

Kåre Hagen, Anne Britt Djuve og Pernille Vogt

Oslo: den delte byen?

FAFO-rapport 161



© Forskningsstiftelsen FAFO 1994
ISBN 82-7422-116-8

Omslag og design: Jon S. Lahlum
Omslagstegning: Jan Lier
Trykk:  **Falch Hurtigtrykk**

Innhold

Forord	7
Sammendrag	9
Kapittel 1 Innledning	21
1.1 Oslo – en delt by?	21
1.2 Byforskning, bypolitikk og levekår	24
1.3 Datagrunnlaget	26
Kapittel 2 En kommunal levekårspolitikk?	27
2.1 Innledning	27
2.2 Levekår og målgrupper	28
2.3 Hva er levekår?	34
2.4 Individdata og bydelsdata	43
2.5 Avslutning	45
Kapittel 3 Befolkning og familiestruktur	47
3.1 Innledning	47
3.2 Befolkningens sammensetning	48
3.3 Familiestrukturer	49
3.4 En flerkulturell by	52
3.5 Avslutning: Demografi og levekår	54
Kapittel 4 Bolig og nærmiljø	59
4.1 Innledning	59
4.2 Bolig	60
4.3 Støy og forurensing	64
4.4 Avstander og transport	67
4.5 Barns oppvekstmiljø	69
4.6 Kriminalitet og utrygghet	70
4.7 Det sosiale nærmiljøet	76
4.8 Oppsummering	79
Kapittel 5 Sosialt nettverk og fritid	81
5.1 Innledning	81
5.2 Kontakt med familie	82
5.3 Kontakt med venner og arbeidskolleger	85
5.4 Kontakt med naboer	87
5.5 Fordommer og gnisninger	90
5.6 Fritidsaktiviteter	93
5.7 Sosial passivitet og andre levekårsproblemer	97
5.8 Avslutning	101

Kapittel 6 Inntekt og arbeid	103
6.1 Innledning	103
6.2 Hva lever folk av?	104
6.3 Deltakelse i arbeidsmarkedet	108
6.4inntektsforhold	114
6.5 Personlig økonomi, gjeld	120
6.6 Fattigdomsproblemer	120
6.7 Hopningstendenser	125
6.8 Oppsummering	131
Kapittel 7 Helse	135
7.1 Innledning	135
7.2 Noen indikatorer på befolkningens helse	136
7.3 Hvem har redusert helse?	140
7.4 Hopningsmønstre	143
7.5 Bydelsvariasjoner	145
7.6 Avslutning	147
Kapittel 8 Politiske holdninger og ressurser	149
8.1 Innledning	149
8.2 Tilliten til politikerne	150
8.3 Politisk aktivitet	155
8.4 Oppsummering: Politisk avmektighet	160
8.5 Partivalg	161
8.6 Hopning av levekårsulemper?	169
8.7 Bydelsvariasjoner	172
8.8 Avslutning	173
Kapittel 9 Innvandrernes levekår	175
9.1 Innledning	175
9.2 Innvandrernes bakgrunn	176
9.3 Demografiske mønstre	179
9.4 Utdanning	180
9.5 Inntekt og arbeid	184
9.6 Boforhold og nærmiljø	189
9.5 Sosial integrasjon	192
9.8 Helse	198
9.9 Politikk og deltakelse	200
9.10 Hopning av levekårsulemper	204
9.11 Avslutning	206

Kapittel 10 Flytting og flyttemønstre.....	209
10.1 Innledning	209
10.2 Noen hovedmønstre i flyttestrømmene	212
10.3 Hvor ønsker folk å bo?	216
10.4 Flyttinger over bygrensen	217
10.5 Flyttinger gjennom indre by øst	220
10.6 Flytteønsker og flyttestrømmer	223
10.7 Hvem flytter hvor?	227
10.8 Sosial filtrering	232
10.9 Avslutning	237
Kapittel 11 Oppsummering	239
11.1 Hovedfunn: «problemprofiler»	239
11.2 Problemgrupper og målgrupper	244
11.3 Bydelsprofiler	249
Kapittel 12 Brukere og deres erfaringer	253
12.1 Innledning	253
12.2 Befolkningens vurdering av kommunale ytelser	254
12.3 Befolkningens bruk av kommunale tjenester	260
12.4 Prioriteringer, prissetting og privatisering	277
Kapittel 13 Avslutning: treffer kommunen?	281
13.1 Innledning	281
13.2 Bydelsforskjeller – hva så?	282
13.3 En kriteriebasert ressursfordeling	286
13.4 Avslutning: Er en kommunal levekårsutjevning mulig?	296
Appendiks 1 Bydelsinndelinger	299
Appendiks 2 Datagrunnlag og representativitet	309
Litteratur	318

Appendix 3 Definisjoner, indikatorer og indekser og Appendix 4 Spørreskjema er særtrykk og fås gratis ved henvendelse til FAFO

Forord

Utgangspunktet for denne undersøkelsen var et ønske hos Oslo kommunes politiske ledelse om en grundigere dokumentasjon av oslobefolkningens levekår enn det som var mulig ut fra eksisterende kilder. Det var derfor en forutsetning for arbeidet å gjennomføre en omfattende intervjuundersøkelse blant Oslos innbyggere. Alle data som presenteres i rapporten, er hentet fra denne undersøkelsen, med mindre andre kilder er spesifikt nevnt. Intervjuingen ble utført av Markeds- og Mediainstituttet.

Prosjektet er finansiert av Oslo kommune, Program for Storbyrettet forskning og Kommunaldepartementet.

Som en følge av at datamaterialet ble oversendt FAFO senere enn antatt, ble arbeidet med rapporten dessverre betydelig forsinket. Rapportskrivingen har pågått i løpet av noen hektiske høstmånader i 1993. Knapphet på tid har derfor lagt en begrensning på bredden i analysen.

I arbeidet har vi hatt uvurderlig og generøs hjelp av en rekke personer. Kolleger ved FAFO: Bente Bakken, Espen Dahl, Tori Grytli, Jon M. Hippe, Knut Kjeldstadli, Jon S. Lahlum og Kristine Nergaard skal alle ha takk for velvillig å ha stilt opp. Vi vil også takke prosjektets styringsgruppe: Plansjef Lilian Høverstad, spesialrådgiver Roland Fürst og rådgiver Morten Bildeng ved Oslo kommunes Seksjon for plan og analyse, for deres konstruktive bidrag til prosjektet. Men først og fremst står det endelige produktet i takknemlighetsgjeld til Tone Fløtten, som drev prosjektet fram gjennom dets innledende faser, men som på grunn av barselspermisjon var forhindret fra å fullføre prosjektet.

Kåre Hagen har forfattet kapitlene 1, 2, 3, 4, 7, 11, 12 og 13; kapittel 4 i samarbeid med Tone Fløtten. Anne Britt Djuve har skrevet kapitlene 5, 6 og 9. Pernille Vogt har skrevet kapittel 8 og, i samarbeid med Kåre Hagen, kapittel 10.

Oslo, 12.1.94

Kåre Hagen (prosjektleder)

Anne Britt Djuve

Pernille Vogt

Sammendrag

Kapittel 1 Innledning

Rapporten belyser levekårene blant Oslos befolkning fra fire innfallsvinkler:

- * Hvordan utvikle en effektiv kommunal velferdspolitikk som kan bidra til å utjevne levekårsforskjeller mellom grupper og deler av byen?
- * Hvordan er ulike levekårsproblemer og ressursfattigdom fordelt mellom grupper og i befolkningen som helhet?
- * Hvordan former den store flyttingen byens forskjellige strøk? Hvor mye av bydelsforskjellene i levekår er rett og slett avspeilinger av at ulike grupper bosetter seg i bestemte strøk?
- * Når den kommunale tjenesteytingen fram til folk – og hvilke fordelingsprofiler har forbruket av de forskjellige ytelsene, og er kommunens prioriteringer i samsvar med befolkningens ønsker?

Rapportens overordnede ambisjon er å identifisere innen hvilke deler av byen vi kan finne grupper av befolkningen med store levekårsproblemer – og sette denne empirisk funderte kunnskapen inn i en politisk relevant ramme som kan utgjøre et forskningsmessig bidrag til utformingen av en kommunal levekårspolitikk.

Disse problemstillingene belyses gjennom intervjuer med 3100 innbyggere i Oslo: Et representativt utvalg av 2800 norske statsborgere samt 320 personer med etnisk fjernkulturell bakgrunn. I tillegg anvendes Oslo kommunes egne registerdata over flytting og en rekke sosiale forhold innsamlet på bydelsnivå.

De konklusjonene som trekkes for levekår blant den norske befolkningen, er derfor statistisk sikre, mens utsagn om levekår blant de fjernkulturelle gruppene, lar seg ikke, på grunn av det lave antallet spurte, generalisere til alle Oslos fjernkulturelle innbyggere.

I analysene er Oslos 25 administrative bydeler delt inn i seks grupper: indre vest, indre øst, de eldre drabantbyene, ytre vest, ytre nord og de nye drabantbyene.

Kapittel 2 En kommunal levekårspolitikk?

Våre levekår utgjøres og dannes av en rekke velferdskomponenter. Levekårsproblemer oppstår når individers evne til å leve et verdig liv og å delta i samfunnet på lik linje som det store flertallet, svekkes av dårlig helse, lav utdanning, liten inntekt, frykt for vold, sosial isolasjon, et dårlig fysisk nærmiljø og følelse av avstand og avmektighet til de politiske beslutningsprosessene. Levekårsproblemer kan dermed kartlegges ved å undersøke hvem i befolkningen som har ett og særlig flere samtidige (oppnoppede) levekårsproblemer.

Det er viktig å skille mellom de bydelsforskjellene i levekår som bare avspeiler et livs- og familiefasebasert flyttemønster, og forskjeller som skyl-

des mer fastlåste sosiale og økonomiske ulikheter mellom grupper av befolkningen, og, for det tredje, forskjeller som framkommer ved at bestemte deler av byen trekker til seg spesielt ressursvake grupper.

For at en kommunal politikk for utjevning av levekårsforskjeller skal kunne lykkes, er det derfor helt vesentlig å få kartlagt hvilke prosesser som ligger bak de ulikhetene vi kan observere.

Kapittel 3 Befolkning og familiestruktur

- * Oslo har flere svært gamle innbyggere, flere kvinner, og færre barn enn kommunene i resten av landet. De eldste er konsentrert i sentrumsbydelene, mens barnefamiliene bebor randsonen rundt.
- * Det er langt flere helt enslige, og noen flere enslige forsørgere i Oslo enn ellers i Norge. Bare femten prosent av alle husholdninger består av mor, far og minst ett barn.
- * Mens hver tredje nordmann bor alene, forekommer aleneboenhet praktisk talt ikke blant fjernkulturelle innvandrere.
- * Hver tiende innbygger i Oslo er av utenlandsk opprinnelse. Fjernkulturelle innvandrere bosetter seg i byens østlige deler, det nærkulturelle i byens vestlige deler.
- * Mange av levekårskomponentene er tett knyttet til demografiske forhold, samtidig som det er meget betydelige variasjoner i befolkningens sammensetning i bydelene. Dette betyr at nettopp forskjeller i befolknings-sammensetning er en viktig faktor bak bydelsforskjeller i levekår.

Kapittel 4 Bolig og fysisk nærmiljø

- * Oslos befolkning bor i større grad enn i resten av landet i blokker og borettslag. Likevel bor de godt: Bare tolv prosent av befolkningen bor trangt og to av tre bor i en rommelig leilighet de selv eier.
- * Trangboddhet er et livsfasefenomen snarere enn et strukturelt levekårsproblem: Vi finner dårlige boforhold blant enslige unge og blant familier med helt små barn. Bare syv prosent av alderspensjonistene bor dårlig.
- * Størst andel av befolkningen bor dårlig i indre by øst. Dette forklarer også hvorfor de som bor dårlig, er mer plaget av forurensing og noe reddere for vold enn resten av befolkningen.
- * Oslos befolkning plages av støy og forurensing: Flystøy rammer flest, deretter kommer støy fra naboer og fra trafikk.
- * Halvparten av de bosatte i bykjernen er plaget av minst to forurensingskilder, mens folk i ytre vest og i de østlige drabantbyene rapporterer et godt fysisk miljø, bortsett fra å være plaget av flystøy.
- * Dette forklarer hvorfor lav inntekt og redsel for vold er de levekårsulempene som hyppigst forekommer sammen med forurensingsplager.
- * Befolkningen er godt dekket med kollektivtransport: Ni av ti har en holdeplass innen fem minutters gange i de indre bydelene, og syv av ti i resten av byen.

- * Åtte av ti småbarnsforeldre har lett adgang til trygge lekearealer for sine barn. Dårligst er adgangen til slike områder i indre by vest.
- * Folk i de vestlige bydelene er mest utsatt for innbrudd. Hver tiende husstand i dette området hadde innbrudd eller innbruddsforsøk siste år. Færrest innbrudd er det i drabantbyene, mens folk i indre øst utsettes for flest innbruddsforsøk.
- * Det er dobbelt så stor sannsynlighet for å bli utsatt for vold eller trusler i Oslo som i andre steder i landet.
- * Unge menn i indre øst og på Søndre Nordstrand er mest utsatt for vold. Tryggest er det i ytre vest.
- * Bare en av fem innbyggere i de indre bydelene oppfatter sitt nærmiljø som svært trygt.
- * De som opplever sitt nærmiljø som utrygt, har lavere utdanning, er mer ensomme, har dårligere helse, har lavere inntekt og føler seg mer politisk avmektige enn resten av befolkningen. Frykt for vold er den levekårsulempen som i sterkest grad går sammen med andre levekårsproblemer.
- * Åtte av ti synes det sosiale nærmiljøet er bra. Bare hver femte totalt oppfatter det som dårlig. Størst misnøye med det sosiale nærmiljøet finner vi blant unge enslige, i indre by øst. Det er en påfallende tendens til at jo eldre man er, desto mer fornøyd er man også med det sosiale nærmiljøet.

Kapittel 5 Sosiale nettverk og fritid

- * De som har foreldre og søsken, har god kontakt med disse. Åtte av ti har enten foreldre, søsken eller egne barn i Oslo eller omegn. Men så mange som 40 prosent har ikke søsken i eller nær Oslo.
- * Det er en klar tendens til at jo svakere familienettverk, desto større er sannsynligheten for å bo alene. Fire av ti menn over 60 år som bor alene, har ingen kontakt med slektninger.
- * Ni av ti har en god venn. Det er langt færre blant de aller eldste som har en nær fortrolig de kan snakke med.
- * Halvparten av de yrkesaktive har sosial kontakt med kolleger utenfor arbeidstid. Slikt samvær er hyppigst blant de unge enslige, og noe mer utbredt blant de som er bosatt i indre øst.
- * Fire av ti har ingen kontakt med sine naboer. Det er de eldste og de som bor alene i indre by som har minst nabokontakt.
- * Vel 20 000 mennesker er sosialt isolerte: de bor alene, har ingen nære venner og mangler familie. Kvinner over 66 år utgjør halvparten av denne gruppen. Sosial isolasjon er tre ganger så vanlig i den indre bykjernen som i resten av byen.
- * Hver femte ønsker ikke en innvanderer som nabo. Motstanden er størst i ytre øst og minst i indre vest.
- * Folk i Oslo har noe lavere toleranseterskler for innvandrere enn personer i resten av landet. Det er likevel ingen tendens til mer utbredte fordommer i områdene med mange innvandrere. Det er primært folks utdanning som bestemmer deres holdning.

- * Jo dårligere levekår en selv har, desto mer tenderer folk til å ha fordommer mot andre grupper. Det er blant eldre med fire eller flere levekårsulempers vi finner de mest utbredte fordommene mot andre grupper.
- * Alle lag av byens innbyggere har en aktiv fritid. Men utdanning har stor betydning for hva man gjør: Kultur, idrett og uteliv samler de med høy utdanning, mens hobby, foreningsliv og religiøse aktiviteter favner bredere.
- * Selv etter at vi tar hensyn til kjønn, alder, inntekt og familiefase, finner vi at folk bosatt på vestkanten er mer aktive i sin fritid enn folk øst i byen.
- * Både sosial isolasjon og passiv fritid har en kraftig tendens til å opptre sammen med andre levekårsulempers. Seks av ti passive har også dårlig helse, og noe over halvparten har lav inntekt.
- * Halvparten av de sosialt isolerte har under 100 000 i inntekt.

Kapittel 6 Inntekt og arbeid

- * Inntekt fra eget arbeid er den viktigste kilden til inntekt for flertallet av alle over femten år i alle bydelene.
- * Størst avhengighet av usikre inntektskilder som midlertidige trygder eller lønn fra usikker jobb, finner vi i indre øst. Her er en av ti eksponert for slik usikkerhet, mens dette bare gjelder en av 20 i ytre vest.
- * Andelen av befolkningen med ledighetsproblemer i arbeidsmarkedet er langt høyere i indre by, både øst og vest, enn i byens randsoner. Lavest er den i de etablerte drabantbyene.
- * Arbeidsledigheten er nesten dobbelt så høy i indre øst som i noen annen bydel.
- * Den laveste gjennomsnittsinntekten har befolkningen i indre øst. Dette skyldes ikke at folk i denne bydelen jobber i lavere betalte yrker, men bydelens høyere andel pensjonister, skoleelever og arbeidsledige.
- * Den laveste inntekten blant yrkesaktive har de bosatt i de nye drabantbyene. Den høyeste finner vi hos de yrkesaktive i ytre vest.
- * Barnefamiliene og de unge enslige har i gjennomsnitt mer i gjeld enn årlig husholdningsinntekt. Par uten barn, og særlig enslige over 45 år, har svært liten gjeld.
- * Befolkningen i indre øst har de desidert høyeste boutgiftene i forhold til sin inntekt: Nesten halvparten går til boligkostnader, sammenliknet med rundt 20 prosent hos husholdningene i de andre bydelene.
- * Hver tredje person har en inntekt per forbruksenhet på under 100 000 kroner. Dette gjelder 25 prosent av de unge enslige, og fire av ti enslige forsørgere. Blant barnefamiliene ligger andelen med lav inntekt i underkant av femten prosent.
- * Det er blant de enslige forsørgerne at andelen som ikke kan klare å betale en uforutsett utgift på 5000 kroner er størst: Hver fjerde enslige forsørger har dette problemet, mot bare en av ti i hele befolkningen.
- * Hver tredje person bosatt i indre øst oppgir å ha problemer med å klare de løpende utgifter. Tilsvarende tall er femten prosent i ytre vest.
- * Lav inntekt går hyppig sammen med dårlig helse og lav utdanning. Folk

som bor dårlig, som er redde for vold og som har en passiv fritid, er kraftig overrepresentert blant dem med lav inntekt.

- * Sammenhengen mellom det å ha lav inntekt og andre levekårsproblemer har en meget sterk geografisk dimensjon: Over halvparten av dem med lav inntekt som bor i indre øst, har også helseproblemer.
- * Hver tredje person med lav inntekt i indre øst er også redd for vold, sammenliknet med bare en av 20 i ytre vest.
- * Svekket helse går meget sterkt sammen med lav inntekt ved høy alder: Man eldes senere om man har høy inntekt.

Kapittel 7 Helse

- * Vel 140 000 personer har et helseproblem. Halvparten av disse hemmes i sine daglige gjøremål.
- * Andelen som sier de har et helseproblem, varierer fra 40 prosent i indre øst til 27 prosent i ytre vest.
- * Bydelsforskjellene kan til en viss grad tilbakeføres til en større sykелighet i grupper med lav utdanning og inntekt, og særlig blant enslige eldre. Men selv etter at vi tar hensyn til dette, er det en større sykелighet i indre øst og i de nye drabantbyene. Aldringen skjer raskere i disse delene av byen.
- * I underkant av 60 000 personer har både dårlig helse og dårlig kontakt med andre i sitt nærmiljø. Denne gruppen består av forholdsvis unge mennesker, med en gjennomsnittsalder på 54 år.
- * 16 000–17 000 har både dårlig helse, lav utdanning og er sosialt isolerte. Dette er en gruppe bestående av 65 prosent kvinner, og med en gjennomsnittsalder på 67 år.

Kapittel 8 Politiske holdninger og ressurser

- * Oslos befolkning er skeptisk til politikere. Halvparten stoler ikke på noen politiker. Syv av ti mener politikerne tar lite hensyn til folks behov.
- * Et stort flertall mener kommunen sløser, at den er for byråkratisk, preges av for kortsiktig styring og at kommunen må behovsprøve sine ytelser mer.
- * Mistilliten er størst blant eldre kvinner med lav utdanning, og minst blant unge menn med høy inntekt.
- * Til tross for at mistilliten er størst blant de mest ressurssvake, er det liten variasjon i mistillit mellom bydelene. Dette skyldes at de som stemmer på sosialistiske partier, har større tillit til politikerne, noe som nøytraliserer effekten av sosial bakgrunn.
- * Valgdeltakelsen har en klart geografisk dimensjon: den er lavest i de indre bydelene, og større jo lenger man kommer vestover.
- * Kun en av fire har noen gang forsøkt å påvirke en kommunal beslutning. Den viktigste påvirkningskanalen er gjennom parti eller organisasjon.

- * Oslos befolkning kan grovt deles i fire grupper: En av ti er aktivistisk: De har forsøkt å påvirke politikken, men har ingen tillit til politikerne. En av seks tilhører eliten; disse identifiserer seg med systemet og forsøker også å påvirke beslutningene. En av tre er fornøyde: De stoler på politikerne og er selv passive. De politisk avmektige utgjør 40 prosent: De stoler ikke på politikerne og føler at politikken ikke lar seg påvirke.
- * Den politiske avmakten er mest utbredt blant dem som bor alene, har lav utdanning, lav inntekt og som stemmer på Høyre eller Fremskrittspartiet.
- * Fremskrittspartiets velgere utmerker seg ved å være betydelig mer fordomsfulle overfor innvandrere enn velgerne til noe annet parti. De er samtidig også de mest kritiske til kommunal tjenesteyting.
- * SVs velgere har størst tillit til kommunal tjenesteyting, samtidig som de også er mest tolerante ovenfor innvandrere.
- * Arbeiderpartiet er det partiet hvis velgere i størst grad avspeiler «gjennomsnittsinnsbyggeren» i Oslo. Men Høyres velgere ligger også nær, selv om de er litt mer kritiske til kommunal sektor, og noe mer ressursrike i sin sosiale bakgrunn.
- * Sosial isolasjon er det levkårsproblemet som hyppigst går sammen med politisk avmakt. Mest utbredt er denne kombinasjonen blant eldre kvinner. En betydelig andel av dem har også dårlig helse og lav utdanning.

Kapittel 9 Innvandrernes levkår

- * Innvandrerne er en meget sammensatt gruppe med hensyn til oppholdstid i Norge, årsaken til at de kom og i demografisk sammensetning.
- * Innvandrerne har lavere utdanning enn norske statsborgere i Oslo. Likevel har hver fjerde pakistaner og chilener høyere utdanning.
- * Innvandrerkvinner har lavere utdanning i forhold til menn enn tilfellet er for norske kvinner.
- * Innvandrerne, verken menn eller kvinner, får ingen lønnsmessig uttelling for sin høyere utdanning: Det er ingen sammenheng mellom utdanning og inntekt, mens denne er helt klar for nordmenn.
- * Innvandrerne tjener betydelig mindre enn nordmenn. 70 prosent har en husholdningsinntekt under 200 000, mens dette bare gjelder 30 prosent av nordmennene.
- * For nordmenn er det en klar tendens til at jo høyere inntekt man har, desto færre andre levkårsulempes har man. En slik sammenheng finner vi ikke blant innvandrerne. Det er langt flere av innvandrerne med høy inntekt som bor trangt enn det er blant dem med lav inntekt. Dette kan avspeile en sammenheng mellom inntekt og husholdningsstørrelse som ikke finnes blant norske statsborgere.
- * Innvandrerne er mer yrkesaktive og mindre avhengige av permanente trygder enn nordmenn. Hovedårsaken til dette er deres unge alder. Derimot er arbeidsledigheten meget betydelig: Hver fjerde innvandrers hadde vært arbeidsledig i løpet av 1991.
- * Det er en betydelig større andel av innvandrerne som har problemer med å klare de løpende utgiftene, eller å møte en uforutsett utgift på 5000 kroner.

- * Over halvparten av innvandrerne bor trangt, sammenliknet med bare tolv prosent av nordmennene. Likevel oppgir bare en av ti at de ønsker å flytte fordi boligen er for trang.
- * Chilenere opplever redsel for vold omtrent som nordmenn, mens pakistanere og tamiler føler noe større grad av utrygghet.
- * Innvandrerne har tettere sosiale relasjoner og føler mindre ensomhet enn nordmenn. Bortsett fra for chilenere, består den sosiale kontakten i samkvem med familiemedlemmer.
- * Innvandrerne er langt mindre skeptiske til nordmenn enn det nordmenn er til innvandrere. Bare to prosent av innvandrerne ønsker ikke nordmenn som naboer, og fjorten prosent ønsker ikke nordmenn giftet inn i familien. Det er også langt mindre skepsis til folk av andre raser blant innvandrerne.
- * Pakistanere og tamiler har betydelig mindre helseproblemer enn nordmenn, stort sett fordi de er yngre. Chilenere oppgir derimot mer helseproblemer enn deres alder skulle tilsi, og de har en langt større søkning mot helsetjenester enn noen annen gruppe.
- * Innvandrerne føler seg fremmede overfor det politiske systemet. Seks av ti er politisk avmektige. Andelen som ikke stemmer er betydelig: fra over 40 prosent blant chilenere, til 22 prosent blant pakistanere.
- * Innvandrerne deltar lite i valg, selv når de har stemmerett. De som avgir stemme, velger Arbeiderpartiet innen alle tre gruppene.
- * Innvandrerne kommer dårligere ut enn nordmenn på levestandardkomponenter som avspeiler økonomiske forhold samt utdanning: De tjener mindre, er mer arbeidsledige og får liten lønn i forhold til utdanning. Derimot kommer de bedre ut på forhold som er knyttet til alder, det vil si helse, og når det gjelder å være omgitt av sosiale nettverk.
- * 44 prosent av innvandrerne har fire eller flere levestandardulemp, mens dette bare gjelder 22 prosent av nordmennene.
- * Innvandrerne er den enkeltgruppen som samlet sett har flest levestandardulemp, og den mest betydelige levestandardforskjellen mellom grupper innen Oslo er mellom nordmenn og innvandrere med fjernkulturell bakgrunn.

Kapittel 10 Flytting og flyttemønstre

- * Oslo preges av en meget høy flytting, både over bygrensene og inne byen. Nesten hver femte innbygger flytter per år.
- * De norske statsborgerne som flytter, deler seg i fire like grupper: Av fire personer på flyttefot, drar en ut av Oslo, en flytter inn, en flytter innen sin egen bydel og en flytter mellom to bydeler. Personer med fjernkulturell bakgrunn flytter i langt større grad inn til Oslo, og mellom bydeler.
- * Det mest utbredte flyttemotivet er ønsket om større bolig. Tretten prosent ønsker å flytte fra et strøk de ikke liker, mens ti prosent ønsker å bo billigere.
- * Det er de unge, både med og uten små barn, og de med høy utdanning som er mest mobile. Størst andel av befolkningen som planlegger å flytte,

finner vi i indre øst. Her vil 44 prosent flytte, sammenliknet med vel 25 prosent i de eldre drabantbyene.

- * Det viktigste motivet for å flytte inn til Oslo er å få arbeid (44 prosent), deretter kommer utdanning (31 prosent).
- * De som flytter inn og ut av byen, skiller seg lite fra hverandre når det gjelder sosiale og økonomiske bakgrunnskjennetegn.
- * De største bydelsinterne flyttestrømmene foregår mellom de vestlige bydelene: Unge flytter mot sentrum og bor der til de har fått utdanning og skal ha barn, da flytter de lenger mot (tilbake til) vest.
- * Den betydelige flyttestrømmen ut av indre øst deler seg markert i to: De som har høy utdanning og er nærmere 30 år, flytter til vestlige bydeler, mens de som har lav utdanning og er noe yngre, flytter til de etablerte drabantbyene.
- * Indre by forynges gjennom flyttingen, mens særlig ytre vest får et netto tilslag av noe eldre unge med god utdanning og inntekt. Dette bidrar til en livsfasebestemt forsterking av de sosiale og økonomiske forskjellene på befolkningen i indre øst og ytre vest.
- * Indre øst får, gjennom flyttestrømmenes sosiale sammensetning, et netto tilskudd av skilte med lav inntekt og lav utdanning.
- * Både i de eldre og i de nye drabantbyene er det en netto innflytting av fjernkulturelle innvandrere, mens den norske befolkningen minker.
- * Indre øst er den bydelen som det største antallet innvandrere flytter til.

Kapittel 11 Oppsummering

- * Etnisk bakgrunn betyr mer for forskjeller i levekårsproblemer enn både kjønn, alder og familiefase gjør innen den norske befolkningen.
- * Innvanderne er derfor den gruppen som samlet sett har de største levekårsproblemene. Deretter kommer de gamle og barnefamilier hvor foreldrene er unge (under 30 år).
- * Enslige forsørgere kjennetegnes som gruppe ikke av spesielt store levekårsproblemer, men det er blant de enslige forsørgerne vi finner størst andel (om lag 40 prosent) som har store økonomiske problemer. De enslige forsørgerne kjennetegnes først og fremst ved de store interne forskjellene.
- * Levekårsforskjellene mellom bydelene følger tre mønstre:
- * En øst-vest-akse: Jo lenger vest vi kommer, jo høyere er utdannings- og inntektsnivåene.
- * En sentrum-omegn-akse: Vi finner dårlig miljø, sosial isolasjon og dårlig helse hos de eldre i sentrum, mens barnefamiliene i kantene av byene har bedre miljø og et mer aktivt sosial liv.
- * Et indre øst-problem: Redsel for vold, dårlig bostandard og store økonomiske problemer (særlig med boligkostnader) kommer her i tillegg til de andre sentrumsproblemene.
- * De store levekårsproblemene i indre øst kan forklares med at bydelen rommer en uforholdsmessig sterk konsentrasjon av mange fjernkulturelle innvandrere, eldre normenn og unge på midlertidig opphold.

Kapittel 12 Brukerne og deres erfaringer

- * Seks av ti mener det kommunale tilbudet av ytelser er tilfredsstillende. Bare en av seks mener det er blitt bedre det siste tiåret.
- * Misnøyen med de kommunale tjenestene er størst blant grupper med lav utdanning og inntekt. Dette forklarer også hvorfor det er befolkningen i indre øst som i størst grad synes ytelsene er utilfredsstillende.
- * Derimot er det de mest ressursrike gruppene som mener ytelsene er blitt dårligere det siste tiåret.
- * Åtte av ti mener kommunal tjenesteyting preges av sløsing. Også de kommunalt ansatte er i like stor grad som andre av denne oppfatningen.
- * Det er ingen sammenheng mellom hvor mange kommunale ytelser en person bruker og synet på kvaliteten av kommunal tjenesteyting. Derimot er det store variasjoner etter partivalg.
- * Når vi ikke spør om folks syn på kommunale ytelser i sin brede alminnelighet, men i stedet undersøker hva de enkelte brukere av konkrete ytelser mener om kvaliteten på ytelsen, finner vi en meget høy grad av tilfredshet. For alle ytelsene er godt over 70 prosent av brukerne nokså eller meget fornøyd. Med ett unntak: Blant brukerne av sosialkontoret er bare halvparten fornøyd med tjenestene.
- * Barnefamiliene er den gruppen som benytter seg av flest kommunale tjenester, og det er praktisk talt ingen forskjeller mellom bydelene i antallet tjenester folk forbruker.
- * Nordmenn benytter seg av flere kommunale tjenester enn innvanderne.
- * Det er en svak tendens til at kvinner benytter noen flere kommunale ytelser enn menn. Yngre benytter flere enn gamle. Til gjengjeld benytter gamle flere ytelser når de bor alene, men færre når de bor sammen med andre. Jo flere levekårsproblemer en person har, desto færre kommunale ytelser benyttes.
- * Barnefamilier og personer med høy alder, lav inntekt og liten utdanning benytter i størst grad helsevesenet.
- * Folk fra indre øst er betydelig overrepresentert blant brukerne av sykehus.
- * Hjemmesykepleien treffer sin målgruppe: eldre, enslige, ressursvake som bor alene. Bosatte i indre øst er tre ganger så sterkt representert blant brukerne enn personer fra ytre vest.
- * Storforbrukerne av sosialkontorets tjenester er enslige forsørgere med lav inntekt bosatt i indre øst. Kvinner bruker (derfor) sosialkontoret noe mer enn menn. Det er fem ganger så stor sannsynlighet for at en person fra indre øst benytter sosialkontor enn en person fra ytre vest. Derimot er ikke folk fra de nye drabantbyene overrepresentert, snarere tvert imot.
- * Barnehage benyttes i størst grad av to grupper og av to ulike årsaker: av enslige forsørgere i de nye drabantbyene som tilgodeses innenfor bydeler med allment god barnehagedekning, og av ressursrike foreldre i bydeler med dårlig dekning. Dette indikerer at jo knappere et gode er, desto mer overrepresentert blir de ressursrike blant brukerne.
- * Idrettsanlegg benyttes i betydelig grad av hele befolkningen, og i særlig grad av foreldre med barn. Enslige, med lav utdanning og høy alder er noe underrepresentert.

- * Byens parker brukes mest av småbarnsforeldre, og særlig av dem som er bosatt i de indre bydelene.
- * Bibliotekene har en todelt brukergruppe: unge med svært lav inntekt eller uten inntekt og universitetsutdannede. Det er svært liten forskjell mellom folk i indre øst og i ytre vest i sannsynligheten for å benytte seg av bibliotekene.
- * Kollektivtransporten benyttes svært likt av alle lag i befolkningen, med en svak overrepresentasjon av personer bosatt i de indre bydelene. Enslige forsørgere benytter seg minst av kollektivtransport.
- * Antydningssvis finner vi følgende mønster: Jo mer selektiv og målrettet en ytelse er, desto sterkere overrepresentert er personer fra indre øst. Jo mer en ytelse er tiltenkt hele befolkningen, jo bredere er brukergruppene også sammensatt. Dette viser at ytelsene i stor grad når fram til sine målgrupper.
- * Det er en betydelig vilje i befolkningen for en økt kommunal satsing på jobbskaping, eldreomsorg, helse og skole, også om dette måtte føre til økte skatter.
- * Tiltak for innvandrere, kultur, vei og boligutbygging er de områdene flertallet mener er minst viktige å prioritere.
- * Det er bastant motstand mot å privatisere kommunale ytelser. Størst er privatiseringsviljen for søppeltømming, renholdsoppgaver og barnehager. Men selv for disse ytelsene er det bare i underkant av 20 prosent som mener at privatisering er en god ide.
- * Privatiseringstilhengere finnes praktisk talt bare blant Høyres og Fremskrittspartiets velgere. Men selv innen disse partiene er det henholdsvis kun hver fjerde og hver tredje velger som er positive til privatisering av kommunale ytelser.

Kapittel 13 Avslutning: Treffer kommunen?

- * Det er betydelige levekårsforskjeller mellom befolkningene i Oslos bydeler. Denne sosiale geografien kan forklares ved fem dimensjoner:

For det første varierer bydelene sterkt i befolkningens alderssammensetning, livsfaser og etnisk bakgrunn. Jo flere eldre, enslige og etnisk fjernkulturelle innbyggere en bydel har, desto større er levekårsproblemene.

For det annet er det store forskjeller i bydelsbefolkningenes primære levekårs- og ressursvariabler. Her tenker vi på de forholdene som avgjør vår evne til å klare oss godt i det økonomiske og i det sosiale systemet, altså utdanning, inntekt og sosiale nettverk.

For det tredje finner vi betydelige ulikheter i det vi kan kalle avledede levekårsvariabler. Hvordan vi klarer oss i utdanningssystemet, arbeidsmarkedet og i familieinstitusjonen er sterkt bestemmende på en lang rekke andre vesentlige levekårsfaktorer. Dette gjelder helse, sosial aktivitet og kontakter og graden av politisk avmektighet.

En fjerde dimensjon er forskjeller i strøks- og miljøforhold.

Det er meget store geografiske ulikheter i befolkningens utsatthet for miljøplager, i boligstandard og, ikke minst, i graden av frykt for å rammes av kriminelle handlinger.

Til sist, tendensen til at individer som mangler ressurser på ett levekårsområde også gjør det på andre områder, (*hopning*), har en klar geografisk dimensjon. Jo lenger inn mot indre øst vi kommer, jo større andel av befolkningen har flere levekårsproblemer samtidig.

- * Utgangspunkt for en kommunal levekårspolitikk vil alltid være en sondering mellom de levekårsforskjellene som følger av uproblematisk prosesser (slik som at ungdom ønsker å bo billig til lav standard) og mer uønskede levekårsproblemer som skyldes varig ressurssvakhet.
- * Det kriteriebaserte ressursfordelingssystemet Oslo kommune har anvendt siden 1991 for å tildele ressurser til bydelene, forsøker å fordele midler slik at de enkelte bydelene stilles ressursmessig likt relativt til befolkningens behov i den enkelte bydelen. Når vi kontrollerer fordelingsystemets utforming mot undersøkelsens individdata, finner vi at kriteriesystemet i betydelig grad fanger opp, og gir en empirisk holdbar avspeiling av, behovsvariasjonene mellom befolkningene i de ulike bydelene.
- * På de områdene hvor Oslo kommune benytter kriteriesystemet samsvarer bevilgningene i stor grad de hopningsmønstre av levekårsproblemer som finnes i befolkningen. En enda sterkere vektlegging i kriteriesystemet av sterk opphopning av levekårsproblemer vil resultere i en økning av ressursene som tildeles indre by, mens ytre by vil få sine bevilgninger relativt sett beskåret.
- * Jo mer vekt som legges på fysiske miljøfaktorer og egenrapportert helse i tildelingskriteriene, jo flere midler vil systemet tildele indre by vest. Jo mer vekt som legges på klassiske levekårsressurser som utdanning og inntekt, jo flere midler vil systemet tildele indre by øst.

Kapittel 1 Innledning

1.1 Oslo – en delt by?

Da NRK for noen år siden sendte den britiske TV-serien *Eastenders*, kunne dette uttrykket uten videre oversettes til østkantfolk – og gi de riktige assosiasjoner. Forestillingen om at store byer er økonomisk, sosialt og kulturelt (inn-) delte, er universell. Vi oppfatter slike ulikheter som noe naturlig. Å kjenne en by er å kunne navigere i dens sosiale geografi: hvor er det fine strøk, hvor bor de fattige, hvor er det trygt å være og hvor bør vi ikke gå om kvelden?

I vårt land er det særlig Oslo som oppfattes som en slik delt by. Men også andre byer i Norge har sine «fine» og «mindre fine» strøk. De er også oppslittet etter sosiale og økonomiske skiller, men det er først og fremst i Oslo at en todeling er blitt byens varemerke. I de første utviklingsoptimistiske årene etter annen verdenskrig ble oppmerksomheten rundt Oslos sosiale skiller dempet kraftig ned. I 1958 fant det sågar sted en opphetet avisdebatt hvor NRK ble kraftig kritisert for å ha latt et intervjuobjekt påstå at det var store forskjeller på øst- og vestkant i Oslo. Så til de grader fikk NRK gjennomgå, at sjefen for Oslo kommunes statistiske kontor måtte komme til unnsetning med en artikkel i *Sosialøkonomen* (nr. 5 1958), hvor budskapet var at det fortsatt var noe igjen av Oslos sosiale deling.

Først ved Gabriel Øidnes arbeider om hovedstadens sosiale geografi tidlig på 1970-tallet ble det igjen fokusert på Oslos deling (Øidne 1973). I dag vil neppe noen bestride at landets hovedstad rommer en betydelig og systematisk sosial kløft som også har fått oppmerksomhet som et nasjonalt problem. Snarere er det blitt et problem at delingen mer oppfattes som noe «naturlig», heller enn å være en avspeiling av levekårsforskjeller som er større enn det noe seriøst politisk parti vil kunne forsvare.

På den annen side kan vi lett henfalle til vanetenkning, og fort oppfatte skillene som større enn de er, eller vi blindes av den tradisjonelle øst-vest-aksen og ser ikke de levekårsproblemene som kanskje er under utvikling i andre deler av byen. Er mekanismene som produserer sosiale forskjeller de samme nå som i tidligere tider, eller er det nye prosesser under oppseiling? Og hvilke typer kunnskaper trenger politikerne for å kunne gjøre noe med levekårsulikhetene? Hva og hvor mye kan Oslo selv gjøre, og hvor mye av problemene bunner i at Oslo som landets hovedstad må bære kostnadene ved bestemte sentralstedsfunksjoner – og at levekårsproblemene til deler av Oslos befolkning heller er

et nasjonalt ansvar enn et forhold som kun kan overlates til lokale politikere? Det er disse spørsmålene som er utgangspunktet for denne rapporten.

Sterke og systematiske sammenfall mellom ulike befolkningsgruppers sosiale kjennetegn og de geografiske områder de bebor, fanget tidlig samfunnsvitenskapelig interesse. Alt i 1920-årene ble det ved Universitetet i Chicago utviklet en egen og etter hvert betydningsfull forskningstradisjon som forsøkte å forklare slike sosialgeografiske strukturer. Innen denne såkalte byøkologiske tradisjonen ble ulike strøk i storbyene oppfattet som, og forklart med å være, fysiske uttrykk for en type arbeidsdeling mellom ulike «funksjoner» – omtrent som mellom lemmer og organer i et legeme.

Utgangspunktet for denne rapporten er i en annen fagtradisjon, i den levekårsforskning som også kommer fra amerikanske miljøer, men som først og fremst har slått igjennom som et redskap i utformingen av den offentlige politikken i de nordiske landene. Slike levekårsundersøkelser er basert på omfattende intervjuer av relativt store, representative utvalg av befolkningen. Fra begynnelsen av 1970-årene har levekårsundersøkelser vært gjennomført regelmessig for hele den norske befolkningen, den siste så sent som i 1991. Disse studiene har hatt som siktemål å gi et bilde av befolkningen på nasjonalt nivå, og å gi sentrale myndigheter et empirisk underlag for velferdspolitikken. Bortsett fra en utredning i 1978 (NOU 1978:52), har levekår i storby ikke vært tematisert i disse undersøkelsene. Antallet individer fra de store byene som kommer med i de utvalgene som analyseres i Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelser, blir for lite til å muliggjøre egne analyser over levekår, selv av Oslos befolkning. Og det er vel også riktig å si at på nasjonalt politisk plan har distriktenes problemer dominert over byenes.

Fram til i dag har det derfor vært en noe overraskende mangel på kunnskap om levekår i våre største byer. Riktignok har vi gode data fra Folke- og Boligtellingene ved hvert tiårsskifte, og Oslo kommune har en viss egenproduksjon av statistiske opplysninger, blant annet som underlag for tildeling av økonomiske midler til bydelene. I tillegg har de sosiale og kulturelle spenningene i Oslo stimulert til en del studier av levekårsforskjeller mellom øst og vest. Men riktig god og veldokumentert kunnskap om hvordan folk egentlig lever, og deres oppfatninger av egne behov og forholdet til den kommunale tjenesteyting, har så langt vært mangelvare.

I denne rapporten forsøker vi å bøte på denne kunnskapsmangelen. I de kommende kapitlene vil vi belyse oslobefolkningens levekår fra fire ulike innfallsvinkler: I den første delen (kapittel 2) diskuteres en del prinsipielle sider ved det å utvikle en effektiv kommunal levekårspolitikk, samt ulike aspekter ved kartlegging av befolkningens levekår. Begrepet om hopning av levekårsproblemer presenteres sammen med noen hovedtall for forskjellige levekårsproblemers utbredelse i Oslos befolkning.

Den andre innfallsvinkelen er en systematisk gjennomgang av ulike levekårskomponenters fordeling i befolkningen og i byens geografi. I kapitlene fire til ni behandles de tradisjonelle indikatorene på levekår og individuell ressurs svakhet, i tillegg til at vi har en egen analyse av tre utvalgte grupper innbyggere med fjernkulturell etnisk bakgrunn.

Oslo er en by preget av stor flytting: Alle bydeler har en stor gjennomstrømning av folk, samtidig som det er betydelige og systematiske forskjeller mellom hvem som flytter hvor i byen. Individers levekårsressurser varierer sterkt mellom ulike faser i livet: Om det er slik at mange av oss tilbringer bestemte livsfaser i de samme bydelene, vil dette bidra til å skape store levekårsforskjeller mellom bydelene. Vår tredje innfallsvinkel er derfor spørsmålet om hvordan forholdet mellom den sosiale sammensetningen av flyttestrømmene inn og ut av ulike deler av byen bidrar til å opprettholde og kanskje forsterke de sosialgeografiske forskjellene mellom byens ulike områder.

Den fjerde og siste innfallsvinkelen er forholdet mellom kommunen som leverandør av tjenester og befolkningen som etterspørre: Hva mener innbyggerne om de kommunale ytelsene på ulike områder, og i hvilken grad når ytelsene fram til de som trenger dem mest? Hvilke erfaringer har folk gjort som brukere, og i hvilken grad er de kommunale prioriteringene i pakt med folks ønsker og behov?

Avslutningsvis, i kapittel 13, forsøker vi å samle og sammenfatte de ulike empiriske funnene til en diskusjon av deres relevans for utformingen av en kommunal levekårspolitikk. Vi diskuterer hvilke sosiale forskjeller som er problematiske ut fra et levekårssynspunkt, og hvilke som kanskje ikke er det. Dette kapitlet inneholder også en analyse av «treffsikkerheten» i det kriteriesystemet som Oslo kommune siden 1991 har benyttet for å tildele midler til de ulike bydelene i forhold til befolkningens sosiale behov i de enkelte bydelene.

I tillegg har rapporten fire vedlegg som hver for seg behandler ulike tekniske sider ved undersøkelsen. Appendiks 1 drøfter ulike måter å dele inn Oslos bydeler på, og forklarer de grupperingene som benyttes i analysene. Appendiks 2 redegjør for utvalget og spørsmål knyttet til representativitet og fortolkninger av både utvalget av norske statsborgere og av innvandrerutvalget. I levekårsstudier er det vanlig å konstruere en lang rekke indikatorer og indekser på sosiale forhold. Slike sammenslåtte variabler utnytter og kombinerer informasjon som ofte er innhentet fra flere spørsmål. Appendiks 3 forklarer oppbyggingen av de indeksene som er benyttet, mens appendiks 4 er en kopi av selve spørreskjemaet som ble benyttet i intervjuene. De to første er trykket som vedlegg, mens appendix 3 og 4 fås gratis ved henvendelse til FAFO

1.2 Byforskning, bypolitikk og levekår

Debatten om de store byenes økonomiske og sosiale problemer er intet særnorsk fenomen. New Yorks faktiske konkurs tidlig på 1970-tallet utløste et skred av byforskning og «urban studies» innen moderne samfunnsvitenskap. Det mer særnorske er nok heller at storbyenes problemer i større grad har måttet konkurrere med distriktene om de sentrale myndighetenes oppmerksomhet. Begrepet bypolitikk er da også langt nyere, og mer kontroversielt i Norge enn i andre vestlige land. Først i de aller siste årene har storbyene fått gjennomslag for det synspunkt at deres funksjoner overfor resten av landet innebærer at storbyene har spesielle utgiftsbehov som også bør reflekteres i de statlige overføringsordningene til kommunene. Og sist, men ikke minst, i de siste par-tre år har vi (gjen-) oppdaget at storbyene rommer større levekårsforskjeller mellom folk enn det mindre kommuner gjør. Særlig gjelder dette hovedstaden: Her bor landets rikeste et steinkast unna de aller fattigste.

I den samfunnsfaglige og politiske debatten om de største byenes problemer kan vi gjenfinne fem tradisjoner som alle har levert viktige bidrag til vår forståelse av problematikken.

Det første har vi allerede nevnt, nemlig den byøkologiske tilnærmingen: Store byer vil utvikle ulike strøk og arealanvendelser etter bestemte logikker og mønstre. Den fysiske strukturen, særlig de store transportårene, legger i kombinasjon med markedsbestemte arealer og boligpriser, premissene for hvor ulike grupper bor, reiser og arbeider. Hele ideen om at store byer må planlegges etter bestemte funksjoner står i gjeld til denne tradisjonen.

Både som en reaksjon på byøkologenes noe mekaniske og mennesketomme syn på byen, og som ledd i en mer allmenn nyorientering innen 1940- og 1950-tallets (amerikanske) samfunnsvitenskap, økte opptattheten av hvordan vi som mennesker lever og gjennomfører våre livsløp. Etter som vi eldes, går vi gjennom ulike livs- og, ikke minst, familiefaser som gjør at våre behov for, og krav til, arbeid, bolig og bomiljø endres. Disse behovsendringene tilpasser vi oss gjennom flytting – gitt de ressurser vi har til å klare oss i boligmarkedet. Dette perspektivet om at en høy grad av flytting (utover den rene urbanisering) er et normalt trekk ved store byer, har i stor grad vært fraværende i norsk byforskning, men er i den senere tid blitt viet større oppmerksomhet.

Den eldste «byforskning» startet opprinnelig som fattigdomsundersøkelser. Booth og Rowntrees banebrytende kartlegging av de laveste sosiale lagene i London og York i slutten av forrige århundre er de tidligste, vitenskapelig utførte levekårsundersøkelser. Disse arbeidene er først og fremst ført videre innen britisk sosialforskning i de nasjonale levekårsundersøkelsene som nå regelmessig gjennomføres i praktisk talt alle vestlige land, med det spesielle fokus at det gjelder å identifisere de mest ressursvake gruppene. Disse

første studiene dvelte også ved et noe annet tema, nemlig spørsmålet om hvorfor fattigdommen ble som mye råere og brutal i byene. Hva var det ved byene som kunne forklare dette? På mange måter er det dette spørsmålet dagens byforskning fremdeles søker å trenge til bunns i: Hva er det ved de store byene som gjør at de blir arena for overopphopning av befolkningsgrupper med store levekårsproblemer?

Det fjerde perspektivet innen byforskningen har vært å oppfatte storbyene som de delene av samfunnet som er mest moderne og utviklet. Byene vil derfor romme store befolkningsandeler med tapte eller svake sosiale nettverk. Samtidig er bybefolkningen i større grad utsatt for den typen usikkerhet som følger med et annet typisk storbykjennetegn, nemlig en befolkning som er sterkt avhengig av lønnsarbeid. Utslagning av arbeidsmarkedet får derfor langt mer alvorlige konsekvenser for den enkelte i byene enn i andre – og mindre moderne – deler av samfunnet. Folk i byene mangler de sosiale støtputene som finnes i tradisjonelle samfunn. Det er denne sårbarheten vi som samfunn har forsøkt å dempe og motvirke ved å utvikle en offentlig, kommunalt organisert sosial tjenestesektor. Nettopp framveksten av slike kollektive ordninger er av sentrale byteoretikere som Castells (1977) gjort til selve det definitoriske kjennetegnet ved «det urbane».

Det er slike resonnementer som kopler levekårstradisjonen sammen med den forskningsretning som uten tvil har stått sterkest i Norge, nemlig den kommunaløkonomiske. Innen denne tradisjonen har forskningen forsøkt å belyse et noe paradoksalt fellestrekk i de største byene, nemlig at til tross for noe større inntekter enn i andre kommuner, har de største byene opplevd en langt mer presset økonomisk situasjon. Forskningen har derfor forsøkt å identifisere ulike forhold ved byene og deres befolkninger som virker spesielt utgiftsdrivende (Hansen og Sørensen 1985, Sørensen 1989).

I denne rapporten vil vi trekke på argumenter og perspektiver fra alle disse tradisjonene. Likevel er det den levekårskartleggende tradisjonen vi i størst grad utgår fra.

1.3 Datagrunnlaget

De analysene som presenteres i denne rapporten, er basert på fire forskjellige kilder:

Den første, og viktigste, er et representativt utvalg på 2 810 personer tilfeldig uttrukket fra byens norske statsborgere over 15 år. Disse har alle gjennomgått et om lag 40 minutters intervju. Dette utvalget har en størrelse og en sammensetning som gjør at vi kan trekke statistisk sikre konklusjoner om en lang rekke levekårsforhold for hele byens befolkning som helhet og om forskjeller mellom levekår i seks ulike bydelsgrupper. I appendiks II er det redegjort i større detalj for trekkingen av utvalget og for hvilke statistiske forhold som må gjøres når vi slutter fra de mønstre vi finner i utvalget, til hvordan disse ser ut i byen som helhet. *Når ingen annen kilde er angitt ved tabeller og figurer, er dataene fra dette hovedutvalget.*

Den andre kilden er et spesielt utvalg av fjernkulturelle innvandrere i Oslo. Dette består av tre grupper, hver med vel 100 personer med henholdsvis pakistansk, chilensk og srilankesisk (tamils) bakgrunn. Hensikten med dette utvalget er ikke å foreta systematiske og statistisk sikre sammenlikninger av den norske med den fjernkulturelle befolkningen, men å få visse velbegrunnede ideer både om forskjeller mellom den norske befolkningen og de med annen etnisk bakgrunn, og om forskjeller mellom ulike fjernkulturelle grupper. Analysene av innvandererutvalget har derfor et langt mer induktivt preg og kan forhåpentligvis danne et første grunnlag for videre og mer omfattende studier.

Den tredje kilden til data gjelder flytting. For 1991 har vi fra Oslo kommunes registre fått en oversikt over alle de vel 86 000 personene som flyttet i 1991. Dette materialet muliggjør en fullstendig oversikt over hvor folk flytter i geografien etter kjønn, utdanning, inntekt, alder, statsborgerskap og sivilstand.

Til sist har vi benyttet de offisielle registerdata Oslo kommune samler inn og presenterer på bydelsnivå. Disse har vi brukt til å etablere en indeks for ulik grad av problempress i bydelene og til å utarbeide den seksdelte bydelsinndelingen som gjennomgående benyttes i analysene av bydelsforskjeller.

Kapittel 2

En kommunal levekårspolitikk?

2.1 Innledning

Som nevnt er det en overraskende mangel på systematisk innsamlede data om levekårene i våre store byer – og i resten av kommunene for den saks skyld. Det til nå mest omfattende materialet er en oppstilling Statistisk sentralbyrå gjorde for NRK i 1990, og på nytt igjen i 1992. Utgangspunktet for dette var det journalistiske spørsmålet «Hvor i Norge er det best å bo?». Basert på et noe tilfeldig utvalg av indikatorer fra tilgjengelig statistikk ble kommunene gitt en poengscore, med små vestlandskommuner som «vinnere» og med de største byene langt nede på listen. (SSB 1992c).

I dette kapitlet skal vi ikke gå videre på en slik sammenlikning av leveforholdene mellom landets kommuner. I stedet skal vi diskutere noen viktige sider ved kartlegging av levekår på en slik måte at dette kan danne et kunnskapsmessig grunnlag for utformingen av kommunal velferdspolitikk. I rapportens avsluttende kapittel 13 kommer vi tilbake til en langt mer systematisk drøfting av hvordan levekårsdata kan bygges inn i policy-utforming.

I det følgende skal vi kort diskutere tre sentrale problemstillinger i den kommunale velferdspolitikken: Den første er spørsmålene om hvem ytelsene skal rettes mot, og hvordan man skal sikre at godene tilfaller de tiltenkte målgruppene. Det neste avsnittet er en noe mer allmenn introduksjon til levekårsundersøkelser basert på utvalgsdata, og det redegjør for hvordan levekårsulemper og hopningsmønstre vil bli kartlagt i denne rapporten. Som en støtte for framstillingen, vil det nyttes faktiske resultater fra mer fullstendige analyser som kommer i de senere kapitlene. I siste del av kapitlet diskuteres forholdet mellom opplysninger på bydelsnivå og på individnivå og de mulige feilslutninger som kan gjøres ved å bruke data på bydelsnivå som tilnærminger til folks levekår i de samme bydelene.

2.2 Levekår og målgrupper

Verken den nasjonale velferds- og fordelingspolitikken eller de nasjonale levekårsundersøkelsene har hatt byenes befolkning som et eget interessefelt. Snarere er det vel slik at befolkningens kår i distriktene har fått den største oppmerksomheten i den statlige politikken. Den historiske fasen da byenes befolkninger var rikere enn på landsbygda (Kjeldstadli 1993), er på mange måter blitt forlenget både i vår tenkning om levekår og i utformingen av de sentrale myndighetenes inntektspolitikk overfor fylker og primærkommuner. Det er blitt sagt at om Oslo øst lå i Finnmark, ville vi hatt en nasjonal kriseplan for å løse de sosiale problemene. Ressursfattige og sosialt utsatte grupper i de største byene har bokstavelig talt druknet i gjennomsnittbetragtninger. Siden byene i alle moderne samfunn huser de rikeste eliter, trekkes gjennomsnitt opp, og vi overser lett at prosentvis små grupper i byene i mange tilfeller utgjør grupper som i sitt antall er flere ganger så store som folketallet i selv middels norske kommuner. Det er flere bostedsløse i Oslo enn det er innbyggere i de minste kommunene i Norge. Særlig er det forskjeller i levekår innen byer som er blitt ignorert. Barstad (1993) har for eksempel vist at hvis Oslos bydeler ble behandlet som kommuner i den ovennevnte sammenlikningen av levekår i alle landets kommuner, ville vi finne Oslos bydeler spredt fra de aller dårligste til de beste.

Oslos sosiale skiller har fått økt oppmerksomhet i de senere årene. Både Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet har foreslått statlige tiltakspakker for å gjøre noe med de store levekårsforskjellene i Oslo. Men til tross for dette, og med den arbeidsdeling vi har i Norge mellom stat og kommuner i velferdspolitikken, så vil slike ulikheter påkalle en selvstendig kommunal fordelingspolitikk.

I de senere årene har det vært en felles trend i alle de vestlige landene at ansvaret for de offentlige velferdstjenestene er blitt desentralisert til lavere administrative enheter som samtidig er gitt større selvstendighet til å bestemme hvordan de tildelte midlene skal anvendes. Siden 1988 er Oslos fra da 25 bydeler blitt tillagt et selvstendig ansvar for tilbudet av helse- og sosialtjenester i sine områder. Dermed er også den interne organiseringen av velferdstjenester innen Oslo blitt mer lik den vi ellers har mellom stat og kommune i resten av landet: Den laveste enheten har ansvaret for å utforme tjenesteproduksjon i tråd med de lokale behovene, og på grunnlag av ressurser de får seg tildelt fra sentralt hold. Dermed har Oslos politikere fått på sin dagsorden tre klassiske problemstillinger som ellers er velkjente fra den statlige fordelingspolitikken:

- Hvordan definere og prioritere mellom målgruppene for de tjenestene kommune og bydel har ansvaret for?

