

Arne Holm og Susanne Søholt

Bolig, bomiljøetsatsing og levekår



Evaluerings – Handlingsprogrammet Oslo
indre øst



BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Arne Holm og Susanne Søholt

Bolig, bomiljøsatsing og levekår

Evaluering – Handlingsprogrammet Oslo
indre øst

Prosjektrapport 388 – 2005

Prosjektrapport 388
Arne Holm og Susanne Søholt
Bolig, bomiljøatsing og levekår
Evaluering – Handlingsprogrammet Oslo indre øst

Emneord: bolig, levekår, boligpolitikk, bypolitikk

Omslagsfoto: Fotograf Olaf Holmboe

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0878-0

100 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat: 100 g Kymultra
Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2005

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 55
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08
www.byggforsk.no

Innholdsfortegnelse

Forord	5
1. Innledning.....	6
1.1. Om Handlingsprogrammet	6
1.2. Bydelenes egnevaluering av tiltak i forhold til bolig og bomiljø.....	8
1.3. Om levekår og bolig	8
1.4. Handlingsprogrammets mål på området bolig og bomiljø.....	9
1.5 Problemstillingene i evalueringen.....	11
1.6. Gjennomførte tiltak under Handlingsprogrammets mål.....	12
1.7. Datagrunnlag og metode	13
2. Utgangspunktet for bydelenes valg av tiltak i Handlingsprogrammet.	15
Likheter og forskjeller i bydelenes forutsetninger og utfordringer på det boligsosiale området.	
.....	15
2.1. Lavekår i Oslo indre øst i et nasjonalt og kommunalt perspektiv	15
2.2. Mange demografiske likheter mellom bydelene på indre Oslo øst	15
2.2.1. Personer med grunn- og/eller hjelpestønad og personer med uførepensjon	16
2.2.2. Sosialhjelp	17
2.2.3. Utdanning	17
2.2.4. Kort oppsummert om sosial profil i de tre bydelene i 1997/1998.....	18
2.3. De tre bydelene på Oslo indre øst i et boligperspektiv, om boforhold og bomiljø	18
2.3.1. Boligmassen	18
2.3.2. Bomiljø.....	20
2.3.3. Kort oppsummert om boforhold og bomiljø i de tre bydelene.....	20
2.4. Boligsosiale utfordringer i de tre bydelene oppsummert	20
2.5. Organisasjon.....	21
2.6. Hvilke utfordringer opplevde bydelene som mest presserende?.....	22
3. Bydelenes tiltak og virksomheter på de ulike målområdene.....	23
3.1. Styrke utsatte bomiljøer i indre øst – hva er oppnådd?	23
3.1.1. Sammenheng mellom innsats og behov	24
3.1.2. Organiseringen av tiltak og virksomheter	25
3.1.3. Resultater.....	25
3.1.4. Hvilke tiltak var en ikke så fornøyd med?	26
3.1.5. Andre prosjekter innenfor samme felt.....	27
3.1.6. Konklusjon	27
3.2. Tilrettelegge for flere familieboliger, ny boligutbygging og forbedringer i utleiemassen	
.....	28
3.2.1. Mange forhold utenfor bydelens kontroll.....	29
3.2.2. Rammebetingelser for disponering av kommunale boliger	29
3.2.3. Hva har bydelene oppnådd i forhold til forbedring av boligmassen?	30
3.2.4. Andre prosjekter og tiltak innenfor samme felt	33
3.2.5. Konklusjon	33
3.3. Styrke sosialt arbeid overfor enkelthusstander.....	34
3.3.1. Hva har bydelene oppnådd i forhold til denne målsettingen i	
Handlingsprogrammet?	35
3.3.2. Sammenheng mellom innsats og behov	37
3.3.3. Hvilke tiltak var en ikke så fornøyd med?	37

3.3.4. Andre prosjekter innenfor samme felt.....	37
3.3.5. Konklusjon	38
3.4. Bidra til en positiv miljøutvikling i området med vekt på istandsetting og vedlikehold av byrom, plasser og parker.	38
3.4.1. Hva har bydelene oppnådd i forhold til denne målsettingen i Handlingsprogrammet?	39
3.4.2. Tiltak og behov.....	39
3.4.3. Hvilke tiltak var en ikke så fornøyd med?	39
3.4.4. Andre prosjekter innenfor samme felt.....	40
3.4.5. Konklusjon	40
4. Boligbygging i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo	41
5. Bydelenes prioriteringer innenfor Handlingsprogrammet i et behovsperspektiv	42
5.1. Variasjoner i behovssituasjonen i de tre bydelene i forhold til bolig, boligjenester og miljø	42
5.2. Prioriteringer og behov i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo	42
6.1. Hvordan måle resultater i forhold til levekårsforbedringer?	45
6.1.1 Individuelle og kollektive tiltak i nødvendig samspill for bedre levekår.....	45
6.1.2. Levekårsforbedringer for hvem?	46
6.2. Levekårsforbedringer under Handlingsprogrammet	47
6.2.1. Levekårsforbedringer i forhold til et ressursstandpunkt	47
6.2.2. Levekårsforbedringer i forhold til et behovsstandpunkt	49
6.2.3. Levekårsforbedringer i forhold til et opplevelsesstandpunkt	49
6.2.4. Handlingsperspektiv ved levekår	50
6.2.5. Oppsummerende om levekårsforbedringer av tiltak og virksomheter i forbindelse med bolig og bomiljøsettings i forhold til Handlingsprogrammet	50
7. Bolig og bomiljøforbedringer i bydelen Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo.....	51
Samlet om Handlingsprogrammets effekt.....	51
7.1. Endringer i levekår og boligsituasjonen i et kvantitativt perspektiv	51
7.1.1. Endringer i sosiale levekår i de tre bydelene.....	51
7.1.2. Endringer i boligmassen og boligstandard i de tre bydelene	52
7.1.3. Endringer i levekår og boligforhold i Handlingsprogramsperioden. En oppsummering	55
7.2. Betingelser for bedring i levekår relatert til bolig og bomiljøet.....	55
7.2.1. Forbedringer i bolig og bomiljøet i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo som kan relateres til Handlingsprogrammet.....	55
7.2.2. Forbedringer i bolig og bomiljøet i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo som kan relateres til forhold utenfor Handlingsprogrammet.	56
7.3. Ugunstige forhold i forhold til å bedre levekår i forhold til bolig og bomiljø	57
7.4. Veien videre. Hva har vi lært av Handlingsprogrammet?.....	58
Litteratur.....	60
Statistikk:.....	62

Forord

Styret i Handlingsprogrammet for Oslo indre øst har tatt initiativ til at arbeidet med bolig og levekår fra 1997 til 2003 i bydelene Sagene Torshov, Grünerløkka Sofienberg og Gamle Oslo skal evalueres. Dette skjer som en oppfølging med at bydelene egnevaluerte sine egne tiltak i 2004. Som veiledere for egnevalueringene fikk vi mye god og nyttig innsikt i bydelenes erfaring og opplevelser i forhold til Handlingsprogrammet og i det hele tatt det å arbeide i forhold til vanskeligstilte på boligmarkedet og drive bomiljøarbeid i sin alminnelighet. Vi høster derfor stor nytte av et svært berikende veiledningssamarbeid med Katrine Mauseth Woll fra bydel Sagene, Hermund Urstad fra bydel Grünerløkka og Øystein Bettum fra bydel Gamle Oslo. En stor takk til dere tre.

I arbeidet med både veiledningen av bydelenes egneevaluatorer samt evalueringen har vi hatt stor glede av kontakten med Marit Elise Aune fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

Fra Norges Byggforskningsinstitutt er denne evalueringen ført i pennen av statsviter Arne Holm, men under kyndig bistand fra statsviter statsviter Susanne Søholt, som har vært kvalitetssikrer for evalueringsrapporten. Som veiledere for egneevaluatorene fungerte både Susanne Søholt og Arne Holm.

Oslo april 2005

Berit Nordahl
Forskningssjef

Arne Holm
Prosjektleder

1. Innledning

Handlingsprogrammet Oslo indre øst tok mål av seg å bedre levekårene for befolkningen i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo på Oslo indre øst. Innsats er blitt rettet mot flere sider av befolkningens levekår, herunder bolig og bomiljø. Denne evalueringen fokuserer på av Handlingsprogrammet Oslo indre øst for boliglevekårene i bydelene.

Bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo har ved hjelp av Handlingsprogrammet hatt anledning til å iverksette mange og ulike tiltak for å bedre bo- og livsvilkårene for bydelenes innsats. Satsingsperioden for denne evalueringen er 1997 til 2003.

Evalueringen av boligsatsingen skal gi en oversikt over hvilke resultater Handlingsprogrammet har gitt i forhold til bolig og levekår for befolkningen i de tre bydelene. Oppmerksomheten er på levekårsforbedringer i forhold til bolig og bomiljø, og endringer som har funnet sted på bydelsnivå. Fokus er i mindre grad på effekter av enkelttiltak.

For å fange opp helheten i innsatsen på bolig og levekår vil evalueringen ikke bare knytte seg til det arbeidet som har funnet sted innenfor handlingsprogrammet. Dette har blant annet sammenheng med at spørsmål om bolig og levekår vil være relevant i forhold til tiltak både innenfor Handlingsprogrammet og boligpolitiske tiltak generelt i bydelene. I mange tilfeller vil det være vanskelig å skille ut de resultater eller forbedringer som er betinget av tiltak innenfor handlingsprogrammet, og forhold betinget av satsinger utenfor handlingsprogrammet. Dette innebærer at denne evalueringen vil inkludere relevante tiltak som ligger utenfor det som er finansiert innenfor Handlingsprogrammet og som har hatt betydning for bolig og levekårene i bydelene.

Handlingsprogrammet har definert mål innenfor området bolig og bomiljø. Evalueringen tar utgangspunkt i disse målene ved drøftingen av tiltak og virksomheter i bydelene. Som vi vil se har bydelene valgt til dels ulike strategier.

For å fange opp noe av bakgrunnen for bydelenes ulike strategier, vil vi se nærmere på noen trekk ved bydelenes forutsetninger og utfordringer på det boligsosiale området. Dette henger nært sammen med forholdet mellom boligbehov og boligtilbud i bydelene.

1.1. Om Handlingsprogrammet

Handlingsprogrammet for Oslo indre øst kom i stand etter at Staten og Oslo kommune i 1997 kom til enighet om en 10 års satsning på bedre levekår i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo på Oslo indre øst. Innsatsen i forhold til å bedre levekårene skulle ta utgangspunkt i fem hovedmål:

1. Oppvekstforholdene i Oslo indre øst styrkes.

2. Boforholdene i indre øst styrkes.

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

4. Styrke tilbudet til personer med en 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, prosjektkatalog med årsrapport for 2002)

Ikke alle disse målene retter seg mot bolig og bomiljø, noe vi vil komme tilbake til nedenfor. Felles er imidlertid at de tydeliggjør viktige innsatsingsområder i forhold til å bedre levekårene generelt i indre Oslo øst. Denne evalueringen vil imidlertid ta utgangspunkt i de deler innenfor dette arbeidet som retter seg mot bolig og bomiljø, som kommer inn under målområde 2, 3 og 5.

Midlene til tiltak og prosjekter innenfor rammene av Handlingsprogrammet hadde en ramme på 100 mill. pr. år. Oslo kommune og Staten delte utgiften med halvparten hver. Midlene fordelte seg på ulike prosjekter innenfor de ulike målområdene, og fra 2001 er regnskap satt opp etter målområde. Tabell 1.1. viser forbruket av midler fordelt på de ulike delområdene for 2001, 2002 og 2003. Tallene er eksklusive administrasjon og forskning.

Tabell 1.1. Forbruk innenfor Handlingsprogrammet fordelt på de fem innsatsområdene for 2001, 2002 og 2003. Tallene er eksklusive administrasjon og forskning.

Målområde	2001	2002	2003
Mål 1	53.910.000	50.825.000	48.550.000
Mål 2	8.268.000	12.409.000	7.836.000
Mål 3	7.654.000	11.383.000	5.617.000
Mål 4	12.972.000	10.749.000	9.691.000
Mål 5	13.890.000	40.097.000 1)	22.367.000

Kilde: Handlingsprogram Oslo indre øst, Prosjektkatalog med årsrapport for 2002 og Årsrapport for 2003.

1) Skyldes ferdigstillelse av "Trikkestallen" i 2002.

Et satsingsområde for Handlingsprogrammet er målområde 1, styrking av målområdene i Oslo indre øst. Dette gjenspeiles også budsjettmessig, slik vi ser av tabellen. Om lag halvparten av de årlige midlene har i tiden 2001 til 2003 gått til tiltak innenfor dette målområdet. Målområde 2, styrke boforholdene i Oslo indre øst har i tiden ligget på rundt 10 prosent av rammemidlene. Posten til målområde 2 økte med fire millioner fra 2001 til 2002, men ble redusert med fem millioner igjen fra 2002 til 2003.

Liknende svingninger fra år til år finnes også for rammene for de andre målområdene. Dette har sammenheng med flere ting, men viktig er at noen tunge prosjekter trekker store utgifter et år, men lite andre år.

Et viktig hensyn å ta ved lesing av tabellen er imidlertid at mange prosjekter retter seg mot flere målområder på samme tid. Gitt at midler til prosjekter bare kommer til uttrykk et sted i regnskapet, vil plasseringen av disse måtte basere seg på en vurdering.

Samlet viser imidlertid dette at betydelige beløp, 100 mill. i året er satt inn i ulike tiltak for å bedre levekår på Oslo indre øst. Spørsmålet i denne evalueringen er hva status er når nå Handlingsprogrammet er i en nedtrappingsfase og går mot slutten.

1.2. Bydelenes egnevaluering av tiltak i forhold til bolig og bomiljø

Som temaområde er bolig og bomiljø det første av innsatsområdene innenfor Handlingsprogrammet som evalueres. Tidligere har evalueringer mer blitt gjort av enkelttiltak med støtte fra Handlingsprogrammet. Evalueringen av boligsatsingen innenfor Handlingsprogrammet har funnet sted ved at bydelene selv, det vil si bydel Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo, selv har evaluert tiltakene i egen bydel. Dette har skjedd med veiledning fra Norges Byggforskningsinstitutt. Denne egnevalueringen er så rapportert i egne rapporter fra de tre bydelene. Denne såkalte egnevalueringen har i stor grad tatt utgangspunkt i de tiltak og prioriteringer som er gjort i den enkelte bydel i forhold til bolig og bomiljø.

Norges Byggforskningsinstitutt har så i den foreliggende evalueringsrapporten foretatt en evaluering av den samlede innsatsen i forhold til bolig og bomiljø i bydelene. Denne bygger i stor grad på de tre egnevalueringsrapportene. Den foreliggende evalueringen vil søke å sette de resultatene fra de enkelte egnevalueringene både i forhold til hverandre og i forhold til andre tiltak rettet mot bolig og bomiljø i de tre bydelene i perioden.

1.3. Om levekår og bolig

Det overordnede målet med handlingsprogrammet var å bedre levekårene i de tre bydelene i Oslo indre øst. Generelt handler levekår om hvordan mennesker har det. Det vanligste er å definere levekår i forhold til objektive kriterier knyttet til personers velferd (jamfør blant annet Djuve, Hagen og Vogt 1994). Levekår påvirkes og langt på vei fastlegges av de ressurser enkeltindivider disponerer i form av for eksempel inntekt, formue, helse og kunnskaper som vil være sentrale når den enkelte skal styre sitt eget liv. Slik definert omfatter en beskrivelse av levekår generelt et bredt sett av komponenter. Levekår kan imidlertid i tillegg defineres spesielt i forhold til en bestemt problemstilling, for eksempel bosituasjon.

Hva en legger vekt på som viktige sider ved levekår eller hva en oppfatter som gode eller dårlige levekår kan variere over tid, i forhold til ulike situasjoner, mellom ulike samfunnsgrupper og mellom ulike kulturer. Å avgrense eller definere levekår innebærer derfor et klart normativt innslag. Hva en velger å legge i begrepet vil kunne variere avhengig av hva en vil beskrive. Generelt kan levekår defineres i forhold til følgende dimensjoner (Brattbakk med flere 1999):

- Ressursstandpunktet. Dette fokuserer på fordeling av materielle ressurser i samfunnet. Det er her levekår som begrep vanligvis kommer inn og benyttes. Slik dette standpunktet er utformet innenfor en skandinavisk tradisjon baserer denne formen for levekårsforskning seg først og fremst på registrerte data. Ved hjelp av dataene har en til ambisjon å skaffe en oversikt over fordelingen av levekår og utviklingen av levekårsforskjeller i ulike befolkningsgrupper.

- Behovsstandpunktet. Dette bygger på en oppfatning av at velferd må vurderes ut i fra i hvilken grad grunnleggende behov er tilfredsstilt. Dette forutsetter et visst materielt ressursnivå, og behovene vil variere avhengig av individuelle forhold som tid og sted.
- Opplevelsesstandpunktet. Dette representerer et syn der velferd må fastlegges ut fra folks egne opplevelser av sin egen situasjon. Velferd kan dermed ikke fastlegges objektivt.
- Levekår ut fra en handlingsdimensjon. Den siste tilnærmingen er å se levekår ut fra en handlingsdimensjon der gode levekår ikke er noe man får eller har, men noe en selv er med å skape gjennom samhandling med andre. Gode levekår eller velferd blir mer en prosess enn et resultat.

Tiltak rettet mot bolig og bomiljø kan i utgangspunktet sies å rette seg mot alle disse fire dimensjonene ved levekårene.

- For det første vil boligtiltak i den grad de for eksempel bidrar til å heve folks boligstandard generelt og individuelle boforhold, bidra til levekårsforbedringer i et ressursperspektiv.
- For det andre vil individuelle botiltak, i den grad de for eksempel retter seg mot de vanskeligstilte på boligmarkedet, bidra til levekårsforbedringer i et behovsperspektiv.
- For det tredje er det viktig å ta høyde for den enkeltes opplevelse av sin egen situasjon. Dette er ingen objektiv størrelse, men snarere et forhold som skapes i relasjon både til egen situasjon og miljøet rundt. Således er det rimelig å anta at bedringer av bomiljø og omgivelsene rundt egen bolig vil bidra til at den enkelte opplever sine levekår som bedret, selv om deres egen bolig er den samme.
- For det fjerde er det ikke urimelig å vurdere bolig og bomiljøtiltak ut fra en handlingsdimensjon i forhold til levekår. Deltakelse og brukermedvirkning for eksempel i bomiljø eller boligaktivitetstiltak, er forhold som vil bidra til å bedre folks inntrykk av egen situasjon. Levekår blir noe en oppnår gjennom samhandling med andre.

Spørsmålet blir så hvordan de tiltakene bydelene har satt i gang under Handlingsprogrammets boligsatsing har bidratt i forhold til bedring av befolkningens levekår langs disse dimensjonene. Dette handler blant annet om:

- Hvordan er boligsatsingen i bydelene relevant for levekårene til de som bor i bydelene?
- Hvordan bidrar tiltakene til å påvirke levekårene i forhold til de dimensjonene ved levekår som er gjengitt her?

For å kunne evaluere Handlingsprogrammet i forhold til dette vil vi ta utgangspunkt i de mål på området bolig og bomiljø som er formulert innenfor Handlingsprogrammet.

1.4. Handlingsprogrammets mål på området bolig og bomiljø

Handlingsprogrammet Oslo indre øst startet opp i 1997. Dette er en fellessatsing mellom Staten, ved Kommunal og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Sosial og

helsedirektoratet, Barne og familiedepartementet og Oslo kommune. Det overordnede målet har vært knyttet til å utjevne levekårsforskjeller mellom de tre bydelene på Oslos indre øst, Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo, og Oslos øvrige bydeler og landet for øvrig.

Tiltak og prosjekter som har vært finansiert innenfor rammene av Handlingsprogrammet var ment å gi bydelene i indre Oslo øst en handlingsmulighet utover de faste budsjetttrammene.

Den totale økonomiske rammen har vært på 100 millioner kroner pr år i en 10 års periode.

Ved programmets oppstart ble hovedmålsettingen ved Handlingsprogrammet spesifisert i seks satsingsområder for forbedring (Politisk plattform 1997). Bolig er et av flere satsingsområder. Blant annet heter det at boligforholdene i bydelene skal forbedres gjennom byfornyelse, tilrettelegging for flere familieboliger, ny boligbygging og forbedringer av bomiljøet. Utleieboligmassen som kommunen eier er ment å skulle omstruktureres ved salg til beboerne eller andre, ved utbedringer, kjøp og nybygging. Her skal staten å bidra ved å stimulere utviklingen via lån og tilskudd fra Husbanken (Urstad 2004).

Videre heter det at befolkningens felles byrom og miljø skal rustes opp og gjøres tryggere. Gater, parker og plasser skal utvikles, grøntstrukturen skal styrkes og trafikkforholdene skal bedres for å lette presset på bomiljøene.

