omfattende satsingen er Handlingsprogram Oslo indre øst som startet opp høsten 1997 (i praksis var 1998 det første driftsåret). Denne artikkelen er basert på en rapport skrevet på oppdrag fra Handlingsprogrammet (Barstad mfl. 2006). Rapporten beskriver først og fremst hvilke levekårsendringer som har funnet sted i Oslo indre øst i løpet av perioden Handlingsprogrammet har vært i virksomhet. Endringene beskrives i forhold til de fem hovedmålene for programmet (se boks 1). Rapporten er ikke en evaluering av Handlingsprogrammet i streng forstand. Den forholder seg likevel til de mulige konsekvensene av Handlingsprogrammet, blant annet gjennom en nærmere beskrivelse av tiltakene som inngår og av foreliggende evalueringer og rapporter.

Hovedinntrykk: Bedre levekår

Hovedinntrykket av endringene fra 1997 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, se Sosial- og helsedirektoratet 2005) viser en jevn synkende tendens for bydelene i indre øst gjennom denne perioden (figur 2). Den positive utviklingen har vært særlig påfallende på Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov, og noe mindre tydelig i Gamle Oslo (lavere skåre på indeksen innebærer bedre levekår). Endringen i indeksen har vært beskjeden i andre deler av Oslo, slik at indre øst skiller seg ut med de største endringene. Det som har bidratt mest til den positive utviklingen på indeksen, er

Anders Barstad er forsker i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for demografi og levekårsforskning (aba@ssb.no).

Torbjørn Skarøhamar er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for demografi og levekårsforskning (ska@ssb.no).

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.

Bedringer på arbeidsmarkedet ...

Handlingsprogrammet har satt i verk noen tiltak rettet mot personer med særlige problemer på arbeidsmarkedet – særlig 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 arbeidsledige. Dette gjenspeiles i at det totalt sett er snakk om et begrenset antall personer. Vi kan da ikke forvente at det vil slå sterkt ut i de aggregerte ratene over for eksempel arbeidsledighet. Noen av tiltakene har i tillegg hatt som mål å redusere sosialhjelpsutgiftene, så antall sosialhjelpsmottakere og langtids sosialhjelpsmottakere er også relevante indikatorer.

I mye av perioden for Handlingsprogrammet har det vært en generell økning i arbeidsledigheten i Norge. Dette har selvsagt også betydning for arbeidsledigheten i Oslo. Fra 1999 har arbeidsledigheten i Oslo økt fram til 2003. Forskjellen mellom indre øst og bygjennomsnittet har endret seg noe i begynnelsen av denne perioden for aldersgruppen 16-24 år, mens det har vært en mer jevn forbedring i den voksne delen av befolkningen (25-66 år). Forskjellen mellom bydelene i indre øst og bygjennomsnittet har blitt noe mindre. Ikke-vestlige innvandrere har en langt høyere arbeidsledighet enn resten av befolkningen, noe de har hatt i hele perioden (figur 3). I aldersgruppen 25-66 år

Boks 1: Om Handlingsprogrammet

Handlingsprogram Oslo indre øst ble startet opp i 1997 og skal vare til 2007. Gjennom en tiårig satsing skulle Oslo kommune og staten gå inn med 100 millioner kroner hvert år som skulle brukes til levekårsforbedrende tiltak. Disse tiltakene ble fordelt på fem satsingsområder:

Oppvekstforholdene i Oslo indre øst styrkes.

Boforholdene i Oslo indre øst styrkes.

Risikofaktorer for sykdom reduseres og tilbudet til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk styrkes.

Styrke tilbudet til personer med særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet.

Befolkningens felles byrom og miljø rustes opp og gjøres tryggere, og miljøvennlig transport og lokal aktivitet stimuleres.