- Hvordan utvikle et system og en prosedyre for tildeling av ressurser til de enkelte bydelene som knyttes så tett som mulig til variasjoner i behov og ressurser hos målgruppene, og som ikke kan påvirkes av strategiske disposisjoner fra profesjons- og arbeidstakerinteresser i bydelene?
- Og til slutt, hvordan etablere rutiner for løpende evaluering av teknisk effektivitet og politisk legitimitet av de instrumentene som benyttes i fordelingspolitikken?

Spørsmålet om hvordan en målgruppe skal defineres, reiser en lang rekke vanskelige spørsmål. I motsetning til en privat produsent som kan la prismekanismen sortere befolkningen i brukere og ikke-brukere, må de kommunale velferdstjenestene rasjoneres etter *politisk vedtatte kriterier*. Alle vil være enige i påstanden om at det er bestemte sosiale behov som må ligge til grunn for våre oppfatninger av hvem som bør tilhøre en målgruppe – og at ressursene bør tildeles de individer innen målgruppen som har de største og mest akutte behovene. Men hvordan skal vi kunne definere behov?

I en umiddelbar og i dagligtalens forstand vil målgruppen for en tjeneste være «de som trenger ytelsen mest» – altså de individer som har størst behov. I den politiske debatten om hvordan knappe ressurser bør fordeles, framsettes hyppig påstander om økende målretting og mer bruk av behovsprøving som effektive strategier. Det tas for gitt at å definere behovene og målgruppene er en uproblematisk prosess – hvilket det også er når man på etterskudd kan vise til åpenbare eksempler på hvem som burde ha fått hjelp, og hvem som faktisk fikk, men som kanskje kunne klart seg uten. Men for kommunen er problemet snarere det motsatte: Det gjelder å blinke ut målgruppene *forut for* forekomsten av det aktuelle problemet. Utfordringen er å definere som målgruppe de deler av befolkningen som med høy sannsynlighet vil utvikle store levekårsproblemer, og å sette inn innsatsen der for å unngå at så skjer. Og i denne prosessen er behovsbegrepet til mager og lite veiledende nytte.

Både i den sosialpolitisk orienterte velferdsstatsforskningen så vel som i den kommunaløkonomiske, er behovsbegrepet forlatt. I sosialpsykologien og i visse deler av sosialøkonomien er det utbredt å operere med at vi som mennesker alle har et hierarki av behov: De mest grunnleggende er de biologiske og fysiologiske, deretter kommer de sosiale og de materielle, og til slutt («øverst») de politiske og kulturelle. Samfunnsforskningen synes likevel å ha enet seg om at slike hierarkier i svært liten grad gir de konkrete anvisningene politikerne trenger på hvordan offentlige midler bør fordeles. Og i moderne sosialøkonomi er det begrepet om preferanser som har erstattet behovsbegrepet.

Levekårsforskningen i Norden utviklet tidlig en sontring mellom *behov* og *ressurser*. Behovsbegrepet reserveres til de helt allmennmenneskelige og grunnleggende behovene for, slik den finske veteranen i nordisk sosiologi Erik Allardt (1975) har formulert det, «at ha, at elska och at leva». Disse behovene

for å ha tilgang på varer og tjenester, for sosiale nettverk og for trygghet, tilfredsstiller vi alle gjennom samhandling med andre mennesker og ved atferd innen ulike velferdsarenaer: Ett og samme behov kan bli tilfredsstilt på samme måte, men på ulike arenaer. Et behov for medisinsk behandling kan tilfredsstilles gjennom et (gratis) offentlig helsevesen eller ved kjøp av helsetjenester i et marked. De yrkesaktives behov for barnetilsyn kan møtes av en kommunal barnehage (*offentlig sektor*), av *familiemedlemmer* som passer barna ubetalt, ved å kjøpe tilsynstjenesten i et *marked* for dagmammaer eller ved at *arbeidsgiver* tilbyr barnehageplass.

Alle menneskelige behov kan derfor i prinsippet tilfredsstilles innen ulike institusjonelle sammenhenger. De senere årenes debatt om velferdsstatens utvikling har jo også dreid seg nettopp om forholdet mellom behovstilfredsstillelse gjennom offentlige ytelser, i forhold til tilfredsstillelse av de samme behov på andre arenaer, slik som marked og frivillige organisasjoner.

Utgangspunktet for en offentlige velferdspolitik er derfor ikke primært at folk har ulike behov, men snarere at vi som individer har ulike forutsetninger for å tilfredsstille behovene når de oppstår. Individene skiller seg derfor fra hverandre i evnen (ressurser) til å få de samme behov tilfredsstilt på ulike arenaer. Det er dette forholdet som var opphavet til ressursbegrepets sentrale plass i levkårsforskningen. For det første lar individenes *evne* til å løse behov seg definere og kartlegge på en langt mer konkret og objektiv måte enn selve behovene. For det annet, den offentlige politikken kan i svært liten grad påvirke folks behov i allmennmenneskelig forstand. Derimot kan politikken påvirke folks evne og muligheter (ressurser) til å finne akseptable og gode løsninger på behovene. Dette kan enten skje ved at det offentlige selv tilfører individene de godene de mangler, eller at det offentlige legger forholdene til rette for at folk på egen hånd kan få tilfredsstilt sine behov. En offentlig velferdspolitik vil derfor ikke nødvendigvis rettes mot de med størst behov i dagligtalens betydning av ordet, men mot de med minst forutsetninger for å få tilfredsstilt sine behov.

Det er for å unngå denne sammenblanding mellom behov på et allmennmenneskelig nivå og konkrete analyser av individers forutsetninger for å tilfredsstille sine behov, at begrepet om ressurser og ressursfattigdom har fått en så dominerende plass i empirisk forskning og i praksis erstattet behovsbegrepet. Innen andre forskningstradisjoner har man sågar gått lenger:

Studiene av kommunale utgifter har i stor grad definert behov som det kommunale beslutningstakere bestemmer skal gjøres til gjenstand for kommunal innsats (Hansen 1981).

Av dette skillet mellom behov og ressurser følger at vi ikke kan likestille små behov med ressursrikhet, eller omvendt, at ressursmangel nødvendigvis uttrykker uløste behov. Det er heller ikke slik at en gruppe med små ressurser

av den grunn blir en viktig målgruppe for offentlig politikk. En gruppe kan godt ha store behov, men likevel være en lite viktig målgruppe for offentlig politikk, fordi det antas at gruppen har ressurser til selv å skaffe seg de godene det mangler. Et typisk eksempel på dette er når kommunen bevisst ikke benytter foreldrenes yrkesaktivitet som kriterium ved tildeling av kommunale barnehageplasser, men i stedet benytter forhold som antas å avspeile liten omsorgsevne hos foreldrene.

I den politiske debatten om velferdspolitikkk blandes begrepene om behov og ressurser hyppig sammen. Dette er ikke så rart: For å vinne oppmerksomhet og sympati for en interesse, bør man ikke sin argumentasjon en behovsretorikk, for dermed å trekke oppmerksomheten bort fra de mer harde fordelingsspørsmålene som reises ved å tilgodese bestemte grupper. Nettopp fordi de fleste behov er allmennmenneskelige, er de også legitime og samlende. Ressursene til å tilfredsstille behov, derimot, varierer langt mer mellom mennesker, og en fokusering på dette vil derfor virke mer splittende.

Spørsmålene om hvem som bør være målgrupper for en bestemt kommunal ytelse lar seg derfor bare i begrenset grad besvare gjennom forsøk på å kartlegge behov i noen slags objektiv forstand. En kommunal politikk som har som mål å utjevne levekår mellom innbyggerne, og mellom folk i ulike geografiske deler av byen, må derfor avklare spørsmålet om hvilke manglende ressurser som skal kompenseres for å likestille individene i deres evne til å løse eller leve bedre med sine levekårsproblemer.

Dette poenget kan illustreres med et helt konkret eksempel. Figur 2.1 (neste side) viser sammenhengen mellom (egenrapporterte) helseproblemer og alder for nordmenn bosatte i henholdsvis bydelene i indre by øst og i ytre vest.

Figur 2.1 (neste side) viser at fra 35-årsalder øker andelen av befolkningen som har helseplager. Denne økningen er betydelig kraftigere blant folk som bor i indre øst enn for dem som bor i ytre vest. Folk eldes raskere i bydelene i indre øst. Det er derfor rimelig å anta at deres behov for helsetjenester som følge av sviktende helse opptrer ved yngre alder i indre øst enn i ytre vest.

Gitt nå at en sentral myndighet skal tildele bydelene ressurser slik at bydelene stilles likt med hensyn til ressurser til å tilby helsetjenester i et omfang som muliggjør lik grad av behovstilfredsstillelse i begge bydelene (befolkningsgruppene), hva slags ressursfordeling kan da et slikt mønster begrunne?

Hvis vi nå antar (som rimelig er) at det er en tettere sammenheng mellom helsetilstand og behovet for helsetjenester enn mellom alder og behov, kunne vi argumentere for at når andelen i en befolkningsgruppe som har helseproblemer overstiger en viss prosent (for eksempel 40 prosent), så kan eller bør denne gruppen oppfattes som en målgruppe. Sammenhengen mellom alder og sykelighet for hele befolkningen sett under ett, viser at andelen med helseproblemer overstiger dette nivået ved om lag 55-årsalder. Uten å ta hensyn til

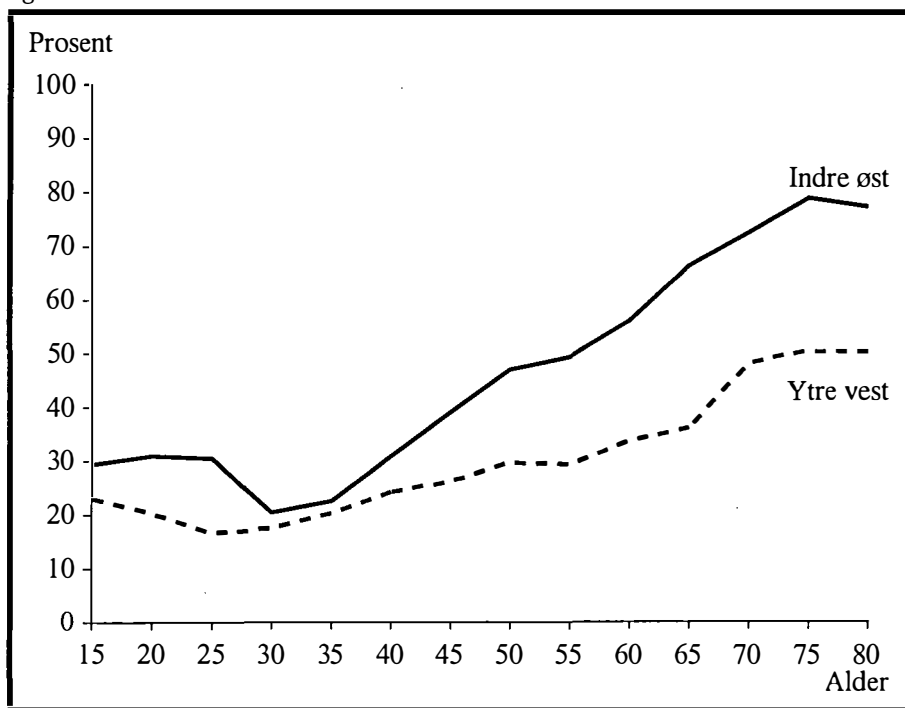
bydelsvariasjonen i sammenhengen mellom alder og helse, kunne vi nå bruke bydelens andel av alle over 55 år som en indikator på helseproblemer. Dette ville være enkelt å begrunne, men ville overkompensere ytre vest, i og med at deres gamle er friskere enn folk i samme aldersgruppe øst i byen.

En motsatt fortolkning kunne være at mønsteret viser at befolkningen i ytre vest i større grad har egne ressurser som utveksles i bedre helse, eller at de har en mindre sykdomsfremkallende livsstil. Man kan derfor argumentere for at befolkningen i indre øst bør kompenseres for sin oversykkelighet, altså at det er forskjellen i de aldersstandardiserte sykkelighetene som bør benyttes som kriterium ved utmåling av ressurser til bydelene. En slik tildeling ville ha en langt sterkere velferdsomfordelende effekt enn om man kun benyttet data om den demografiske strukturen i tildelingssystemet.

Et «kompromiss» mellom disse to ulike fortolkningene kunne være å gi befolkningen i indre øst et «alderstillegg» tilsvarende det antallet år de eldes raskere enn andre, og deretter tildele bydelene ressurser proporsjonalt med (denne tenkte) aldersstrukturen.

Hensikten med denne diskusjonen er å antyde hvilke problemer og avveininger som oppstår ved utnyttelse av levekårsdata til å begrunne et sentralt ressurstildelingssystem. I kapittel 13 skal vi komme tilbake til en langt grundigere analyse av dette. Poenget i denne omgangen er å antyde at selv med gode

Figur 2.1 Prosent av befolkningen som oppgir å ha en helseplage, etter alder og bosted



kunnskaper om sosiale problemers fordeling i befolkningen, er det ikke entydig hvilke kriterier eller behovsdefinisjoner som skal legges til grunn for en rettferdig fordeling av ressurser mellom bydelene.

Dette betyr at det alltid vil være en viss strid om hva som bør inngå i de vurderingene som legges til grunn for den sentrale ressursfordelingen. I størst mulig grad bør selvfølgelig tildelingen av midler til bydelene være basert på veletablert og allment akseptert kunnskap om sammenhenger mellom definisjon av målgruppe og forekomsten av sosiale problemer. Mens avdekking og bestemmelse av sammenhenger mellom folks ressurser og deres levekårsproblemer i prinsippet er et spørsmål om datainnsamling og forskning, så har dette siste kravet en langt mer ideologisk ladning. Det er slett ikke slik at jo mer empirisk velfundert en sammenheng er, jo mer akseptert vil det være å utnytte denne kunnskapen ved tildeling av offentlige ressurser. For eksempel er det neppe tvil om sammenhengen mellom røyking, alkohol og sykелighet, men å tildele ressurser på grunnlag av bydelsforskjeller i folks røyke- og alkoholvaner ville neppe være legitimt. Tildelingskriteriene må også kunne forsvares moralsk, og et empirisk fundament er bare ett element i en slik vurdering. Om en kampanje for redusert røyking derimot ble målrettet mot bestemte bydeler på grunnlag av slike data, så ville neppe noen protestere.

Videre vet vi fra forskningen omkring befolkningens holdninger til fordelingspolitikkenes virkemidler at det er en utpreget tendens til at jo mer sosialt omfordelende en ordning er, desto mer upopulær og kontroversiell vil den som regel være. Forholdet mellom rettighetbaserte og behovsprøvende («universalistiske og marginalistiske») fordelingsystemer er et av sosialpolitikkenes klassiske temaer – og som alltid kommer på dagsordenen når knappe ressurser skal fordeles. Det dilemma som lett oppstår, er at de økonomisk mest effektive tiltakene er de som målrettes sterkest, samtidig som slike tiltak, nettopp på grunn av målrettingen, vil stigmatisere mottakeren og kanskje låse han eller hun fast i en passiv mottakerrolle. Og siden ressursene målrettes så sterkt mot de svakeste gruppene, vil de som selv ikke får noen nytte av godet, føle at de må bære hele finansieringen av tilbudet. Dette fører i sin tur lett til utvikling av nedlatende holdninger ovenfor mottakerne, og en diskredittering av tiltakene.

Det er derfor viktig å være klare over at det er klare moralske og ideologiske begrensninger på hvilke virkemidler som kan få tilstrekkelig bred oppslutning når det gjelder å bedre levekårene for ressursssvake grupper. Vi skal imidlertid ikke gå videre på denne diskusjonen, men snarere spørre: Hva innebærer det egentlig å bedre levekårene? Og hva er egentlig levekår?

2.3 Hva er levekår?

Til alle tider har menneskene strides om hva det gode liv består av. Hver enkelt av oss vil legge vekt på ulike ting, og ingen vil påstå at akkurat vår egen oppfatning er den som bør gjelde for alle. Hva som gir livet kvalitet, vil videre variere over livsløpet: Når vi er unge, tenker vi lite på helsa vår. Når vi blir eldre, blir god fysisk form kanskje det viktigste av alt. Når vi stifter familie og trenger å foreta store investeringer i nytt hus og hjem, er trygghet for arbeid og inntekt av avgjørende betydning. Vår velferd bestemmes også av samspill med andre mennesker. Gode sosiale nettverk, som kan støtte og hjelpe oss i alt fra dagliglivets trivialiteter til å komme igjennom de store kriser, er et uomtvistelig levekårs gode. Omvendt er ensomhet og isolasjon i ferd med å bli et av de mest problemskapende forhold i samfunn som våre.

Velferd har også med forholdet mellom stat og individ å gjøre. I liberal økonomisk tradisjon knyttes forutsetningene for det gode liv til et fravær av offentlig innsats utover sikring av liv, eiendom og markeds konkurranse. I både konservativ og sosialistisk tenkning framheves derimot fellesskapsinstitusjoner og en sosialpolitisk aktiv stat som en nødvendighet for å etablere både et sosialt sikkerhetsnett ingen skal tillates å falle igjennom, og sosialforsikringsordninger som skal gi oss inntekt i de situasjoner hvor vi ikke kan delta i lønnsarbeid.

Slike uenigheter til tross, vi vil alle raskt enes om at gode levekår for det første forutsetter visse helt grunnleggende betingelser vi i et land som Norge knapt har ofret en tanke de siste par generasjoner, nemlig fred, mat og demokratiske rettigheter. For det annet, gode levekår framkommer som en sum av flere forhold, det vi gjerne kaller for *leveskårskomponenter*.

Fra slutten av 1950-årene og særlig utover 1960-tallet vokste de statlige velferdspolitiske ambisjonene i alle de vestlige landene. Troen på at befolkningens levekår kunne heves gjennom planmessig utbygging av velferdsstaten, var felles politisk tankegodt. Samtidig foregikk det innen samfunnsvitenskapene en rivende utvikling av teknikker for kartlegging av hele befolkningens holdninger og leveforhold basert på databehandling av intervjuer gjort med representative utvalg av individer. Dette betød at for en lav kostnad kunne myndighetene få en troverdig oversikt over levekårsforholdene i de ulike delene av befolkningen. Ikke minst i de nordiske landene var både myndigheter og forskningsmiljøer raskt ute med å gjøre nasjonale levekårsundersøkelser til en integrert del av det offentlige planapparatet.

Den stadig mer ambisiøse velferdspolitikken aktualiserte spørsmålet om hva vi som samfunn skal mene med levekår. Skal en fordelingspolitikk ha en bred oppslutning, fordres en grunnleggende enighet om hva som skal fordeles

mellom samfunnsmedlemmene: Hva er de viktigste behovene vi alle må få oppfylt for å kunne ha et akseptabelt liv?

Med dette utgangspunktet ble det innen FN oppnevnt en kommisjon for å definere en liste over slike grunnleggende behov (UN 1966). Litt senere ble det av OECD nedsatt en gruppe for å komme fram til en «List of social concerns common to most countries» (se NOU 1976;28:132), og i en lang rekke land er liknende oppstillinger blitt gjort. Johansson (1979:54) har påpekt hvor like alle disse oppstillingene er blitt – uavhengig av landenes historie, kultur og utviklingsnivå. Resultatet er altså blitt en veletablert, universell liste, hvor følgende forhold ble ansett som helt essensielle for at ethvert individ skal kunne ha et godt liv:

«helse, utdanning, arbeid og anstendige arbeidsforhold, meningsfull fritid, inntekt til å kunne skaffe seg varer og tjenester, bolig, personlig trygghet og sosiale nettverk.»

Denne listen av levekårskomponenter er senere blitt supplert med at vi også trenger *politiske ressurser* for å kunne ivareta våre interesser når de settes på spill samt at et *rent fysisk miljø* er grunnleggende. Fra dette utgangspunktet har levekårsforskningen gått i ulike retninger. En første tradisjon har forsøkt å raffinere disse levekårskomponentene til et system av levekårsindikatorer som skal kunne settes sammen i et nasjonalt sosialregnskap etter modell av sosialøkonomiens nasjonalregnskap. Troen på at vi ved statistikk og sosial ingeniørkunst skal kunne planlegge oss fram til det gode samfunn, er ikke lenger så framtreddende. Innen den andre viktige (nordiske) tradisjonen er levekårsstudiene forsøkt gjort mer direkte politisk relevante ved å oppfatte *gode levekår som herredømme over ressurser*: Skal vi som individer leve et verdig og godt liv, kreves det at vi alle har tilgang til ressurser som helse, utdanning, inntekt, venner og så videre. Det andre elementet i den nordiske tradisjonen er å betrakte de endelige levekårene vi kan observere, som utfall fra hvordan vi klarer oss innen ulike *arenaer*. Utdanningssystemet, arbeidsmarkedet, boligmarkedet og familie er eksempler på slike arenaer. Hvordan vi klarer oss er betinget av kombinasjoner av våre valg og de (levetårs-)ressurser vi innehar. Samtidig er det tette koplinger mellom de ulike arenaene: Gjør vi det godt i utdanningssystemet, går det bedre med oss på arbeidsmarkedet; må vi leve av en inntekt, er det vanskeligere å klare seg i boligmarkedet enn det er for dem som er medlemmer av toinntektshusholdninger og så videre.

Tidligere i dette kapitlet skilte vi skarpt mellom allmennmenneskelige (sosiale) behov og levekårsressurser. I praksis er det selvfølgelig ikke så enkelt, nettopp fordi ressursvakheth på ett område kan være en viktig faktor for utviklingen av et problem på et annet område. Likevel er det viktig å holde disse to begrepene atskilt i diskusjonen om den offentlige fordelingspolitikken

mål og virkemidler. Den samlede offentlige velferdspolitikken har et tredelt siktemål. For det første skal den sørge for at alle samfunnsmedlemmer i størst mulig grad får en rimelig god tilgang til alle viktige levekårsressurser, slik at vi alle har like forutsetninger for å kunne leve gode liv. For det annet skal den offentlige politikken regulere de forskjellige levekårsarenaene slik at de samlet sett fører til sosialt akseptable virkninger. Spørsmålet om markedets rolle, og i hvor stor grad vi som samfunn vil tillate at betalingsevne kan benyttes av de mest velhavende til å få løst sine behov raskere og bedre enn andre, hører hjemme i denne kategorien. Det samme gjør også spørsmålet om hva som er familiemedlemmers oppgave overfor hverandre, og hva som bør være et offentlig ansvar. Den siste, og tredje, oppgaven er den klassisk sosialpolitiske, nemlig å ivareta behovene til de individer som selv ikke har noen ressurser til å klare seg innen andre velferdsarenaer.

Det er viktig å ha denne tredelingen i bakhodet når rommet for en kommunal velferdspolitikk skal diskuteres. Hvordan sentrale arenaer som arbeidsmarked og utdanningssystem fungerer, og hvordan disse institusjonelt reguleres på sosialt akseptable måter, kan bare i begrenset grad påvirkes av kommunale beslutninger. Forholdet mellom stat og marked lar seg ikke regulere på kommunalt nivå, heller ikke utdannings-, skatte- og forbrukerpolitikken. Den kommunale velferdspolitikken tvinges derfor lett inn i en mer forebyggende og reaktiv rolle. Ikke minst gjelder dette for Oslo som landets hovedstad. Nettopp fordi hovedstaden er landets viktigste senter for utdanning, arbeid og karriere, vil byen også fungere om en «vaskemaskin»: Folk trekkes hit av arbeids- og utdanningsmuligheter. Noen lykkes, andre mislykkes. Oslo må som nasjonens sentrum i denne forstand måtte bære en uforholdsmessig stor andel både av suksess og av mindre vellykkede karrierer. Og kombinert med interne flyttebevegelser er slike sentrumsfunksjoner helt sentrale mekanismer for å forklare levekår i storbyer, og, ikke minst, forskjeller mellom ulike deler av byen.

Det er to kilder til kartlegging av befolkningens levekår. Den første er administrativt innsamlede opplysninger om mottakere og/eller brukere av ulike offentlige ytelser som er ment å tilføre individer ressurser og ellers avhjelpe en vanskelig situasjon. Antall mottakere av sosialhjelp har for eksempel vært mye nyttet i alle velferdsstater som barometer for omfanget av fattigdom. Slike offisielle tall kritiseres hyppig for å undervurdere omfanget av mange sosiale problemer (if uttrykket mørketall), fordi folk ikke ønsker å komme i kontakt med hjelpeapparatet, selv om de har åpenbare behov for hjelp. I de senere årene er det imidlertid blitt mer populært å kritisere slike tall for å overvurdere antallet innbyggere med behov, fordi de faktiske tallene inneholder både misbruk og klienter mer produsert av overivrige profesjoner enn av reelle behov. Spørsmålene om over- eller underforbruk synes for øvrig å ha en større ideologisk

og moralistisk komponent enn empirisk fundament, og de vil ikke behandles i noen særlig grad i denne rapporten.

Når Oslo beskrives med statistikk, er det i regelen negative trekk som fokuseres. I de senere årene har mediernes oppmerksomhet særlig vært rettet på trygdeforbruk, og befolkningen er blitt framstilt nærmest som et helt folk på offentlig understøttelse. Det faktiske bildet er annerledes. Ingen annen hovedstad, bortsett kanskje fra Stockholm, har en så stor andel av sine innbyggere i arbeid. Selv i de deler av Oslo hvor arbeidsledigheten er størst, har den ennå ikke kommet opp på det nivået Danmark har hatt for hele landet de siste 20 årene. Og ser vi på størrelsen av en del viktige målgrupper for kommunal velferdspolitik, blir vi i stor grad slått av hvor små andeler de utgjør av befolkningen.

Tabell 2.1 Størrelsen på noen viktige målgrupper for kommunal levekårspolitikk

120 000	Mottakere av folketrygdytelse
Hvorav:	
80 000	Alderspensjonister
23 000	Uførepensjonister
4 300	Overgangsstønad
14 000	Arbeidsledige
30 000	Mottar økonomisk sosialhjelp,
15 000	Er ytterligere berørt av sosialhjelp
11 500	Enslige forsørgere, har
15 000	Barn under 15 år
1 100	Psykisk utviklingshemmede
1 800	Barneverns klienter, samt
2 400	Barn under andre vernetiltak
15 000	Får kommunal hjemmehjelp,
5 000	Får hjemmesykepleie
1 500	Hjemløse
40 000	Barn under 7 år
80 000	Eldre over 67 år, hvorav
23 000	Er over 80 år

Kilde: Oslo Kommune

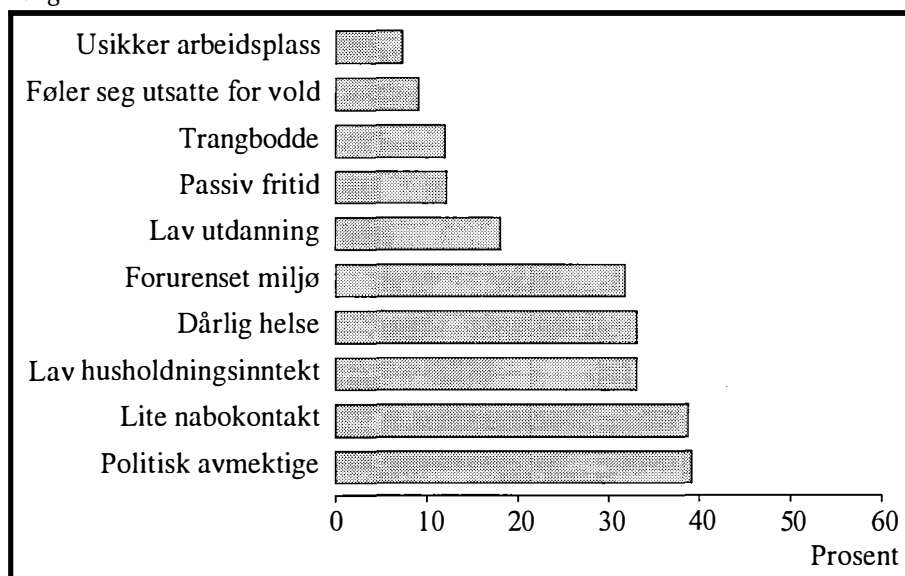
I appendiks 2 er noen av disse gruppene vurdert i forhold til datamaterialet for studien.

Tatt i betraktning at 230 000 av Oslos innbyggere er i arbeid og at det i Oslo kommune er ansatt over 40 000 personer, framstår disse målgruppene for kommunal velferdspolitik som forholdsvis små. På den annen side er det viktig å være klar over at det er trekk ved storbyen som gjør at intensiteten i levekårsproblemene for dem som har dårlige levekår, antakelig er betydelig sterkere i Oslo enn det en slik talloppstilling gir inntrykk av. For å kartlegge slik opphopning av levekårsproblemer (for eksempel hvor mange personer er gjengangere i de ulike problemkategoriene i tabell 2.1), trenger vi andre typer av data.

Den andre hovedkilden til kunnskap om sosiale forhold er såkalte utvalgsundersøkelser, enten av hele befolkningen eller av nærmere utblinkede grupper. Som nevnt i forrige kapittel vil en utvalgsundersøkelse som det denne rapporten bygger på, ikke kunne fange opp levekårene til grupper som i absolutt antall er noe særlig under 15 000–20 000 individer. Som det framgår av tabell 2.1 over det faktiske antallet individer innen en del sentrale målgrupper for den kommunale velferdspolitikken, sier det seg selv at for å kartlegge levekårene til spesielt utsatte grupper, må vi benytte spesialundersøkelser.

Prinsippet for måling av levekår gjennom intervjuer er å stille en rekke spørsmål hvis svar gir et troverdig grunnlag for å sette sammen indikatorer på det enkelte individets tilstand på de ulike levekårskomponentene. Folk stilles en lang rekke spørsmål om sin helsetilstand, venner, aktivitetsmønstre, holdninger, inntekt, utdanning og så videre. Svarene som gis, kombineres så for å bestemme individets grad av ressurser på de enkelte levekårskomponentene.

Figur 2.2a Andelen av befolkningen med ulike levekårsulemper. Norske statsborgere

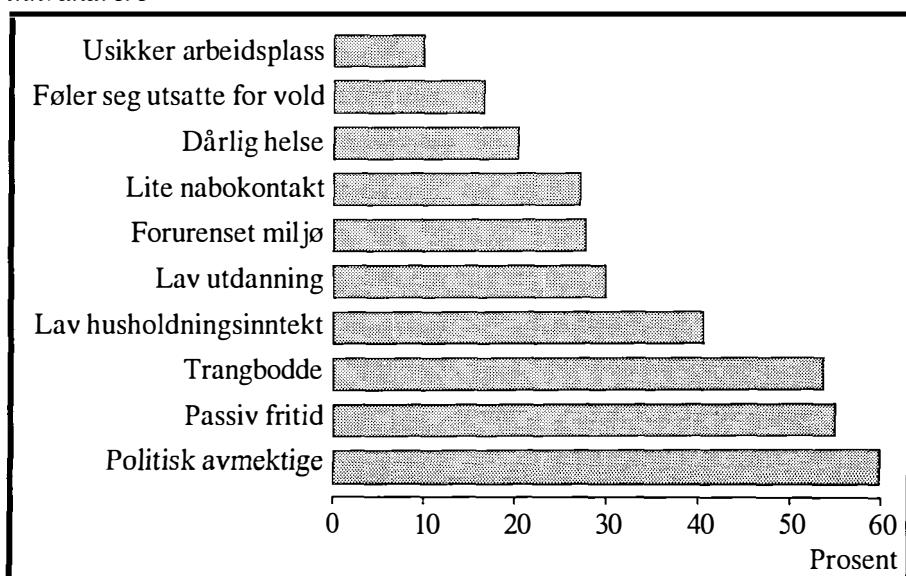


Deretter kan vi undersøke hvor stor andel av befolkningen eller av nærmere definerte grupper som kan karakteriseres som ressursssvake på de enkelte levekårsområdene. Likevel er det viktig å understreke at det bildet vi tegner på grunnlag av et representativt utvalg, altså ikke vil fange opp små grupper med intense levekårsproblemer. I praksis betyr dette at rapportens anslag på omfanget av levekårsproblemer vil være noe for lite, og følgelig også at de forskjeller vi finner i sosiale levekår mellom bydelene, vil være minimums-anslag, altså at hvis vi hadde hatt data om de tyngste klientgruppene, ville det framkomme noe større forskjeller.

Figur 2.2a og b viser andelen blant henholdsvis norske statsborgere og blant de fjernkulturelle innvandrerne i Oslo som kan karakteriseres ved å ha svake levekår på de tradisjonelle levekårskomponentene. De enkelte indikatorene er definert og diskutert i de kommende kapitlene. Poenget i denne omgang er å vise hvordan levekårsulempen defineres og måles.

Det vil alltid kunne reises diskusjon om de definisjonene som velges av levekårsproblemer. De fleste vil antakeligvis være enige i at hvis en person enten er arbeidsledig eller frykter for å miste jobben, så må hans eller hennes posisjon i arbeidsmarkedet kunne karakteriseres som usikker. Vi ser av figur 2.2a og b at sju prosent av den norske befolkningen og 14 prosent av innvandrerne har en slik svak stilling i arbeidsmarkedet. Som uttrykk for levekårsproblem er det rimelig å beregne disse andelen av hele den voksne befolkningen, mens som arbeidsmarkedsindikator ville det vært naturlig å beregne antallet med usikker posisjon i andel av de sysselsatte.

Figur 2.2b Andelen av befolkningen med ulike levekårsulempen. Fjernkulturelle innvandrere

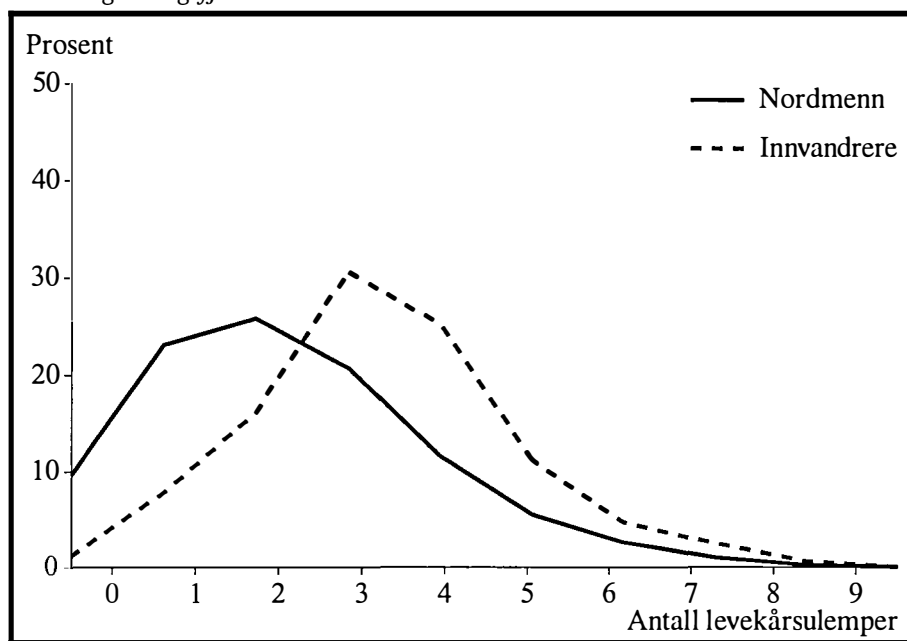


Andre indikatorer kan ikke unngå å være farget av forskernes egne normative vurderinger. Hvorvidt for eksempel manglende kontakt med naboer bør oppfattes som et levekårsproblem eller ikke, kan selvsagt diskuteres. Noen har sikkert naboer det er et utvilsomt gode ikke å ha kontakt med. Forskeren må nødvendigvis til syvende og sist nytte skjønn i vurderingene av hva som kan karakteriseres som levekårsulemper, nettopp fordi det ikke finnes noen objektive standarder som levekår kan måles mot.

En tredje type definisjon av levekårsproblemer er relative, for eksempel når lav inntekt settes til inntekt lavere enn det en bestemt andel av befolkningen har. Dermed blir andelen med lav inntekt definitorisk bestemt. Slike relative definisjoner av levekårsproblemer har vært sterkt debattert innen fattigdomsforskningen, jf konflikten mellom absolutte og relative fattigdomsoppfatninger. Når det gjelder en ressurs som inntekt, er det vel etter hvert akseptert at lav inntekt må defineres relativt til den inntekt (og dermed materiell standard) flertallet av befolkningen har, mens for eksempel når det gjelder boligstandard er det mer fornuftig med et mer absolutt mål.

Selv om det neppe er tvil om at noen levekårskomponenter er viktigere enn andre (for eksempel helse og inntekt), vil et individs samlede livskvalitet som nevnt bestå av en sum av ressurser. Dårlige levekår skyldes sjeldent én enkelt faktor, men komplekse samspill mellom ressursvakheter på flere områder. Dette betyr at det er en klar tendens til at levekårsulemper ikke er tilfel-

Figur 2.3a Andelen av befolkningen, etter antall levekårsulemper for norske statsborgere og fjernkulturelle innvandrere



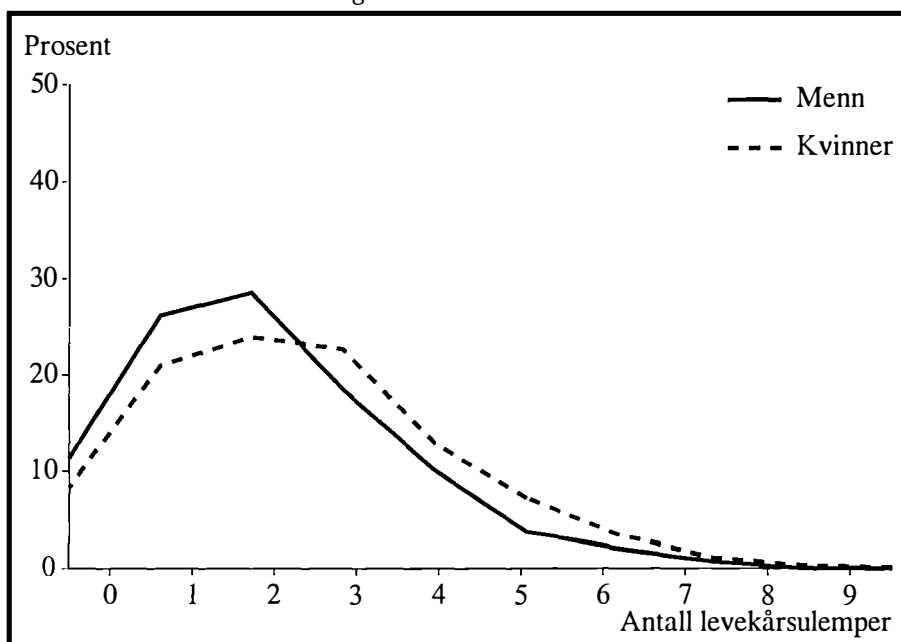
dig spredt utover i befolkningen, men snarere tenderer til systematisk å klumpe (hope) seg sammen i bestemte deler av befolkningen.

Det er dette forholdet vi forsøker å fange opp i levekårsstudiene ved begrepet om hopning. Selv om hvert enkelt levekårsproblem kanskje er gitt en vid definisjon, vil likevel en *kombinasjon* av fire, fem eller flere slike ulemper i praksis bety sterkt redusert livskvalitet.

Analyser av hopning går langs tre dimensjoner: For det første rett og slett ved å telle opp antall levekårsulemper enkeltpersoner eller grupper har. Tankegangen er at den samlede velferden, eller den levekårs situasjon et individ har, kan uttrykkes ved en slik sum. Dette er det nærmeste vi kan komme i retning av å presentere et samlemål på velferdensnivå.

Figur 2.3a og b presenterer slike «opptellinger» av samtidig forekomst av levekårsulemper. For hvert individ summeres antallet levekårsulemper, og så beregnes andelen de ulike tallene utgjør av befolkningen. Vi kan for eksempel se at kvinner gjennomgående har flere levekårsulemper enn menn – altså en sterkere tendens til hopning. Det samme gjelder, i langt sterkere grad, for fjernkulturelle innvandrere i forhold til nordmenn. Andelen av befolkningen som har (for eksempel) fire eller flere samtidige levekårsulemper, er betydelig større blant kvinner enn blant menn (27 prosent mot 18 prosent), og blant innvandrere sammenliknet med nordmenn (40 prosent mot 23 prosent).

Figur 2.3b Andelen av befolkningen, etter antall levekårsulemper. Menn og kvinner blant norske statsborgere



Den andre dimensjonen i hopningsanalyser er å undersøke *hvilke kombinasjoner* av levekårsulemper som har en tendens til å opptre samtidig. Dette kan kartlegges ved å lete etter statistisk sikre samvariasjoner, eller noe mer forståelig, ved å anslå antallet individer som rammes av ulike kombinasjoner av levekårsulemper slik det er gjort i tabell 2.2.

Den tredje dimensjonen er å undersøke hvilke opphopninger av levekårsproblemer vi finner hos grupper som bestemmes ut fra andre kriterier, slik som alder, livsfase, forholdet til kommunen og så videre. Data langs denne dimensjonen vil bli presentert og diskutert i de følgende temakapitlene.

Begrepet om hopning og hopningsmønstre er nært knyttet til den foregående diskusjonen om hva slags sammenhenger det er mellom kjennetegn ved en befolkningsgruppe og sannsynligheten for at den vil inneholde en stor andel kommende brukere av en bestemt kommunal ytelse. Hopningsmønstre er nemlig en nærliggende forklaring på hvorfor sammenhenger er ulike innen samme grupper av befolkningen. Det er derfor nærliggende å anta at den forskjellen vi så på tidligere i dette kapitlet, om sammenhengen mellom alder og helsetilstand i befolkningene i indre øst og i ytre vest kan tilbakeføres til at de som er bosatt i indre by øst, i større grad er rammet av flere levekårsulemper samtidig enn dem som er bosatt på vestkanten. En kartlegging av forskjeller i levekår i ulike bydeler blir derfor i stor grad å undersøke hvorvidt hopningsmønstrene varierer – noe vi skal komme tilbake til avslutningsvis i dette kapitlet. Først skal vi imidlertid redegjøre for forholdet mellom data på bydelsnivå og på individnivå.

Tabell 2.2. Prosent og anslått antall av befolkningen over 15 år, etter de hyppigst forekommende par av levekårsulemper

Antall totalt	Prosent	Kombinasjon av levekårsulemper
67 000	17,0	Isolert, politisk passiv
58 500	14,8	Dårlig helse, isolert
58 500	14,8	Dårlig helse, politisk passiv
54 200	13,7	Lav inntekt, politisk passiv
54 200	13,7	Lav inntekt, isolert
53 400	13,5	Dårlig miljø, isolert
50 200	12,7	Dårlig miljø, dårlig helse
45 900	11,6	Dårlig miljø, politisk passiv
45 900	11,6	Lav inntekt, dårlig miljø
39 200	9,9	Politisk passiv, dårlig miljø
35 600	9,0	Lav utdanning, lav inntekt

2.4 Individdata og bydelsdata

De analysene av sosiale forskjeller og levekårsulikheter som til nå har vært foretatt for Oslo som helhet, har vært basert på administrativt innsamlede data på bydelsnivå. Fra slike kilder vet vi hvor mange personer som er i ulike aldersgrupper og familiesituasjoner, inntekts- og utdanningsgrupper og antallet mottakere av en lang rekke kommunale og statlige velferdsytelser. Fra slike data kan man selvfølgelig slutte en god del om de sosiale forholdene innen bydelene. Når vi finner at andelen som mottar økonomisk sosialhjelp og andelen som er arbeidsledige er størst i indre by øst, er dette rimeligvis et uttrykk for omfanget av sosiale problemer. Men vi kan ikke fra slike tall si noe om hvorvidt det er høy arbeidsledighet som forklarer det høye nivået på sosialhjelp, eller om det er ulike grupper som bor i samme bydel. Sagt på en annen måte, vi kan ikke slutte fra data om størrelsen på ulike grupper til hvorvidt dette avspeiler en høy grad av opphopning av levekårsulemper i en forholdsvis liten del av befolkningen, eller hvorvidt det betyr at en stor del av befolkningen har et levekårsproblem.

Med opplysninger om antall og andeler personer i ulike problemgrupper, kombinert med data om demografisk struktur og ressurser som inntekts- og utdanningsnivå, har alle studiene endt opp med praktisk talt de samme klassifiseringer av problemgrad i de forskjellige bydelene (se appendiks 1). Med slike data får Oslo en helt markert sosialgeografisk akse fra øst til vest. Bydelene i indre øst kommer systematisk dårligst ut på de aller fleste indikatorer på sosiale problemer og levekårsressurser, mens bydelene på ytre vest scorer høyest.

Ofte brukes begrepet (opp-)hopning av dårlige levekår om dette forholdet, mens vi strengt tatt ikke vet om dette mønsteret skyldes en høy grad av opphopning av levekårsulemper hos de samme personene i indre øst, eller om det skyldes at i indre øst bor det en bestemt kombinasjon av grupper som riktignok

Tabell 2.4 Mulige kombinasjoner av oppsamling av levekårsulemper på henholdsvis individnivå og på bydelsnivå

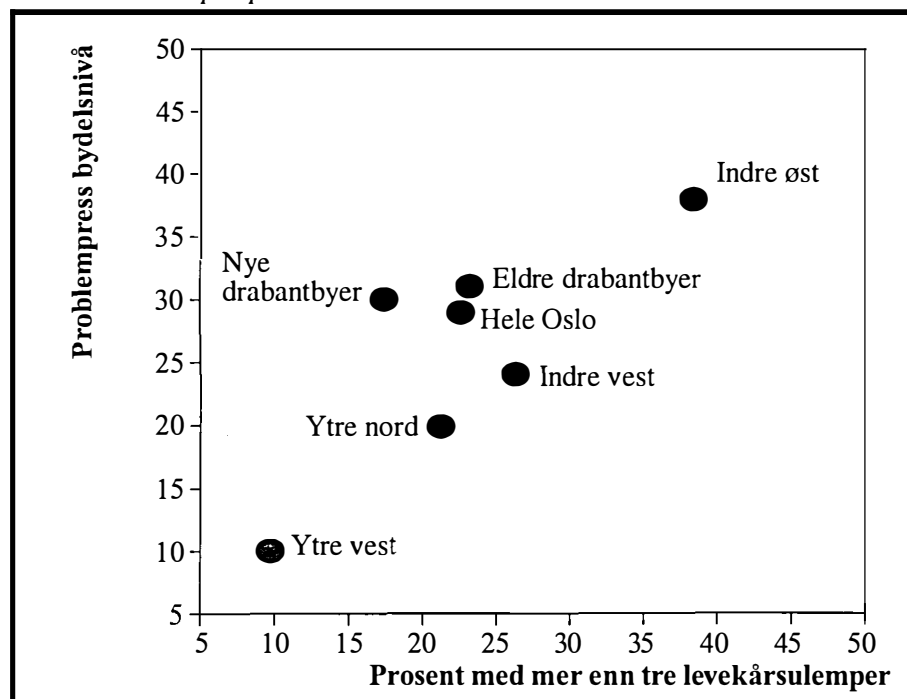
		Bydelsnivå	
		Lav	Høy
Individnivå	Lav	«homogen velstand»	«heterogen velstand»
	Høy	«intense problemgrupper»	«betydelige levekårsproblemer»

hver for seg kjennetegnes av noen levekårsulemper, men som ikke i noen særlig grad kjennetegnes av hopning. Ved å slutte fra data på bydelsnivå til individene som bor i bydelen, kan vi risikere å overvurdere de sosiale problemene til folk som bor der. Tilsvarende kan grupper som kjennetegnes av sterk grad av hopning, risikere å drukne i gjennomsnittsbetraktninger om de befinner seg i en bydel med mange ressursrike innbyggere.

Om vi i en bydel har en stor andel med lav utdanning og en stor andel med lav inntekt, kan dette bety at bydelen inneholder mange som har lav inntekt på grunn av sin dårlige utdanning (altså en hopning på individnivå), men det kan like godt bety at bydelen har mange med høy utdanning og lav inntekt som bor sammen med grupper som har rimelig høy inntekt og liten utdanning. En bydel som har mange pensjonister og studenter, vil for eksempel kunne oppvise et slikt mønster.

Uten data på individnivå ledes vi lett til å anta at høy grad av kombinasjoner av levekårsulemper på bydelsnivå er en avspeiling av en slik opphopning på individnivå. Oslo kommunes kriteriebaserte ressurstildelingssystem bygger i stor grad på en slik antakelse. Ved slike slutninger er det to feil vi kan komme til å begå: Den første er at vi «overser» små grupper med høy grad av opphopning av levekårsulemper fordi de er bosatt i en bydel hvor flertallet har det bra. Den andre «feilen» er at en høy grad av hopning på bydelsnivå

Figur 2.4 Sammenhengen mellom en bydels problempress og grad av hopning av levekårsulemper på individnivå



ikke avspeiler en opphopning av levekårsulemper på individnivå, men snarere at bydelen er svært heterogent sammensatt av grupper som hver for seg kan skåre lavt på noen indikatorer, men som kanskje kompenserer på andre. Typisk vil dette gjelde bydeler som preges av grupper på livsfasevandring (for eksempel studenter) eller mange fjernkulturelle innvandrere. Det er viktig å understreke at slike slutninger ikke nødvendigvis er gale, men at vi utsetter oss for en logisk mulighet for å komme til en gal konklusjon om hvordan individer har det på grunnlag av data om bydelen som helhet (såkalt nivåfeilslutning).

I figur 2.4 har vi illustrert dette. Langs den vertikale akse har vi plassert bydelene etter deres verdi på Barstads (1993) levekårsindeks, mens vi på den horisontale akse har andelen av befolkningen i de samme bydelene som har fire eller flere levekårsulemper samtidig.

Mønsteret som avtegner seg klart, er hvordan ytre vest og indre øst i mye større grad enn vanlig oppfatning framstår som mer ekstreme satelitter, mens resten av bydelene faktisk ikke er så forskjellige – snarere ligger de svært nær gjennomsnittet for hele byen sett under ett. Med bruk av bydelssdata får vi altså et bilde av en større spredning mellom bydelene, langs en jevn akse fra øst til vest og med en «rangering» av byenes ulike deler i samsvar med den rådende oppfatning. Rent allment vil det også være slik at vi finner langt sterkere sammenhenger mellom ulike levekårsindikatorer når vi opererer med bydeler som databærende enhet, enn når vi nytter individdata (se Barstad 1993:95). Med bruk av data om individer og graden av opphopning, får vi et noe endret mønster: Det er befolkningen i indre by som har de største levekårsproblemene, med indre øst som den mest ekstreme bydelen.

2.5 Avslutning

Analyse av variasjoner i befolkningens levekår mellom de ulike bydelene i Oslo, vil være en rød tråd i resten av denne rapporten. Én ting er å kartlegge og beskrive forskjeller, men hvordan skal vi forstå slike geografiske forskjeller i levekår? Dette spørsmålet er noe mer enn kun å etablere årsaksforklaringer, det dreier seg også om å antyde hva som kan være effektive politiske virkemidler for å dempe ned eller aktivt forsøke å utjevne forskjellene. Dette skal vi komme tilbake til i rapportens sluttkapittel. Her skal vi bare avrunde med å antyde fire hovedperspektiver på bydelsvariasjoner i levekår:

Det første er at det i befolkningen er klare og entydige sammenhenger mellom et individs ressurser (målt som sosioøkonomisk bakgrunn og demo-

grafiske forhold) og sannsynligheten for å ha bestemte levekårsproblemer. Forskjeller i levekår mellom bydelene vil derfor kunne forklares med bydelsbefolkningens sammensetning langs slike såkalte bakgrunnsvariabler, og de vil «forsvinne» når vi tar hensyn til dette.

Den andre forklaringen kan være at det er ulik sammenheng mellom sosiale bakgrunnsvariabler og forekomsten av levekårsproblemer for ulike deler av befolkningen. Illustrasjonen av sammenhengen mellom alder og hel-seproblemer for befolkningen i indre øst og yte vest som vi viste tidligere, er et eksempel på dette. Slike sammenhenger er langt mer kompliserte både å avdekke og å finne. Bydelsforskjeller i levekår vil heller ikke kunne la seg forklare ved befolkningssammensetningen i bydelene.

Den tredje forklaringen tar sitt utgangspunkt i at levekårsproblemer tenderer til å hope seg i noen grupper av befolkningen og ikke i andre. Bestemte kombinasjoner av levekårsproblemer kan derfor tenkes å ha «dyttet» de som rammes over i flere og mer alvorlige problemer. En slik selvforsterkende eller kumulativ effekt vil dermed bare komme til syne i de bydelene hvor det i utgangspunktet er utbredte levekårsproblemer.

En siste «forklaring» er alltid at vi ikke klarer å finne en god forklaring på de observerte forskjeller. I slike tilfeller vil vi nytte et begrep om «bydel-skulturer». Det er en utbredt oppfatning at de materielle bydelsforskjellene i Oslo også går sammen med forskjeller av kulturell art, og det ville ikke være underlig om slike forskjeller – i den grad de fortsatt eksisterer – kommer til uttrykk i levekårsforskjeller mellom bydelene som vi ikke kan forklare på andre måter. Vi vil senere i denne rapporten for eksempel finne at folk på vestkanten har en mer aktiv fritid, mens folk i indre øst er langt mindre politisk av-mektige enn det disse befolkningsgruppene ressurser ellers skulle «tilsi».

I de videre analysene vil ikke disse ulike forklaringene bli satt opp mot hverandre og testet i noen strengt vitenskapelig forstand. Det ville være en oppgave som i størrelse ligger langt utenfor det vår undersøkelse har som sik-temål. Derimot vil slike betraktninger nyttes i kommenteringen av de mønstrene vi finner når vi nå i de neste kapitlene skal gjennomgå en lang rekke sider ved Oslos innbygges ve og vel.

Kapittel 3

Befolkning og familiestruktur

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmre på Oslos befolkning. Først skal det pekes på noen viktig befolkningsmessige særtrekk i byens kjønns- og alderssammensetning. Deretter skal vi se på familiemønsteret og forholdet mellom norske og utenlandske statsborgere. Avslutningsvis presenteres noen sammenfattende analyser som forsøker å etablere et første, grovt bilde av demografiens betydning for variasjon i levekår. De fleste av de dataene som presenteres i dette kapitlet, er kjent fra andre og lett tilgjengelige kilder. Likevel har vi valgt å samle dem her til støtte og som referanse for den videre framstillingen.

Som europeisk hovedstad betraktet, er Oslo en liten by, og dens innbyggere utgjør en lav andel av landets totale folketall. Oslos befolkning steg fra midten av forrige århundre og fram til om lag 1970. Deretter sank den til et lavmål i nyere tid i 1983 på 447 000 personer. De siste seks-sju årene har innbyggertallet igjen økt, og Oslo har fått en tilvekst på nær 20 000 nye innbyggere de siste fem-seks årene. Denne utviklingen gjør at det er en kjerne av sannhet i påstanden om at Oslo er mer et «innflyttersted» enn en by. Nøyaktig halvparten av innbyggerne (som er norske statsborgere) regner seg som innflyttere, og en firedel av alle som nå bor i Oslo har vært her i tolv år eller kortere.

Oslos befolkning er i stadig bevegelse. Det er betydelige folkestrømmer inn og ut av byen hvert år og – ikke minst – mellom bydelene. Nesten hver tredje person oppgir at han eller hun har planer om å flytte i de neste to-tre årene. Det er ikke tilfeldig hvem som flytter, selv om det rimeligvis er et stort innslag av tilfeldigheter i når og hvor de forskjellige personer og grupper flytter. Denne store flytteaktiviteten, og de høyst sannsynlige gruppespesifikke flyttesannsynligheter, påvirker i stor grad Oslos sosiogeografiske struktur. Flyttingenes omfang og betydning for Oslos sosiale geografi er behandlet i kapittel 10.

3.2 Befolkningens sammensetning

Oslos befolkning er noe eldre enn det øvrige Norges. Dette normale storbytrekket deler Oslo med de fleste andre hovedsteder.

En konkret måte å illustrere forskjellen mellom Oslo og resten av landet på, er å regne ut at hadde Oslo hatt samme befolkningsstruktur som landet for øvrig, ville byen hatt 10 000 færre kvinner, 8000 flere barn under ti år og vel 10 000 færre eldre over 70 år.

Oslo har flere svært gamle eldre enn andre kommuner. De eldre er i stor grad konsentrert i sentrumsbydelene. På den annen side bør vi også merke oss den betydelige variasjonen i bydelenes demografiske struktur. Flest gamle i forhold til unge er det på Helsfyr og Sinsen, med tre personer over 67 år per barn under 15 år. Den yngste befolkningen finner vi på Søndre Nordstrand, hvor det er syv barn under 15 år per alderspensjonist.

Siden det er tette sammenhenger mellom befolkningsstruktur og sosiale behov, betyr dette, slik vi diskuterte i det foregående kapitlet, at det innen Oslo er betydelige variasjoner mellom bydelene i etterspørselen etter kommunale tjenester. Et annet poeng det er verdt å merke seg, er at selv om *andelen* små barn er liten i sentrumsbydelene, er det likevel et betydelig antall småbarn i disse områdene. Det bor om lag 40 000 barn under seks år og vel 35 000 i alderen 7–15 år i Oslo. Selv om kartet i figur 3.1 avspeiler en tendens til at småbarnsforeldre bor utenfor sentrumskjernen, er det viktig å være klar over at sentrum langt fra er barnetomt. Hvert fjerde barn under seks år, vel 9000,

Tabell 3.1 Prosent av alle etter kjønn og bosted, etter alder

	Oslo		Norge	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
0–9 år	12,1	10,4	13,4	12,5
10–19 år	9,4	8,2	13,5	12,7
20–30 år	36,6	33,5	31,3	29,3
40–59 år	23,3	20,7	23,8	22,2
59–69 år	8,9	9,9	8,8	9,5
70–74 år	6,9	10,5	6,6	8,8
80–89 år	2,5	5,9	2,3	4,3
Over 90 år	0,3	1,0	0,3	0,7
Totalt (N)	221 166	246 275	2 113 359	2 160 275

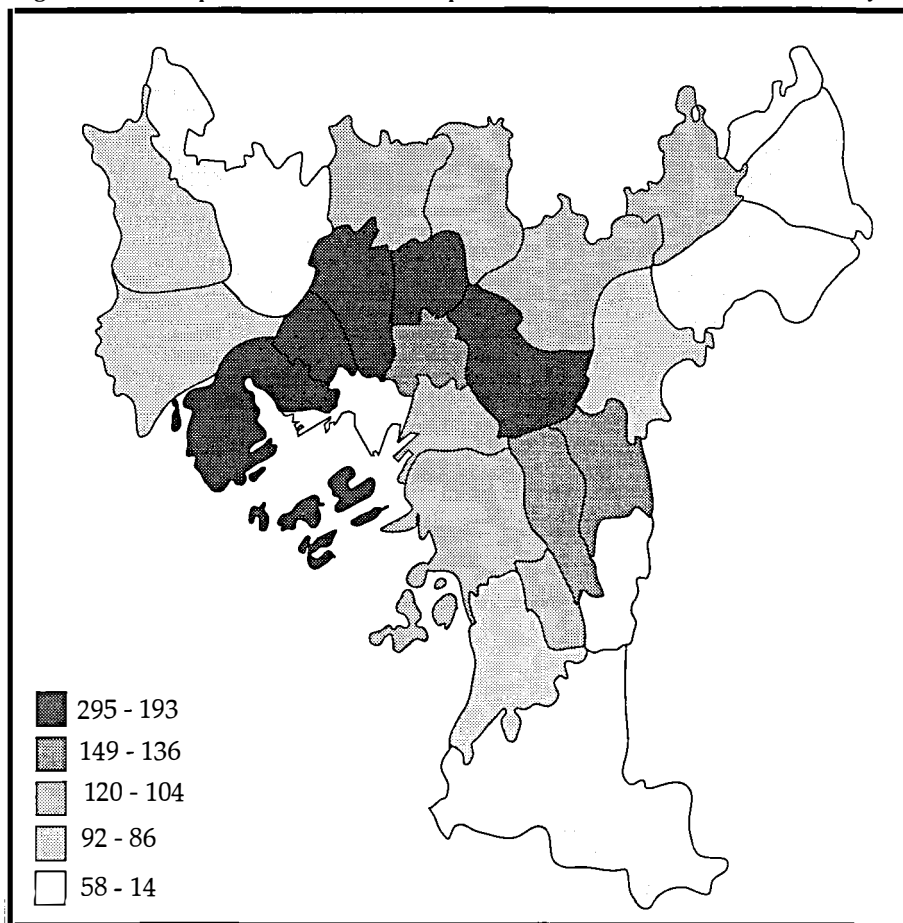
Kilde: Oslo Kommune, Statistisk Årbok 1992

bor i de seks sentrumsbydelene. Dette er nesten like mange som antallet barn under seks år i Drammen og Kristiansand til sammen!