Handlingsprogrammet inneholder også andre satsingsområder som for eksempel å styrke oppvekstvilkårene i Oslo indre øst, redusere arbeidsledighet og sosiale utfordringer samt styrke innvandreres norskkunnskaper og kompetanse. Hovedhensikten er at Staten og kommunen i samarbeid skal legge til rette for en positiv utvikling for å sikre gode levekår i indre Oslo øst over et bredt spekter.

De boligorienterte målene i Handlingsprogrammet

Handlingsprogrammet inneholder således en rekke mål rettet mot levekår i bydelene. Utgangspunktet for denne evalueringen er imidlertid boligmål i Handlingsprogrammet. I samarbeid mellom de tre egenevaluatorene fra bydelene og Byggforsk ble det gjort en avgrensning og operasjonalisering av mål i Handlingsprogrammet med boligfaglig relevans. Dette har også utgjort utgangspunktet for bydelenes evalueringer av boligsatsingene (Urstad 2004, Mauseth Woll 2004 og Bettum 2004).

De sentrale målene i handlingsprogrammet med boligfaglig relevans er:

- **Styrke utsatte bomiljøer i indre øst.** (Hovedmål 2, delmål 1).

Dette målet har minst tre dimensjoner.

- En sosial dimensjon, der utgangspunktet er forholdet mellom mennesker i et bomiljø.
- En fysisk dimensjon, der utgangspunktet er det fysiske miljøet og hvordan dette virker inn på menneskene som bor der.
- En organisasjonsrelatert dimensjon, hvor blant annet spørsmålet om beboerorganisering er relevant.

- **Tilrettelegge for flere familieboliger, ny boligutbygging og forbedringer i utleiemassen.** (Hovedmål 2, delmål 1).

Dette retter seg både mot det fysiske, ervervsmessige, juridiske og avtalemessige ved boligsektoren. Forbedringer kan både knyttes til kommunale boliger, private utleieboliger og studentboliger.

- **Styrke sosialt arbeid særlig rettet mot mennesker med psykiske problemer og rusproblemer.** (Hovedmål 3, delmål 2). Dette har relevans både i forhold til boligtiltak og tiltak for bedring av bomiljøet, men ble ikke opplevd som tilstrekkelig relevant for evaluatorene fra bydelene. For å fange på faktisk arbeid i bydelene ble målet oppsummert til å **”Styrke sosialt arbeid overfor enkelthusstander”**.

Dette signaliserer at det boligsosiale arbeidet i forhold til husstandene ikke er knyttet til forhold som rus eller psykiatri direkte, men tar utgangspunkt i den enkeltes funksjonsnivå og omsorgsbehov. I denne sammenhengen blir relevante tjenester knyttet til å skaffe bolig, beholde boligen og å styrke bokompetansen.

- **Bidra til en positiv miljøutvikling i området med vekt på istandsetting og vedlikehold av byrom, plasser og parker.** (Hovedmål 5, delmål 2).

Dette målet har utgangspunkt i det fysiske, offentlige rom. I denne evalueringen er det bare relevant i den grad det retter seg eksplisitt mot bomiljø.

Mange av bydelenes tiltak og virksomheter kan settes i relasjon til flere av disse målsettingene. Det viser noe av bredden i tiltakenes nedslagsfelt.

1.5 Problemstillingene i evalueringen

Med utgangspunkt i disse målsettingene vil hovedproblemstillingene i evalueringen være knyttet til resultater av arbeidet med bolig og bomiljøforbedringer i de tre bydelene i perioden 1997 til 2003. Dette vil vi knytte nærmere til fire nærmere avgrensede problemstillinger:

1. Hva er oppnådd i forhold til de prioriterte målene i handlingsplanen?
2. Har bydelene arbeidet for å bedre levekårene for alle, eller har de prioritert enkelte grupper? Hvilke grupper har i så fall vært prioritert og hva skyldes variasjonene mellom bydelene?
3. Er det spesielle grupper som har hatt mer nytte av arbeidet for å bedre bolig og bomiljøsituasjonen i bydelene enn andre og på hvilken måte? Er dette sammenfallende med de gruppene som også hadde de største boligrelaterte behovene? Og på hvilken måte er det variasjoner bydelene i mellom?
4. Hva har vært de viktigste betingelsene for de levekårsforbedringene som er dokumentert? Hvilke forhold har fremmet bedring og hvilke forhold har vært mindre gunstige i forhold til å styrke bydelenes innsats på bolig og bomiljøfeltet?

Utgangspunktet for drøftelsene vil være å vurdere realiseringen av målene i Handlingsprogrammet, slik disse er definert ovenfor, i forhold til disse fire problemstillingene. Før vi går over til å se på levekår i bydelene og hva de faktisk har foretatt seg i forhold til bolig i Handlingsprogramsperioden, vil vi kort summere opp noen av de viktigste tiltakene på de ulike målområdene.

1.6. Gjennomførte tiltak under Handlingsprogrammets mål

De tre bydelene Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka har satt i verk ulike tiltak eller virksomheter i forhold til de fire hovedmålene i Handlingsprogrammet med relevans for bolig. Noen tiltak berører flere målsettinger, mens andre knytter seg til et bestemt mål. Likeledes vil finansieringen både kunne være knyttet til Handlingsprogrammet, men også skje som resultat av samfinansiering med andre. Her vil vi i tabell 1 gi en summarisk oversikt over de fire målområdene og hvilke tiltak bydelene har satt i verk i forhold til bolig. De ulike tiltakene er bare plassert et sted og ikke flere. Dette innebærer at tiltak med relevans for to eller flere målområder er plassert skjønnsmessig på et av de.

Tabell 1.1. Utvalgte tiltak i forhold til bolig inn under de fire hovedmålene av boligpolitisk relevans i de tre bydelen Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka 1997 til 2003.

	Styrke utsatte bomiljøer	Familieboliger, ny boligutbygging og forbedringer i utleiemassen	Sosialt arbeid overfor enkelthusstander	Miljøutvikling
Sagene	Nærmiljøprosjektet senere Bomiljøtjenesten Sysselsettingsgruppa "Grønt og vedlikehold"	Pusset opp kommunal utleiemasse. Bygget om kommunale boliger til familieboliger.	Nærmiljøprosjektet	Diverse kulturarbeid.
Grünerløkka	Booppfølging Nærmiljøetsatsing Bydelsrusken Dælenengaprojektet	Nyanskaffelse av tilrettelagte boliger.	Booppfølging Tiltak mot spesielle gårder.	Bydelsrusken
Gamle Oslo	Bomiljøprosjekter Tilskudd beboerforeninger	Boligkoordinator	Boligkonsulenter Rodeprosjektet	Renholdsprosjektet

Som tabellen viser har bydelene i stor grad valgt å prioritere flere prosjekter innenfor samme satsingsområde. Det er også mange fellestrekk mellom bydelene i deres prioriteringer, og særlig i forhold til nærmiljøprosjektene og booppfølgingsprosjektene er det mange fellestrekk. Likeledes har alle bydelene prioritert trivselsarbeid som fjerning av søppel og grafitti. Dette kommer vi tilbake til etter hvert.

1.7. Datagrunnlag og metode

Evalueringen baserer seg i stor grad på de egevalueringene som er foretatt av de tre bydelene selv. Egevalueringene er supplert noe med foreliggende statistikk, samt foreliggende relevante studier.

Metodisk handler denne evalueringen om å sammenligne situasjonen på oppstartstidspunktet for Handlingsprogrammet i 1997, med situasjonen på tidspunktet for Handlingsprogrammets avslutning i 2003. Spørsmålet i denne evalueringen er i hvilken grad det har funnet sted endringer i bolig og eller bomiljøsituasjonen i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo i denne tiden og hva dette eventuelt skyldes?

Eventuell endring over tid vil bli forklart med de tiltakene som ble satt inn i perioden fra 1997 til 2003. Med andre ord vil vi se nærmere på i hvilken grad eventuelle endringer i bolig eller bomiljøet i de tre bydelene kan føres tilbake til Handlingsprogrammet, eller andre utenforliggende tiltak.

Evalueringsens utgangspunkt er derfor som følger:

- 1) Har det funnet sted endringer i bolig eller bomiljøsituasjonen i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo i tiden mellom 1997 og 2003?
- 2) Hvordan kan disse eventuelle endringene forklares?

Til punkt 2 vil vi se både på tiltak i Handlingsprogrammet, slik dette kommer til uttrykk først og fremst i egnevalueringssrapportene, men også på eventuelle sentrale boligpolitiske tiltak som kan antas å ha hatt betydning her.

2. Utgangspunktet for bydelenes valg av tiltak i Handlingsprogrammet.

Likheter og forskjeller i bydelenes forutsetninger og utfordringer på det boligsosiale området.

Bydelene har stått helt fritt i forhold til hvilke tiltak eller virksomheter de ønsket å prioritere innenfor Handlingsprogrammet. Dette innebærer at bydelene har hatt en mulighet til å velge satsingsområder ut fra hva de selv har opplevd som sentralt for å bedre bolig og bomiljøene i sin egen bydel. Grunnlaget for bydelenes prioriteringer vil kunne variere en del. Felles er imidlertid en opplevelse av behov for tiltak for å bedre befolkningens levekår på området bolig og eller bomiljø. I denne sammenhengen skal vi begrense vurderingen av spørsmålet om behov for tiltak til forhold som demografi, boligsituasjonen og levekår generelt i de ulike bydelene.

Spørsmålet er blant annet i hvilken grad det eksisterer forskjeller bydelene i forhold til demografi, bolig og bomiljø eller levekår i sin alminnelighet, som kan berettigje ulike strategivalg bydelene imellom. Dette er utgangspunktet for denne korte beskrivelsen.

2.1. Lavekår i Oslo indre øst i et nasjonalt og kommunalt perspektiv

Levekårsstudier har over lang tid vist at Oslos bydeler på indre øst scorer lavt, ikke bare sammenliknet med de øvrige bydelene i byen (jamfør blant annet Gjestland og Moen 1988 og Djuve, Vogt og Hagen 1994), men også i forhold til landet for øvrig (Folke- og boligtellingsen 1990 og 2001). Dette går både på sosiale levekårsindikatorer som utdanning, inntekt, andelen uføre med videre, men også på forhold som retter seg mer eksplisitt mot bolig som for eksempel et høyt antall små leiligheter og mange kommunale boliger (Folke- og boligtellingsen 1990 og 2001).

Gjentatte beskrivelser av levekårene i disse tre bydelene som dårlige, sammenliknet med andre bydeler i Oslo, samt landet for øvrig var noe av utgangspunktet for iverksettelsen av Handlingsprogrammet for Oslo indre øst. I kommuneplanen fra 1996 beskrives levekårene i bydelene i indre øst som dårligst i Oslo på nær sagt samtlige av levekårsindikatorer. Arbeidsledigheten var høy blant unge og voksne. Bydelene hadde den høyeste andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp, høyere dødelighet enn gjennomsnittet for landet som helhet, med videre. Disse levekårsvariasjonene vil både kunne antas å ha betydning for den enkeltes økonomiske evne til å sikre seg en god bolig, men også behovet for bistand til å forbedre sin bosituasjon.

2.2. Mange demografiske likheter mellom bydelene på indre Oslo øst

Mange demografiske kjennetegn ved befolkningen går igjen i alle de tre bydelene på indre Oslo øst. Det er få barn under 15 år og desto flere voksne og eldre. Bydelene har den høyeste

andelen innvandrere med ikke vestlig bakgrunn sammenliknet med andre bydeler i Oslo. Rundt tidspunktet for igangsettingen av Handlingsprogrammet var det særlig blant flyktningene det viste seg å være en langt lavere materiell levestandard enn blant de etnisk norske. Samtidig viste det seg at tilknytningen til arbeidsmarkedet var lavere og forbruket av sosialhjelp høyere, sammenliknet med andre bydeler i Oslo. Dette innebar at et stort antall barn og unge vokste opp i hjem med svakt økonomisk integrerte foreldre (Oslo kommune: Byrådssak 383/96:2).

Djuve og Fyhn fant at indre øst bydelene hadde den høyeste andelen barn tilhørende husholdninger som mottok sosialhjelp, at det var flest alkoholrelaterte dødsfall i indre øst, samt den laveste andelen ungdom som gikk videre med videregående utdanning (Djuve og Fyhn 1999). Fafos levekårsundersøkelse fra 1994 (Hagen med flere 1994) viste også at det var flest innbyggere i de indre bydelene på øst som følte seg redde for vold, som hadde mest passiv fritid og bortimot halvparten av innbyggerne følte seg ensomme.

Når det gjelder eventuelle forskjeller bydelene imellom på sentrale levekårsvariable har vi valgt å se nærmere på antall personer med grunn- og/eller hjelpestønad i prosent av befolkningen og antall personer med uførepensjon, andelen sosialhjelpstilfeller og andelen med høy utdanning.

2.2.1. Personer med grunn- og/eller hjelpestønad og personer med uførepensjon

Omfanget av personer med grunn- og/eller hjelpestønad og antall personer med i bydelene forteller oss noe om tilknytningen både til arbeidslivet, den sosiale situasjonen og ikke minst utsikter til inntekter. Dette gjelder også forhold som sosial tilhørighet og nettverk. Gjennom arbeid og tilknytning til arbeidslivet sikrer de aller fleste seg, et økonomisk levestandard, samtidig som de knytter sosiale kontakter og kobles på nettverk.

Tabellen nedenfor viser at vel en av ti personer i alderen 16 til 66 år i bydel Sagene hadde uførepensjon, vel 5 prosent hadde grunn og/eller hjelpestønad i 1997. Andelen er noe lavere i Gamle Oslo. Lavest kommer bydel Grünerløkka.

Tabell 2.1. Antall personer med grunn- og/eller hjelpestønad i prosent av befolkningen og antall personer med uførepensjon i andel av befolkningen 16 til 66 år i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka, Gamle Oslo samt Oslo som helhet pr 1. januar 1998. Prosent.

	Antall personer med grunn- og/eller hjelpestønad i prosent av befolkningen	Antall personer med uførepensjon i andel av befolkningen 16 til 66 år
Sagene	5	11
Grünerløkka	4	7
Gamle Oslo	4	8
Oslo	4	7

Kilde: Statistisk årbok for 1998.

Variasjonene mellom bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka og Oslo som helhet var imidlertid mindre.

2.2.2. Sosialhjelp

Andelen som mottok sosialhjelp varierte mellom de tre bydelene i 1997. Dette kommer til uttrykk i tabell 2.2. Denne tabellen viser andel av befolkningen som var berørt av sosialhjelp i 1997 samt hjelpens gjennomsnittlige lengde i 1997.

Tabell 2.2. Andel av befolkningen som er berørt av sosialhjelp samt hjelpens gjennomsnittlige lengde i bydelene Sagene, Grünerløkka, Gamle Oslo samt Oslo som helhet i 1997. Prosent.

	Andel av befolkningen som er berørt av sosialhjelp.	Hjelpens gjennomsnittlige lengde, måneder.
Sagene	12	6
Grünerløkka	18	6
Gamle Oslo	23	6
Oslo kommune	8	6

Kilde: Statistisk årbok for Oslo 1998.

Tabellen viser at andelen som var berørt av sosialhjelp var klart høyest i bydelen Gamle Oslo, med 23 prosent. Lavest lå bydel Sagene med 12 prosent. Grünerløkka kom i en mellomstilling med 18 prosent.

Sett i forhold til gjennomsnittet for byen lå imidlertid alle de tre bydelene klart over gjennomsnittet i forhold til andelen som var berørt av sosialhjelp. Dette gjelder også i noen grad i forhold til hjelpens lengde, selv om variasjonene her ikke er så store.

2.2.3. Utdanning

Også med hensyn til utdanning kom bydel Gamle Oslo dårligere ut enn bydelene Sagene og Grünerløkka i 1998. Dette kom imidlertid først og fremst til uttrykk i andelen med utdanning på universitets eller høyskolenivå. Dette ser vi av tabell 2.3. Denne tabellen viser andelen i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo i befolkningen 16 år eller eldre som pr 1.1. 1998 hadde henholdsvis grunnskole, videregående skole eller universitets eller høyskolenivå som høyeste fullførte utdanning.

Tabell 2.3. Andelen i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet i befolkningen 16 år eller eldre som pr 1.1. 1998 hadde henholdsvis grunnskole, videregående skole eller universitets eller høyskolenivå som høyeste fullførte utdanning. Prosent.

	Grunnskolenivå	Videregående skoles nivå	Universitets høyskolenivå	Totalt
Sagene	27	40	33	100
Grünerløkka	23	45	33	100
Gamle Oslo	25	48	27	100
Oslo	19	47	34	100

Kilde: Statistisk årbok for Oslo, 1998.

Lite skilte de tre bydelene når det gjelder andelen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Går vi til andelen med den høyeste utdanningen er det imidlertid visse forskjeller, der det særlig var Gamle Oslo som skilte seg ut. Andelen for Gamle Oslo lå der lavere enn de andre to bydelene. Av de tre bydelene er andelen utdanning på videregående skole som høyeste fullførte utdanning, høyest i bydelen Gamle Oslo.

Når det gjaldt de tre bydelene sett i forhold til Oslo som helhet viser tabellen at andelen med utdanning på grunnskolenivå som høyeste fullførte utdanning er noe høyere i de tre bydelene.

2.2.4. Kort oppsummert om sosial profil i de tre bydelene i 1997/1998

Denne oversikten viser at bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo lå særlig høyt sammenliknet med byen som helhet når det gjaldt andel som var berørt av sosialhjelp. I forhold til utdanning var andelen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning klart høyere i de tre bydelene enn i Oslo som helhet. Særlig gjaldt dette bydel Sagene. I forhold til andelen med grunn- og/eller hjelpestønad var forskjellene fra Oslo mindre. I forhold til andelen uføre var imidlertid andelen klart høyest i bydel Sagene og til dels Gamle Oslo. Grünerløkka lå der på nivå med byen som helhet.

2.3. De tre bydelene på Oslo indre øst i et boligperspektiv, om boforhold og bomiljø

De tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo er opprinnelig eldre arbeiderbydeler. I hovedsak er bydelene bygget opp slik vi kjenner dem i dag i sammenheng med industrialiseringens inntog i byene på midten av 1800-tallet og fremover. Grünerløkka ble bygget i hovedsak i årene før 1900 og preges av eldre murgårdbebyggelse fra denne tiden. Dette gjelder også i noen grad bydelene Gamle Oslo og Sagene, selv om disse også har områder med stort innslag av miljøer med trehusbebyggelse fra midten av attenhundretallet. Alle bydelene har imidlertid hatt boligbygging utover 1900-tallet. På Sagene ble det bygget i relativt stor skala fra 1930 årene. På Grünerløkka skjedde det store endringer i bebyggelsen i forbindelse med byfornyelsen fra 1977 og til slutten av 1980-tallet. De fleste bygårdene ble utbedret til 30-årsstandard, mens noen ble revet og nybygget. Lignende fant sted i Gamle Oslo og på Bjølsen, men i noe mindre skala. I bydelen Sagene har det vært til dels betydelig nybygging på slutten av 1990-årene og begynnelsen av det 21. århundre.

Dette har satt sitt preg både på bebyggelsen og på befolkningen.

2.3.1. Boligmassen

Boligene i de tre bydelene var gjennomgående små i 1997. Dette kommer til uttrykk i tabellen. nedenfor som viser andelen 1, 2, 3 og 4 roms eller mer i de tre bydelene samt i Oslo som helhet i 1997.

Tabell 2.4. Antall rom i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet fordelt andelsvis pr 1.11 1997. Prosent.

	1 rom	2 rom	3 rom	4 rom eller mer	ukjent	Totalt
Sagene	26	44	23	6	1	100
Grünerløkka	20	44	28	8	1	
Gamle Oslo	16	44	29	10	2	100
Oslo totalt	16	24	28	31	1	100

Kilde: Oslostatistikk, notat 2/1998.

Som tabellen viser var andelen 1 roms leiligheter særlig høy i bydel Sagene, og tydelig høyere enn i bydel Gamle Oslo, hvor 16 av boligene var 1 roms i 1997. Samlet var nær 70 prosent av boligene i bydel Sagene 1 eller 2 roms i 1997, mens dette gjaldt vel 59 prosent i bydel Gamle Oslo. Grünerløkka bydel lå her i en mellomposisjon, men nærmere bydel Gamle Oslo enn bydel Sagene.

Bydelene på indre øst hadde til dels betydelig mindre andel 1 og 2 roms leiligheter enn i Oslo som helhet. Bare 16 prosent av boligene i Oslo som helhet var på 1 rom og vel 24 prosent var på 2 rom i 1997.

Store leiligheter, det vil si 4 roms eller mer, var betydelig mindre representert i disse tre bydelene enn i resten av Oslo i 1997. Lavest andel var det i bydel Sagene, hvor bare ca. 11 prosent av leilighetene hadde 4 rom eller mer. Det innebærer at det var få store familieboliger i de tre bydelene i 1997.

