



OSLO SPEILET



Hvordan skal **kollektivtransporten** møte
fremtidens transportbehov i Oslo?

Høy befolkningsvekst fram til 2030
– hvor mange **boliger må bygges**?

Store **inntektsforskjeller** i Oslo

Hvordan dekkes **bydelenes utgiftsbehov**?



Innholdsfortegnelse

Innledning og leder	S . 5
Hvordan skal kollektivtransporten møte fremtidens transportbehov i Oslo?	S . 6
Høy befolkingsvekst fram til 2030 – hvor mange boliger må bygges?	S . 10
Store inntektsforskjeller i Oslo	S . 15
Hvordan dekkes bydelenes utgiftsbehov ?	S . 23



Forsidebilde: Jon-Erik Faksvaag

OSLOSPEILET ble utgitt første gang i 1991, og har siden kommet ut tre til seks ganger årlig. Oslospeilet inneholder artikler om ulike sider ved byens utvikling, særlig innen områdene demografi og sosioøkonomi.

Magasinet utgis av Oslo kommunes utviklings- og kompetanseetat, ved avdeling for statistikk, analyse og datavarehus.

Ansvarlig redaktør: Etatsdirektør Gerd Robsahm Kjørven
Redaktør: Seniorrådgiver Pål Holmen



OSLOSPEILET

Til tross for en raskt voksende befolkning har Oslos biltrafikk flatet ut og er i dag på det samme nivået som i 2004. Samtidig har antall kollektivpassasjerer de senere årene økt markant. Dette henger ikke minst sammen med et økt tilbud på T-banen.

Frem mot 2030 ventes det at Oslos befolkning vil komme til å vokse med så mye som 30 prosent. Dersom denne befolkningsveksten skal kunne skje innen rammene av en bærekraftig utvikling er det nødvendig med en kraftig kapasitetsutvidelse av byens kollektivtilbud.



Trikken er din venn – ikke kræsj med den 

**- Slagord fra et tidligere samarbeidsprosjekt mellom
Trygg Trafikk og Oslotrikken**

Det foreligger flere konkrete planer om en utvidelse av kollektivtilbudet. Planene om utbygging av den såkalte Lørensvingen er et eksempel på dette. Dette er imidlertid selvfølgelig ikke nok. For å møte den fremtidige befolkningsveksten må det store investeringer til. Ruter har selv antydnet et investeringsbehov på 180 milliarder kroner for å møte behovet frem mot 2060 – det er altså liten tvil om at kollektivtrafikken står overfor store utfordringer.



Hvordan skal kollektivtransporten møte fremtidens transportbehov i Oslo?

Dagens kapasitet på vei og bane i rushtiden er ikke tilstrekkelig til å håndtere trafikkveksten som vil følge av den forventede befolkningsøkningen i Oslo. Frem mot 2030 ventes en befolkningsøkning på 30 prosent til Oslo. Hovedstadsområdet er et av de raskest voksende områder i Europa. Kapasiteten må økes, og det er et behov for økte investeringer i transportsystemet både når det gjelder infrastruktur og materiell.

Når det snakkes om kollektivtransport kan ikke Oslo ses isolert – det er nødvendig å se på hele hovedstadsregionen under ett. For at Oslo kommune skal kunne nå sine samferdsels- og miljøpolitiske målsetninger, er det av vesentlig betydning at reisende inn fra Akershus i større grad benytter kollektivtransport. Et viktig virkemiddel i så måte har vært å innføre en enhetlig pris- og sonestruktur i Oslo og Akershus hvor sonegrensene ikke følger fylkesgrensene, antall soner er sterkt redusert og prisstrukturen i de to fylkene nå er identisk.

Kollektivtransporten er et virkemiddel for å gi befolkningen i Oslo transportmuligheter (mobilitet) og for å sikre fremkommelighet og et funksjonelt transportsystem – det er ikke rom for at all motorisert transport i Oslo skal skje med bil. I tillegg er økt andel kollektivtrafikk nødvendig for å sikre god luftkvalitet og for å bidra til lavere klimagassutslipp. Veitrafikken er den største utslippskilden i kommunen.

Denne artikkelen gir en presentasjon av behovene fremover og hvordan disse behovene kan bli møtt.

Fremstillingen er i stor grad basert på Ruters strategiske kollektivtrafikkplan K2012 som ble lagt frem i juni i år. Ruter er Oslo kommunes og Akershus fylkeskommunes kompetanseorgan på kollektivtrafikk. K2012 er et innspill til videre politisk behandling og vurdering inn i prioriteringer i blant annet finansieringspakken Oslopakke 3.

Stadig flere reiser kollektivt

I 2010 ble det foretatt 271 millioner kollektivreiser i Oslo og Akershus, dette innebærer at 55 prosent av alle kollektivreiser i Norge foretas i Osloområdet. Dette kan delvis forklares med at en stor andel av Norges befolkning bor i dette området. Samtidig er kollektivtransportens andel av alle reiser i Oslo på 25 prosent, noe som er vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet på 10 prosent (Tøi 2011). Kollektivtrafikkens andel av motorisert transport i Oslo er økende og utgjorde i 2010 45 prosent av alle motoriserte reiser. Andelen har økt med nesten 10 prosent fra 2006. Etter første halvår 2011 ligger det an til en vekst i år på 6,5 prosent reisende i Oslo sammenliknet med året før. I rushtiden foretas nesten 80 prosent av reisene mot sentrum med kollektivtransport.

Figur 1 viser at befolkningen de senere årene har økt markant. Biltrafikken i Oslo per i dag er på 2004-nivå og har flatet ut, samtidig som at veksten i antall kollektivpassasjerer siden 2007 har økt langt mer enn befolkningsveksten. Dette henger blant annet sammen med at kapasiteten i kollektivtrafikken målt i vognkilometer også har hatt en svært bratt vekst de senere årene. Denne veksten skriver seg blant

annet til at vognparken og følgelig tilbudet på T-banen har økt.

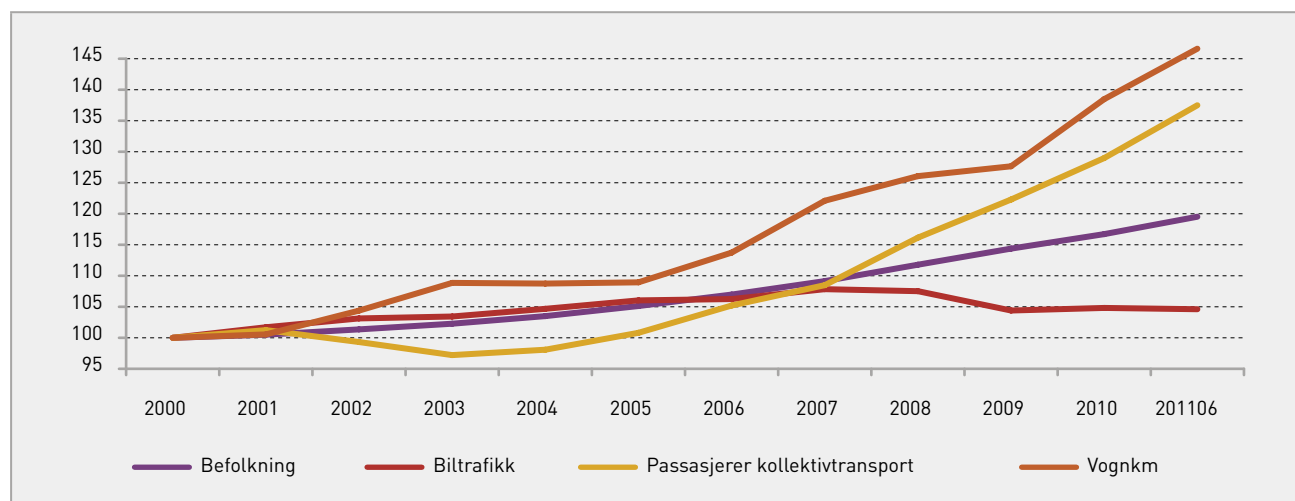
De stadig økende antall kollektivreisene kan forklares både med at flere benytter seg av kollektivtransport istedenfor bil og at den voksende befolkningen gjør at antallet reiser totalt sett øker.

Stort behov for utvidelse av kapasiteten

Skal kollektivtrafikken ta trafikkveksten og dermed øke andelen av motorisert transport kreves det ut fra dagens nivå at veksten i antall kollektivreiser blir omtrent tre ganger så høy som befolkningsveksten, som tilsvarer en vekst på 5 prosent årlig (Ruter 2011). For å gi et bilde på hva en slik vekst innebærer sier Ruter i K2012 at dette betyr at kapasiteten økes med tilsvarende ett seksvogners metro-tog, to trikker, 10 bybusser, 15-20 regionbusser og to doble lokaltogsett per år. Skal kollektivtrafikken ta det vesentlige av veksten i motorisert trafikk, og befolkningsveksten blir så sterk som prognosen tilsier, så gir dette omlag 530 millioner reiser i 2030 og ca 800 millioner reiser i 2060, mot dagens nivå på ca 270 millioner reiser i Oslo og Akershus.

Mulige tiltak for møte det fremtidige kapasitetsbehovet

Det er et overordnet mål fra Oslo kommune å absorbere deler av befolkningsveksten gjennom bygging av flere boliger ved kollektivtrafikkknutepunktene (fortetteting). Dette kommer blant annet frem i Oslo kommunes strategi for flerkjerneutvikling: *Fortetting i knutepunkt som byutviklingsstrategi*. Knute-



Figur 1: Utvikling i transport og befolkning i Oslo 2000-2011. Indeks 2000=100

Kilde: Ruter AS

punkter for banebasert kollektivtrafikk skal danne ryggrad i videreutviklingen av de bymessige sentrene. Fortetting ved knutepunkt bygger opp om kollektivsystemet, og transporttilbudet vil kunne styrkes. En utfordring innen arealplanleggingen er å bygge opp om steder som har et godt kollektivtilbud, eller å styre byutviklingen til steder som kan få et godt kollektivtilbud. Samferdselsbehov er en funksjon av antall innbyggere, men også av utbyggings- og bosettingsmønsteret. I dette bildet er det viktig at Osloområdet ses mer i sammenheng når det gjelder byutvikling og transportutvikling. Derfor er det igangsatt et plansamarbeid mellom Oslo og Akershus som skal munne ut i en felles areal- og transportplan. Her vil tilrettelegging for kollektivbetjening være et viktig element.

I Oslo bygges Bjørvika og Sørenga ut, og det forventes vekst i indre by – Fornebu er under utbygging og vil resultere i en boligby på størrelse med Sandefjord og et tilsvarende antall arbeidsplasser. Videre forventes området Gjersrud/ Stensrud sør i kommunen å bli bygget ut og det er planer om å utvikle flere boligområder i Groruddalen. Dette stiller krav til utvikling av et robust og kapasitetssterkt kollektivtrafikktilbud til disse områdene. Ruter har blant annet anbefalt at det satses på en T-baneløsning til Fornebu via Lysaker og Skøyen som kan knyttes til det resterende T-banenettet på Majorstua.

Disponeringen av gatearealene, særlig i sentrum, men også på hovedinnfartsårene inn til Oslo vil være svært viktig fremover. Skal kollektivtrafikken kunne nå målene om å ta både trafikkveksten og markedsandeler fra biltrafikken så er det nødvendig å sikre fremkommelighet ved å stille til rådighet dedikerte kollektivtraseer. I gatebruksplanen som ble vedtatt høsten 2011 legges det opp til flere kollektivtraseer i Oslo sentrum. Økt fremkommelighet fører til mer effektiv ressursbruk – 20 prosent bedre fremkommelighet fører til 20 prosent lavere kapasitetsbehov fordi personell og vognressurser kan benyttes mer effektivt.