3.3 Familiestrukturer

Det er en nær sammenheng mellom demografi og familiestruktur i enhver befolkning. Det andre storbytrekket vi derfor finner i Oslo, er den store andelen av husholdningene som består av enslige. En hovedstad trekker alltid til seg mange unge gjennom utdanningssystemet, og kombinert med barnefamiliernes tendens til å flytte ut i byens utkanter – og dermed i mange tilfeller over i nabokommunene – vil andelen enpersonshushold bli langt større enn i andre kommuner.

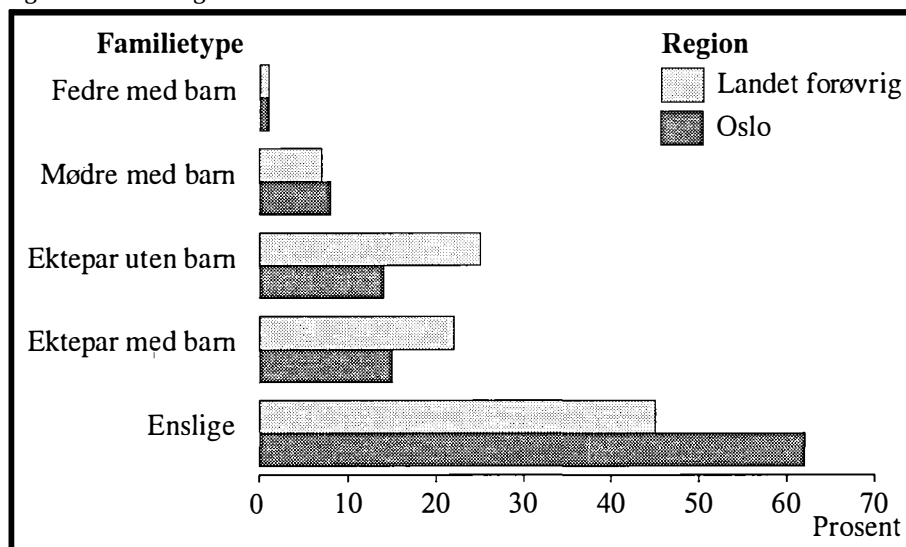
Figur 3.1 Antall personer over 67 år i prosent av antall inntil 15 år, etter bydel



I 1991 besto kun 38 prosent av Oslos husholdninger av mer enn en person. Det tilsvarende tallet for landet for øvrig var 56 prosent. Det bor færre par, både med og uten barn, i Oslo. Faktisk består bare 15 prosent av familiene i Oslo av mor, far og ett eller flere barn. Sammenliknet med resten av landet har Oslo ikke bare flere enslige, men også færre ektepar med barn.

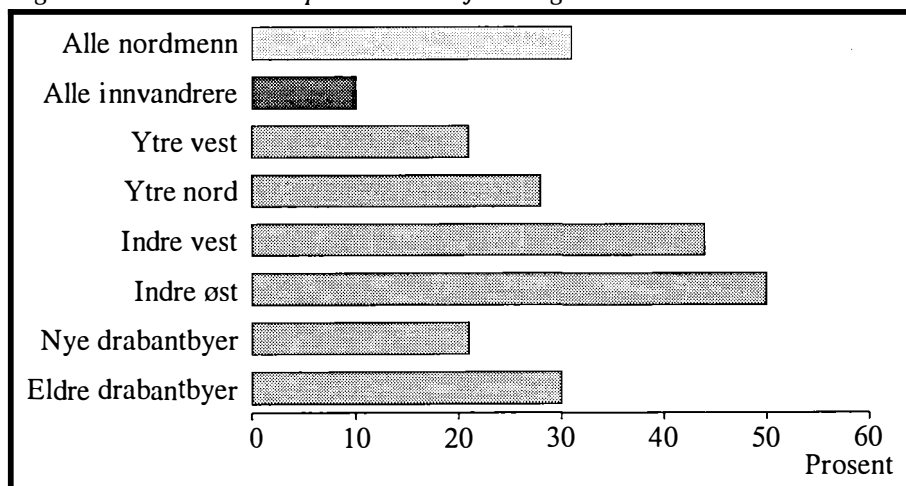
Det er en lang rekke årsaker til at Oslo har en befolkning med mange eldre, kvinner og enslige. Dels er dette som nevnt et resultat av en selektiv utflytting av unge par med barn, dels er det de befolkningsmessige avspeilin-

Figur 3.2 Familietyper i Oslo og i resten av landet, 1991. Prosent av samtlige husholdninger



Kilder: SSB 1992a:50, Oslo Kommune 1991:21

Figur 3.3 Aleneboende i prosent av befolkningen

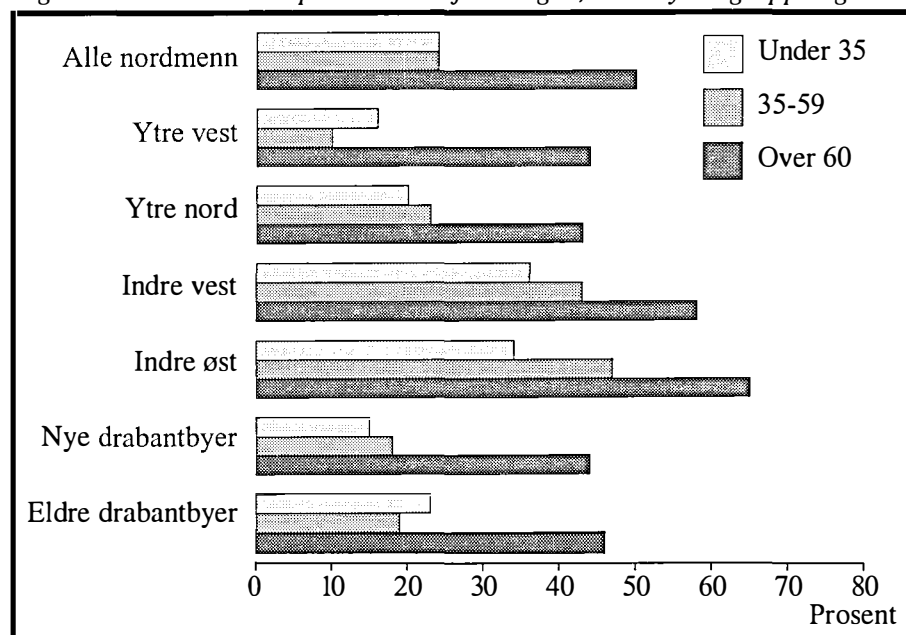


gene av hovedstadens senterfunksjoner. For eksempel vil Oslo som utdannings-senter trekke til seg mange unge, enslige mennesker. Den spesielle familie-sammensetningen i Oslo betyr også at begrepet familiepolitikk må gis en ny betydning. I politikkenes språkbruk nyttes det nå for tiltak for småbarnsforeldre, og i liten grad om hvordan det offentlige skal utforme tjenester og rettigheter som møter de ensliges behov. Dette gjelder ikke bare på det sosialpolitiske om-rådet, men i høy grad også mer allment. Det er for eksempel rimelig å anta at en stor andel enslige setter bestemte krav til byens sosiale og kulturelle tilbud.

Tabell 3.2 Andel av befolkningen i Oslo totalt og i bydelsgruppene, etter livs-fase

	Indre vest	Indre øst	Eldre drabantbye	Ytre vest	Ytre nord	Nye drabantbyer
Enslige 16–44	29,1	30,7	20,9	22,5	19,8	21,2
Enslige over 44	22,8	21,9	17,2	13,1	15,4	10,7
Par uten barn	32,2	27,6	29,6	26,4	25,4	25,6
Enslige forsørgere	5,0	4,9	7,3	4,0	5,0	8,2
Par med barn under 6	6,5	12,6	15,1	19,6	21,3	19,6
Par med barn over 6	4,5	2,3	8,7	13,7	11,8	13,9

Figur 3.4 Aleneboende i prosent av befolkningen, etter bydelsgruppe og alder



En lang rekke av våre sosiale behov, og ikke minst vår evne til å kunne møte og mestre disse behovene, er avhengig av det sosiale nettverket vi har rundt oss. Dette skal vi komme tilbake til i kapittel fem, men siden vi i de kommende avsnitt vil presentere data etter familiefase, skal vi kort redegjøre for den seksdelingen av familie- og livsfase som hyppigst vil bli benyttet. De enslige er delt i to grupper: yngre og eldre enn 44 år. Tilsvarende er barnefamilier, det vil si hvor far og mor bor sammen, delt i to grupper: de med eldste barn inntil seks år, og de med barn mellom sju og 15 år. De to siste gruppene er henholdsvis enslige forsørgere og par uten barn.

Familietyperne fordeler seg også nokså ulikt på bydelsgruppene. I indre by er andelen barnefamilier betydelig lavere enn i de øvrige bydelene. Indre vest er den av bydelsgruppene som har den laveste andelen småbarnsfamilier.

Det å være enslig er ikke nødvendigvis det samme som å bo alene. Personer som bor sammen med andre enn partner eller egne barn, regnes som enslige, men tilhører flerpersonshusholdninger. To av fem i Oslo er enslige¹, mens en av tre bor alene. Indre by øst og vest skiller seg ut med betydelig høyere andeler av både enslige og aleneboere enn øvrige bydeler. Vi kan også merke oss at det å bo alene i praksis er et rent norsk fenomen (se figur 3.3). Som vi skal behandle grundigere i kapittel 9, bor de fjernkulturelle innvandrerne meget sjelden i enpersonshushold.

Samlet får Oslo en markert demografisk geografi: De eldre og enslige bor i sentrumsbydelene, de unge og barnefamiliene bor utenfor sentrum. Dette «normale» storbymønsteret framkommer gjennom flytting og kohorters vandring gjennom livsfaser og boligmarked.

3.4 En flerkulturell by

Oslo bærer i stadig større grad preg av å være en flerkulturell by. Vel 47 000 utenlandske statsborgere er nå bosatt i Oslo. Totalt utgjør de utenlandske statsborgerne dermed 10 prosent av Oslos befolkning. Dette er omtrent samme andel som i for eksempel Stockholm, mens København har en noe lavere andel (8 prosent) og Helsingfors er helt spesiell med bare to prosent utlendinger.

Asiatene er den største enkeltgruppe, tett fulgt av europeerne, hvorav skandinaver utgjør halvparten. Det er en meget markert geografisk komponent

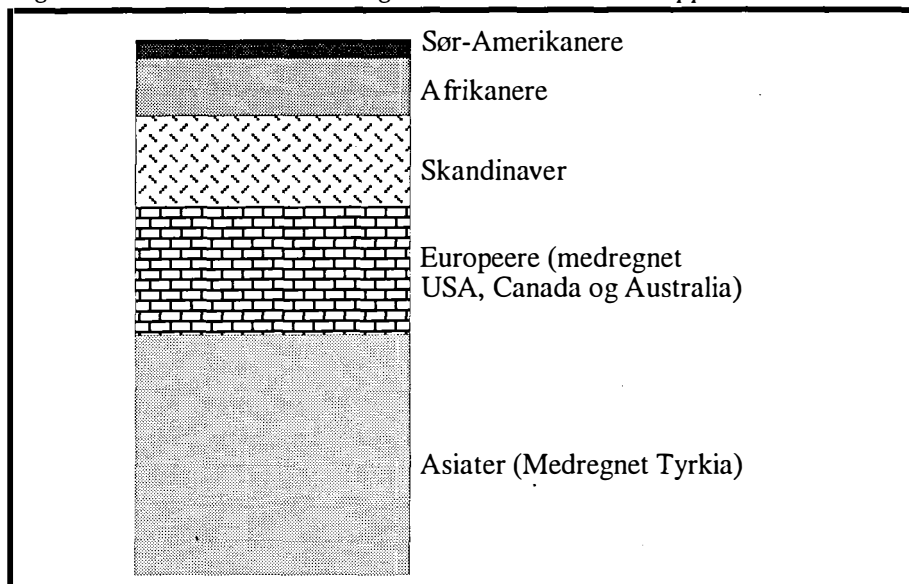
¹ Våre data for familiefase kan ikke uten videre sammenliknes med data fra folke- og bolig-tellingen, siden vi sidestiller gifte og samboende, mens folke- og bolig-tellingen regner et samboerpar som to enslige.

i hvor i byen de ulike gruppene har bosatt seg. Dette gjelder både etter andelen utenlandske statsborgere i bydelene – som varierer fra 23 prosent i Gamle Oslo til bare 4 prosent på Grefsen – og etter etnisk bakgrunn.

Figur 3.6 viser klart hvordan de fjernkulturelle innvandrerne er bosatt i sentrum og de nyeste drabantbyene, mens de nærkulturelle utenlandske statsborgerne bor i de vestlige bydelene.

Det forhold at Oslo i økende grad huser innbyggere med ikke-norsk opprinnelse og bakgrunn, reiser spørsmålet om hvilken terminologi som skal benyttes så vel i politisk diskusjon som i vitenskapelig analyse av levkårsulikheter som samvarierer med individers kulturelle, språklige og etniske bakgrunn. I denne sammenhengen er folks formelle statsborgerskap til liten nytte. Begrepet innvandrer gir i minskende grad mening for individer som er født i Norge av foreldre eller besteforeldre som tidligere kom som innvandrere. Strengt tatt er det individers egen oppfatning av hvilken gruppe de tilhører som gir best mening i de fleste tilfeller. På den annen side forholder nordmenn seg i stor grad til andre personers hudfarge, og begrepet om rase er faktisk eksisterende i folks oppfatninger, selv om det er foreldet som vitenskapelig begrep (Eitinger 1981). FN-organisasjonen UNESCO anbefaler i stedet bruken av begrepet etnisitet, og i denne rapporten vil vi holde oss til dette. Med en *etnisk dimensjon* i levkår og velferd vil vi mene systematiske variasjoner i levkår mellom grupper med ulik etnisk bakgrunn. Vi vil operere med tre grupper: nordmenn, nærkulturelle, det vil si andre europeere og amerikanere av europeisk opprinnelse, og fjernkulturelle (det vil si alle andre).

Figur 3.5 Utenlandske statsborgere bosatt i Oslo etter opprinnelsesland



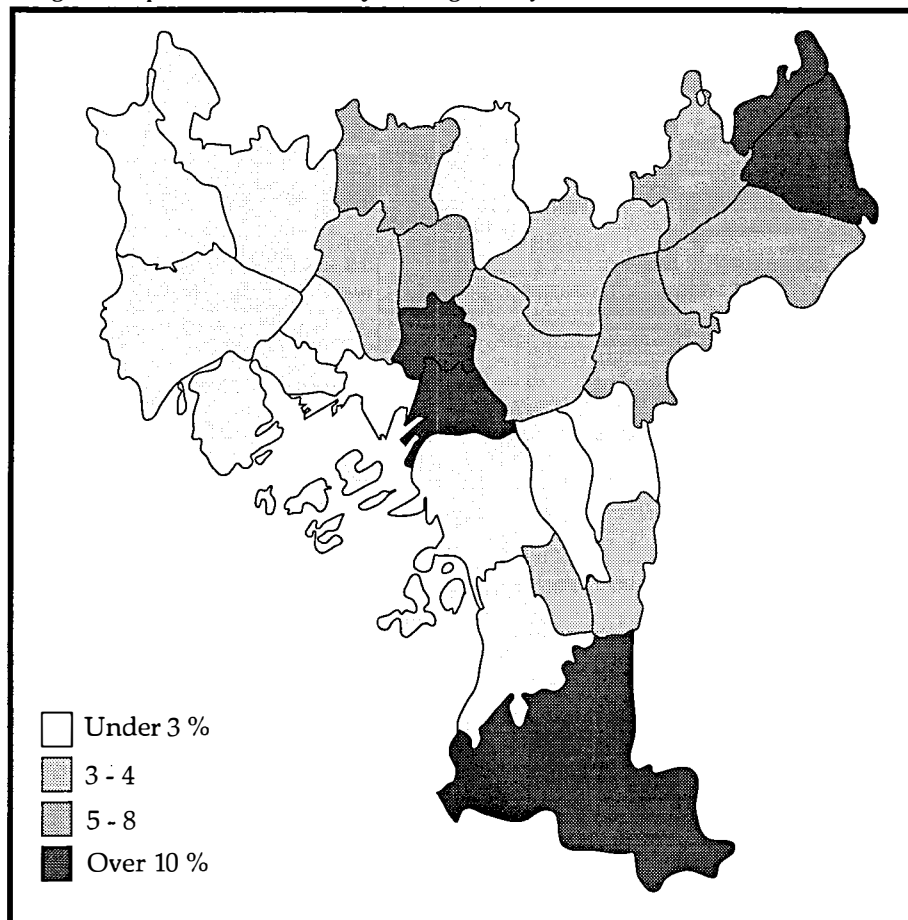
Kilde: Oslo kommune 1992:21

3.5 Avslutning: Demografi og levekår

Som vi har antydnet flere ganger, er en lang rekke levekårskomponenter tett knyttet til forhold som kjønn, alder og familiestruktur. I tillegg må vi nå også ta med folks etniske bakgrunn i denne rekken av såkalte «demografiske komponenter». I de fire tabellene som er vedlagt dette kapitlet, presenteres prosent av befolkningen etter disse bakgrunnsvariablene som oppgir å ha de ulike levekårsproblemene, samt det gjennomsnittlige antallet levekårsproblemer («hoppingstall») og andelen i gruppen som har fire eller flere samtidige problemer.

Poenget nå er ikke å gå detaljert inn i disse tabellene, men kun å gi et første bilde av hvordan levekårsulemper i mange tilfeller har en klar forankring i den demografiske strukturen. Størst er forskjellene mellom nordmenn og innvandrere, minst er de faktisk mellom menn og kvinner. Vi kan legge merke til at alder her en betydelig effekt: Mens det blant de unge opp til 44 år kun er 15 prosent som opplever minst fire levekårsulemper samtidig, øker

Figur 3.6 Totalt antall utenlandske statsborgere og antall med fjernekulturell bakgrunn i prosent av hele befolkningen i bydelene

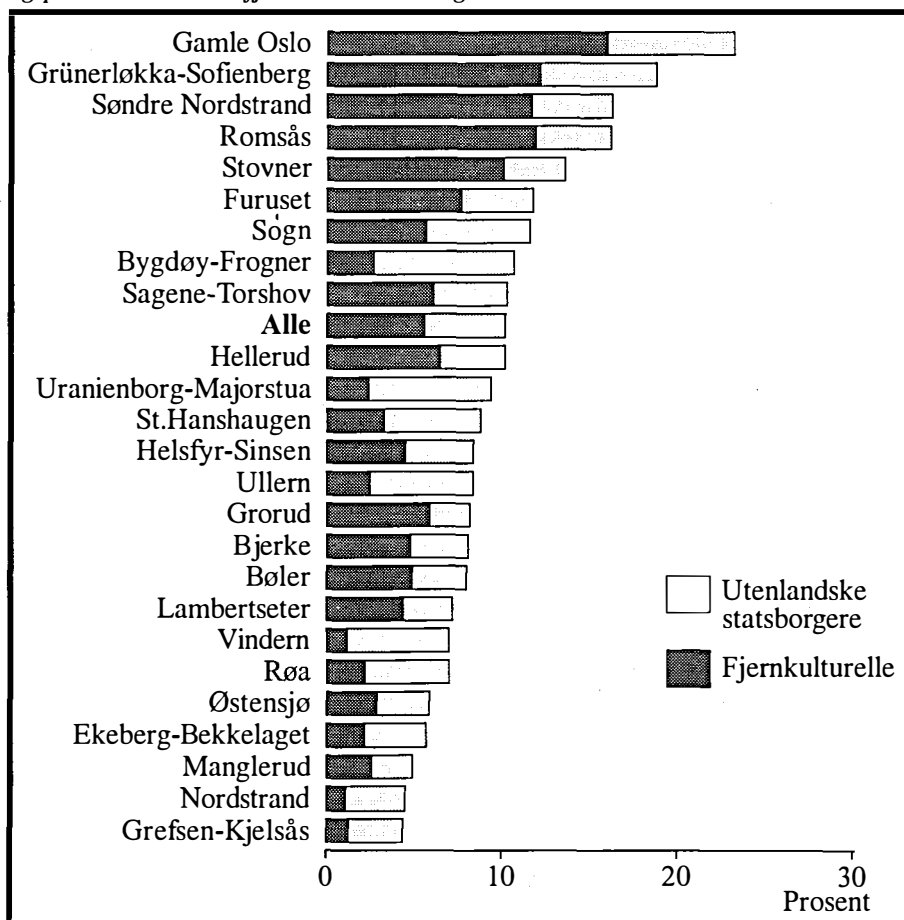


denne andelen til opp mot 50 prosent når vi ser på de aller eldste. Småbarnsforeldre er den gruppen som kommer best ut av de ulike familietypene, mens vi hos de enslige eldre finner betydelige levekårsproblemer.

Nettopp fordi vi kan finne slike betydelige sammenhenger mellom demografiske forhold og levekårsproblemer, samtidig som altså befolkningsstrukturen varierer sterk mellom Oslos bydeler, vil rene befolkningsmessige forhold være et viktig utgangspunkt for å forstå levekårsvariasjoner mellom bydeler. På den annen side kan demografiske forhold i liten grad påvirkes gjennom velferdspolitikken. For å kartlegge rommet for en levekårspolitikk, er det derfor et overordnet spørsmål i den videre, og langt mer detaljerte analysen av levekårsvariasjoner, å identifisere hva slag, og hvilke levekårsproblemer som ikke bare er rene avspeilinger av demografi, men som skyldes forhold som kan endres med politisk handling.

Som vedlegg til dette kapitlet viser tabellene 3.3a–d ulike levekårsulempers utbredelse innen ulike grupper av Oslos befolkning.

Figur 3.7 Prosent av bydelenes innbyggere som er utenlandske statsborgere, og prosent som har fjernkulturell bakgrunn



Tabell 3.3a Prosent av befolkningen med ulike levekårsproblemer, det gjennomsnittlige antallet levekårsulemper samt andelen med fire eller flere levekårsproblemer, etter kjønn

	Menn	Kvinner	Alle
Lav utdanning	16,1	23,4	20,0
Ensomhet	41,6	38,3	39,8
Dårlig helse	29,8	39,5	35,0
Dårlig miljø	30,7	34,0	32,5
Politisk avmakt	34,0	43,6	39,1
Dårlig bolig	12,9	11,6	12,2
Redd for vold	6,8	13,0	10,2
Lav inntekt	29,7	37,4	33,8
Usikker jobb	8,1	5,6	6,7
Passiv fritid	9,1	5,8	12,7
Hopningstall	2,19	2,62	2,42
Prosent med minst fire ulemper	17,6	26,9	22,6

Tabell 3.3b Prosent av befolkningen med ulike levekårsproblemer, det gjennomsnittlige antallet levekårsulemper samt andelen med fire eller flere levekårsproblemer, etter alder

	15–24	25–44	45–66	67–79	Over 80	Alle
Lav utdanning	35,6	8,0	18,8	32,8	41,6	20,0
Ensomhet	37,2	37,3	39,9	46,1	47,8	39,8
Dårlig helse	27,1	22,6	40,3	56,7	68,4	35,0
Dårlig miljø	25,9	36,6	34,0	28,5	20,6	32,5
Politisk avmakt	40,0	34,8	38,2	51,6	37,8	39,1
Dårlig bolig	18,3	15,8	6,9	7,6	5,1	12,2
Redd for vold	9,8	8,0	7,9	18,4	15,1	10,2
Lav inntekt	33,3	30,0	26,0	51,5	53,4	33,8
Usikker jobb	6,3	11,0	5,4	0,0	0,0	6,7
Passiv fritid	1,5	6,7	16,6	22,8	45,0	12,7
Hopningstall	2,35	2,10	2,34	3,16	3,35	2,42
Prosent med minst fire ulemper	21,4	15,7	21,4	37,3	44,9	22,6

Tabell 3.3c Prosent av befolkningen med ulike levekårsproblemer; det gjennomsnittlige antallet levekårsulempers samt andelen med fire eller flere levekårsproblemer, etter familiefase.

	Enslig			Par uten barn	Par med barn		Alle
	16-44	Over 45	Førsørger		0-6	Over 6	
Lav utdanning	22,0	33,1	21,4	16,2	8,6	14,2	20,0
Ensomhet	42,4	44,0	38,5	48,1	22,4	26,6	39,8
Dårlig helse	25,7	57,3	36,1	36,7	21,9	27,7	35,0
Dårlig miljø	32,4	28,5	32,3	34,4	34,4	33,1	32,5
Politisk avmakt	38,1	47,5	45,5	40,2	32,1	30,3	39,1
Dårlig bolig	18,5	12,4	5,7	43,9	24,0	6,6	12,2
Redd for vold	8,1	18,0	4,5	10,4	9,0	3,6	10,2
Lav inntekt	25,1	44,1	41,6	29,9	41,8	31,8	33,8
Usikker jobb	8,6	2,9	6,5	6,5	9,4	6,3	6,7
Passiv fritid	2,5	25,2	15,1	15,4	9,8	9,1	12,7
Hopningstall	2,23	3,13	2,47	2,42	2,13	1,89	2,42
Prosent med minst fire ulemper	17,4	38,4	19,0	22,6	18,3	13,8	22,6

Tabell 3.3d Prosent av befolkningen med ulike levekårsproblemer; det gjennomsnittlige antallet levekårsulempers samt andelen med fire eller flere levekårsproblemer, etter etnisk bakgrunn

	Nordmenn	Innvandrere	Differanse
Lav utdanning	20,0	29,8	-9,8
Ensomhet	39,8	27	+12,8
Dårlig helse	35,0	20,2	+14,8
Dårlig miljø	32,5	27,6	+4,9
Politisk avmakt	39,1	59,6	-20,5
Dårlig bolig	12,2	53,4	-41,2
Redd for vold	10,1	16,5	-6,4
Lav inntekt	33,8	40,4	-6,6
Usikker jobb	6,7	9,9	-3,2
Passiv fritid	12,7	54,7	+42,0
Hopningstall	2,42	3,39	-0,97
Prosent med minst fire ulemper	22,6	44,1	21,5

Kapittel 4

Bolig og nærmiljø

4.1 Innledning

Våre fysiske omgivelser utgjør helt basale levkårsfaktorer. En god bolig, et rent og støyfritt miljø og trygghet for liv og eiendom er helt vesentlige forutsetninger for å kunne ha et godt liv. I dette kapitlet skal vi gi en forholdsvis konsentrert og kortfattet beskrivelse av disse sidene ved vår hverdag. Først skal vi se på bolig, deretter forurensingsplager, avstander til butikk og transportmidler samt barns oppvekstmiljø.

Oslo framstilles i mediene ofte som en farlig by, med mye uprovosert gatevold og et høyt omfang av vinningskriminalitet. Et eget avsnitt er derfor viet folks erfaringer med og redsel for kriminalitet. Til slutt vil vi se på hvordan folk vurderer det sosiale nærmiljøet. I dette kapitlet er det lagt vekt på å beskrive geografiske forskjeller innen byen. Når vi studerer hele befolkningen i bydelsgruppene uten å splitte den opp i undergrupper, kan vi benytte en noe mer findelt bydelsgruppering. I en del av figurene i dette kapitlet er det derfor brukt en åttedelt bydelsgruppering.

Den åttedelte bydelsgrupperingen er sammensatt på følgende måte:

Gruppe 1: Ytre by vest (Vindern, Ullern og Røa)

Gruppe 2: Nordstrandsområdet (Nordstrand, Ekeberg/Bekkelaget, Manglerud og Bøler)

Gruppe 3: Ytre by nord (Sogn, Grefsen/Kjelsås og Bjerke)

Gruppe 4: Indre by vest (Bygdøy/Frogner, Uranienborg/Majorstua og St.Hanshaugen/Ullevål)

Gruppe 5: Indre by øst (Grünerløkka/Sofienberg, Sagene/Torshov og Gamle Oslo)

Gruppe 6: Groruddalen (Romsås, Grorud, Stovner, Furuset)

Gruppe 7: Ytre by øst (Helsfyr/Sinsen, Østensjø og Hellerud)

Gruppe 8: Ytre by sør (Lambertseter og Søndre Nordstrand)

4.2 Bolig

Bolig er viktig, både som ramme rundt dagliglivet, som ramme om sosial kontakt og som uttrykk for velferd og sosial status. Boligstandarden er i internasjonal sammenlikning meget bra i Norge. Dette gjelder også for Oslo, til tross for at den er noe dårligere enn i mer spredtbygde deler av landet.

Det er først og fremst andelen av befolkningen som bor trangt som er større i Oslo enn i resten av landet. I hovedstaden gjelder dette tolv prosent av befolkningen, mens den tilsvarende andelen for Norge som helhet bare er åtte prosent. Det er også forholdsvis flere som bor svært romslig utenfor Oslo: 37 prosent mot 32 prosent i Oslo (SSB 1991:132).

Tre av fire i Oslo bor i leilighet husstanden selv eier, enten som selv- eller andelseier. Vel en femtedel av befolkningen leier leilighet uten innskudd. Dette mønsteret er svært likt forholdene i resten av landet. Derimot skiller Oslos befolkning seg markert ut når det gjelder type hus: Mens åtte av ti nordmenn ellers i landet bor i enebolig eller tomannsbolig, bor 60 prosent av Oslos befolkning i blokk. Kun en av fire bor i frittliggende hus (SSB 1992:132).

Spørsmålet om hva som er gode eller dårlige boforhold kan ikke avklares utelukkende med objektive mål. Alle vil imidlertid være enige i at en rekke minste fysiske krav – som at boligen er tett – isolert, har innlagt vann og toalett, må være tilfredsstilt. Men en vurdering utover dette vil være avhengig av den enkeltes preferanser og behov. Ofte brukes areal, eieform, sanitærforhold samt forhold som fukt/kulde og liknende som indikatorer på boligstandard. Når det gjelder boligenes fysiske standard, er det små forskjeller mellom by og land (Barstad 1993). Etter slike mål bor nå folk godt i hele landet, etter at vi i løpet av 1980-årene bygde ut og forbedret mesteparten av de siste restene av en svært dårlig boligmasse (NOU 17:1993:230). Folke- og Boligtellingen i 1990 fant vel 4600 boliger uten innlagt wc og bad, og at om lag en prosent av befolkningen bodde i slike leiligheter. Det var ingen tendens til at eldre var overrepresentert blant de med dårligst boforhold: Vel 800 personer over 70 år bodde i slike leiligheter, noe som tilsvarer om lag en prosent av denne gruppen.

Dette betyr at dårlige boforhold knapt lenger lar seg analysere gjennom tradisjonelle utvalgsundersøkelser. I stedet kreves spesialundersøkelser. Dårlige boforhold er for øvrig ikke nødvendigvis en indikator på varige levekårsproblemer, men kan være uttrykk for en selvvalgt tilpasning i bestemte livsfaser og inngå i folks livsprosjekter. Sagt på en annen måte, dårlige boforhold kan som fenomen ikke, uten forholdsvis detaljerte analyser, fortolkes som en fastlåst situasjon hvor de som bor dårlig, mangler ressurser til å bedre sin boligstandard.

Eieform og boligareal er knyttet til levestandard og velferd. Det er et velferdsgode ikke å bo trangt og å være fri for huseieres forgodtbefinnende. Hvorvidt selveie i seg selv er en ubetinget fordel, kan diskuteres, og i de senere årene har det blant ungdom vært en klar bevegelse bort fra ønsker om å kjøpe, til å leie (Guldbrandsen 1993). Ikke alle foretrekker å bo i selveid bolig, og ofte kan levestandarden være vel så høy for dem som bor i en leid bolig, som for dem som bor i en eid. Det er imidlertid vanlig blant nordmenn å regne selveie som et gode, ut fra den trygghet og handlefrihet dette gir (Aase og Dale 1978:19ff).

Som nevnt er det ikke de store forskjellene i bostandard mellom Oslo og resten av landet. Snarere er det de store interne forskjellene innen Oslo som er mest iøynefallende. Tar vi utgangspunkt i en forholdsvis grov definisjon av gode boforhold som *selveier av en ikke-trangt bolig*, bor to av tre godt. Vi har valgt en noen snevrere definisjon av dårlige boforhold som knyttes mer direkte til trangbodddhet: En person har dårlige boforhold hvis han eller hun bor på ett rom alene, eller bor sammen med andre i en bolig med mindre enn ett rom per beboer.¹ Med denne definisjonen vil tolv prosent av befolkningen over femten år sies å bo dårlig, og det er denne definisjonen som benyttes i de ulike analysene av levekårsulempet og hopning der boforhold inngår.

Andelen med dårlige boforhold er størst blant de unge og enslige. Verken inntekt eller utdanning samvarierer sterkt med det å bo dårlig – en indikasjon på at trangbodddhet i stor grad er selvvalgt snarere enn tvunget. Om vi derimot går til den andre enden av boligmarkedet, og ser på hvem som bor svært godt, så er det de velutdannede høyinntektsgruppene i ytre vest og i Nordstrandsområdet. Satt noe på spissen: I et så rikt samfunn som Norge bestemmer ikke dine økonomiske ressurser om du bor godt eller dårlig, men hvor godt du bor. Andelen med dårlige boforhold er, som figur 4.2 viser, markert størst i indre øst og lavest i de eldre drabantbyene og i ytre vest.

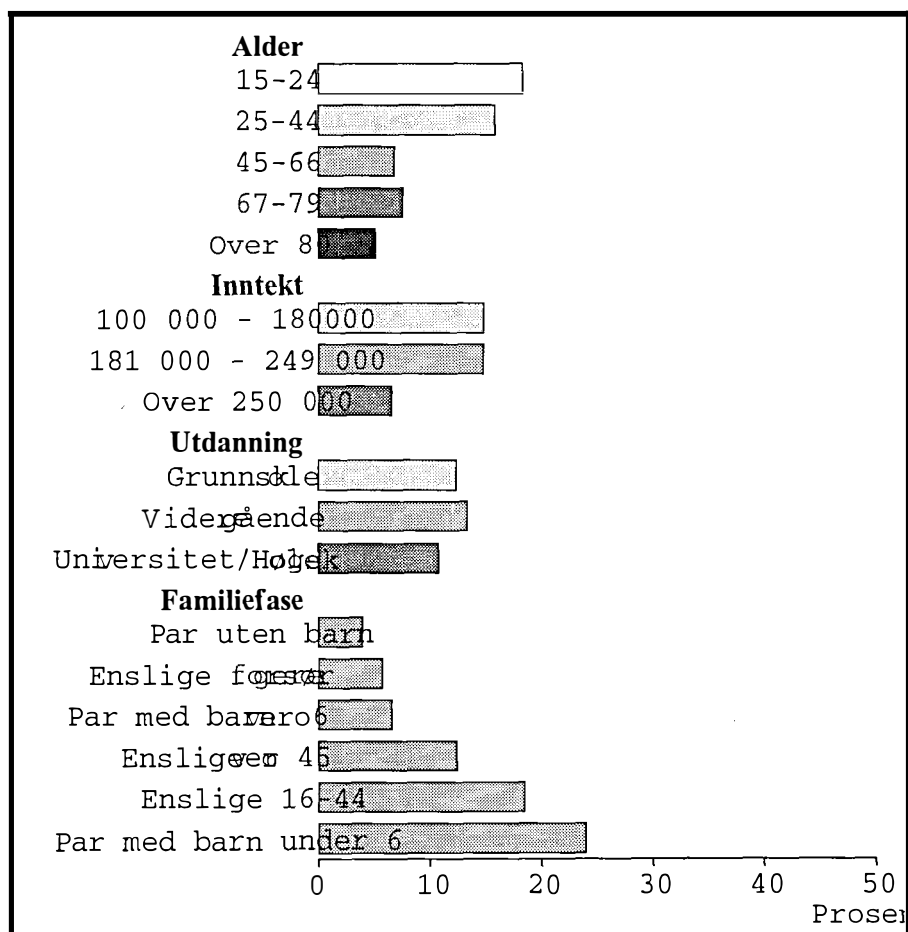
Om lag halvparten av dem som bor trangt, eier sin egen bolig. Dette betyr at kun seks prosent av byens befolkning bor trangt i en bolig de ikke eier selv. Andelen som har denne typen boforhold, er størst i de østlige sentrumsbydelene, og minst i Nordstrandsområdet.

En ytterligere analyse av dem som bor dårlig, viser at gruppen er likt sammensatt av menn og kvinner. Vel 40 prosent av dem som bor dårlig, er unge og enslige. Kun ti prosent er alderspensjonister. 55 prosent av dem som bor trangt, har konkrete planer om å flytte de nærmeste to–tre årene. Sammenlik-

¹ Dette tilsvarer den definisjonen som nyttes av Statistisk sentralbyrå: «En person bor trangt dersom 1) personen bor alene og disponerer ett rom, eller 2) personen tilhører en flerpersonshusholdning som disponerer mindre enn ett rom pr. person. Som beboelsesrom regnes ikke kjøkken, bad, entre eller små rom under 6 kvadratmeter.»

ner vi forekomsten av andre levekårsulempers hos dem som bor godt med dem som bor dårlig, framkommer det overraskende små forskjeller, bortsett fra på tre områder: De som bor trangt, har lav inntekt, de er mer plaget av forurensing og noe reddere for vold. De to siste problemene har selvfølgelig sammenheng med at de minste leilighetene i boligmassen er lokalisert i de områdene av byen hvor forurensings- og utrygghetsproblemene er størst, samtidig som flerpersongshusholdninger i disse områdene av økonomiske årsaker ofte har mindre boliger enn tilsvarende husholdninger i andre deler av byen. Viser også at de trangbodde i noe større grad har en vanskelig posisjon i arbeidsmarkedet.

Figur 4.1 Prosent av befolkningen som bor trangt, etter sosiale bakgrunnsvariabler

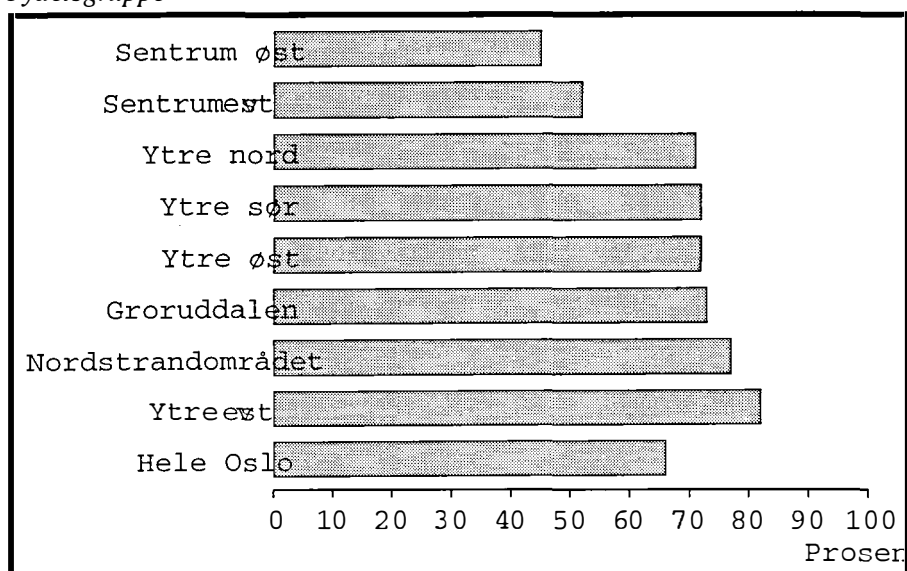


Samlet sett må vi likevel konkludere med at boforhold ikke (lenger) er et særlig utbredt levekårsproblem, og at der det forekommer, inngår det i liten grad i kombinasjoner med andre levekårsulemper.

Tabell 4.1 Prosent av befolkningen over 15 år med ulike levekårsulemper, etter boligforhold

	Bor bra	Bor dårlig
Lav utdanning	19,9	20,6
Ensomhet	39,0	45,7
Dårlig helse	34,8	36,5
Forurensing	31,1	42,6
Politisk avmakt	38,8	41,5
Redd for vold	9,0	18,0
Lav inntekt	31,5	50,7
Usikker jobb	6,0	10,9
Passiv fritid	12,7	12,2
Gjennomsnittlig antall ulemper	2,2	3,9

Figur 4.2 Prosent av befolkningen som bor bra (selveier, ikke trangbodd), etter bydelsgruppe



4.3 Støy og forurensing

Mens det bare er små forskjeller i boligstandard mellom storbyer og spredtbygde strøk, er forskjellene i det fysiske nærmiljøet større. I storbyene er langt flere enn i resten av landet utsatt for luftforurensing, støy og lukt. Det fysiske nærmiljøet består av mange komponenter. Noen er objektivt målbare, slik som ulike former for støy og annen forurensing. Andre er derimot mer subjektivt betingede – for eksempel vil rimeligvis en barnefamilie sette andre krav til et godt nærmiljø enn en enslig student. Eller en allergiker vil reagere mer på støv enn en frisk, og så videre. Som vi kommer tilbake til i kapittel 10 om flytting, er det gode grunner til å tro at det er et stort innslag av individuelle toleranseterskler i hvordan vi vurderer forhold som forurensing, nabobråk og annen støy. Vår opplevelse av velferd er altså subjektivt betinget, og i det følgende avsnittet er det folks egne oppfatninger som presenteres og analyseres.

Mye oppmerksomhet er rettet mot forurensingens betydning for befolkningens velferd. I de senere årene har det vært en positiv utvikling i en del lokale miljøfaktorer. Utslippene av SO_2 og bly ble redusert på åttitallet. Det samme gjaldt utslippene av en rekke miljøgifter fra industrien. Til tross for dette har likevel ikke forurensingssituasjonen blitt bedret (NOU 17:1993:9).

Nær en tredel av Oslos befolkning er plaget av forurensing i sitt nærmiljø. Mesteparten av denne forurensingen har form av støv o.l. fra vei, mens forurensing fra industri er mindre vanlig. Sett i forhold til støv/luktplager for landet som helhet, er forurensingsplagene store i Oslo. Bare 18 prosent av befolkningen for øvrig oppgir at de er plaget av forurensinger fra trafikk/industri o.l. (SSB 1992:134).

Andelen som er plaget av støy i boligen er også langt høyere blant oslofolk enn blant nordmenn for øvrig. Drøyt halvparten av dem som bor i Oslo, er plaget av støy i boligen, mens det samme gjelder for en firedel av landets øvrige befolkning. Flystøy eller støy fra gate/vei er det vanligste, men en god del plages også av støy fra naboer. Alt i alt oppgir 58 prosent av osloborgerne at de er plaget av enten støy eller luftforurensing. Dette er et høyt tall sammen-

Tabell 4.2 Andelen av befolkningen over 15 år som er plaget av støy eller forurensing, etter bosted

	Oslo	Norge
Støy	30	18
Forurensing	51	25
En eller begge	58	32

Kilde: SSB Levekårsundersøkelsen og FAFO

liknet med de 32 prosentene på landsbasis som oppgir det samme (SSB 1992:132).

I tabell 4.3 gis en oversikt over hvilke plager befolkningen i de ulike bydelene oppgir å være rammet av. Luftforurensing er den desidert viktigste

Tabell 4.3 Andel av befolkningen som er utsatt for ulike plager, etter bydel

	Indre vest	Indre øst	Eldre drabantbyer	Ytre vest	Ytre nord	Nye drabantbyer
Nabostøy	23,0	24,5	15,1	9,2	13,0	14,2
Gate/vei støy	31,4	32,7	19,8	16,9	22,8	12,6
Støy fra tog	7,5	3,6	9,6	7,2	6,2	5,3
Støy fra fly	51,0	22,9	13,6	27,9	29,0	26,5
Industristøy	2,6	3,9	2,1	1,6	3,6	2,3
Veistøv	37,7	42,5	18,3	14,6	21,3	13,7
Industrirøyk	10,2	11,6	6,3	4,0	8,3	9,8
Industrilukt	7,9	15,7	5,6	5,6	4,7	9,8
Støy totalt	71,2	56,7	42,3	45,3	53,6	44,7
Lukt etc, totalt	43,7	52,3	23,5	19,1	26,6	24,2
Plaget av forurensing	77,7	70,1	49,0	49,5	57,7	53,3
Minst to plager	50,0	47,2	24,7	23,0	30,5	25,4

Tabell 4.4 Prosent av befolkningen over 15 år med levekårsulepper, etter kvaliteten på det fysiske nærmiljøet

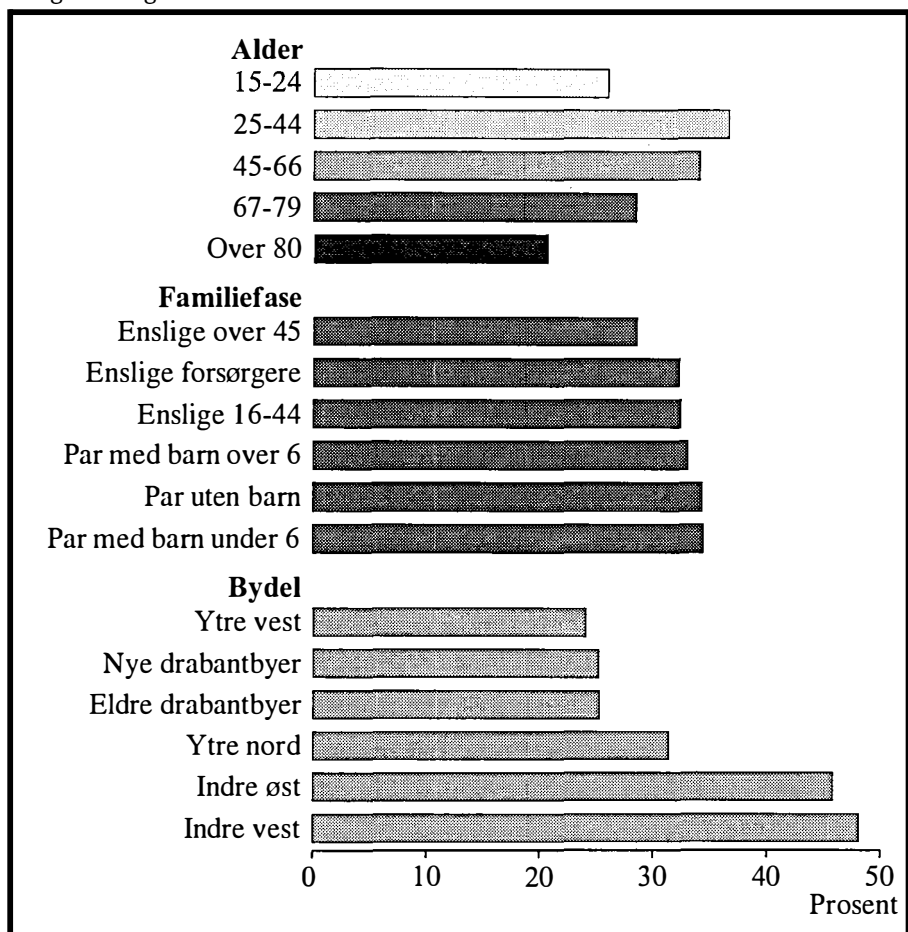
	Bra miljø	Dårlig miljø
Lav utdanning	20,6	18,8
Ensomhet	39,0	41,5
Dårlig helse	33,0	39,2
Bor dårlig	10,4	16,0
Politisk avmakt	48,8	35,6
Redd for vold	7,5	15,5
Lav inntekt	32,0	37,7
Usikker jobb	6,4	7,4
Passiv fritid	12,5	13,0
Gjennomsnittlig hopningsfaktor	2,02	3,25

plagen, fulgt av flystøy og bråk fra naboer. Som et grovt samlemaal på nærmiljøets kvalitet, har vi valgt å definere det å være rammet av to eller flere plager som dårlig miljø. Med denne oppfatningen vil 32 prosent av byens befolkning ha et dårlig fysisk nærmiljø.

Miljøbelastningene varierer sterkt mellom bydelene. Beboerne i indre by, både øst og vest, rapporterer hyppigst forurensings- og støyproblemer. Minst plaget er de som bor i Nordstrandsområdet og i drabantbyene.

Både støy og forurensingsplagene er forholdsvis små i disse områdene. Utover dette er det svært små forskjeller i den sosiale bakgrunnen til dem som opplever et forringet nærmiljø. Denne manglende sammenhengen kan i all hovedsak forklares med at forholdsvis godt fysisk miljø i drabantbyene (samt at flystøyen er størst over indre vest). I tillegg er det grunn til å tro at opptattheten av miljø og miljøpolitikk i likhet med øvrig politisk deltakelse, er større

Figur 4.3 Prosent av befolkningen med minst to nærmiljøplager, etter sosial bakgrunn og bosted



hos dem med høy utdanning, jf kapittel 8. Dersom de som har høy utdanning av denne grunn rapporterer flere miljøplager, vil dette bidra til å dekke over en eventuell overrepresentasjon av personer med lav utdanning blant dem som har høy grad av miljøbelastning. Verken inntekt, utdanning eller alder samvarierer med kvaliteten på det fysiske nærmiljøet. Derimot er det en statistisk sikker sammenheng både mellom det å være plaget av to eller flere problemer, og dårlig helse og bruk av helsetjenester, noe som behandles nærmere i kapittel 7.

På samme måte som for boforhold, ser vi at det er svært små forskjeller i andelen som har andre levekårsulemper mellom dem som bor i et henholdsvis godt og dårlig fysisk miljø. Blant dem som bor i et dårlig miljø, er det riktignok flere som i tillegg er redde for vold, som bor dårlig og som har lav inntekt, men dette er i stor grad en avspeiling av det dårlige miljøet i de indre bydelene.

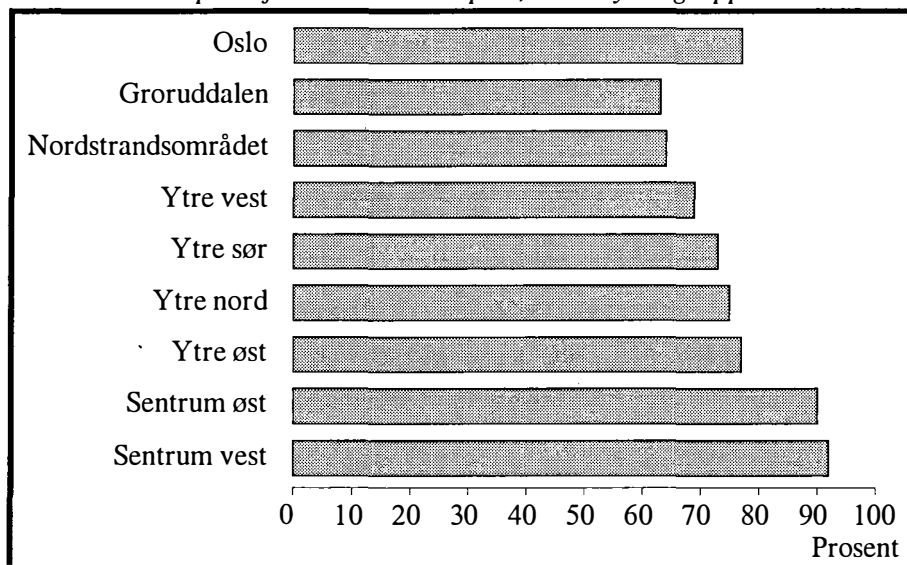
4.4 Avstander og transport

Tre av fire har en dagligvareforretning innen fem minutters gangavstand fra boligen. Dette er rimeligvis langt kortere enn for resten av landet. Derimot bruker faktisk folk i Oslo noe lengre tid til arbeidsreiser enn andre. Den gjennomsnittlige arbeidsreisen for sysselsatte i Norge er 21 minutter (SSB 1992:94). Levekårsundersøkelsen viser at folk bosatt i storbyer har noe lenger arbeidsreise (24 minutter). Hvis arbeidsreisen til dem som bor i Oslo og Akershus ses under ett, er denne også 24 minutter. I vår undersøkelse ser vi på arbeidsreisen for oslofolk alene, og den er 22 minutter i gjennomsnitt. Det er ingen bydelsforskjeller i reisetid. Derimot er det betydelige ulikheter i måten folk kommer seg på jobb.

Egen privatbil er det mest brukte transportmiddelet, og jo lenger mot vest folk bor, jo hyppigere brukes bilen. En tredel reiser med kollektive transportmidler. Oppfordringer om kameratkjøring ser ikke ut til å ha hatt stort gjennomslag. Kun syv prosent oppgir at de kjører bil sammen med andre til og fra arbeidet. Andelen som går til og fra jobb, er størst i sentrumsbydelene.

Den hyppige bilbruken på vestkanten skyldes ikke at folk her har lenger avstand til kollektive transportmidler. Andelen med maksimum fem minutters gangavstand til holdeplass, er ikke mindre her enn i mange andre strøk av byen.

Figur 4.4 Andel personer som har maksimalt 5 minutters gangavstand til nærmeste holdeplass for kollektivtransport, etter bydelsgruppe



Tabell 4.5 Transportmåte til og fra arbeidet etter bydelsgruppe. Prosent av samtlige yrkesaktive*

	Alle	Ytre vest	Nordstrandsområdet	Ytre nord	Indre vest	Indre øst	Grorud	Ytre øst	Ytre sør
Gå	17	12	9	13	31	26	9	17	11
Sykkel	7	10	3	9	10	10	4	5	2
Kollektiv transport	34	26	33	36	30	37	37	40	41
Privatbil	40	54	47	38	33	28	45	34	38
Privatbil m.fl.	7	5	10	9	5	7	10	5	9
N	1707	234	204	194	267	236	270	176	126

* Flere svar kunne avmerkes, derfor adderes andelen til over 100 prosent

Valg av transportmiddel til/fra jobb avgjøres sannsynligvis av hva som samlet er mest effektivt. Avstand til holdeplass for kollektivtransport kan ikke alene brukes som indikator på hvor rasjonelt det er å velge kollektivtransport framfor privatbil. Variasjoner i reisetid ved bruk av privatbil eller kollektivtransport, trafikkbelastning på vei mellom hjem/arbeidsplass, parkeringsmuligheter og så videre må også trekkes inn for å kunne forklare hvorfor noen velger å kjøre bil framfor buss/bane/trikk eller liknende. Forklaringen på den høye andelen privatbilbrukere i ytre vest kan være at de kollektive transportmidlene er lite effektive (Holmenkollbanen vil bruke lenger tid på en gitt strekning enn de østlige t-banene eller toget fra Holmlia). Vi vet også at denne delen av byen er befolket av personer med høy utdanning og høy yrkesstatus. Dette kan medføre at de oftere arbeider steder der det er parkeringsmuligheter.

4.5 Barns oppvekstmiljø

Bymiljøet blir ofte ansett som et lite barnevennlig oppvekstmiljø. Små barn tilbringer mye tid i nærmiljøet, samtidig som trafikk, støy, støv og forurensing setter klare grenser for deres utfoldelsesmuligheter. Biltrafikken hemmer barnas aksjonsradius og handlemuligheter og fører til færre frie arealer å bevege seg på. Nyere forskning har dessuten vist klare sammenhenger mellom luftforurensinger og allergi og luftveislager hos barn. Vel hvert fjerde barn under seks år i Oslo bor i de bydelene der forurensingen er størst, det vil si i indre øst og vest (jf tabell 4.4). En tredel av barna bor i Nordstrandsområdet og Groruddalen – de områdene som er minst belastet.

Barnevennlighet måles ikke bare ved miljøbelastninger. Adgang til trygge lekemiljøer er også vesentlig. Tre av fire mener at det er trygge lekearealer lett tilgjengelig for barn mellom tre og syv år. Andelen som oppgir at det er trygge lekearealer i umiddelbar nærhet til boligen, er størst blant personer med små barn, noe som klart antyder at småbarnsfamiliene har lagt vekt på slike oppvekstmiljøfaktorer i valget av bosted.