Ser vi på forholdet mellom eie leie, kommer også en del interessante forskjeller til uttrykk. Tallene vi baserer oss på her er Boforholdsundersøkelsen fra 1995, gjort i samarbeid mellom SSB og Byggforsk. Dette er en utvalgsundersøkelse, med ekstravalg fra Oslo. Tallene må derfor tolkes med en viss forsiktighet. For mer presise men senere tall, vises til tabell 7.4 i kapittel 7, som baserer seg på Folke- og boligtellingsen i 2001. Tallene som presenteres i tabell 2.5 er imidlertid de beste vi kunne fremskaffe fra tidspunktet rundt oppstarten av Handlingsprogrammet i 1997.

Tabellen viser andelen eie og leie i de tre bydelene samt Oslo som helhet i 1995.

Tabell 2.5. Andelen i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet som enten eide sin bolig selv, inkludert borettslag og eller leide i 1995. Prosent.

	Eier (selveier og borettslag)	Leier
Sagene	66	33
Grünerløkka	52	48
Gamle Oslo	57	43
Oslo	74	26

Kilde: Boforholdsundersøkelsen 1995, SSB /Byggforsk

Som tabellen indikerer var andelen som leide bolig i 1995 høy i alle tre bydelene sammenliknet med leieandelen i Oslo som helhet. Høyest var andelen som leide i bydel Grünerløkka, hvor knapt 50 prosent leide sin bolig i 1995. I bydel Gamle Oslo leide knapt 43 prosent sin bolig i 1995, mens dette gjaldt for 33 prosent i bydel Sagene.

Andelen som leide kommunalt går ikke frem av tabellen. Gitt det høye antallet kommunale boliger i bydel Sagene er det rimelig å anta at andelen som leide kommunal bolig i 1995, var høy. Dette går imidlertid ikke frem av disse tallene. Sagene bydel hadde om lag 40 prosent av samtlige kommunale leiligheter i Oslo (Mauseth Woll 2004).

Det høye antallet utleieboliger i de tre bydelene, og særlig det høye antallet kommunale boliger i bydelen Sagene ville normalt føre til et større innslag av sosialt vanskeligstilte.

Standarden på boligene har betydning for levekårene. Både private og kommunale boliger hadde et vedlikeholdsbehov på tross av at byfornyelsen moderniserte deler av boligmassen på

1980 tallet og fremover. Som det går frem av tabell 2.6 manglet stadig en del boliger i de tre bydelene enten bad eller wc i 1997.

Tabell 2.6. Andel boliger i bydelen Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet som er uten bad og uten wc pr 1.1. 1997. Prosent.

	Boliger uten bad	Boliger uten wc	Totalt
Sagene	9	6	100
Grünerløkka	6	6	100
Gamle Oslo	8	8	100
Oslo	5	4	100

Kilde: Oslostatistikken notat 2/1998.

Mens nær 5 prosent av boligene i Oslo totalt var uten bad i 1997, gjaldt dette 9 prosent i bydel Sagene og 8 i bydel Gamle Oslo. Andelen uten wc var klart høyest i bydel Gamle Oslo, med 8 prosent. I gjennomsnitt var det 4 prosent av boligene i Oslo totalt som var uten wc i 1997.

2.3.2. Bomiljø

Et godt bomiljøet avhenger av mange forhold, både mulighet for rekreasjon i nærområdet, parker, gode byrom og ikke minst støy og forurensning. I samtlige av de tre bydelene er bebyggelsen tett med små pusterom. Dette gjør parker og åpne rom svært viktig. I alle tre bydelene finnes det åpne byrom og parker, men et problem har vært at disse i liten grad har blitt fulgt opp i forhold til renhold og orden. I stedet har forsøpling, graffiti og ikke minst høy aktivitet fra byens rusmisbrukere ført parkene inn i en negativ utvikling hva angår anvendelse og miljøkvaliteter for beboerne (jamfør Urstad 2004, Mauseth Woll 2004 og Bettum 2004).

Et annet viktig forhold knyttet til bomiljø og trivsel er knyttet til forurensning og støy. Forsker Torkel Bjørnskau fra Transportøkonomisk institutt viste i en rapport fra 2003 at innbyggerne i Oslo indre øst sammen med innbyggere fra indre by vest er mest plaget av støy i byen.

2.3.3. Kort oppsummert om boforhold og bomiljø i de tre bydelene

De tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo hadde klart høyere andel mindre boliger enn Oslo som helhet i 1997. Dette gjaldt i særlig grad bydel Sagene. Også i forhold til leieandel var det en betydelig høyere andel i 1995 i disse tre bydelene enn i Oslo som helhet. Det samme gjaldt i forhold til standard, der andelen boliger enten uten bad eller uten wc var klart høyere i disse leilighetene enn i Oslo som helhet, selv om det var visse variasjoner de tre bydelene imellom.

2.4. Boligsosiale utfordringer i de tre bydelene oppsummert

Tabellen oppsummerer de viktigste boligsosiale utfordringene i de tre bydelene. Utfordringene har vekt på situasjonen slik det så ut i 1997.

Tabell 2.8. Boligsosiale utfordringer i de tre bydelene Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka i 1997 (eie/leie tall er basert på tall fra 1995).

	Sosiale forhold	Boligmassen; størrelse	Boligmassen: Forholdet eie leie
Sagene	Høy andel sosial-hjelps-mot-takere	Svært høy andel 1 roms boliger	Høy andel leie
Grünerløkka	Høy andel sosial-hjelps-mot-takere	Høy andel 1 roms boliger	Høy andel leie
Gamle Oslo	Svært høy andel sosial-hjelps-mot-takere	Høy andel 1 roms boliger	Svært høy andel leie

Kilder: Statistisk årbok 1998 for Oslo, Oslostatistikken 1996 notat 2/1998 og Boforholdsundersøkelsen 1995.

Tabellen oppsummerer noen av de behov for boligtenester som bydelene sto overfor. Dette gjelder særlig i forhold til flere av de mål som er satt innenfor Handlingsprogrammet knyttet. Særlig gjelder dette målet om å tilrettelegge for flere familieboliger. Bydelene hadde en gjennomgående svært lav andel større boliger egnet for barnefamilier. Også i forhold til å styrke det sosiale arbeidet overfor enkelthusstander hadde de tre bydelene en utfordring. Andelen berørte av sosialhjelp var høy, sammenliknet med Oslo som helhet.

2.5. Organisasjon

Et forhold som kan påvirke og betinge endringer innenfor området bolig og bomiljø er selve organiseringen av bolig og bomiljø som bydelspolitiske ansvar. Hvordan et politisk nivå organiserer et ansvarsområde er ikke uten betydning for hvordan ansvaret faktisk blir ivaretatt. Heller vil organisasjonsstruktur kunne ha stor betydning for tydeliggjøring av et politisk område og prioriteringer.

Dette ser vi for eksempel i bydel Gamle Oslo, hvor en har etablert eget boligkontor med egen boligkoordinator. Dette bidrar til å tydeliggjøre bolig som eget saksfelt, og vil slik kunne legitimere en mer eksplisitt prioriteringer av bolig. I evalueringen vil vi se hvilken betydning dette har hatt for det boligpolitiske arbeidet i bydelen.

I denne evalueringen vil vi ikke legge stor vekt på å evaluere ulike organisasjonsformer i forhold til arbeidet med Handlingsprogrammet. Dette har blant annet sammenheng med at dette ikke er et tema som er vektlagt i særlig grad av egenevaluatorene fra de respektive bydelene i deres rapporter. Vi vil allikevel komme tilbake til dette mer kortfattet i gjennomgangen av bydelenes handlinger innenfor rammene av de ulike målområdene under Handlingsområdet.

2.6. Hvilke utfordringer opplevde bydelene som mest presserende?

Som vi har sett var bydelenes levekår generelt og bolig og bomiljø spesielt mer utsatt sett i forhold til Oslo som helhet rundt tiden for Handlingsprogrammets igangsettelse. Dette gjaldt både kjennetegn ved befolkningen som blant annet avhengighet av sosialhjelp, men også mer spesielt i forhold til boligstandard som høy andel små boliger og høy andel leie. Også i forhold til andelen leietakere av kommunale boliger var det en overvekt i særlig bydel Sagene i forhold til Oslo som helhet. I oppstartsfasen var dette forhold bydelene måtte forholde seg til.

I forhold til bolig og bomiljø kan en imidlertid spørre hvilke utfordringer bydelene selv opplevde som mest presserende på området bolig og bomiljø? Selv om det er visse variasjoner bydelene imellom er det rimelig å anta at det vil være visse felles trekk ved de utfordringene bydelene sto overfor ved oppstarten av Handlingsprogrammet i 1997.

I egnevalueringssrapporten for bydel Grünerløkka nevner Urstad (Urstad 2004) blant annet ønsket om å gjenerobre uterommet og ta parkene tilbake som en av de utfordringene den bydelen opplevde som mest presserende på oppstartstidspunktet. Dette handlet særlig om å arbeide mot forfall, grafitti eller tagging, forsøpling og gjøre noe i forhold til de mange rusmisbrukerne på offentlige områder. Dette var utfordringer bydel Grünerløkka delte med både Gamle Oslo og til dels Sagene bydeler.

Et annet forhold som ble opplevd som viktig var ønsket om å få barnefamilier til å bli boende i bydelen (Urstad 2004). Dette ønsket gikk også igjen i de to andre bydelene. Dette ville imidlertid forandre en større andel familieboliger.

Det var også et ønske om å følge opp og gjøre noe i forhold til det store antallet som ble kastet ut av boligene sine. Det samme gjaldt i forhold til å få ned tallet på bostedsløse i bydelene, bidra til å stabilisere ustabile bomiljøer og ikke minst bistå de mange med redusert funksjonsdyktighet i en bosituasjon (Urstad 2004). Dette vil være utfordringer som ville ha stor relevans for samtlige tre bydeler på oppstartstidspunktet i 1997.

Det var også et ønske og behov for å samordne den kommunale boligmassen og de nye typene boliger (Urstad 2004). Det hadde blant annet å gjøre med et ønske om å gjøre flere boliger tilgjengelige for brukerne. I det hele tatt økt fleksibilitet i boligmassen.

Spørsmålet er hva bydelene lykkes med å utrette i forhold til disse forholdene i løpet av tiden Handlingsprogrammet varte? Dette skal vi se nærmere på i det som følger.

3. Bydelenes tiltak og virksomheter på de ulike målområdene

Hvilke tiltak og virksomheter er således satt i gang i de ulike bydelene i forhold til de boligorienterte målene slik disse er fremsatt i Handlingsprogrammet og tolket ovenfor under avsnitt 1.2? Dette vil i dette kapitlet bli drøftet i forhold til hvert av delmålene, med fokus på:

1. Hva har bydelene oppnådd i forhold til målene i Handlingsprogrammet?
2. Hvilken sammenheng er det mellom innsats, prioritering og behov i bydelene?
3. Hvilke organisasjonsmodeller er valgt for å håndtere tiltaket?
4. Hvilke resultater har tiltakene og virksomhetene gitt?

3.1. Styrke utsatte bomiljøer i indre øst – hva er oppnådd?

Vi har ovenfor definert dette målet å inneha tre dimensjoner:

- En sosial dimensjon
- En fysisk dimensjon
- En organisasjonsrelatert dimensjon

Spørsmålet om hva bydelene har gjort i forhold til denne målsettingen innebærer både et spørsmål om hva de har gjort samlet sett og hvilke dimensjoner ved de utsatte bomiljøene de har prioritert?

Generelt har bydelene valgt litt forskjellige strategier innenfor dette området. Felles er imidlertid at alle har valgt å gå relativt smalt ut i begynnelsen med relativt avgrensede prosjekter, for deretter å utvide innsatsen til mer generelle tiltak etter hvert.

I samtlige tre bydeler har en prioritert nærmiljøprosjekter og booppfølgingsprosjekter i klart avgrensede områder til å begynne med. Gamle Oslo har arbeidet med bomiljøprosjekter i Urtegata og Platousgate. Sagene har tatt for seg to områder, ett på Sagene og ett på Åsen (Torshov). På Grünerløkka har områdene Hausmannskvartalene, Dælenenga og Lakkegata blitt prioritert.

I bydel Grünerløkka har booppfølgingsprosjektet i hovedsak vært rettet mot enkeltpersoner eller husstander, samt bestemte gårder. Bomiljøprosjektet i Gamle Oslo og nærmiljøprosjektet på Sagene har imidlertid rettet seg langt tydeligere mot kollektive kvaliteter som beboermedvirkning, opprustning av fellesrom, konfliktmegling, etc.

Etter hvert ble tiltakene i bydelene noe mindre geografisk begrenset. Dette gjelder særlig på Grünerløkka og i Gamle Oslo. Sagene opprettholder i det store og hele sitt områdebaserte fokus på bomiljøområdet gjennom hele perioden. I bydel Grünerløkka igangsettes etter hvert

blant annet ulike nærmiljøsatsinger basert på miljøpatruljer, søppelinnsamling og sortering, fjerning av tagging, økologisk hagebruk i barnehage og ikke minst et lysprosjekt og utbedring av gårdsrom. I Gamle Oslo satser en blant annet på en rekke tilskudd til lokale beboerforeninger og deres virksomheter knyttet til dugnader, beboerarrangementer og nettverksarbeid. På Grünerløkka ble det prioritert et prosjekt i tilknytning til Dælenenga. Dette ble et geografisk satsingsområde som inkluderte blant annet booppfølging og oppussing i et belastet sosialt miljø.

Hovedforskjellen bydelene imellom i forhold til deres arbeid med å styrke utsatte bomiljøer har med dette handlet om individuell booppfølging av enkelthusstander til forskjell fra satsing på hele bomiljøer. Bydelenes prioriteringer på dette området kan oppsummeres som i tabellen.

Tabell 3.1. Bydelenes prioriterte satsning under Handlingsprogrammet for å styrke utsatte bomiljøer i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo.

Tiltak rettet mot hele befolkningen	Individuell booppfølging og områdebaserte tiltak
Grünerløkka Gamle Oslo	Sagene Grünerløkka (Dælenenga)

Som tabellen illustrerer er det først og fremst bydel Sagene som har prioritert den individuelle booppfølgingen i sitt arbeid for å styrke utsatte bomiljøer.

Både den individuelle booppfølging og arbeidet med å ruste opp nærmiljøet har i ulike grad tatt utgangspunkt i det sosiale og det fysiske ved bomiljøet. Den individuelle booppfølgingen i bydel Sagene har imidlertid i sterkere grad hatt en sosial dimensjon. Utgangspunktet har i hovedsak vært den enkeltes evne og mulighet til å mestre sin egen bosituasjon.

I forhold til de mer kollektivt rettede prosjektene har bomiljøets sosiale dimensjon også vært viktig, men utgangspunktet har vært det fysiske miljøet og hvordan dette virker inn både på enkeltmennesket og på relasjonene menneskene imellom.

3.1.1. Sammenheng mellom innsats og behov

Utgangspunktet for at bydelene valgte nettopp ut disse satsingsområdene var basert på en behovsvurdering. Dette var gjennomgående for alle tre bydelene. Dette var også grunnlaget for at Grünerløkka gikk videre med et eget Dælenenga prosjekt.

Prioriteringene har først og fremst sammenheng med sosiale behov. I Gamle Oslo ble det for eksempel rapportert til sosialkontorene om til dels svært vanskelige forhold i flere private gårder i Urtegata. Dette var gårder hvor et høyt antall beboere var sosialklienter. Tilsvarende ble det også registrert et høyt konfliktnivå beboerne imellom, forsøpling og dårlig ivaretagelse av fellesområder, egen leilighet og manglende husleiebetaling.

Også i Hausmannskvartalene og Dælenenga viste levekårsdata et belastet område. En høy andel beboere med tilleggsbelastninger som rusmisbruk og psykiatri førte med seg et høyere konfliktnivå beboerne imellom. Ulovlig rusmisbruk på fellesarealer skapte utrygghet og viktige fellesfunksjoner som trappevask og dugnader ble forsømt. I Gamle Oslo rapporterte sosialsentrene om uholdbare situasjoner i flere av bygårdene hvor en høy andel av beboerne var sosialklienter (Bettum 2004). Konfliktnivået var høyt beboerne imellom, og forsøpling og

fellesområdene var dårlig ivaretatt, det samme gjaldt leilighetene og husleien uteble i mange tilfeller.

Bydelene har med andre ord i de geografisk avgrensede prosjektene valgt nedslagsfelt i forhold til de aller mest vanskeligstilte i bydelene. Dette er i henhold til intensjonene i Handlingsprogrammet.

De mer generelle og kollektive nærmiljøtiltakene som etter hvert tok over i bydelene Grünerløkka og Gamle Oslo, var imidlertid ikke sosialt avgrenset i samme grad. Disse var mer rettet mot trivsel i bydelene som sådan.

3.1.2. Organiseringen av tiltak og virksomheter

Organiseringen rundt bydelenes innsats for å styrke utsatte bomiljøer i indre øst varierte noe. Generelt har det vært en tendens til at bydelene har satset på samarbeid med ulike kommunale og private aktører. Således hadde for eksempel bydel Grünerløkka et godt og utviklet samarbeid med andre bydeler, kommunale etater, frivillige organisasjoner og private aktører.

Bydel Gamle Oslo hadde til sammen 6 bomiljøprosjekter i kommunale og private gårder lagt inn under sossalsentrene. Områdeplanleggingen var derimot et bredt samarbeid mellom både private og kommunale aktører. Spesielle steder ble valgt ut, og beboerforeninger, lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner og representanter for bydelsutvalget var med i arbeidet. Arbeidet ble ledet av en styringsgruppe, referansegruppe og en utvidet referansegruppe hvor alle instanser i lokalmiljøet var invitert til å komme med innspill.

Bydel Gamle Oslo har i stor grad satset på beboerforeninger i arbeidet med å bedre bomiljøet, og har gitt tilskudd til 6 lokale beboerforeninger.

Samarbeid med lokalmiljøet synes også å ha vært en viktig drivkraft i bomiljøarbeidet i Sagene bydel. Samarbeidet mellom bydel Sagene, Oslo kommunale leieboerorganisasjon, beboere og boligbedriftens bomiljøprosjekt gav som resultat konkrete fysiske forbedringer. Nærmiljøprosjektet, senere bomiljøtjenesten, har siden den startet opp i 1999 arbeidet sammenhengende med etablering og styrking av kommunale gårdsstyrer. Dette var ment å gi beboere i utsatte bomiljøer de samme muligheter som andre til å fremme kollektive krav og samarbeid om det felles bomiljøet.

3.1.3. Resultater

I hovedsak har bydelene positive opplevelser av resultatene av tiltakene for utsatte bomiljøer. I bydel Grünerløkka konkluderer Urstad (Urstad 2004) med at målsettingen om å styrke utsatte bomiljøer kan anses som oppfylt. Tiltakene har samlet gitt mange beboere et bedre bomiljø både gjennom støtten til de ulike byfornyelsestiltakene og gjennom gårdsromforbedringene. Fjerning av søppel og kampen mot grafitti mener han også har bidratt til et bedre bomiljø.

I bydel Gamle Oslo er erfaringene med bomiljøprosjektene også gode (Bettum 2004). Det er imidlertid med unntak av det første bomiljøtiltaket hvor måloppnåelsen ble vurdert som god på alle områder (Bettum 2004, side 10), vanskelig å vurdere hva som er resultat av prosjektarbeidene og hva som skyldes andre forhold. Det er imidlertid rimelig å anta at prosjektene har hatt en gunstig effekt på mulighetene for å opprette styrer i alle gårdene,

etablere bomiljøvaktmestre, forhindre utkastelser, arrangere dugnader, med videre. Denne usikkerheten knyttet til årsak virking vil selvsagt gå igjen i alle de tre bydelene på flere områder.

I bydel Gamle Oslo har Handlingsprogrammet hatt innvirkning på beboerforeningene, som via tilskudd har hatt en økonomisk handlefrihet og valgmulighet de ellers ikke ville hatt.

I bydel Sagene oppleves Handlingsprogrammet å ha bidratt til et bedre bomiljø gjennom bydelens bomiljøprosjekt (Mauseth Woll 2004). Med referanse til sosiolog Hilde Krogh som gjorde en brukerundersøkelse av Nærmiljøprosjektet høsten 2001, heter det at nærmiljøprosjektets tilblivelse og nærvær i bydelen har vært en avgjørende ansporer med hensyn på å starte nye bomiljøprosjekter. Prosjektmidler til bomiljøarbeid har vært en kilde til inspirasjon i bydelen samtidig som Nærmiljøprosjektet har gitt økt deltakelse i form av blant annet dugnader og forberedelser til dugnader (Mauseth Woll 2004). Nærmiljøprosjektet har også hatt en spesiell funksjon i forhold til konflikthåndtering. Det har bedret forhold naboer i mellom og har bidratt på en god måte til å bedre bomiljøet (Mauseth Woll 2004). Gjennom Nærmiljøprosjektets medvirkning i bomiljøarbeid og tilstedeværelse har negative holdninger naboer imellom blitt dempet (Mauseth Woll 2004).