Handlingsprogrammet har lagt særlig vekt på styrking av oppvekstforholdene, dette gjenspeiles i at omtrent halvparten av budsjettet er brukt på dette målet i hvert av årene fra 2001 til 2004. Tiltakene under denne posten omfatter slike ting som styrking av skolene, barnehage tilbud og fritidstilbud.

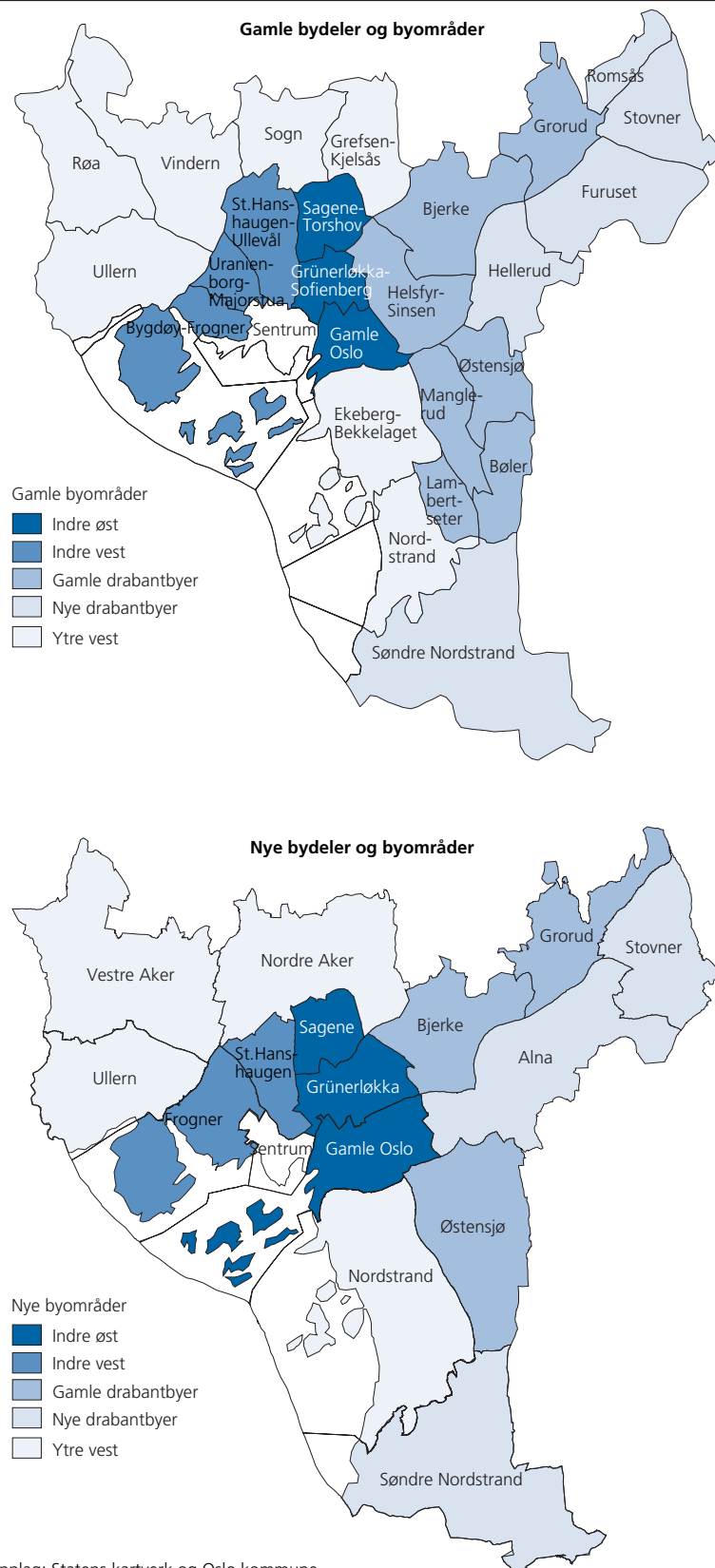
Styrking av boforholdene er en langt mindre post i budsjettet, om lag 8-10 prosent. Her er det to delmål. Det første er knyttet til booppfølging og miljøarbeid i særlig utsatte bomiljøer. Det andre er tilrettelegging for flere familieboliger, planlegging av boligbygging og forbedring av utleieboligmassen.