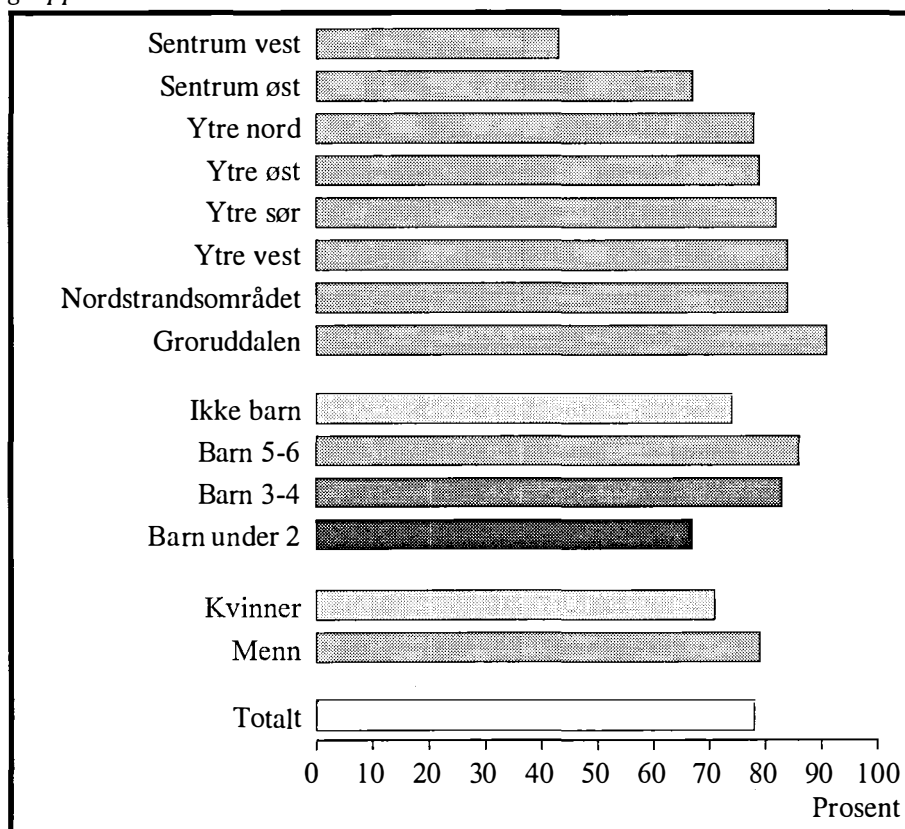
Andelen som oppgir å ha trygge lekearealer i umiddelbar nærhet til boligen, er størst i Groruddalen og minst i sentrumsbydelene. Særlig gjelder dette i indre by vest, hvor under halvparten har adgang til trygge lekearealer. For øvrig er forskjellene mellom de ulike delene av ytre by forholdsvis små. Fire av fem småbarnshusholdninger i ytre by har trygge lekemiljøer for barn i umiddelbar tilknytning til boligen.

4.6 Kriminalitet og utrygghet

Høy grad av sikkerhet for liv og eiendeler er en vesentlig bestanddel i et trygt og godt liv. Utrygghet lar seg imidlertid vanskelig knytte til konkrete og målbare forhold. Trygghetsfølelse er knyttet til fravær av kriminalitet, fravær av vold og fravær av angst for å bli utsatt for noe farlig eller truende. Slike følelser hos folk er ikke direkte målbare. De er heller ikke nødvendigvis forankret i egne og konkrete erfaringer. På den annen side viser det seg at det langt på vei er den subjektivt følte frykten som reduserer livskvaliteten, og ikke den faktiske sannsynligheten for å bli utsatt for en kriminell handling. Sannsynligheten for å bli ranet på gata er nødvendigvis lavest hos dem som aldri går ut av frykt for å bli ranet. Vi har valgt å konsentrere oss om folks egne erfaringer med innbrudd, trusler og faktisk utsatthet for fysisk vold, samt den opplevde følelsen av utrygghet.

Rent statistisk er storbyer farligere enn mindre byer og spredtbygde strøk. Hver fjerde anmeldte forbrytelse i 1991 ble anmeldt til Oslo politidistrikt. Oslo har også flest etterforskede forbrytelser. I 1991 var det 124 etterforskede for-

Figur 4.5 Adgang til trygge lekemiljøer etter kjønn, barns alder og i bydelsgrupper



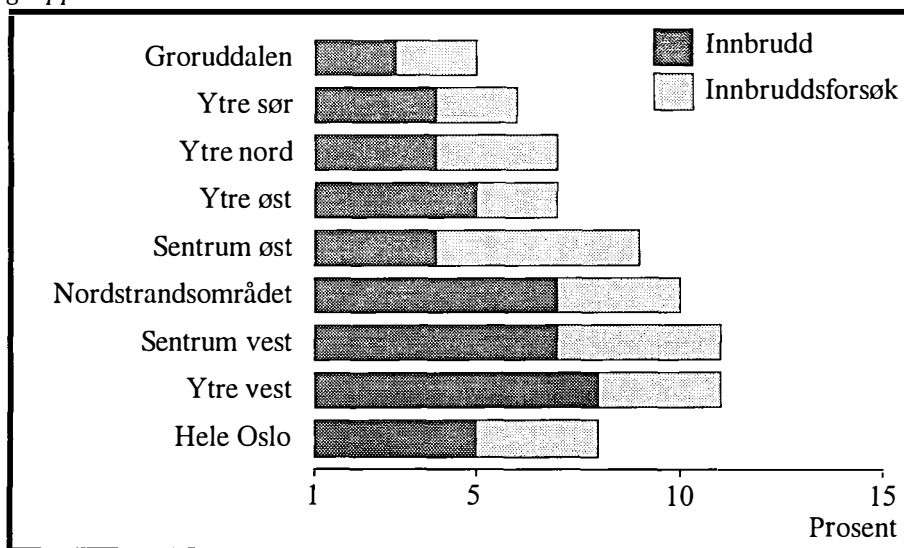
brytelser per 1000 innbyggere. I landet totalt var antallet 52 (SSB 1993:20ff).

Den vanligste formen for kriminalitet i Norge er innbrudd i bil og bolig. Tre av fire forbrytelser etterforsket av politiet i 1990 var tyveri (SSB 1992:127). Vel åtte prosent av Oslos befolkning har hatt konkrete erfaringer med innbrudd i løpet av 1992. Erfaringene fordelte seg med fem prosent med fullført innbrudd, tre prosent med forsøk. Den nasjonale levekårsundersøkelsen i 1989 (Sosialt Utsyn 1989:184) fant at en av hundre boliger ble utsatt for tyveri i 1986 – hvilket antyder at sannsynligheten for å bli rammet av innbrudd i Oslo kan være rundt åtte ganger større enn i resten av landet.

Totalt sett er befolkningen i de vestlige bydelene mest utsatt, mens den største andelen med fullførte innbrudd er i ytre vest. Flest innbruddsforsøk opplever de som bor i indre øst. Denne markerte forskjellen i forholdet mellom forsøk og fullførte innbrudd skyldes antakelig tyverienes ulike karakter: På vestkanten er det større verdier i boligene, hvilket gjør dem til objekter for bevisste vinningstyverier. I sentrum er flere av innbruddene knyttet til rusproblematikken, og derfor mer impuls- og tvangsdrvene.

Hver tiende forbrytelse som ble etterforsket i 1990, var en voldsforbrytelse (SSB 1992b:126). Begrepet voldsforbrytelse omfatter alt fra skadeverk til drap. Fra kriminalstatistikken får man inntrykk av at antallet voldsforbrytelser har økt sterkt i de senere årene. Resultater fra utvalgsundersøkelser gir et noe annet inntrykk, men det er neppe tvil om at visse alvorlige voldsforbrytelser har økt i omfang (NOU 1993:17:251). Mediene fokuserer på hvor mange voldsforbrytelser som begås i Oslo, og på hvor mange av voldsforbrytelsene som er utslag av «blind vold» (se for eksempel *Arbeiderbladet*

Figur 4.6 Andel personer som er blitt utsatt for innbrudd, totalt og etter bydelsgruppe



24., 25., 26. og 27. mai 1993). Vi har valgt å kartlegge erfaringene med vold ved å spørre om folk har vært utsatt for vold som har ført til synlige merker/kroppsskade, vold som ikke fører til synlige merker og trusler som var så alvorlige at man ble redd.

Generelt sett er det en svært liten andel av Oslos befolkning som oppgir at de ble utsatt for voldelige handlinger. Tre prosent av Oslos befolkning var utsatt for vold som førte til synlige merker i løpet av 1992. Like mange oppga å være utsatt for vold som ikke førte til synlige merker, mens hele åtte prosent hadde vært utsatt for en trussel som var så alvorlig at de ble redde. Totalt

Tabell 4.6 Andel personer i alderen 15–79 år (16–79 år for hele landet) som har blitt utsatt for vold og/eller trussel om vold i Norge, Oslo og bydelsgruppene

	Vold med synlige merker	Vold uten synlige merker	Trussel	Sum
Norge	3		3	5
Oslo	3	3	8	11
Kvinner, totalt	1	3	9	10
15–24 år	2	8	17	21
25–44 år	1	2	9	10
45–66 år	2	2	5	7
67–79 år	-	1	6	6
Menn, totalt	4	4	8	12
15–24 år	12	8	13	26
25–44 år	4	4	9	14
45–66 år	1	1	4	5
67–79 år	1	4	3	5
Ytre by vest	2	2	5	7
Nordstrandsområde	3	2	9	12
Ytre by nord	3	5	9	12
Indre by vest	3	6	8	12
Indre by øst	2	2	12	14
Groruddalen	2	2	6	8
Ytre by øst	3	1	6	8
Ytre by sør	5	6	3	16

sett var det elleve prosent som hadde vært utsatt for vold og/eller alvorlige trusler. Til sammenlikning gjelder det samme for bare fem prosent av landets befolkning (SSB 1992:166).

Det er beboerne i ytre by sør (Lambertseter og Søndre Nordstrand) og indre by øst som oftest oppgir å være utsatt for vold/trusler om vold. Våre data er dog ikke detaljerte nok til å undersøke hvorvidt folk er utsatt for denne volden i nærmiljøet eller andre steder i byen. Minst voldsutsatt er befolkningen i ytre by vest. Det er altså en motsatt sammenheng mellom bosted/innbruddsutsatthet og bosted/voldsutsatthet. Denne motsetningen er kjent fra tidligere undersøkelser. Voldsforbrytelser skiller seg fra vinningsforbrytelser med hensyn til hvilke grupper i befolkningen som er mest utsatt og hvem det er som begår forbrytelsene. Ved alvorlige former for vold har både offer og gjerningsmann lav sosial status (SSB 1989:186).

Voldsutsattheten har en klar aldersdimensjon. Yngre mennesker er langt mer utsatt enn eldre. Dette gjelder både for kvinner og menn. Unge menn utsettes særlig ofte for vold som fører til synlige merker, mens unge kvinner ofte utsettes for alvorlige trusler.

Tabell 4.7 Andel personer som oppfatter sitt eget nærmiljø eller Oslo sentrum/t-banen som svært trygt, etter bydelsgruppe, alder og kjønn

	Svært trygt nærmiljø			Svært trygt i sentrum/t-bane		
	Alle	Kvinner	Menn	Alle	Kvinner	Menn
Alle	45	38	52	11	6	16
Ytre vest	64	61	67	9	-	-
Nordtrandsområdet	58	48	70	14	-	-
Ytre by nord	58	48	69	11	-	-
Ytre sør	47	39	56	11	-	-
Ytre øst	46	42	50	14	-	-
Groruddalen	42	34	50	12	-	-
Sentrum vest	32	22	44	7	-	-
Sentrum øst	21	20	23	8	-	-
15–24 år	41	29	54	12	7	17
25–44 år	42	35	48	11	5	16
45–66 år	50	47	53	11	9	15
67–79 år	45	37	59	9	4	17
Over 80 år	49	41	67	6	4	9

Som tidligere nevnt trenger det ikke å være noen tett sammenheng mellom faktisk utsatthet for ulike former for kriminalitet og den subjektivt følte frykt og utrygghet. For hele landet er det vel ti prosent som føler seg urolige for å bli utsatt for vold eller trusler på hjemstedet. Kvinner er oftere utrygge enn menn (18 mot tre prosent). Eldre kvinner er mest engstelige, hver fjerde kvinne over 67 år er redd for vold/trusler (SSB 1992).

Sett i sammenheng med at om lag en av ti osloborgere har vært utsatt for vold og/eller trusler, kan det synes rimelig at ni av ti osloborgere opplever sitt eget nærmiljø som svært eller nokså trygt. Dette kan være et uttrykk for at det bare er de som faktisk utsettes for vold, som opplever nærmiljøet sitt som utrygt. Om lag halvparten av Oslos befolkning opplever sitt eget nærmiljø som *svært trygt*. Utryggheten har en klar kjønnsdimensjon. Kvinner er mer utrygge enn menn. Av dem som er bosatt i de østlige sentrumsbydelene, er det bare en av fem som karakteriserer sitt eget nærmiljø som trygt. I disse bydelene er både voldsutsattheten og innbruddshyppigheten stor. Befolkningen i ytre by vest mener de har det tryggeste nærmiljøet. I dette området er det størst antall innbrudd, men samtidig er voldsutsattheten lavest her.

Tabell 4.8 Andel av befolkningen som opplever sitt nærmiljø og Oslo sentrum/t-banen som svært trygt, etter erfaring med vold/trusler

	Nærmiljø	Oslo sentrum
Utsatt for vold/trusler	35	9
Ikke utsatt for vold/trusler	46	11

Tabell 4.9 Prosent av befolkningen over 15 år med levekårsulemper, etter voldsfrykt

	Ikke redd	Er redd/ utrygt
Lav utdanning	18,5	33,5
Ensomhet	39,0	46,9
Dårlig helse	33,4	49,4
Forurensing	30,5	49,8
Politisk avmakt	38,1	48,5
Bor dårlig	11,1	21,6
Lav inntekt	32,1	49,2
Usikker jobb	6,8	6,3
Passiv fritid	11,8	20,5
Gjennomsnittlig hopningsfaktor	2,42	4,26

Sammenhengen mellom voldsutsatthet og opplevelse av sitt eget nærmiljø som trygt, er imidlertid ikke entydig. Andelen som opplever sitt eget nærmiljø som trygt, er ikke spesielt lav i ytre by sør. Denne bydelsgruppen skiller seg heller ikke ut når det gjelder andel som opplever Oslo sentrum/t-banen som svært trygg. Dette altså til tross for at voldsutsattheten er høyest for befolkningen i denne bydelsgruppen.

Oslo sentrum oppleves som mindre trygt enn ens eget nærmiljø. Bare elleve prosent mener det er svært trygt å være i Oslo sentrum eller å reise med t-bane om kvelden. Også her ser vi at kvinner føler seg langt mer utrygge enn menn, og dette er felles for kvinner i alle aldre. Andelen som opplever Oslo sentrum/t-banen som trygg om kvelden, er dessuten lavest blant dem som selv er bosatt i sentrumsbydelene, noe som ikke er uventet, siden både innbruddshyppighet og voldsutsatthet er høy blant befolkningen i dette området.

Går vi nærmere inn på sammenhengen mellom opplevelse av trygghet/utrygghet i nærmiljøet og faktisk utsatthet for kriminelle handlinger, finner vi, som allerede nevnt, at sammenhengen mellom voldsutsatthet og utrygghet er forholdsvis svak. Mens 46 prosent av dem som ikke har vært utsatt for kriminelle handlinger (vold, trusler, innbrudd eller innbruddsforsøk) opplever sitt eget nærmiljø som trygt, er det samme tilfelle for 38 prosent av de som har hatt slike opplevelser. Når det gjelder trygghet i Oslo sentrum/t-banen om kvelden, er forskjellen enda mindre (elleve mot ni prosent). Dette tyder på at opplevelsen av trygghet i nærmiljø/Oslo sentrum/t-bane bare i liten grad henger sammen med faktiske erfaringer med kriminelle handlinger.

Opplevelsen av trygghet er, som tabell 4.8 viser, i stor grad påvirket av psykologiske faktorer, eller av oppfatningen av hvor alvorlige konsekvensene er dersom man skulle bli utsatt for vold. Kvinner opplever for eksempel gjennomgående sitt nærmiljø og Oslo sentrum/t-banen som mer utrygt enn menn, til tross for at kvinner sjeldnere enn menn utsettes for voldelige handlinger. En rimelig forklaring på dette er at konsekvensene ved å bli utsatt for vold kan oppleves som mer farlig for en kvinne enn en mann. Menn er som regel sterkere enn kvinner og har dermed større opplevelse av at de kan «ta igjen» dersom noe skjer. Kvinner vil, i tillegg til å være svakere fysisk, være redde for den seksualiserte volden. En voldtekt oppleves som verre enn å bli slått ned. I hvilken grad går så følelse av utrygghet sammen med andre levekårsulempere?

Frykt for vold er faktisk en av de levekårsulempene som sterkest går sammen med andre problemer. De som opplever utrygghet er systematisk, og til dels meget betydelig, overrepresentert på alle andre levekårsulempere. Som vi tidligere har sett, skyldes en del av denne opphopningen at eldre kvinner er betydelig mer redde enn andre grupper. Dette er i og for seg ingen forklaring på mønsteret, men det viser hvordan frykten for liv og eiendom er størst i en gruppe som allerede i utgangspunktet sliter med tunge levekår.

4.7 Det sosiale nærmiljøet

I tillegg til de fysiske omgivelsene spiller selvsagt de sosiale relasjonene mellom folk i nærmiljøet en stor rolle for opplevelsen av å bo i et godt miljø. Nabolaget er, i tillegg til arbeidsplassen, en viktig arena for å utvikle et godt nettverk av sosiale kontakter. Det er en utbredt oppfatning at storbyen, til tross for at folk bor tettere her enn noe annet sted, preges av isolasjon, fremmedgjøring og lite utviklede nabokontakter (Langsether 1986a:12ff). En rekke tiltak har da også blitt iverksatt for å bedre de sosiale forholdene i Oslo, særlig i indre by.

Resultatene av vår undersøkelse modifierer dette bildet. Oslofolk er i stor grad fornøyde med sitt sosiale nærmiljø. Nær halvparten av befolkningen synes naboforholdene og de sosiale forholdene er svært gode, mens ytterligere en tredel mener at de er nokså gode. Bare en av 20 synes at han eller hun bor i et nærmiljø der de sosiale forholdene er dårlige. Dette står i sterk kontrast til oppfatningen om at bymiljøet er sosialt utarmet og at folk ikke kan ha et godt sosialt nærmiljø i store byer.

Fornøydhet med nærmiljø må ses i forhold til hvor i byen man bor. Aase og Dahle (1978:148) fant et visst belegg for oppfatningen om at det i eldre strøk i byens indre områder, de såkalte arbeiderstrøk, er utviklet effektive og intense sosiale nettverk, mens nettverkene fungerer dårligere i drabantbyer med blokkbebyggelse. Sett under ett er det relativt små forskjeller mellom bydelsgruppene når det gjelder fornøydhet med de sosiale forholdene, dog med en tendens til at folk i indre øst er noe mindre fornøyde med sitt sosiale nærmiljø enn dem som bor i ytre strøk av byen.

Dette stemmer dårlig overens med den tidligere, litt romantiske, oppfatning at det sosiale miljøet i Oslo er best i de tradisjonelle arbeiderstrøkene, og at det er drabantbyene og innflytterområdene som har det dårligste sosiale nærmiljøet. Ut fra våre resultater er det mer nærliggende å anta at de sosiale forholdene er mest tilfredsstillende i drabantbyer og villastrøk, mens de er minst tilfredsstillende i indre bys bygårder.

Det er ikke vanskelig å finne mulige forklaringer på hvorfor de som bor i sentrumsbydelene er minst fornøyde med sitt sosiale nærmiljø. I indre by er forurensings- og støyproblemene store. Strøk med dårlig fysisk miljø blir gjerne ansett som mindre egnede boligstrøk over livsløpet.

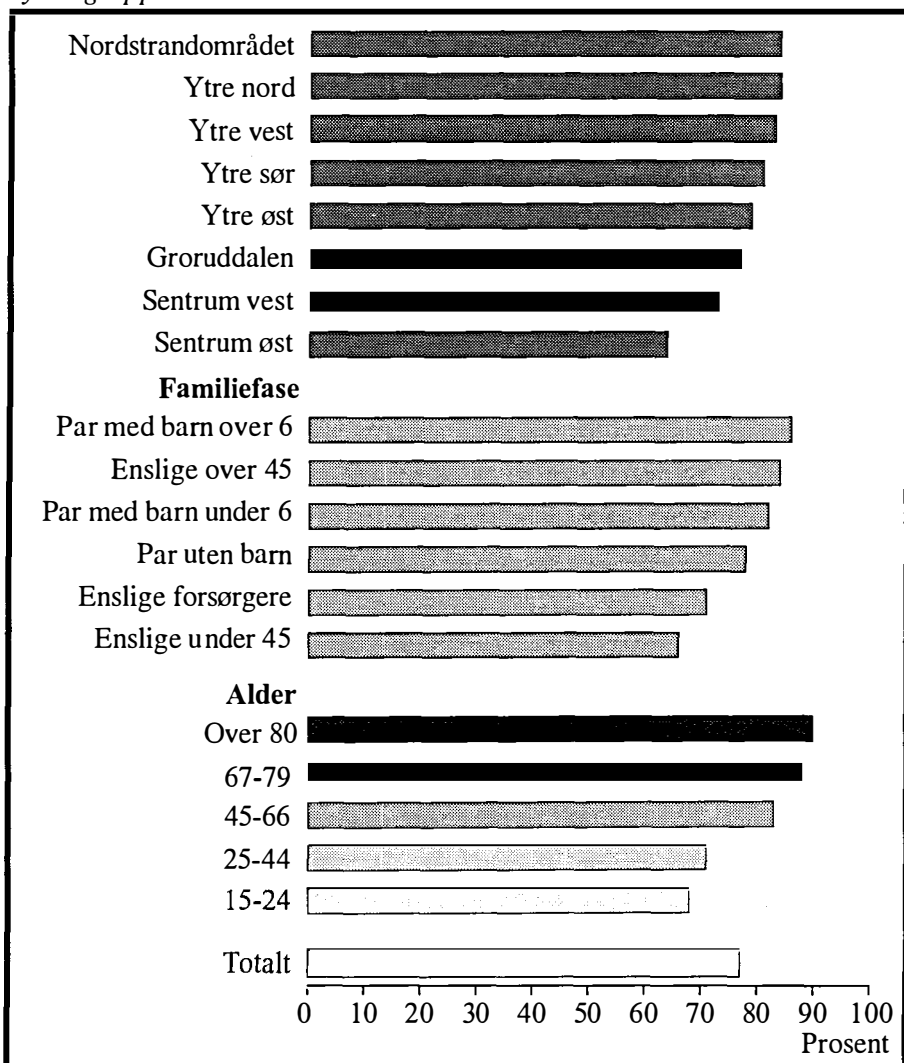
Flytting og utskiftning preger nærmiljøet, og det kan være vanskeligere å skape sosiale bånd til sine naboer. Videre kan boligtypen påvirke stabiliteten. Folk har gjerne en boligkarriere der de søker mot en bolig de kan eie selv, stabiliteten i indre bys leiegårder blir derfor mindre.

Det er vanligere blant yngre enn eldre å ha venner (Danielsen og Langsether 1987). Dermed kunne vi forvente at eldre var mindre fornøyde med

de sosiale forholdene i sitt nærmiljø enn yngre mennesker. Resultatene viser imidlertid det motsatte. Jo eldre man er, jo mer fornøyd er man med sitt sosiale nærmiljø. Dette indikerer trolig at folk i løpet av livet har hatt mulighet til å flytte til det stedet i byen de kan trives. Alternativt at man opparbeider gode sosiale naboforhold når man har bodd en viss tid i et miljø. Det er også mulig at eldre er mer fornøyd enn andre med sitt nærmiljø fordi de av helsemessige og fysiske årsaker bruker det mer. Eldre har lavere mobilitet enn yngre og drar i mindre grad enn andre ned til sentrumskjernen.

Par med barn under syv år er også svært fornøyd med sitt nærmiljø, mens unge enslige er minst fornøyd med sitt sosiale nærmiljø. Misnøyen blant unge

Figur 4.7 Andel som er fornøyd med sitt nærmiljø, etter alder, livsfase og bydelsgruppe

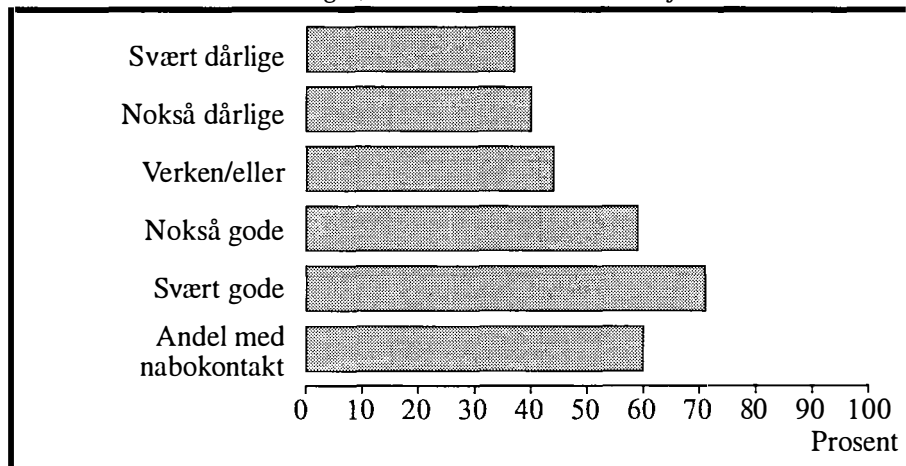


enslige skyldes trolig at unge mennesker er i starten av sin boligkarriere, og at de ikke har ressurser til å flytte dit de ønsker. En stor andel unge er dessuten bosatt i indre by, så dette stemmer overens med det inntrykket vi har fått av at de sosiale forholdene er minst tilfredsstillende i indre by. At unge foreldre samtidig er mest fornøyd, må enten ha sammenheng med at de som har fått barn, har prioritert å flytte til et sted de kan trives, eller at småbarnsforeldre har lettere for å komme i kontakt med andre i samme situasjon, slik at de sosiale forholdene oppleves som tilfredsstillende.

Selv om en stor andel av dem som bor i Oslo mener det er gode sosiale forhold der de bor, er ikke dette nødvendigvis et uttrykk for at folk har mye kontakt med sine naboer. Det er mulig oslofolk ikke har ønsker eller forventninger om sosial kontakt i nærmiljøet, og at de derfor sier seg fornøyd med de sosiale nærmiljøforholdene, selv om de slett ikke kjenner sine naboer.

Ved å se nærmere på hvor mange av dem som bor i Oslo som faktisk har sosial omgang med sine naboer, avkrefte denne antakelsen. Totalt er det 60 prosent som sier at de kjenner en eller flere familier/husstander i nabolaget så godt at de besøker hverandre av og til. Andelen som har nabokontakt, er langt større blant dem som sier at de er fornøyd med sitt sosiale nærmiljø enn blant dem som sier de er misfornøyd. Dette tyder altså på at folks fornøydhet med naboforhold/sosiale forhold i stor grad henger sammen med at de faktisk har omgang med andre i sitt nærmiljø.

Figur 4.8 Andel personer som oppgir at de har kontakt med en eller flere familier/husstander i nabolaget, etter hvordan de sosiale forholdene vurderes



4.8 Oppsummering

Oslos befolkning bor i større grad enn i resten av landet i blokker og borettslag. Likevel bor de godt: Bare tolv prosent av befolkningen bor trangt og to av tre bor i en rommelig leilighet de selv eier. Vi har funnet at trangboddhet er et livsfasefenomen snarere enn et strukturelt levekårsproblem.

De dårligste boligforholdene finnes i indre øst. Dette forklarer også hvorfor de som bor dårlig, er mer plaget av forurensing og noe reddere for vold enn resten av befolkningen.

Oslos befolkning plages av støy og forurensing: Flystøy rammer flest, deretter kommer støy fra naboer og fra trafikk. Halvparten av de bosatte i bykjernen er plaget av minst to forurensingskilder, mens folk i ytre vest og i de østlige drabantbyene rapporterer et godt fysisk miljø, bortsett fra å være plaget av flystøy.

Frykt for innbrudd og vold er et utbredt problem. Det er dobbelt så stor sannsynlighet for å bli utsatt for vold eller trusler i Oslo enn andre steder i landet. Unge menn i indre øst og på Søndre Nordstrand er mest utsatt for vold. Tryggest er det i ytre vest. Bare en av fem innbyggere i de indre bydelene oppfatter sitt nærmiljø som svært trygt.

De som opplever sitt nærmiljø som utrygt, har lavere utdanning, er mer ensomme, har dårligere helse, lavere inntekt og er mer politisk avmektige enn resten av befolkningen. Frykt for vold er den levekårsulempen som i sterkeste grad går sammen med andre levekårsproblemer.

Samlet sett er det likevel åtte av ti som synes det sosiale nærmiljøet er godt. Bare hver femte totalt oppfatter det som dårlig. Størst misnøye med det sosiale nærmiljøet finner vi blant unge enslige, i indre by øst. Det er en påfallende tendens til at jo eldre man er, desto mer fornøyd er man også med det sosiale nærmiljøet.

Kapittel 5

Sosialt nettverk og fritid

5.1 Innledning

I forrige kapittel analyserte vi de fysiske rammene Oslos innbyggere lever under. Men det er kanskje viktigere for kvaliteten på våre liv hvordan vi fyller tilværelsen utover dette, og hvordan vi bruker vår tid sammen med andre. De fleste av oss er inkludert i det fellesskapet som deltakelse i arbeidmarked og utdanning innebærer. Likevel tilbringer vi den største delen av vår tid andre steder enn på jobben eller på skolen. For arbeidsledige og pensjonister er all tid «fri», og det blir desto viktigere å fylle denne tida med noe som gir livet innhold.

Manglende sosial integrasjon er selvsagt ikke nødvendigvis et onde i seg selv. Det er opplevelsen av ensomhet, kjedsomhet samt den manglende tilgangen på hjelp og omsorg fra andre mennesker når en selv kommer i vanskelige situasjoner som utgjør levikårsproblemet. Det er dette siste elementet som er den mekanismen som kopler urbaniseringsprosessene i våre industrialiserte samfunn sammen med framveksten av en kollektivt organisert offentlig omsorgssektor (Flora og Heidenheimer 1989, Hagen 1991, Kuhnle 1982). I de viktigste historisk orienterte teoriene om velferdsstatens utvikling oppfattes de offentlige sosiale tjenestene nettopp som et svar på utarming og oppløsningen av det tradisjonelle lokalsamfunnetes tette sosiale kontaktmønstre.

Nettopp i storbyene antas denne oppløsningen, og dermed behovet for offentlige tjenester, å ha kommet lengst. Noen byteoretikere har sågar gått så langt som å definere «det urbane» nettopp med det store omfanget av (og behovet for) kollektivt organiserte tjenester (Castells 1977, Saunders 1981). Svakt utviklede og oppløste sosiale nettverk tas ofte nærmest for gitt som et «naturlig» storbyfenomen. I de senere årene – og som en forlengelse av debatten om hvor velferdsstatens grenser går – er det i stadig større grad fokusert på betydningen av manglende sosial integrasjon for utviklingen av andre levikårsulemper. Mange hevder, skjønt med noe spinkelt empirisk belegg, at ensomhet – ikke utilstrekkelig inntekt, manglende utdanning, dårlig bolig eller mangel på ting – er det største levikårsondet i et så rikt samfunn som det norske.

Vi kan i dette kapittelet ikke avgjøre om spørsmålet om sosial isolasjon er et større levekårsproblem nå enn før. I stedet vil vi i de følgende avsnittene forsøke å gi et bilde av de sosiale kontaktmønstre som kjennetegner de ulike delene av Oslos befolkning. I en slik beskrivelse er det naturlig å begynne med forholdet mellom familiemedlemmer, deretter mellom venner, arbeidskolleger og til sist naboer. En viktig dimensjon ved sosial samhandling er de oppfatninger og fordommer vi bærer med oss i møte med andre mennesker. Et eget avsnitt er derfor viet analyse av holdninger til andre grupper, herunder folk av annen etnisk opprinnelse.

Hvordan vi (ikke) fyller vår fritid er viktig, både for vår egen kontakt med andre mennesker, men vel så mye for bysamfunnet som helhet. De fleste vil vel heller leve i en by av konsert- og kinogjengere enn av frimerkesamlere og modellflybyggere. Spørsmålet om hvilke aktiviteter folk engasjerer seg i, er derfor også et spørsmål om hva storbyen kan tilby sine innbyggere og innflyttere. Kapitlet avsluttes med en analyse av hvordan sosial passivitet går sammen med andre levekårsproblemer.

5.2 Kontakt med familie

Som nevnt i kapittel 3, består Oslos befolkning av en tredel enslige. Nå er det å bo alene ikke på noen måte ensbetydende med å være ensom. Kontakt med familie og venner som man ikke deler husholdning med, kan selvfølgelig være like verdifull som med medlemmer av samme husstand. På den annen side er det neppe tvil om at familie tross alt representerer en større sosial ressurs enn andre kjente. Det er derfor naturlig å begynne analysen av de sosiale nettverkene med familiekontakt. Den tetteste formen for kontakt er naturlig nok at man bor sammen.

De som bor sammen med andre i en felles husholdning, er nesten alltid fra samme familie. Kun sju prosent av dem som bor sammen med noen, gjør det med ikke-familiemedlemmer.

I underkant av 40 prosent av alle under 35 år har ikke sine foreldre i Oslo eller i en nærliggende kommune. Resten, altså seks av ti, har praktisk talt alle en hyppig kontakt med sine foreldre. Bare to prosent oppgir at de har foreldre i nærheten, men treffer dem sjeldnere enn en gang i måneden.

For de middelaldrende har andelen som ikke har foreldre (i nærheten) økt til vel en halvpart. Også i denne gruppen er det god kontakt mellom barn og foreldre. Kun tre prosent ser sine foreldre mindre enn en gang per måned.

Det er en klar tendens til at de som ikke har foreldre lett tilgjengelig, også

i større grad bor alene – også i de noe eldre aldersgruppene. Dette kan (delvis) forklares med at andelen som bor alene, er høyere blant innflytterne. Det er en noe større andel blant kvinnene som ikke har foreldre i nærheten. Derimot er det praktisk talt ingen forskjell i kontaktmønsteret mellom menn og kvinner.

Overraskende mange har ikke søsken i eller i nærheten av Oslo. Dette gjelder for eksempel nær halvparten av alle over 60 år. De som har, kontakter dem forholdsvis ofte.

Det er små kjønnsforskjeller i søskenkontakt blant dem under 35 år, men det er noen flere unge kvinner som ikke har søsken i osloområdet. Søskenkontakten avtar med økende alder, både fordi det blant dem over 35 år er flere som ikke har søsken, og fordi det er færre som bor sammen med søsken. Blant menn over 60 år er det også 20 prosent som har søsken i osloområdet, men som sjelden har kontakt med dem.

Kontakt med voksne barn som har flyttet hjemmefra, er en av de hyppigste formene for sosial kontakt blant eldre over 60 år. I denne gruppen har to av

Tabell 5.1 Prosent som har kontakt med foreldre, etter alder og kjønn

	Foreldre i Oslo/omegn?			Bor med foreldre
	Har ikke	Har, besøker ofte	Har, besøker sjelden	
Menn under 35	33,4	46,1	2,5	18,0
Menn 35–59	49,2	46,4	2,9	0,5
Kvinner under 35	38,1	42,4	1,4	18,1
Kvinner 35–59	51,5	44,9	2,7	0,9
Alle	54,9	33,4	1,8	7,0

Tabell 5.2 Prosent som har kontakt med søsken, etter kjønn og alder

	Har ikke søsken	Har, besøker ofte	Har, besøker sjelden	Bor med søsken
Menn under 35	33	52,2	4,5	10,2
Menn 35–59	41,1	41,7	16,0	1,2
Menn over 60	50,4	30,1	19,4	0,0
Kvinner under 35	38,1	46,4	4,3	11,2
Kvinner 35–59	42,7	41,3	15,6	0,4
Kvinner over 60	48,2	38,0	12,9	0,9
Alle	40,6	42,1	11,2	4,4

tre besøkskontakt med egne barn minst en gang i måneden. På den annen side, en av tre eldre har ikke barn i Oslo, eller i en av nabokommunene til Oslo, som de treffer jevnlig. Vi vet ikke hvor mange som har barn som er bosatt andre steder i landet, og hvor mye kontakt de eventuelt måtte ha med disse. Det er praktisk talt ingen forskjell mellom menns og kvinners kontakt med voksne barn.

Kontakt med familiemedlemmer betinger at man faktisk har familie. Hvilken type familiemedlemmer man har, varierer naturlig nok med alder. Det er kanskje ikke så interessant å påvise at unge mennesker ikke har kontakt med voksne barn som har flyttet hjemmefra, eller at de over 80 år ikke har kontakt med sine foreldre. 84 prosent av Oslos innbyggere har imidlertid enten søsken, voksne barn eller foreldre i Oslo eller omegn.

Andelen som ikke har nær slekt i Oslo eller i en av Oslos nabokommuner, er noe høyere blant dem som bor alene enn blant dem som bor sammen med

Tabell 5.3 Andel som ikke har nær slekt i Oslo eller i en av nabokommunene til Oslo

	Bor alene	Bor ikke alene
Menn under 35	8	7
Menn 35–59	30	20
Menn over 60	27	17
Kvinner under 35	8	7
Kvinner 35–59	24	21
Kvinner over 60	24	12
Alle	20	14

Tabell 5.4 Andel som treffer nær slekt (som de ikke bor sammen med) sjeldnere enn hver måned.

	Bor alene	Bor ikke alene
Menn under 35	10	7
Menn 35–59	37	25
Menn over 60	42	22
Kvinner under 35	9	7
Kvinner 35–59	32	26
Kvinner over 60	32	17
Alle	27	17

noen. Den høye andelen i aldersgruppen 35–59 år som ikke har nær slekt i Oslo og omegn, skyldes trolig den høye innflytterandelen i denne aldersgruppen.

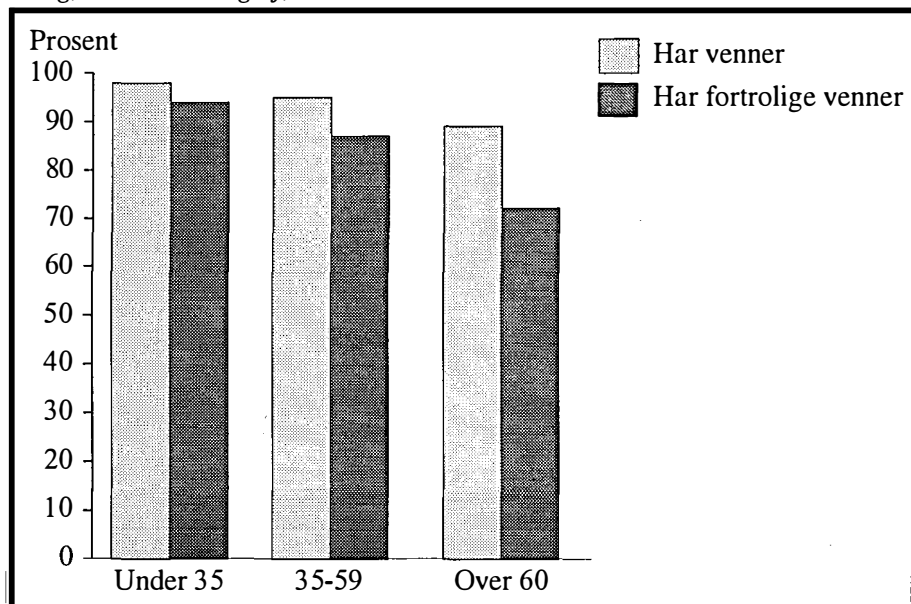
Andelen som ikke har nær slekt i Oslo, er noe høyere blant dem som bor alene enn blant dem som bor sammen med noen. Det er ingenting som tyder på at de som bor alene, kompenserer for dette med hyppigere kontakt med nær familie. Tvert imot er det en tendens til at de som bor alene, har noe mindre kontakt med nær slekt enn dem som bor sammen med noen – spesielt gjelder dette eldre menn. Fire av ti av aleneboende menn over 60 år har ingen kontakt med nær slekt i osloområdet.

5.3 Kontakt med venner og arbeidskolleger

Nesten alle oppgir å ha en eller flere gode venner. Flest uten nære venner er det blant folk over 60 år, men selv her er det rett i underkant av 90 prosent som har venner. Ikke i noen aldersgruppe kan vi finne noen forskjell mellom menn og kvinner i andelen med gode venner.

Andelene i de tre aldersgruppene som oppgir å ha en person utenom den nærmeste familie som de kan snakke fortrolig med, er en del lavere enn andelen som oppgir å ha gode venner i byen. Forskjellen er størst i den eldste aldersgruppen, her er det 25 prosent som svarer at de ikke har noen som står dem

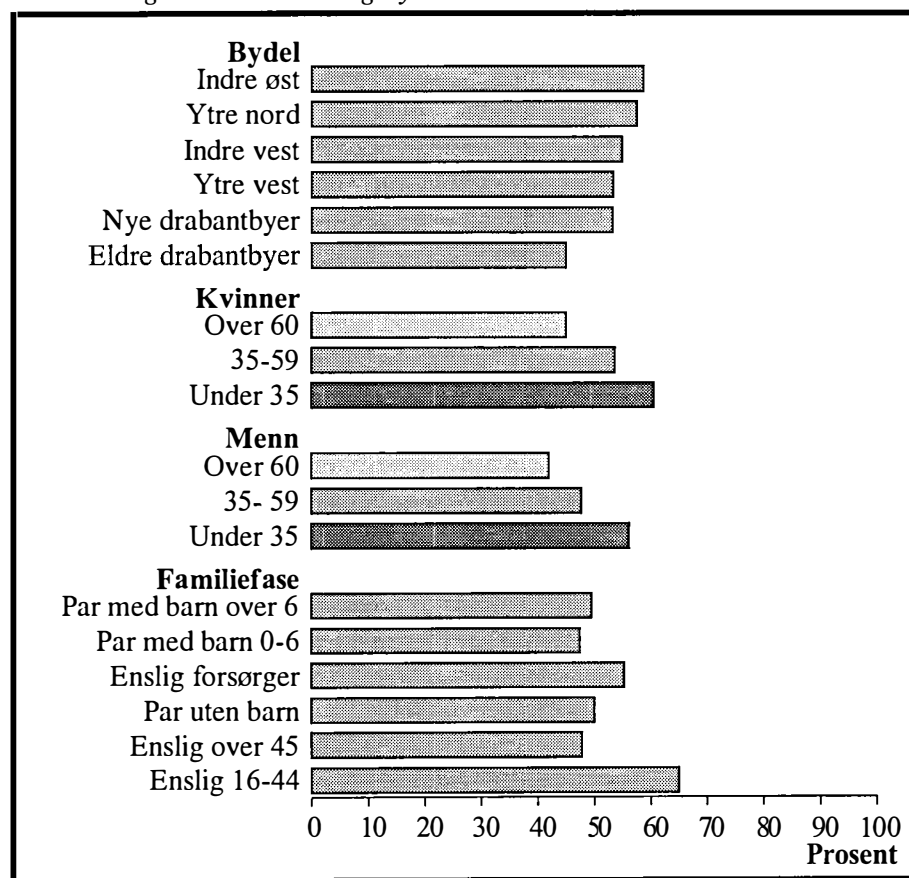
Figur 5.1 Prosent av befolkningen som har gode venner og minst en nær fortrolig, etter alder og kjønn



nær, og som de kan snakke fortrolig med. Noe av denne forskjellen kan skyldes at unge og eldre mennesker definerer fortrolig forskjellig, altså at de eldre setter høyere krav til nærheten i en relasjon for å kalle den fortrolig. Uansett må den høye andelen betraktes som en indikator på at ensomhet er et problem for mange eldre, spesielt for eldre menn. En av tre menn over 60 år svarer at de ikke har noen de kan snakke fortrolig med. Det er også interessant at mens det ikke er påtakelige kjønnsforskjeller når det gjelder det å ha gode venner, er det klare forskjeller i andelen menn og kvinner som oppgir å ha en person som de kan snakke fortrolig med. I alle aldersgruppene er andelen menn som ikke har noen de kan snakke fortrolig med, større enn tilsvarende andel kvinner.

Vel halvparten av de yrkesaktive har kontakt med kolleger utenfor arbeidstid. Sosialt samvær mellom arbeidskamerater er vanligst blant unge, og særlig blant de enslige. Andelen med kontakt med kolleger er lavest blant de med minst utdanning, og øker i de høyere utdanningsgruppene.

Figur 5.2 Prosent med kontakt med kolleger utenfor arbeidstid, etter noen sosiale bakgrunnsvariabler og bydel

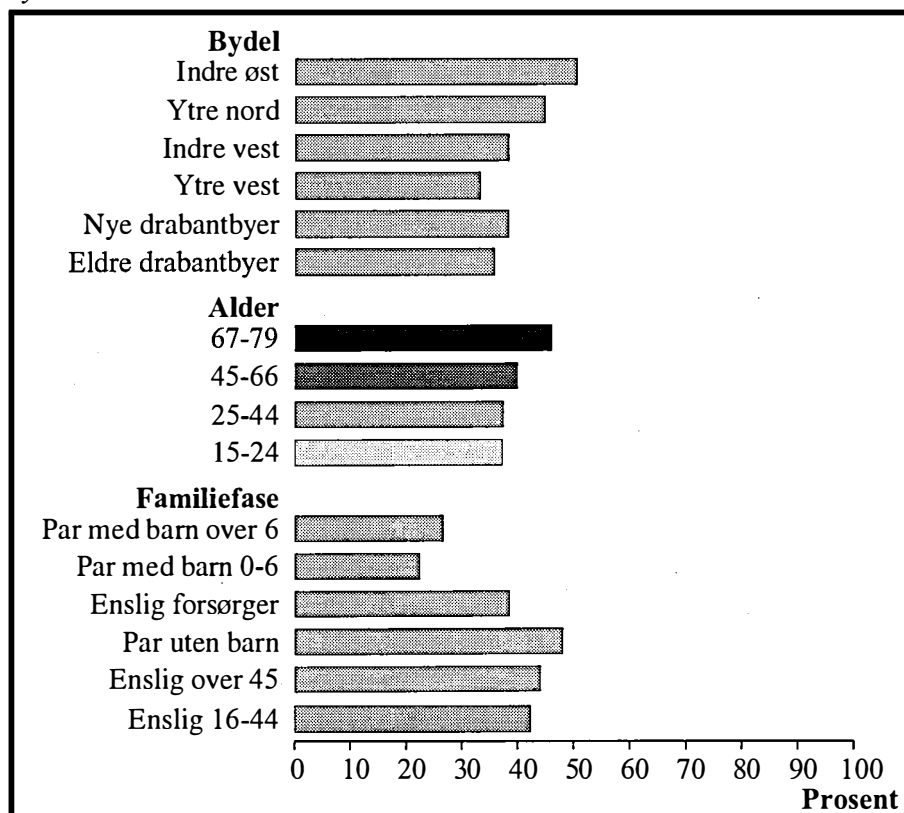


5.4 Kontakt med naboer

Oslo er ikke en by med utpreget mye nabokontakt. Hele 40 prosent av befolkningen har ingen kontakt med sine naboer. Eldre har mindre kontakt enn yngre, og eldre menn minst av alle. 54 prosent av mennene og 40 prosent av kvinnene over 60 år oppgir at de ikke kjenner noen nabo så godt at de besøkes av og til. Det å ha barn ser ut til å være den mest effektive måten å bli kjent med sine naboer på. Utdanningsnivå og kjønn har lite å si for hvorvidt folk har kontakt med naboene sine. Inntektsnivå gir heller ikke noe klart utslag, men de som er helt uten personlig inntekt, har noe bedre nabokontakt enn andre. Dette skyldes trolig at de uten inntekt tilbringer mer tid hjemme og dermed kjenner naboene bedre. Andelen som ikke har besøkskontakt med nabo, er høyest i indre by. Dette gjelder også når vi kontrollerer for alder, kjønn, antall enslige, andel barnefamilier, inntekt og utdanning.

Det er en klar tendens til at de som bor alene, har mindre nabokontakt enn dem som bor sammen med noen, men forskjellen kan tilbakeføres til forskjellen i nabokontakt mellom dem som har barn og dem som ikke har barn.

Figur 5.3 Prosent uten nabokontakt, etter noen sosiale bakgrunnsvariabler og bydel



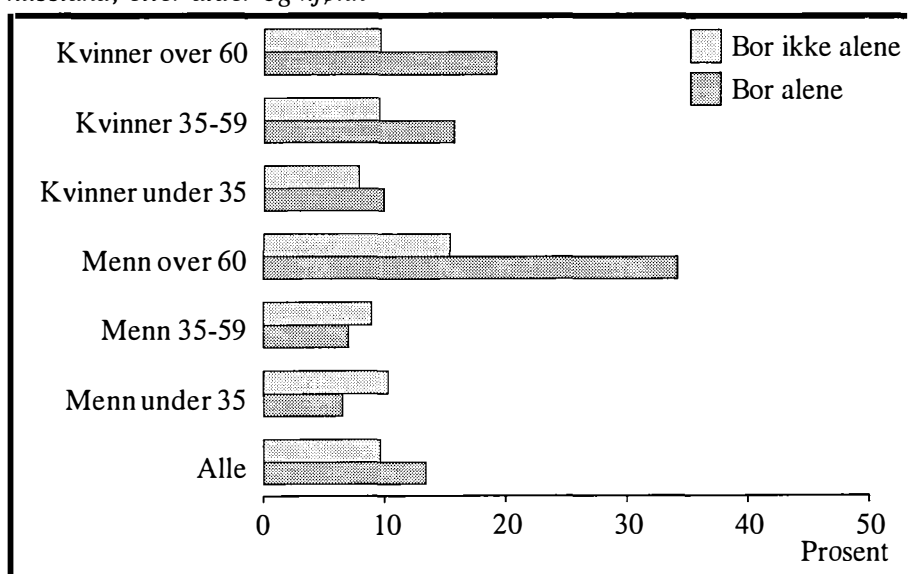
De som bor alene, og som ikke har fortrolige venner, er den gruppen som har desidert minst kontakt med naboene, og vennekontakt er den enkeltfaktoren som ser ut til å slå sterkest ut. Det kan tenkes at noe av denne sammenhengen kan forklares med at vi med målene vennekontakt og nabokontakt i en del tilfeller måler det samme forholdet, med andre ord at den fortrolige vennen er en nabo. Like fullt er det slik at 60 prosent av dem som bor alene og ikke har noen fortrolig venn, heller ikke har besøkskontakt med noen nabo. Denne gruppen utgjør i overkant av to prosent av befolkningen over 15 år, eller vel 9000 personer. Rundt 4000 av disse er kvinner over 60 år. Vårt utvalg er dessverre ikke stort nok til at vi kan foreta en ytterligere oppsplitting av gruppen på alder og kjønn.

Hittil i dette kapitlet har vi sett på oslobefolkningens sosiale kontakt med ulike grupper. I dette punktet skal vi trekke sammen trådene litt og se på befolkningens kontakt med personer utenfor egen husholdning under ett, det vil si kontakt med enten familie, venner, kolleger eller naboer. Sosial kontakt utenfor egen husholdning er spesielt viktig for dem som bor alene, og vi har

Tabell 5.5 Prosent som ikke har besøkskontakt med nabo, etter husholdningsstørrelse og vennekontakt

	De som har fortrolig venn	De som ikke har fortrolig venn	Alle
Bor alene	42,9	60,2	45,2
Bor ikke alene	33,3	48,9	36,1

Figur 5.4 Prosent av befolkningen som har lite sosial kontakt utenfor egen husstand, etter alder og kjønn



derfor undersøkt om det er slik at de som bor alene kompenserer for dette med et mer aktivt sosialt liv¹ enn dem som bor sammen med noen. Kontaktmønsteret til aleneboerne og resten av befolkningen gir ikke støtte til en slik hypotese når vi ser på befolkningen under ett. Når vi kontrollerer for kjønn og alder, finner vi at unge menn som bor alene, har et mer aktivt sosialt liv enn noen annen gruppe i befolkningen. For eldre menn og for kvinner i alle aldersgrupper ser det ut til at det å bo alene legger en demper på den sosiale aktiviteten.

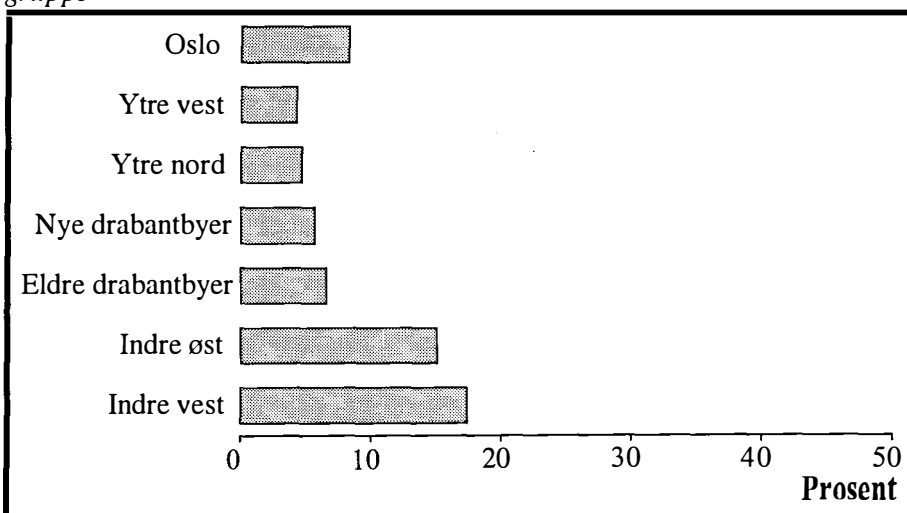
Det går også et markert sentrum-periferiskille i byen når det gjelder sosial kontakt. De indre bydelene har en høy andel sosialt passive mennesker og en lav andel sosialt høyaktive mennesker. Folk i drabantbyene i Oslo øst og sør har imidlertid et bedre sosialt nettverk enn det disse bydelenes rykte kanskje skulle tilsi.

Indeksen i forrige avsnitt gir ikke noe inntrykk av kvaliteten på den sosiale kontakten folk har. Det å ha en som står en nær, og som en kan snakke fortrolig med, kan antakelig veie opp for manglende sosial kontakt på andre områder. Kombinasjonen av å bo alene og være uten nære venner betegnes i

Tabell 5.6 Prosent som bor alene og som ikke har nære venner, etter kjønn og alder

	Under 45 år	45–66 år	Over 67 år	Alle
Menn	1,9	4,2	11,1	3,9
Kvinner	0,4	4,7	17,6	5,6

Figur 5.5 Prosent av befolkningen som har lite sosial kontakt, etter bydelsgruppe



¹ Vi måler sosial kontakt utenfor egen husholdning ved hjelp av en indeks som går fra 0 til 11. Mange poeng indikerer mye sosial kontakt.

det følgende som sosial isolasjon. De sosialt isolerte utgjør rundt 5 prosent av befolkningen, eller om lag 20 000 mennesker. Isolasjonen varierer sterkt mellom aldersgruppene og mellom menn og kvinner. Den er hyppigst blant eldre, og spesielt eldre kvinner. Kvinner over 66 år utgjør faktisk nesten halvparten av det samlede antall sosialt isolerte. Mange kvinner i denne aldersgruppen er enker som bor alene. Som vi skal se i punkt 5.6, deltar de eldre også mindre i fritidsaktiviteter. Ensomhet og passivitet er dermed et betydelig problem i denne aldersgruppen.

Langt de fleste innbyggerne i Oslo har et tilfredsstillende sosialt nettverk. Til tross for dette utgjør gruppen med stor sosial isolasjon 20 000 mennesker, det vil si tilsvarende en middels stor norsk by. De geografiske forskjellene i kontaktmønster går i langt større grad mellom sentrum og periferi enn mellom øst og vest, og indre vest er den bydelen med minst sosial kontakt. Sosial isolasjon er sterkt aldersrelatert og er et utbredt levekårsproblem blant eldre.

5.5 Fordommer og gnisninger

Våre storbyer er, i motsetning til resten av Norge, blitt stadig mer mangfoldige i sosial, kulturell, språklig og religiøs forstand. Noen synes dette «fargerike fellesskapet» øker verdien av å bo i en by. For andre kan det nye virke fremmedartet og skremmende, og man reagerer med isolasjon og spenninger.

De aller fleste har en oppfatning om at det er noen de helst ikke vil bo i nærheten av (Tabell 5.7). Bare en av ti sier at de ikke er negative til å ha noen som naboer. De mest upopulære gruppene er de som har et sosialt avvik. Folk med rusproblemer, kriminell fortid eller psykiske problemer er de som oftest ikke er ønsket som nabo. Disse gruppene kan både være synlige og usynlige. Trolig bor en stor del av befolkningen i nærheten av personer fra en av disse gruppene uten å være klar over det. Samtidig kan en nabo med rus- og/eller psykiske problemer være et ubehagelig innslag i nabolaget, alt etter hvordan problemene kommer til uttrykk.

Så og si ingen har motforestillinger mot å ha enslige mødre som nabo. Denne gruppen har historisk sett vært uglesett og utsatt for moralsk fordømmelse. De har også vært sett som et økonomisk problem for samfunnet (Ryen 1989, Fransson 1992). For få år siden forsøkte et politisk parti å profilere seg på en hetsekampanje mot enslige mødre, med utgangspunkt i denne gruppens belastning av det offentlige trykkesystemet. Dette synet på enslige mødre som samfunnssnyltere fikk imidlertid ikke gjennomslagskraft, og i den grad holdninger til hvem man ønsker som nabo kan ses som uttrykk for holdninger

generelt, kan vi konkludere med at enslige mødre *ikke* er en gruppe personer som folk har negativ oppfatning av.

Hver fjerde osloborger ønsker ikke å ha en innvandrersom nabo. Dette er et høyt tall tatt i betraktning av at man her ikke har andre opplysninger om en person enn at han/hun er innvandrers. Dette *kan* tolkes som et uttrykk for rasistiske holdninger, men det kan også være et uttrykk for at man forventer en bestemt type problemer med innvandrersfamilier i nabolaget, som for eksempel at innvandrers ofte er arbeidsledige og at dette kan medføre bestemte sosiale problemer. Det kan også være en forventning om at andres negative holdninger til innvandrers vil få negative utslag for nærmiljøet, som for eksempel at boligprisen vil synke dersom innvandrersandelen i et strøk er høy, eller at høy innvandrersandel kan medføre bråk, siden strøket vil bli oppsøkt av rasistiske grupper o.l.

Uansett ser det ut til at skepsisen til innvandrers er noe større i Oslo enn i resten av landet. I en undersøkelse fra 1988 ble spørsmålet om hvem man ikke ønsker som nabo stilt til et landsomfattende utvalg. Henholdsvis 16 og 19 prosent oppga at de ikke ønsket innvandrers eller personer av annen rase som nabo (Balstad 1993:574). For øvrig var svarmønsteret om lag det samme i denne undersøkelsen som i osloundersøkelsen.