Nærmiljøprosjektet på Sagene ble senere omorganisert til Bomiljøtjenesten, med etablering av kommunale gårdsstyrer og beboerorganisering.

I bydelen Sagene har barns deltakelse i nærmiljøetsatsingen gitt positive resultater. Således har blant annet barna i de kommunale gårdene vist stor interesse for å delta på dugnader og andre aktiviteter i regi av Nærmiljøprosjektet, noe som igjen har aktivisert deres foreldre. Nettverk har slik blitt knyttet mellom foreldre (Mauseth Woll 2004). I tillegg kommer en rekke tiltak som bomiljøtjenesten har arrangert for barn, og som barn har deltatt i. Dette er selvsagt ikke nok til å løse manifeste problemer, men har bidratt til å forebygge sosiale problemer og styrke trivsel og trygghetsfølelsen i oppvekstmiljøet (Mauseth Woll 2004).

I forhold til det fysiske miljøet har en i bydel Sagene prioritert ulike trygghetsskapende tiltak. Dette gjelder både i forhold til brann og innbrudd. Her har bydelen blant annet gjort en jobb med å skifte ut inngangsdører og etablere faste vaktmestre. Lyssetting og beskjæring av busker og trær har også økt oversiktligheten og tryggheten for befolkningen i bydel Grünerløkka.

3.1.4. Hvilke tiltak var en ikke så fornøyd med?

Mange bomiljøprosjekter, for eksempel de i Gamle Oslo, var av varighet 1 til 2 år. Det kan være at dette er for kort tid til at det kan skapes selvgående endringer i så vidt belastede bomiljøer som tiltakene omfattet (Urstad 2004).

Et annet forhold kan være at problemsituasjonen i området var for tung. Et slikt tilfelle kan kanskje Dælenenga prosjektet være et eksempel på. Dette var ikke et prosjekt i vanlig forstand, men mer et satsingsområde i bydel Grünerløkka. Selv om det via Handlingsprogrammet har kommet til noen fysiske forbedringer, har det funnet sted færre forbedringer i det sosiale miljøet. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom en økning i antallet klager på leietakere som ikke mestrer sitt boforhold (Urstad 2004). Styrene i gårdene opplevde at færre deltok i dugnader og overholdt alminnelige plikter i boforholdet, som for eksempel trappevask. Mange boliger ble bebodd av andre enn de som var tildelt boligen, og

narkotika har vært et problem i flere oppganger. Dette kan bidra til å forverre situasjonen i boligen totalt sett, ved at dette virket mindre gunstig på andre personer som helst burde holde avstand til narkotika (Urstad 2004).

Bydelene hadde mulighet til å sette inn booppfølgingstiltak ved behov. Men effekten av disse ville være begrenset i tilfeller der miljøet rundt var svært belastet (Urstad 2004). I mange boliger var det dessuten høy utskiftning og det faktum at mange bodde i boligene andre enn de som var tildelt bolig kan forvanske booppfølging ytterligere. I det hele tatt gav dette liten sosial kontroll i bomiljøet.

3.1.5. Andre prosjekter innenfor samme felt

I bydel Gamle Oslo var det flere instanser som i perioden hadde satt i verk tiltak i forhold til bomiljøet. Dette gjaldt særlig Bolig- og eiendomsetaten som har hatt eget bomiljøprosjekt i bydelen. Også Flyktning og innvanderetaten har delfinansiert bomiljøprosjekter i Gamle Oslo. Dette gjaldt bomiljøprosjektene i Åkerbergveien, Kolstadgata og Gruegata. Også Miljøbyen Gamle Oslo og sosialsentrene hadde vært inne og finansiert disse prosjektene.

I forbindelse med nærmiljøprosjektet i bydel Sagene har det vært etablert samarbeidsrutiner med en rekke aktører. Nevnes her kan blant annet Samarbeidsutvalget mellom Oslo kommune, OBOS og USBL og Kontaktinstans i bydelene, som var et samarbeid mellom bydelene, lokale boligselskap og kommunale boligforvaltere. Også med boligbedriften KF Oslo kommune og Boligvirkemiddeletaten har det vært et samarbeid i perioden.

3.1.6. Konklusjon

Denne gjennomgangen viser at målsettingen om å styrke utsatte bomiljøer stort sett er oppfylt innenfor Handlingsprogrammet i de tre bydelene i perioden. Noen variasjoner er det imidlertid. I bydel Grünerløkka synes booppfølgingstiltakene å være særlig vellykket. Det samme gjelder nærmiljøetsatsingen. Også nærmiljøprosjektet i Sagene bydel synes å ha brakt gode resultater.

Fra bomiljøprosjektene i Gamle Oslo synes erfaringene å være noe mer blandet. Dette kan ha med mange forhold å gjøre og vi har vist til blant annet tunge problemer og kortere varigheter på prosjektene. Dette vil også gjelde Dælenengaprojektet i Grünerløkka bydel, hvor en hadde et særlig tungt problemkompleks å forholde seg til.

Et viktig forhold til grunn for de gode resultatene er det samarbeidet som har blitt etablert både mellom bydeler og ikke minst mellom bydelene og andre kommunale etater, frivillige organisasjoner og private og det at dette er satt inn i et system. En har hatt ulike aktører med på laget og alle har fått bringe med seg egne erfaringer og forutsetninger.

Dette innebærer at i forhold til de opprinnelige dimensjonene ved det å styrke utsatte bomiljøer som ble definert innledningsvis kan vi si at styrkingen av det sosiale og fremhevelsen av det konfliktdempende potensialet som ligger i dette har vært et nær sagt viktigere resultat enn den rent fysiske styrkingen av miljøet. Samarbeid og styrking av samarbeidsrelasjonen i belastede områder av bydelene har bidratt til å øke åpenheten beboerne imellom og med det bedre relasjoner dem imellom. Her har en vært helt avhengig av

å spille på lag med de lokale beboerforeningene og borettslag, noe som synes som en forutsetning for fremgang på dette området.

Økt engasjement og deltakelse fra beboerne må sies å være en viktig sosial verdi som bidrar til å bedre bomiljøet.

Samtidig har flere av prosjektene hatt som oppgave å bedre det fysiske bomiljøet. Det kan være fjerning av søppel, men også byfornyelse og gårdsromsutbedringer kommer inn her. Også her var det betydelige resultater. Dette var dessuten forbedringer som skjedde i et slags vekselspill med de sosiale forbedringene av miljøet. Mer engasjement og deltakelse, mindre konflikter og større åpenhet beboerne imellom sosialt, styrket oppmerksomheten rundt det fysiske miljøet. Bogleden økte og de sosiale kontrollmekanismene i forhold til fysisk ryddighet i gårdsrommene og oppganger tiltok. Naboer ble mer oppmerksomme på hverandre på en for miljøet langt bedre måte, og det ble vanskeligere å sluntre unna fellesoppgavene.

På den ene siden må sannsynligvis tiltak som gårdsromsutbedringer og søppelfjerning følges kontinuerlig opp om de skal ha noen effekt på sikt. Enkelte steder var det slik at folk fylte ledige steder opp igjen med søppel når det gamle var fjernet. På den annen side må også konfliktdempende arbeid følges opp skal det fungere over tid. Det er ikke nok å gjøre en kraftanstrengelse for så å regne med at personer har lært konfliktløsningsmekanismer i sitt bomiljø. Det må følges opp, og nye personer flytter stadig inn og ut.

På det organisatoriske området har bomiljøtiltakene helt klart satt noen gode eksempler, både i forhold til å øke deltakelsen, bredden i deltakelsen og ikke minst øke variasjonen i deltakelsesformene og samarbeidsrelasjonene rundt problemløsning og konfliktløsning i bomiljøer. Men igjen, effekten kan bli kortvarig om ikke dette følges opp og nye beboere læres opp og trenes i arbeidet.

3.2. Tilrettelegge for flere familieboliger, ny boligutbygging og forbedringer i utleiemassen

Denne målsettingen har flere dimensjoner. Generelt kan dette rette seg mot det fysiske, det ertvervsmessige, det juridiske og det avtalemessige ved boligsektoren. Dette gjelder alle kategorier boliger. Det vil i denne sammenhengen si både kommunale boliger, private utleieboliger, studentboliger, eierboliger med videre.

I den politiske plattformen for Handlingsprogrammet heter det blant annet om dette:

Boforholdene i bydelen skal bedres gjennom byfornyelse, tilrettelegging for flere familieboliger, ny boligbygging og forbedringer av bomiljøet. Utleieboligmassen til kommunen skal omstruktureres ved salg til beboere og andre, ved utbedring, kjøp og nybygging. Regjeringen vil stimulere utviklingen gjennom lån og tilskudd fra Husbanken.

(Handlingsprogrammet, 1997 side 5)

Det er også et uttalt mål for bydelene selv å få flere barnefamilier til å bosette seg i bydelene. Således heter det blant annet i strategisk plan for bydel Sagene at en skal arbeide for at flere barnefamilier kan bli boende i bydelen, sørge for mer stabil bosetting og tryggere bomiljøer.

Dette kan illustrere sammenhengen mellom målet om barnefamilier og bedre bomiljø. Dette vil være to sider av samme sak, og bydelenes arbeid for å sikre gode bomiljøer vil også være et tiltak for å sikre at flere barnefamilier bosetter seg og blir boende i bydelen.

I bydel Gamle Oslo viste dessuten boligprogrammet i 1998 at mange barnefamilier bodde trangt i bydelen. Det var en forutsetning at det ble bygget flere større leiligheter for at barnefamilier skulle bli boende.

3.2.1. Mange forhold utenfor bydelens kontroll

Bydelenes arbeid for å legge til rette for flere familieboliger, ny boligbygging og forbedringer i utleiemassen er underlagt visse begrensninger. Mange forhold vil være utenfor bydelenes direkte innflytelse og kontroll. I det hele er boligmarkedet svært lite regulert i Norge, boligbyggingen styres i liten grad av myndighetene. Utviklingen på boligmarkedet blir derfor mer sporadisk knyttet til de boligpolitiske målene. I bydel Grünerløkka opplevde en for eksempel at nye prosjekter ofte ble rettet mot mennesker som ønsket å bo urbant og i mindre grad mot vanskeligstilte, barnefamilier eller andre politisk, prioriterte grupper. Arealet for nybygg er også begrenset i de tre bydelene og de nye prosjektene som kom opp var ofte knyttet til ombygging og utvikling av tidligere næringsbygg og områder. En mulig vei for i det minste forsøke å ivareta bydelens interesser, var å gjøre som i bydel Sagene gjennom å avgi høringsuttalelser i plan og byggesaker.

Jevnt over har det vært politisk aksept i de tre bydelene for å følge en norm om at minst 70 prosent av nybygde leiligheter skal ha tre rom eller mer. Mange unntak har vært gitt, og mange tre roms leiligheter er dessuten så små at de ikke er egnet for familier med barn likevel.

3.2.2. Rammebetingelser for disponering av kommunale boliger

Kommunen har endret rammebetingelsene for disponering av kommunale boliger i perioden. Dette har hatt betydning for antallet tilgjengelige kommunale boliger i bydelene. Fra juni 2002 fikk bydelene disposisjonsrett til alle boliger beliggende i egen bydel forvaltet av Boligbygg. I 1997 ble for eksempel bydel Grünerløkka tildelt en kvote på 30 boliger. Hvor mange som faktisk fikk tildelt boliger i 2003, har vi ikke opplysninger om. Gjennomstrømningen har imidlertid økt de siste årene i de kommunale boligene. I 2003 ble det fattet vedtak om 243 tildelinger av kommunale boliger. I tillegg kommer vedtak om omsorgs og trygdeboliger eller andre boliger. Denne omleggingen har gitt bydelene ansvaret for oppfølging av kommunale leietakere som har et behov for det.

Samlet har disposisjonsretten økt mulighetene bydelene har til å tilby innbyggerne som trenger det en bolig.

Bydelene har små muligheter til å øve innflytelse på den kommunale boligmassen som ikke forvaltes av bydelen. Dette gjelder også de mellom 1 200 og 1 300 boligene Boligbygg forvalter. I tiden fra 1997 til 2003 ble det for eksempel solgt 150 kommunale leiligheter i bydel Grünerløkka. Bydelen hadde ønske om en størst mulig spredning av kommunale boliger, for blant annet å ivareta målet om å styrke utsatte bomiljøer i indre øst. Oslo kommunes salg av boliger har imidlertid ikke tatt tilstrekkelig hensyn til dette, og salgene har resultert i en ytterligere opphopning av kommunale boliger i områder som fra før har mange boliger.

Forvaltningen av de fleste boligene bydelene disponerer er overført Boligbygg etter eiendomsreformen i Oslo fra 1.1. 2004. Bydelene har imidlertid fortsatt tildelingsrett til boligene.

Fra 2002 har dessuten Boligbygg tatt større ansvar for vedlikehold og rehabilitering av sin boligmasse. På den andre siden har husleien økt til ”gjengs leie”.

3.2.3. Hva har bydelene oppnådd i forhold til forbedring av boligmassen?

På tross av at bydelene har måttet forholde seg til målet om å tilrettelegge for flere familieboliger, ny boligutbygging samt gjøre utbedringer i utleiemassen under gitte begrensninger, har det funnet sted en del forbedringer i regi av tiltak finansiert av Handlingsprogrammet.

Bydelene møtte imidlertid gitte begrensningene sin handlefrihet på dette området med den høye graden av markedsstyring av boligmarkedet. Dette vanskeliggjorde bydelenes muligheter for å ivareta disse målsettingene innenfor Handlingsprogrammet uten tydelige virkemidler. I mangel av slike styringsmuligheter, har det vært en ensretting av boligtypene bydelene kan tilby slik at det nå er til dels et overskudd på 2-roms leiligheter blant annet i bydel Grünerløkka. Unge, urbane har ikke økonomi til større boliger, noe som blir premissgivende for private utbygges strategier. Et annet problem er at Boligbygg selger sine boliger etter en i hovedsak økonomisk betraktning. Bydelenes boligbehov er i mindre grad utgangspunktet for dette (Urstad 2004).

Boligprosjekter

Oslo kommune har i liten grad bygget boliger i perioden 1997 til 2003 og de prosjekter som er gjennomført er som regel knyttet til utsatte grupper med spesielle behov, for eksempel knyttet til omsorgsboliger. Disse boligene er ofte bygget av private, men leies inn av kommunen ofte med 20 års kontrakter (Urstad 2004, side 25).

Når det gjelder boliganskaffelse i de enkelte bydelene har Grünerløkka med utgangspunktet i boligprogrammet fra 1999 anskaffet nye tilrettelagte boliger. Disse er i hovedsak rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. En bygård med 10 boenheter ble leid inn i 1999 og øremerket bostedsløse og vanskeligstilte barnefamilier. Nye omsorgsboliger for utviklingshemmede er etablert. Sommeren 2004 ble 46 boliger for psykisk vanskeligstilte ferdigstilt. Ytterligere 12 boliger ble prosjektet ferdige i løpet av høsten 2004. Gjennom prosjekt bostedsløse har Kirkens Bymisjon dessuten kjøpt en gammel bygård som er rehabilitert og bygget om til 12 boenheter for de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet, de bostedsløse.

I bydel Sagene har det i tidsrommet for Handlingsprogrammet funnet sted en oppgradering av de kommunale boligene og standarden er betydelig hevet (Mauseth Woll 2004). Blant annet har to helkommunale gårder blitt bygget om fra ett og toromsleiligheter til større familieleiligheter. Boligbedriften Oslo KF har også i tett samarbeid med bydelen bygget om Kyrre Grepps gate 1 – 9. Eiendommen inneholder 48 leiligheter hvorav to oppganger er forbeholdt mennesker med psykiske lidelser. I tillegg har boliger blitt bygget om til boliger for mennesker med psykiske lidelser i Vøiensvingen. Dette omfatter 36 boenheter i alt.

I forhold til boliger for familier har det i bydel Sagene funnet sted en ombygging av Arendalsgate 3 til kommunale familieleiligheter. Dette har gitt en vekst i antall barnefamilier i området.

I bydel Gamle Oslo er det i perioden etablert til sammen 23 samlokaliserte boliger med tilrettelagte tjenester for personer med psykiske lidelser, samt 12 omsorgsboliger. Det er også etablert 8 ungdomsleiligheter i bydelen samt 1 leilighet for en voksen person.

Antall personer som bor i leid bolig er svært høy i de tre bydelene. I bydel Grünerløkka er andelen 47 prosent sett i forhold til Oslo som helhet. Hovedinnsatsen i bydel Grünerløkka har vært knyttet til formidling og booppfølging av enkelthusstander. Dette arbeidet anses som vellykket og svært mange har fått tilbud om bolig i perioden (Urstad 2004). I 2004 ble tilgangen på utleieboliger i bydelen Grünerløkka karakterisert som god (Urstad 2004).

Boligformidling

I tillegg til å skaffe til veie boliger, er det også viktig å formidle ledige boliger og koordinere i forhold til de boligene som eksisterer. I bydel Gamle Oslo har en hatt gode erfaringer med opprettelse av en såkalt boligkoordinatorstilling. Dette tiltaket er finansiert over Handlingsprogrammet. Boligkoordinatoren ble ansatt til å følge opp og koordinere boligprogrammet i bydelen. I boligprogrammet i bydelen ble det formulert fire tiltak for å øke andelen store leiligheter i bydelen og slik tilrettelegge for flere familieboliger. Boligkoordinatoren har deltatt i fremskaffelsen av boliger for ulike grupper med særskilte behov både for tilrettelegging og oppfølging. Boligkoordinatoren har ledet arbeidet med fremskaffelse av boliger til personer med rusproblemer, til psykisk syke, barn og ungdom og eldre med særskilte behov (Bettum 2004, side 28).

Bydel Gamle Oslo opplevde at boligkoordinatoren bidro til at samarbeidet mellom boligkontoret og fagavdelingene ble vesentlig forbedret. Dette hadde blant annet sammenheng med at bydelens boligkontor ble flyttet til bydelsadministrasjonens lokale i 2000, og at boligkoordinatoren fikk lederansvar for kontoret.

Boligkoordinatoren var i det hele sentral i utviklingen av boligkontoret og arbeidet med å øke tilgjengelighet til boligkontoret og kontorets effektivitet (Bettum 2004). Dette var både knyttet til bruken av kontorets ordninger, samt økt profesjonalisering etter bestiller utfører modellen.

Ny boligbygging

Ny boligbygging er vanskelig innenfor bydelenes grenser. Ved oppstarten var boligbyggingen derfor lav i bydelene, men i de senere årene er en rekke prosjekter blitt satt i verk og noen ferdigstilt. Mange av disse er i tilknytning til industriområder. Tomteprisene er høye, og det må ofte bygges parkeringsanlegg i tilknytning til boligene. Prisene blir derfor svært høye på nye boliger. De nye boligprosjektene retter seg mot betalingssterke målgrupper.

I bydel Grünerløkka ble det i 2002 satt i gang bygging av 327 boenheter, sammenliknet med 88 i 1999. I 2002 ble det fullført til sammen 75 boliger i bydel Grünerløkka. Ikke mer enn 13 av disse boligene hadde mer enn 2 rom. Våren 2004 ble over 500 nye boliger lagt ut for salg innenfor grensene til den gamle bydelen Grünerløkka-Sofienberg. Målsettingen om økt boligbygging oppleves derfor som oppfylt i denne bydelen (Urstad 2004).

Utfordringer i forhold til å nå målet om flere familieboliger har ofte sammenheng med at det er en konflikt i forhold til utbyggers krav om avkastning. Selv om målene om økt boligbygging ivaretas i bydelen og dette endog utgjøres av større boliger, er det en liten andel familier som flytter inn i boligene. Dette kan ha sammenheng med høy pris samt at effektiv utnyttelse av arealer ikke tillater opparbeidelse av uterom og fellesarealer for barn.

Fra bydel Grünerløkka viser erfaringene at svært få (10 %) av de som ble gitt lån og eller tilskudd i bydelen til kjøp av bolig, kjøpte i bydelen (Urstad 2004). Det har imidlertid vært en viss økning i 2004 (Urstad 2004). Tendensen er snarere at de som mottok etableringslån kjøpte bolig i de rimeligere bydelene i ytre by og flyttet fra bydelene i indre by. Boligene i indre by er for dyre (Barlindhaug og Dyb 2003).

Andelen barn ned i bydelene

Utviklingen i andelen barn i de tre bydelene kan være en indikator på hvorvidt en så langt har lykket med å få barnefamilier til å bo i bydelene. Og går vi til bydelen Grünerløkka ser vi at antallet barn har gått ned i perioden. Fra 4366 barn i alderen 0 til 19 år pr 1. januar 1997 til 3795 i 2003. Samtidig har den totale befolkningen økt med 1000 personer i perioden. Tendensen synes derfor ikke å gå i retning av at flere barnefamilier blir boende i bydel Grünerløkka.