I Oslo er T-banen ryggraden i byens kollektivnett. De siste årenes satsing på T-banen, med utskifting av vognparken og et betydelig utvidet tilbud med hyppigere avganger, vil fortsette med innfasingen av de siste 32 settene med T-banevogner som vil bli levert i løpet av 2013. Dette har gjort tilbudet både mer attraktivt og tilgjengelig. Det viser at kvaliteten på tilbudet er av stor betydning, kanskje særlig når det gjelder å ta markedsandeler fra bilen.



Fremover vil det være behov for ny tunnellokapasitet for å kunne utvide med nye grenbaner og oppnå høyere frekvens. På kort og konkret sikt skal Lørensvingen bygges. Denne strekningen, med stasjon på Løren, vil knytte byutviklingsområdet Lørenbyen til T-banenettet. Lørensvingen vil gjøre det mulig å kjøre tog direkte fra Grorudbanen ut på Ringbanen slik at tog begge veier på Ringen vil ha like lang vei til sentrum og kan frigjøre plass i fellestunnelen. Prosjektet muliggjør dermed en dobling av frekvensen på Østensjøbanen. Lørensvingen er planlagt ferdigstilt i 2015 forutsatt at finansiering kommer på plass. Økt frekvens gir bedre tilbud til byens borgere, samt bedre utnyttelse av materiellet.

Behov for nyinvesteringer

Dersom kollektivtrafikken skal ta veksten fremover må det investeres. Ruter har i K2012 identifisert et reinvesterings- og nyinvesteringsbehov på 180 milliarder kroner for å møte behovet frem mot 2060. Omfanget og de enkelte tiltakene bør nok vurderes og diskuteres nøyere, men behovene vil være formidable. Blant annet er det slik at det økte tilbudet som vi har sett på T-bane og trikk de siste årene fører til en proporsjonal vekst i slitasjen på infrastrukturen. Det er også slik at hvis trikken fortsatt skal ha en sentral rolle i hovedstadens offentlige transporttilbud må vognparken fornyes innen ikke alt for mange år.

I en rapport utformet av Urbanet analyse på oppdrag fra Kommunenes sentralforbund er det gjort en kostnadsberegning av ulike scenarioer for løsninger på reisebehovet til den økende befolkningen i byområder fremover. Rapporten viser at "miljøscenarioet", der all trafikkvekst fordeles på kollektivtransport og sykkel, har om lag halvparten så høye investeringskostnader som det alternativet som legger til grunn at transportbehovet skal løses med å tilrettelegge for bil (Urbanet analyses 2011). En satsing på storstilt utbygging av kollektivtrafikken er dermed en billigere løsning på investeringssiden, men medfører naturligvis også større driftkostnader.

Oppsummering

Det er grunnleggende viktig at det legges til rette for gode kollektivløsninger i Osloområdet. De siste årenes utvikling har vist at det er et stort potensial for økning i kollektivandelen gitt at tilbudet er godt nok. Blir det nok kollektivseter til alle i fremtiden gitt den forventede befolkningsveksten? Skal målsetningen for mobilitet, miljø og fremkommelighet nås må kapasiteten økes i tilsvarende takt. En storstilt

investering og utbygging er alltid et svar på vekstutfordringer, men i tillegg bør det legges vekt på effektiv disponering av eksisterende ressurser. Et plangrep som borger for god kollektivdekning er derfor viktig, det samme er planer som legger til rette for fremkommelighet slik at kollektivtrafikk blir et tidseffektivt fremkomstmiddel. Og sist, men ikke minst, planene må settes ut i live dersom den voksende befolkningen skal få et like godt, eller bedre, transporttilbud enn i dag.

Sikkert er det at en satsing på at kollektivtransporten skal ta det viktigste av trafikkveksten fremover gir lavere investeringskostnader enn om det legges til rette for at personbilen i stor grad skal løse fremtidens mobilitetsbehov i hovedstadsregionen. Behovet for driftstilskudd til kollektivtrafikken vil imidlertid øke i takt med tilbudsutvidelser. Det er med andre ord store og viktige valg og prioriteringer både lokale og nasjonale myndigheter står overfor fremover for å legge til rette for et bærekraftig og attraktivt kollektivtilbud i Oslo også i fremtiden.

Tekst: Benedicte Bruun-Lie, spesialrådgiver Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Kilder:

Plan og bygningsetaten / Oslo kommune: *Om strategier for byutvikling rundt større knutepunkt i Oslo – Flerkjerneutvikling*

Ruter AS: *K2012 – Ruters strategiske kollektivtrafikkplan 2012-2060* Ruterrapport 2011:10

Transportøkonomisk institutt: *Den nasjonale reisevanundersøkelsen 2009 – nøkkelrapport TØI – rapport 1130/2011*

Urbanet analyse: *Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos? Scenarier for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer* Rapport 23:2011



Høy befolkningsvekst fram til 2030 – hvor mange boliger må bygges?

Oslo vil i årene framover få en sterk befolkningsvekst. Mens Oslo per 1.1.2011 hadde en befolkning på 599 230 personer, vil befolkningen i følge Oslo kommunes siste befolkningsfremskrivning kunne vokse til nesten 795 000 personer frem mot 2030. At en befolkningsvekst på 195 000 personer vil kreve en omfattende boligbygging er det liten tvil om. Å beregne det eksakte fremtidige boligbehovet er imidlertid en usikker eksersis, da endringer i befolkningens sammensetning gjør at antallet personer per bolig også endrer seg.

I Oslo kommunes siste befolkningsfremskrivning er det lagt til grunn et potensial for boligbygging på 65 000-68 000 nye boliger frem mot 2030. Dette anslaget bygger på det vi vet om påbegynte byggeprosesser, eksisterende planer, fortetningsmuligheter og ledige arealer for boligbygging. Omkring 55 000 av boligene kan betraktes som forventede ut fra gjeldende planer, byggesaker osv., mens den resterende delen, rundt 10 000 boliger kan betraktes som et potensiale. Det er imidlertid et åpent spørsmål om dette anslaget faktisk vil dekke boligbehovet som vil oppstå som en følge av den forventede befolkningsveksten. I den offentlige debatten har det vært en diskusjon om hvor mange boliger som faktisk må bygges i Oslo fram til 2030

for å kunne huse hele byens fremtidige befolkning. I en artikkel i forrige nummer av Oslospeilet peker Gunnar Berglund i Oslo kommunes Plan- og bygningsetat på at potensialvurderinger tyder på at boligbehovet frem mot 2030 kan løses innenfor byggesonen, og viser samtidig i hvilke områder den fremtidige forventede boligbyggingen vil kunne komme. Berglund understreker imidlertid at det er stor usikkerhet knyttet til dette, og at en tistrekkelig boligbygging forutsetter at det på sikt bygges boliger også i områder som ennå ikke har blitt gjenstander for formell planlegging, og som krever tunge infrastrukturtiltak.



Det er svært utfordrende å beregne hvor mange nye boliger som faktisk er nødvendig for å ta av for den fremtidige befolkningsveksten. Årsaken til dette er at endringer i befolkningens sammensetning gjør at boligkonsumet, eller gjennomsnittlig antall personer per bolig, også endrer seg. Dette forholdt er temaet i denne artikkelen.

Boligbehovsberegninger – den enkle metoden

Det finnes flere måter å beregne boligbehovet på. Den mest brukte metoden, og den enkleste, er å ta utgangspunkt i antallet personer per bolig i Oslo i dag og anta at de nye innbyggerne i Oslo vil ha

omtrent det samme boligforbruket. Per 1.1.2011 bodde det omtrent 1,9 personer per bolig i Oslo, og med 195 000 nye innbygger må det slik sett bygges vel 102 000 nye boliger. Mens det var omtrent 310 000 husholdninger i Oslo per. 1.1.2011, vil det være behov for omtrent 412 000 boliger i Oslo i 2030.

Om vi legger boligbyggingen de 10 siste årene til grunn, er det lite sannsynlig at det vil bli bygd 102 000 boliger de neste 20 årene. Mens befolkningen i Oslo fra 1.1.2002 til 1.1.2011 økte med nesten 87 000 personer, ble det bare bygd vel 26 500 boliger, dette gir 3,3 personer per nye bolig. Den nye befolkningen i Oslo ser i en slik sammenheng ut til å ha et langt

Tabell 1: Utviklingen i befolkningen, husholdninger, boligmassen og boligbyggingen 2002-2011

	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Vekst 2002-2011	Vekst 2006-2011
Befolkningen	512 589	529 846	538 411	548 617	560 484	575 475	586 860	599 230	86 641	60 819
Husholdninger	266 856	275 988	282 920	289 724	297 512	306 018	309 075	312 965	46 109	30 045
Boligmassen			292 414	296 623	300 026	304 797	307 537	310 381		17 967
Boligbygging	1 663	4 049	3 960	3 763	2 557	3 367	2 079		26 553	15 726

Tabell 2: Personer per bolig/husholdning 2002-2011

	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2002-2011	2006-2011
Husholdninger	1,92	1,92	1,90	1,89	1,88	1,88	1,90	1,91	1,88	2,02
Boligmassen			1,84	1,85	1,87	1,89	1,91	1,93		3,39
Boligbygging	2,89	2,12	2,58	3,15	5,86	3,38	5,95		3,26	3,87

lavere boligbehov enn befolkningen som allerede bor i Oslo. Hvis vi legger 3,3 personer per bolig til grunn for boligbehovet til den nye befolkningen, vil det være behov for i underkant av 60 000 boliger.

Misforholdet mellom befolkningsvekst og boligbygging blir enda større om vi ser på utviklingen mellom 2006 og 2011, da det gikk hele 3,9 personer per nybygde bolig. Siden 2006 har Statistisk sentralbyrå (SSB) også gitt tall for boligmassen i Oslo, og skal i motsetning til byggearealstatistikken fange opp alle endringer i boligmassen. Veksten i boligmassen er derfor høyere enn i boligbyggingen. Fra 1.1.2006 til 1.1.2011 økte boligmassen med nesten 18 000 boliger. I samme periode økte befolkningen med nesten 61 000 personer, noe som gir 3,4 personer per bolig.

De siste årene har det imidlertid blitt stilt spørsmål om hvorvidt boligbyggestatistikken fanger opp all boligbygging i Oslo, og om man får et bedre bilde av boligveksten i Oslo ved se på økningen i antallet husholdninger. Fra folke- og boligtellingen i november 2001 og fram til 1.1.2011 har det blitt vel 46 000 flere husholdninger i Oslo, dette gir 1,9 personer per husholdning. Vi får da det samme boligbehovet som metoden vi startet med. Antakelig gir veksten i antallet husholdninger et mer realistisk bilde av boligveksten de siste årene enn det vi får fra matrikkel. Imidlertid har befolkningsveksten de siste årene i stor grad vært preget av innvandring fra utlandet. Mange innvandrergupper har et lavere boligforbruk enn den øvrige delen av befolkningen. Husholdningsregisteret viser at per. 1.1.2011 hadde personer med innvandrerbakgrunn et boligforbruk



på 2,07 personer per husholdning. Det er ikke usannsynlig at husholdningsstatistikken gir et noe for høyt anslag for antallet husholdninger i Oslo.

Gjennomgangen ovenfor viser at statistikken vi har til rådighet, ikke uten videre underbygger at det går 1,9 personer per nybygd bolig. Befolkningens boligbehov varierer over tid og det er mange forhold som påvirker befolkningens faktiske boligforbruk. Det er derfor problematisk å forutsette at den nye befolkningen vil være helt lik befolkningen som allerede bor i Oslo. Dette gjelder både kjønns- og alderssammensetningen så vel som størrelsen og sammensetningen av husholdningene.