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

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

Satsingen på miljø har variert i størrelse i løpet av disse tre årene, fra 14 prosent i 2001 til 30 prosent 2004. Dette området har tre delmål: Kulturaktiviteter og kulturelle møteplasser, fysisk vedlikehold og forskjøning, samt plan- og utviklingsarbeid med vekt på sykkelstier, friluftsområder m.m.

Figur 1. Gamle og nye bydeler og byområder i Oslo



Kartgrunnlag: Statens kartverk og Oslo kommune.

har det blant førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere blitt mindre forskjell på ledighetsnivået mellom indre øst og Oslo som helhet.

... og færre 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). 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 sosialhjelpen. Sysselsettingstiltak 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. Noen av tiltakene har også hatt som ett av sine mål å redusere sosialhjelpsbruken gjennom å avklare om klientene har rett på trygdeytelser.

Fram til 2002 sank andelen sosialhjelpsmottakere i hele Oslo, men nedgangen var noe større i Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg. Utviklingen i Sagene-Torshov er parallell med bygjennomsnittet. Det er først og fremst Grünerløkka-Sofienberg som skiller seg ut med en særlig stor nedgang i sosialhjelpsbruken fram til og med 2002. Oppgangen fra 2002 til 2003 kan ha sammenheng med innføringen av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere med flyktningbakgrunn. Grunnet mangler i statistikkgrunnlaget kan man ikke skille mottakere av introduksjonstønnad og sosialhjelp i 2003 (Lien og Gaasø 2005).

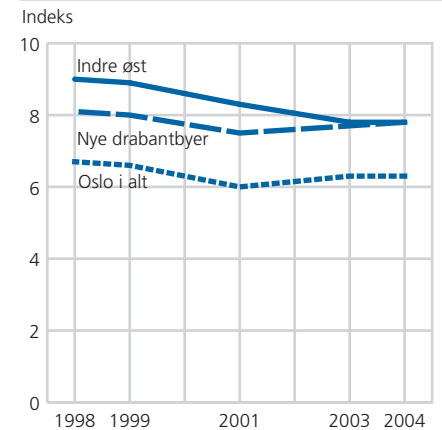
I rapporten viser vi imidlertid også at forskjellen i bruk av sosialhjelp

etter etnisk bakgrunn har økt betydelig i ungdoms- og etableringsfasen. Det har blitt en sterkere overrepresentasjon av ikke-vestlige som har mottatt sosialhjelp i minst to år. I etableringsfasen skyldes denne utviklingen mest utflytting fra indre øst av de ikke-vestlige innvandrerne som klarer seg uten sosialhjelp.

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.

Samlet sett er det en del tegn til bedring langs disse indikatorene i Oslo indre 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 til stede. Problemene kan derfor ikke sies å være løst, men det er i hvert fall noen tegn til bedring.

Figur 2. Indeks for levekårsproblemer for ulike bydelingsgrupper i Oslo. 1998, 1999, 2001, 2003 og 2004



Kilde: Sammenligningstall for kommunene, ulike årganger.

Boks 2: Bydelene i Oslo indre øst – avgrensninger

Handlingsprogrammet forholder seg til de gamle bydelsgrensene, og det er disse som gjennomgående brukes i denne artikkelen. Endringene av bydelsgrensene i Oslo fra 2004 skaper problemer for mulighetene til å lage sammenlignbare tidsserier. I Oslo indre øst er bydel Sagene-Torshov unntaket, i denne bydelen har det ikke skjedd grenseendringer, bare navnet er endret (til Sagene). Figur 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). Sentrum og Marka har et fåtall innbyggere, og holdes utenfor.

Både i tekst, 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 og 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 og 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 og 5).