Alkoholikere, tidligere kriminelle og psykisk ustabile personer er de klart minst populære gruppene. Holdningene til de ulike gruppene varierer en del fra bydel til bydel, for eksempel er befolkningen i ytre vest mer skeptisk til personer med en kriminell fortid enn befolkningen i resten av byen, mens motstanden mot store familier og enslige mødre er mindre enn i resten av byen. Indre øst har den høyeste andelen som ikke er negativ til noen av gruppene,

Tabell 5.7 Prosent av befolkningen som ikke ønsker ulike grupper som nabo, etter bosted

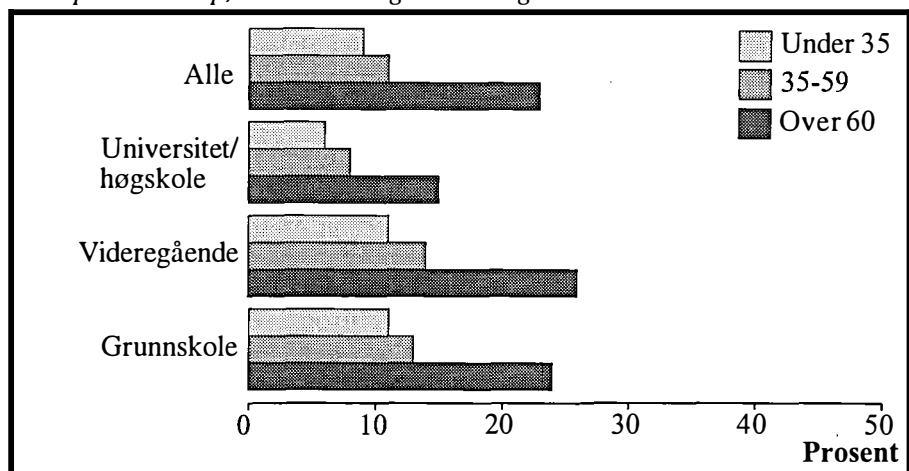
	Norge	Oslo	Ytre vest	Ytre nord	Indre vest	Indre øst	Nye drabantbyer	Eldre drabantbyer
Alkoholikere	51	61	61	60	60	65	61	66
Tidligere kriminelle	53	51	57	54	51	49	52	46
Psykisk labile	34	38	37	36	40	34	35	39
Innvandrers	19	26	23	22	21	28	25	33
Andre raser	16	22	18	20	18	21	18	28
Sosialhjelpsklienter	18	14	15	14	15	13	10	15
Store familier	6	12	8	12	14	15	10	12
Enslige mødre	2	3	1	2	4	4	2	3
Ikke negativ til noen	23	10	9	12	13	15	12	10

samtidig som det ikke er noen gjennomgående tendens til at motstanden mot hver enkelt gruppe er mindre i indre øst enn i resten av byen. Dette tyder på at det i indre øst i større grad er de samme menneskene som har fordommer mot flere grupper, enn hva som er tilfellet i resten av byen.

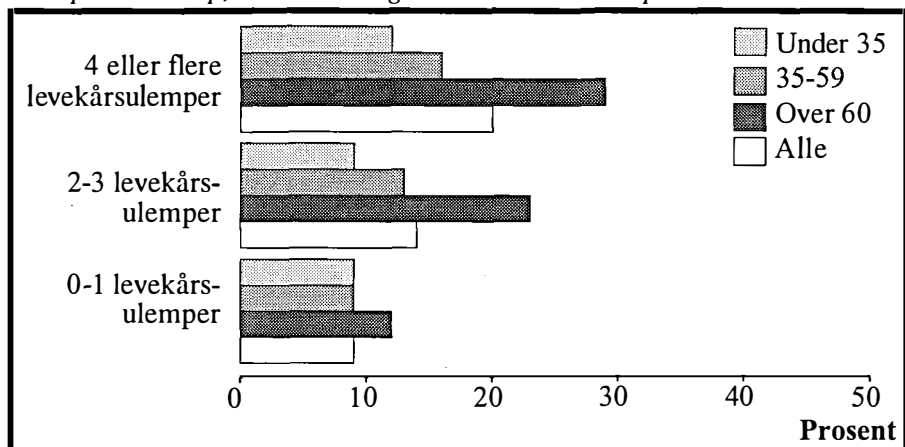
Det er ikke store bydelsforskjeller i holdningsmønsteret, bortsett fra at andelen som ikke ønsker personer med kriminell fortid er noe høyere i ytre by vest enn i resten av byen, og at det er noe større skepsis mot innvandrere i ytre by øst.

Det kan reises to ulike antakelser om hvilken betydning den faktiske innvandrерandelen i nærmiljøet har for skepsis/toleranse til innvandrere. Den ene er at nordmenn med mye innvandrere rundt seg utvikler et negativt syn,

Figur 5.6 Prosent som har fordommer mot seks eller flere grupper med henblikk på nabolik, etter alder og utdanning



Figur 5.7 Prosent som har fordommer mot seks eller flere grupper med henblikk på nabolik, etter alder og antall levekårsulemper



den andre kan være at det er fraværet av innvandrere som fører til frykt for endring.

Vi kan ikke finne noen sammenheng mellom innvandrerandelen i de ulike bydelsgruppene og holdningene til innvandrere som nabo. Størst andel personer med fjernkulturell bakgrunn finner vi i indre by øst (13 prosent av befolkningen), uten at dette går sammen med den største skepsisen. Dette kunne tyde på at jo mer kjennskap man har til innvandrere, jo mindre skepsis har man. På den andre siden er skepsisen minst i de områder av byen der også innvandrerandelen er lavest (ytre by vest, 2 prosent innvandrere). Det er altså ingen sammenheng mellom andel innvandrere i nærmiljøet og omfanget av skepsis overfor fremmedkulturelle personer. Tvert imot viser ytterligere analyser av holdningsmønsteret at det er nordmenns utdanningsnivå som i størst grad kan forklare holdningen til innvandrere. Det er en klar tendens til at toleransen øker med utdanningsnivået, og at det derfor er det lave utdanningsnivået snarere enn praktisk erfaring som forklarer skepsisen til innvandrere på Oslo øst.

5.6 Fritidsaktiviteter

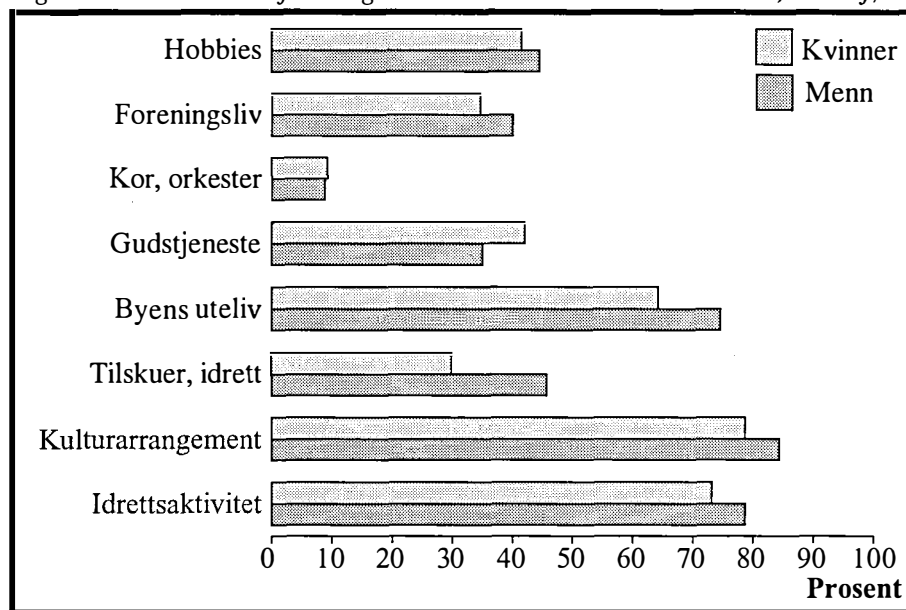
Oslos befolkning har en aktiv fritid. Kun en svært liten gruppe deltar ikke i noen form for aktivitet. Dette gjelder mellom en og to prosent opp til 60-årsalderen. Av dem som er over 60 år, er det en av ti som oppgir å ikke delta i noen form for fritidsaktivitet.

Idrett, kulturarrangementer og uteliv aktiviserer flest. Åtte av ti har på en eller annen måte selv deltatt i slik aktivitet. Det er jevnt over små kjønnsforskjeller i aktivitetsmønsteret, med unntak av det å være tilskuer på idrettsarrangement og å delta i byens uteliv, som er klart mer vanlig blant menn enn blant kvinner.

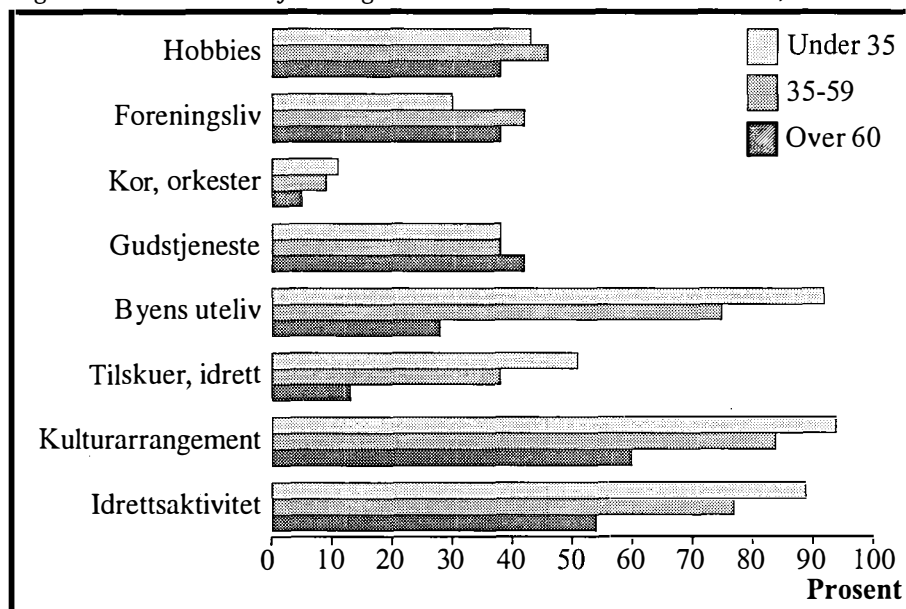
De fleste aktivitetene er mest populære hos unge mennesker, med unntak av gudstjenester, foreningsliv og hobbyaktiviteter. Andelen som ikke driver idrett, stiger med økende alder. I gruppen under 35 år er det bare 10 prosent som ikke driver idrett, samtidig som sju av ti i samme aldersgruppe har deltatt i idrettsaktiviteter mer enn 40 ganger i løpet av 1992. I aldersgruppen 35 til 59 år er det 21 prosent som ikke driver idrett, mens i gruppen fra 60 år og over er det 43 prosent som ikke driver idrett. Henholdsvis 55 prosent og 42 prosent i disse aldersgruppene har deltatt i idrettsaktiviteter mer enn 40 ganger i løpet av 1992. At det er de yngste som også er mest kulturhungrige, er kanskje mer overraskende enn tilsvarende forhold for idrettsaktiviteter. Interessen for å være tilskuer på idrettsarrangementer er betydelig mindre enn

interessen for å drive idrett selv. For øvrig finner vi også her at det er de unge som er mest aktive. Nærmere 70 prosent har deltatt i byens uteliv i løpet av 1992. Dette er en variabel der alder slår svært sterkt ut. Nesten alle i gruppen under 35 år deltar i utelivet, mens i gruppen 60 år og over er det 70 prosent som ikke deltar. Godt under halvparten av befolkningen deltok i gudstjeneste

Figur 5.8 Prosent av befolkningen som har deltatt i ulike aktiviteter, etter kjønn

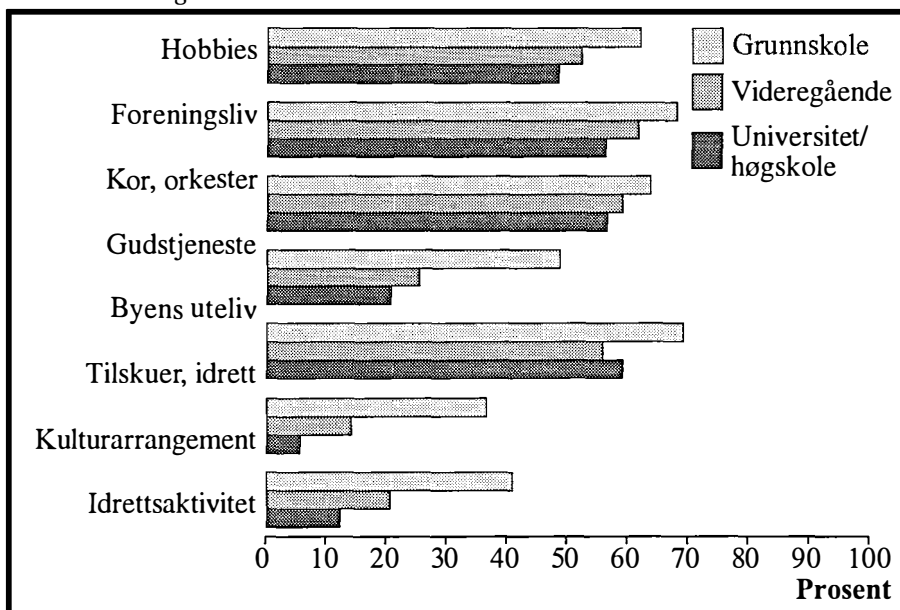


Figur 5.9 Prosent av befolkningen som har deltatt i ulike aktiviteter, etter alder

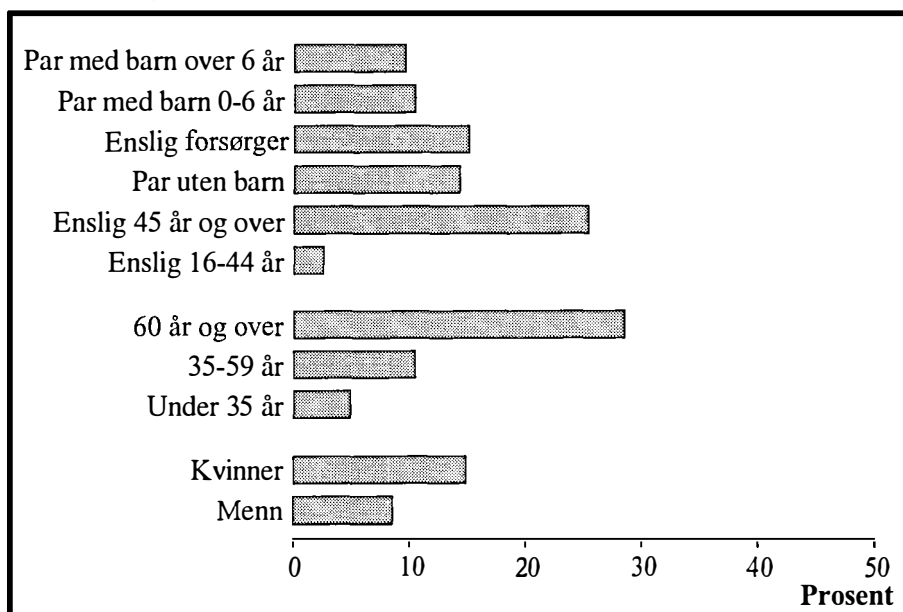


eller religiøst møte i løpet av 1992. Bare 9 prosent var på gudstjeneste ti ganger eller mer i løpet av året. Det er ingen store utslag av alder, men det er noe høyere aktivitet i gruppen over 60 år enn i de lavere aldersgruppene. 37 prosent deltok en eller flere ganger i forenings- eller organisasjonsliv i løpet av

Figur 5.10 Prosent av befolkningen som ikke deltar i ulike fritidsaktiviteter, etter utdanning



Figur 5.11 Prosent av befolkningen med passiv fritid, etter noen sosiale bakgrunnsvariabler

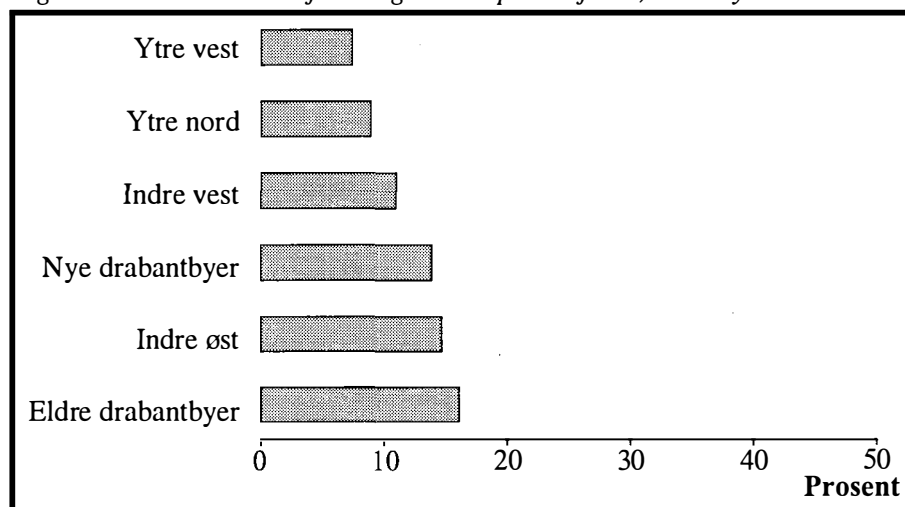


1992. Det er ingen store aldersforskjeller når det gjelder deltakelse i organisasjonsliv. 46 prosent drev med andre hobbyaktiviteter enn dem som er nevnt ovenfor. Andelen som driver med disse aktivitetene, varierer lite mellom de tre aldersgruppene.

Folks utdanning er det kjennetegnet som i størst grad går sammen med både om man driver en eller annen form for fritidsaktivitet, og særlig hva man gjør i fritida. Forskjellen mellom utdanningsgruppene er liten for aktiviteter som å være tilskuer på idrettsarrangement, delta i foreningsliv og å ha en hobby. Derimot er det en klar forskjell mellom utdanningsgruppene i tilbøyeligheten til å delta i kulturaktiviteter, i idrett og i uteliv.

For å få et mer samlet inntrykk av folks fritid, har vi laget en indeks for fritidssysler. Jo flere og jo hyppigere fritidsaktiviteter, jo flere poeng gis det på indeksen. De 13 prosent minst aktive er definert til å ha en passiv fritid. Andelen som har passiv fritid varierer fra 30 prosent blant kvinner over 60 år til to prosent blant yngre menn. Det er også klare bydelsforskjeller i aktivitetsnivå. Folk på vestkanten har en klart mer aktiv fritid enn folk på østkanten, også når vi kontrollerer for utdanning og inntekt.

Figur 5.12 Prosent av befolkningen med passiv fritid, etter bydel



5.7 Sosial passivitet og andre levekårsproblemer

I denne delen skal vi se på hvordan sosial passivitet hoper seg med andre levekårsulemper. Dette vil danne et mer helhetlig bilde av levekårene til de sosialt passive.

Passiv fritid hoper seg med en rekke andre levekårsproblemer, faktisk er det bare arbeidsmarkedsproblemer, trangboddhet og miljøplager som ikke opptrer hyppigere blant dem som har en passiv fritid. Når det gjelder trangboddhet, skyldes dette at det stort sett er unge mennesker som er trangbodde, og eldre mennesker som har passiv fritid, slik at det i liten grad er de samme menneskene som har de to levekårsproblemene. Når vi kontrollerer for alder, finner vi likevel at det i gruppen under 35 år er en klart høyere andel (36,6 prosent) som bor trangt blant dem med passiv fritid, enn blant dem med aktiv fritid (18,8 prosent). De unge med passiv fritid er også i større grad utsatt for miljøplager enn de unge med aktiv fritid (49,3 prosent mot 31,5 prosent).

Svekket helse, lav inntekt, politisk avmakt og manglende nabokontakt er de levekårsproblemene som hyppigst opptrer sammen med passiv fritid.

Også sosial isolasjon opptrer hyppig i kombinasjon med andre levekårsproblemer. Hopningsmønstrene for sosial isolasjon og passiv fritid likner på hverandre, men sosial isolasjon slår enda kraftigere ut. Tre av fem sosialt isolerte har dårlig helse, like mange har manglende nabokontakt, og vel halvparten har lav inntekt. Gruppen har også en gjennomsnittlig score på vår

Tabell 5.8 Prosent av befolkningen med levekårsulemper, etter fritidsaktivitet

	Aktiv fritid	Passiv fritid
Lav utdanning	16,7	42,4
Liten nabokontakt	38,1	51,7
Dårlig helse	32,0	55,3
Bor trangt	12,2	11,7
Politisk avmakt	37,0	53,6
Redd for vold	9,2	16,3
Lav inntekt	31,7	48,7
Arbeidsmarkedsproblemer	7,2	3,3
Miljøplager	32,3	33,3
Gjennomsnittlig hopefaktor	2,2	4,2

hopningsindeks på 3,8. Sosial isolasjon inngår ikke i hopningsindeksen, slik at indeksen her gir uttrykk for plager som kommer i tillegg til sosial isolasjon. Ut fra dette er det neppe å ta for hardt i å konkludere med at gruppen av sosialt isolerte har alvorlige levekårsproblemer.

Tidligere i dette kapitlet har vi også brukt manglende nabokontakt som indikator på isolasjon. Manglende nabokontakt er en mye videre indikator enn aleneboere uten vennekontakt, og korrelerer også helt annerledes med andre levekårsindikatorer. Kombinasjonen av å bo alene og å ikke ha gode venner er ganske sikkert et alvorligere levekårsproblem enn å ikke ha kontakt med naboene. Når vi likevel gir manglende nabokontakt større plass i hopningsanalysen, er det først og fremst fordi gruppen som bor alene og ikke har gode venner, er så liten at mulighetene for ytterligere oppsplitting av gruppen, etter for eksempel bydel og demografiske kjennetegn, er svært begrensede.

Manglende nabokontakt korrelerer ikke med lav husholdningsinntekt. Manglende nabokontakt korrelerer i det hele tatt svakt med de fleste andre levekårsindikatorer vi har brukt.

Den svake korrelasjonen med andre levekårsindikatorer skyldes delvis at sammenhengen mellom manglende nabokontakt og andre levekårsulempers er forskjellig i ulike deler av befolkningen (jfr diskusjonen i kapittel 2), noe som fører til at sammenhengene oppveier hverandre når vi ser på hele befolkningen.

Tabell 5.9 Prosent av befolkningen med ulike levekårsproblemer, etter sosial isolasjon

	Ikke isolert	Isolert
Lav utdanning	18,8	44,2
Liten nabokontakt	38,7	60,4
Dårlig helse	33,7	60,9
Bor trangt	12,0	14,9
Politisk avmakt	38,7	48,6
Redd for vold	9,7	19,4
Lav inntekt	32,7	55,6
Arbeidsmarkedsproblemer	6,9	4,1
Miljøplager	32,4	34,0
Passiv fritid	11,5	36,0
Gjennomsnittlig hopefaktor	2,4	3,8

gen. Det beste eksemplet på dette er sammenhengen mellom manglende nabokontakt og lav utdanning. For befolkningen som helhet er det ikke signifikant korrelasjon mellom dette paret av levekårsulemper. Når vi sjekker for alder og kjønn, finner vi at det eksisterer en negativ korrelasjon mellom manglende nabokontakt og lav utdanning for menn under 35 år, med andre ord er det i denne aldersgruppen at nabokontakt er mer utbredt blant menn med lav utdanning enn blant menn med høy utdanning. Når vi i tillegg kontrollerer for bydelsforskjeller, finner vi at den negative korrelasjonen mellom lav utdanning og manglende nabokontakt er spesielt kraftig i ytre vest og i Groruddalen. Det er dessuten en signifikant positiv korrelasjon mellom manglende nabokontakt og lav utdanning blant eldre menn i Groruddalen/Søndre Nordstrand og blant kvinner mellom 35 og 59 år i ytre vest. Et annet interessant resultat som framkommer ved denne oppsplittingen, er sammenhengen mellom det å bo alene og å være redd for vold. For befolkningen som helhet er sammenhengen positiv, men ikke spesielt sterk, og når vi kontrollerer for alder, forsvinner sammenhengen helt. Når vi kontrollerer for bydelsgruppe, finner vi derimot at det er en sterk sammenheng mellom å bo alene og å være redd for vold blant eldre menn i indre øst.

Noen kombinasjoner av levekårsproblemer må antas å være verre enn andre. Det framstår som en selvfølgelighet at det er verre å være ensom og fattig enn å være ensom og rik, men det er kanskje også verre å være ensom og fat-

Tabell 5.10 Prosent av befolkningen med ulike levekårsproblemer, etter nabokontakt

	Har besøkskontakt med nabofamilie	Har ikke besøkskontakt med nabofamilie
Lav utdanning	20	20
Passiv fritid	10	17
Dårlig helse	34	37
Bor trangt	11	14
Politisk avmakt	37	43
Redd for vold	9	12
Lav inntekt	34	34
Arbeidsmarkedsproblemer	6	8
Miljøplager	32	34
Gjennomsnittlig hopefaktor	1,9	3,2

tig enn å være ensom i kombinasjon med andre levekårsulemper. I tillegg til de akutte problemene det innebærer å være fattig og sosialt isolert, gjør man-

Tabell 5.11 Andre levekårsindikatorer som korrelerer med manglende nabo-kontakt. (Bare korrelasjoner som er signifikante på minst 1 prosent nivå er tatt med.)

	Lav ut-danning	Dårlig helse	Miljø-plage	Politisk avmakt	Lav inntekt	Problemer på arbeids-markedet	Passiv fritid	Trang-boddhet	Redd for vold
Alle	.	.	.	.0598	.	.	.0928	.0451	.0485
Menn									
Under 35	-.1299	.	.	.	.	.1016	.	.	.
35–59	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Over 60	.	.	.	.	.	.	.1595	.	.
Kvinner									
Under 35	.	.	.	.	.	.	.	.	.
35–59	.	.	1446	.	.	.	1627	.	.
Over 60	.	.	.	1267	.	.	.	1351	.

Bydelsgrepper hvor vi finner signifikant korrelasjon mellom manglende nabokontakt og andre levekårsulemper, kontrollert for kjønn alder

	Lav ut-danning	Dårlig helse	Miljø-plage	Politisk avmakt	Lav inntekt	Problemer på arbeids-markedet	Passiv fritid	Trang-boddhet	Redd for vold
Menn									
Under 35	Ytre vest (-.3634) Gorud-dalen (-.2444)	Indre vest (.3384)	.	.	.	Ytre vest (.2666)	.	Ytre øst (.2537)	.
35–59	.	Ytre vest (.2218)	.	Indre øst (.3254) Ytre nord (3489)	.	.	Ytre øst (.2777)	Indre vest (.2805)	.
Over 60	Gorud dalen (.3753)	.	.	.	.	.	Indre vest (.4413)	.	Indre øst (.4337)
Kvinner									
Under 35	.	.	.	.	Ytre vest (.2479)	.	.	.	.
35–59	Ytre vest (.2173)	.	.	Ytre vest (.2893)	.	.	Ytre vest (.2448)	.	.
Over 60	.	.	.	Ytre øst (.2549)	.	.	.	Indre vest (.2682)	.

glende økonomiske ressurser det vanskeligere å endre på sin situasjon. En kartlegging av inntektsforholdene til de sosialt isolerte vil derfor gi en indikasjon på de ensommes muligheter til å komme seg ut av ensomhetsproblemene.

Nesten halvparten av de sosialt isolerte tjener under 100 000 kroner i året, og inntektsprofilen til de sosialt isolerte skiller seg klart fra inntektsprofilen til dem som ikke er sosialt isolerte. Aleneboerne kommer også markert dårligere ut enn dem som bor sammen med noen, når vi justerer inntekten etter husholdningsstørrelse.² Dette er ikke overraskende, siden vi vet at det er svært mange eldre kvinner blant aleneboerne uten nære venner, og at eldre kvinner har lav inntekt.

5.8 Avslutning

Sosial isolasjon og passivitet er et betydelig levekårsproblem, og, som vi har sett, manglende sosiale nettverk går hyppig sammen med andre levekårsulemper. På den annen side ligger slike levekårsproblemer i velferdspolitikken grenseland. Sosial isolasjon oppfattes – i motsetning til for eksempel dårlig helse, uakseptable boligforhold, lav utdanning eller liten inntekt – i vår kultur langt mer som et privat anliggende. Bare i svært begrenset grad kan vi med

Tabell 5.12 Inntektsfordeling hos befolkningen over 30 år, etter sosial isolasjon, prosent

	Ingenting	Under 100 000	100 000 – 180 000	181 000 – 249 000	Over 250 000
Aleneboere uten nære venner	0	47,8	24,8	14,2	12,4
Andre	1,3	14,8	25,7	26,1	32,0

Tabell 5.13 Husholdningsinntekt per forbruksenhet, etter sosial isolasjon.

	Under 150 000	Over 150 000
Aleneboere uten nære venner	53	46
Andre	32	68

² Beregningsmetoden for husholdningsinntekt per forbruksenhet er beskrevet i Appendiks 2.

offentlig velferdspolitik gi folk nye eller erstatte tapte sosiale nettverk. På den annen side er det liten tvil om at velferdsstaten påføres betydelige kostnader ved ikke å ta problemene med sosial isolasjon på alvor.

Det er liten tvil om at høye nivåer på sosial isolasjon på sikt fører til en betydelig økning i behovet for helse- og omsorgstjenester, samtidig som det er lettere å begrunne økte ressurser til mer konkrete og synlige problemer. Det kan derfor argumenteres for at virkemidler som innebærer en stimulering av samarbeid mellom og egenmobilisering av mottakerne, i langt større grad bør bygges inn i utformingen av tiltak innen den kommunale velferdspolitikken.

Kapittel 6

Inntekt og arbeid

6.1 Innledning

Den aller første systematiske levekårsforskningen fokuserte på folks inntekt: Hvor mye penger trengte en familie i Londons østkant på 1880-tallet for å kunne kjøpe den kalorimengden som skulle til for å opprettholde livet? Siden William Booths banebrytende arbeider har fattigdom og fattigdomsgrenser vært et sentralt tema i sosialforskningen. Senere, med utgangspunkt i Cambridge-økonomenes utvikling av den sosialøkonomiske velferdsteorien, kom en annen dimensjon: Siden den fattige har større nytte av en ekstra inntektskrone enn den rike har av sin, kan den samlede velferden i samfunnet øke ved en aktiv overføring av inntekt fra den rike til den fattige. Det tredje elementet i moderne tenkning omkring inntekt er å øke sikkerheten for en jevn og forutsigbar inntekt. Industrisamfunnets framvekst innebar en kolossal overføring av arbeidskraft fra naturalhushold til lønnsarbeid. Den usikkerheten som deltakelse i et arbeidsmarked med stadig svingende etterspørsel etter arbeid innbærer førte i siste halvpart av forrige århundre til utvikling av ulike former for inntektsforsikring – til rettigheter til pensjoner, sykelønn og arbeidsledighetserstatning. Kort sagt, inntekt er en sentral levekårskomponent som kan betraktes fra tre ulike vinkler: dens nivå, dens fordeling og dens kilde.

I en markedsøkonomi der husholdningenes tilegning av varer organiseres gjennom bytter i et marked, er inntekt (løpende og oppspart) en viktig ressurs. De fleste av oss bytter til oss inntekt gjennom deltakelse i et arbeidsmarked. Den nest viktigste inntektskilden er overføringer mellom familiedlemmer, men også dette er penger som i stor grad først er opptjent i et marked. Først den tredje viktigste inntektskilden, alders- og uførepensjoner, framkommer gjennom en direkte statlig kontroll med ressursfordelingen. Denne siste inntektsformen blir dermed også den eneste som – utover privat sparing – kan kompensere for det inntektsstap vi utsettes for dersom vi av en eller annen grunn ikke er i stand til å opptjene vår inntekt i arbeidsmarkedet.

Inntektens funksjon som byttmiddel gjør den til en viktig levekårsressurs. Inntekt er også viktig som statusmarkør. Tilsvarende er arbeid en kilde til inntekt, men det har også en betydelig egenverdi, som kilde til selvaktelse, sosial anseelse og til deltakelse i et (arbeids-) fellesskap. Trygder kan kompensere

for inntektstapet ved å stå eller bli satt utenfor arbeidsmarkedet, men ikke for de andre levekårsgodene. Frykt for ikke å bli arbeidsledig er derfor et av de alvorligste levekårsondene i et moderne, arbeidsorientert samfunn (Dahl 1990). Trygder som kommer i stedet for lønnsinntekt, kan være sikre og aktverdige – slik som alderspensjon. Men kontantstønader kan også stigmatisere og stemple mottakerne, og selv om de løser de akutte inntektsproblemene for mottakeren, kan det å være mottaker av visse stønader redusere livskvaliteten.

Det er rimeligvis en tett sammenheng mellom en persons aktivitet og hans eller hennes inntektskilde. Vi har derfor valgt å framstille inntekt og yrkesdeltakelse i samme kapittel. I neste avsnitt skal vi gi et grovt oversiktsbilde av hva slags inntektskilder Oslos innbyggere har, deretter skal vi analysere ulike gruppers deltakelse i arbeidsmarkedet. I del 6.4 ser vi nærmere på de ulike inntektenes nivåer og fordeling, før vi forsøker å besvare spørsmålet om hvor stort omfanget av økonomisk fattigdom kan anslås til å være. Til slutt analyserer vi hvor hyppig og hvordan lav inntekt og en usikker posisjon i arbeidsmarkedet går sammen med andre levekårsproblemer.

6.2 Hva lever folk av?

Som nevnt kan den velferd en inntekt gir opphav til, deles i to komponenter, dens nivå og dens sikkerhet. På mange måter kan det argumenteres for at i et så rikt samfunn som det norske, hvor både de laveste arbeidslønner og de laveste trygdene tross alt vil holde oss betydelig over en ren fattigdom, så er usikkerhet for framtidig inntekt et vel så stort velferdsproblem som selve nivået. Og med økende og kanskje permanent høy arbeidsledighet er ikke lønnsinntekt lenger noen garanti for stabil inntekt.

I det følgende vil vi dele inn befolkningens inntekt i følgende kilder: *Usikker lønn* har de som er arbeidsledige, eller som oppgir at de anser risikoen for å miste arbeidet i det neste året som høy. *Sikker lønn* har de som er i stabilt, fast arbeid, og som ikke frykter for å miste det. De som mottar alders- eller uførepensjon har en *sikker trygd*. Dette er statlige ytelser som, når de først er tilstått, kommer jevnt og sikkert. Sosialhjelp og arbeidsledighetstrygd er *usikre trygder*, de er mer behovsprøvde og tidsbegrensede. Noen *forsørges av andre* familiemedlemmer, mens den siste inntektskategorien er en restkategori. Denne gruppen utgjør om lag seks prosent av befolkningen og består av en svært ulik samling mennesker, fra rentenister, de som lever av barnebidrag og overgangsstønad til andre former for trygder og private forsikringsinntekter.

Siden gruppen er så heterogen, lar den seg ikke analysere særlig meningsfylt, og den er derfor utelatt fra de fleste tabeller og figurer.

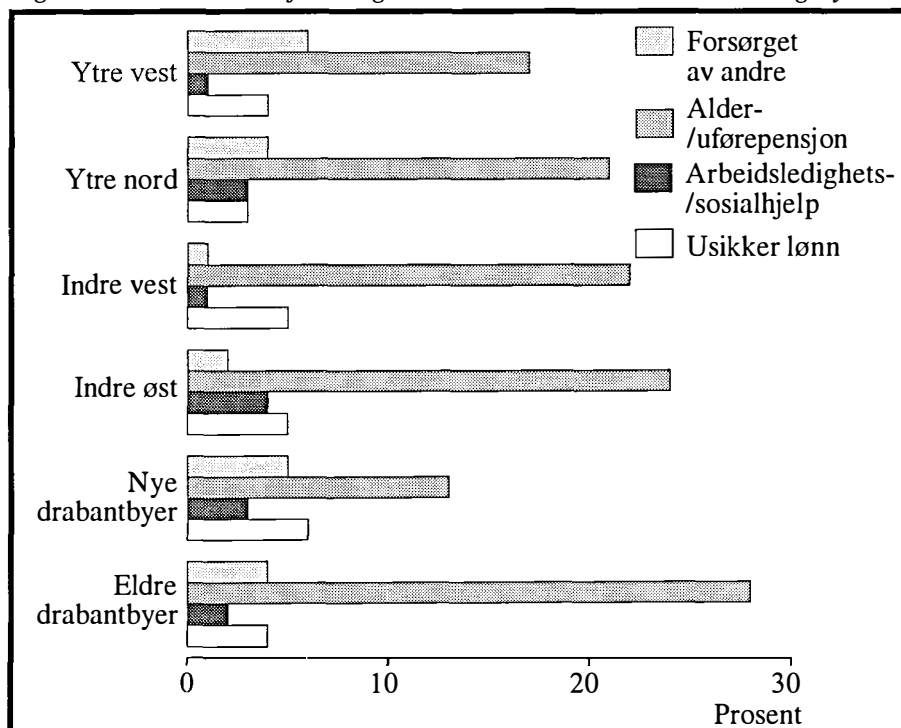
Sikker lønn er den desidert mest utbredte inntektskilden for folk i Oslo. Seks av ti innbyggere over 15 år oppgir at arbeidslønn er deres viktigste inntektskilde. Variasjonene mellom bydelene er heller ikke så store, fra i overkant av 60 prosent i de vestlige bydeler, til vel 55 prosent i indre øst og eldre drabantbyer. Betrakter vi derimot andelene av befolkningen som har andre inntektskilder, framkommer det en betydelig variasjon mellom bydelene.

En av fem har alders- eller uførepensjon som viktigste inntektskilde og fire prosent førsørjes av andre. Vel to prosent oppgir å ha arbeidsledighets-trygd eller sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 1992, men ytterligere fem prosent oppgir dette som nest viktigste inntekt. Blant innvanderne er det hele 12 prosent som oppgir arbeidsledighetstrygd og/eller sosialhjelp som sin viktigste kilde til livsopphold.

Vi kan også legge merke til at «usikker trygd» er den inntektskategorien som varierer sterkest mellom bydelene. Legger vi denne gruppen til dem som har usikker lønn, kan vi få et inntrykk av hvor stor del av befolkningen i byens ulike deler som er relativt sterkt eksponert for inntektsusikkerhet.

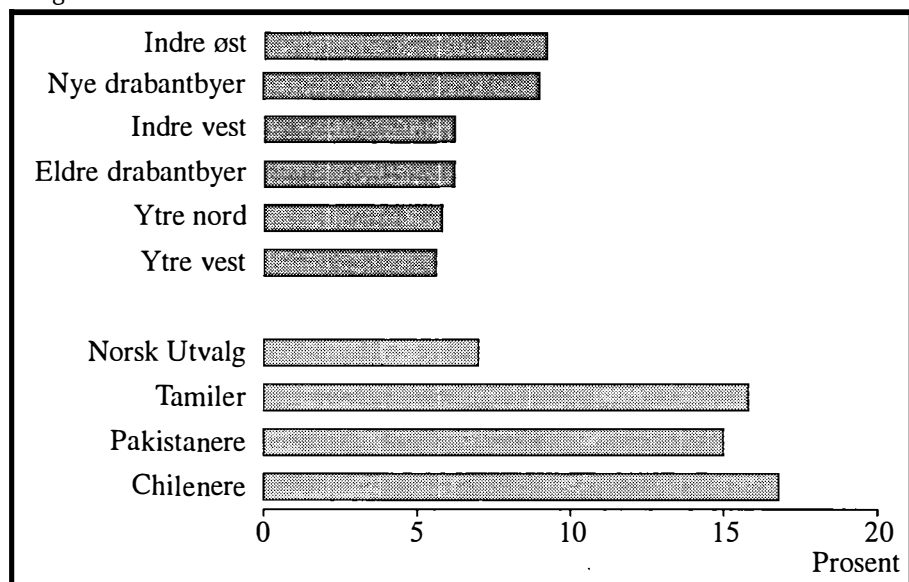
Andelen med usikre inntektskilder er størst blant folk i indre øst og i de nye drabantbyene, mens den er lavest i ytre by nord og vest. En forverret

Figur 6.1 Prosent av befolkningen over 15 år, etter inntektskilde og bydel

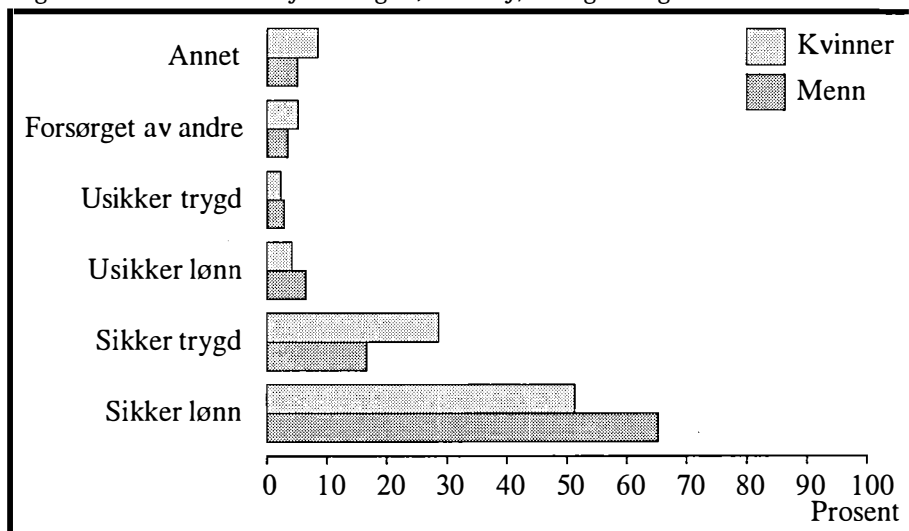


situasjon på arbeidsmarkedet sett fra lønnstakernes side vil derfor ha en betydelig ulik effekt på befolkningen i de ulike delene av byen. Bydelsforskjellene er likevel små i forhold til forskjellene mellom nordmenn og de ulike innvandrerguppene. Bydelsforskjellene ville riktignok blitt større dersom vi hadde tatt med innvandrerne i hovedutvalget, siden det bor mange fjernkulturelle innvandrere i de østlige bydelene.

Figur 6.2 Prosent av befolkningen med usikker inntekt, etter bydel og etnisk bakgrunn



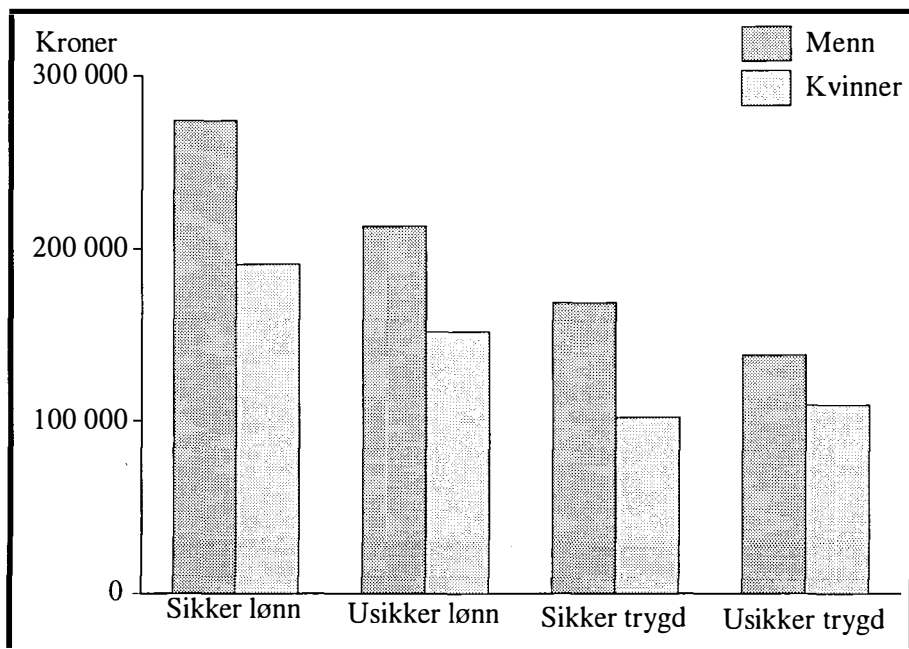
Figur 6.3 Prosent av befolkningen, etter kjønn og viktigste inntektskilde



Inntektens nivå og sikkerhet er i prinsippet to atskilte dimensjoner. I praksis er det slik, som figur 6.4 viser med all ønskelig tydelighet, at de som har sikker inntekt, jevnt over også har høy inntekt. Særlig gjelder dette for menn. Forskjellen mellom menn og kvinner er faktisk minst for den mest uønskede inntektstypen, usikker trygd.

De tallene vi har presentert så langt kan vanskelig fortolkes uten å sammenliknes med noe. Det ville føre for langt i denne sammenhengen å gjennomføre tilsvarende analyser for resten av landet eller storbyer i andre land. Det vi tross alt kan slå fast, er at bildet av Oslos befolkning som et folk på trygd og førtidspensjonerte industriarbeidere er langt fra korrekt. Tvert imot oppviser Oslos befolkning en yrkesdeltakelse som er absolutt i verdenstoppen, og omfanget av pensjonering er ikke spesielt høyt, verken i nasjonal eller internasjonal sammenlikning. Som vi skal se i kapittel 7, er for eksempel andelen uførepensjonister lavere i Oslo enn i resten av landet. Heller ikke andelen som har en usikker posisjon i arbeidsmarkedet, er spesielt høy: Til tross for en betydelig variasjon mellom bydelene, er ingen bydel i Oslo for eksempel i nærheten av å ha en så stor arbeidsledighet som Danmark har i gjennomsnitt for hele landet.

Figur 6.4 Gjennomsnittlig personlig inntekt, etter kjønn og viktigste inntektskilde



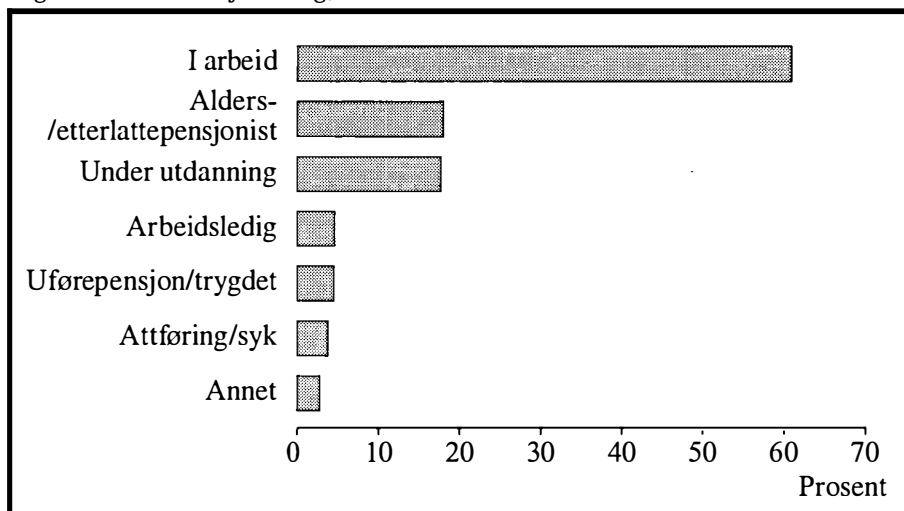
6.3 Deltakelse i arbeidsmarkedet

I forrige avsnitt så vi på hva folk lever av. Nå skal vi analysere deres tilknytning til arbeidslivet. Det er klare sammenhenger mellom inntektskilder og aktivitet: De som har arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde, må nødvendigvis være yrkesaktive. Inntektskilde gir likevel et utilstrekkelig bilde av folks deltakelse i arbeidslivet, siden arbeidsinntekt godt kan være den viktigste inntektskilden til mange som ikke oppfatter sin yrkesdeltakelse som hovedbeskjeftigelse. Dette kan gjelde både studenter, periodevis arbeidsledige og deltidsarbeidende hjemmeværende.

Dataene for deltakelse i arbeidslivet bekrefter bildet av at Oslo har en svært høy yrkesdeltakelse. Mange har imidlertid også gjort andre ting enn å være yrkesaktiv i løpet av året, og en del arbeidstakere har en løs tilknytningsform til sitt arbeidssted, gjennom ulike typer tidsbegrensede arbeidskontrakter.

Yrkesdeltakelsen blant menn er en del høyere enn yrkesdeltakelsen blant kvinner. Dette gjelder alle aldersgruppene, og forskjellen er størst blant de eldste. Andelen som er fast ansatt er faktisk litt høyere for kvinner enn for menn. Dette kan forklares med at flere menn enn kvinner driver egen virksomhet (se figur 6.7) og dermed ikke regnes som (fast) ansatt. Andelen som er enten fast ansatt eller driver egen virksomhet, er høyere for menn enn for kvinner, med unntak av den yngste aldersgruppen, der er andelen kvinner som er fast ansatt eller driver egen virksomhet, så vidt høyere enn tilsvarende andel for menn. Fram til pensjonsalder øker andelen som er fast ansatt eller driver egen virksomhet.

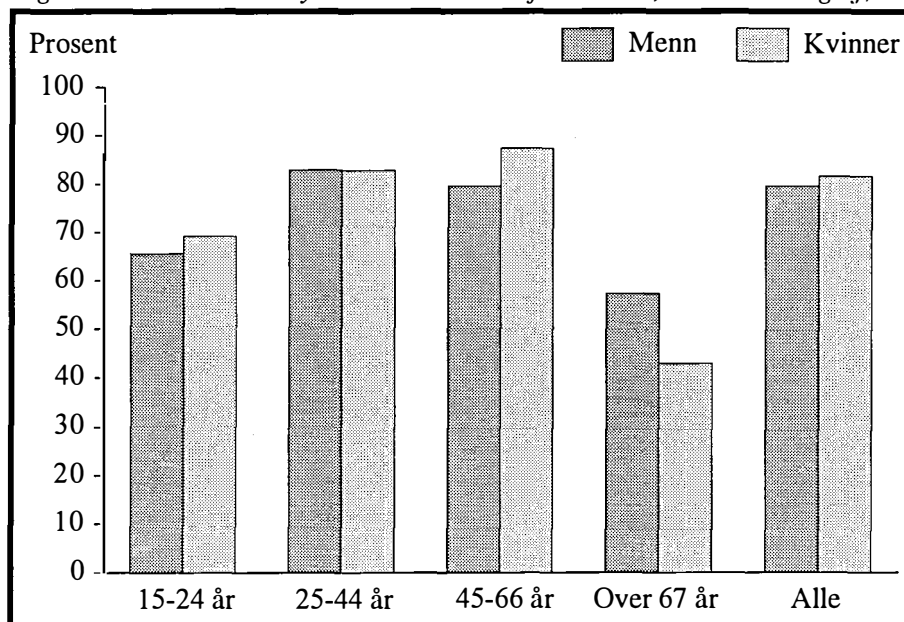
Figur 6.5 Oslos befolkning, etter hovedaktivitet.* Prosent



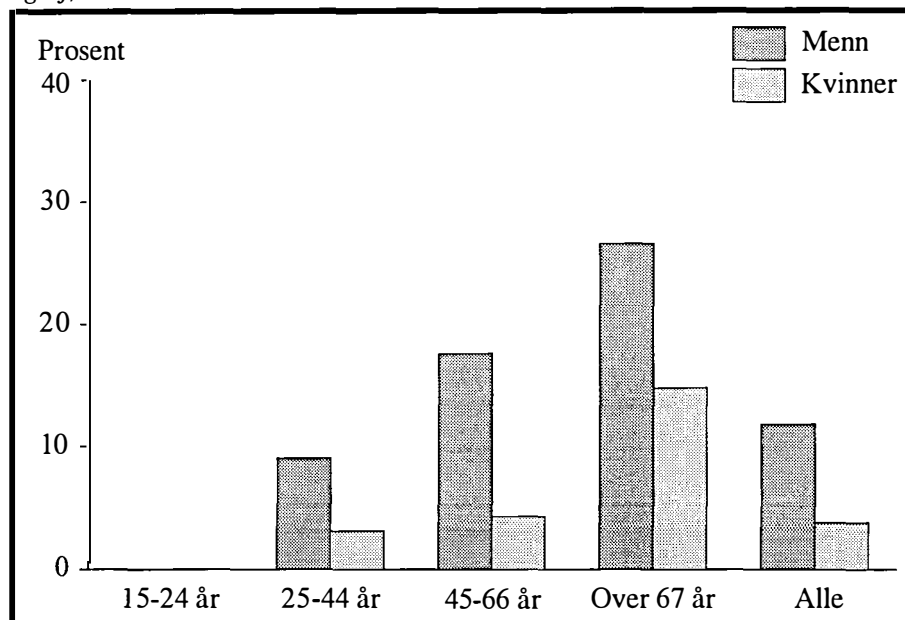
* De spurte kunne oppgi inntil tre svar, prosentene i tabellen summerer seg derfor til mer enn hundre.

Arbeidsledigheten har de siste par årene vært høyere i Oslo enn i resten av landet. Nærmere fem prosent av befolkningen over 15 år var arbeidsledige i korte eller lengre perioder i løpet av 1992. Figur 6.9 viser ledighetstall som ikke er tilgjengelige fra andre kilder. Ledigheten var størst blant unge menn,

Figur 6.6 Prosent av de yrkesaktive som er fast ansatt, etter alder og kjønn



Figur 6.7 Prosent av de yrkesaktive som driver egen virksomhet, etter alder og kjønn



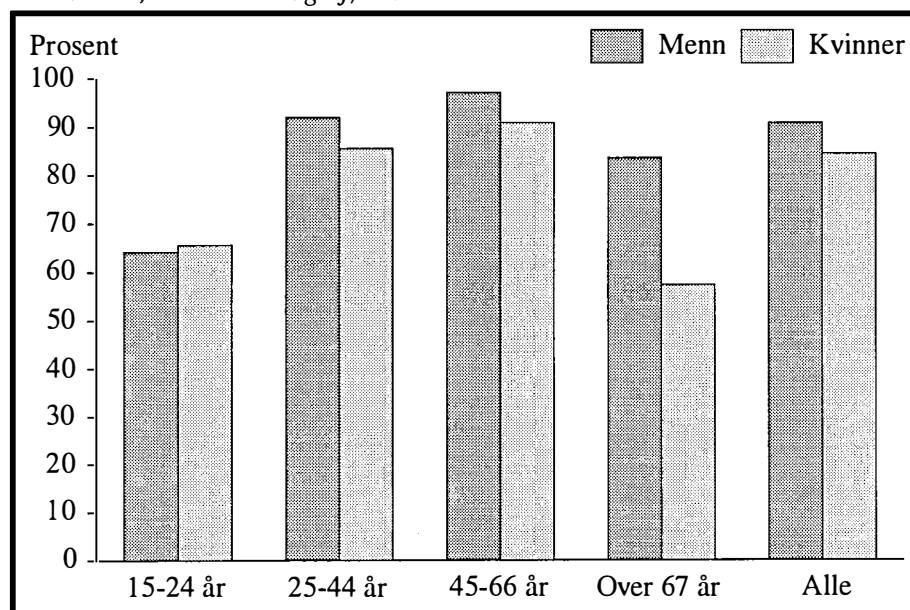
noe som må ses i sammenheng med den høye yrkesdeltakelsen blant menn i denne aldersgruppen. Det er langt flere som har vært ledige i løpet av de siste fem årene enn i løpet av det siste året. Siden ledigheten har vært stigende i denne perioden, tyder dette på at det er betydelig gjennomstrømming i gruppen av arbeidsledige, og at det dermed er få langtidsledige. På den annen side er det et relativt stort antall mennesker som har vært direkte berørt av ledighetsproblematikken i løpet av de siste fem årene – blant menn under 45 år gjelder dette faktisk en av fem.

Andel av befolkningen som har opplevd ledighet, er et levekårsproblem som varierer sterkt mellom bydelsgroppene. Skillene går imidlertid ikke øst/ vest, men snarere mellom sentrum og periferi. Eldre drabantbyer er den bydelsgroppen der andelen av befolkningen med ledighetsproblemer er lavest, mens indre øst ligger høyest.

Det å være under utdanning gir (for de aller fleste) ikke den samme umiddelbare økonomiske uttelling som lønnet arbeid, men fyller på andre områder mange av de samme funksjonene som yrkesdeltakelse gjør. For mange har studiene stor egenverdi. De gir dessuten sosial tilknytning og posisjon og er en investering som forventes å gi avkastning i form av framtidig inntekt og interessante yrker.

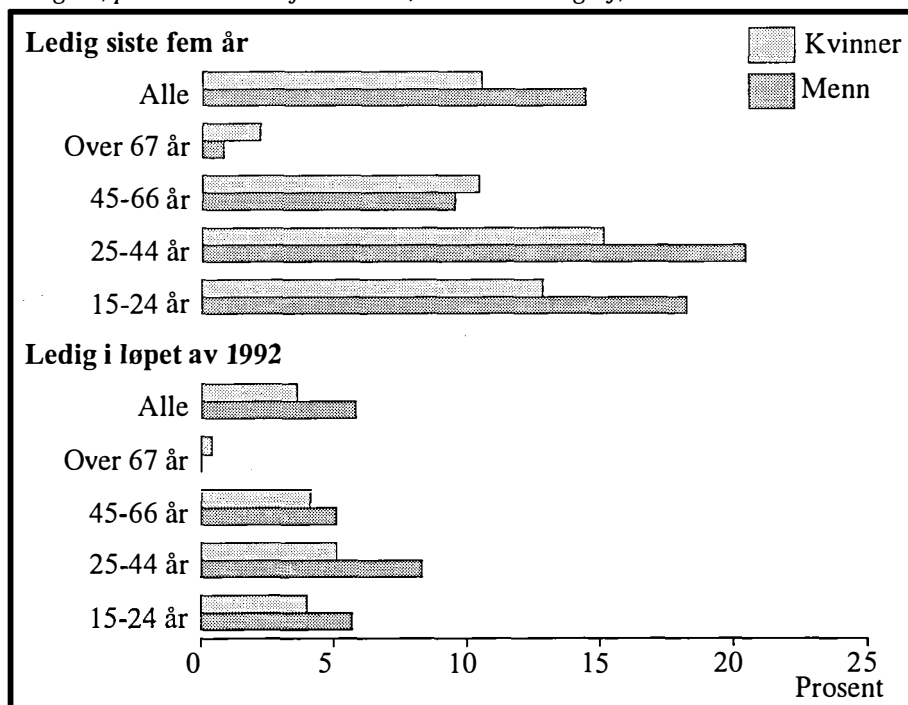
Nesten en femtedel av befolkningen over 15 år var under hel- eller deltidsutdanning i 1992, og i aldersgruppen mellom 15 og 24 år var tre av fire i utdanning. I alle aldersgrupper er det noe flere kvinner enn menn som er i utdanning.

Figur 6.8 Prosent av de yrkesaktive som enten er fast ansatt eller driver egen virksomhet, etter alder og kjønn.