Ser vi på hvordan dette er for de andre to bydelene ser vi at tendensene er noe ulike. Dette går frem av tabell 3.2, som viser andelen barn og unge i alderen 0 til 19 år pr 1.1. 1997 og 1.1. 2003.

Tabell 3.2. Andelen barn og unge i alderen 0 til 19 år pr 1.1. 1997 og 1.1. 2003 i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo. Prosent.

	Andel barn og unge 0 til 19 år pr 1.1. 1997	Andelen barn og unge 0 til 19 år pr 1.1. 2003
Sagene	12	13
Grünerløkka	17	14
Gamle Oslo	22	19
Oslo	21	21

Kilde: Statistisk årbok for Oslo 1997 og 2002.

Som tabellen viser var andelen barn og unge i alderen 0 til 19 år lav i bydel Sagene i 1997, med 12 prosent. I byen som helhet var andelen på 21 prosent. Andelen barn og unge i bydel Sagene har imidlertid vært nær uendret i tiden frem til 1.1. 2003. Med mindre andelen barn pr familie har gått ned i perioden, må vi konkludere med at bydel Sagene ikke har lykket med å få flere barnefamilier til å bosette seg i bydelen i denne perioden.

I bydelen Grünerløkka og Gamle Oslo har andelen barn gått ned fra 1.1. 1997 til 1.1. 2003, samtidig som andelen barn har gått opp i Oslo som helhet. Bydel Gamle Oslo hadde i 1997 faktisk en høyere andel barn og unge i alderen 0 til 19 år enn for Oslo som helhet. I 2003 er andelen under, med 2 prosentpoeng. Heller ikke disse to bydelene har med andre ord lykket i sitt arbeid med å trekke flere barnefamilier til bydelene i perioden. Situasjonen er heller motsatt, at andelen går ned.

På den andre siden kunne frafallet av barnefamilier fra bydelene ha vært enda større uten tiltakene (Urstad 2004). Det som er sikkert er at de tre bydelene er mer barnevennlige i dag enn før Handlingsprogrammets tiltak og virksomheter ble satt i gang.

3.2.4. Andre prosjekter og tiltak innenfor samme felt

Handlingsprogrammets mål når det gjelder å forbedre boligmassen avhenger av og inkluderer mange parter. Spørsmålet er i hvilken grad bydelene har involvert andre aktører i realiseringen av dette målet? Dette varierer i noen grad. Fra tiden før Handlingsprogrammet ble det etablert en kontakt med flere private utleiery i Grünerløkka bydel. Hensikten var å formidle boliger til de som hadde behov for det. Dette var i hovedsak personer som hadde vært i kontakt med sosialtjenesten. Erfaringene fra dette arbeidet viste at det var behov for oppfølgingstjenester, noe som igjen førte med seg etableringen av booppfølgingstiltaket under Handlingsprogrammet (Urstad 2004).

Av markerte tiltak i denne forbindelse i bydel Grünerløkka må Ankertorgprosjektet nevnes. Dette startet opp i 1994. Svært mange av sosialhjelpsmottakerne var bosatt her, og et større rehabiliteringsprosjekt ble igangsatt. I dag har stedet 2000 boliger og de miljømessige belastningene knyttet til Ankertorget er betydelig redusert.

I bydel Gamle Oslo vedtok en allerede på begynnelsen av 1990 tallet å ansatte en egen planlegger. Dette blant annet for å fremme bydelens behov i utviklingen av nye boligområder i bydelen (Bettum 2004). Dette er særlig relevant i forhold til å fremme delmålet om tilrettelegging for flere familieboliger.

Videre ble det i 1996 vedtatt en samarbeidsavtale mellom bydel Gamle Oslo og Plan- og bygningsetaten hvor formålet var å utvikle bydelens rolle som den viktigste høringsinstansen i plan- og byggesaker. Slik fikk bydelen en mulighet til å uttale seg om og påvirke, beslutninger av særlig betydning for bydelen. Dette gjelder også i utbyggingssaker. Høringsinstans har vært bydelsutvalget eller en av bydelskomiteene. I bydel Gamle Oslo har bydelens planlegger deltatt i ulike referansegrupper og har også vært saksbehandler i disse sakene. Aktuelle saker her er Ensjøutbyggingen og utbyggingen av Bjørvika.

Miljøbyen Gamle Oslo var en viktig medspiller i utviklingen av boligmassen i bydel Gamle Oslo. Miljøbyen deltok i ulike prosesser med tilknytning til boligutviklingen i bydelen, blant annet med regulering av feltene på Vålerenga og Stiklestadkvartalet (Bettum 2004).

Dette har med andre ord vært et felt hvor mange ulike aktører har vært inne i prosessen og hvor mange ulike parter har hatt egne interesser å forfølge. Bydelene har imidlertid søkt å kanalisere disse interessene i retning av ivaretagelse av de kollektive målsettingene, og dette har vært gjort med en del hell.

3.2.5. Konklusjon

Delmålet om å legge til rette for flere familieboliger, ny boligutbygging og forbedring i utleiemassen er kanskje det delmålet innenfor Handlingsprogrammet som er mest utenfor bydelenes og kommunens kontroll. Resultatene bydelene har oppnådd på området må vurderes ut fra de handlingsmuligheter bydelene faktisk har hatt på dette området. Dette gjør det både vanskelig for bydelene å målrette sin virksomhet på dette området, samt å måle eventuelle effekter av tiltak og virksomheter som ble satt i verk. Mange privatøkonomiske

interesser har vært og er inne i prosessen og det kan slik være en utfordring å kanalisere de private interessene slik at også bydelenes kollektive målsettinger blir realisert.

Likevel ser det ut til at det i bydelene i Handlingsprogrammets område er visse positive resultater av både egen innsats og andre tiltak, blant annet i forhold til å skaffe til veie flere familieboliger.

I bydel Grünerløkka har en delvis oppfylt et mål om å legge til rette for flere familieboliger, ny boligbygging og forbedringer i utleiemassen. Ønsket om at minst 70 prosent av boligene skal være større enn 3 rom tas i større grad hensyn til blant utbyggerne. Tildelingsrett til alle kommunale boliger forvaltet av Boligbygg har også økt antallet tildelinger til bydelenes innbyggere til dels betydelig.

Enn så lenge ser det imidlertid ut til at bydelene ikke har lyktes å trekke flere barnefamilier til bydelene. De større familieboligene som bygges kjøpes av mer kjøpesterke personer enten fra bydelen selv eller utenfra. Men, uansett hvem som flytter inn i de nybygde store boligene, så vil det være et pluss for bydelene å få økt andelen med familieboliger.

Bydelene har også i noen grad bygd egne boliger. I bydelen Grünerløkka ferdigstilles for eksempel 72 omsorgsboliger for personer med psykiske lidelser.

I bydel Gamle Oslo har samlokaliseringen av boligvirkemidlene under bydelens boligkontor bidratt til en bedre oversikt og tilgjengelighet både for brukerne og samarbeidspartnerne. Dette har gitt økt fleksibilitet i forhold til bruk av de ulike boligvirkemidlene (Bettum 2004). Det har redusert boligkontorets sårbarhet gjennom å omorganisere staben (Bettum 2004). Mer systematisk bruk av datasystemer har bidratt til bedre registreringer og saksbehandling. Alt i alt har dette økt effektiviteten på boligkontoret målt i antall saker og spesielt når det gjelder søknader om lån og tilskudd (Bettum 2004).

I det hele har opprettelsen av en boligkoordinator og koordinatorens arbeid bidratt til at boligtiltaksarbeidet i bydel Gamle Oslo og boligvirkemidlene i 2003 i større grad er samordnet.

Opprettelsen av boligkoordinator har hatt stor betydning for fremskaffelse av boliger til grupper med spesielle behov. I det hele erfarer en i bydel Gamle Oslo at en har oppnådd en bedre utnyttelse av boligmassen ved bedre koordinering av boligbehov i bydelen i forhold til bydelens boligportefølje. Dette har gitt en mer fleksibel bruk av boligene (Bettum 2004).

Boligbyggingen i bydelene har altså vært til dels høy, tatt i betraktning de vansker som foreligger i disse tre bydelene med hensyn til ledig areal for nybygging. Fortsatt er en imidlertid for en stor del avhengig av en bedre utnyttelse av den eksisterende bebyggelsen for å skaffe barnefamilier en god bolig. Bedre koordinering av forvaltningen av boligmassen og har vist seg som et godt tiltak.

3.3. Styrke sosialt arbeid overfor enkelthusstander

Som drøftet ovenfor sies det opprinnelig i Handlingsprogrammet at en skal ”Styrke sosialt arbeid særlig rettet mot mennesker med psykiske problemer og rusproblemer”. Dette målet

ble oppfattet å være lite dekkende for det arbeidet som har foregått i bydelene og egevaluatorene i samarbeid med Byggforsk sine veiledere omdefinerte målet til å ”Styrke sosialt arbeid overfor enkelthusstander”. Denne omdefineringen har sin bakgrunn i at det boligsosiale arbeidet overfor enkelthusstander ikke kan knyttes til kategorier som rus og psykiatri. Det er hver enkelt husstands funksjonsnivå og omsorgsbehov som utløser tjenester.

De mest aktuelle tjenestene her er i forhold til å skaffe bolig, beholde bolig og å styrke bokompetansen og muligheter for selvhjulpenhet blant enkelthusstander. De ulike bydelenes innsats på dette området har i særlig grad hatt flyktninger og innvandrere, bostedsløse, ungdom, rusmisbrukere og personer med psykiske vansker som målgruppe. I tillegg kommer arbeid for å redusere det høye antallet utkastelsessaker i bydelene.

3.3.1. Hva har bydelene oppnådd i forhold til denne målsettingen i Handlingsprogrammet?

De ulike bydelene har i forhold til dette prioriteringsområdet satt i gang ulike tiltak og virksomheter rettet mot blant annet booppfølging og nærmiljø. Et uttalt mål i for eksempel bydel Grünerløkka er å bidra til selvhjulpenhet. Sosialtjenesten og Jobbsenteret har vært sentrale i dette arbeidet. Særlig gjelder dette uavhengighet av sosialhjelp. For å oppnå selvhjulpenhet er stabile boforhold helt avgjørende. Også i forhold til personer med rusproblemer eller psykiske lidelser er stabile og forsvarlige boforhold viktig for å lykkes med behandlingsopplegget. Arbeidet med å øke selvhjulpenheten blant personer med sosialstønad har derfor blitt prioritert i alle bydelene.

Bydelene har etablert ulike booppfølgings- og nærmiljøprosjekter for å følge opp enkelthusstander på veien mot selvhjulpenhet. Disse tiltakene har til dels vært supplert med andre mer direkte målrettede tiltak.

I bydel Grünerløkka la en for eksempel ved oppstarten av Handlingsprogrammet to booppfølgerstillinger inn under Mangelsgården mottak og kvalifiseringssenter for flyktninger. Hovedinnsatsen var rettet mot nyankomne flyktninger med behov for bistand. Om lag 150 husstander fikk bistand i bydel Grünerløkka i perioden dette tiltaket var organisert under Mangelsgården. Hjelpen var knyttet til fremskaffelse av bolig, bistand ved kontraktsinngåelse, råd og veiledning i forhold til rettigheter og plikter i forhold til leiekontrakt, samt praktisk hjelp ved innflytting. Erfaringene er gode (Urstad 2004). Arbeidet er senere lagt til Booppfølgingsprosjektet.

I bydel Sagene igangsatte en både et nærmiljøprosjekt og et hospitsprosjekt. Av åtte stillinger i nærmiljøprosjektet var vel halvparten forbeholdt individuell booppfølging. Prosjektet skulle dels utføre oppfølging, dels metodeutvikling og dels samarbeide med eksisterende tjenester. Metodevalget var igjen å hjelpe dem med den største sannsynlighet for selvhjulpenhet, med relativt liten offentlig hjelp.

I bydel Gamle Oslo ble disse oppgavene organisert i form av boligkonsulenter ved sosialkontorene. En egen boligkonsulent fikk ansvaret for boligfremskaffelse ved de tre sosialkontorene i bydelen. I 1998 ble tiltaket fullfinansiert av Handlingsprogrammet og i løpet av året ble det ansatt boligkonsulenter på bydelens tre sosialsentre. Tiltaket tok spesielt sikte på å hjelpe innvandrere og flyktninger samt personer med psykiske problemer.

Bostedsløse

De tre bydelene har vært spesielt oppmerksomme på bostedsløse. Dette arbeidet henger sammen med arbeidet med å avvikle hospits som boalternativ for vanskeligstilte. Booppfølgingsprosjektet i bydel Grünerløkka, booppfølgerne i bydel Gamle Oslo og hospitsprosjektet i bydelen Sagene hadde således som et av sine mål å redusere bruken av hospits eller døgnovernattingstilbud. Slikt sett må tiltakene anses som vellykket. Bruken av hospits er redusert betydelig i de tre bydelene. Her har imidlertid flere tiltak virket sammen. Særlig må de politiske og administrative kvalitetskravene til hospitsene antas å ha vært av betydning.

Helt konkret har personer på hospits og personer som sto i fare for å havne på hospits, i stedet fått hjelp til mer stabile og trygge leieboliger. I den grad en i arbeidet med å bosette har avdekket at personer har hatt andre behov, for eksempel i forbindelse med rusvansker eller psykiatri, har bydelen forsøkt å gripe fatt i dette behovet og skaffe et tilbud i forhold til dette.

En bieffekt av tiltakene for å redusere hospitsbruken var at dette også reduserte utgiftene til sosialhjelp. Dette var særlig uttalt i bydelen Grünerløkka.

Avhengighet av det private utleiemarkedet

For å skaffe til veie tilstrekkelig med utleieboliger har en vært helt avhengig av det private utleiemarkedet, i tillegg til det kommunale. I 2003 ble det fremskaffet private bolig til 109 husstander i bydel Grünerløkka. I tillegg kommer et betydelig arbeid med å forlenge kontrakter for en del husstander. I bydel Gamle Oslo så en allerede første året tydelige resultater av tiltaket med boligkonsulent. Særlig interessant var det at reduksjonen kom først ved Vålerenga sosialkontor som ansatte boligkonsulent allerede 1. halvår 1998. I bydel Gamle Oslo var reduksjonen i antallet klienter på hospitsplass fra 1998 til 2002 på vel 330 personer, fra 642 i 1998 til 309 i 2002. For antallet barn under 18 år var reduksjonen enda tydeligere, fra 213 i 1998 til 44 i 2002. Reduksjonen fortsatte i 2003.

Samarbeidet i bydelen Gamle Oslo mellom bydelens boligkonsulent og seksjonsledere antas å ha vært særlig nyttig (Bettum 2004). Dette gjelder også samarbeidet med Oslo kommunale boligbedrift, boligkontoret i bydelen. Rusinstitusjoner og andre har vært viktige.

I det hele er det et helt sett av aktører og tiltak som i sum har gitt gode resultater. I bydel Gamle Oslo pekes det på at det økte fokuset på samarbeid mellom sosialsentrene og bydelenes boligkontor har ført til at flere klienter enn tidligere har fått tilbud om kommunal bolig.

Stedsspesifikke tiltak

I bydelene Grünerløkka og Gamle Oslo satte en også i verk tiltak for å styrke det sosiale arbeidet overfor enkelthustander i forhold til utvalgte gårder og roder. I bydel Grünerløkka ble flere boligprosjekter realisert ved innleieing og utbedring med formål å tilpasse boliger til utsatte husholdninger. Erfaringene har vært gode. Og et antall husholdninger har vært tilbudt bolig i ulike bygårder som er tilpasset formålet, 5 til 6 bygårder i tallet, med opptil 10 boenheter i de fleste.

I bydelen Gamle Oslo har Rodeprosjektet vært igangsatt som en alternativ måte å utføre sosialtjenesten på. I særlig vanskelige saker har sosialkontoret møtt klientene hjemme i stedet for på sosialsenteret. Tiltaket ble evaluert spesielt av Byggforsk høsten 1999 (Unstad og Sæter 2000). I deres evaluering fremheves at prosjektet hadde gunstige effekter. Blant annet

opplevdes oppfølgingen av klientene å være bedre ved at en fikk mer tid. Arbeidet ga også større grad av fleksibilitet. I årsrapporten fra tiltaket av 31.12 2001, ble det opplyst at antallet klienter med økonomiske ytelser er redusert med 35 prosent. Andelen klienter uten egen bolig er redusert med 80 prosent på roden (Bettum 2004).

Tiltak for å redusere utkastelser

De fleste tiltak som tar sikte på å stabilisere vanskeligstilte personer i deres bosituasjon vil også ha betydning for antallet utkastelser. Således vil booppfølgingsprosjektene i bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka bidra til å sikre personer stabile boforhold ved å bidra til å avhjelpe ulike utfordringer i boforholdet.

Når antallet utkastelser ikke har vært redusert i noe omfang i bydelene, kan dette ha sammenheng med at det også er andre mekanismer til grunn for en utkastelse enn de som har med økonomi og boevne å gjøre. Blant annet viste en studie fra 2001 at også disposisjonsevne var en sentral faktor i forhold til mange utkastelser. Dette kan vise seg vanskeligere å arbeide med på kort sikt (Holm 2001).

3.3.2. Sammenheng mellom innsats og behov

Ved å velge utsatte grupper som rusmisbrukere og personer med psykiske vansker, flyktninger, ungdom, utkastelsestruede og andre som satsingsområde har bydelene styrket det sosiale arbeidet overfor de aller mest utsatte husstandene. Dette er husholdninger med tunge og sammensatte problemer som har behov for tett oppfølging skal de mestre egen hverdag. Mange vil kanskje ikke mestre egen hverdag uten hjelp. Det vil da være snakk om grader av hjelp i forhold til målet om selvstendighet. Bydelene på indre øst har imidlertid overvekt av personer med til dels stort hjelpebehov i forhold til resten av byen. Med prioriteringen av de aller mest vanskeligstilte, har vanskene for denne gruppen i bosituasjonen blitt synlig bedret.

3.3.3. Hvilke tiltak var en ikke så fornøyd med?

Selv om prioriteringen av de aller mest vanskeligstilte har gitt positive resultatene, har tiltakene også vist seg å møte visse vansker. Noen personer er til så betydelig sjenanse for andre og har så tunge problemer at de er vanskelig å hjelpe. Dette gjelder særlig tunge rusmisbrukere samt alvorlige sinnslidende. For disse er det behov for spesielt tett oppfølging. For noen er imidlertid deres rusproblem til så vidt stor ulempe i bosituasjonen at det er behov for behandling før bosituasjonen blir bedret. Her er det imidlertid viktig som det er hevdet fra bydel Sagene, at det å mestre et boforhold er i seg selv et mål, og ikke et virkemiddel for å nå andre mål som rusfrihet (Mauseth Woll 2004).

3.3.4. Andre prosjekter innenfor samme felt

Selv om booppfølging har vist seg å gi gunstige resultater er det viktig å nevne at det i perioden også har vært fokusert på disse problemstillingene fra annet hold. Viktig er blant annet målsettingen om å redusere eller avskaffe hospits som løsning for personer i krise. Dette har vært et tydelig mål i perioden for kommunens ledelse uavhengig av Handlingsprogrammet

(Holm og Yttri 2002). Særlig gjelder dette for barnefamilier. Dette har supplert arbeidet å en god måte.

3.3.5. Konklusjon

Målsettingen om å styrke det sosiale arbeidet rettet mot enkelthusholdninger med vansker må etter disse drøftingene karakteriseres som vellykket. Booppfølgingsprosjektene og hospitsprosjektet, nærmiljøprosjektet og særprosjektene har hjulpet et stort antall mennesker. I bydel Grünerløkka alene anslås 1000 personer å ha fått hjelp, av disse om lag 300 med planmessig bistand over tid (Urstad 2004).

De mange konkrete resultatene kommer brukerne til gode. Dette uttrykkes blant annet med mindre hospitsbruk, færre bostedsløse og at flere klarer å beholde boligen sin. Deler av innsatsen har gått til spesielt belastende gårder. I tillegg til reduksjonen i bruken av hospits er også utgiftene til sosialhjelp redusert.

Bistanden har også omfattet oppfølging av et stort antall rusmisbrukere. Det er etablert flere omsorgsboliger for personer med psykiske lidelser. Samlet må resultatene ses i sammenheng med sosialfaglige prioriteringer for øvrig. Blant annet er samarbeidet med spesialkonsulentene ved sosialsentrene viktig å få med. Likeledes opprettelsen av boligkoordinator og samarbeidet med bydelens boligkontor i bydel Gamle Oslo (Bettum 2004). I det hele tatt viser resultatene at samarbeid og samspill mellom ulike aktører er en forutsetning for at målene skal nås på en god måte.