Endringer i befolkningssammensetningen frem mot 2030

Oslo kommunes befolkningsframskriving for 2011 viser at alderssammensetningen i Oslo vil endre seg frem mot 2030. For det første kan vi regne med en sterk vekst (38 prosent) i barne- og ungdomsbefolkningen 0-18 år. Så lenge disse bor sammen med sine foreldre genererer de ikke noe behov for boligbygging, men de bidrar til å øke antallet personer per husholdning (3,5 personer per husholdning i barnefamilier per 1.1.2011). Det er først når de flytter hjemmefra at de genererer et boligbehov, men da med et lavere antall personer per husholdning (1,3 personer per husholdning for aldersgruppen 18-29 år).

For det andre regner vi med en sterk vekst i aldersgruppen 67-79 år. Veksten i denne aldersgruppen vil kunne bli dobbelt så stor som i befolkningen som helhet (65 prosent). Hovedtyngden av personene i denne aldersgruppen bor riktignok allerede i Oslo, men de vil sammen med personer over 80 år utgjøre en stadig større andel av befolkningen. Disse utgjør eldrebølgen, som vi regner med kommer for fullt i Oslo etter 2025. Denne delen av befolkningen har et langt høyere boligforbruk enn befolkningen som helhet. I husholdninger der eldste person er 67 år eller eldre bor det i dag bare 1,3 personer per husholdning.

Videre er det rimelig å anta at hovedtyngden av nettoinnflyttingen til Oslo vil være netto innflytting fra utlandet. Innflytterne fra utlandet er en svært sammensatt gruppe. Ser vi på innvandrere med vestlig bakgrunn under ett, bor det bare 1,4 personer per husholdning i motsetning til 1,8 personer per husholdning med norsk bakgrunn. De siste årene har arbeidsinnvandring fra EØS-området fått en stadig større betydning. Mange av arbeidsinnvandrerne er

enslige, men har likevel ofte et lavere boligforbruk enn enslige personer med norsk bakgrunn. Det er først når de etablerer seg i Norge på mer permanent basis og danner familie i Norge at de nærmer seg et boligforbruk som er mer tråd med personer med norsk bakgrunn.

Det er fortsatt stor innvandring fra land i Afrika og Asia til tross for at disse innvandrernes andel av den totale innvandringen har gått noe ned de siste årene. Innvandrerne fra disse områdene har ofte flere barn enn personer med norsk bakgrunn og deres husholdninger består ofte av flere enn to generasjoner (besteforeldrene bor sammen med deres etterkommere og deres barn). Resultatet er et langt høyere antall personer per husholdning enn det vi finner for husholdninger med norsk bakgrunn. Det ser videre ut til at botid i Norge bare fører til en svak nedgang i husholdningstørrelsen. Per 1.1.2011 var det 2,45 personer per ikke-vestlige husholdning.

Om vi ser alle innvandrerne under ett ender vi opp med 2,07 personer per husholdning, altså et høyere tall enn for norske husholdninger.

Boligbehov fra Kompas

Oslo kommune benytter befolkningsprognosemodellen Kompas til å fremskrive befolkningen i Oslo. Dette verktøyet beregner også befolkningens boligbehov i fremskrivingsperioden. I kommunens siste befolkningsframskrivning ble befolkningen det enkelte år i fremskrivningsperioden fordelt på husholdningstype, bydel, kjønn og alder etter husholdningsfrekvenser per 1.1.2010. Resultatet ble så multiplisert med boligfrekvenser, dvs. hvor mange boliger befolkningen forbruker etter husholdningstype, kjønn og alder. Vi satt da igjen med befolkningens boligbehov for det enkelte år i fremskrivningsperioden.

En slik tilnærming tar hensyn til endringer i kjønns- og alderssammensetningen i befolkningen. Men ved at vi bruker husholdningsstrukturen og boligforbruk per 1.1.2010, forutsetter vi at dette ikke endrer seg i løpet av fremskrivningsperioden. En økende innvandringsandel i befolkningen som har et høyere antall personer per bolig vil heller ikke bli fanget opp. Kompas kommer opp med et boligbehov fram til 2030 på vel 100 000 boliger. Beregningen viser at endringene i kjønns- og alderssammensetningen i fremskrivningsperioden ikke fører til større endringer i boligbehovet.

Tabell 3: Boligbehovet etter antall personer per bolig 2011-2030

	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2025	2030	2011-2030
Pers. bol. - 1,89	312 965	319 371	325 257	331 055	336 706	364 221	390 840	415 938	102 973
Pers. bol. - 2,07	312 965	318 800	324 161	329 443	334 590	359 652	383 898	406 760	93 795
Pers. bol. - 2,45	312 965	317 907	322 447	326 920	331 280	352 505	373 040	392 401	79 436
Kompas	312 965	320 167	325 955	331 706	337 299	364 295	389 246	413 346	100 381
Boligmassen	310 381	311 231	313 873	316 936	323 870	346 662	363 798	377 473	67 092

Det er mye som tyder på at anslaget til Kompas-modellen er for høyt tatt i betraktning hvor lav boligbyggingen faktisk har vært de siste årene til tross for befolkningsveksten. Samtidig er det en svakhet at modellen forutsetter et konstant boligforbruk gjennom hele fremskrivningsperioden.

Hvor mange nye boliger trenger Oslo?

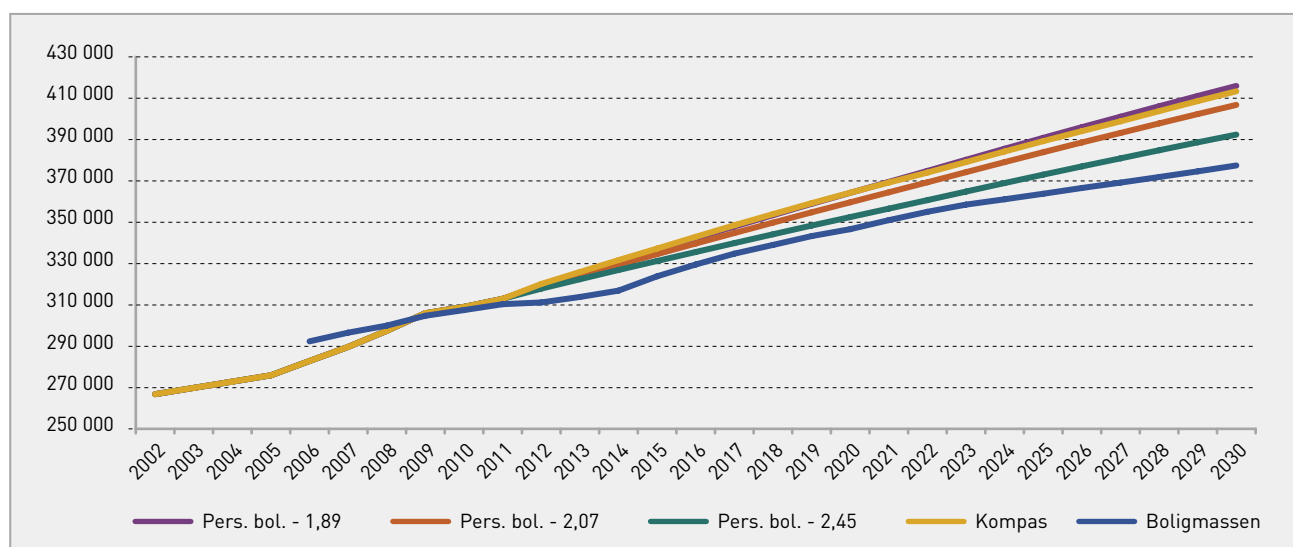
I tabell 3 og figur 1 har vi summert opp de forskjellige boligbehovsberegningene. Vi ser her et spenn i boligbehov frem 2030 fra vel 67 000 boliger til nesten 103 000 boliger. Om legger til grunn at hele befolkningsveksten vil bestå av innvandrere med et boligforbruk på 2,07 personer per boliger vil det gi et boligbehov på nesten 94 000 boliger. Et annet, og nokså urealistisk, alternativ er at hele veksten vil bestå av personer med ikke-vestlig bakgrunn. Deres boligforbruk på 2,45 personer per bolig vil det gi et boligbehov på nesten 80 000 boliger. Endelig er det verdt å minne om at befolkningsveksten de siste 10 årene har skjedd til tross for en nokså beskjeden

boligbygging. Dersom vi deler befolkningsveksten de siste 10 årene på antall fullførte boliger, får vi altså et fiktivt boligforbruk på 3,3 personer per bolig. Legger vi dette tallet til grunn får vi et boligbehov som ligger langt under alle de ovennevnte anslagene.

På denne måten ser vi at det å beregne et fremtidig behov for boligbygging er svært krevende. Mange faktorer må tas hensyn til, og det er samtidig knyttet stor usikkerhet rundt disse faktorene.

Tekst: Niels Henning Gundersen, rådgiver,
Oslo kommune, Utviklings- og kompetanseetaten

Kilde:
Statistisk sentralbyrå, befolkningsstatistikk, boligstatistikk
Beregninger i Kompas

**Figur 1:** Antall husholdninger / boliger i Oslo 2002-2030. Faktiske og fremskrevne tall



Store inntektsforskjeller i Oslo

Oslo beskrives ofte som byen med det store hjertet, men er også byen med de store forskjellene. Mens median inntekt etter skatt for en aleneboende i Bydel Stovner var 229 000 kroner i 2009, var på samme tid tilsvarende beløp for et par uten barn i Bydel Ullern 656 000 kroner. Hver tiende Oslo-husholdning har under 150 000 kroner i inntekt etter skatt, mens for 5 prosent av husholdningene er den samlede inntekten etter skatt på mer enn 1 million kroner.

I en pengeøkonomi hvor de fleste varer og tjenester kan kjøpes, har inntektsstørrelsen stor betydning for hvordan vi lever. I levekårsundersøkelser inngår ofte inntekt som en sentral bestanddel. Inntekt kan tallfestes og måles på en helt annen måte enn for

eksempel lykke. Men inntekt kan heller ikke benyttes uavhengig av andre forhold. Det kan særlig være nærliggende å spørre om både hva som går til forbruk og hvor stor formuen er? Å si hvor stor inntekten er, gir følgelig ikke hele bildet på hvor god

Datagrunnlaget

Grunnlaget for denne artikkelen er Statistisk sentralbyrås (SSBs) inntektsstatistikk for husholdninger (se: <http://www.ssb.no/emner/05/01/>).

Inntektsstatistikken for husholdninger gis for faktiske husholdninger. Faktiske husholdninger er avledet fra formelle husholdninger. I formelle husholdninger inngår personer som er registrert bosatt i samme privatbolig eller institusjon, også kalt bohusholdning. SSBs Familie- og husholdningsstatistikken gir ingen informasjon om kosthusholdninger, dvs. om personer som er bosatt i samme bolig og i tillegg har felles kost. For mer informasjon se: <http://www.ssb.no/emner/02/01/20/familie/>

Med faktisk husholdning menes de som til daglig bor sammen og har en felles økonomi. Med utgangspunkt i formell husholdning dannes faktisk husholdning ved at borteboende studenter skilles ut fra foreldrehusholdningen. Utvalgsundersøkelser tyder på at mindre enn 10 prosent av landets vel 200 000 studenter faktisk bor hjemme. I tillegg benyttes en del annen informasjon for å få flere samboere registrert i felles husholdning, og data fra NAV for å identifisere flere institusjonsbeboere. I tillegg er aleneboende barn under 18 år fjernet fra statistikken. I sum er det 302 172 faktiske husholdninger i Oslo som da utgjør grunnlaget for inntektsstatistikken for 2009. Om lag 6 800 av husholdningene som er med i tallene for Oslo samlet, kan ikke fordeles på bydel.