Indre øst: Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene (bydel 1-3).

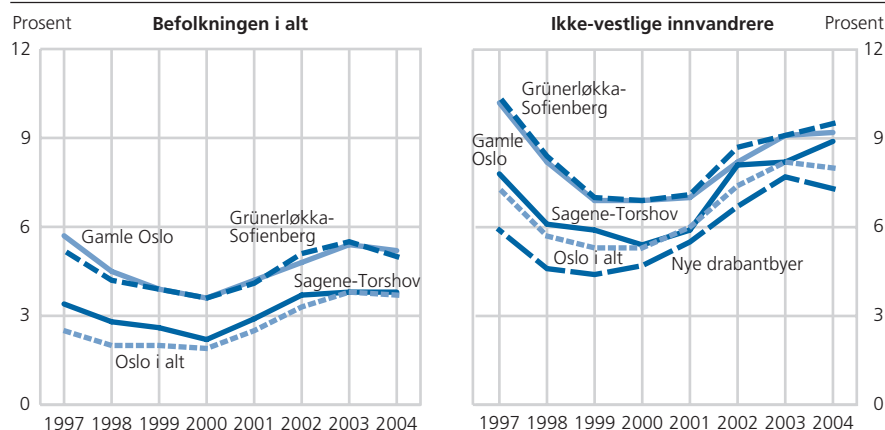
Gamle drabantbyer: Bjerke, Grorud og Østensjø (bydel 9, 10 og 13).

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).

For indre øst sin del består hovedendringen i at store deler av Helsefyr-Sinsen nå er en del av Oslo indre øst, i tillegg til Ekebergskråningen. Helsefyr-Sinsen og framfor alt Ekeberg-Bekkelaget har vært bydel 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 bydelereformen enn før reformen.

Figur 3. Helt ledige arbeidssøkere 25-66 år. I alt og blant førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere. 4. kvartal. 1997-2004¹. Prosent



¹ Tallene avviker fra Sammenligningstall for kommunene samme år fordi det her brukes gjennomsnitt av de tre månedene i 4. kvartal hvert år.

Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Bedre boligstandard

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 tildelingene til bydelenes innbyggere. Den kommunale utleieboligmassen er under forbedring gjennom et stort oppussingsprosjekt. Disse boligene er også i mindre grad konsentrert i Oslo indre øst enn tidligere (figur 5). Andelen av leilighetene som er små (1-2-roms) har blitt redusert, og mer enn i hovedstaden som helhet. I perioden 2000-2004 var imidlertid fremdeles over halvparten av de igangsatte boligene små av størrelse.

Visse sider ved det sosiale og fysiske miljøet har blitt bedre. Alt tyder på at innbyggerne i Oslo indre øst har fått tilgang på flere sosiale og kulturelle møteplasser de siste årene, både kulturhus, idrettshaller og parker/uteområder som er innbydende og tilrettelagt for lek og annen fysisk aktivitet.

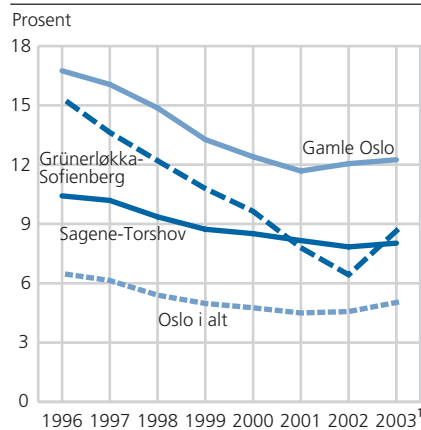
Flere med høyere utdanning

De sosiale og demografiske endringene i løpet av perioden peker klart i retning av en forbedring av levekårene. 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 (figur 6). I denne aldersgruppen har bydel Sagene-Torshov kommet på nivå med indre og ytre 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 blant yngre aldersgrupper, mens inntektsnivået for personer 40 år og eldre har sakkert noe akterut i forhold til Oslo som helhet. Vi ser konturene av et mer sammensatt levekårsbilde etter alder i 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 øst. "Gentrifiseringsprosessen" i Oslo indre øst (se boks 3) er med andre ord mest beskrivende for utviklingen blant personer med norsk/vestlig bakgrunn i yngre aldersgrupper.