3.4. Bidra til en positiv miljøutvikling i området med vekt på istandsetting og vedlikehold av byrom, plasser og parker.

Målsettingen om å bidra til en positiv miljøutvikling i området er av en noe annen karakter enn de andre hovedmålene på det boligsosiale området. For det første retter ikke dette målet seg mot noen spesiell gruppe, men vil være et kollektivt gode i bydelene som alle vil kunne nyte godt av. For det andre retter det seg mot byrommet, og ikke mot boliger som boliger.

Generelt var parker og friområder i de tre bydelene preget av forfall på 1990 tallet. Dette gav liten brukervennlighet. Forfallet var preget av grafitti og søppel. Forsøpling og manglende vedlikehold var et stor problem i de tre bydelene. Forekomsten av rusmiddelmissbrukere var høy. Dette gav en utrygghetsfølelse blant mange beboere. Det var også registret relativt mange tilfeller av vold, ran og tyveri i bydelene. Bydelspolitikkerne i indre øst hadde som målsetting å avhjelpe dette.

I bydelen Grünerløkka hadde en som mål å ”gjenerobre uterommet og ta parkene tilbake” (Urstad 2004).

Det fysiske miljøet i det offentlige rom har stor betydning for trivsel og opplevelsen av å bo i et godt nærmiljø. Dette har igjen betydning for boforholdene. Dette er grunnen til at Handlingsprogrammet vektla opprustning, istandsetting og vedlikehold av parker og byrom.

3.4.1. Hva har bydelene oppnådd i forhold til denne målsettingen i Handlingsprogrammet?

En utfordring i forhold til istandsetting og vedlikehold av byrom og parker er knyttet til at ansvaret er fordelt på mange. Både offentlige og private aktører er inne på dette området. Bydelene har også delvis vært inne og finansiert ulike prosjekter i samarbeid med andre. Et eksempel fra Grünerløkka bydel er knyttet til Akerselva miljøpark som er Friluftsetatens ansvar, men hvor arbeidet har funnet sted som et samarbeid mellom kommunen og private aktører. Fra 2002 er det benyttet 6 mill til dette formålet, blant annet til nye benker langs elven og belysning.

Bydelenes prosjekter og satsingsområder retter seg dels mot en ytterligere forringing av uterommene og dels tiltak for å stimulere til aktiv og positiv bruk av uterommene.

Til det første hører ulike tiltak for å hindre forsøpling. Bydelen Grünerløkka hadde sitt prosjekt Bydelsrusken, som har hatt et løpende samarbeid med Friluftsetaten i forhold til renhold av parker, gatetun og plasser. Det viktigste har vært å fjerne søppel og tagging. Det samme gjelder renholdsprosjektet i Gamle Oslo.

Renholdsprosjektet i Gamle Oslo ble etablert i 1997 og hadde følgende mål:

- Bedre vedlikehold av bydelens gater og parker
- Ved hjelp av befolkningens egen deltakelse bidra til økt bevissthet om renhold og tagging.
- Avdekke mangler i kommunens renholdsprogram.

I forhold til å stimulere til aktiv og positiv bruk av uterom har en i særlig grad prioritert tiltak i forhold til parker og fellesrom. Dette handler blant annet om å sette opp benker og bord, lekeapparater og muligheter for ballspill slik en har gjort i bydelen Grünerløkka. Også bydelsdager og handledager har samme formål.

I bydel Gamle Oslo har det vært satt i verk en rekke tiltak i regi av Friluftsetaten og miljøbyen gamle Oslo. Miljøbyen Gamle Oslo har i tillegg til prosjekter finansiert over eget budsjett vært ansvarlige for flere tiltak finansiert av Handlingsprogrammet. Tiltak som kommer inn i denne sammenhengen er blant annet ombygging og opprusting av Grønlandsleiret og en rekke mindre prosjekter.

3.4.2. Tiltak og behov

Mange av tiltakene innenfor dette området har vært rettet mot områder av de tre bydelene som har vært preget av vedvarende forfall over lang tid. Dette har gitt muligheter for friluftsområder til personer bosatt i områder med store belastninger fra før. Selv om mange av gårdene har gårdsrom, er det rimelig å anta at parker og byrom har stor betydning for bomiljøet.

3.4.3. Hvilke tiltak var en ikke så fornøyd med?

Det er ikke slik at en er misfornøyd med noen tiltak. Bydelene har imidlertid ikke helt klart å løse problemene knyttet til at rusmisbrukere samles i visse parker. Det har vist seg at i visse tilfeller har en ikke klart å rydde parker og områder ved hjelp av tiltakene. Således har en blant annet rustet opp gamle Jacobs kirke til kulturhus, samtidig som området rundt fortsatt er tilholdssted for rusmisbrukere.

3.4.4. Andre prosjekter innenfor samme felt

I flere tilfeller har Handlingsprogrammet bidratt med delfinansiering av tiltak. Dette gjelder både i forhold til tiltak satt i verk av friluftsetaten og tiltak knyttet til Miljøbyen Gamle Oslo. Ofte har hovedfinansieringen vært knyttet til tippemidler, husbankmidler eller midler fra Miljøbyen Gamle Oslos egne budsjett.

Som nevnt ovenfor er ansvaret for friområder delt på både private og kommunale aktører og innad i kommunen er forskjellige etater involvert. Mye av virksomheter kan derfor være knyttet til tiltak og finansiert av andre etater. Et eksempel er Akerselva miljøpark som er underlagt Friluftsetaten i Oslo kommune i samarbeid med private aktører og bydelene. Denne innsatsen som har gått over flere år beløper seg til mange millioner kroner, men er i hovedsak ikke finansiert gjennom Handlingsprogrammet (Urstad 2004).

3.4.5. Konklusjon

Målet om å bidra til en positiv miljøutvikling med vekt på istandsetting og vedlikehold av byrom, plasser og parker må langt på vei anses som oppfylt i de tre bydelene. Store områder i tilknytning til park og friareal i de tre bydelene fremstår i dag som langt mer attraktive og innbydende enn de var før Handlingsprogrammet ble satt i gang. Bydelene har derfor langt på vei realisert målet om å ta uterommet og parkene tilbake.

De forskjellige tiltakene har vært viktige både for å sende et positivt signal til brukerne, men også for å skape bedre trivsel og bidra til mer positiv bruk av parker og fellesområder. Dette har med trivsel og trygghet å gjøre. Tiltakene har hatt noe ulikt nedslagsfelt og dermed noe ulike resultater, men i det store og det hele har resultatene vært gode.

Trivselstiltak som benker og opprydning har avstedskomet positive reaksjoner. Dette gjelder også for trivselstiltak med betydelig innslag av trygghetsforebyggende tiltak, som for eksempel belysning langs Akerselva.

Av enkelttiltak bør nevnes Rudolf Nilsens plass. På 1990 tallet var forholdene i parken svært belastet med blant annet mange rusmisbrukere i parken. Opprustning og også oversyn med plassen har gjort plassen til et samlingssted for lek og andre aktiviteter.

Mange av disse tiltakene har imidlertid både blitt delfinansiert utenfor Handlingsprogrammet samt organisert av etater utenfor bydelenes myndighetsområde. Friluftsetaten i Oslo kommune har vært sentral. Handlingsprogrammet har imidlertid bidratt til å gi bydelene en mulighet for å prioritere dette arbeidet og ta initiativ til samarbeid med andre.

4. Boligbygging i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo

I forhold til Handlingsprogrammets målsettinger om å bedre bolig og bomiljøsituasjonen for befolkningen i bydelene i indre Oslo øst er det også sentralt hvilke tiltak og virksomheter som har virket dels på siden og dels parallelt med Handlingsprogrammet. Dette vil kunne være tiltak eller virksomheter som dels er stimulert av tiltak som er aktivisert inn under Handlingsprogrammet, dels som opererer helt fritt i forhold til Handlingsprogrammet.

Et tiltak som er av sentral betydning for særlig boligstandarden i bydelene og mulighetene for å legge til rette for blant annet innflytting av barnefamilier er ny boligbygging. Tabell 4.1. viser antallet fullførte boliger etter bydel, størrelse i kvadratmeter og antall rom pr nybygd bolig i 2001. Dette er midt i perioden for Handlingsprogrammet.

Tabell 4.1. Antallet fullførte boliger i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo etter størrelse i kvadratmeter og antall rom pr nybygd bolig. Alle tall er fra 2001.

	Antall boliger	Boligareal i kvadratmeter pr nybygd bolig	Antall rom pr nybygd bolig
Sagene	118	97	2.9
Grünerløkka	2	184	5.5
Gamle Oslo	15	50	2.3
Oslo	824	115	3.5

Kilde: Statistisk årbok for Oslo 2002.

Som tabellen viser, var boligbyggingen særlig høy i Sagene bydel i 2001. Antallet nye boliger var oppe i 118, med i gjennomsnitt 2.9 rom. Hele 14 prosent av boligbyggingen i Oslo i 2001 fant sted i bydel Sagene. Boligbyggingen dette året var lavere i de to andre bydelene.

Den lave boligbyggingen i bydelene Grünerløkka og Gamle Oslo i 2001 kan ha sammenheng med at boligbyggingen i disse bydelene var høy særlig i 1999 for Gamle Oslo. Dette kommer til uttrykk i tabell 4.2. nedenfor. Dette tabellen viser antallet fullførte boliger i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo fra 1999 til 2001.

Tabell 4.2. Antallet fullførte boliger i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo fra 1999 til 2001.

	1999	2000	2001
Sagene	160	6	118
Grünerløkka	60	53	2
Gamle Oslo	252	107	15
Oslo	1599	1037	824

Kilde: Statistisk årbok for Oslo 2002.

Gamle Oslo hadde en høy boligbygging i 1999. Den gikk kraftig ned i 2000, til 107. I 2001 var antallet fullførte boliger 15. Dette fulgte trenden i Oslo som helhet med en kraftig reduksjon i antallet nybygde boliger fra 1999 til 2001.

5. Bydelenes prioriteringer innenfor Handlingsprogrammet i et behovsperspektiv

Som vi har sett så langt er det visse klare fellestrekk ved bydelenes prioriteringer innenfor Handlingsprogrammet. I dette kapitlet skal vi se litt på de prioriteringene bydelene har gjort innenfor Handlingsprogrammet og spørre i hvilken grad dette kan forklares ved hjelp av variasjoner i bydelens behovssituasjon i forhold til bolig og botjenester.

5.1. Variasjoner i behovssituasjonen i de tre bydelene i forhold til bolig, boligjenester og miljø

Generelt er det vanskelig å gi noen allmenngyldig beskrivelse eller karakteristikk av hvilke kjennetegn ved en befolkning, sosialt eller økonomisk, som resulterer i hvilke boligrelaterte behov. Ulike individer har ulike forutsetninger for å mestre sin situasjon langs mange dimensjoner, og det at en person har vansker i forhold til en dimensjon betyr ikke nødvendigvis at det er vansker i forhold til en annen. Men ofte er det noen sammenhenger mellom ulike behovskjennetegn. Således er det ofte en overvekt av vansker knyttet til rus og psykiatri i bydeler med mange sosialhjelpstilfeller, selv om det ikke behøver å være noen sammenheng der. Likeledes er det rimelig å anta at i tilfeller med mange tilfeller av rus og psykiatri er det også mange som har vansker i forhold til bolig og det å bo.

Som vi så i kapittel 2 er det visse klare fellestrekk de tre bydelene imellom både i forhold til demografi, sosiale kjennetegn og ikke minst boligsituasjonen. I forhold til spørsmål som sysselsetting og utdanning var det få betydelige variasjoner bydelene imellom. En viss variasjon var det imidlertid i forhold til spørsmålet om sosialhjelp, da det i bydel Gamle Oslo var en tydelig høyere andel som var berørte av sosialhjelp sammenliknet med de øvrige bydelene.

På boligsiden er det imidlertid noen tydeligere forskjeller. Dette gjelder særlig i forhold til andelen boliger med 1 rom, hvor Sagene ligger høyere enn de andre og klart høyere enn bydel Gamle Oslo. Sagene har også en markert høyere andel som leier kommunalt. Her er andelen lavest i bydel Grünerløkka. I forhold til spørsmålet om standard som wc og bad er det få variasjoner bydelene imellom.

5.2. Prioriteringer og behov i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo

Først må det sies at samtlige bydeler er svært godt fornøyd med det de har fått til innenfor handlingsprogrammet, slik dette kommer til uttrykk i deres egevalueringer. Kombinert med andre tiltak i bydelene i samme tidsrom, særlig nevnt her byfornyelsen, har gjort bydelene til langt mer attraktive som boområder. Dette gjelder særlig bydel Grünerløkka, hvor byfornyelsen har vært særlig aktiv.

Bydelenes prioriteringer har innenfor rammene av målsettingene for Handlingsprogrammets bolig og bomiljødel, vært noe forskjellig. Sagene bydel har særlig prioritert nærmiljøsettingen. Nærmiljøprosjektet har særlig vært satt inn mot nærmiljøer hvor det har

vært en opphopning av kommunale boliger. Som vi har sett har bydelen den største andelen kommunale leietakere av de tre bydelene. I sitt arbeid med nærmiljøprosjektet har Sagene bydel særlig relatert prosjektet til bomiljøet generelt og naborelasjonene. I sum har dette bidratt ti å styrke bomiljøene i bydelen.

Bydelen Grünerløkka har i særlig grad prioritert å drive booppfølging av spesielle utsatte grupper. En gruppe her har vært gruppen med psykiske vansker. Som vi har sett har bydelen Grünerløkka opplevd å ta uterommene og parkene tilbake, noe som må sies å langt på vei være Handlingsprogrammets fortjeneste. Boligbyggingen har også tatt seg opp i denne bydelen og en har lykket med å prioritere boliger med mer enn tre rom.

Booppfølgingsprosjektene i bydelen Grünerløkka har lykket å nå mer enn 1000 personer.

Bydelen Gamle Oslo har også hatt en satsing mot utsatte sosiale miljøer. Dette arbeidet har i særlig grad vært drevet som bomiljøarbeid. Dette går både på det sosiale og det fysiske bomiljøet. Det sosialfaglige arbeidet har også blitt styrket i bydelen, både faglig og ressursmessig. En har lykket i å samordne boligtiltaksarbeidet og gjøre det mer tverrfaglig orientert. En har også i bydelen Gamle Oslo økt samarbeidet med de private og utbyggingsavtalene har i sterkere grad blitt styrt. Dette i kombinasjon med den fysiske opprustningen av uterommene i bydelen med blant annet mer renhold og søppelrydding, har gitt et betydelig opprustning av bomiljøet i bydelen Gamle Oslo.

Evalueringen foran viser at alle tre bydelene har funnet behov for å prioritere høyt bomiljøprosjekter, enten i form av individuell booppfølging eller oppfølging av utvalgte bomiljøer. I det hele tatt den individuelle booppfølgingen er gitt en stor plass. I bydelen Gamle Oslo er dette også gitt en spesiell form i det en der også har satset på boligkoordinator og boligkonsulenter i større grad enn i de to andre bydelene.

Sagene bydel har også prioritert å videreføre bomiljøtjenesten. Det er særlig spesielt utsatte husholdninger som har prioritert. Sagene har også, i motsetning til de to andre bydelene, valgt å opprettholde en klart definert områdeprofil på sin booppfølging. Denne ble etter hvert nedtonet i bydelen Grünerløkka og Gamle Oslo.

Sagene bydel har hatt og har en utfordring knyttet til det høye antallet kommunale boliger i bydelen. Mange av boligene leies av personer med sammensatte behov hvor også rus og psykiatri kan være relevant i mange tilfeller. Rus betyr i denne sammenhengen ikke alene tunge narkotiske stoffer, men også litt godt voksne menn med alkoholproblemer. I miljøer med mange med slike miljøer er det behov for oppfølging både av den enkelte og av miljøet som sådan for å bedre levekårene.

I bydelen Grünerløkka valgte en å tone ned den områdespesifisert booppfølging etter hvert. Bydelens booppfølgingsprosjekter har imidlertid i hovedsak vært rettet mot enkeltpersoner eller husstander og bestemte gårder. Også dette mot husstander med spesielle behov for oppfølging.

Gamle Oslo har prioritert høyt både bomiljøprosjekter og arbeidet med boligkoordinering. Dette siste går i korthet ut på å bistå husstander eller personer å finne bolig. Dette retter seg også mot personer som har vansker med å finne frem til en god og egnet bolig på egen hånd. Igjen vil dette gjelde de vanskeligst stilte.

Dette innebærer at bydelene har prioritert særlig høyt å bistå slik at personer kan bli boende i sine boliger. Dette både med individuell booppfølging og kollektivt trivselsarbeid. Bydelene har i hovedsak rettet sin innsats mot de vanskeligst stilte, men har etter hvert blitt mer generelle etter hvert med tiltak som retter seg mot hele befolkningen. Dette kan ha sammenheng med at trivsel i bydelen som helhet vil gjøre bydelene triveligere for alle og slik bidra til å trekke til seg nye befolkningsgrupper. Dette vil i neste omgang kunne antas å skape ringvirkninger som kommer alle til gode, også de vanskeligst stilte.

6. Handlingsprogrammets innsats og betydning for levekårene i bydelene

Etter denne gjennomgangen av de ulike tiltakene og virksomhetene innenfor Handlingsprogrammets bolig og bomiljøsatsing, er det viktig å rette oppmerksomheten mot det overordnede målet som er knyttet til bedring av levekår i Oslo indre øst.

Hovedspørsmålet i denne delen blir dermed om Handlingsprogrammets mange tiltak og virksomheter har påvirket levekårene til befolkningen i de tre bydelene? Som en del av dette vil vi også spørre:

- På hvilken måte er levekårene er endret?
- Hvem har fått endret sine levekår, har enkelte grupper blitt prioritert foran andre?

Før vi ser på disse problemstillingene vil vi imidlertid si noen ord om to forhold. For det første: Hva vil være viktig i forhold til å oppnå levekårsforbedringer i de tre bydelene? Og for det andre: Hvordan måle resultater i forhold til eventuelle levekårsforbedringer?

6.1. Hvordan måle resultater i forhold til levekårsforbedringer?

Før vi går over til å se på levekårsforbedringer i Handlingsplansperioden i lys av de fire dimensjonene ved levekår som ble drøftet i kapittel, skal vi her kort trekke frem to aspekter ved eventuelle forbedringer i levekår i de tre bydelene.

For det første er det viktig at individuelle og kollektive tiltak ikke kan ses isolert i forhold til hverandre når det gjelder levekårsforbedringer. Snarere vil det i svært mange tilfeller være snakk om et samspill.

For det andre spør vi levekårsforbedringer for hvem?

6.1.1 Individuelle og kollektive tiltak i nødvendig samspill for bedre levekår

Evalueringen og drøftingen av tiltakene og prosjektene som er satt i verk innenfor rammene av Handlingsprogrammet viser at bydelene har satset både på kollektive miljøtiltak og individuelt rettede booppfølgingstiltak. Noen tiltak har med andre ord rettet seg mot hele befolkningen, mens andre tiltak har vært rettet mot utsatte grupper eller områder av bydelene eller for det tredje mot enkeltpersoner. I et levekårsperspektiv er denne vekselinnsatsen svært viktig, nettopp fordi det er vanskelig å se for seg levekårsforbedringer på det ett felt, for eksempel bomiljøet, uten at en også tar hensyn til for eksempel booppfølging av enkeltpersoner.

Det viser seg at en for ensidig prioritering av generelle trivselstiltak og bomiljøtiltak gir ingen opplevelse av levekårsforbedring om for eksempel ikke svært utsatte naboer samtidig får oppfølging, naboer som ellers vil være til stor sjenanse for bomiljøet (Mauseth Woll 2004). Samtidig er det viktig for opplevelsen av det generelle miljøet i bydelene og bomiljøene, at

ikke all innsats retter seg bare mot de aller mest trengende. Opplevelsen blant befolkningen av at det er blitt bedre å bo i bydelen, vil være av betydning for den generelle trivselen og virke forebyggende i forhold til å snu en eventuell negativ trend.

Skal en skape varige forbedringer i levekår knyttet til bolig og bomiljø er det svært viktig å bygge opp under samspillet mellom generelle og spesielle tiltak. Det er rimelig å anta at dette særlig vil gjelde innenfor området bolig og bomiljø, vanskeligstilte grupper på boligmarkedet og forebygging (Mauseth Woll 2004).

I forhold til for eksempel Nærmiljøprosjektet i bydel Sagene, som har hatt individuell booppfølging som et av sine områder, så kan en langt på vei si at en forutsetning for å oppnå gode resultater av dette er å samtidig arbeide for å bedre naborelasjoner og bomiljøet generelt. Dette kan særlig synes viktig i de mest utsatte boområdene, hvor det er en opphopning av dårlige levekår, både i forhold til enkeltindivider, grupper og i forhold til miljøet generelt.