Begrepene (fra Statistisk sentralbyrå)

Inntekt etter skatt

Inntekt etter skatt omfatter summen av alle yrkesinntekter (lønn- og næringsinntekt), kapitalinntekter og ulike overføringer (slik som pensjoner, barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte, sosialhjelp etc.) som er mottatt i løpet av året. Utlignet skatt og negative overføringer (det vil si pensjonspremier i arbeidsforhold og betalt barnebidrag) trekkes fra. For de aller fleste husholdningene vil denne inntekten tilsvare det man har disponibelt til forbruk og sparing.

Samlet inntekt

Er det samme som inntekt før skatt uten det som går til fratrekk.

Median

Median er den midterste verdien i en sortert rekkefølge. Dersom antall observasjoner er et partall, er median gjennomsnittet av de to midterste verdiene.

Lavinntektsgrense

Lavinntektsgrensen blir ofte omtalt som en "fattigdomsgrense". Det finnes flere metoder for å beregne lavinntekt. En ofte benyttet metode er å definere alle personer som har en inntekt etter skatt per forbruksenhet lavere enn 50 eller 60 prosent av medianinntekten for alle personer, som tilhørende en lavinntektsgruppe. Antall personer med lavinntekt vil variere etter hvilken ekvivalensskala man bruker for å beregne inntekt per forbruksenhet.

Inntekt per forbruksenhet

For å kunne sammenligne inntektene til forskjellige typer husholdninger er det vanlig at man justerer husholdningsinntekten ved hjelp av såkalte ekvivalensskalaer eller forbruksvekter. Man beregner da inntekt etter skatt per forbruksenhet. Disse forbruksvektene skal både ta hensyn til at store husholdninger trenger høyere inntekt enn mindre husholdninger for å ha tilsvarende levestandard, men også at store husholdninger vil ha stordriftsfordeler når det gjelder ulike goder som for eksempel TV, vaskemaskin osv. Det finnes flere typer ekvivalensskalaer, og det er ingen enighet om hvilken skala som er den beste.

Ekvivalensskala

I inntektsstatistikken benyttes ofte to ulike ekvivalensskalaer; OECD-skalaen og EU-skalaen. Ifølge OECDs skala skal første voksne husholdningsmedlem ha vekt lik 1,0, neste voksne får vekt lik 0,7, mens barn får en vekt lik 0,5 hver. En husholdning på 2 voksne og 2 barn vil dermed ifølge OECDs definisjon måtte ha en inntekt som er 2,7 ganger høyere enn inntekten til én enslig person, for å ha samme økonomiske levestandard. Etter EUs skala legger en noe mer vekt på at store husholdninger vil oppnå stordriftsfordeler når flere personer bor sammen. Ifølge EUs skala skal første voksne husholdningsmedlem ha vekt lik 1,0, mens neste voksne får vekt lik 0,5 og barn vekt lik 0,3. Etter denne ekvivalensskalaen trenger derfor en tobarnsfamilie bare en samlet inntekt tilsvarende 2,1 ganger inntekten til en enslig, for å ha samme levestandard.

økonomi en person eller husholdning faktisk har. Husholdningens størrelse må også tas med, å inngå i et fellesskap betyr både behov for mer i inntekt, men det gir samtidig stordriftsfordeler.

I husholdningens inntekt utgjør lønn den største komponenten. Tilknytning til arbeidslivet spiller en helt sentral rolle for husholdningenes økonomiske levekår. Lav eller ingen yrkesaktivitet øker sannsynligheten for å ha dårligere økonomiske levekår. Lavinntekt forekommer hyppigere blant for eksempel minstepensjonister, mottakere av sosialhjelp, arbeidsledige og langtidssyke.¹

Inntektsforskjeller kan belyses på ulike måter; hvor stor er den faktiske inntekten, hva er gjennomsnittsinntekten (ev. median), hvor stor andel av inntekten

kommer fra overføringer eller gjennom lønnet arbeid, hvor mange havner under lavinntektsgrensen osv. I denne artikkelen skal vi se på flere av disse forholdene.

Lavere husholdningsinntekt i Oslo enn for landet i alt

Når man skal se hvor mye en person eller husholdning har å rutte med av penger, er det beste målet gjerne å se på husholdningens samlede inntekt. I denne sammenhengen ser vi på husholdningens inntekt etter skatt, belyst ved medianinntekten. I 2009 var median inntekt etter skatt for alle husholdninger i Oslo 348 000 kroner. Tilbake i 2005 var denne inntekten 284 000 kroner. Målt i løpende kroner har veksten i Oslo husholdningenes inntekt vært på 22 prosent i denne perioden. Til sammenligning har

¹ Se egne rapporter om Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper utgitt av Statistisk sentralbyrå.

veksten konsumprisindeksen (KPI) i samme tidsrom vært på 9,2 prosent.

Dersom vi ser på alle norske husholdninger, var median inntekt etter skatt på 326 000 kroner i 2005, og den hadde økt til 397 000 kroner i 2009. Dette gir en vekst på om lag 22 prosent (igjen målt i løpende kroner), det samme nivået som for alle husholdningene i Oslo.

En liten andel av husholdningene i Oslo har veldig høy inntekt

Gitt at median inntekt etter skatt for husholdninger i Oslo var 348 000 kroner i 2009, hadde halvparten av husholdningene i Oslo mindre enn 350 000 kroner i inntekt etter skatt i 2009. Kun 5 prosent av husholdningene hadde 1 million kroner eller mer i inntekt etter skatt, mens 10 prosent av husholdningene hadde mindre enn 150 000 kroner i inntekt etter skatt.

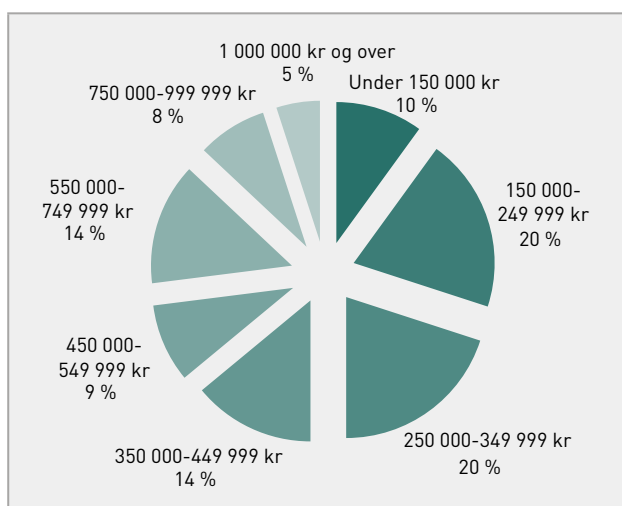


Tabell 1: Inntekt etter skatt for alle husholdninger i Oslo etter bydel 2005-2009. Median kr

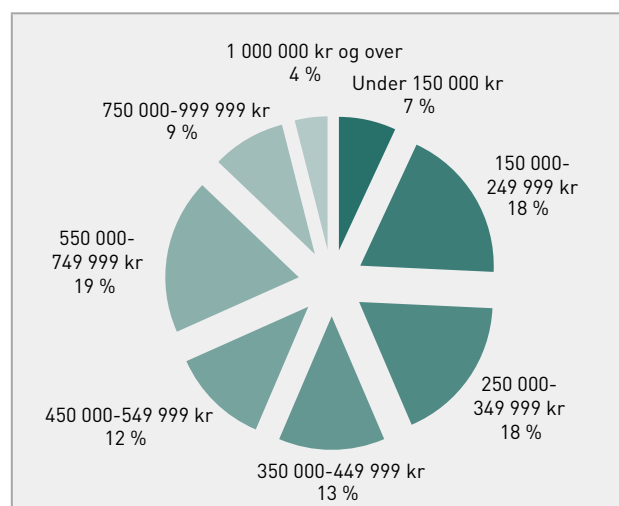
	2005	2006	2007	2008	2009
Oslo i alt	284 000	294 000	317 000	340 000	348 000
Norge i alt	326 000	339 000	365 000	392 000	397 000
Gamle Oslo	250 000	262 000	282 000	304 000	310 000
Grünerløkka	244 000	256 000	279 000	302 000	307 000
Sagene	251 000	263 000	285 000	309 000	316 000
St. Hanshaugen	254 000	266 000	284 000	305 000	311 000
Frogner	274 000	281 000	303 000	324 000	332 000
Ullern	405 000	408 000	446 000	471 000	469 000
Vestre Aker	418 000	423 000	459 000	482 000	483 000
Nordre Aker	338 000	352 000	381 000	404 000	411 000
Bjerke	290 000	300 000	322 000	345 000	351 000
Grorud	276 000	288 000	307 000	331 000	338 000
Stovner	316 000	332 000	357 000	375 000	383 000
Alna	292 000	305 000	328 000	351 000	357 000
Østensjø	297 000	314 000	338 000	365 000	373 000
Nordstrand	337 000	352 000	381 000	412 000	419 000
Søndre Nordstrand	349 000	365 000	389 000	415 000	426 000
Sentrum	166 000	173 000	203 000	220 000	228 000
Marka	405 000	415 000	435 000	453 000	435 000
Antall husholdninger i Oslo i alt*	285 600	288 597	295 334	302 218	303 172

* Inkludert husholdninger som ikke kan fordeles på bydel.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 1: Inntekt etter skatt for husholdninger i Oslo fordelt etter størrelse. 2009. Prosent



Figur 2: Inntekt etter skatt for husholdninger i Norge fordelt etter størrelse. 2009. Prosent

Sammenligner vi med Norge som helhet, er det en noe større andel i de laveste inntektsgruppene i Oslo enn hva det er for Norge i alt. I landet som helhet hadde 44 prosent av husholdningene en inntekt etter skatt som er mindre enn 350 000 kroner, mot som sagt 50 prosent av husholdningene i Oslo.

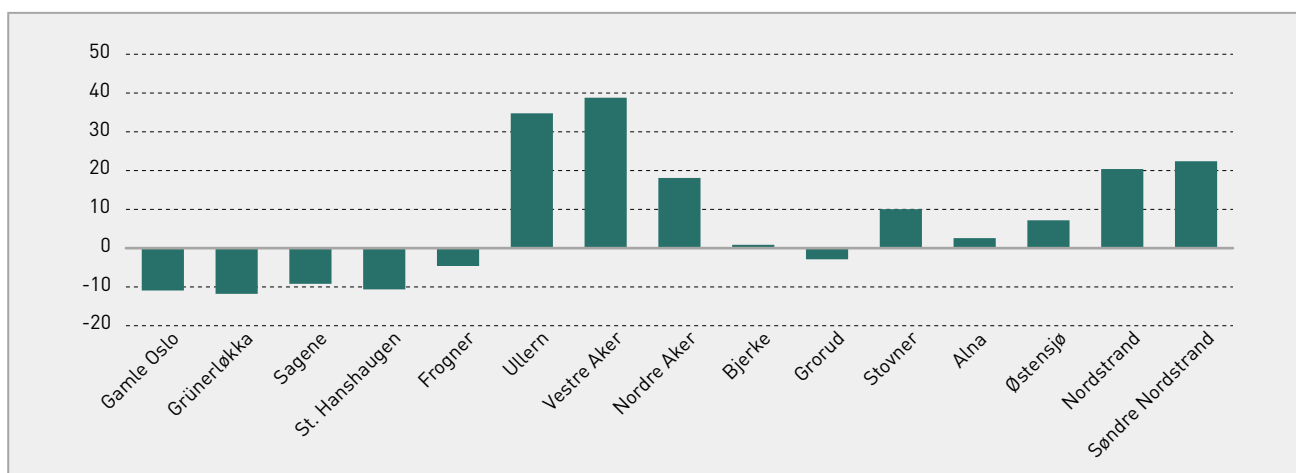
Store forskjeller i inntektsnivå mellom bydelene

Når man ser på inntekten til alle husholdningene samlet, er medianen klart høyere i de vestlige bydelene enn i de øvrige bydelene. Høyest median inntekt etter skatt finner vi for husholdninger i Bydel Vestre Aker. I 2009 var denne på 483 000 kroner. Nest høyest er inntektsnivået i Bydel Ullern, median inntekt etter skatt for alle husholdningene her var 469 000 kroner i 2009.