Stabil andel ikke-vestlige innvandrere, færre skilte

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 prosent¹. Dette står i sterk kontrast til den store økningen i perioden før Handlingsprogram-

Figur 4. Sosialhjelpsmottakere over 16 år. Bydelsgrupper i Oslo. 1996-2003. Prosent



¹ 2003-tallene inkluderer enkelte mottakere av introduksjonsstønad og er derfor ikke helt sammenlignbare med tidligere år.

Kilde: Styrings- og informasjonshjulet, ulike årganger.

met. Samtidig har det vært en meget sterk vekst av innvandrerbefolkningen i nye og gamle drabantbyer.

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.

Oppvekstforhold

Det har vært en omfattende satsing i Handlingsprogrammet på å styrke skolesektoren i Oslo indre øst. Et av de mest positive utviklingstrekkene på dette feltet er at vesentlig 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 av innvandrerpar. Gjennomgående har de positive endringene også vært sterkere i Oslo indre øst enn i nye drabantbyer og Oslo for øvrig.

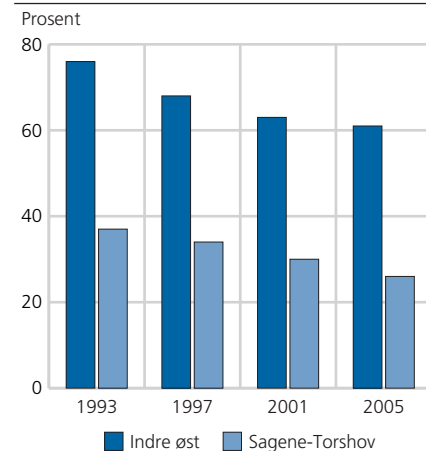
Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad Handlingsprogrammet i seg selv har bidratt til denne utviklingen, men slik noen av skolene vurderer det, har innsatsen hatt en positiv virkning. For eksempel har Elvebakken skole beskrevet mindre frafall som en av konsekvensene av det miljøskapende arbeidet på 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, og av hvem som flytter ut. 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 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.

Handlingsprogrammet har utvilsomt bidratt til å styrke skolesektoren i Oslo indre øst, sammen med andre innsatsprogrammer som "IKT i den

Boks 3: Om begrepet gentrifisering

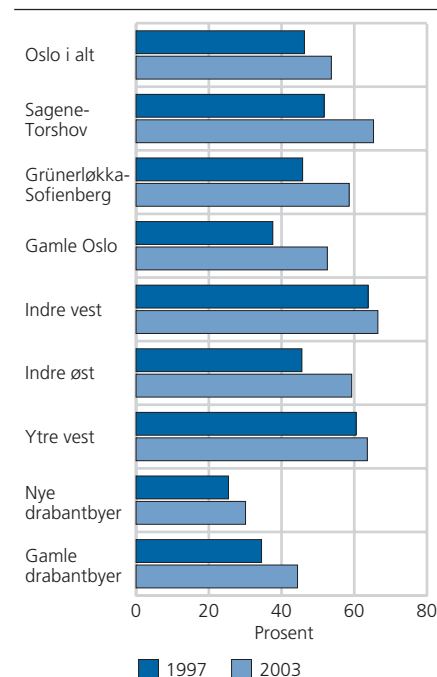
Gentrifisering er et begrep som ble brukt første gang av bygeografen Ruth Glass på 1960-tallet (Glass 1964, referert i Atkinson 2002). Begrepet spiller på det engelske ordet "gentry", som betyr lavadel. Det ble brukt som en beskrivelse av det (den gangen) nye fenomen at medlemmer av den øvre middelklasse 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).