Når bydel Sagene velger å føre videre Nærmiljøprosjektet, i form av Bomiljøtjenester, er dette blant annet i erkjennelse av at individuell booppfølging må fortsette å være et arbeidsfelt som må ses i sammenheng med bomiljøet og naborelasjonene. For å styrke levekårene knyttet til bolig og bomiljø, er tiltak rettet mot enkeltpersoner, beboergrupper og bomiljøet helt nødvendig og gjensidig avhengig av hverandre. Dette blir særlig viktig i de tilfellene det er en opphopning av levekårsproblemer, slik bydel Sagene opplever i områdene med mange kommunale boliger.

Dette er også i aller høyeste grad relevant i forhold til metodeutvikling i sammenheng med de tiltakene som er utviklet inn under Handlingsprogrammet. Utviklingen av metoder basert på ett tett samarbeid mellom beboere, brukerorganisasjoner og gårdeiere står som en svært viktig metodisk gevinst i tilknytning til arbeidet med vanskeligstilte i en bosituasjon og deres levekår. Dette gjelder også de tydelige fortjenestene knyttet til koblingen mellom individuelle tiltak og kollektive tiltak for å bedre levekårene i belastede områder.

6.1.2. Levekårsforbedringer for hvem?

Før vi ser nærmere på hvilke levekårsforbedringer som synes mest uttalt i forhold til bolig og bomiljørettede tiltak og virksomheter i forbindelse med Handlingsprogrammet, vil vi peke på et spesielt forhold som gjør seg gjeldende for samtlige av bydelene. Det gjelder den sterkt økende populariteten knyttet til å bo i disse bydelene. En meget sterk trend går i retning av urbane verdier blant særlig unge voksne. Grünerløkka, Kampen og Vålerenga er blitt svært "trendy" områder i Handlingsprogramsperioden. Dette har gitt en sterk økning i flyttingen samtidig som flyttemønstrene i tilknytning til disse bydelene har endret seg kraftig.

I tillegg er det klare tendenser i retning av at de nye boligområdene i disse bydelene stort sett bygges ut med dyrere boliger enn den tidligere bebyggelsen. Dette kunne være gunstig i forhold til å få flere barnefamilier til å bli boende i bydelen eller flytte til bydelene. Erfaringene er imidlertid at det i stedet i stor grad er velstående enslige eller par uten barn som kjøper boligene. Et annet forhold er at det grunnet prisnivået er middelklassen som flytter til bydelene, og slik erstatter tidligere typiske arbeiderklasseområder. Disse gentrifiseringstendensene er tydelige i alle de tre bydelene.

Dette innebærer at de som flytter inn til bydelene representerer andre befolkningsgrupper enn de som allerede bor eller tidligere bodde i bydelene. Måler vi levekårsforbedringer som

høyere score på levekårsstatistikken alene, vil denne trenden i sterk grad kunne slå ut og det uten at det forteller noe vedrørende levekårsforbedringer blant de som opprinnelig bodde i bydelene. Dette i seg selv er et sterkt argument for å dempe ned betoningen av ren levekårsstatistikk som dokumentasjonsgrunnlag i forhold til levekårsutviklingen i de tre bydelene.

Et poeng må være at levekårsforbedringene som skal dokumenteres i perioden for Handlingsprogrammet både må kunne tilbakeføres til de som bodde i bydelene opprinnelig og selvfølgelig til de som flytter til bydelene. Et mål må imidlertid være å gjøre levekårene bedre for de som allerede bor i bydelene, og ikke alene for de som trekkes til bydelene. Økt status for boområdene og økende popularitet blant unge ressurssterke mennesker bidrar for øvrig på mange måter til å bedre levekårene og bomiljøet i forhold til de som bodde i bydelene opprinnelig.

6.2. Levekårsforbedringer under Handlingsprogrammet

Vi har gjennom evalueringen og drøftingen av de ulike tiltak og virksomheter på Handlingsprogrammets område søkt å få frem de fortjenester og gode resultater virksomhetene har bidratt til. I et levekårsperspektiv må vi imidlertid spørre hvordan dette har bidratt til å bedre levekårene samlet i bydelene?

Levekårenes fire dimensjoner:

Innledningsvis definerte vi fire dimensjoner ved levekår:

- Ressursstandpunktet
- Behovsstandpunktet
- Opplevelsesstandpunktet
- Levekår ut fra en handlingsdimensjon.

Utfordringen så blir hvordan vi i forhold til disse dimensjonene kan se forbedringer i de tre bydelene som følge av tiltak og virksomheter under Handlingsprogrammet?

6.2.1. Levekårsforbedringer i forhold til et ressursstandpunkt

På hvilken måte har Handlingsprogrammet bidratt til tiltak som har forbedret fordelingen av de materielle ressursene i de tre bydelene?

Dette spørsmålet kan vi nærme oss fra minst to ulike posisjoner. For det første kan vi spørre hvorvidt det i tiden for Handlingsprogrammet har vært noen utvikling i levekårene i form av endringer i levekårsstatistikken for de tre bydelene? For det andre kan vi mer kvalitativt vurdere hvorvidt Handlingsprogrammet har bidratt til levekårsforbedringer i form av å heve befolkningens boligstandard og individuelle boforhold.

Bedrede levekår i bydelene målt i levekårsstatistikken

Statistisk har det vært en klar forbedring i levekårene i de tre bydelene fra 1997 til 2003. Hvert år publiserer Helse- og sosialdirektoratet en indeks for levekårsproblemer i samarbeid med SSB. Denne indeksen legger til grunn faktorer som sosialhjelp, dødelighet, antall med overgangsstønad, uføretrygd, attføringspenger, vold, arbeidsledighet og utdanning. Beregningene legger til grunn den gamle bydelsinndelingen når de i rapporten fra 2004

sammenlikner situasjonen i 2004 med situasjonen i 1999. For denne perioden viser bydelen Grünerløkka den klart beste forbedringen av alle Oslos bydeler, fra 9.0 i 1999 til 7.3 i 2004 (1 er beste score og 10 er dårligst). I bydelen Sagene er forbedringene på 1.1 i samme tidsrom og i bydelen Gamle Oslo 0.6. Dette viser at det målt kvantitativt i ulike levekårsindikatorer har funnet sted en klar bedring av levekårene i perioden i disse bydelene.

Dette kommer også til uttrykk i enkeltindikatorer. En sentral levekårsindikator er utdanning. I 1997 hadde 25.8 prosent av innbyggerne i bydelen Grünerløkka kun grunnskole. I 2004 var andelen på 15.2 prosent. Andelen med høyskole- og universitetsutdannelse hadde økt fra 28.2 prosent til 41.9 prosent.

Men selv om bydelenes attraktivitet har blitt styrket betraktelig som følge av blant annet en økende interesse for å bo urbant, preges den demografiske profilen stadig av forhold som lav utdanning, lav inntekt, høy andel sosialhjelpsmottakere, høy dødelighet samt høy arbeidsledighet. Samtidig har det i bydelene skjedd en tydelig forskyvning i bydelenes sammensetning aldersmessig, med en overvekt i dag av yngre innbyggere mot eldre tidligere. Dette kan antas å ha sammenheng med de nye trendene i retning av urbane livsstiler som ført og fremst gjøres gjeldende for yngre voksne.

Som nevnt må en imidlertid være litt forsiktig med å tillegge denne utviklingen de tiltak og virksomheter som er finansiert innenfor Handlingsprogrammet. I samme periode har det skjedd endringer i flyttmønstrene som i stor grad vil ha betydning for denne utviklingen i levekårsindikatorene. Imidlertid er det rimelig å anta at forbedringer i bolig og bomiljøsituasjonen i disse tre bydelene som følge av Handlingsprogrammet, bidrar sterkt til å gjøre bydelene mer attraktive for andre befolkningsgrupper enn de som tradisjonelt har bodd her. Slik vil Handlingsprogrammet kunne sies å bidra indirekte til høyere score på levekårsindikatorene, som igjen bidrar til et bedre og tryggere bomiljø i bydelene.

Bedrede levekår i bydelene målt i boligstandard og bedrede individuelle boforhold

Boligstandarden, eller de individuelle boforholdene vil her bli sett i et mer materielt perspektiv, ikke så mye relatert til den enkeltes bomuligheter. Dette blir i særlig grad et spørsmål om målet om flere familieboliger, ny boligutbygging og forbedringer i utleiemassen. Også de stedsspesifikke tiltak i forhold til å styrke utsatte bomiljøer og det sosiale arbeidet overfor enkelthusstander er relevant her.

Som vi har sett ovenfor under avsnitt 3.2 har det både funnet sted en etter hvert omfattende boligbygging i bydelene, samtidig som det er lagt til rette for at utsatte grupper skal få en bolig. Det siste i form av å bygge om eller nybygge boliger for psykisk vanskeligstilte, bostedsløse, rusmisbrukere og generelt vanskeligstilte og da spesielt barnefamilier. Også arbeidet med boligkooordinering i bydel Gamle Oslo må ses i denne sammenheng. Her er det etablert et eget boligprogram for å øke andelen store leiligheter i bydelen, samt formidle boliger til de som har behov.

Hvorvidt det er barnefamilier som har kjøpt boligene er imidlertid et annet spørsmål. Og mye tyder på at det heller er kjøpesterke uten barn som har kjøpt de nybygde større boligene. Uansett har imidlertid bydelene klart å bedre sin boligstandard i perioden fra 1997 til 2003. Dette fører over til den andre dimensjonen vi har definert som viktig i forhold til levekår, forbedringer i forhold til behovssituasjonen.

6.2.2. Levekårsforbedringer i forhold til et behovsstandpunkt

Dette bygger på en oppfatning av levekår som bestemt ut fra hvorvidt grunnleggende behov er tilfredstilt. Generelt vil behov for bolig og boligrelaterte tjenester variere med tid og sted. Noen vil oppnå store forbedringer med relativt små tiltak, som for eksempel heis i bygg med mange eldre, mens andre vil oppnå små forbedringer med store tiltak, som for eksempel kan være tilfelle ved egne boliger for rusmisbrukere.

I forhold til tiltak finansiert i tilknytning til Handlingsprogrammet er det særlig i forhold til målet om å styrke utsatte bomiljøer i indre øst og i noen grad målet om å styrke det sosiale arbeidet overfor enkelthusstander bydelene har prioritert tiltak i forhold til den enkeltes behovssituasjon. Dette forutsetter imidlertid en viss materiell standard, som ble drøftet i avsnittet over i forhold til ressursdimensjonen ved levekårene.

Alle tre bydelene har prioritert ulike former for booppfølgingsprosjekter. Disse har både hatt et individuelt og et kollektivt aspekt, men felles er at de har hatt til hensikt å gi enkeltpersoner eller grupper oppfølging etter behov i bosituasjonen.

Booppfølging av enkeltindivider har skjedd i den enkelte boligen mens kollektiv booppfølging har vært knyttet til forhold som konfliktmegling og rydding av gårdsrom med videre. Begge forhold er av til dels stor betydning for den enkeltes muligheter for å bo selvstendig, eller som i tilfelle med den kollektive booppfølgingen, muligheter for å fungere som et boligfellesskap. Tiltak som hospitsprosjektet, boligkoordinator samt boenheter for utvalgte grupper vanskeligstilte er viktig i et behovsperspektiv på levekår. Dette er tiltak som grunnleggende bidrar til å skaffe mennesker bolig og er slik et levekårsforbedrende tiltak i forhold til deres behovssituasjon.

Bydelene har med stor suksess kombinert individuell booppfølging og bomiljøarbeid i ulike varianter. Bydel Sagene har således valgt å videreføre sitt Nærmiljøprosjekt gjennom opprettelsen av Bomiljøtjenesten.

6.2.3. Levekårsforbedringer i forhold til et opplevelsesstandpunkt

I hvilken grad har så tiltak i Handlingsprogrammet fremmet levekårene i de tre bydelene ved å gi befolkningen bedre opplevelse av egen situasjon? Til grunn for dette ligger en betraktning om levekår som tar utgangspunkt i at velferd og levekår påvirkes av folks opplevelse av egen situasjon. Velferd er ikke noe som fastlegges objektivt og som kan karakteriseres nøytralt. Dette går i særlig grad på befolkningens opplevelse av sine omgivelser. I forhold til bosituasjonen og bomiljøet kan vi særlig skille mellom fire forhold som vil kunne antas å påvirke dette:

1. Beboernes opplevelse av andre beboere i egen gård; er de til sjenanse, fører de til utrygghet, belastning, med videre.
2. Beboernes opplevelse av andre beboere i eget nabolag.
3. Beboernes opplevelse av sine fysiske omgivelser i egen gård; er det rotete, skittent, med videre.
4. Beboernes opplevelse av sine fysiske omgivelser i eget nabolag.

I forhold til kategori 1 og 2 kan levekårsforbedringer i forhold til behovssituasjonen, med individuell booppfølging antas å ha gitt flere klare forbedringer. Det samme gjelder de

forbedringer i levestandarden som har sammenheng med flytteprosessene. Høyere levekår blant naboene må antas å forbedre den enkeltes opplevelse av sine naboer.

Når det gjelder det fysiske miljøet både i enkeltgårder, for eksempel ved gårdsromsutbedringer, og i bydelene som sådan, ved fjerning av søppel etc, har det i samtlige bydeler vært et betydelig arbeid med å heve standarden på det fysiske miljøet. I alle bydelene har dette bidratt til et bedre utemiljø.

6.2.4. Handlingsperspektiv ved levekår

Levekår handler ikke alene om materielle goder eller den enkeltes opplevelse av disse, men også om den enkeltes opplevelse av å skape og påvirke egne levekår gjennom samhandling med andre. Gjennom brukermedvirkning kan den enkelte beboer bidra til selv å gjøre en innsats for å bedre sine egne levekår. I forhold til tiltak vi har drøftet ovenfor har beboermedvirkning og dugnad vært del av organisasjonsmodellen både i forhold til rent fysisk å utbedre gårdsrom og rydde i nærmiljøet, men også i forhold til konfliktdempende tiltak. Særlig Bomiljøprosjektet i Gamle Oslo og Nærmiljøprosjektet på Sagene har rettet seg mot kollektive kvaliteter ved bomiljøet som beboermedvirkning, dugnader med videre. I Gamle Oslo har satsingen på lokale beboerforeninger og deres virksomhet knyttet til dugnader, beboerarrangementer, nettverksarbeid med videre vært tiltak som kan antas å bidra til at levekår bedres gjennom egen handling for den som deltar. Dette gjelder også områdesatsinger som Dælenenga prosjektet i bydelen Grünerløkka. Resultatene har imidlertid vært noe varierende og særlig Dælenenga prosjektet har vist seg vanskelig i forhold til å bedre miljøet.

6.2.5. Oppsummerende om levekårsforbedringer av tiltak og virksomheter i forbindelse med bolig og bomiljøsatsinger i forhold til Handlingsprogrammet

Som drøftet her har tiltak og virksomheter i tilknytning til Handlingsprogrammet hatt gunstige effekter i forhold til levekårene både i forhold til de materielle ressursene, beboernes behov, beboernes opplevelse av sine egne levekår og i forhold til egen handling og deltakelse. Særlig i forhold til behov for oppfølging har det vært en betydelig innsats. Dette gjelder også i forhold til å gi beboerne en bedre opplevelse av sitt nærmiljø. I forhold til de materielle ressursene er det vanskeligere å styre utviklingen. Som nevnt tidligere er mange faktorer virksomme i forhold til det å skaffe boliger. Bydelene har imidlertid lyktes med å skaffe bolig til enkelte grupper av vanskeligstilte og flere er på vei. Familieboliger er imidlertid vanskeligere å oppnå, og i allefall å sikre seg at familier flytter inn i de egnede boligene.

Interessant nok er også levekårsforbedringene gjennom handling ivaretatt på en god og til dels vellykket måte. I forhold til denne evalueringen av levekårsforbedringer er det viktig å merke at de i hovedsak tar utgangspunkt betraktninger som kommer frem i bydelenes egnevalueringer. En beboerundersøkelse ville muligens gitt andre vurderinger.

7. Bolig og bomiljøforbedringer i bydelen Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo.

Samlet om Handlingsprogrammets effekt

Vi har i denne evalueringen pekt på en rekke positive forhold som har skjedd innenfor bolig og bomiljøsituasjonen i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo i tiden for Handlingsprogrammet, det vil si fra 1997 til 2003. I dette avslutningskapitlet skal vi kort oppsummere dette ved hjelp av utvalgte kvantitative data, og kort drøfte i hvilken grad den positive utviklingen er Handlingsprogrammets fortjeneste alene eller hvorvidt andre forhold også har stimulert den gode utviklingen. I dette vil vi også ta med spørsmålet om i hvilken grad det har vært forhold som har hindret eller representert ulemper for det arbeidet Handlingsprogrammet opprinnelig var ment å fremme.

7.1. Endringer i levekår og boligsituasjonen i et kvantitativt perspektiv

Vi så i kapittel 2 på kjennetegn ved befolkningen i de tre bydelene i et sosialt levekårsperspektiv samtidig som vi også ga noen karakteristikk av boligsituasjonen. Betimelig nå er derfor å spørre om det i perioden fra 1997 til 2003 har skjedd noen endringer i forhold til dette? Dette vil vi kort drøfte med noen tall her. Da statistikkgrunnlaget varierer litt fra beskrivelsen i kapittel 2, vil tallene vi presenterer bli noe annerledes. Særlig gjelder dette i forhold til boligsituasjonen, som vi her baserer på sikrere tall fra Folke- og boligtellings i 2001. Selv om denne ikke går helt frem til tiden for Handlingsprogrammets slutt, antar vi å kunne lese en tendens ut fra eventuelle endringer fra 1995 til 2001. Et viktig forhold til er at tallene fra Folke- og boligtellings i 2001 er langt sikrere enn tallene fra Boforholdsundersøkelsen fra 1995, som var en utvalgsundersøkelse.

7.1.1. Endringer i sosiale levekår i de tre bydelene

Som vi så i kapittel 2 var bydelene relativt utsatt sosialt sammenliknet med gjennomsnittet for Oslo som helhet. Dette gjaldt blant annet i forhold til andelen som var berørt av sosialhjelp. I tabell 7.1 ser vi at denne andelen har gått ned i samtlige bydeler fra 1997 til 2003.

Tabellen viser andelen av befolkningen som er berørt av sosialhjelp samt hjelpens gjennomsnittlige lengde i bydelene Sagene, Grünerløkka, Gamle Oslo samt Oslo som helhet i 1997 og 2003.

Tabell 7.1. Andel av befolkningen som er berørt av sosialhjelp samt hjelpens gjennomsnittlige lengde i bydelene Sagene, Grünerløkka, Gamle Oslo samt Oslo som helhet i 1997 og 2003. Prosent.

	Andel av befolkningen som er berørt av sosialhjelp.		Hjelpens gjennomsnittlige lengde, måneder.	
	1997	2003	1997	2003
Sagene	12	11	6	5
Grünerløkka	18	11	6	6

Gamle Oslo	23	20	6	6
Oslo kommune	8	7	6	5

Kilde: Statistisk årbok for Oslo 2002.

Som vi ser har reduksjonen i andelen som er berørt av sosialhjelp fra 1997 til 2003 vært klarest i bydel Grünerløkka. I denne bydelen var 18 prosent berørt av sosialhjelpen i 1997 mot 11 i 2003. Også i bydelene Sagene og Gamle Oslo har det vært tydelige reduksjoner, om enn ikke så klare som i bydel Grünerløkka.

Også i hjelpens lengde har det vært klare reduksjoner i samtlige bydeler fra 1997 til 2003. Utviklingen her er imidlertid ikke så tydelig som for andelen som er berørt av sosialhjelp.

Ser vi på befolkningens sammensetning for øvrig kan vi se i hvilken grad det i tiden fra 1997 til 2003 har vært endringer i befolkningen gjennomsnittlige utdanning. Dette går frem av neste tabell. Den viser andelen i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet i befolkningen 16 år eller eldre som pr 1.1. 1998 og 1.10 2000 som hadde henholdsvis grunnskole, videregående skole eller universitets eller høyskolenivå som høyeste fullførte utdanning.

Tabell 7.2. Andelene i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet i befolkningen 16 år eller eldre som pr 1.1. 1998 og 1.10 2000 som hadde henholdsvis grunnskole, videregående skole eller universitets eller høyskolenivå som høyeste fullførte utdanning. Prosent.

	Grunnskolenivå		Videregående skoles nivå		Universitets høyskolenivå		Totalt
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	
Sagene	27	20	40	40	33	41	100
Grünerløkka	23	17	45	43	33	39	100
Gamle Oslo	25	20	48	46	27	34	100
Oslo	19	16	47	48	34	36	100

Kilde: Statistisk årbok for Oslo, 1998 og 2002.

På tross av at det ikke dreier seg om store spennet i tid, ser vi at det skjer visse interessante endringer i utdanningsnivået i bydelene. I samtlige bydeler er det en klar og entydig tendens til at andelen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning går ned fra 1998 til 2000, mens andelen med universitets og eller høyskoleutdanning går like entydig opp. De samme tendenser er også tilfelle i Oslo by som helhet, men ikke så store som i disse tre bydelene.