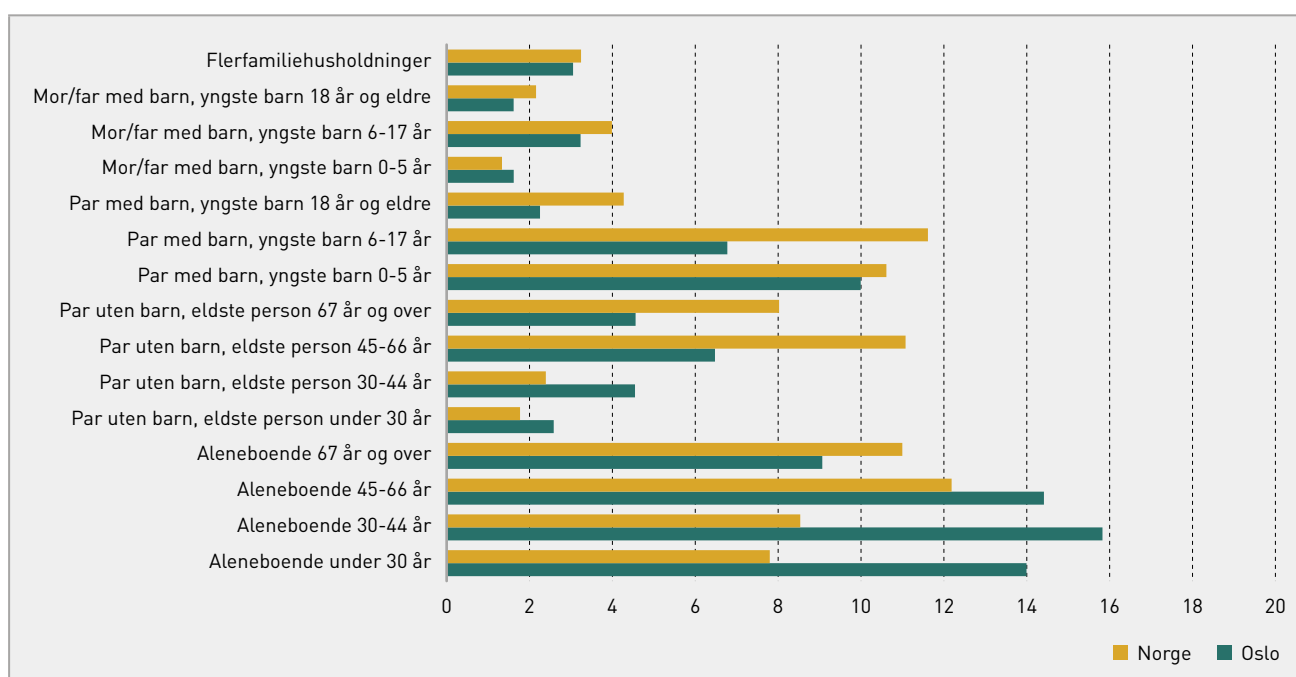
Sammenligner vi alle husholdningene i Oslo, så er avstanden fra "Oslo-medianen" størst i positiv retning for bydelene Vestre Aker og Ullern, men også for bydelene Nordstrand og Søndre Nordstrand er det en positiv avstand til Oslos median. I bydelene i indre by (Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene, St. Hanshaugen og Frogner) ligger median inntekt etter skatt for alle husholdninger mellom 5 til 12 prosent lavere enn for hele Oslo.

Husholdningstype har – selvsagt – stor betydning for inntektsnivået

En ting er å se på inntekten for alle husholdningene, men vi vet at husholdningene er ulike med hensyn til husholdningens størrelse. Dette må også tas med i en gjennomgang av inntektsnivået. I Oslo er



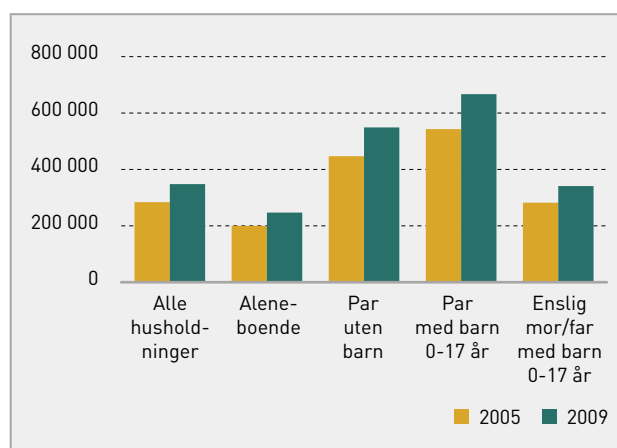
Figur 3: Inntekt etter skatt for husholdninger i Oslo etter bydel. Avstand fra median for hele Oslo. Prosent



Figur 4: Fordeling av husholdningstyper i inntektsstatistikken. Oslo og Norge i alt. 2009. Prosent

andelen personer som bor alene høy særlig høy sammenlignet med resten av landet. I grunnlaget for inntektsstatistikken består over halvparten av husholdningene i Oslo av en person (53,3 prosent), tilsvarende tall for hele Norge er 39,5 prosent. Ved at en såpass stor andel av husholdningene består av kun en person, vil dette også naturlig nok bidra til at husholdningsinntekten er lavere i hovedstaden enn for landet i alt.

Median inntekt etter skatt for alle husholdninger har – målt i løpende kroner – økt med 22,5 prosent fra 2005 til 2009. Dersom vi ser på ulike husholdningstyper, er det en viss variasjon i veksten, men økningen er likevel jevnt fordelt. Det kan se ut som om gruppen med aleneboende husholdninger har fått en noe bedre økonomisk situasjon i løpet av perioden enn hva enslige forsørgere med barn under 17 år har fått.



Figur 5: Inntekt etter skatt for ulike husholdningstyper. Oslo 2005 og 2009. Median løpende kr

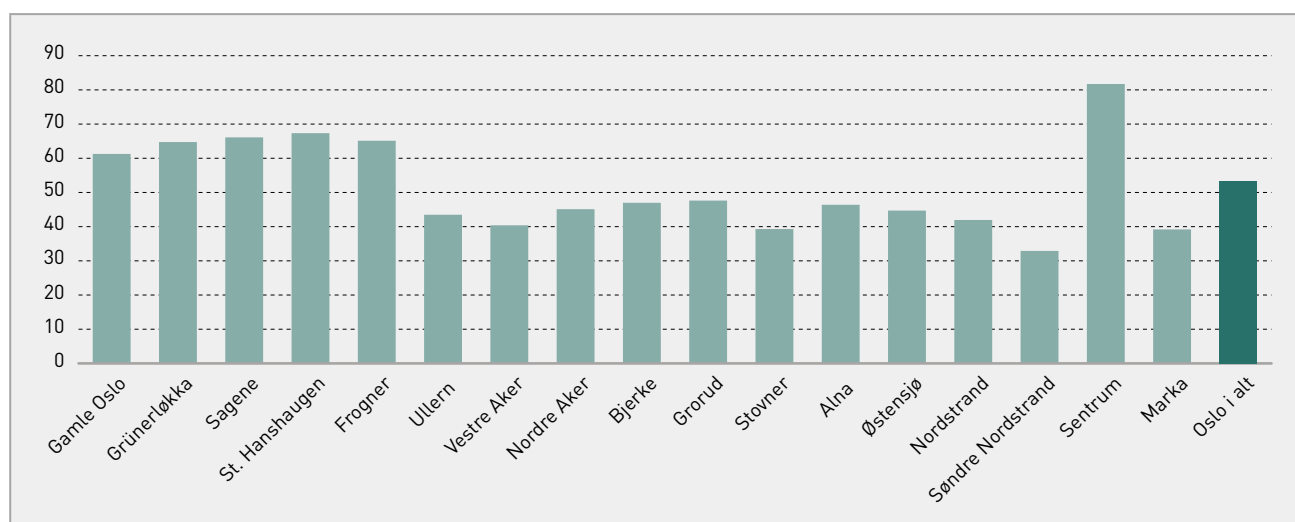


Tabell 2: Inntekt etter skatt 2009 for utvalgte husholdningstyper. Median 1 000 kr

	Alle husholdninger		Aleneboende		Par uten barn		Par med barn 0-17 år		Enslig mor/far med barn 0-17 år	
	Inntekt	Husholdninger	Inntekt	Husholdninger	Inntekt	Husholdninger	Inntekt	Husholdninger	Inntekt	Husholdninger
Gamle Oslo	310	24 473	246	14 995	534	3 941	559	2 985	306	1 287
Grünerløkka	307	27 709	250	17 940	540	4 593	596	2 843	305	1 169
Sagene	316	21 205	261	14 019	565	3 506	628	2 201	321	828
St. Hanshaugen	311	20 037	255	13 494	583	3 347	686	1 771	322	679
Frogner	332	30 906	263	20 127	618	5 633	761	2 648	334	929
Ullern	469	14 169	279	6 161	656	3 237	856	3 038	398	676
Vestre Aker	483	19 034	254	7 689	654	4 123	878	4 761	393	868
Nordre Aker	411	20 990	243	9 468	580	4 030	805	4 881	374	1 084
Bjerke	351	13 094	238	6 151	505	2 314	607	2 735	342	847
Grorud	338	12 357	238	5 885	478	2 105	559	2 440	336	810
Stovner	383	12 562	229	4 937	482	2 579	575	2 829	339	719
Alna	357	21 665	244	10 052	496	4 066	567	4 281	336	1 140
Østensjø	373	21 682	247	9 692	506	4 332	665	4 501	354	1 398
Nordstrand	419	21 190	243	8 889	566	4 495	770	4 811	367	1 163
Søndre Nordstrand	426	13 628	231	4 484	513	2 351	597	3 849	340	1 052
Sentrum	228	695	194	568	468	72	461	12	:	:
Marka	435	689	230	270	535	134	730	169	320	25
Oslo i alt*	348	303 172	247	161 588	549	55 069	667	50 829	341	14 705

* Inkludert husholdninger som ikke kan fordeles på bydel.