Figur 5. Andel av kommunale boliger i Oslo 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.

Figur 6. Andel personer med fullført høyere utdanning¹. 25-39 år. Ulike bydelsgreper i Oslo. Per 1. oktober 1997 og 2003. Prosent



¹ Personer med uoppgitt utdanning er holdt utenfor beregningene.

Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

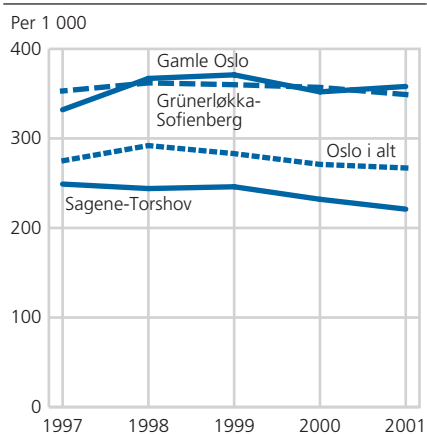
flerkulturelle skolen". Blant annet har styrkingen av skolebibliotekene resultert i flere besøk og større utlån av bøker, ifølge rapporteringer fra skolene. Det fysiske miljøet har også blitt bedre. I grunnskolen har sju skolegårder blitt rustet opp gjennom bidrag fra programmet.

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 i gruppen minoritetsspråklige. 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 (Friluftssenteret i Gamle Oslo), et tiltak som har fått en meget positiv vurdering fra forskerhold (Øverås 2002).

Kriminalitet

Tilgangen på empiri om kriminalitetsutviklingen i bydelene er sparsom og må 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 fram enn til og med 2001². 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. Her er det benyttet tall per 1 000 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 og sjeldnest er gjerningsperson³.

Figur 7. Anmeldte lovbrudd, etter gjerningssted. Bydeler i Oslo indre øst og Oslo i alt. To års glidende gjennomsnitt. 1997-2001. Per 1 000 innbyggere 7-66 år



Kilde: Sammenligningstall for kommunene, ulike årganger.

Det er en svak nedgang i anmeldte lovbrudd i Oslo i perioden. Anmeldelsesraten var på det meste 283 per 1 000 innbyggere i 1998 og sank til 263 per 1 000 innbyggere i 2001. Tilsvarende tall for Oslo indre øst var 316 og 303 anmeldte lovbrudd per 1 000 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 langt lavere antall anmeldelser per 1 000 innbyggere enn de to andre bydelene.

Hva er det som ikke har blitt bedre?

Hovedinntrykket for kriminalitet og utrygghet er stabile mønstre, men det må understrekes at denne konklusjonen er beheftet med stor usikkerhet. 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 som et annet utviklingstrekk hvor framskrittene har vært beskjedne. Dødeligheten har riktignok ikke økt, men i motsetning til nye dra-

bantbyer og Oslo som helhet, har det ikke vært noen signifikant reduksjon (figur 8). I tillegg viser beregninger på grunnlag av de nye bydelsgrensene at levealderen i Oslo indre øst har sakkert akterut i forhold til byen som helhet. Forventet levealder for menn på Sagene-Torshov var 68,4 år i 2002-2004, noe lavere enn en tilsvarende beregning for 1993-1997 og hele tolv år lavere enn levealderen blant menn i Vestre Aker (Dybendal og Skiri 2005). Av andre negative trekk er det grunn til å nevne den fortsatt høye selvmordsraten sammenlignet med landet for øvrig, ett av flere tegn på de store utfordringene knyttet til psykisk helse.