Dette kan indikere at det er en gentrifiseringstendens gjeldende, der bydelenes opprinnelige arbeiderklassebefolkning byttes ut med en mer utdannet middelklasse. Dette vil også kunne påvirke andelen som berøres av sosialhjelp. Som vi også har sett har det vært en entydig tendens til at personer som har fått etableringslån i disse bydelene har flyttet ut. Disse har heller bosatt seg i ytre by hvor det er rimeligere boliger tilgjengelig (Barlindhaug og Dyb 2003). Dette støtter opp under dette tallmaterialet i retning av en utskiftning av befolkningen i de tre bydelene.

7.1.2. Endringer i boligmassen og boligstandard i de tre bydelene

Spørsmålet er da om det i tiden for Handlingsprogrammet samtidig har funnet sted endringer i boligmassen? Som vi så i kapittel 4 har det vært en sterk boligutbygging i bydelene, og særlig

i bydel Sagene. Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er om det har vært en endring i standardsdimensjoner som størrelse og bad/wc i boligene eller endringer i eie/leieforholdet.

Ser vi først på endringer i størrelse gjengir tabell 7.3 en oversikt over antall rom i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet fordelt andelsvis pr 1.11 1997 og 2001.

Tabell 7.3. Antall rom i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet fordelt andelsvis pr 1.11 1997 og 2001. Prosent.

	1 rom		2 rom		3 rom		4 rom eller mer		Totalt
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	
Sagene	26	24	44	40	23	25	6	11	100
Grünerløkka	20	19	44	39	28	29	8	14	100
Gamle Oslo	26	17	44	40	29	29	10	14	100
Oslo totalt	16	12	24	24	28	27	31	37	100

Kilde: Oslostatistikk, notat 2/1998 og Folke- og boligtellingsen 2001.

Som vi ser av tabellen har det i de fire årene tabellen dekker skjedd en markert økning i andelen boliger med 4 rom eller mer i samtlige bydeler. Dette gjelder også i byen som helhet. Ser vi på andelen mindre boliger har endringene vært mindre fra 1997 til 2001 i de tre bydelene. Bydelene Sagene og Grünerløkka imidlertid en moderat nedgang. I bydel Gamle Oslo har det faktisk vært en økning i andelen boliger med ett rom fra 1997 til 2001. I byen som helhet har det imidlertid vært en nedgang på 4 prosentpoeng i tiden fra 1997 til 2001 i andelen boliger med ett rom.

I tallene vi presenterte foran i kapittel 2, som var far Boforholdsudnersøkelsen i 1995, skilte vi ikke mellom eie og leie. Dette gjøres imidlertid i Folke- og boligtellingsen fra 2001. I tabell 7.4 tar vi derfor med tall som skiller på eie og leie og ulike former for leieforhold. Nærmere bestemt viser tabellen andelen i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet som enten eier sin bolig selv, eier gjennom borettslag, leier av privatpersoner, boligselskap, kommunen, tjenestebolig eller leier på andre vilkår i 2001

Tabell 7.4. Andelen i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet som enten eier sin bolig selv, eier gjennom borettslag, leier av privatpersoner, boligselskap, kommunen, tjenestebolig eller leier på andre vilkår i 2001. Prosent.

	Selveier 1)	Eier bo.lag 2)	Leier privat 3)	Leier bol.selsk. 4)	Leier kom. 5)	Leier tj.bol. 6)	Leier annet 7)	Sum
Sagene	13	46	12	9	16	2	3	100
Grünerløkka	19	33	21	13	9	1	4	100
Gamle Oslo	21	33	19	9	13	2	4	100
Oslo	36	35	14	6	5	2	3	100

Kilde: Folke- og boligtellingsen 2001.

- 1) Selveier alene eller gjennom sameie.
- 2) Eier gjennom borettslag.
- 3) Leier av privatperson.
- 4) Leier av boligselskap.

- 5) Leier av kommunen.
- 6) Leier tjenestebolig.
- 7) Leier på andre vilkår.

Denne tabellen kan oppsummeres i en egen oversikt som viser forholdet eie leie i de tre bydelene. Her er tall fra 1995 tatt med.

Tabell 7.5. Sammenligning av andel i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet som eier eller leier egen bolig. 1995 og 2001. Prosent.

	Eier		Leier	
	1995	2001 1)	1995	2001 2)
Sagene	66	59	33	41
Grünerløkka	52	42	48	58
Gamle Oslo	57	54	43	56
Oslo	74	71	26	30

Kilde: Boforholdsundersøkelsen 1995, SSB /Byggforsk og Folke- og boligtellingsen 2001.

- 1) Kategori 1) og 2) for tallene fra 2001 i tabell 7.4
- 2) Kategori 3) til og med 7) for tallene fra 2001 i tabell 7.4

Som tabellen viser har det vært en klar nedgang i eieandelen i perioden. Dette gjelder både i de enkelte bydelene, men også i Oslo som helhet. Veksten i leieandelen har vært særlig høy i bydel Gamle Oslo. Et forbehold her må tas til de usikre tallene fra Boforholdsundersøkelsen i 1995.

I tabell 7.4 ser vi dessuten at andelen som leier av kommunen er særlig høy i bydel Sagene i 2001. 16 prosent av de som leier, leier av kommunen i bydel Sagene. I bydel Grünerløkka er andelen på 9 prosent. I samtlige av bydelene ligger andelen kommunale leietakere godt over gjennomsnittet for byen som helhet, som i 2001 er på 5 prosent.

I forhold til standard ser vi for øvrig at andelen som både har bad og wc ligger høyere i 2001 enn i 1997. Dette går frem ved å sammenlikne tabell 7.6 nedenfor med tabell 2.6 i kapittel 2¹. Tabell 7.6 viser andel boliger i bydelen Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet som har bad og wc, har enten bad eller wc eller som verken har bad eller wc i 2001.

¹ Tabell 2.6 fra kapittel 2.

Andel boliger i bydelen Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet som er uten bad og uten wc pr 1.1. 1997. Prosent.

	Boliger uten bad	Boliger uten wc	Totalt
Sagene	9	6	100
Grünerløkka	6	6	100
Gamle Oslo	8	8	100

Kilde: Oslostatistikken notat 2/1998.

Tabell 7.6. Andel boliger i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo samt Oslo som helhet som har bad og wc, har enten bad eller wc eller som verken har bad eller wc i 2001. Prosent.

	Har bad og wc	Har enten bad eller wc	Har verken bad eller wc	Totalt
Sagene	91	6.	3	100
Grünerløkka	92	6.	2	100
Gamle Oslo	91	7	2	100
Oslo	95	4	1	100

Kilde: Folke- og boligtellingsen 2001.

Tabellen viser at det er flere boliger som er uten bad og wc i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo, enn i hele Oslo. Forskjellene er imidlertid mindre mellom indre øst bydelene og Oslo som helhet etter byfornyelsen. Ut over dette er det også små variasjoner bydelene imellom, selv om bydelene Sagene og Gamle Oslo ligger noe lavere enn bydelen Grünerløkka.

7.1.3. Endringer i levekår og boligforhold i Handlingsprogramsperioden. En oppsummering

Selv om data og årstall kan variere litt når vi skal vurdere endringer i løpet av Handlingsplansperioden, viser de data vi her har vist til at det har vært klare forbedringer både i forhold til befolkningens sosiale levekår, målt i endringer i andelen berørt av sosialhjelp og utdanningsnivå, samt i boligenes størrelse og standard i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo. Færre i bydelene er berørt av sosialhjelp og utdanningsnivået er høyere. Likeledes er boligene i bydelene større og har bedre standard.

Henter vi frem de vurderingene av levekårsforbedringer som vi drøftet i kapittel 6, viser dette at det i perioden klart har funnet sted en forbedring i bydelene, som både lar seg vise kvalitativt og kvantitativt.

7.2. Betingelser for bedring i levekår relatert til bolig og bomiljøet

I hvilken grad kan så denne positive utviklingen sies å være Handlingsprogrammets fortjeneste alene eller har også andre forhold eller betingelser vært til stede og stimulert den gode utviklingen.

7.2.1. Forbedringer i bolig og bomiljøet i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo som kan relateres til Handlingsprogrammet.

Slike det kommer frem i egenevalueringssrapportene fra alle tre bydelene har det har vært en god og positiv levekårsutvikling i forhold til alle de fire delmålene som berører bolig og bomiljø. Dette gjelder både i forhold til å:

- **Styrke de utsatte bomiljøene**, hvor det oppleves positive resultater både av individuell og mer kollektiv booppfølging/bomiljøetsatsing.

- **Tilrettelegge for flere familieboliger, ny boligutvikling og forbedringer i utleiemassen.** Selv om mange forhold er utenfor bydelens egenkontroll på dette området, ser vi at det i dag er bygd flere større boliger og det tas i større grad hensyn til dette når boliger bygges. På tross av dette ser vi på den annen side at det fortsatt er en høy andel ett roms boliger i de tre bydelene.
- **Styrke det sosiale arbeidet overfor enkelthusstander**, noe som særlig har sammenheng med styrket nærmiljøsatsing gjennom Nærmiljøprosjekt og Hospitsprosjekt. En bedre koordinering via boligkonsulenter må også tas med her.
- **Bidra til en mer positiv miljøutvikling i området**, noe som kan tilskrives mangfoldige miljø og oppryddingstiltak i bydelene.

Dette er som vi har sett blant annet i kapittel 3, arbeid som svært langt på vei er Handlingsprogrammets fortjeneste. Når det er sagt har det også vært andre forhold som har virket gunstig inn på deler av utviklingen.

7.2.2. Forbedringer i bolig og bomiljøet i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo som kan relateres til forhold utenfor Handlingsprogrammet.

Fokuset på boligmarkedet og boliger for vanskeligstilte kom med stor styrke noe utover i Handlingsprogramsperioden. Med Boligmeldingen fra 2002 (NOU 2002) kom bolig for vanskeligstilte med tyngde på den politiske agendaen. Fokuset på vanskeligstilte på boligmarkedet ble styrket i den oppfølgende stortingsmeldingen "om boligpolitikken" som kom i 2003-2004 (St.meld.nr 23 2003-2004). Dette var viktig i forhold til å presisere mål og strategier både i forhold til boligetablering for vanskeligstilte, bostedsløshet, utkastelser, etniske minoriteter, psykisk vanskeligstilte og andre. Dette vil også være retningsgivende for det arbeidet en gjør i forhold til arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslos indre øst.

Boligmeldingen kom imidlertid etter en tid hvor bolig mer og mer hadde kommet på den politiske dagsorden. Dette har igjen fått stor betydning for de tiltak som vi ser supplerte Handlingsprogrammet i forhold til innsats på området bolig og bomiljø i indre Oslo øst.

Bred oppmerksomhet rundt spørsmålet om boforhold på hospits

Fra politisk hold har betingelsene rundt det å bo på hospits fått stor oppmerksomhet mot slutten av 1990 tallet. Dette hadde sitt opphav blant annet i store negative mediaoppslag. Oslo kommune satte seg som mål at ingen skulle bo på hospits. I denne sammenheng ble det også arbeidet frem visse kvalitetskrav som skulle være tilfredstilt for at kommunen skulle inngå avtale med et hospits. Dette var et av de få konkrete tiltakene i denne sammenhengen. Utover dette førte fokuset sentralt i kommunen til at det også lokalt i sosialtjenesten rundt om i bydelene ble økt oppmerksomhet knyttet til det å bo på hospits. En jobbet i større grad frem til andre løsninger. Se ellers rapporten "Barnefamilier. Fra hospits til varig bosetting." (Holm og Yttri 2002).

Oslo kommune har også i Byrådssak 1556/03 gått inn for at alle vanskeligstilte skal få tildelt bolig. Dette har fungert som en retningslinje for bydelens arbeid.

Bred oppmerksomhet rundt spørsmålet om bostedsløshet – Bostedsløshetsprosjektet i Husbanken

Spørsmålet om bostedsløshet kom også mer og mer frem som et aktuelt og prioritert område mot slutten av 1990-tallet. I "Utjamningsmeldinga" fra Sosial- og helsedepartementet i 1999 ble kampen mot bostedsløshet et prioritert mål. Oslo kommune kom også med i "Prosjekt bostedløse", hvor midler ble overført til storbykommunene for at de skulle bli økonomisk i stand til å etablere tiltak mot bostedsløshet.

Målet om økt selvhjulpenhet i forhold til sosialhjelp

I perioden har det også vært en økt fokusering rundt spørsmålet om selvhjulpenhet blant vanskeligstilte i forhold til sosialhjelp. Kommunene har hatt en selvhjelpsstrategi overfor sosialklientene for å få de mer selvstendige. Dette har vært foranlediget av at staten nå ikke lengre refunderer utgifter kommunene har til sosialhjelp. Sosialkontorene har derfor i økende grad fokusert på spørsmålet om å etablere selvhjulpenhet blant særlig langvarige mottakere av sosialhjelp. Flere har kommet i arbeid i bydelene og andelen som er berørt av sosialhjelp i bydelene er redusert.

Etableringslånsordning mer benyttet Oslo

Kommunal og regionaldepartementet sier i sitt tildelingsbrev til Husbanken for 2001 at regjeringens mål er å øke nivået på antall tildelte etableringslån med 50 prosent fra nivået de siste årene. Økningen i lånerammen har også gitt rom for en slik satsing (Husbanken 2001 og Barlindhaug og Dyb 2003). Blant annet ble det i større grad tatt hensyn til forskjeller i pris når budsjettrammene for kommuner ble gitt. Dette ble fulgt opp av Oslo kommune og det var en klar økning i bruken av etableringslån i Oslo fra 2000 til 2001 (Barlindhaug og Dyb 2003). Dette ble gjort mulig ved at staten ved Husbanken stilte tilstrekkelig med midler til disposisjon. Baksiden av denne medaljen kan være at etableringslånene vil ha en prisdrivende effekt. Dette drøftes i Barlindhaug og Dyb (2003).

Økt vekt på urbanitet som en positiv verdi

Bomiljøene har tjent positivt på at urbanitet i perioden har stått stadig sterkere blant unge på boligmarkedet. Det er blitt trendy å bo i indre Oslo øst. Unge og velutdannede vil gjerne bo sentralt og det moderne levesettet med mer byliv og uteliv bidrar til mer kjøpekraft i områdene. Unge betyr ofte kjøpestyrke og butikker, kafeer og andre virksomheter som følger med den nye livsstilen som i stor grad har påvirket Grünerløkka, men også i de andre delene av indre by øst etter hvert.

Som vi kan se har det således vært en rekke tiltak og agendaer virksomme som har fungert som parallelle prosjekter eller prioriteringer i forhold til Handlingsprogrammet. Disse har også hatt innvirkning på boligkvalitetene i indre Oslo øst. Det er grunn til å tro at dette har virket positivt inn på spørsmålet om både bosetting av vanskeligstilte og bedring av levekår for lavtlønnede.

7.3. Ugunstige forhold i forhold til å bedre levekår i forhold til bolig og bomiljø

På tross av den gunstige utviklingen for bomiljøet i de tre bydelene har bydelene også i tiden stått overfor mange utfordringer som har redusert mulighetene for å oppnå målsettingene i Handlingsprogrammet. Vi har vært inne på forhold knyttet til hvert enkelt målområde

tidligere, i kapittel 3. Dette har i hovedsak vært knyttet til at problemstrukturen i et miljø har vært for tunge til å endres. Dette gjelder for eksempel i Dælenengaprojektet. I samme retning trekker flytting, og tendensen til at etter hvert som vanskeligstilte blir hjulpet så flytter de ut og nye med kanskje enda tyngre problemer kommer inn. Også dette har vært mye av grunnen til at Dælenenga har vært et for utfordrende område å arbeide med innenfor Handlingsprogrammets varighet.

Utover dette har det også i perioden vært et par reformer som har gjort blant annet bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet vanskeligere. Viktigst her er innføring av gjengs leie på kommunale boliger. Ved å innføre markedsleie på kommunale boliger har det både blitt vanskeligere å bosette personer i kommunale boliger og flere har valgt å flytte ut. Boligene er blitt for dyre.

På den andre siden har den kommunale bostøtteordningen tatt av noe av de økonomiske vanskene dette har ført til for beboerne i de kommunale boligene. Dette har motvirket noe av den uheldige effekt dette har hatt for utgifter til husleie blant leietakerne.

Videre har vi også sett at i forhold til å øke antallet større og mer egnede familieboliger i bydelene, har en i stor grad vært prisgitt hva markedsaktørene oppfatter som lønnsomme investeringer. Dette er ikke nødvendigvis i samsvar med bydelens vurderinger. Bydelene har generelt liten innflytelse i forhold til å påvirke handlingsgrunnlaget for private investorer. En annen ting er at i den grad det har blitt bygget store boliger i bydelene, har disse ikke blitt kjøpt opp av barnefamilier, men andre som tiltrekkes av store, funksjonelle boliger i et urbant miljø.

7.4. Veien videre. Hva har vi lært av Handlingsprogrammet?

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. Handlingsprogrammet har både bidratt til inspirasjon rundt bolig og bomiljø lokalt og gitt konkrete muligheter lokalt utover mer generelle virkemidler på boligområdet. Effektene har blitt hjulpet frem av nye trender blant dagens unge, økt politisk fokus på ulike grupper vanskeligstilte og annet. Dette reduserer imidlertid ikke det gunstige og positive ved den satsingen Oslo kommune og Staten har gjort for å gi bydelene på indre Oslo øst et boligsosialt løft.

Handlingsprogrammet vil leve videre i flere former.

- For det første i form av at prosjekter videreføres i en eller annen versjon, slik Nærmiljøprosjektet på Sagene lever videre i Bomiljøtjenesten.
- For det andre og like viktig, i form av læring og erfaring om metoder og effekter som har avleiret seg i organisasjonen og menneskene som jobber der. Bydelene har valgt til dels svært utfordrende oppgaver og har fått erfare hvilke veivalg som går hvor. Dette er meget verdifull læring.

Mange tiltak trenger imidlertid stadig oppfølging for at effekten av dem skal vedvare. Dette gjelder både i forhold til individuell booppfølging, men også i form av mer kollektive tiltak som bomiljøsatsing med rydding av gårdsrom og søppelrydding. Det er kanskje her den største utfordringen ligger for bydelene i tiden fremover. Med den læring og erfaring bydelene

har høstet i forbindelse med Handlingsprogrammet lover dette godt for et effektivt og målrettet bolig og bomiljøarbeide fremover.

Litteratur

Barlindhaug, Rolf og Dyb, Evelyn (2003) Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus. Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 355.

Bettum, Øystein (2004) Egenevaluering av satsingen på bolig og bomiljøtiltak i bydel Gamle Oslo 1997-2003. Oslo kommune, bydel Gamle Oslo.

Bjørnskau, Torkel (2003) Ny trafikk – nye naboer? Trafikk og segregasjon i Oslo indre øst. Transportøkonomisk institutt, TØI rapport 652/2003.

Brattbakk, Ingar, Jørgensen, Stig og Dale, Britt (1999) Stabilitet eller endring? Levekårsutvikling i Trondheims boområder på 1990 tallet. Geografisk institutt, NTNU, Trondheim.

Djuve, Anne Britt og Fyhn, Anders B. (1999) Levekår for barn og unge i indre by, Oslo. Fafo notat; 1999: 17

Gjestland, Trygve og Moen, Eigil (1988) "East is east, and west is west". Nibr rapport 1988:21.

Hagen, Kåre, Djuve, Anne Britt og Vogt, Pernille (1994) Oslo: en delt by? Fafo rapport

Holm, Arne (2001) Utkastelser. En studie av utkastelser i større norske byer. Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 296.

Holm, Arne og Yttri, Dag (2002) Barnefamilier. Fra hospits til varig bosetting. Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 327.

Husbanken (2001) Sentral virksomhetsplan.

NOU (2002) Boligmarkedene og boligpolitikken. NOU 2002:2.

Oslo kommune (1997) Handlingsprogrammet, Oslo indre øst.

Oslo kommune(2003) Handlingsprogram Oslo indre øst. Prosjektkatalog med årsrapport for 2002.

Sosial og helsedepartementet (1999) Utjamningsmeldinga.

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

St.meld.nr.23 (2003-2004) Om boligpolitikken. Kommunal og regionaldepartementet.

Urstad, Hermund (2004) Handlingsprogrammet Oslo indre øst. Egenevalueringsrapport . Tiltak knyttet til bolig og boforhold. Oslo kommune, Grünerløkka bydel.

Woll, Katrine Mauseth (2004) Boligsosialt arbeid i bydel Sagene 1997-2003.
Handlingsprogrammet for Oslo indre øst. Oslo kommune, bydel Sagene.

Statistikk:

Boforholdsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå og Norges Byggforskningsinstitutt

Folke- og boligtellingen 1990 og 2001

Oslo kommune: Oslostatistikken, Sosioøkonomiske data for bydelene 1996, Notat 2/1998

Oslo kommune: Statistisk årbok for Oslo 1997 til 2004.