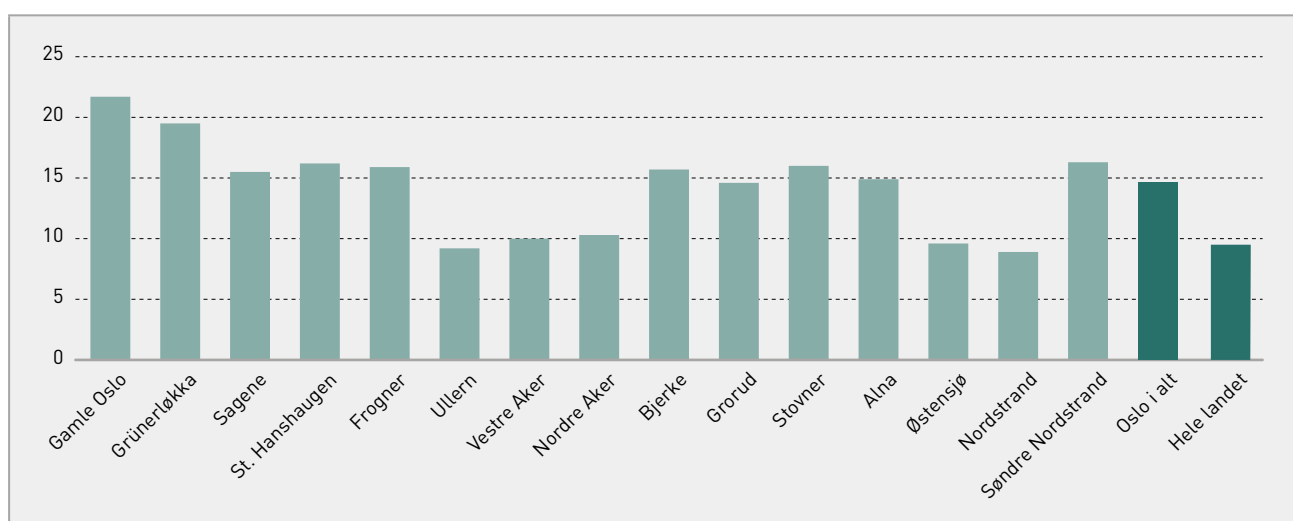
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 6: Andel av husholdningene i inntektsstatistikken som er aleneboende. Oslo. 2009. Prosent

Mye av forklaringen til den relativt lave inntekten til husholdningene i indre by, finner vi ved å se på hvilken type husholdninger som bor her. I bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene, St. Hanshaugen og Frogner består over 60 prosent av husholdningene

som er med i inntektsstatistikken, av en kun person. I Bydel Ullern som hadde den høyeste medianverdien, havner derimot 43,5 prosent av husholdningene i kategorien aleneboende.



Figur 7: Personer i privathusholdninger med lavinntekt (EU60). 2009. Prosent

Størst andel med lavinntekt i Bydel Gamle Oslo

For å kunne få et bedre bilde på den faktiske økonomiske situasjonen til husholdningene i Oslo – uavhengig av husholdningens størrelse – kan man se på inntekt etter skatt per forbruksenhet (mer om begrepet i egen faktaboks) og knytte dette opp mot lavinntekt. Det finnes flere målemetoder for lavinntekt som gir ulike resultat. Her har vi kun valgt å se på lavinntekt ut fra EUs definisjon av forbruksvekter og hvor lavinntektsgrensen settes ved 60 prosent av medianinntekten.

I statistikkene presenteres gjerne antall personer som bor i lavinntektshusholdninger, og ikke antall husholdninger med lavinntekt. I 2009 bodde 9,5 prosent av alle Norges innbyggere i en lavinntektshusholdning. Tilsvarende andel for Oslo i alt var 14,6 prosent. Andelen personer som bor i lavinntektshusholdninger varierer mellom bydelene. Størst andel personer med lavinntekt finner vi i Bydel Gamle Oslo (21,7 prosent), i motsatt ende finner vi Bydel Nordstrand (8,9 prosent).

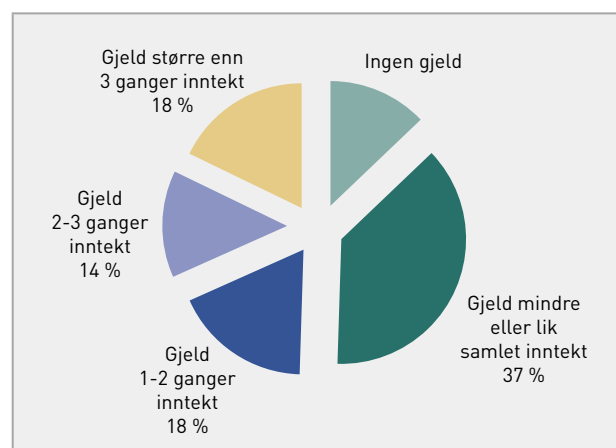
Sammenligner vi 2009-tallene med året før (2008), så har andelen personer som bor i lavinntektshusholdninger i Oslo gått noe ned, fra 15,7 prosent til 14,6 prosent. For hele Norges vedkommende har det også vært en nedgang i antall personer som bor i lavinntektshusholdninger, fra 10,2 prosent i 2008 til nevnte 9,5 prosent i 2009.

Vi har her kun sett på lavinntekt for et enkelt år. Tilknytning til en lavinntektshusholdning kan betraktes som et problem hvis det vedvarer over noe tid.

Tall for perioden 2007–2009 viser at 8,1 prosent av Norges befolkning hadde vedvarende lavinntekt.²

Både mer i gjeld og større renteutgifter i Oslo

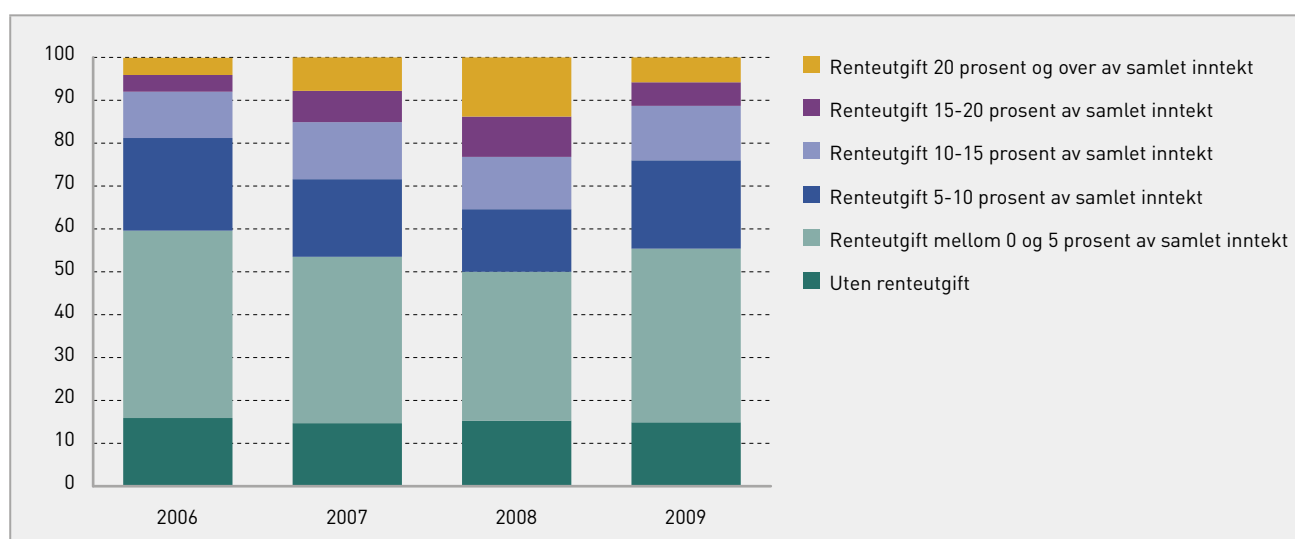
Foruten å se på hva husholdningene har av inntekter, er også hva som forbrukes et viktig aspekt når det gjelder å forstå de faktiske økonomiske levekårene. Det finnes ikke noe register over hva norske husholdninger bruker pengene sine på – men årlig gjennomfører Statistisk sentralbyrå en utvalgsbasert Forbrukerundersøkelse.³ Ifølge Forbrukerundersøkelsen utgjorde *bolig, lys og brensel* om lag



Figur 8: Forholdet mellom gjeld og samlet inntekt for alle husholdninger i Oslo. 2009. Prosent

² Tilsvarende tall for Oslo er ikke kjent.

³ For mer informasjon se: <http://www.ssb.no/fbu/>



Figur 9: Forholdet mellom renteutgifter og samlet inntekt for alle husholdninger i Oslo, 2006-2009. Prosent

31 prosent av forbruksutgiftene for husholdningene i perioden 2007-2009. Noen av kostnadene knyttet til det å bo gjelder lån som tas opp i forbindelse med boligkjøp. Det kan derfor være interessant å se nærmere på forholdet mellom husholdningenes samlede inntekt og deres gjeld og renteutgifter. Renteutgifter er ikke tatt med i SSBs inntektsstatistikk til tross for at det er en av husholdningenes største utgiftsposter.

Nær hver femte husholdning (18 prosent) har i 2009 mer enn 3 ganger så høy gjeld som samlet husholdningsinntekt. Økte renteutgifter er den særlige utfordringen ved stor gjeldsbelastning. Sammenlignet med hele Norge er andelen husholdninger som har gjeld større enn 3 ganger samlet inntekt, større i Oslo. Blant alle norske husholdninger hadde 13,8 prosent så høy gjeldsbelastning i 2009.

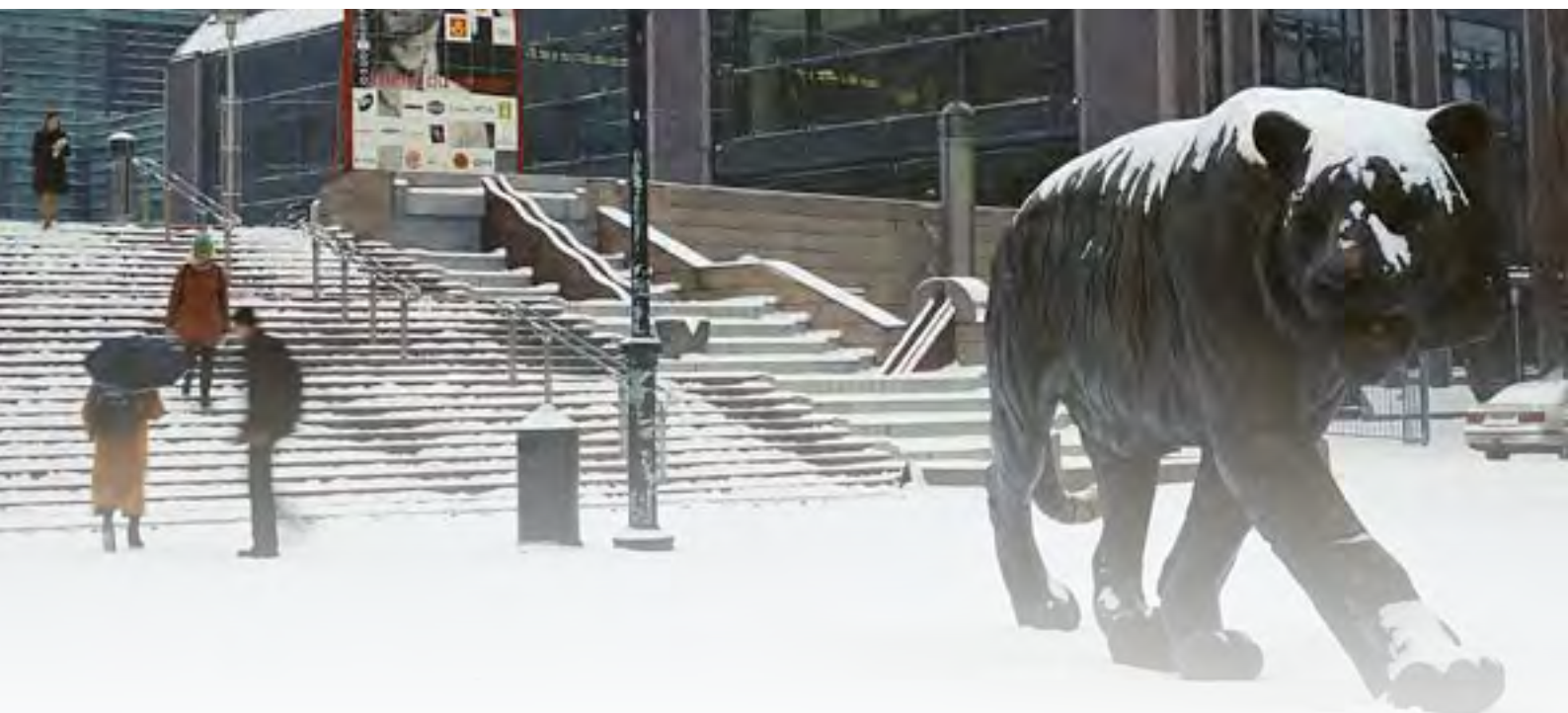
For 5,8 prosent av husholdningene i Oslo utgjorde renteutgiftene 20 prosent eller mer av deres samlede inntekt i 2009. I motsatt ende stod 14,9 prosent av husholdningene uten renteutgifter. Det mest vanlige for husholdningene i Oslo var at renteutgiftene utgjorde mellom 0-5 prosent av den samlede inntekten i 2009. Av alle norske husholdninger stod 17,3 prosent oppført uten noen form for renteutgifter, mens for 5,1 prosent stod renteutgiftene for 20 prosent eller mer av husholdningens samlede inntekt.