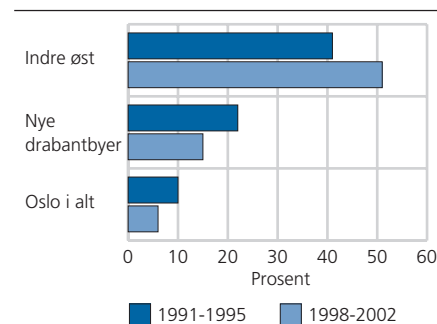
Den mest negative siden av levekårsutviklingen på boligsiden i Oslo indre øst er etter alt å dømme bomiljøet i de kommunale gårdene. Anslagsvis seks av ti kommunale boliger i Oslo er lokalisert i indre øst (jf. figur 5). I 2001 bodde snaut 11 000 personer i kommunale boliger i denne delen av hovedstaden. Bomiljøet beskrives fra flere hold som mer utrygt enn før (eksempelvis Mauseth Woll 2004), blant annet på grunn av en større ansamling av rusmisbrukere. 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 påpekes at vel 2 500 barn og unge er bosatt i disse boligene i indre øst.

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 for øvrig, 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. Som del av ønsket om en "varierte befolknings sammensetning" har det også blitt jobbet for å få flere barnefamilier til å bosette seg i indre øst. Heller ikke på dette området har målene blitt nådd. I perioden Handlingsprogrammet har vært i virksomhet (1998-2004) har andelen barn og unge sunket i alle aldersgrupper med unntak av økningen i andelen førskolebarn bosatt i Sagene-Torshov.

Når disse mindre positive utviklingstrekkene skal vurderes i lys av Handlingsprogrammet, er det grunn til å peke på at programmet ikke har hatt noen tung satsing innenfor flere av de nevnte problemområdene. For det første har den rene helsesatsingen vært en forholdsvis begrenset del av programmet. For det andre er disse problemene antakelig eksempler på forhold hvor den områderettede satsingen kommer til kort, og hvor "motstrømsforholdene" (det vil si utviklingstrekk i samfunnet som trekker i en annen retning) er vanskelige. Utarming av bomiljøet i de kommunale gårdene har sammenheng med politikkendringer som har ligget utenfor Handlingsprogrammets kontroll. At barnefamiliene ikke er blitt mer stabile har flere årsaker, men det kan være grunn til å understreke at det i beskjeden grad har blitt bygd 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. Flere av våre nøkkelinformanter i prosjektet så i hvert fall en delvis motsetning mellom byens generelle, markedsorienterte boligpolitikk og Handlingsprogrammets mål på dette feltet.

Figur 8. Kjønn- og aldersstandardisert dødelighet i Oslo, Oslo indre øst og nye drabantbyer (gjennomsnitt for bydelsgruppene). Overdødelighet i forhold til landet som helhet. 1991-1995 og 1998-2002. Prosent



Kilde: Sammenligningstall for kommunene 1998 og 2004.

¹ Fra 1.1.1998 til 1.1.2004.

² For ytterligere informasjon, se <http://www.ssb.no/emner/03/05/lovbrudda/>

³ 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.

Referanser

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.

Barstad, A. (1997): *Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer*, Sosiale og økonomiske studier 97, Statistisk sentralbyrå.

Barstad, A., E. Havnen, T. Skardhamar og K. Sørli (2006): *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst*, Rapport 2006/15, Statistisk sentralbyrå.

Blom, S. (2002): *Innvandernes bosettingsmønster i Oslo*, Sosiale og økonomiske studier 107, Statistisk sentralbyrå.

Broffoss, H. K. og A. Barstad (2006): *Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer*, upublisert notat (under utgivelse i serien Notater, Statistisk sentralbyrå).

Børud, E. (2005): "Hva skjer på Grünerløkka?" I Aspen, J. (2005) (red.): *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*, Oslo: Scandinavian Academic Press, 273-309.

Dybendal, K. E. og H. Skiri (2005): Klare geografiske forskjeller i levealder mellom bydeler i Oslo, *Samfunnsspeilet*, 6, 2005: 18-27, Statistisk sentralbyrå.

Glass, R. (1964): "Introduction: Aspects of change", i *Centre for Urban Studies* (red., 1964): London: Aspects of Change, London: MacGibbon and Kee.