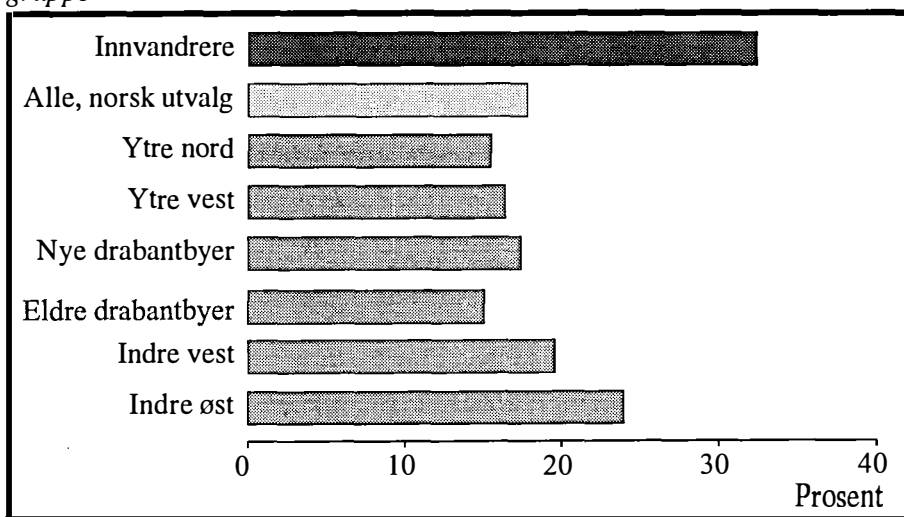


Svært mange skoleelever og studenter har lønnet arbeid ved siden av studiene. Studentorganisasjonene har hevdet at bare halvparten av studentene

Figur 6.9 Prosent av befolkningen som har vært arbeidsledig i en kortere eller lengre periode i 1992 og prosent av befolkningen som har vært arbeidsledig i løpet av de siste fem årene, etter alder og kjønn



Figur 6.10 Prosent av befolkningen med ledighetsproblemer, etter bydelsgruppe*



*Personer som har vært arbeidsledige i løpet av de siste fem årene, eller som står i fare for å bli arbeidsledige i løpet av de neste 12 månedene.

studerer på heltid. Våre data gir støtte til dette anslaget. Andelen studenter som har lønnet arbeid, er størst på høyskolene og universitetene, men også på videregående skole er en betydelig andel av elevene i jobb.

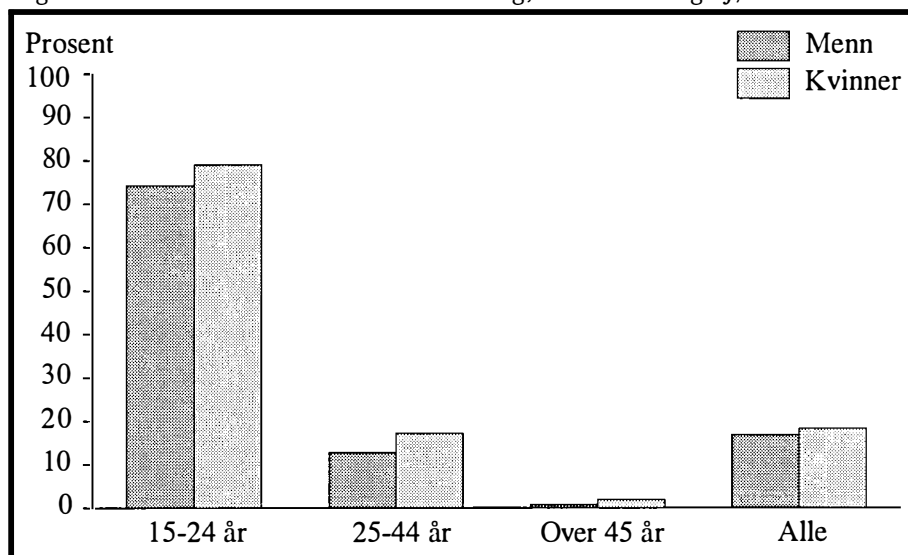
En fjerdedel av den voksne befolkningen mottok trygd eller sykepenger¹ over en lengre periode i 1992. Tabell 6.2 viser andelen syke/trygdede i ulike aldersgrupper.

Blant dem som er 25 år og eldre, er andelen trygdede kvinner klart høyere enn andelen trygdede menn. Dette henger sammen med flere forhold. Flere kvinner enn menn har etterlattepensjon, det er flere kvinner enn menn som har

Tabell 6.1 Prosent av skoleelever og studenter som har inntektsgivende arbeid, etter utdanningstype. 1992

9-årig grunnskole	0,0
Yrkesfag videregående	36,5
Allmennfag videregående	34,6
Høgskole	57,5
Universitet	48,7
Annet	71,8
Alle	48,1

Figur 6.11 Prosent som er under utdanning, etter alder og kjønn



¹ Det er ikke spurt direkte om hvem som har mottatt sykepenger, men vi antar at flertallet av dem som svarer at de var syke/arbeidsudyktige over en lengre periode, mottok en form for stønad eller trygd.

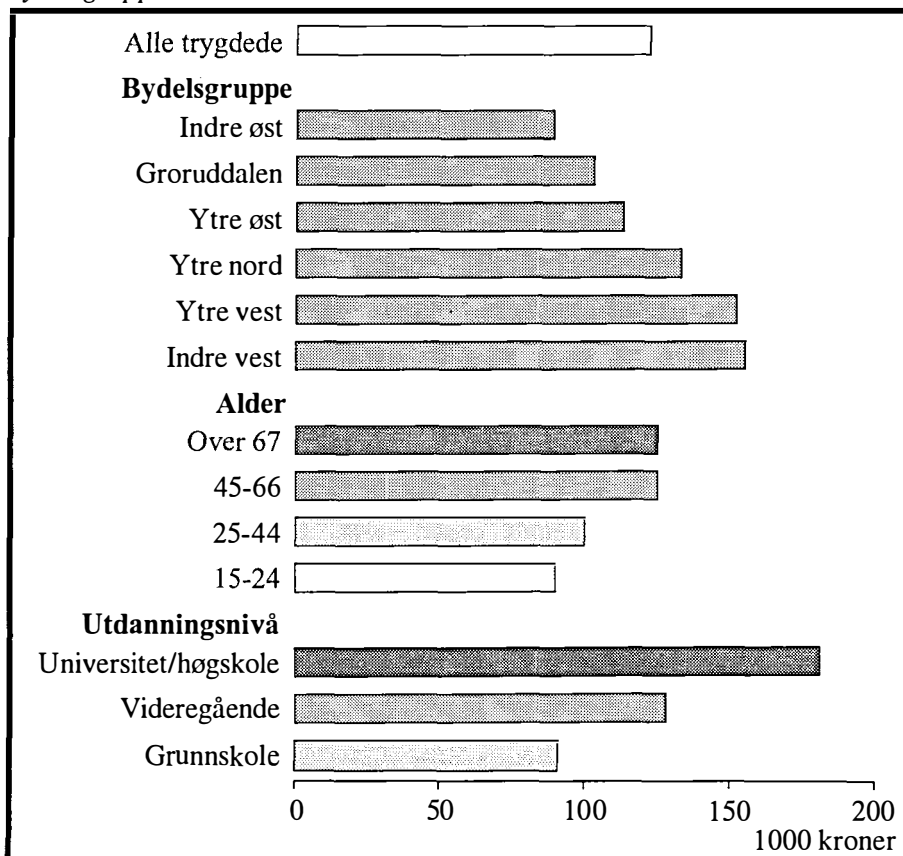
helseproblemer, og yrkesaktiviteten blant personer over 66 år er høyere for menn enn for kvinner.

Vi fant tidligere (jf figur 6.4) at inntektsnivået for trygdede er lavere enn inntektsnivået for yrkesaktive. Inntektsnivået varierer også med sosial bakgrunn, og noe med alder. Det er dessuten store variasjoner fra bydel til bydel, og skillelinjene når det gjelder trygdeinntekt er påfallende sammenfallende med skillelinjene for yrkesinntekt. Trygdede i de østlige bydeler får betydelig lavere utbetalinger enn trygdede i de vestlige bydeler.

Tabell 6.2 Prosent alders-/etterlattepensjonister; uføretrygdede, personer under attføring og personer som var syke/arbeidsudyktige i 1992, etter alder og kjønn

	15–24 år	25–44 år	45–66 år	Over 67 år	Alle
Menn	2,4	3,1	14,8	85,4	18,4
Kvinner	2,1	5,5	26,7	95,1	31,9

Figur 6.12 Trygdedes gjennomsnittsinntekt, etter utdanningsnivå, alder og bydelsgruppe



Deltakelse i yrkeslivet er den viktigste aktiviteten i alle bydeler. Trygdemottakere er den nest største gruppen i alle bydeler med unntak av nye drabantbyer,. I sistnevnte bydel er det noen flere som er under utdanning enn det er trygdede. Den lave andelen trygdede i de nye drabantbyene har sammenheng med at bydelsgruppen har en svært ung befolkning. Dette forklarer også den svært høye yrkesdeltakelsen i samme bydelsgruppe. Det er omtrent like mange arbeidsledige som hjemmевærende husmødre/-fedre i byen.

Andelen arbeidsledige og hjemmевærende varierer sterkt fra bydel til bydel. Flest hjemmевærende er det i bydelene med flest barnefamilier, det vil si ytre vest, nord og i nye drabantbyer. De indre bydelsgruppene likner hverandre i aktivitetsmønster når det gjelder utdanning, trygd og hjemmевærende, men indre øst har betydelig flere arbeidsledige enn noen annen bydelsgruppe, og også den laveste andelen yrkesaktive.

6.4 Inntektsforhold

I dette avsnittet skal vi studere inntektsfordelingen i Oslo. Som inntekt regnes lønnsinntekt, inntekt av egen næring, pensjon, trygd og sosialhjelp.

Gjennomsnittlig personlig bruttoinntekt for den norske befolkningen over 15 år i Oslo ligger på hele 180 000 kroner.² Inntekten varierer imidlertid betydelig mellom ulike grupper i befolkningen. Vi har sett at det er klare sammen-

*Tabell 6.3 Befolkningens deltagelse i arbeidslivet, etter bydel**

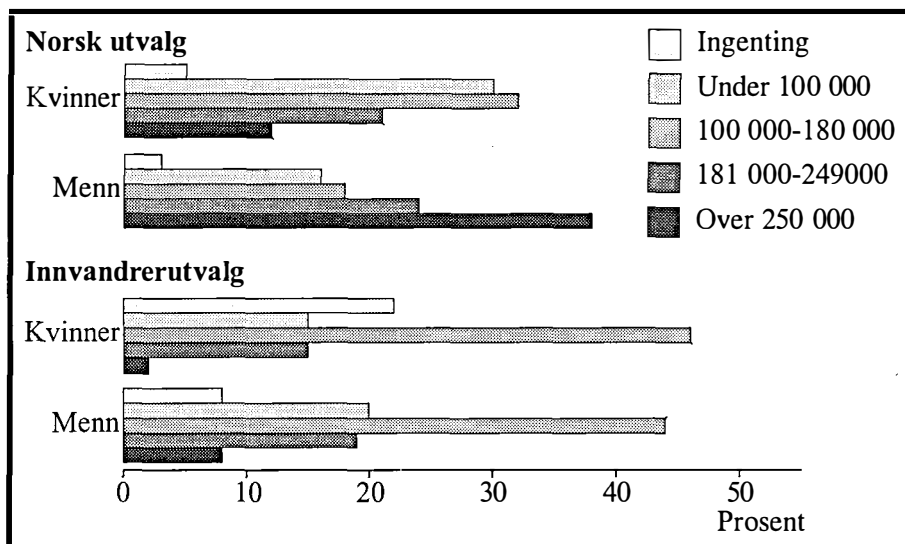
	I arbeid	Arbeidsledig	Under utdanning	Trygdet	Husmor/-far
Ytre vest	63,6	3,6	17,6	20,1	6,7
Ytre nord	60,2	3,4	17,0	27,2	5,2
Indre vest	61,5	3,9	20,7	28,1	3,1
Indre øst	54,6	7,9	19,9	29,1	2,6
Nye drabantbyer	67,7	4,7	18,4	17,9	6,5
Eldre drabantbyer	56,5	4,2	13,0	33,4	3,8
I alt	60,9	4,6	17,7	25,6	4,8

* Respondentene kunne oppgi inntil tre svar på spørsmålet, linjene i tabellen summerer seg derfor til mer enn hundre. Vernepliktige og de som har svart «annet», er utelatt fra tabellen.

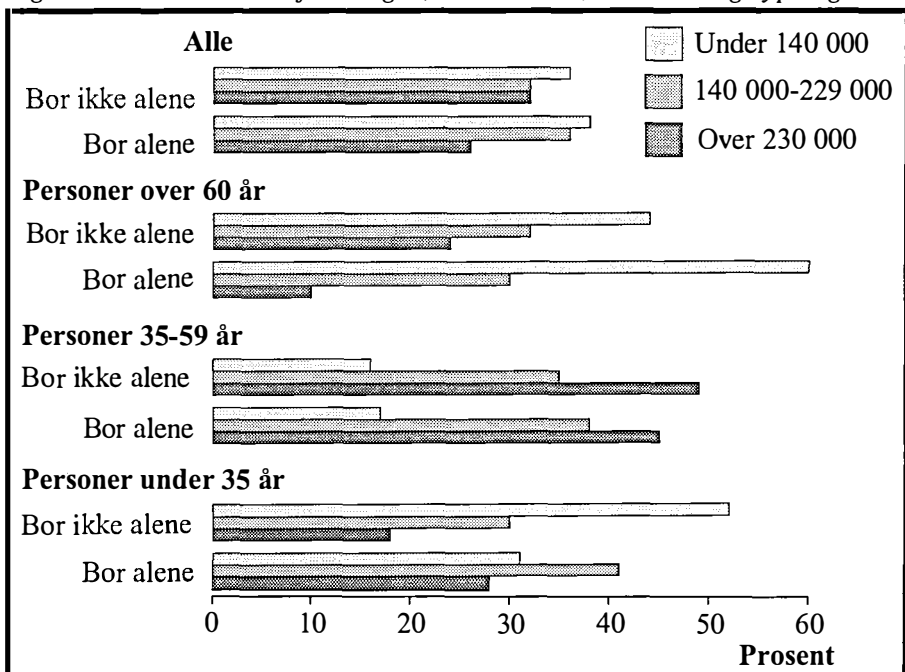
² Det er grunn til å tro at en utvalgsundersøkelse som denne vil overestimere gjennomsnittsinntekten noe, jf diskusjonen i Appendix 1.

henger mellom inntektsnivå og inntektskilde. Det er også fremdeles stor forskjell i nivå på menns og kvinners inntekt. Inntektsfordelingen til menn i Oslo er nærmest den speilvendte av inntektsfordelingen til kvinner. Nærmere 40 prosent av mennene tjener mer enn 250 000 kroner, mens bare 12 prosent av

Figur 6.13 Prosent av befolkningen, etter inntekt og kjønn. Innvandrere og nordmenn



Figur 6.14 Prosent av befolkningen, etter inntekt, husholdningstype og alder



kvinnene havner i samme inntektsgruppe. Inntektsforskjellene mellom nordmenn og innvandrere er likevel større enn inntektsforskjellene mellom norske menn og kvinner. Innvanderne har en gjennomsnittlig personlig inntekt på i overkant av 130 000 kroner. Bare åtte prosent av innvandrermennene og to prosent av innvandrerkvinnene tjener mer enn 250 000 kroner i året.

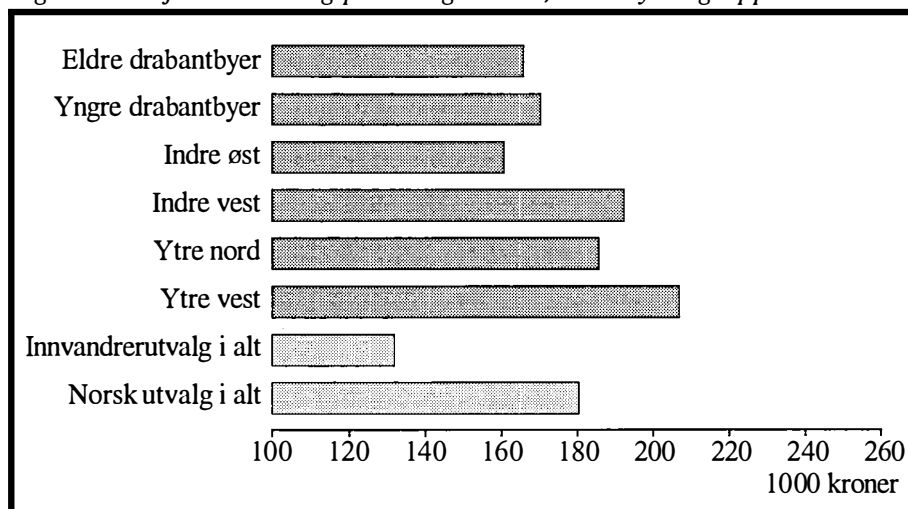
Når vi betrakter befolkningen under ett, ser det ut til å være små forskjeller i inntektsfordelingen til dem som bor alene og dem som bor sammen med noen. Det er riktignok noe færre av dem som bor alene som tjener over 230 000 kroner, en forskjell som kan forklares med at det er en høyere andel av de som tjener over 230 000 kroner som bor sammen med noen (74 prosent) enn i de lavere inntektsgruppene (henholdsvis 69 prosent og 68 prosent i gruppen som tjener under 140 000 og i gruppen som tjener fra 140 000 til 229 000).

Når vi kontrollerer for alder, framkommer det betydelig større forskjeller mellom aleneboere og resten av befolkningen. I gruppen under 35 år er inntektene generelt lavere: 47 prosent tjener under 140 000 kroner. Det er en klar tendens til at de unge aleneboerne tjener bedre enn de unge som ikke bor alene. Dette har sammenheng både med at man må ha en viss inntekt for å kunne bo alene (det vil si flytte fra foreldrehjemmet), og at de eldste i gruppen har gjennomsnittlig høyere inntekt enn de yngre, samtidig som flere av de eldste i gruppen har flyttet fra foreldrehjemmet.

I aldersgruppen 35 til 59 år er det er ikke signifikante forskjeller i inntektsfordelingen til de to husholdningsgruppene. Hele 48 prosent i denne aldersgruppen har en personlig inntekt på over 230 000 kroner.

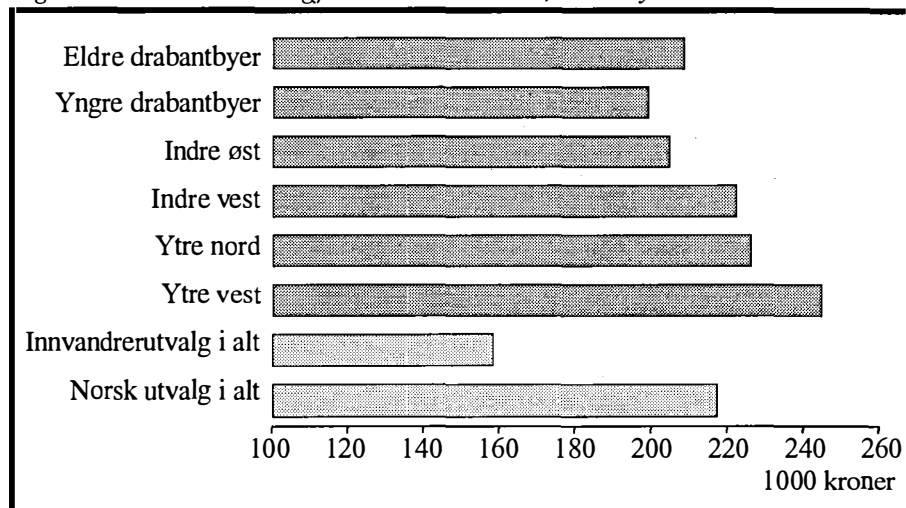
Gruppen over 60 år har de største forskjellene i inntektsfordeling mellom de to husholdningstypene. Bare 10 prosent av aleneboerne over 60 år har

Figur 6.15 Gjennomsnittlig personlig inntekt, etter bydelsgruppe

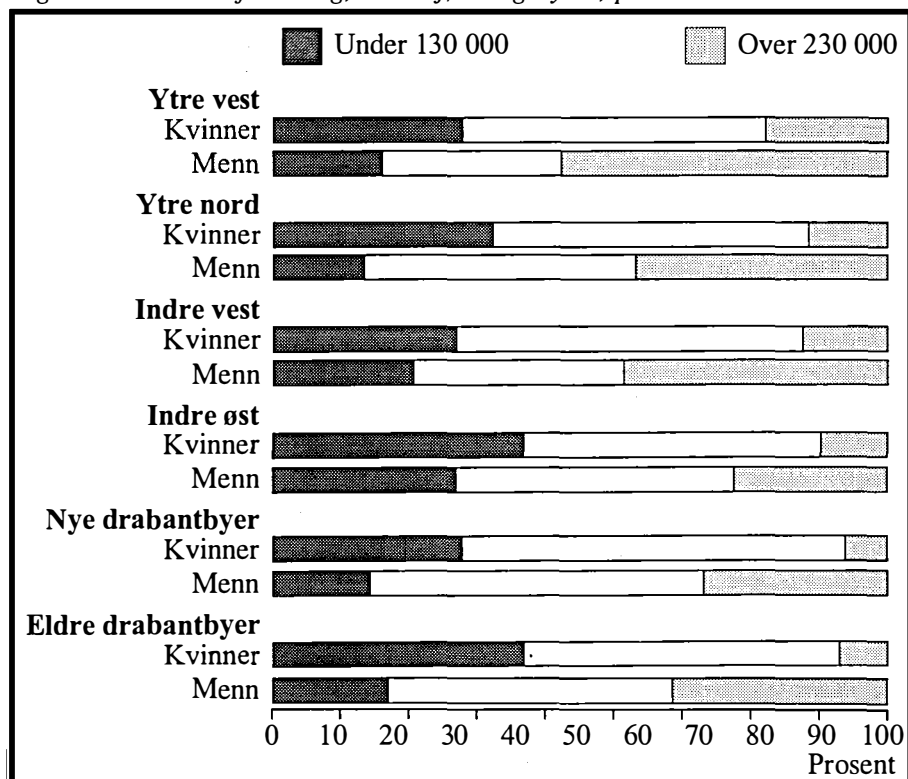


en inntekt på 230 000 kroner eller mer, mens 24 prosent av dem som bor sammen med noen, havner i den høyeste inntektsklassen. De store forskjellene mellom husholdningsgruppene har sammenheng med at kvinnelige minstepensjonister utgjør en stor andel av aleneboere over 60 år. Av kvinner over

Figur 6.16 Yrkesaktives gjennomsnittsinntekt, etter bydel. 1000 kroner



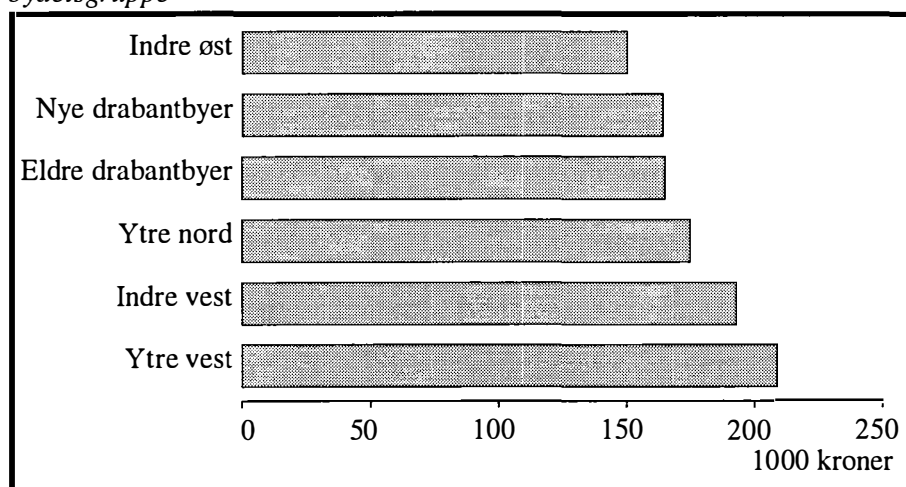
Figur 6.17 Inntektsfordeling, etter kjønn og bydel, prosent



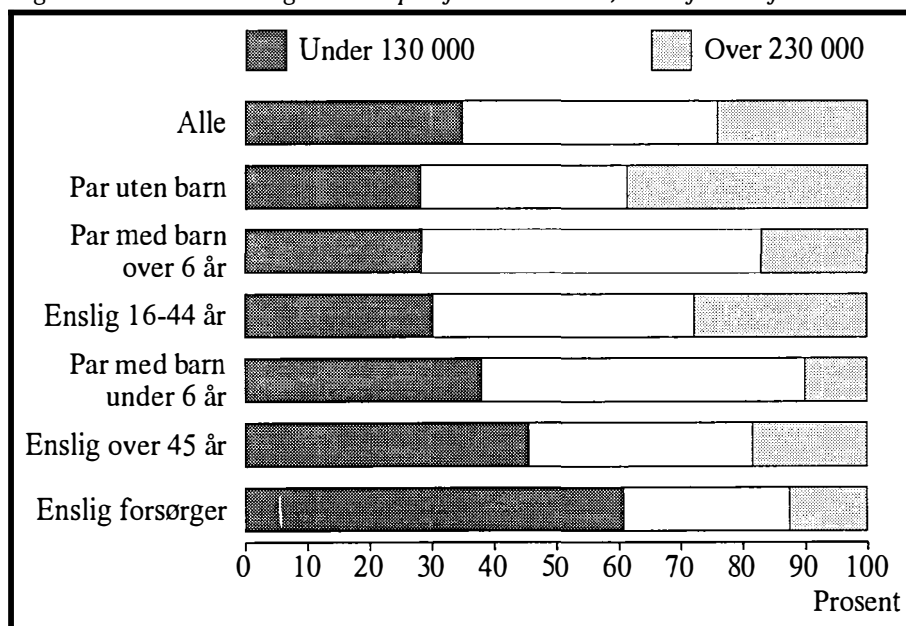
60 år bor 65 prosent alene, mens bare 25 prosent av mennene i samme aldersgruppe bor alene. Kvinnene utgjør også 63 prosent av personene over 60 år i utvalget.

Inntektsforskjellene mellom bydelsgruppene tegner et klart øst-vestskille. En del av forskjellene kan føres tilbake til ulikheter i yrkesdeltakelse og i kjønns- og aldersfordeling. Indre øst og eldre drabantbyer har høye andeler alders- og uførepensjonister, som bidrar til å trekke gjennomsnittsinntekten

Figur 6.18 Gjennomsnittlig husholdningsinntekt per forbruksenhet, etter bydelsgruppe



Figur 6.19 Husholdningsinntekt per forbruksenhet, etter familiefase



ned. Øst-vestskillet er likevel tydelig også når vi sammenlikner gjennomsnittlig lønnsinntekt i bydelsgruppene.

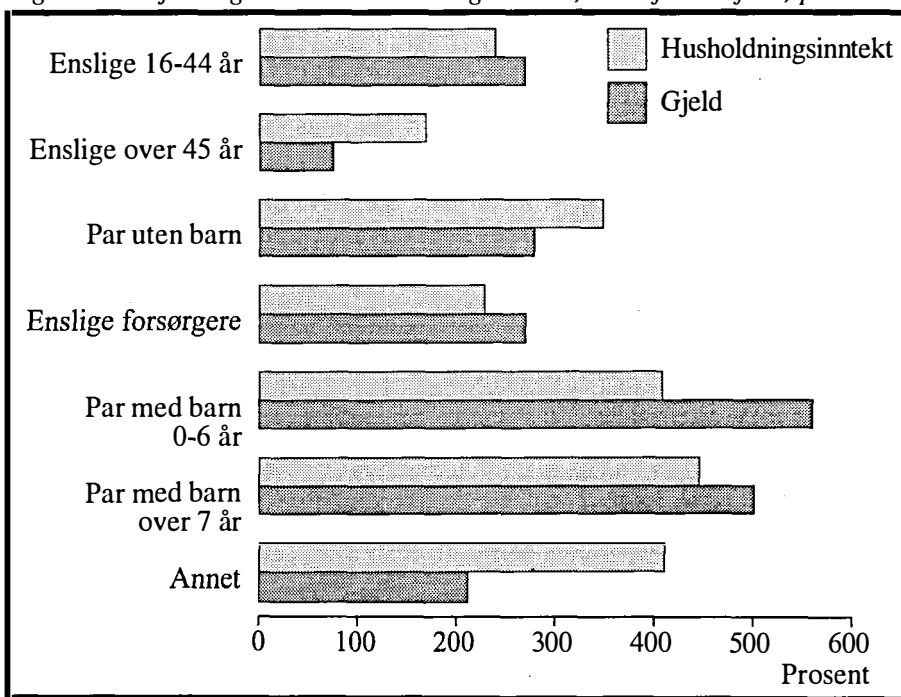
I nye drabantbyer er yrkesdeltakelsen svært høy, men gjennomsnittlig inntekt i bydelsgruppen er likevel lavere enn i alle de vestlige bydelene. Dette har sammenheng med at denne bydelen har den laveste gjennomsnittsinntekten for yrkesaktive av alle bydelsgruppene.

Kjønnsforskjellene i inntektsfordelingen går igjen i hele byen. Samtidig varierer inntektsnivået bydelsgruppene imellom både for menn og for kvinner, slik at inntektsfordelingen til kvinner i bydelsgruppe ytre vest, faktisk likner på inntektsfordelingen til menn i bydelsgruppe indre øst.

Den enkeltes personlige inntekt er ikke tilstrekkelig informasjon til å danne et bilde av vedkommendes økonomiske velferd. Dette gjelder spesielt flerpersonshusholdninger, der det vanligvis er husholdningens samlede inntekter og utgifter som er avgjørende for familiemedlemmenes velferd. For å studere forskjeller i husholdningenes økonomiske situasjon bruker vi husholdningsinntekt per forbruksenhet. Dette målet tar hensyn til samlet husholdningsinntekt, husholdningsstørrelse og husholdningssammensetning. Begrepet er beskrevet i større detalj i appendiks 3.

Tre av fire personer har husholdningsinntekt per forbruksenhet på over 130 000 kroner. Andelen som har husholdningsinntekt per forbruksenhet på under 130 000 kroner er høyest blant enslige forsørgere og lavest blant par med

Figur 6.20 Gjeld og samlet husholdningsinntekt, etter familiefase, prosent



barn over seks år og par uten barn. Hele seks av ti enslige forsørgere har under 130 000 kroner i husholdningsinntekt per forbruksenhet. Som vi skal se i avsnittet om fattigdomsproblemer, gjenspeiles dette i at enslige forsørgere er en av de gruppene som har størst økonomiske problemer.

Inntektsforskjellene bydelene imellom påvirkes lite av at vi justerer for husholdningsinntekt og -størrelse. Den eneste forskjellen i rangeringen mellom bydelsgruppene er at nye og eldre drabantbyer har byttet plass. Inntekts skillet går fremdeles øst-vest.

6.5 Personlig økonomi, gjeld

For å kunne si noe om folks personlige økonomi, må vi i tillegg til å studere inntektsforholdene også kartlegge omfanget av gjeld og renteutgifter. Dersom det skal være mulig for folk å få endene til å møtes, må det være et visst samsvare mellom inntekt og gjeldsnivå.

Barnefamiliene er de desidert mest gjeldstyngede. Det ser imidlertid ut til å være en viss sammenheng mellom gjeldstyngde og husholdningsinntekt, siden det også er barnefamiliene som har høyest inntekt. Det betyr ikke nødvendigvis at folk tilpasser gjeldsmengde etter inntektsnivå, det kan også være motsatt, for eksempel ved at barnefamiliene prioriterer bolig så høyt, at de skaffer seg den nødvendige inntekt til å betjene boliggjeld gjennom å arbeide mye.

I indre øst utgjør boutgiftene, i gjennomsnitt, nesten halvparten av husholdningsinntekten. Dette er nesten dobbelt så mye som for husholdningene i andre deler av byen. Dette skyldes kombinasjonen av et lavt inntektsnivå, høye boutgifter og mange eninntektshusholdninger.

6.6 Fattigdomsproblemer

Hva skal vi mene med fattigdom? Det brukes en rekke ulike fattigdomsmål. EF definerer dem som tjener under halvparten av gjennomsittsinntekten som fattige. Anvendt på Oslos befolkning skulle dette tilsi at de som tjener under 90 000 kroner i året, defineres som fattige. Vi har satt grensen på 100 000 kroner.⁶ Dette målet (og andre slike kronebeløp) har sine åpenbare begrens-

⁶ Årsaken til at vi har valgt å sette grensen på 100 000 kroner og ikke på 90 000 kroner er at vi får flere respondenter i lavinntektsgruppen og dermed et noe bedre analysegrunnlag.

ninger. For det første får vi ikke med betydningen av formuesforhold. For det andre er egen inntekt et misvisende mål for personer som blir helt eller delvis forsørget av andre. For det tredje avhenger fattigdomsproblemene ikke bare av inntekt, men også av utgiftsnivå, for eksempel til forsørgelse av barn eller andre. Utgifter til bolig er en stor post i de fleste husholdningsbudsjetter, og mulighetene til å redusere denne posten er begrenset for mange husholdninger. Andre mål som kan brukes, er i hvilken grad folk har problemer med å

Tabell 6.4 Befolkningens evne til å klare løpende og uforutsette utgifter, etter inntekt. Prosent

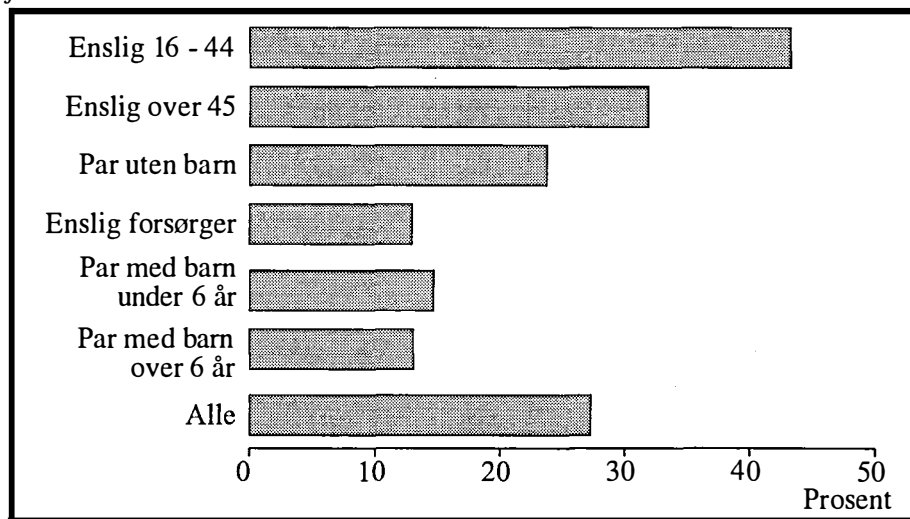
	Inntekt under 100 000	Inntekt over 100 000
Ville klare uforutsett utgift på 5000 kroner ved:		
Oppsparte midler	55	77
Lån	24	14
Å få penger	4	1
Overtid	1	1
Nei	17	8
Vet ikke	3	1
Har problemer med å klare løpende utgifter	30	23

Tabell 6.5 Befolkningens evne til å klare en uforutsett utgift, etter evne til å klare de løpende utgifter. Prosent

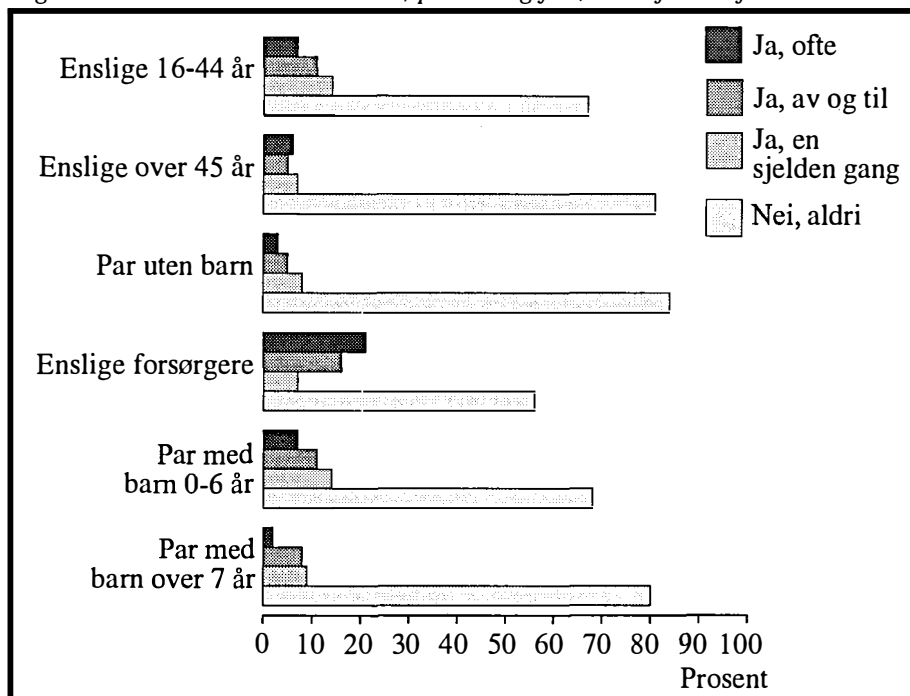
	Har problemer med å klare de løpende utgifter	Har ikke problemer med å klare de løpende utgifter
Ville klare uforutsett utgift på 5000 kroner ved:		
Oppsparte midler	36	82
Lån	33	12
Å få penger	2	2
Overtid	3	1
Nei	28	4
Vet ikke	2	2

klare sine faste utgifter, og hvordan de ville håndtere en uforutsett utgift av en viss størrelsesorden. Hovedproblemet med disse målene er at de avhenger av den enkeltes valg når det gjelder levestandard, konsum og sparing. En person som tjener 300 000 kroner i året, kan godt ha problemer med å klare sine løpende utgifter dersom vedkommende har lagt seg på et utgiftsnivå som er

Figur 6.21 Andel av befolkningen som har inntekt under 100 000, etter familie-fase



Figur 6.22 Vansker med å klare løpende utgifter, etter familiefase

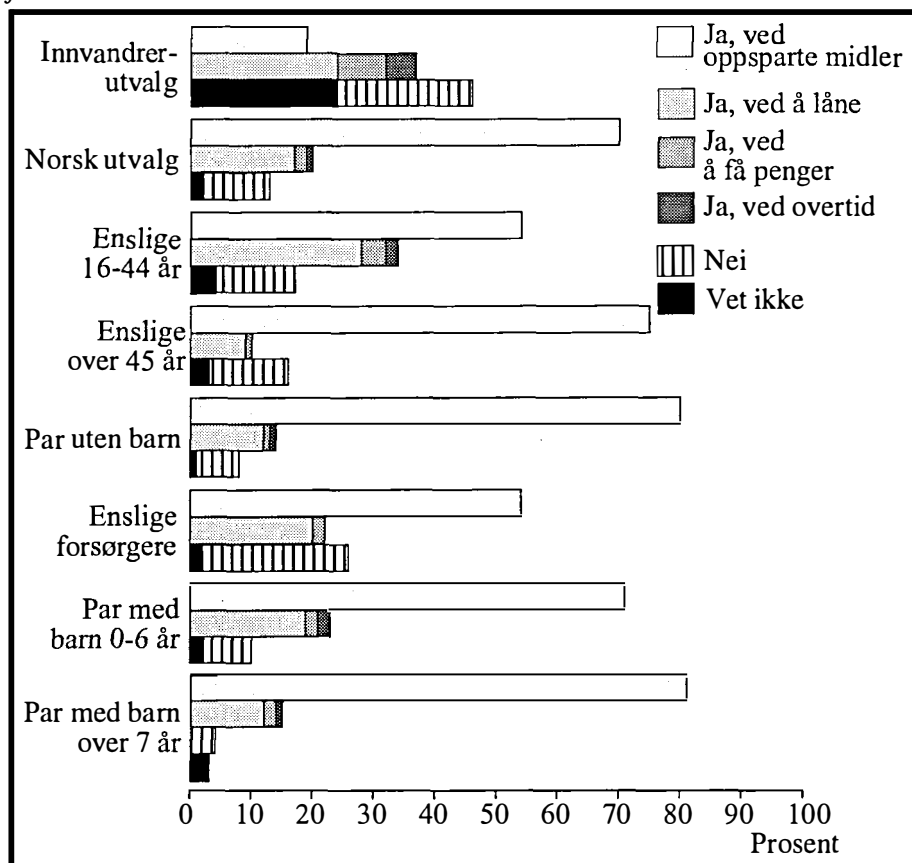


for høyt i forhold til inntekten, men de fleste vil mene at det er urimelig å betegne dette som fattigdomsproblemer. Det viser seg også at sammenhengen mellom å tjene under 100 000 kroner i året og det å klare sine løpende eller uforutsette utgifter ikke er spesielt sterk. I gruppen med inntekt under 100 000 kroner, er det 30 prosent som har vansker med å klare de løpende utgiftene, mens i gruppen som tjener over 100 000 kroner, er tilsvarende andel 23.

Andelen som tjener under 100 000 kroner, er lavest blant personer med barn, og høyest blant de unge enslige. Lav inntekt er imidlertid ikke nødvendigvis et fattigdomsproblem for denne gruppen. Mange er under utdanning og har støtte fra lånekassen, og en del bor hjemme hos foreldrene og blir delvis forsørget.

Det er de enslige forsørgerne, de unge enslige og småbarnsfamiliene som oftest har vansker med å klare sine løpende utgifter. Dette stemmer godt med at de samme gruppene også har høye andeler med lav husholdningsinntekt per forbruksenhet, jf figur 6.19.

Figur 6.23 Befolkningens evne til å håndtere en uforutsett utgift, etter familie-fase

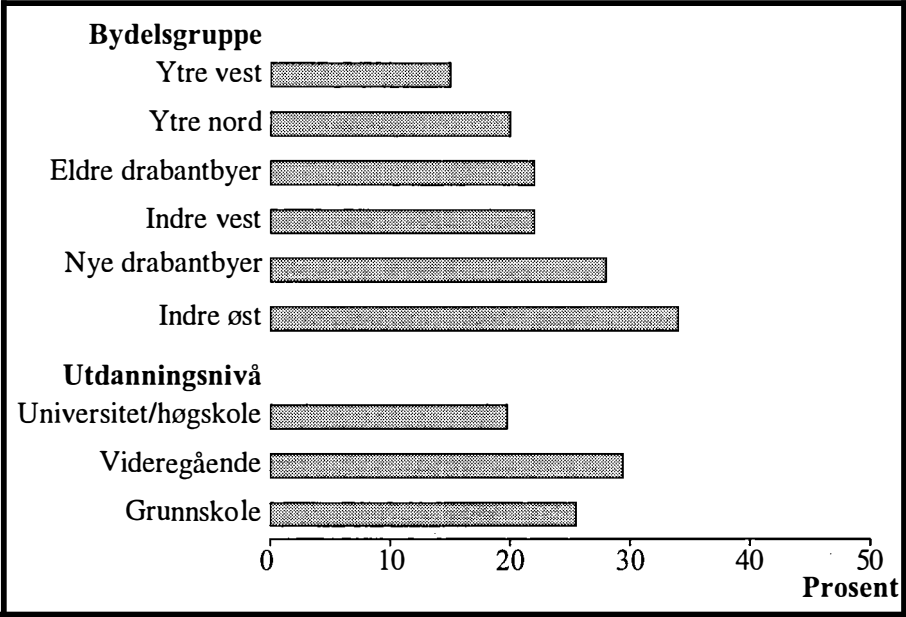


Hver fjerde husholdning har hatt problemer med å klare de løpende utgifter til mat, transport, bolig o.l. Andelen med økonomiske problemer er størst blant de unge. I gruppen under 35 år har 32 prosent problemer med å klare de løpende utgiftene, mens bare åtte prosent av dem over 60 år har tilsvarende problemer.

70 prosent ville klare å dekke en uforutsett utgift på 5000 kroner ved oppsparte midler. 12 prosent ville ikke klare en slik utgift, verken ved egne eller lånte midler. Hvorvidt man har oppsparte midler henger sammen med alder og familiefase: Det er de unge enslige og de enslige forsørgerne som har minst evne til å dekke en uforutsett utgift med oppsparte midler. En av fire enslige forsørgere ville ikke på noen måte klare en uforutsett utgift på 5000 kroner. Det er dermed den gruppen som ser ut til å ha størst økonomiske vansker. Dette kommer også til uttrykk i figur 6.24, som viser andelen i de ulike familiefaser som svarer at de har vansker med å klare løpende utgifter. Også her er det et klart aldersaspekt: det er de unge enslige, enslige forsørgere og par med barn under 7 år som har de største økonomiske vanskene.

De økonomiske problemene er mest utbredt i indre øst og i nye drabantbyer. Indre øst er også, som allerede nevnt, den bydelen der forholdet mellom årlig boutgift og husholdningens bruttoinntekt er størst.

Figur 6.24 Andel av befolkningen som har vanskeligheter med å klare løpende utgifter, etter bydelsgruppe og alder



6.7 Hopningstendenser

De som har økonomiske problemer, har i større grad enn de mer velsituerede også andre levekårsproblemer. Det er en opplagt sammenheng mellom utdanning, inntekt og boligstandard, men også andre levekårsproblemer opptrer hyppigere sammen med lav inntekt enn sammen med høy inntekt. Som definisjon på lav inntekt brukes i det følgende husholdningsinntekt per forbruksenhet⁷ under 150 000 kroner. Helse- og miljøplager er klart mer utbredt i lavinntektsgruppen enn i høyinntektsgruppen. Det er også langt flere i lavinntektgruppen som er utrygge for vold i nærmiljøet, og som har få fritidsaktiviteter.

Sammenhengen mellom lav inntekt og andre levekårsproblemer varierer imidlertid sterkt fra bydelsgruppe til bydelsgruppe, og etter kjønn og alder.

Helseplager er noe mer utbredt blant kvinner enn blant menn, og det ser ut til at inntekt har mindre betydning for kvinners helse enn for menns helse. Med andre ord: Kvinners helseplager er mer uavhengig av inntektsforhold enn det menns helseplager er. Det kan reises en rekke mulige forklaringsmodeller for dette forholdet. Vi har fremdeles et kjønnsdelt arbeidsmarked, og det kan være slik at lavtlønnede menn har eller har hatt arbeid hvor arbeidstakerne i større grad er eksponert for yrkesskader enn i de høytlønnede mannsyrkene. Dette kan forklare at inntekt har så stor betydning for menns helse, men ikke at hyppigheten av helseplager generelt er høyere blant menn enn blant kvinner.

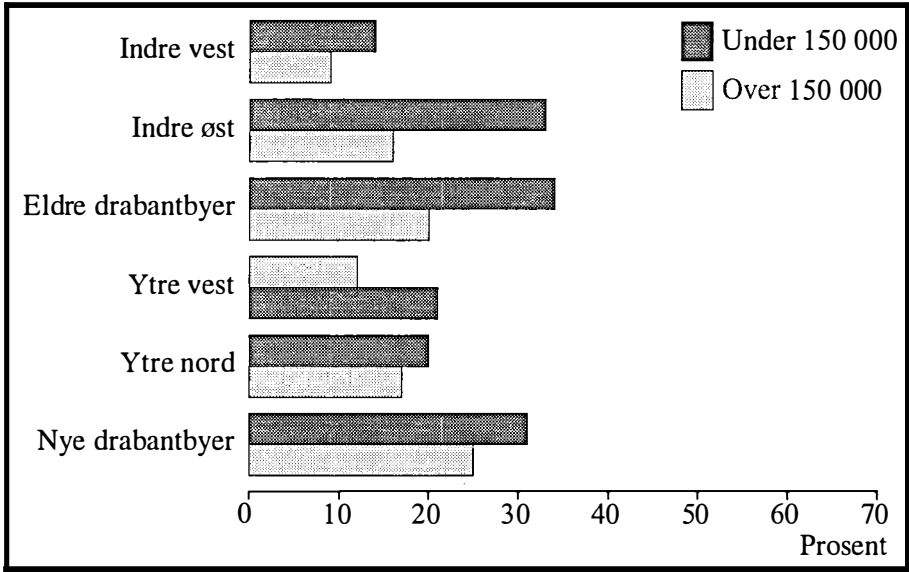
Tabell 6.6 Prosent med levekårsulemper, etter nivået på husholdninginntekt per forbruksenhet

	Høy inntekt	Lav inntekt
Lav utdanning	16,6	26,6
Dårlig helse	30,5	43,7
Liten nabokontakt	39,5	40,0
Bor trangt	9,1	18,3
Politisk avmakt	38,5	40,4
Redd for vold	7,8	14,7
Passiv fritid	9,8	18,3
Arbeidsmarkedsproblemer	6,3	7,6
Miljøplager	30,6	36,2
Gjennomsnittlig hopefaktor	1,89	3,46

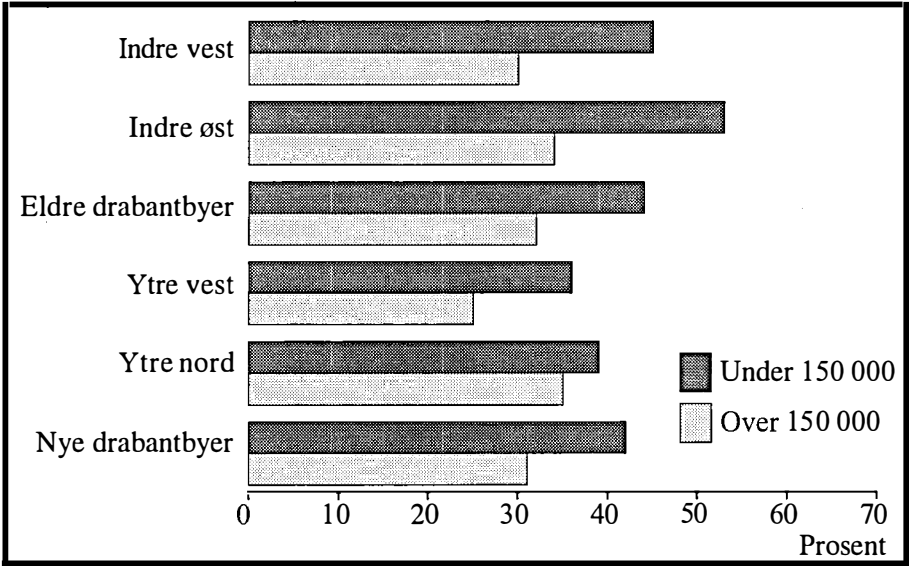
³ Se Appendix 2 for en detaljert beskrivelse av begrepet.

Hvorvidt kjønnsforskjellene har biologiske årsaker eller om det er slik at kvinner uansett inntektsnivå utsettes for større påkjenninger enn menn, har vi ikke grunnlag for å vurdere. En alternativ forklaring er at menn i større grad enn kvinner reduserer betydningen av sine helseproblemer, og at de forskjellene vi finner derfor (delvis) skyldes kjønnsforskjeller når det gjelder rapportering av helseplager.

Figur 6.25 Prosent som har lav utdanning, etter husholdningsinntekt per forbruksenhet og bydel

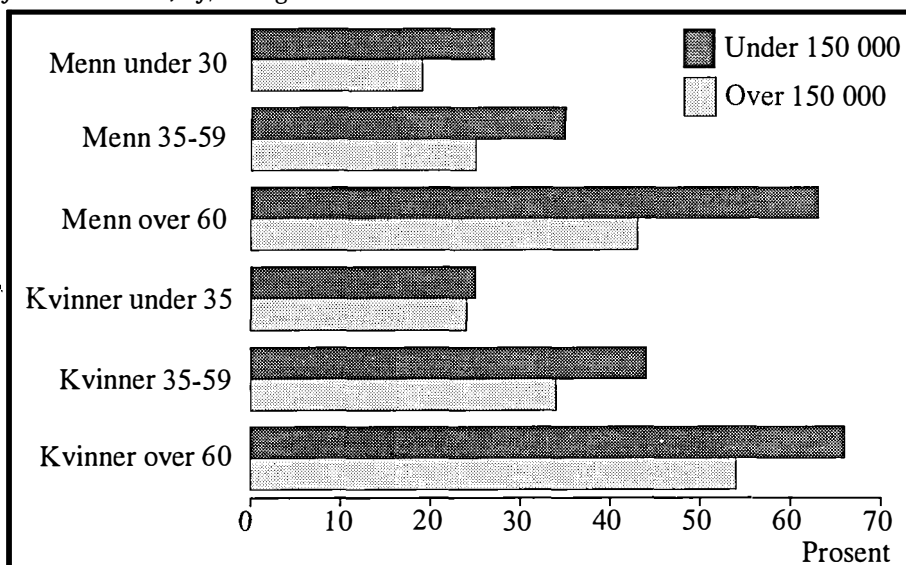


Figur 6.26 Andel som har helseproblemer, etter husholdningsinntekt per forbruksenhet og bydel

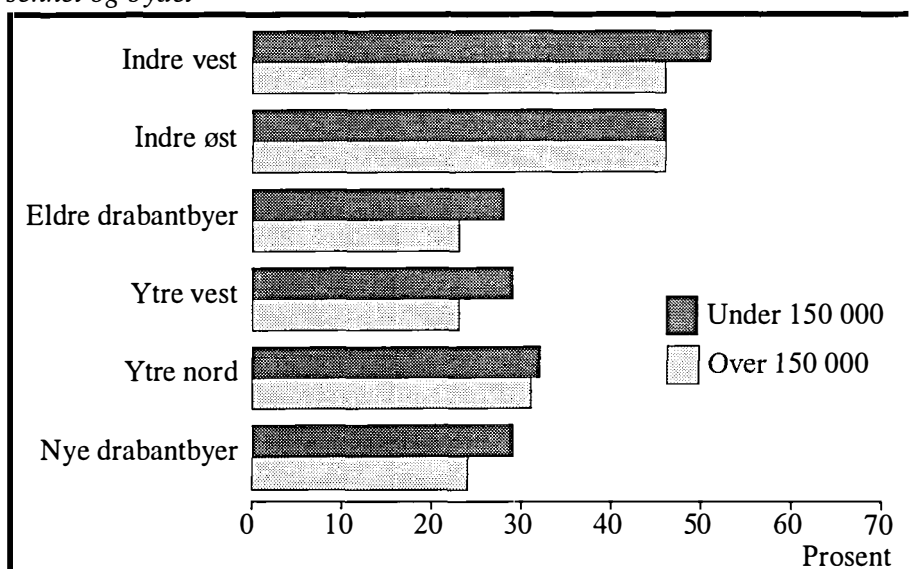


Vi har sett at sammenhengen mellom inntekt og helse varierer med alder, kjønn og bydelsgruppe. Neste skritt blir dermed å undersøke om det er slik at forskjeller i alders- og kjønnssammensetningen i de ulike bydelsgruppene kan forklare forskjellene mellom bydelene, eller om det faktisk er slik at sammenhengen mellom inntekt og andre levekårsproblemer faktisk varierer fra bydel til bydel.

Figur 6.27 Andel som har helseproblemer, etter husholdningsinntekt per forbruksenhet, kjønn og alder



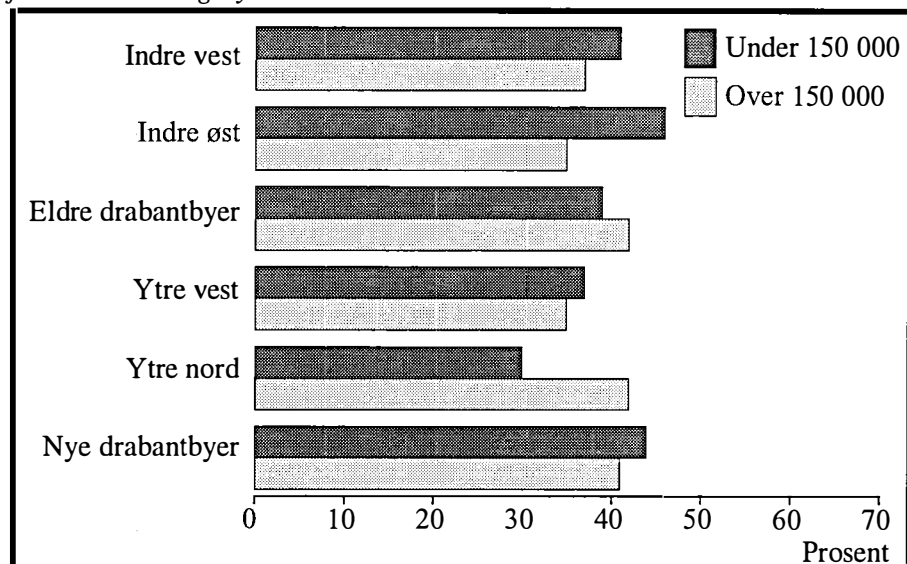
Figur 6.28 Prosent som har miljøplager, etter husholdningsinntekt per forbruksenhet og bydel



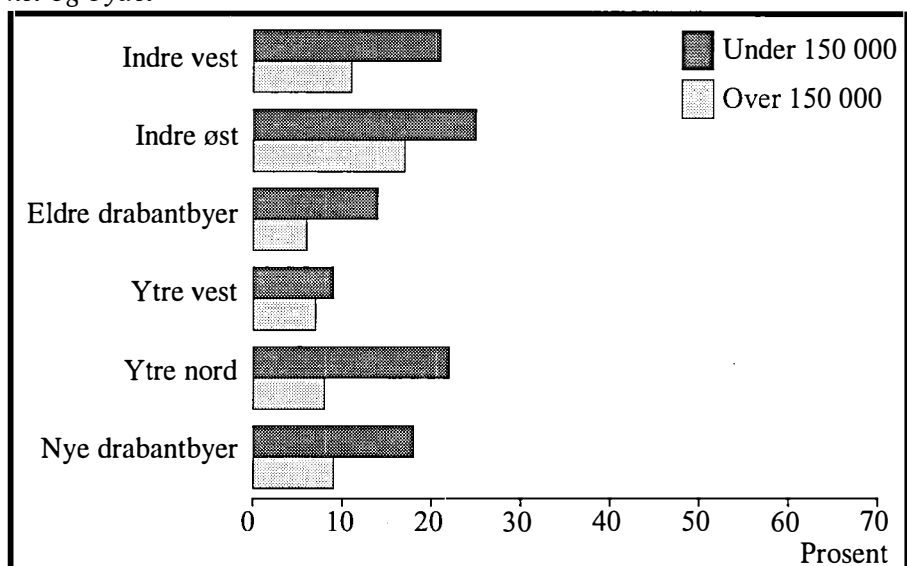
Sammenhengen mellom inntektsnivå og politisk avmektighet varierer kraftig mellom bydelene. I indre by er det en klar tendens til at de lavtlønte i større grad enn de høytlønte er politisk avmektige, mens i de nordlige bydelene er det flest politisk avmektige blant de høytlønte.

Med unntak av trangboddhet og miljøplager, ser det ut til at det å ha lav inntekt har alvorligere konsekvenser for dem som bor i indre øst enn det har for andre.