Inntekt – et egnet mål for levekår?

Som vi har sett i denne artikkelen er det store inntektsforskjeller mellom husholdningene i Oslos bydeler og mellom Oslo og landet som helhet. Dette er åpenbart en indikasjon på de levekårsforskjellene vi vet eksisterer i byen. På den andre siden er det like åpenbart at man bør være varsom med å trekke denne konklusjonen for langt. Ulike husholdningsstørrelser og ulikt utgiftsnivå gjør at inntektsnivået kun bør oppfattes som ett av flere mål for sosial ulikhet.

Tekst: Laila Kleven, seniorkonsulent, Oslo kommune, Utviklings- og kompetanseetaten

Kilde:
Statistisk sentralbyrå, Inntektsstatistikk



Hvordan dekkes bydelenes utgiftsbehov?

Det er store variasjoner i utgiftsbehov mellom bydelene. I denne artikkelen gis en gjennomgang av hvordan budsjettmidler fordeles i forhold til de ulike utgiftsbehovene. Oslo kommune benytter et kriteriesystem til å fordele budsjetttrammene mellom bydelene i samsvar med variasjoner i antatte behov hos befolkningen.

Behovet for kommunale tjenester varierer med befolkningens størrelse og sammensetning. Fordeling av budsjetttrammer til Oslo kommunes bydeler har siden 1991 vært basert på kriterier. Kriteriesystemet er en viktig del av Oslo kommunes styringssystem for bydelene og skal bidra til å sikre effektiv ressursutnytting og god økonomistyring. Midler fordeles ut fra antatte behov for kommunale tjenester med utgangspunkt i kjennetegn ved innbyggerne. Dette er basert på at det finnes systematiske sammenhenger mellom visse ytre målbare kjennetegn ved byens innbyggere og deres behov for bydelenes tjenester. Det er etablert kriterier som fanger opp disse kjennetegnene.

Kriteriene er basert på statistikk over forbruk av kommunale tjenester, forskning og undersøkelser om behovsskapende forhold hos ulike befolkningsgrupper. Målet er at alle bydeler skal ha samme mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Bydelene har blant annet ansvar for helse-, sosial- og omsorgstjenester, barnevern, barnehager og ungdomstiltak.

Mål- og resultatstyring

Det er en logisk sammenheng mellom mål og resultatstyring som styringsprinsipp og desentralisering av ansvaret for helse-, sosial- og omsorgstjenester til bydelene. Gjennom mål- og resultatstyring pålegges bydelene å fastsette mål. Målstyringsprinsippet innebærer at det fokuseres mer på hvilke resultater som skal oppnås, og mindre på hvordan oppgavene løses. Bydelene har stor frihet til å velge virkemidler for å nå de resultatene som politiske organer stiller krav om. Intern kontroll og risikostyring er også en integrert del av mål- og resultatstyringen. Gjennom bydelsutvalgene er bydelene tildelt betydelig politisk beslutningsmyndighet.

Rammebudsjettering

Det er en nær kobling mellom mål- og resultatstyring og rammebudsjettering. Bydelene tildeles årlig et budsjett som er sammensatt av flere rammer. Det er blant annet en ramme for ordinære driftsutgifter og en for økonomisk sosialhjelp. Bydelene kan omdisponere rammen for driftsutgifter. Med

utgangspunkt i bystyrets overordnede mål og prioriteringer, og innenfor tildelt budsjetttramme, har bydelsutvalgene ansvar for å styre sammensetning og nivå på de tjenestene bydelene er tildelt ansvaret for. Bydelsutvalgene er gjennom rammebudsjettering tillagt et selvstendig budsjett- og regnskapsansvar (Bystyresak 276/2007). Samtidig er prinsippet om bydelenes ansvar for å holde aktiviteten innenfor tildelte budsjetttrammer et grunnelement.

Grunnlaget for kriteriesystemet

Det legges til grunn at demografiske og sosioøkonomiske forhold påvirker utgiftsbehovet på en systematisk måte, og at disse virkningene lar seg tallfeste og vekte. Mange av menneskenes tjenestebehov er knyttet til sider ved våre levekår. Levekårsundersøkelser kan blant annet brukes til å undersøke slike sammenhenger mellom tjenestebehov og andre, lettere målbare, trekk ved individene (Bråthen m.fl. 2007). Bydelene er ulike når det gjelder befolkningens behov, og de kan velge ulike måter å dekke behovene på. Kriteriesystemet tar hensyn til ulikheter i behov, men ikke til hvordan bydelene velger å dekke behovene.

Kriterieandelene representerer bydelenes prosentandeler av byens innbyggere med antatt behov for en kommunal tjeneste. Et kriterium defineres som et objektivt målbart kjennetegn ved befolkningen. Det forutsettes at de avspeiler befolkningens behov for bydelenes tjenester. Kriteriebaserte ordninger fordeler med andre ord midler med utgangspunkt i antatt behov for kommunale tjenester, og ikke ut fra eksisterende aktivitetsnivå eller etablerte institusjoner.

Godt samsvar mellom tildelte ressurser og mål for tjenestetilbudet bestrebes. Flere viktige hensyn skal ivaretas:

- Det skal sikre best mulig treffsikkerhet i forhold til de store variasjonene i oppgaver og utgiftsbehov mellom bydelene som følger av ulikheter i befolkningens størrelse og sammensetning.
- Det skal sikre rimelig grad av stabilitet og forutsigbarhet, og på denne måten legge grunnlaget for rasjonelle budsjett- og planleggingsprosesser i bydelene.
- Det skal sikre en dynamisk vridning av ressurser mellom bydelene i tråd med endringer i befolkningsgrunnlag og dermed utgiftsbehov.
- Det skal sikre lokaldemokratiske verdier ved at bydelene tildeles rammebudsjetter som grunnlag for bydelsutvalgenes prioriteringer og detaljerte budsjettfordeling.
- Det skal sikre effektiv ressursutnyttning og god økonomistyring ved at bydelenes budsjetter tildeles etter behovsvariasjoner, og ikke etter de som er best til å fremme sin sak.

Kriteriesystemets oppbygging

Bydelenes tjenester er inndelt i funksjonsområder (FO), og kriteriesystemet er bygd opp rundt disse funksjonsområdene. Den totale budsjetttrammen er bygget opp av delrammer for hvert funksjonsområde, og som dekker tjenester for definerte målgrupper.

F01	: Helse, sosial og nærmiljø
F02A	: Barnehager
F02B	: Oppvekst
F03	: Pleie og omsorg
F04	: Økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram

Funksjonsområder for forslag til budsjett 2012

Driftsbudsjettet i den enkelte bydel skal spesifiseres på disse funksjonsområdene (Sak 1/2012). Inndelingen er basert på funksjonene i det nasjonale informasjonssystemet KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering, Statistisk sentralbyrå 2010). Det er blant annet bydelenes budsjett fordelt på KOSTRA-funksjoner som skal ligge til grunn for bydelsutvalgets vedtak.

Budsjettfordelingen via kriteriesystemet er basert på mest mulig objektivt målbare kjennetegn ved befolkningen (kriterier). Disse kjennetegnene skal gjenspeile variasjoner i innbyggernes behov for en kommunal tjeneste. Eksempler på slike er befolkningens størrelse, alder og utdanningsnivå. De inngår som kriterier i budsjettfordelingssystemet. Til



hvert funksjonsområde hører ett sett av kriterier som gjengis i byrådets forslag til budsjett (Sak 1, del 2/2012).

Betydningen av hvert kriterium innenfor hvert enkelt funksjonsområde avspeiles av hvilken vekt det blir tillagt. Vektene avspeiler med andre ord den betydning det enkelte kriterium har for utgiftsbehovet på det enkelte funksjonsområde. Å øke ett kriteriums vekt på bekostning av andre betyr i praksis å tildele mer penger til bydeler som har høyere andel av tilsvarende befolkningsgruppe enn av andre grupper som inngår i kriteriesettet. Vektene skal med andre ord fortelle noe om kriterienes relative betydning i byen som helhet.

Krav til kriterier

Kriteriesystemet skal kompensere for variasjoner i utgiftsbehov som ikke skyldes ulik organisering eller prioritering i bydelene. Systemet skal i så måte være et instrument for å oppnå den overordnede målsettingen om lik mulighet for å yte et likeverdig behovsrelatert tilbud til befolkningen uansett bosted i Oslo. Kriteriene vil mer eller mindre direkte beskrive kjennetegn ved innbyggerne som gjør dem til aktuelle brukere av den enkelte tjeneste.

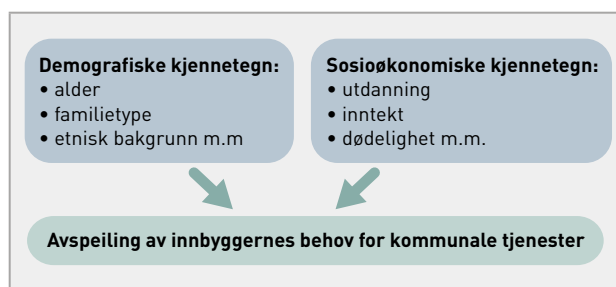
I følge bystyresak 481/1990 var et av hovedprinsippene i kriteriemodellen at ressursfordelingen skulle baseres på objektivt målbare kriterier som bydelene selv ikke kunne påvirke. Bystyret forutsatte at disse målbare kriteriene finnes i offentlig tilgjengelig og oppdatert statistikk. Kriteriene skal gjenspeile forskjeller i antatte behov og bør tilfredsstille følgende krav.

- Kriteriene skal ha en forklaringsverdi i forhold til behovene, primært som logiske forklaringsvariabler/indikatorer – sekundært som forståelige indikatorer.
- Kriteriene skal kunne defineres entydig og samtidig være stabile.
- Kriteriene skal være målbare og finnes i offentlig tilgjengelig og oppdatert statistikk.

- Kriteriene skal være upåvirkelige av bydelene, dvs. aktivitetsuavhengige.

Valg av kriterier

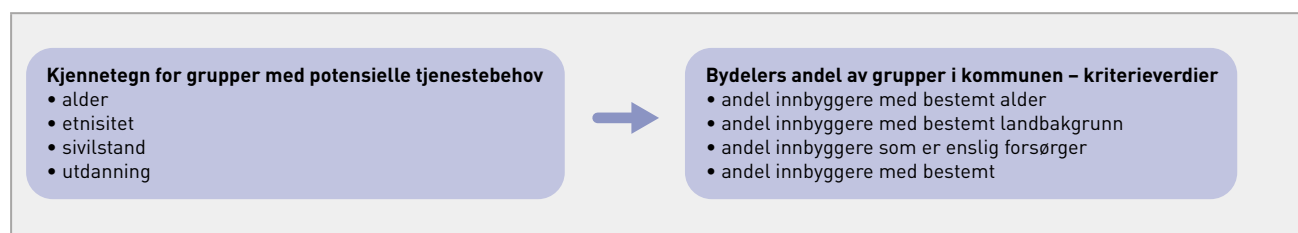
Valg av kriterier som fanger opp variasjoner mellom bydelene er basert på offentlig statistikk over behovsgrupper, brukergrupper, forbruk (regnskap) og ulike undersøkelser. Som grunnlag for valg av kriterier skilles det mellom demografiske kjennetegn og sosioøkonomiske kjennetegn. Dette er vist i figur 1.