Hagen, K., A. B. Djuve og P. Vogt (1994): *Oslo: Den delte byen*, Fafor rapport 161.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1995): *Om levekår og boforhold i storbyene*, St.meld. nr. 14 (1994-95).

Lahti Edmark, H. (2002): Förort i fokus - intervensjoner för miljoner. Nordisk forskning om intervensjoner i "utsatta" bostadsområden - en kunnskapsöversikt, Integrationsverkets rapportserie 2002:01, Norrköping: Integrationsverket.

Lien, S. og K. Gaasø, (2005): Flere utenfor arbeidslivet, *Samfunnsspeilet*, 4, 2005: 63-73, Statistisk sentralbyrå.

NOU 1993: 17: *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?* Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.

Mauseth Woll, K. (2004): Boligsosialt arbeid i bydel Sagene 1997-2003. Handlingsprogrammet for Oslo indre øst. En egenevaluering på oppdrag fra Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, Oslo: Oslo kommune, bydel Sagene.

Mogstad, Magne (2005): *Fattigdom i Stor-Oslo-regionen. En empirisk analyse*, Rapporter 2005/11, Statistisk sentralbyrå.

Olaussen, L. P. (1996): *Kriminalstatistikk som målestokk for kriminalitetsutviklingen*, Oslo: Institutt for kriminologi, Universitetet i Oslo.

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.

Sosial- og helsedirektoratet (2005): Sammenligningstall for kommunene 2005, Hefte IS-1265.

Stene, R. J. (2003): Barn og unge inn i retts-systemet. Kriminalitet blant barn og unge. Del 1, Notater 2003/13, Statistisk sentralbyrå.

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.

Øverås, S. (2002): "Mer FRIGO!" Evaluering av Friluftssenteret i Gamle Oslo, Fafo prosjektnotat 2002:7.

Konklusjon

Mange enkeltpersoner har gjennom innsatsen i Handlingsprogram Oslo indre øst fått tilført flere ressurser og bedre hjelp. Hvor mye dette har betydd for levekårene i indre øst sammenlignet med andre påvirkninger er et annet spørsmål. For de aggregerte levekårsendringene betyr antakelig endringer i flyttemønstrene atskillig mer, i tillegg til de strukturelle påvirkningene i form av konjunkturer, sosial og økonomisk ulikhet, generell boligpolitikk med mer. 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 (Brofoss og Barstad 2006, Lahti Edmark 2002). De forholdsvis begrensede ambisjonene for Handlingsprogrammet har slik sett vært fornuftige.

Levekårsutfordringene i Oslo indre øst er betydelige, i deler av dette området finner vi ennå landets høyeste dødelighet og en atskillig større andel fattige enn i noen kommune (Mogstad 2005). Visse sider ved levekårsutviklingen i indre øst kan tas til inntekt for en polariseringshypotese. Variasjonen fra "topp" til "bunn" ser ut til å ha blitt større. På den ene siden har det kommet inn mange unge voksne med høy utdanning og inntekt, på den andre siden har bydelen en økende overrepresentasjon av ikke-vestlige i omtrent samme alder med langvarig behov for sosialhjelp. Mens bydel Sagene-Torshov nå har et utdanningsnivå i yngre aldersgrupper på nivå med vest, har den forventede levealderen knapt økt, og er tolv år lavere enn i de best 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.

En av de framtidige utfordringene kan være å unngå at gentrifiseringen får altfor fritt spillerom. 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 mangfold i befolkningen. I de nye boligprosjektene på Grünerløkka "... vektlegges barns oppvekstmiljø merkbart mindre enn at unge voksne kan ta del i et pulserende byliv" (Børud 2005: 300). Hvis bydelene ønsker seg mangfold og et større innslag av barnefamilier, kan oppnåelsen av disse målene vise seg å bli et spørsmål om evne og vilje til å styre gentrifiseringsprosessen.