Figur 6.29 Prosent som er politisk avmektige, etter husholdningsinntekt per forbruksenhet og bydel

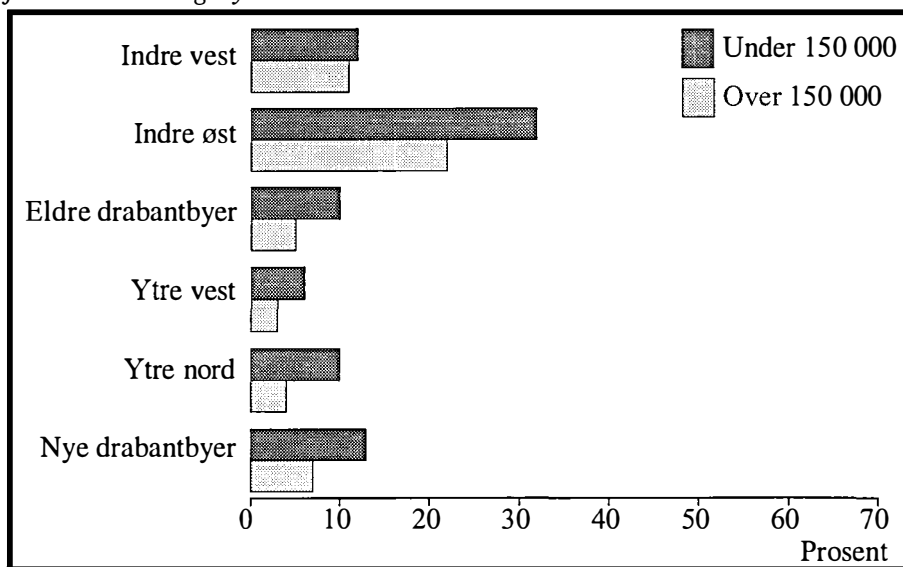


Figur 6.30 Prosent som bor trangt, etter husholdningsinntekt per forbruksenhet og bydel

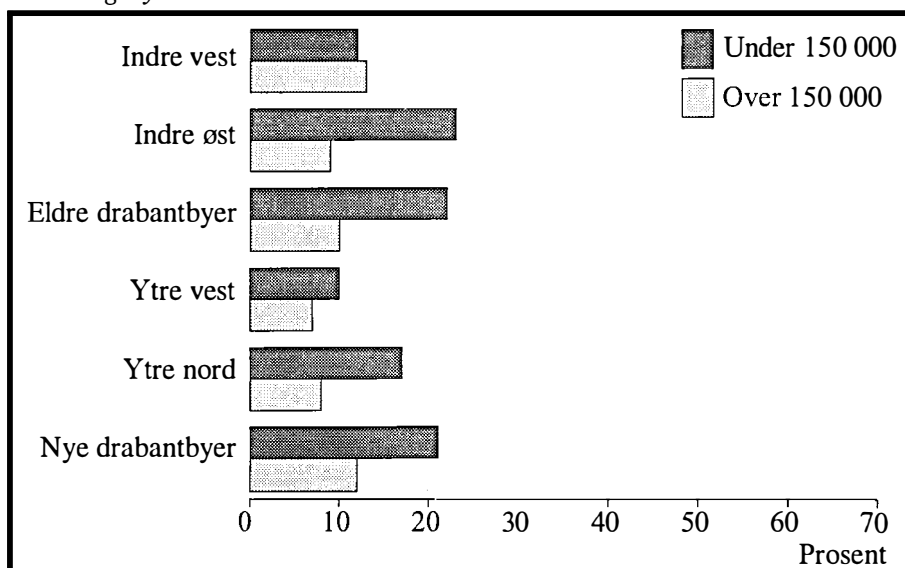


Vi vet at mange eldre kvinner har lav inntekt, og at eldre kvinner også utgjør en stor andel av alle som har lav inntekt. Eldre kvinner har dessuten oftere andre levekårsproblemer i tillegg til lav inntekt, jf tabell 6.16. Halvparten av dem som både har lav inntekt og er utrygge for vold, er kvinner over 60 år. Eldre kvinner utgjør også 38 prosent av dem som har helseplager og lav inntekt, og 45 prosent av både dem som har lav utdanning og lav inntekt, og av

Figur 6.31 Prosent som er utrygge for vold, etter husholdningsinntekt per forbruksenhet og bydel



Figur 6.32 Prosent som har passiv fritid, etter husholdningsinntekt per forbruksenhet og bydel



dem som er politisk avmektige og har lav inntekt. Kvinner over 60 utgjør en større andel av alle gruppene som har lav inntekt i kombinasjon med andre levkårsproblemer, enn de gjør av alle som har lav inntekt, med unntak av gruppene som har lav inntekt i kombinasjon med problemer på arbeidsmarkedet eller med trangboddhet. De to sistnevnte gruppene domineres av unge mennesker. 40 prosent av dem som har lav inntekt og problemer på arbeidsmarkedet, er menn under 35 år.

Tabell 6.7 Befolkningen som helhet, de som har lav husholdningsinntekt per forbruksenhet, og de som har lav husholdningsinntekt per forbruksenhet i kombinasjon med andre levkårsproblemer, etter alder og kjønn. Prosent

	Menn			Kvinner			N
	Under 35	35–59	Over 60	Under 35	35–59	Over 60	
Alle	18,7	18,0	9,7	19,1	18,0	16,5	
Lav inntekt	17,6	12,0	11,2	19,3	14,7	25,3	950
Lav inntekt og dårlig helse	10,7	9,5	16,0	11,0	14,9	37,8	415
Lav inntekt og passiv fritid	3,5	7,8	16,8	11,4	15,8	44,7	174
Lav inntekt og lav utdanning	12,0	7,5	13,2	10,8	11,5	45,0	253
Lav inntekt og liten nabokontakt	18,1	8,5	15,4	19,0	12,0	27,0	384
Lav inntekt og politisk avmakt	12,8	10,3	11,7	15,4	17,1	32,8	384
Lav inntekt og trangboddhet	27,6	13,7	3,3	30,2	6,5	18,6	174
Lav inntekt og voldsfrykt	7,5	9,6	6,5	21,1	7,2	48,2	140
Lav inntekt og usikker sysselsetting	39,4	13,6		27,1	18,6	1,3	72
Lav inntekt og miljøplager	20,0	12,8	9,6	20,3	15,4	21,9	344

6.8 Oppsummering

Seks av ti innbyggere over 15 år oppgir at arbeidslønn er deres viktigste inntektskilde. Stabile trygdeinntekter er den nest viktigste inntektskilden, mens ustabile inntektskilder som arbeidsledighetstygde, sosialhjelp og usikker arbeidsinntekt er viktigste inntektskilde for rundt sju prosent av befolkningen. Gjennomsnittsinntekten må sies å være høy, men det er stor spredning i inntektsfordelingen.

Tre av fire osloinnbyggere har en ordnet økonomi i den forstand at de ikke har problemer med å klare sine løpende utgifter. Nesten like mange ville også klare å dekke en uforutsett utgift på 5000 kroner ved hjelp av oppsparte midler. Den økonomiske velferden varierer ganske kraftig med alder og familiefase, det er de enslige forsørgerne, småbarnsfamiliene og de unge enslige som har størst økonomiske problemer.

Tabell 6.8 Prosent av befolkningen som har lav husholdningsinntekt per forbruksenhet, og prosent av befolkningen som har lav husholdningsinntekt per forbruksenhet i kombinasjon med andre levekårsproblemer, etter alder og kjønn

	Menn			Kvinner			Alle
	Under 35	35–59	Over 60	Under 35	35–59	Over 60	
Lav inntekt	31,8	22,6	39,0	34,2	27,6	51,8	33,8
Lav inntekt og dårlig helse	8,5	7,8	24,3	8,5	12,2	33,9	14,8
Lav inntekt og passiv fritid	1,2	2,7	10,7	3,7	5,4	16,8	6,2
Lav inntekt og lav utdanning	5,8	3,7	12,2	5,1	5,8	24,6	9,0
Lav inntekt og liten nabokontakt	13,2	6,5	21,6	13,7	9,1	22,4	13,7
Lav inntekt og politisk avmektig	9,3	7,8	16,3	11,0	13,0	27,2	13,7
Lav inntekt og trangboddhet	9,1	4,7	2,1	9,8	2,2	7,0	6,2
Lav inntekt og voldsfrykt	2,0	2,7	3,3	5,5	2,0	14,6	5,0
Lav inntekt og usikker sysselsetting	5,4	2,0		3,7	2,7	0,2	2,6
Lav inntekt og miljøplager	13,0	8,7	12,0	13,0	10,4	16,3	12,2

Kvinner har klart lavere gjennomsnittsinntekt enn menn, uavhengig av inntektskilde. Kvinner har også en løsere tilknytningsform til arbeidsmarkedet, siden flere kvinner enn menn har tidsbegrensede arbeidskontrakter og deltidsarbeid.

Mange eldre har lav inntekt, men det er svært få eldre som har problemer med å klare sine løpende utgifter. Dette skyldes delvis at eldre mennesker har lavere utgiftsnivå, og dessuten at de i gjennomsnitt har betydelig større formue enn de yngre.

Det er klare økonomiske skillelinjer mellom de østlige og de vestlige bydeler, både når det gjelder lønnsinntekt og trygdeinntekt. Ledighetsproblemene viser et noe annerledes geografisk mønster: det er de indre bydelene som har flest arbeidsledige.

Tabell 6.9 Befolkningen som helhet, de som har lav husholdningsinntekt per forbruksenhet, og de som har lav husholdningsinntekt per forbruksenhet i kombinasjon med andre levekårsproblemer, etter alder og kjønn. Prosent

	Enslige			Par		
	16–44	Over 45	Forsørger	Uten barn	Barn 0–6	Barn over 6
Alle	24	19	5	29	14	9
Lav inntekt	18	25	6	25	17	9
Lav inntekt og dårlig helse	13	39	5	25	11	7
Lav inntekt og passiv fritid	3	43	5	29	13	7
Lav inntekt og lav utdanning	12	46	6	21	9	6
Lav inntekt og liten nabokontakt	19	27	5	31	10	7
Lav inntekt og politisk avmakt	14	32	6	27	13	7
Lav inntekt og trangboddhet	27	22	3	9	34	5
Lav inntekt og voldsfrykt	13	41	2	26	15	3
Lav inntekt og usikker sysselsetting	23	7	10	20	35	5
Lav inntekt og miljøplager	21	19	6	28	17	10

Det er en meget klar tendens til at de som har lav inntekt også har andre levekårsproblemer. Sammenhengen mellom lav inntekt og andre levekårsproblemer varierer imidlertid sterkt fra bydelsgruppe til bydelsgruppe og etter kjønn og alder.

Tabell 6.10 Prosent av befolkningen som har lav husholdningsinntekt per forbruksenhet, og prosent av befolkningen som har lav husholdningsinntekt per forbruksenhet i kombinasjon med andre levekårsproblemer, etter familiefase

	Enslige			Par			Alle
	16–44	Over 45	Forsørger	Uten barn	Barn 0–6	Barn over 6	
Lav inntekt	25	44	42	30	42	32	34
Lav inntekt og dårlig helse	8	31	14	13	12	11	15
Lav inntekt og passiv fritid	1	14	7	6	6	5	6
Lav inntekt og lav utdanning	5	22	11	7	6	6	9
Lav inntekt og liten nabokontakt	11	20	14	15	10	10	14
Lav inntekt og politisk avmakt	8	23	17	13	13	10	14
Lav inntekt og trangboddhet	7	7	3	2	15	3	6
Lav inntekt og voldsfrykt	3	11	3	4	5	2	5
Lav inntekt og usikker sysselsetting	3	1	6	2	7	13	3
Lav inntekt og miljøplager	11	12	14	12	15	14	

Kapittel 7 Helse

7.1 Innledning

I en beskrivelse av levkår er helse et av de viktigste begrepene. Til syvende og sist er kanskje også god helse den mest sentrale levkårsfaktoren. Svikter helsa, begrenses våre muligheter på en lang rekke områder. Dårlig helse kan videre i svært liten grad kompenseres med andre levkårskomponenter, og dårlig helse har i større grad enn andre indikatorer på dårlige levkår en tendens til å være en relativt stabil tilstand. Dårlig helse inngår også svært hyppig i kombinasjon med dårlige levkår på andre områder. Vel to tredeler av alle med svak helse har en dårlig situasjon også på andre områder (NOU 1993;17:242).

Helse er ikke lett å måle, og de offisielle helsedefinisjonene er gradvis blitt utvidet fra å være fravær av objektivt registrerbare symptomer, til å oppfattes positivt som en samlet følelse av fysisk, psykisk og sosialt velvære. Når man sammenlikner helsetilstanden i ulike land, i ulike befolkningsgrupper og på ulike tidspunkt, er likevel objektive og entydige mål som bygger på dødelighet og dødsårsaker mest brukt (SSB 1989:49).

Vi vil i dette kapitlet ikke nytte en slik medisinsk tilnærming. Mortalitet og dødsårsaker blant Oslos befolkning, og forskjeller mellom storbyer og internt i Oslo, er godt dokumentert i andre studier (Kristoffersen 1987, Gjestland og Moen 1988). I levkårsundersøkelser – i motsetning til rene helseundersøkelser – er det vanligere å utgå fra en mer sosialt orientert og subjektiv oppfatning av helseproblemer. I dette kapitlet vil våre data være folks egne oppfatninger av sin helse, deres vurderinger av eventuelle konsekvenser av redusert helse samt bruksmønster av helsetjenester.

Hvordan er sykeligheten forankret i den demografiske, den sosiale og i den geografiske strukturen? I hvilken grad går dårlig helse sammen med redusert livskvalitet på andre områder, og sist, men ikke minst, i hvilken grad kan vi utnytte individdata til å nærme oss objektive indikatorer på helsetilstanden i ulike grupper og deler av byen?

I neste avsnitt skal vi se på ulike indikatorer på folks helsetilstand, før vi forsøker å besvare spørsmålet om hvem som har dårlig helse. Deretter skal vi se på i hvilke hopningsmønstre med andre levkårsulemper helse inngår, før vi i siste del skal analysere de til dels betydelige forskjellene som finnes i helsetilstand mellom befolkningen i de ulike delene av byen.

7.2 Noen indikatorer på befolkningens helse

En tredel (35,0 prosent) av Oslos innbyggere oppgir å ha en lidelse av permanent natur. Dette tilsvarer at i underkant av 140 000 personer har et helseproblem. Sammenliknet med landet som helhet, svarer 38 prosent av befolkningen bekreftende på samme spørsmål om helsetilstand (Levekårsundersøkelsen 1991).

De av Oslos innbyggere som har et helseproblem, kan deles i to praktisk talt like store grupper: de som ikke hemmes noe særlig av disse helseproblemene i de daglige gjøremål og i det sosiale liv, og de som faktisk får sine utfoldelsesmuligheter begrenset. Hver sjettede person har altså så store problemer at livskvaliteten må kunne sies å være vesentlig redusert.

Det er denne oppfatningen av helseproblemer som har inngått i den analysen av hopning som ble presentert i tidligere kapitler. En slik vid definisjon basert på folks egne oppfatninger, kan selvsagt kritiseres for å være en dårlig indikator på den medisinske tilstanden. Folk har ulike toleranseterskler for helseplager, og hvorvidt ett og samme forhold oppfattes som en levekårsulempe eller ikke av forskjellige individer, er i stor grad betinget av deres situasjon på andre områder.

Nettopp fordi helse i stadig større grad er og blir oppfattet som et sosialt, vel så mye som et medisinsk, forhold, er det vanskelig å etablere objektive indikatorer på helsetilstand (behov), for eksempel for å etablere noen faste indikatorer som kan nyttes ved tildeling av ressurser til kommuner eller bydeler. Ved å spørre folk etter ulike praktiske konsekvenser av en svekket helse, kan vi få et noe mer håndfast uttrykk for de følger den svekkede helsen har. I det følgende vil vi se på fire slike indikatorer på helse: begrensninger på livsutfoldelse, bruk av medikamenter, kontakter med helsetjenester og, til sist, uførepensjonering.

Tabell 7.1. Prosent av dem med helseproblemer og av hele befolkningen, som har ulike aktivitetsproblemer

Har problemer med å:	Menn	Kvinner	Alle
Bevege seg innen boligen	11,4	14,9	4,3
Komme ut av boligen	9,7	13,3	3,6
Delta i foreningsarbeid	16,2	19,4	5,8
Fungere i en jobb	20,5	20,4	7,3
Drive fritidsaktiviteter	32,1	43,1	12,5

Det er først og fremst de sosiale aktivitetene, inkludert å fungere i en jobb, som er de hyppigst forekommende konsekvensene av varige lidelser. Kvinner rapporterer jevnt over større problemer som følge av sin svekkede helse, bortsett fra, interessant nok, når det gjelder å fungere i en jobb.

Disse nivåene på funksjonshemninger skiller seg ikke statistisk sikkert ut fra tilsvarende svar på landsplan (Levekårsundersøkelsen 1991).

I overkant av ti prosent oppgir at de har brukt beroligende midler det siste halvåret, hvorav en av 25 bruker slike jevnlig. Dette er et par prosent mer enn i landet for øvrig. Kvinner benytter slike midler dobbelt så hyppig som menn, både de som benytter beroligende medisiner jevnlig og de mer sporadiske brukerne. Andelen som aldri bruker slike midler, synker, som rimelig er, med dårlig helsetilstand. Blant dem som har lette helseproblemer, er det 14 prosent som av og til eller ofte bruker beroligende midler, mens en av tre blant de med tyngre helseproblemer gjør det.

Folks bruk av ulike helsetjenester kan også utnyttes som indikator på helsetilstanden. Tabell 7.2 viser at forholdsvis store andeler av befolkningen har benyttet seg av helsetjenester den siste måneden. Det er videre en helt klar tendens til at jo dårligere helsen er, desto hyppigere er kontakten med alle typer tjenester, bortsett fra bedriftshelsetjenesten. Dette er neppe noe overraskende mønster, snarere ville det være noe mistenkelig om det ikke hadde vært slik. Poenget er imidlertid at de sikre statistiske sammenhengene mellom helsetilstand og bruk av helsetjenester viser at data om brukerne vil være akseptable tilnærminger til folks egne oppfatninger av sin helse.

Nå er det selvsagt mange personer som har oppsøkt flere av disse tjenestene. Samlet sett har vel 20 prosent av befolkningen hatt en eller to kontakter

Tabell 7.2 Prosent av befolkningen som har hatt kontakt med ulike helsetjenester siste fire uker, etter type av tjeneste samt bivariate korrelasjoner med helsetilstand

Kontaktform	En gang	Flere	Samband
Telefonkonsultasjon med lege	7,3	4,4	0,17**
Vært hos allmennlege	12,9	5,4	0,10**
Vært hos bedriftslege	3,1	0,6	0,00
Vært hos spesialist	5,8	2,2	0,16**
Vært hos sykehuslege	4,3	1,7	0,12**
Kiropraktor/homøopat	1,4	1,6	-
Totalt	14,6	22,0	-

** statistisk signifikant ved 0,1 prosent

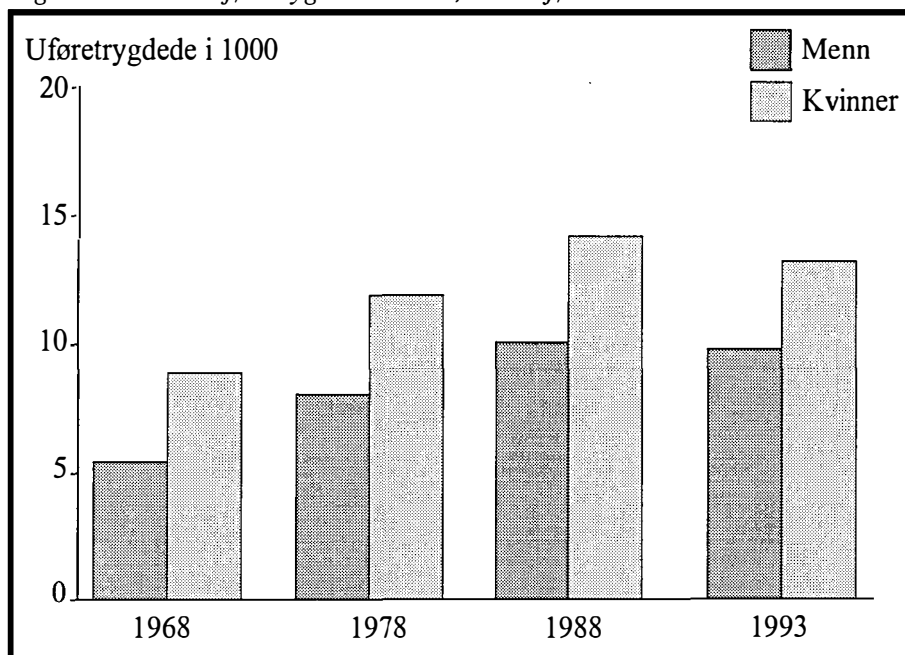
i løpet av referansemåneden, mens 15 prosent har hatt tre eller flere kontakter. Fem prosent av befolkningen har hatt over fem møter med helsetjenester i løpet av en måned.

Antall mottakere av uførepensjon er i prinsippet en annen indikator på helse basert på data om tildeling av en offentlig ytelse. Alle uførepensjonister har vært formelt igjennom en medisinsk verifikasjon av faktisk arbeidsudyktighet. På den annen side er det en stor faglig debatt om forholdet mellom medisinske og arbeidsmarkedsrelaterte komponenter i rekrutteringen til uføretrygd (Hagen og Kolberg 1992).

Betrakter vi utviklingen av uførepensjoneringen i Oslo, får vi et noe annet bilde enn den etter hvert utbredte oppfatningen om at Oslo er i ferd med å bli en by av trygdede. Det er relativt sett færre uførepensjonister i Oslo enn ellers i landet, og økningen de siste årene har vært betydelig mindre i Oslo enn i resten av landet.

Hvor god indikator uførepensjonering er på allmenn helsetilstand, er, som nevnt, omdiskutert. Både der det foreligger et underforbruk og der det foreligger et overforbruk («misbruk»), vil uføretall ikke gi en troverdig indikasjon på helsetilstanden. Det er også en utbredt tendens til at uførerater benyttes, både av forskere og myndigheter, som indikatorer på etterspørselen etter arbeidskraft. Dermed spres også en oppfatning om at uførepensjonering skyldes utstøting. Selv om kanskje arbeidsmarkedsforhold spiller, eller har spilt, en større

Figur 7.1 Antall uføretrygdede i Oslo, etter kjønn



Kilde: Rikstrygdeverket

rolle ved tildeling av uførepensjon enn det Lov om Folketrygd strengt tatt har tillatt, kan like fullt andelen uføre være en god indikator – i den grad det er sammenheng mellom helseproblemer og sannsynligheten for å miste jobben ved innskrenkninger.

Syv av ti uførepensjonister oppgir å ha helseproblemer som reduserer livskvaliteten. Over ti prosent av mottakerne av uførepensjon oppgir å ikke ha noe helseproblem – hvilket kan fortolkes som et innslag av «misbruk». På den annen side kan dette også oppfattes som et overraskende lavt tall. I de senere årene har det vært en utbredt påstand at folketrygdens uførepensjon er blitt benyttet som et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. I den grad dette er riktig burde vi kanskje forvente å finne enda flere uførepensjonister som ikke oppgir å ha helseplager. Vi fortolker derfor dette funnet som et klart belegg for at uførepensjonistene som gruppe har betydelige helseproblemer, og at andelen uførepensjonister i en bydel derfor også er en anvendelig indikator på etterspørselen etter helsetjenester i bydelen.

Blant dem som rapporterte betydelige problemer, finner vi betydelige andeler av folk som mottar ulike typer av trygdeytelser for helserelaterte forhold. Hver tredje person som har et helseproblem som hemmer livskvaliteten, er faktisk mottaker av en offentlig trygd.

Dataene i tabell 7.4 er likevel mer interessante som uttrykk for i hvilken grad slike offentlige ytelser kommer folk til gode som selv oppfatter seg som friske – hva vi kunne kalle enten «overforbruk» eller «misbruk». Selv om tallmaterialet er noe spinkelt, viser tabellen at et slikt misbruk høyst sannsynlig er et helt marginalt fenomen.

Tabell 7.3 Helsetilstanden blant mottakere av uførepensjon sammenliknet med resten av befolkningen (gamma = -0,83)

	Store problemer	Noe problemer	Ingen plager	Antall
Uførepensjon	70,4	16,9	12,8	126
Andre	14,3	18,3	67,5	2684

Tabell 7.4 Andelen som mottar ulike trygdeytelser, etter helsetilstand. (N=234)

	Store problemer	Noe problemer	Friske	Alle
Uføretrygd	19,4	4,1	0,9	234
Attføring	6,3	1,2	0,3	
Sykelønn	9,0	3,1	1,0	
Totalt	34,7	8,4	2,2	

Disse ulike indikatorene på helsetilstanden viser at en betydelig del av Oslos befolkning har svekket livskvalitet på grunn av helseproblemer. I denne forbindelsen er det for så vidt underordnet om dette kan tilbakeføres til objektivt verifiserbare medisinske forhold, eller om mer diffuse og sosialt betingede forhold spiller inn. På den annen side er slike aggregatbetraktninger lite retningsgivende for det kommunale tjenesteapparatet. For å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene, og å tildele de ulike bydelene midler slik at de alle stilles ressursmessig likt relativt til det lokale problemomfanget, er det nødvendig med mer eksakte modelleringer av hvilke andre trekk ved individene som samvarierer med helsetilstand, jf diskusjonen i kapittel 2. Å kartlegge hvilke variabler som er de mest presise prediktorer for et individs helsetilstand, blir derfor det samme som å etablere gode indikatorer på etterspørselen etter helsetjenester i befolkningen som helhet, og særlig i de enkelte bydelene.

7.3 Hvem har redusert helse?

Vår helse bestemmes av komplekse samspill mellom biologi og livsstil. Noen hovedmønstre er veldokumenterte. Dette gjelder først og fremst den generelle tendensen til at i alle kohorter øker andelen av kvinner med helseproblemer etter hvert som de blir eldre, mens mennene minker i absolutt antall på grunn av høyere aldersspesifikke dødelighetsrater. Sammenhengene mellom sosiale forhold, livsstil og helse er derimot langt mer uutforskede og kompliserte. For eksempel er det bred enighet om at kombinasjonen av utsatthet for farlige stoffer, stress, støy og kostholdsvaner er ekstremt viktig for å forklare helse, uten at man vet hvordan disse sammenhengene er. Derimot er det sikkert at vi har å gjøre med mekanismer og samspill som genererer relativt entydige sammenhenger mellom helse og ens plassering i den sosiale strukturen.

Hvis vi på forhånd med full sikkerhet kunne vite hvem som ville trenge helsetjenester, var det neppe noe problem å fordele ressurser mellom bydelene. Samtidig er det, som vi diskuterte i kapittel 2, problematiske sider ved å utnytte data om de faktiske brukerne til å etablere behovsmål, selv om vi tidligere i dette kapitlet antyder at dette faktisk er troverdige indikatorer på ulike gruppers helsetilstand. Problemet er snarere de incentiver et slikt system ville etablere for profesjonsgruppene i å forvalte informasjon på strategiske måter. I stedet ønsker vi altså å identifisere – på grunnlag av data om folks demografiske, sosiale og økonomiske kjennetegn – grupper hvor andelen som rapporterer dårlig helse er høy, og hvor vi dermed kan forvente en høy andel kommende etterspørrere av helsetjenester.

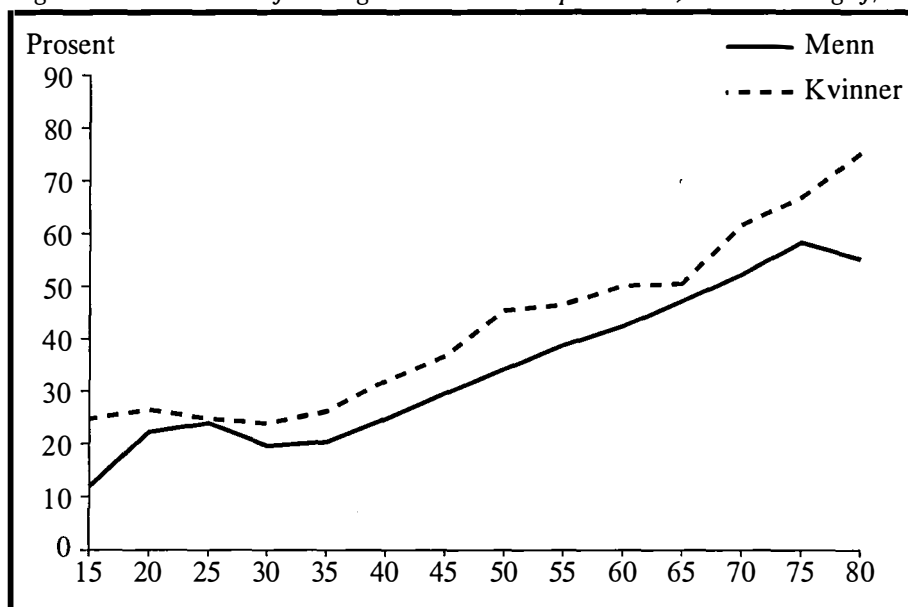
Alder og kjønn er de to klassiske helseindikatorer. Det velkjente mønsteret at helsen svekkes med alderen, og at forholdsvis flere kvinner enn menn har dårlig helse, gjenfinnes i Oslo. Dette siste er dels også en avspeiling av at andelen menn i de eldste aldersgruppene faller kraftig. (Noe paradoksalt – kvinnene framstår som mer sykelige fordi mennene har dødd).

Alder er den desidert viktigste enkeltfaktoren bak dårlig helse. Helsetilstanden er systematisk dårligere jo lenger ned i utdanningsgruppene vi kommer. Faktisk er utdanning en mer betydningsfull indikator på helse enn kjønn. Inntekt har også en selvstendig effekt, selv etter at vi har kontrollert for alder og utdanning. Sosiale nettverk betyr mye for helse, og mer desto eldre man er. Den største andelen personer med helseproblemer finner vi blant de gamle enslige. Det er en klar tendens i befolkningen til at det å være enslig over 40–50-årsalder, fører til en kraftig økning i sannsynligheten for å ha helseproblemer. Vi kan også finne en statistisk sikker effekt av at folk som oppgir å være plaget av forurensing i nærmiljøet, rapporterer noe mer helseproblemer enn andre, selv etter at vi kontrollerer for sosiale bakgrunnsfaktorer.

Oppstillingen i figur 7.3 gir et noe mer lettfattelig og håndfast bilde av disse variasjonene. Oppsummeringsvis kan vi altså konkludere med at dårlig helse har en klar forankring i den sosiale strukturen.

Men når det er sagt, må vi igjen understreke at vårt mål på helsetilstand er hvordan folk selv oppfatter sin situasjon. Dette betyr at det fenomenet vi måler, er av en langt mer sosial karakter enn helse i tradisjonell medisinsk forstand. På den annen side er det i stor grad nettopp folks oppfatninger av

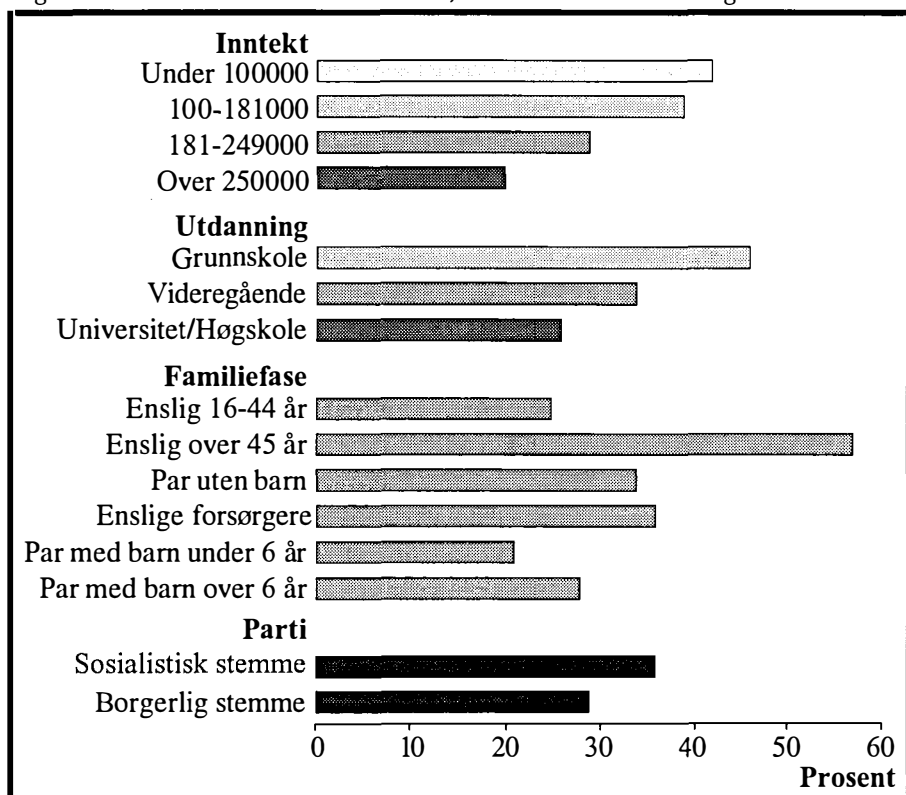
Figur 7.2 Prosent av befolkningen som har helseproblemer, etter alder og kjønn



sin egen helse som bestemmer søkningen mot helsevesenet, samt at dårlig helse i økende grad synes å bli det uttrykket folk gir for sammenfall av levekårsulemp. Innen forskningen omkring sykefravær i arbeidsmarkedet har dette for eksempel ført til teorier om at fravær skyldes individers mestring av konflikter mellom sosiale hensyn og arbeidsmarkedsdeltakelse, snarere enn medisinske forhold. Nettopp helses økende sosiale karakter er vel også en viktig faktor bak den kraftige økningen i etterspørsel etter helsetjenester i moderne samfunn – og den tilsynelatende permanente underdekning av tjenester, selv om disse vokser kraftig.

Disse argumentene leder til en hypotese om at opphopning av levekårsulemp, snarere enn hver enkelt faktor, er det mest virksomme sett av faktorer bak dårlig helse. Samtidig kan dårlig helse selv bli årsak til hopning: hvordan man klarer seg i arbeidsmarkedet, i sosiale relasjoner og når det gjelder ulike former for aktiviteter, er sterkt bestemt av ens helsetilstand. Helse er derfor en levekårskomponent som har en merget sterk tendens til å opptre sammen med andre levekårsulemp.

Figur 7.3 Prosent med redusert helse, etter noen sosiale bakgrunnsvariabler



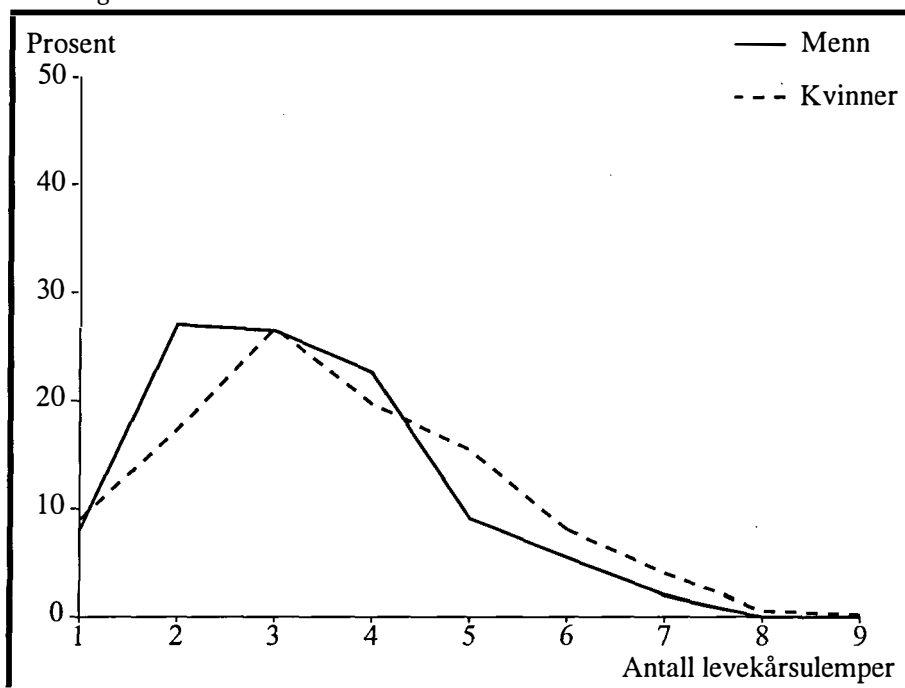
7.4 Hopningsmønstre

Resonnementet som avsluttet forrige avsnitt, får et betydelig empirisk belegg: Antall levekårsulemper en person har, er den variabelen som sterkest samvarierer med helse (se tabell 7.6).

Dette bildet bekrefter den samme tendensen som vi omtalte i innledningen til dette kapitlet, på landsplan, nemlig at svekket helse er en av de levekårs-komponentene som hyppigst hoper seg sammen med andre ulemper. Bare i underkant av ti prosent av dem med svekket helse har kun denne levekårsulempen, mens over 20 prosent har fire eller flere ulemper. Betrakter vi forholdet mellom menn og kvinner, er det en tendens til noe tyngre opphopning av levekårsulemper hos kvinner.

Nå er det selvsagt ikke uvesentlig *hvilke* andre levekårsulemper som opptrer sammen med dårlig helse. I mange tilfeller kan andre problemer være en konsekvens av dårlig helse, som for eksempel passiv fritid. I andre tilfeller kan vi ha gjensidig forsterkende forhold gjennom ulike former for virkningsskjeder. Betrakter vi de hyppigst forekommende levekårsulempene som opptrer sammen med svekket helse, ser vi (tabell 7.5) at det særlig er sosial isolasjon, politisk avmektighet og lav inntekt som hyppigst går sammen med

Figur 7.4 Prosent av dem med helseproblemer, etter antall levekårsulemper, menn og kvinner



dårlig helse. På den annen side kan vi også legge merke til at anslagsvis 50 000 mennesker har dårlig helse og er plaget av et forurensset nærmiljø.

I figur 7.5 har vi plukket ut og illustrert de sterkeste statistiske samvariasjonene mellom de levekårskomponentene som altså samvarierer med svekket helse. Det hyppigste og statistisk sikreste hopningsmønsteret er det mellom dårlig helse, lav utdanning og sosial passivitet. Anslagsvis 16–17 000 individer har denne kombinasjonen av levekårsulemper. Av disse er 64 prosent kvinner. Kvinnene i denne gruppen er gjennomgående eldre enn mennene med tilsvarende opphopning av levekårsulemper: gjennomsnittsalderen er henholdsvis 67 år for kvinner og 58 for mennene.

Vi kan også merke oss at begge våre indikatorer på nærmiljøets kvalitet – voldsfrykt og forurensing – har en signifikant effekt på det å ha dårlig helse.

I kapittel fem konkluderte vi med at sosial isolasjon og frykt for vold er et betydelig levekårsproblem i den eldre delen av befolkningen. Det er derfor ikke overraskende at vi finner tette sammenhenger mellom dårlig helse og disse levekårsulempene. Selve årsaks- og virkningsforholdene bak slike hopningsmønstre er imidlertid svært komplekse og sammensatte. Dårlig helse kan for eksempel være en årsak til frykt for vold, fordi individet vet at det er i en avmaktssituasjon, samtidig som frykt og usikkerhet også bidrar til dårlig helse. For å kartlegge slike sammenhenger er det nødvendig med langt mer detaljerte opplysninger og andre metoder enn det denne undersøkelsen er basert på.

Tabell 7.5 De hyppigst forekommende par av levekårsulemper blant folk med svekket helse. Prosent av dem med dårlig helse samt anslag på antallet i hele Oslo. Prosent kvinner i gruppen og gjennomsnittsalder

Prosent	N	Dårlig helse og ..	Prosent kvinner	Alder
42	58 400	sosial isolasjon	56	54
42	58 400	politisk avmakt	67	54
42	58 400	lav inntekt	64	57
36	50 300	forurensing	63	51
28	38 200	lav utdanning	69	59
20	27 700	passiv fritid	69	65
14	19 700	voldsfrykt	80	59
13	17 600	trangboddhet	75	44
5	6 600	usikker jobb	34	35

7.5 Bydelsvariasjoner

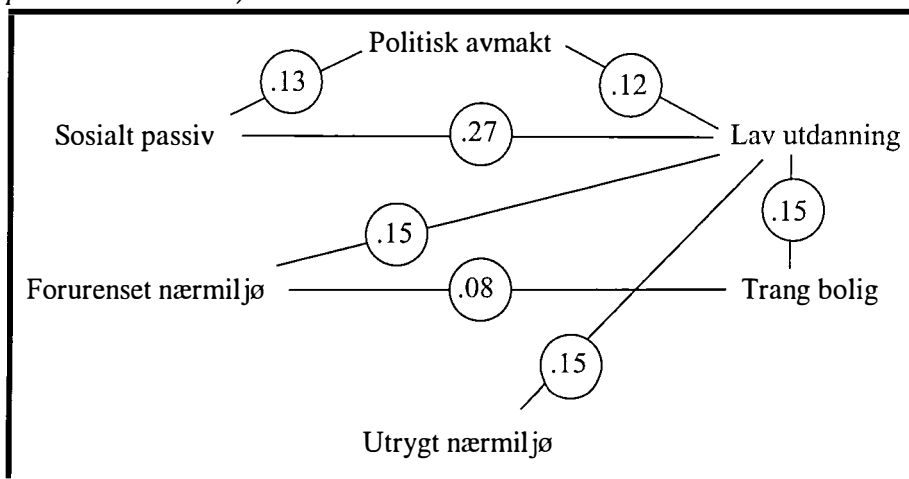
Folks oppfatninger av egen helsetilstand er av de forholdene som varierer sterkest mellom bydelene. I kapittel 2 benyttet vi også sammenhengen mellom alder, kjønn og helse for å illustrere hvordan sammenhenger mellom identiske variabler kan være forskjellig i ulike bydeler. Indre øst og ytre vest er ekstreme bydeler, men det framgikk likevel et bilde av en betydelig bydelskomponent i alders virkning på helse (jf figur 2.1). Bydelsforskjellene i folks alder kan med andre ord bare et lite stykke på vei forklare de store forskjellene i helsetilstand i bydelene.

Betrakter vi forekomsten av de statistisk sikre sammenhengene med helse på bydelsnivå, framkommer det tydelig hvordan alder har en betydelig sterkere forklarende kraft på helse øst i byen enn på vestkanten. Kjønn derimot har kun effekt i indre øst og i de nye drabantbyene. En nærmere undersøkelse viser at dette skyldes en overhyppighet av eldre kvinner i indre vest, mens vi i de nye drabantbyene finner uforholdsmessig mange unge kvinner med helseproblemer.

Selv etter at vi har kontrollert for bydelsvariasjoner i kjønn, utdanning, alder, nærmiljøfaktorer, inntekt og kjønn, sitter vi igjen med en ren bydelseffekt i indre øst og i de nye drabantbyene. I disse delene av byen er det en større forekomst av helseproblemer enn det befolkningens kjennetegn ellers skulle tilsa. Dette kan altså tolkes som at sammenhengene mellom sosiale bakgrunnsvariabler og helsetilstand er ulike i de forskjellige bydelene.

Vi skal avslutte med å se på sammenhengen mellom vårt mål på helseproblemer og data som er lettere tilgjengelige, nemlig uførepensjoneringsrater

Figur 7.5 De sterkeste statistiske samvariasjonene mellom ulike levekårs-komponenter for befolkningen med svekket helse. (Alle er signifikante ved 1 prosents usikkerhet)

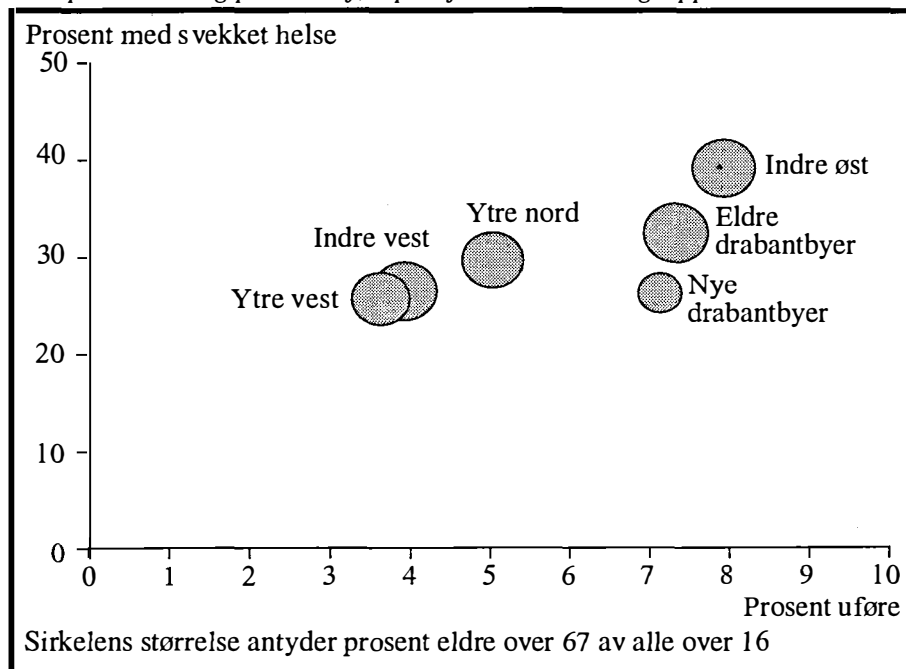


og bydelsgruppenes demografiske struktur. Sagt på en annen måte, kunne den variasjonen i helsetilstand vært predikert med data innsamlet for andre formål? Figur 7.6 viser bydelenes plassering på kombinasjonen av uførhet og vår indikator på helseproblemer.

Tabell 7.6 Bivariate korrelasjoner mellom helsetilstand og sosiale bakgrunnsvariabler i de ulike bydelene

	Hele byen	Indre vest	Indre øst	Eldre drabantbyer	Ytre vest	Ytre nord	Nye drabantbyer
Kjønn	-0,11	-0,13	0	0	0	0	-0,17
Alder	0,31	0,36	0,40	0,32	0,23	0,31	0,27
Gamle enslige	-0,15	0	-0,15	-0,13	-0,18	0	-0,13
Arbeidsledighet	-0,06	-0,14	0	0	0	0	0
Utdanning	0,16	0,17	0,26	0,17	0	0,28	0
Inntekt	0,13	0,16	0,18	0,14	0,11	0	0
Hopning	0,46	0,42	0,50	0,51	0,36	0,48	0,43
Antall personer	2810	436	434	526	546	325	542

Figur 7.6 Bydelenes plassering på kombinasjonen av befolkningsandel med helseproblemer og prosent uførepensjonister i aldersgruppen 20–64 år



Den sterkeste samvariasjonen er mellom uførerater og sykелighet ($r=0,58$). Av figur 7.6 ser vi at uføreratene er en meget treffsikker indikator på helsetilstanden i fire av de seks bydelene. I de nye drabantbyene er det langt større uførepensjonering enn vårt mål på helseproblemer skulle tilsi, mens det er motsatt i indre øst: her er det faktisk mindre uførepensjonering enn det folks rapportering av helseproblemer skulle gi grunnlag for.

Noen umiddelbar forklaring på dette forholdet er det ikke lett å gi uten ytterligere undersøkelser. Den relativt sett lave uførepensjoneringen i indre øst kan skyldes at store andeler av dem som har dårlig helse i denne bydelen, er eldre kvinner som ikke har søkt eller kvalifisert for uførepensjon. Tilsvarende kan de høye nivåene på uførepensjonering i de nye drabantbyene kanskje tilbakeføres til en stor søknadstilbøyelighet blant kvinner som i større grad har vært innom arbeidslivet, og som derfor lettere også innvilges pensjon (Grünfeldt 1991). Likevel vil vi understreke at dette bare er en mulig forklaring på mønsteret.

7.6 Avslutning

Det er to gjennomgående dimensjoner i befolkningens helstilstand i Oslo: For det første at svekket helse i meget stor grad går sammen med andre levkårs-komponenter. For det annet, det er en betydelig variasjon i helseproblemenes omfang mellom bydelene. Sagt på en annen måte, dårlig helse er, i tillegg til å være et problem for den som rammes, en av de beste indikatorene på omfanget av levkårsproblemer i en videre forstand.

Bydelsforskjellene kan til en viss grad tilbakeføres til en større sykелighet i grupper med lav utdanning og inntekt, og særlig blant enslige eldre. Men selv etter at vi tar hensyn til dette, er det en større sykелighet i indre øst og i de nye drabantbyene. Aldringen skjer raskere i disse delene av byen.

Kapittel 8

Politiske holdninger og ressurser

8.1 Innledning

Evne til å være seg selv bevisst og kunne hevde sine interesser, er en vesentlig levekårskomponent. Kunnskap om politikk, og interesse for å forvalte sine rettigheter som samfunnsborger, er en helt nødvendig bestanddel for et levedyktig demokrati. Videre er det en viktig underliggende målsetting i den offentlige velferdspolitikken at alle samfunnsmedlemmer på like vilkår og med like evner kan bringe sine interesser fram til de politiske organer. Velferdspolitikken skal ikke bare løse umiddelbare levekårsproblemer, men også bidra til aktivt medborgerskap fra alle samfunnsmedlemmer.

På den annen side, om politisk avmektighet og følelse av avstand til beslutninger som berører en selv, går sammen med ressursfattigdom også på andre områder, vil samfunnet bære i seg sterke sosiale spenninger. Hvis slike kløfter i tillegg har eller får en geografisk dimensjon, vil politikken lett polariseres og få mer preg av sosial stillingskrig enn av å være et levende demokrati hvor alles interesser avstemmes mot hverandre. Historikerne Fossen og Grønlie (1985:223) hevder for eksempel at den sterke sosialgeografiske delingen av Oslo var en viktig faktor bak den langt høyere graden av konflikt i Oslo på 1920- og 30-tallet enn i Bergen – som hadde en mer blandet sosial geografi. Gabriel Øydne sammenfatter sine arbeider om Oslos sosiale og politiske geografi i spissformuleringen «to partier, to klasser, to bydeler» (Øydne 1970).

Det historiske bildet av oslopolitikken er nettopp av en slik klassebasert konflikt mellom de velhavende og de fattige (Kjeldstadli 1993). Sammenliknet med våre andre store byer har Oslo fremdeles et langt mer markert todelte politisk mønster, hvor de to blokkene er helt enerådende. Ved siste kommunvalg (1991) fikk de fire partiene SV, A, H og FrP til sammen 85 prosent av alle stemmene i Oslo, men knapt over 70 prosent på landsplan. I hvilken grad kan vi gjenfinne denne todelingen også i folks mer underliggende oppfatninger av politikk, av politikerne og av ens egen rolle i forhold til de kommunale beslutningene? Med andre ord: Er det lenger fra Rådhuset til Lambertseter enn fra Rådhuset til Røa? Og, er tilliten til politikere betinget av folks sosiale og økonomiske ressurser?

Det er tre grunner til å analysere befolkningens politiske ressurser og holdningsmønstre i en levkårsundersøkelse. For det første for å kartlegge i hvilken grad folk føler avstand eller tilhørighet til det politiske beslutningssystemet de nødvendigvis er underlagt enten de vil eller ikke. For det annet for å undersøke om de politiske holdningene forsterker eller utlader andre sosiale spenninger. Men en tredje grunn er vel så viktig: Folks grad av tillit til politikerne og det kommunale apparatet for tjenesteyting er viktig for legitimiteten av den offentlige politikken. Det er neppe tvil om at viktige bestanddeler i «velferdsstatens krise» er knyttet til en kraftig økende mistillit både til politikere og offentlige ansatte. Om folk ikke stoler på dem som skal iverksette velferdspolitikken, mangler en viktig forutsetning for at den skal kunne lykkes.

I det neste avsnittet skal vi først analysere innbyggernes tillit til politikerne, deretter deres grad av aktivitet for å påvirke kommunale vedtak. Disse to elementene, (mis-)tillit og (in-)aktivitet, vil kombineres i et samlemål på *grad av politisk avmektighet*. Deretter skal vi analysere om det er systematiske sammenhenger mellom folks partivalg og deres sosiale og økonomiske ressurser. De to siste avsnittene er viet henholdsvis en analyse av hvordan politisk ressursvakheth går sammen med andre levkårsproblemer (hopning), og spørsmålet om vi kan finne store forskjeller i graden av folks politiske avmakt mellom bydelene.

8.2 Tilliten til politikerne

I de senere årene har tilliten til politikerne blitt svekket i de vestlige demokratiene. Manglende evne fra skiftende regjeringer til å løse arbeidsledighetsproblemer og opprettholde velferdsstatens ytelser, har bidratt til dette. I tillegg kommer for Oslos vedkommende de store medieoppslagene om vanstyre og korrupsjon, kameraderi og sløsing. Vi kan derfor forvente at oslofolks tillit til sine kommunepolitikere er temmelig tynnslett. I de følgende analyser har vi valgt å fortolke folks grad av skepsis til politikernes løfter som uttrykk for mistillit. Med dette utgangspunkt kan vi fastslå at halvparten av befolkningen ikke stoler på noen politikere. Bare en av tjue stoler på de fleste politikerne. Dette må kunne karakteriseres som en svært høy grad av mistillit.

Slår vi sammen svarene, slik at vi får en gruppe av dem som stoler på politikere, vil befolkningen dele seg på midten, der den ene halvparten sier de har tillit til politikerne, mens den andre kjennetegnes ved mistillit til de samme politikerne.

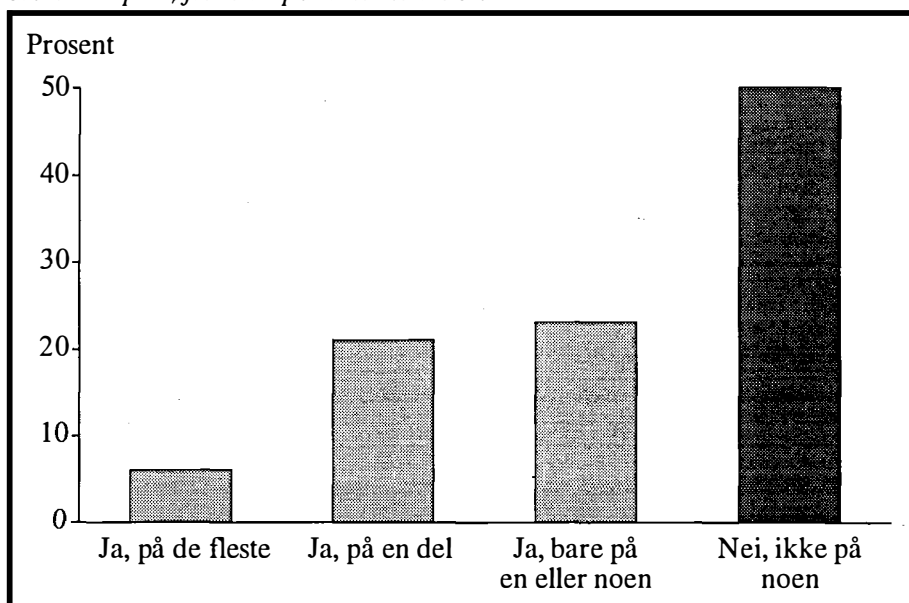
Sammenlikner vi våre resultater med tilsvarende data for hele landet i 1991, finner vi at oslofolks tillit til politikerne er betydelig lavere enn ellers i landet. I Oslo er andelen som ikke stoler på noen eller bare på svært få politikere, på 68 prosent blant menn og på 76 prosent kvinner. De tilsvarende tallene på landsplan er 46 og 51 prosent (Baldersheim et.al 1991).

Nå er det en allmenn tendens til større mistillit til politikerne jo større en kommune er. Dette kan forklares med en mer utbredt følelse av avstand til et større og profesjonalisert beslutningssystem i de store byene sammenliknet med mindre kommuner. Noe av den høye mistilliten i Oslo kan derfor skyldes at Oslo er en stor by, og ikke bare være et resultat av de politiske rystelsene byen har opplevd de senere årene.

Vi kan supplere disse betraktningene ved å se på hvordan folk vurderer politikernes evne til å ivareta befolkningens behov. Fire av fem mener de tar for lite hensyn, hvilket må sies å være et ganske bastant uttrykk for misnøye med styringen av byen.

Holdninger til politikk henger ofte sammen i «knipper», og det er et vanlig fenomen at skepsis til politikerne går sammen med, eller uttrykker, mer underliggende antipolitikkholdninger. Dette mønsteret finner vi også i Oslos befolkning: De som ikke har tillit til politikerne, mener også i større grad enn andre at det sløses i en for byråkratisk kommunal tjenesteproduksjon og at kommunen kjennetegnes av altfor kortsiktig styring. Vi kan også legge merke til at ni av ti ønsker et større innslag av behovsprøving av kommunale ytelser.

Figur 8.1 Prosent av befolkningen over 15 år, etter grad av tillit til politikerne: Stoler du på løftene til politikerne i Oslo?



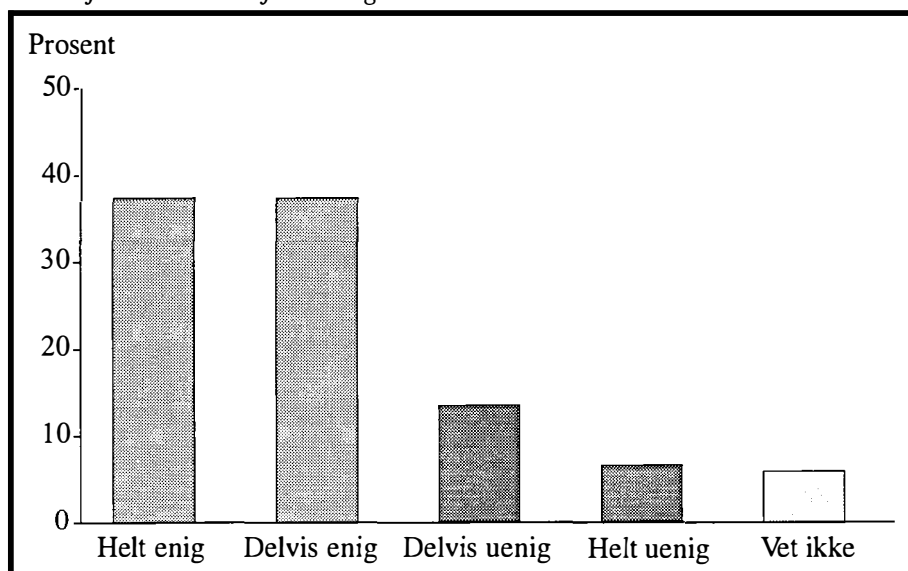
Dette kan antyde at folk oppfatter mer bruk av behovsprøving som en strategi mot sløsing.