Figur 1: Antatte behov for kommunale tjenester ut fra kjennetegn

Kriteriesystemet bygger på en forutsetning om at behovene for de tjenestene bydelene har ansvaret for, varierer etter alder og etter sosioøkonomiske kjennetegn ved innbyggerne. Hvor mye av behovet som kan tilskrives alder, og hvor mye som kan tilskrives andre forhold, varierer fra tjeneste til tjeneste. Videre er det slik at noen levekårsproblemer kan knyttes til livsfase og er midlertidige, mens andre er av mer permanent varighet (Djuve m.fl. 1996).

Et system som kun fordeler midler etter demografiske kriterier, som f.eks. andel personer 20-66 år, vil ikke fange opp variasjoner i f.eks. befolkningens helsetilstand eller sosiale forhold. De store forskjellene i levekår mellom bydelene bør også fanges opp. For å få et mest mulig korrekt bilde av bydelenes ressursbehov, er det etablert kriterier som omfatter flere kjennetegn som har sammenheng med tjenestene.



Figur 2: Omfanget av befolkningsgrupper med potensielle tjenestebehov på bydelsnivå

Prinsippet for valg av kriterier er at de skal representere bydelenes prosentandeler av befolkningsgrupper med kjennetegn som gjør dem til potensielle brukere av tjenestene. Figur 2 viser eksempler på slike kriterier og kriterieverdier. Gjennom statistiske undersøkelser kan brede målgrupper identifiseres, dvs. befolkningsgrupper som vi med empirisk belegg har gode grunner til å tro vil romme de faktiske brukerne (Bråthen m.fl. 2007). Intensjonen er å få fram relevant variasjon mellom bydelene.

Noen levekårsproblemer forekommer samtidig og forsterker hverandre. Slike hopningseffekter er det forsøkt tatt hensyn til ved at enkelte faktorer multipliseres med hverandre. På den måten danner grunnlagsdata om bydelens befolkning og sosiale forhold utgangspunkt for beregninger av den enkelte bydels prosentandel av hvert kriterium. Disse beregningene gjøres for hvert enkelt funksjonsområde.

Kostnadsnøkler

Grunnlagsdataene er oppdaterte demografiske og sosioøkonomiske data, og kriterieandeler er den enkelte bydels andel av grunnlagsdataene for Oslo. For hvert tjenesteområde er faktorene som har betydning for etterspørselen etter tjenester, systematisk analysert, vurdert og tillagt vekt som står i forhold til den relative betydning de representerer. Av figur 3 ser vi at hver kriterieandel (i prosent) multipliseres med hvert enkelt kriteriums vekt (tall mellom 0 og 1).

Resultatet av denne multiplikasjonen utgjør bydelens kostnadsnøkler i prosent pr. kriterieandel.

Beregningen gjøres for alle kriterieandelene på hvert funksjonsområde, slik at resultatet blir en sum med kostnadsnøkler for hvert funksjonsområde. Denne summen utgjør da kostnadsnøkkel for hvert funksjonsområde til den enkelte bydel. Kostnadsnøkkel tilsvarer den prosentvise andelen som den enkelte bydel får av den kriteriefordelte rammen på hvert funksjonsområde.

Kriteriesystemets datagrunnlag

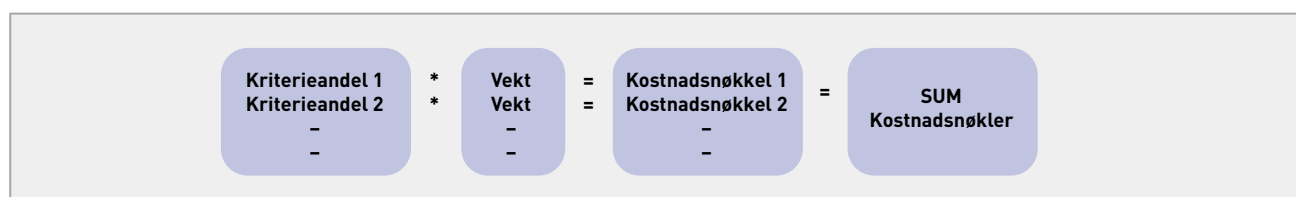
Kriteriesystemet er basert på at levekårsdata om grupper kan oversettes til troverdige anslag på omfanget av et tjenestebehov. Mange slike sammenhenger er svært stabile, og blir regelmessig bekreftet i stadig nye undersøkelser. Datagrunnlaget leveres i all hovedsak av Statistisk sentralbyrå (SSB) og kvalitetssikres før de er klare til bruk. Andre datakilder er bydelenes egenrapportering gjennom kommunens årsstatistikk.

Bydelssektoren og den enkelte bydels budsjetter

Hvor stor andel av bydelens budsjettamme som fordeles via kriteriesystemet, avhenger av størrelsen på særskilte tildelinger, sentrale avsetninger og kompensasjonsordninger for ufrivillige kostnadsvariasjoner mellom bydelene. Disse tildelingene trekkes fra totalrammen til bydelene før kriteriefordelingen foretas. Bystyret bevilger hvert år forskjellige netto budsjettammer for ordinære driftsutgifter og for økonomisk sosialhjelp. I budsjettokumentene er det fire ulike nivåer på bydelens netto budsjettammer, hvor beløpene først gradvis øker til det høyeste nivået (samlede rammer) og deretter får fratrekk for enkelte statstilskudd.

1. Kriteriefordelte rammer (delrammer som kriteriefordelles)
2. Bydelsfordelte rammer (delrammer som fordeles til bydelene)
3. Bydelssektorens samlede ramme (totalramme for bydelene)
4. Netto ramme bydelssektoren (nettoutgifter Bykassen, bydelene)

Kriteriene benyttes også til fordeling av lønns- og prisjustering og enkelte særskilte tildelinger, selv om dette ikke er en del av den ordinære kriterietildelingen. I bydelens brutto budsjett inngår ulike former for brukerbetaling, statlige tilskudd og refusjoner. For en rekke tjenester er det imidlertid bystyret som vedtar satsene for brukerbetaling.



Figur 3: Fra bydelens andel innbyggere med antatte behov til kostnadsnøkkel per funksjonsområde

Oppbygging av et kriteriebasert budsjett

Summen av bydelenes kostnadsnøkler for hvert funksjonsområde multiplisert med rammen som skal kriterieforddeles, utgjør bydelenes kriteriefordelte budsjetter slik figur 4 viser.



Figur 4: Fra kostnadsnøkler til kriteriefordeling i en bydel

Kompensasjon for ufrivillige kostnadsvariasjoner og særskilte tildelinger for den enkelte bydel legges deretter til de kriteriefordelte rammene. Det totale driftsbudsjettet for bydelen inkluderer i tillegg kompensasjon for lønns- og prisstigning og endringer i forhold til pensjonsutgifter.

Budsjettet for økonomisk sosialhjelp er i hovedsak bygget opp på samme måte som budsjettet for ordinær drift. En viktig forskjell er likevel at det hele tiden etter etableringen av kriteriesystemet har vært praktisert en ordning der sosialhjelpsbudsjettet tildeles dels etter faktisk forbruk av økonomisk sosialhjelp. For 2012 har byrådet foreslått at det tildeles midler til økonomisk sosialhjelp med 80 prosent etter kriterier og 20 prosent etter andelen av sist avlagte regnskap. En tilsvarende ordning er også foreslått for budsjettet for barnevern.

Endringer i den enkelte bydels budsjetttramme vurderes med utgangspunkt i et sammenlignbart budsjett for året før. Dersom noen bydeler får en reduksjon som overstiger en fastsatt grense, kan det gis kompensasjon.

Evaluering og videreutvikling

Utfordringen i et kriteriebasert budsjettfordelingssystem er å finne kjennetegn/kriterier som avspeiler forskjeller i behov mellom bydelene. Dette er et kontinuerlig arbeid fordi forholdene endrer seg, og fordi det kommer ny kunnskap om behov. I dagens system brukes det ca. 35 kriterier for å avspeile disse ulikhetene.

Levekårsundersøkelser og andre undersøkelser som gir indikasjon på behovsforskjeller vedrørende helse- og sosialtjenester, danner grunnlaget for

evaluering og videreutvikling av de ulike kriteriene. Kartlegging av relevante kjennetegn for å finne ulike gruppers behov for tjenester, baseres blant annet på samfunnsvitenskapelige undersøkelser. Disse undersøkelsene er kommunens underlagsmateriale for å vurdere sammenhengen mellom de målbare kjennetegnene og behov for kommunale tjenester. Større statlige reformer kan også generere behov for endringer i tjenesters innhold og omfang, som for eksempel barnehagereformen.

Det har vært bred, tverrpolitisk enighet om det kriteriebaserte budsjettfordelingssystemet for Oslo kommune. Den siste store endringen ble gjennomført i 2009 og 2010 etter at Fafo kartla levekårene i Oslo (Bråthen med fl. 2007). En oversikt over evalueringer og tilhørende saker som har ført til endringer i kriteriesystemet, finnes i et informasjonshefte fra 2010 utgitt av Byrådsavdeling for finans. For mer informasjon om de årlige kriteriebaserte budsjettene vises til Grønt hefte, som er en dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene. Grønt hefte utgis som vedlegg til byrådets budsjettforslag.

Tekst: Rita Bjørnulf, spesialrådgiver Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans

Kilder:

Bråthen M. med fl. (2007): *Levekår på vandring, velstand og marginalisering i Oslo*, Fafo-rapport 2007:05
 Djuve A. B. med fl. (1996): *Fra behov til budsjett, en evaluering av Oslo kommunes kriteriebaserte budsjettfordeling mellom bydelene*, Fafo-rapport 1996:210
 Oslo kommunes budsjettdokument, Dok 3/2011: *Kommunens budsjett*
 Oslo kommunes budsjettdokument, Sak 1/2012: *Byrådets forslag til budsjett 2012 og økonomiplan 2012–2015, del 2*
 Oslo kommunes budsjettdokument, *Byrådets budsjettforslag for 2012 – dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene. Grønt hefte*
 Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans (2010): *Budsjettfordeling til bydelene basert på kriterier. En innføring i kriteriesystemet*
 Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans og utvikling (2007): *Rapport med forslag til endringer i kriteriesystemet for bydelene*
 Oslo kommune, Bystyresak 481/1990: *Kriteriebasert rammefordelingssystem (budsjettssystem) for bydelene*
 Oslo kommune, Bystyresak 276/2007: *Byrådets tilsynsansvar overfor bydelene*
 Statistisk sentralbyrå (2010): *KOSTRA veiledninger, faglig veiledning*

Webadresse for budsjettdokumenter
http://byradsavdeling-for-finans.oslo.kommune.no/budsjett_og_regnskapsdokumenter/

Mer informasjon finner du på



e-post:
oslostatistikken@uke.oslo.kommune.no
internett:
www.uke.oslo.kommune.no/oslostatistikken/

Returadresse



Oslo kommune,
Utviklings- og kompetansetaten
Postboks 6538 Etterstad
0606 OSLO