Dette bildet av spesielt høy mistillit i Oslo blir betydelig moderert dersom vi sammenlikner det med resten av landet (se tabell 8.2). Folk i Oslo har både større tro på at kommunepolitikken kan påvirkes, og flere synes det er lett å se forskjell på partiene i kommunen, noe som antyder mindre politisk fremmedgjøring i Oslo enn i resten av landet. Dette står i motsetning til den generelle tendensen at jo større en by er, jo flere føler seg avmektig. Det er færre i Oslo som mener politikerne er for kortsynte, noe som ytterligere avkrefter bildet av at folk i Oslo har mer utbredte antipolitikkholdninger enn folk

Tabell 8.1 Prosent av befolkningen over 15 år som er helt eller delvis enige i ulike påstander, etter tillit til politikerne

	Mistillit	Tillit
Det sløses	87	77
For byråkratisk	66	57
Kommunen bør behovsprøve mer	90	87
For kortsiktig styring	83	79
Totalt	51	49

Figur 8.2 Prosent av befolkningen over 15 år, etter grad av enighet i påstanden: Politikerne tar for lite hensyn til folks behov, slik at det ofte tilbys for lite av de tjenestene som folk trenger



ellers i landet. Det er noen flere i Oslo som mener kommunepolitikk er vanskelig – noe som ikke uten videre kan fortolkes som et uttrykk for politisk avstand. Det kan like gjerne være omvendt: Det gjennomgående høyere utdanningsnivået i Oslo gjør at flere har innsikt i hvor kompleks kommunepolitikken faktisk er i en storby.

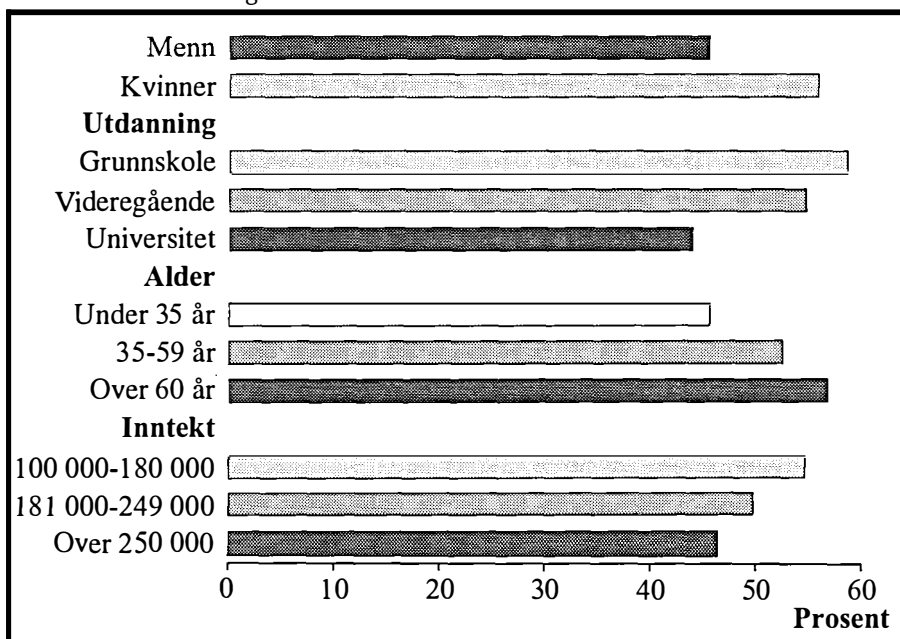
Utdanning har en betydelig effekt på holdningen til politikerne: Jo høyere utdanning (og inntekt), desto lavere er mistilliten. Størst mistro finner vi blant eldre kvinner, mens unge menn med sosialistisk partivalg har størst til-

Tabell 8.2 Prosent av befolkningen over 16 år som er enige* i de ulike påstandene, etter bosted

	Oslo	Norge
Politikerne for opptatt av kortsiktige løsninger	47	63
Lett å se forskjell på partiene i kommunen	40	33
Kommunepolitikk er vanskelig	38	33
Det er lite man kan gjøre for å påvirke kommunepolitikken utover det å stemme ved valgene	25	37

Kodekommentar: For Oslo er andelen *helt enige* plukket ut, for Norge er andelen *enige* plukket ut. Kilder: FAFO og Baldersheim et.al 1991

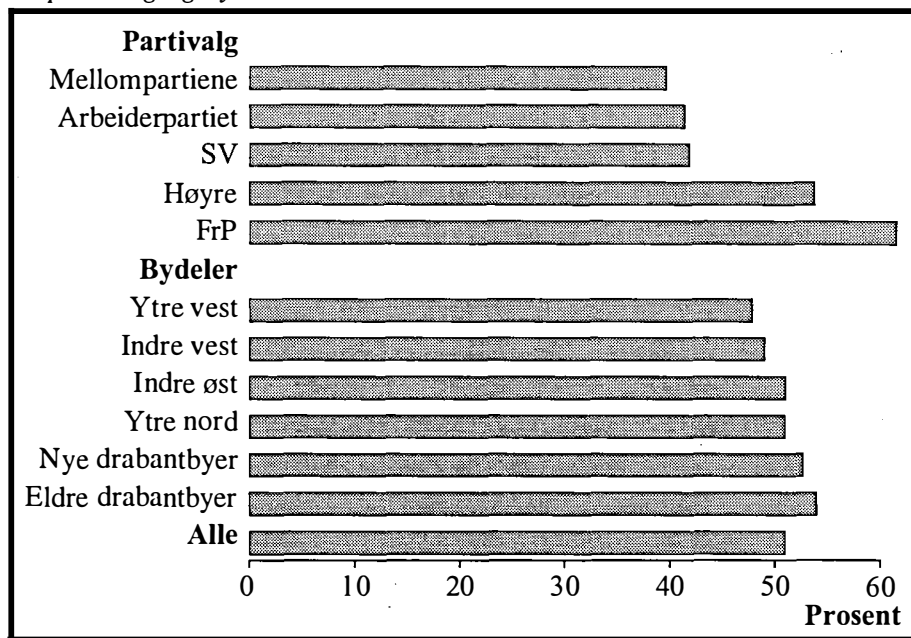
Figur 8.3 Prosent av befolkningen over 15 år med mistillit til politikerne, etter noen sosiale bakgrunnsvariabler



lit til politikerne. Fremskrittspartiets velgere har størst mistillit til politikerne, mens velgerne på venstresiden er mer positivt innstilt. Det er små variasjoner mellom bydelene, med en tendens til noe mer utbredt mistillit i byens østlige deler. De «manglende» forskjellene skyldes at to tendenser oppveier hverandre: Lav utdanning og inntekt øker mistilliten, mens sosialistisk stemmegivning senker den. Nettoeffekten blir dermed at forskjellene bydelene imellom blir borte.

Tillit til politikerne er en ressurs for den enkelte fordi det reduserer følelsen av avstand til beslutningstakerne, noe som i neste omgang senker tersklene for deltakelse og påvirkning (Hernes et.al 1976). Dette er den tradisjonelle tilnærmingen til politisk ressursrikhet som et levekårs gode. På den annen side, og med 1980-årenes kritikk av byråkrati og stat in mente, kan vi også hevde at for dem som opplever «formynderstaten» som et utbredt fenomen, er det et levekårsproblem å ha mistillit til dem som utøver en offentlig myndighet vi alle må underlegge oss, enten vi vil eller ikke.

Figur 8.4 Prosent av befolkningen over 15 år med mistillit til politikerne, etter partivalg og bydel

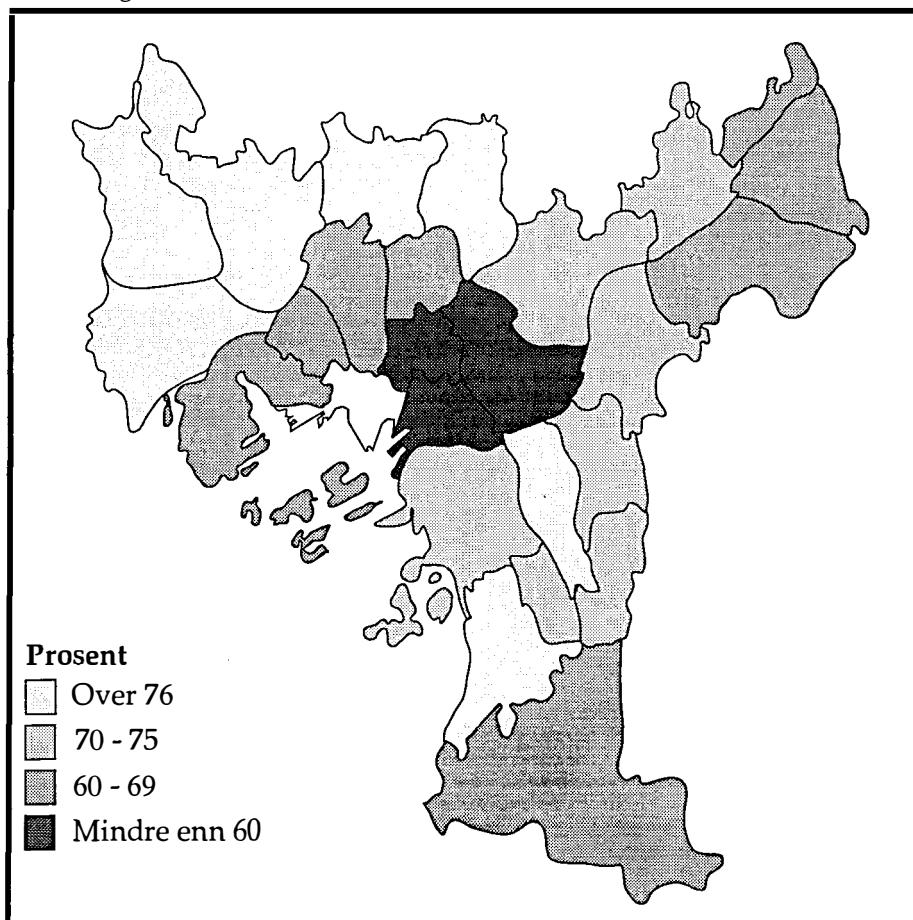


8.3 Politisk aktivitet

(Mis-)tillit i seg selv er kun ett aspekt ved politisk avmektighet, og det må ses i sammenheng med graden av egenaktivitet i forhold til de kommunale beslutningene. Nettopp misnøye med, og dermed mistillit til, det etablerte systemet kan være en spore til, og en begrunnelse for, politisk aktivitet. I så fall er det ikke særlig relevant å snakke om avmektighet. På den annen side, kombinasjonen av mistillit og passivitet er et ganske sikkert uttrykk for politisk avmakt – slik kombinasjonen av tillit og aktivitet uttrykker fortrolighet med det politiske systemet. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 8.5. Nå skal vi først analysere graden av befolkningens aktivitet.

Politisk aktive er de som på en eller annen måte *har forsøkt å påvirke eller si sin mening* om kommunale saker de har vært opptatt av. Aktiviteten kan gi seg uttrykk som arbeid i frivillig organisasjon, kontakt med kommune-

Figur 8.5 Frammøte ved kommunevalget i Oslo i 1991. Prosent av de stemmeberettigede



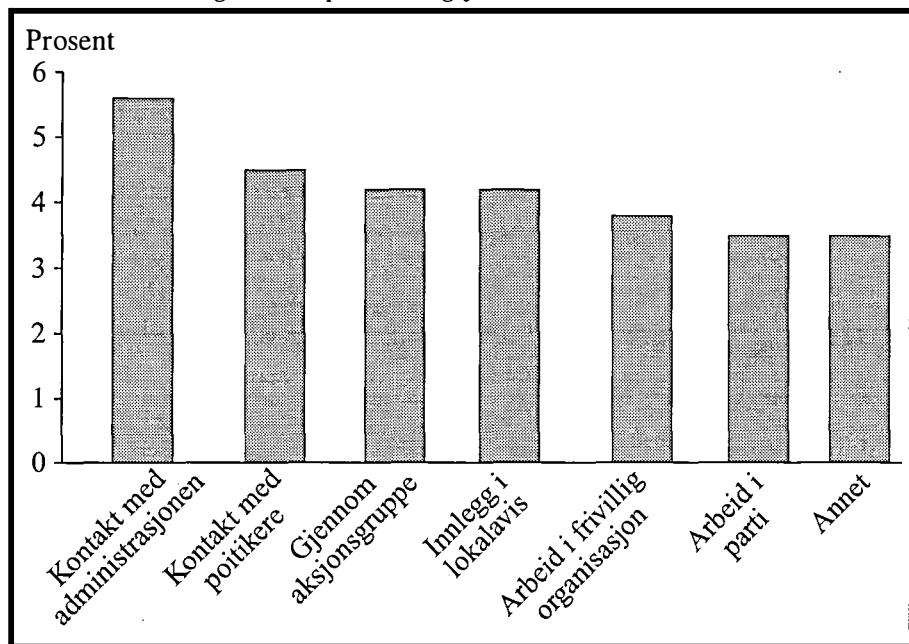
administrasjonen eller politikere, arbeid i aksjonsgruppe eller liknende. De som ikke på noen måte har forsøkt å påvirke eller si sin mening, blir, som nevnt, antatt å være politisk passive. Dette gjelder tre av fire innbyggere i Oslo. De politisk aktive borgerne utgjør et klart mindretall.

Den laveste terskel for politisk deltakelse er å stemme ved valg. Oslos velgere er landets ivrigste; ved forrige kommunevalg stemte 71 prosent av de stemmeberettigede i Oslo, mot 66,7 prosent på landsplan. Det samme var tilfellet ved valget i 1987, der Oslos velgere var de ivrigste, med en frammøteprosent på 74, mot 69 prosent for hele landet. Også i internasjonal målestokk kommer Oslo godt ut. Sammenliknet med andre nordiske storbyer, ligger Oslo godt over København (55 prosent) og Helsinki (63 prosent), mens Stockholm vel har en verdensrekord med 80 prosent.

Deltakelsen ved siste kommunevalg varierte betydelig mellom bydelene, med en tendens til noe større deltakelse i de vestlige bydelene: men vel så markert, lav deltakelse i sentrum, større i byens randsoner.

Det er en utbredt oppfatning i befolkningen både at man kan gjøre langt mer enn å stemme for å påvirke politikken og at de kommunale beslutningene faktisk er viktige for folks daglige liv. Til tross for at et stort flertall faktisk mener at kommunalpolitikken er viktig, og at den er påvirkbar utover valg, er det bare en av fire som noen gang har gjort noe aktivt for å påvirke eller si sin mening om kommunale saker. Blant den firedelen som har forsøkt å påvirke,

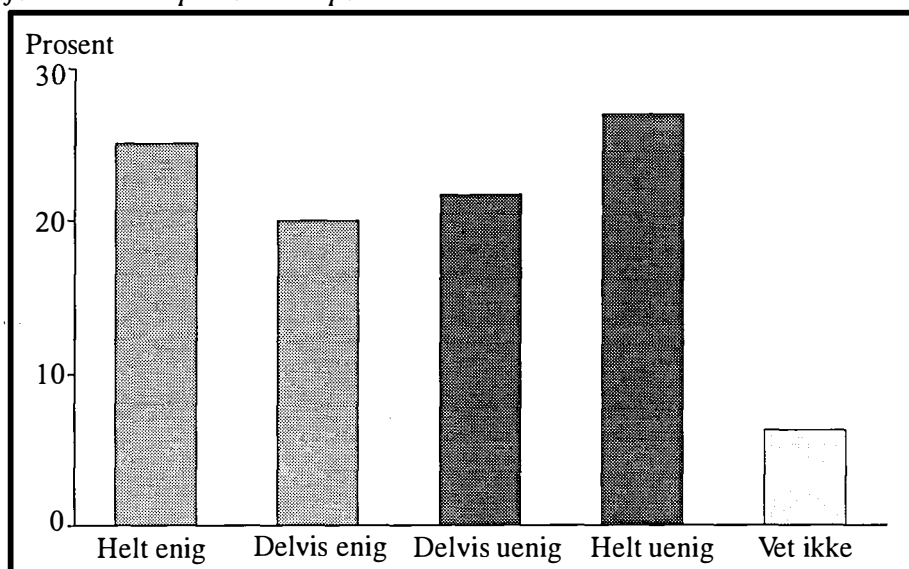
Figur 8.6 Prosent av befolkningen over 15 år som har forsøkt å påvirke kommunale beslutninger, etter påvirkningsform



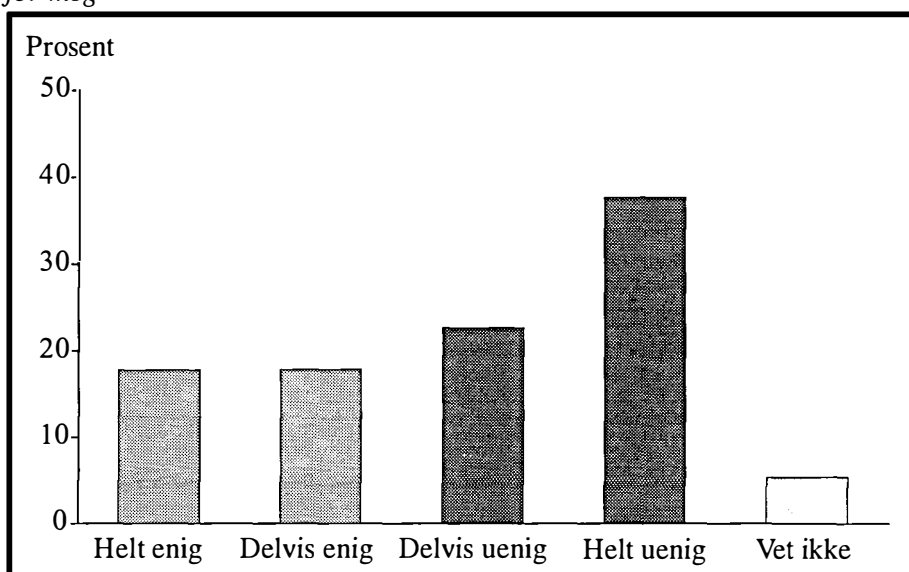
er kontakt med kommuneadministrasjonen det viktigste. Til sammen vel 6 prosent oppgir at de har hatt slik kontakt.

Nest viktigste kanal er direkte kontakt med politikere, og aktivitet utover dette spres på en rekke ulike påvirkningsformer og omfatter bare fire prosent

Figur 8.7 Prosent av befolkningen over 15 år, etter grad av enighet i påstanden: Folk som meg kan nok stemme ved valg, men noe annet kan vi ikke gjøre for å innvirke på kommunepolitikken



Figur 8.8 Prosent av befolkningen over 15 år, etter grad av enighet i påstanden: Det som hender i kommunepolitikken har sjelden noen større betydning for meg



av befolkningen. Verdt å merke seg er den overraskende lave bruken av de politiske partiene som kanal for påvirkning. Når vi sammenlikner oslotallene med tilsvarende data for hele landet, er det et iøynefallende trekk hvor mye lavere deltakelsen er i Oslo for alle de viktigste påvirkningsformene. Terskelen for deltakelse synes dermed langt høyere i Oslo, noe som kan forklares med det store forvaltningsapparatet og stor grad av fremmedgjøring. Vi kan sannsynligvis utelukke noen storbyfaktor her, da den nasjonale undersøkelsen påviser større deltakelse i storbyer generelt enn på de mindre stedene. Dette er et spennende resultat, som kan styrke antakelsen om at oslofolk føler stor grad av skepsis til politikerne, og at mange kjennetegnes ved apati og manglende interesse for kommunepolitikken.

Synet på kommunalpolitikk er i forbausende liten grad betinget av om man er passiv eller aktiv. Man kunne kanskje forvente at de aktive føler mindre avstand til politikken, og at de i mindre grad en resten av befolkningen er enige i påstandene om at politikerne sløser, at systemet er for byråkratisk og kortsiktig.

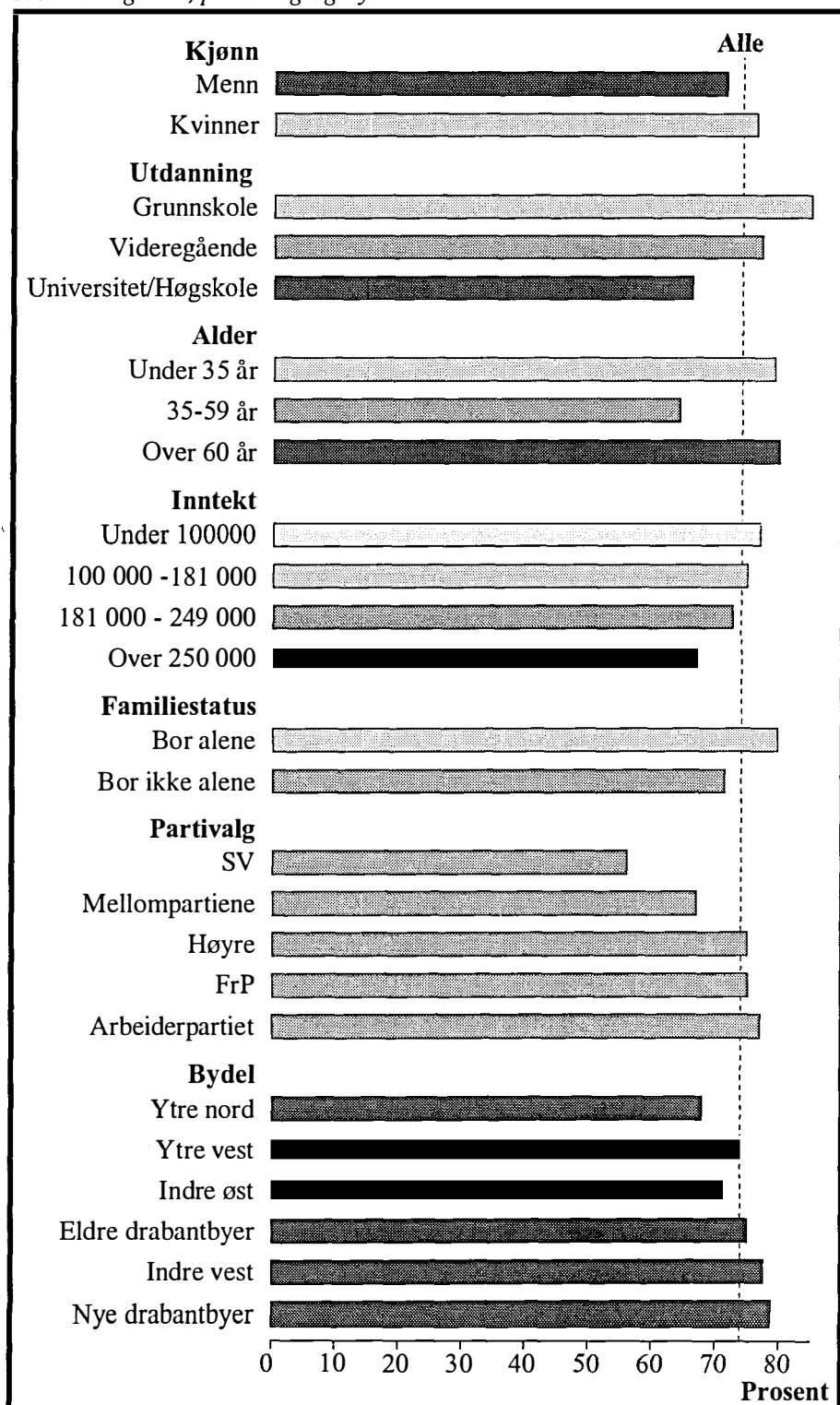
Tabell 8.3 Prosent av befolkningen over 15 år som har forsøkt å påvirke eller si sin mening om kommunepolitikken, etter aksjonsform, kjønn og bosted.

	Oslo		Norge	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Deltatt i demonstrasjon eller aksjoner	3	5	14	14
Skrevet innlegg i avisen	5	3	9	9
Tatt opp sak i parti, fagforening eller andre organisasjoner	8	7	22	13
Henvendt seg til kommunepolitiker	6	4	19	11

Tabell 8.4 Prosent av befolkningen over 15 år, etter politisk aktivitet

	Passiv	Aktiv
Det sløses	85	76
For byråkratisk	62	62
Folk er bortskjemte	81	69
Kommunen bør behovsprøve mer	90	82
For kortsiktig styring	81	82
Politikk er vanskelig	50	56
Totalt	73	26

Figur 8.9 Prosent av befolkningen over 15 år som er politisk passive, etter sosial bakgrunn, partivalg og bydel



De passive mener i noe større grad enn de aktive at politikk er vanskelig, at kommunen bør behovsprøve mer, at det sløses og at folk er bortskjemte. Dette er typiske antipolitikkholdninger som kommer til uttrykk hos de politisk passive. Det er imidlertid, som nevnt, overraskende svake sammenhenger.

Politisk aktivitet viser seg å være en elitesyssel (figur 8.9). Det er først og fremst de middelaldrende med høy utdanning og inntekt som aktivt har forsøkt å påvirke. Aktiviteten er videre høyest blant de middelaldrende, mens den er betydelig lavere både blant unge og gamle. De som tjener lite er noe mindre aktive enn dem med høy inntekt. Til slutt ser vi at de enslige er mindre aktive enn dem som er gift eller samboende. Vi finner med andre ord den samme effekten av bakgrunnsvariablene som for mistillit til politikere.

8.4 Oppsummering: Politisk avmektighet

Som vi har nevnt flere ganger, oppfatter vi et individs grad av politisk avmektighet som en kombinasjon av *holdninger* til politikerne og *handlinger* for å påvirke en kommunal beslutning. Individer som har tillit til politikerne samtidig som de også har aktivt forsøkt å innvirke på politiske vedtak, vil bli oppfattet som politisk ressursrike. De som er negative, og som selv aldri har forsøkt å påvirke noen kommunalpolitiske saker eller beslutninger, er gruppert som politisk avmektige.

En slik grov kategorisering av folk kan alltid diskuteres. Mange som er langt fra å føle seg avmektige, vil kunne havne i denne kategorien nettopp fordi de ikke er aktive politisk, og fordi de uttrykker mistillit til politikerne. Disse to dimensjonene kan altså være litt for vide til å få skilt ut de avmektige. På den annen side gir en slik grov inndeling muligheten til mer inngående studier av både hvilke bakgrunnsvariabler som påvirker ulike gruppers holdning til politikk, og hvordan politisk avmakt går sammen med levekårsproblemer på andre områder.

Tabell 8.5 Prosent av befolkningen over 15 år, etter grad av politisk avmakt

		Er aktive	
		Ja	Nei
Har tillit til politikernes	Ja	Eliten 14%	Aktivistene 12%
	Nei	De fornøyde 35%	De avmektige 39%

Med de to dimensjonene tillit og aktivitet kan befolkningen inndeles i fire grupper: Den første består av dem som både har tillit til politikerne og som selv har forsøkt å påvirke kommunale beslutninger. En av syv (14 prosent), faller i denne gruppen, og vi kan kalle dem en elite. Vel en tredel av befolkningen kan karakteriseres som fornøyde: de har tillit til politikerne, men har selv aldri forsøkt å påvirke politikken utover å stemme ved valg.

Aktivistene har ikke tillit til politikerne. De utgjør vel ti prosent av befolkningen. Et ekstremt eksempel på aktivister uten tillit til politikerne kan være Blizterne. Den største enkeltgruppen er de avmektige: Fire av ti har aldri forsøkt å påvirke den kommunale politikken og har heller ikke tillit til noen politikere. Det som nå er spennende, er å se om gruppen skiller seg ut med hensyn til andre levekårsområder. Representerer de avmektige en mer ressurs svak gruppe, eller skiller de seg ikke vesentlig fra befolkningen for øvrig?

Det målet vi har valgt på politisk avmakt oppviser et nærmest klassisk mønster for en levekårsulempe: Avmektigheten – eller den politisk avstanden om man vil – er større blant kvinner enn blant menn, større blant eldre enn blant unge, den er mer utbredt i lavinntektsgrupper og blant dem med kortest utdanning. Forskjellene er, som figur 8.10 (neste side) antyder, til dels betydelige. Dette gjelder også når vi ser på partivalg. De avmektige finner vi i størst grad blant FrP-velgerne og i minst grad blant SVs og mellompartienes velgere.

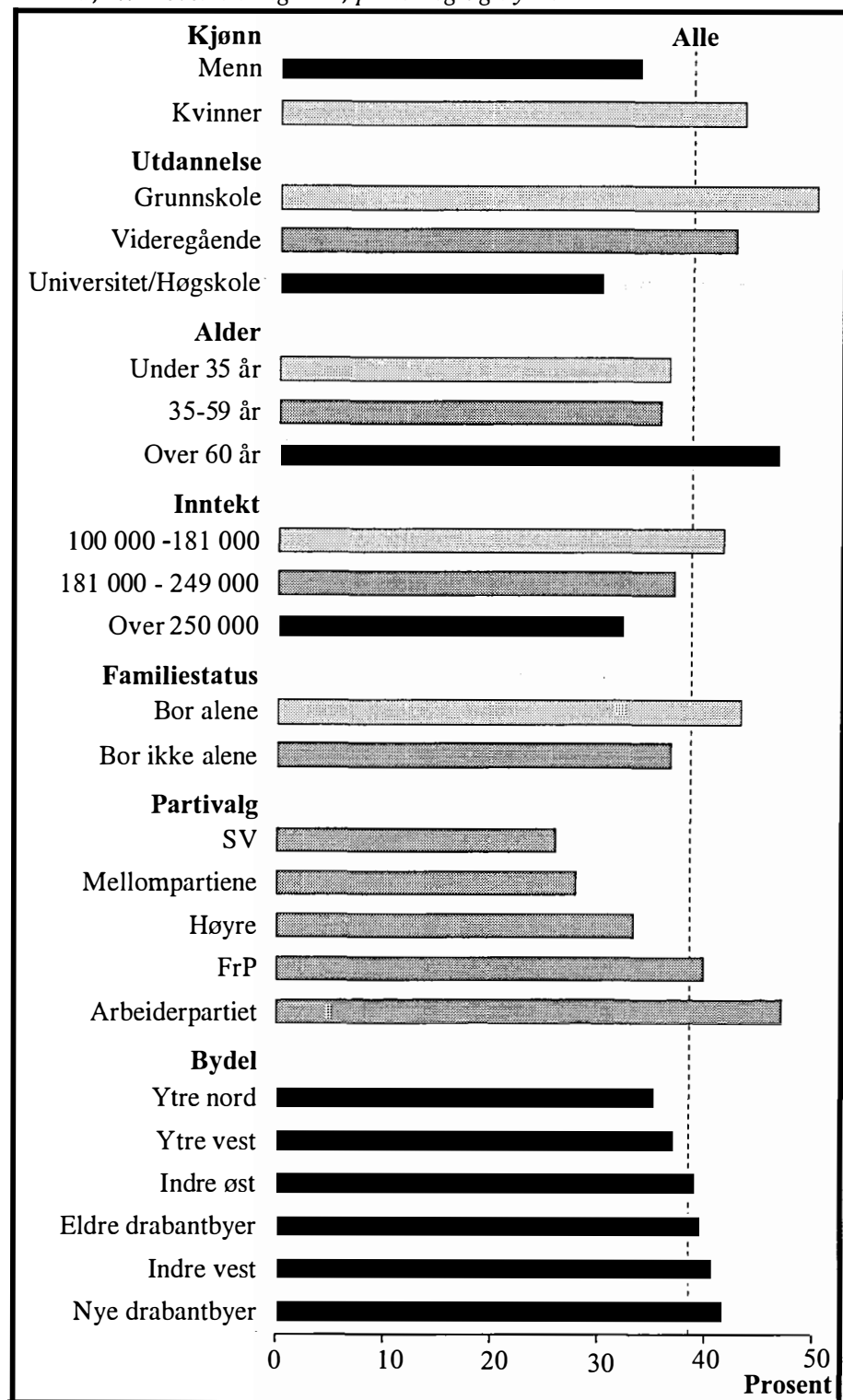
I avsnitt 8.6 vil vi analysere i hvilken grad, og på hvilken måte, politisk avmakt opptrer sammen med andre levekårsulemper. Først skal vi imidlertid undersøke hvilke sammenhenger vi kan finne mellom folks partivalg ved siste kommunevalg og deres sosiale bakgrunn, de grunnleggende holdninger til politikk og til noen andre grupper i samfunnet.

8.5 Partivalg

Oslo har lenge vært en todelt by der skillelinjene mellom øst og vest er blitt forsterket gjennom stemmegivning. Østkanten og Vestkanten var, og er fortsatt, henholdsvis Arbeiderpartiets og Høyres bydeler. Fra 1937 ble yrkesstatistikk fra de enkelte stemmekretsene tilgjengelig, og man fikk dermed en bekreftelse for at Akerselva i slutten av mellomkrigstiden ikke bare var en geografisk, men også en sosial grenseelv (Øydne 1973).

Som en illustrasjon på hvor fast dette bildet er, har vi sammenliknet valgdata fra 1915 og 1991 for noen utvalgte kretser og hele byen. Riktignok er ikke Arbeiderpartiet og Høyre så store og dominerende som i første halvdel av århundret, men styrkeforholdet mellom de to partienes stemmeandeler er forbauende fast.

Figur 8.10 Prosent av befolkningen over 15 år som kjennetegnes av politisk avmakt, etter sosial bakgrunn, partivalg og bydel



I hele fire av de fem valgkretsene vi har valgt ut, er forholdet mellom de to partiene omtrent det samme som for 76 år siden. I en typisk østkantkrets som Grünerløkka, var Arbeiderpartiets oppslutning i 1915 tre ganger så høy som Høyres. I dag er dette forholdet praktisk talt uendret. I Uranienborg, som var en typisk vestkantkrets, har imidlertid Høyres andel av stemmene sunket fra syv til fire ganger Arbeiderpartiets andel. Vel fire ganger så mange høyrestemmer gir likevel et utpreget bilde av en homogen valgkrets. På Hammersborg var de to partiene nesten like sterke i 1915. Dette gjelder også den dag i dag. Den eneste valgkretsen der vi ser en klar endring av styrkeforholdet mellom partiene, er i Gamle Aker. Her hadde Høyre sterkest oppslutning i 1915, mens det i dag er blitt en markert Arbeiderpartikrets.

Det er en svak tendens til at styrkeforholdet mellom partiene er blitt litt mindre markert, blant annet fordi bosettingsmønsteret i Oslo har endret seg en del siden 1915. De typiske Arbeiderpartikretsene finner vi i dag i drabantbyene. På Nordtvedt skole, som ligger øverst i Groruddalen, stemte for eksempel halvparten av befolkningen på Arbeiderpartiet, og på Midtstuen skole i Holmenkollen fikk Høyre syv av ti stemmer. I dette området er det nesten ni ganger så mange som stemmer Høyre som Arbeiderpartiet. Utviklingen har altså gått i retning av at indre by er blitt mer heterogen, mens vi har fått lommer i kanten av byen som er svært ensartet med hensyn til stemmegivning.

Partivalg er som en indeks – det avspeiler en lang rekke underliggende holdninger. Kjenner vi en persons partivalg, vil vi i regelen kunne anta med stor sikkerhet hva vedkommende måtte mene om en lang rekke andre forhold. Tidligere var det også en meget sterk sammenheng mellom folks sosiale og

Tabell 8.6 Partienes oppslutning i prosent av stemmene i fem kretser i Kristiania 1915 og tilsvarende valgkretser i Oslo 1991*

	Arbeiderpartiet		Høyre	
	1915	1991	1915	1991
Grünerløkka	69,4	38,4	23,1	14,9
Gamlebyen	68,7	35,5	24,0	15,1
Hammersborg	40,5	27,0	52,0	27,0
Gamle Aker	37,6	39,6	54,2	16,8
Uranienborg	11,8	12,9	81,1	55,3
Hele byen	43,4	30,3	49,0	31,4

Kilde: Øidne 1970:138

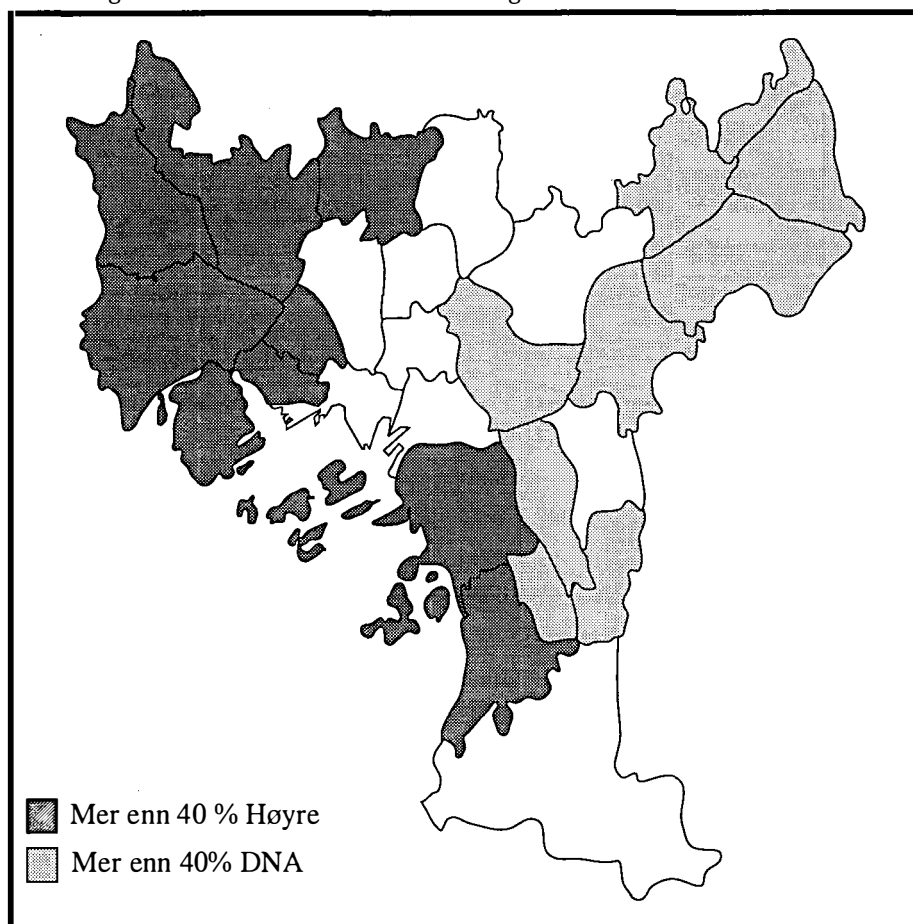
* For å få sammenliknbare data i 1991, har vi plukket ut de valgkretsene i 1991 som ligger innenfor menighetskretsene fra 1915.

økonomiske bakgrunn og deres partivalg – en sammenheng som er blitt langt svakere i alle vestlige land de siste 20 årene (Aardal og Valen). Vi har fått en utvikling bort fra partiene som klassepartier og over mot massepartier, som alle slåss om de samme velgerne.

Hypotesen om at alle partier blir massepartier antar at velgernes holdninger til ulike spørsmål er forholdsvis lik innen alle partier. Betrakter vi folks syn på ulike sider ved kommunal politikk avhengig av partivalg, finner vi i stor grad et bilde i samsvar med dette. For eksempel er det overraskende liten forskjell mellom Arbeiderpartiets og Høyres velgere, bortsett fra at Arbeiderpartivelgeren har noe større forståelse for de kommunalt ansatte.

Den største forskjellen i synet på kommunal politikk er mellom SVs og Fremskrittspartiets velgere. Våre data bekrefter i stor grad det gjengse bildet av Fremskrittspartiet som en organisator av misnøye med offentlig sektor, men SV som en tilsvarende forsvarer. Men det er et viktig funn at også blant SV-

Figur 8.11 Oppslutningen om Arbeiderpartiet og Høyre etter bydel ved kommunevalget i Oslo 1991. Prosent av de avgitte stemmer



velgerne er det en betydelig skepsis til flere sider ved den kommunale tjenesteytingen.

I tabell 8.7 har vi laget en oversikt over holdninger til ulike sider ved den kommunale politikken og til noen andre grupper i samfunnet, koplet sammen med partivalg.

Alle partienes velgere er i stor grad enige i at kommunepolitikerne er for opptatt av å løse kortsiktige problemer. Noen flere av SVs og Arbeiderpartiets velgere mener det er lett å se forskjell på partiene i kommunen, enn velgerne i de andre partiene. Blant Høyres velgere er det 37 prosent som mener at kommunepolitikken er enkel, mens det bare er en av fire blant Fremskrittspartiets velgere som mener dette.

Det er Fremskrittspartiets velgere som i størst grad kjennetegnes av politisk avmakt slik vi har definert dette. Hele 55 prosent mener de ikke kan gjøre annet enn å stemme ved valg for å virke inn på kommunepolitikken. Det er bare 33 prosent av SV-velgerne som mener dette, og 38 prosent av mellompartivelgerne.

Tabell 8.7 Prosent av de ulike partienes velgere som er helt eller delvis enige i de ulike påstandene

	SV	DNA	Høyre	FrP	Mellom partiene	Alle
De kommunalt ansatte gjør så godt de kan	79	74,3	58,9	59,8	75,1	68
Man får aldri snakke med rette vedkommende i kommunen	59,5	60,7	61,6	79,6	55,7	62
Politikerne tar for lite hensyn til folks behov, slik at det tilbys for lite ressurser der de trengs mest	63,4	70,8	73,8	82,7	77,6	75
Det er ikke mangel på penger, men sløsing som gjør at tjenestene er dårlige	72,4	80,2	86,9	92	81,4	82,4
Folk er bortskjemte og krever heller enn å løse problemene selv	61,8	79,4	82,6	85,8	71,7	77,5
Kommunen bør bli flinkere til å behovsprøve ytelsene..	72,4	90,0	89,2	92,6	83,2	88,3
Vil ikke ha personer av annen rase som nabo	9,3	20,7	26,7	55,2	14,4*	22,3
Vil ikke ha sosialhjelpsmottakere som nabo	6,4	13,0	19,0	26,3	10,0	14,0
Ikke negative til noen	15,2	9,0	6,3	4,5	14,0	10,3

* Dette tallet er ikke vektet (summen av alle fra M.P som ikke vil ha annen rase som nabo/på alle som stemte på M.P)

Den samme tendensen gjør seg gjeldende når vi ser på den siste påstanden. Det er blant FrP-velgerne det er høyest andel som mener at det som hender i kommunepolitikken sjelden har betydning for dem. Andelen som mener dette, er lavest blant SV- og mellompartivelgerne.

Vi har også tatt med de ulike partiene sine velgeres holdninger til innvandrere og sosialhjelpsmottakere. I og med at dette er grupper som i mange tilfeller får en spesiell plass i den kommunale politikken, vil slike underliggende holdninger lett komme til uttrykk i form av lav legitimitet for de tiltak som iverksettes. I denne forstand er det derfor relevant å behandle ulike (velger-)gruppers holdninger til bestemte grupper under et avsnitt om holdninger til kommunal politikk.

Tabell 8.7 viser et helt klart mønster: Fremskrittspartiets velgere er klart mest motvillige til innvandrere – over halvparten ønsker ikke en innvandrersom nabo. SV-ere skiller seg ut som de mest tolerante, mens Arbeiderpartiets og Høyres velgere ligger svært nær befolkningen som helhet (Rød Valgallianse er ikke analysert på grunn av for få personer – men alle de 73 som er med, har intet imot en innvandrersom nabo). Når det gjelder en klassisk stigmatisert gruppe som sosialhjelpsmottakere, ser vi igjen at motstanden er størst blant Fremskrittspartiets velgere. I tillegg er det faktisk blant Arbeiderpartiets velgere også en viss motstand.

I tabell 8.9 har vi analysert partienes oppslutning i de ulike sosiale og økonomiske lagene av befolkningen. Det er en klar overvekt av kvinner innen-

Tabell 8.8 Prosent av de ulike partienes velgere som er helt eller delvis enige i påstandene

Påstand	SV	DNA	Høyre	FrP	Mellom partiene	Alle
Kommunepolitikerne er for opptatt av å løse kortsiktige problemer..	83,2	77,9	84,9	84,6	87,7	81,0
Det er lett å se hvor skillelinjene går mellom partiene her i kommunen	44,0	45,8	40,4	40,7	32,0	39,2
Kommunepolitikken er såpass enkel at alminnelige folk kan sette seg inn i hva det dreier seg om	31,4	31,2	36,7	27,1	28,7	31,5
Folk som meg kan nok stemme ved kommunevalg, men noe annet kan vi ikke gjøre for å innvirke på kommunepolitikken	33,2	48,5	43,5	55,0	37,5	44,4
Det som hender i kommunepolitikken har sjelden noen betydning for meg	23,1	33,9	34,2	47,5	25,7	35,8

for de sosialistiske partiene og innenfor mellompartiene. SV er de yngre og middelaldrende velgerne sitt parti. Arbeiderpartiets velgere fordeler seg jevnere på alle aldersgruppene, med en liten underrepresentasjon blant de aller yngste. Dette gjelder også for Høyres velgere. Høyre er helt klart de etablertes parti, der hovedtyngden av velgerne utgjøres av dem over 35 år. Fremskrittspartiet er de helt unges parti. Hele 54 prosent av partiets velgere er under 35 år.

SVs og Høyres velgere har praktisk talt likt utdanningsnivå. Over halvparten av velgerne i begge partiene har utdanning på universitet eller høgskolenivå. I Arbeiderpartiet utgjør velgere med lavere utdanning den største andelen av velgerne. Akademikerne er klart underrepresentert i Arbeiderpartiet. Hos FrP er det velgere med utdanning på videregående nivå som utgjør

Tabell 8.9 Partivalg, etter kjønn, alder, utdanning, inntekt og sektor

	SV	DNA	Høyre	FrP	M.P	Alle
Kjønn						
Menn	37,6	40,6	45,3	64,2	40,9	43,3
Kvinner	62,4	59,4	54,7	35,8	59,1	56,7
Alder						
Under 35 år	45,9	32,1	33,3	53,7	35,0	40,3
35–59 år	46,7	37,0	41,1	29,6	47,3	37,7
Over 60 år	7,4	30,9	25,6	16,7	17,3	22,0
Utdanning						
Grunnskole	7,7	22,0	7,5	12,3	6,8	15,6
Videregående	37,6	44,2	39,1	57,4	30,0	40,6
Universitet/Høgskole	52,4	30,9	50,7	29,0	62,0	41,3
Inntekt						
Under 100 000	20,4	18,1	15,5	14,8	13,5	19,4
100 000–180 000	25,4	28,0	22,5	23,5	27,8	23,8
181 000–249 000	28,1	23,2	18,3	32,1	26,6	21,4
Over 250 000	16,9	20,0	33,0	17,3	26,2	22,1
Sektor						
Offentlig	59,2	52,7	39,0	30,9	56,1	48,9
Privat	40,8	47,3	61,1	69,1	43,9	51,1

brorparten av velgerne. Mellompartiene skiller seg ut ved å ha klart høyest andel akademikere blant sine velgere.

Hvis vi bare ser på dem som tjener over 250 000 kroner, vil vi finne at både APs og SVs velgere er underrepresentert, mens Høyre klart er de høytlønnes parti. Par med barn under 6 år er klart overrepresentert i SV og i mellompartiene, mens par uten barn er overrepresentert i FrP.

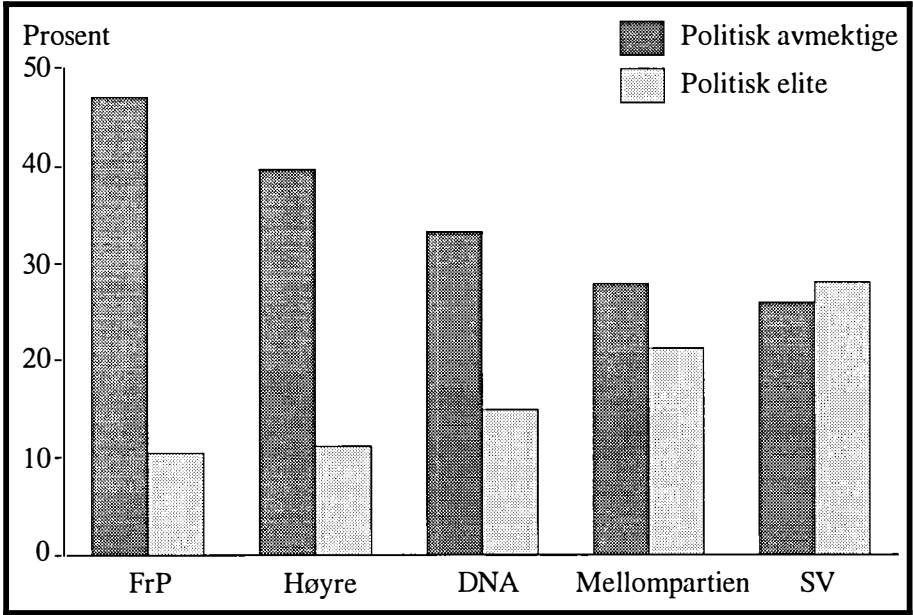
I de senere årene er valgforskningen blitt opptatt av de forskjellene som er i partivalg, etter hvor i arbeidsmarkedet folk jobber. Flere har karakterisert de offentlig ansatte som en ny klasse (Lafferty 1988). I Oslo utgjør de offentlig ansatte halvparten av alle lønnstakere. Av disse utgjør de kommuneansatte 60 prosent, resten arbeider i statlig virksomhet.

Vårt materiale bekrefter meget klart tendensen til at offentlig ansatte stemmer på sosialistiske partier. Tre av fem SV-velgere er ansatt i det offent-

Tabell 8.10 Prosent oppslutning om partiblokkene blant yrkesaktive, etter ansettelsessektor

	Offentlig ansatt	Privat ansatt
Sosialistisk stemme	62	44
Borgerlig stemme	38	56
Alle	882	1011

Figur 8.12 Prosent av partienes velgere som tilhører henholdsvis eliten og de med politisk avmakt



lige, mot bare hver tredje av Fremskrittspartiets velgere. For Arbeiderpartiet ser vi igjen den generelle tendensen til at partiets oppslutning fra ansatte i offentlig og privat virksomhet er svært lik fordelingen i hele befolkningen. Det er 18 prosentpoeng mer sannsynlig at en som er ansatt i offentlig sektor, stemmer sosialistisk framfor borgerlig.

Samlet gir dette et bilde stort sett i samsvar med de allmenne oppfatningene: Høyre og Arbeiderpartiet er Oslos sentrumspartier, men på hver sin side av midten. SV og Fremskrittspartiet er motpolene, med størst forskjell i sine velgeres oppfatninger i de fleste spørsmål. Mellompartienes velgere liknet mest på SVs i Oslo. Dette fenomenet må antakelig knyttes til det forholdet at mellompartiene er svært små i Oslo, slik at de som stemmer på dem er langt mer aktivistiske og idealistiske i Oslo enn i resten av landet.

Vender vi tilbake til vår inndeling av befolkningen i elite og avmektige, finner vi et meget markert bilde etter parti. Fremskrittspartiet har nær halvparten av sine velgere i gruppen av politisk avmektige, mens bare en av ti velgere tilhører hva vi karakteriserte som eliten. FrP er de misfornøyde sofaavgjernes parti. Til den andre ytterligheten hører mellompartiene og SV: Andelen avmektige er liten, mens partiene i langt større grad appellerer til dem som både har et positivt syn på politikkenes muligheter og som selv har forsøkt å påvirke den.

8.6 Hopning av levekårsulemper?

Til nå har vi betraktet politisk avmektighet isolert fra andre levekårsproblemer. Som nevnt kan det alltid diskuteres hvorvidt mistillit til politikerne og det at man aldri har forsøkt å påvirke en kommunal beslutning kan betraktes som et levekårsproblem for den enkelte. Vi kan like gjerne snu perspektivet og oppfatte dette som en selvvalgt strategi – folk vil nytte sin tid og sine bekymringer på andre av livets områder.

På den annen side, det er et veletablert faktum at politisk avmakt er et vesentlig, og hyppig forekommende, aspekt i en samlet vurdering av individers levekår. Vi så for eksempel også i kapittel 2 at politisk avmektighet er av de levekårsproblemene som hyppigst forekommer sammen med andre ulemper. I dette avsnittet skal vi se på hvordan politisk avmakt opptrer sammen med andre levekårsproblemer. Først vil vi se på hvilke andre levekårsulemper som har størst tendens til å opptre sammen med politisk avmakt. Deretter undersøkes det om det er noen klare tendenser til systematisk opphopning av flere levekårsulemper hos de politisk avmektige enn hos andre grupper.

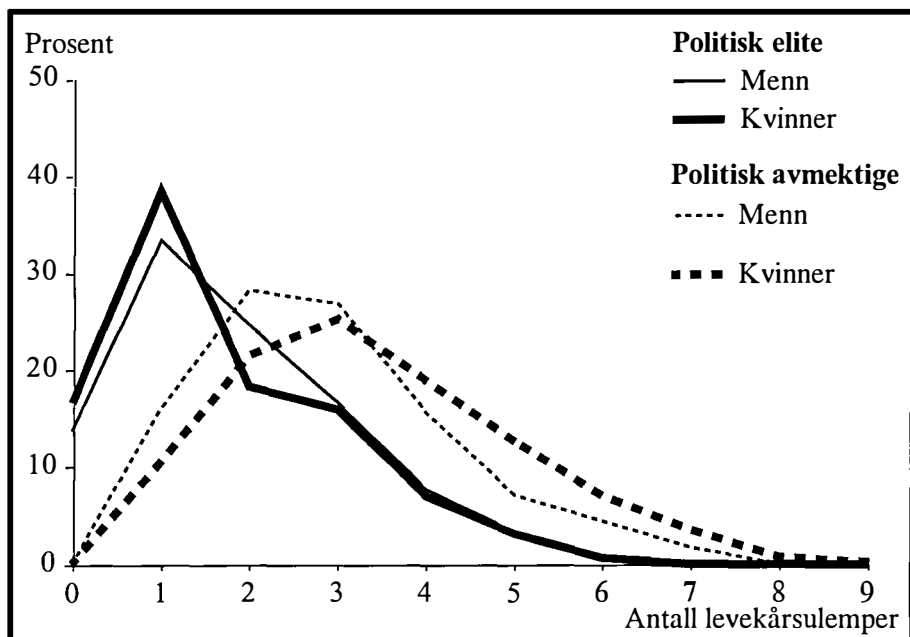
Sosial isolasjon er det levekårsproblemet som hyppigst forekommer sammen med politisk avmakt. Nesten halvparten av de vi har karakterisert ved politisk avmakt, er også sosialt isolerte. Dette tilsvarer en gruppe i underkant av 70 000 individer. Vi kan også legge merke til at denne gruppen i stor grad består av ikke spesielt gamle kvinner. Individer med politisk avmakt har i stor grad også dårlig helse og lav inntekt. Den klassiske kombinasjonen av lav utdanning og politisk avmektighet gjelder for vel en firedel av befolkningen.

Det er en utpreget tendens til at politisk avmakt opptrer i befolkningsgrupper som kjennetegnes av flere levekårsulemper samtidig. Blant dem som har tre eller flere slike ulemper, er det hele 40 prosent som vi oppfatter som politisk avmektige, mens dette bare gjelder for 12 prosent blant dem som har inntil to ulemper. I figurene 8.13 og 8.14 viser vi fordelingen av antallet levekårsulemper etter henholdsvis grad av politisk avmektighet og kjønn. Det er en klar, men ikke utpreget sterk, tendens at politisk avmakt går sammen med flere levekårsulemper i en større andel av den kvinnelige befolkningen. Betrakter vi derimot den tilsvarende fordelingen blant eliten, ser vi – som rimelig er – at denne gruppen har langt færre levekårsulemper, men også at forskjellen mellom menn og kvinner er fullstendig borte. Sagt på en annen måte: Kjønn har betydning for hvem som er avmektige, men ikke (lenger) for sannsynligheten for å ha et aktivt og nært forhold til det politiske systemet.

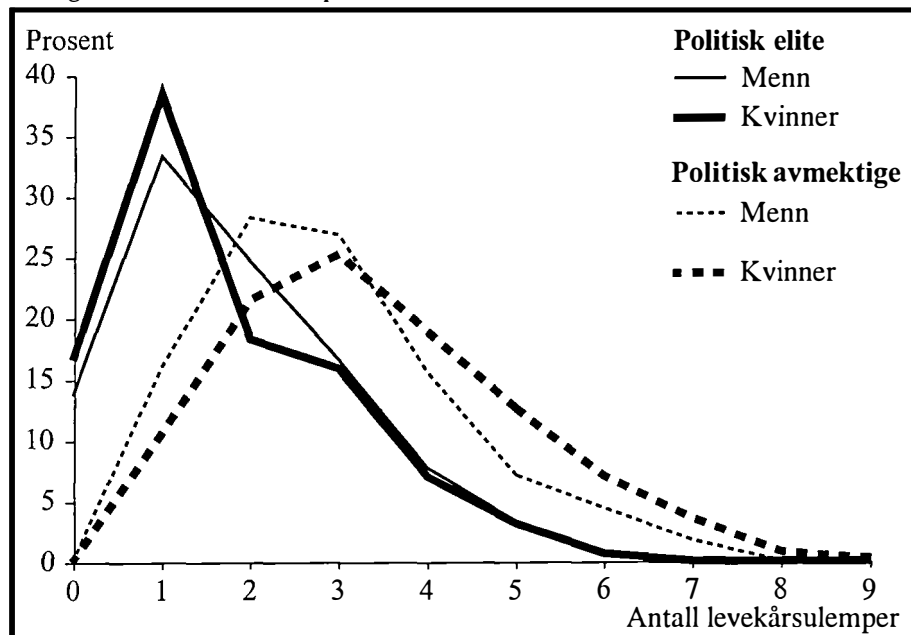
Tabell 8.11 De hyppigst forekommende par av levekårsulemper blant folk med politisk avmakt. Prosent av dem med avmakt samt anslag på antallet i hele Oslo. Prosent kvinner i gruppen og gjennomsnittsalder

Prosent	N	Politisk avmakt og ..	Prosent kvinner	Alder
43,5	67 300	ensomhet	60,3	50
37,8	58 400	dårlig helse	67	57
34,9	54 100	lav inntekt	65,4	55
29,6	45 800	forurensing	63,4	47
25,3	39 100	lav utdanning	70,5	55
17,4	26 900	passiv fritid	68	61
12,9	20 000	bor dårlig	57,7	45
12,5	19 400	frykter vold	82	55
6,6	10 300	usikker jobb	46,6	37

Figur 8.13 Prosent av befolkningen over 15 år; antall levekårsulemper politiske ressurser



Figur 8.14 Prosent av befolkningen over 15 år, etter kjønn, politiske ressurser og antall levekårsulemper



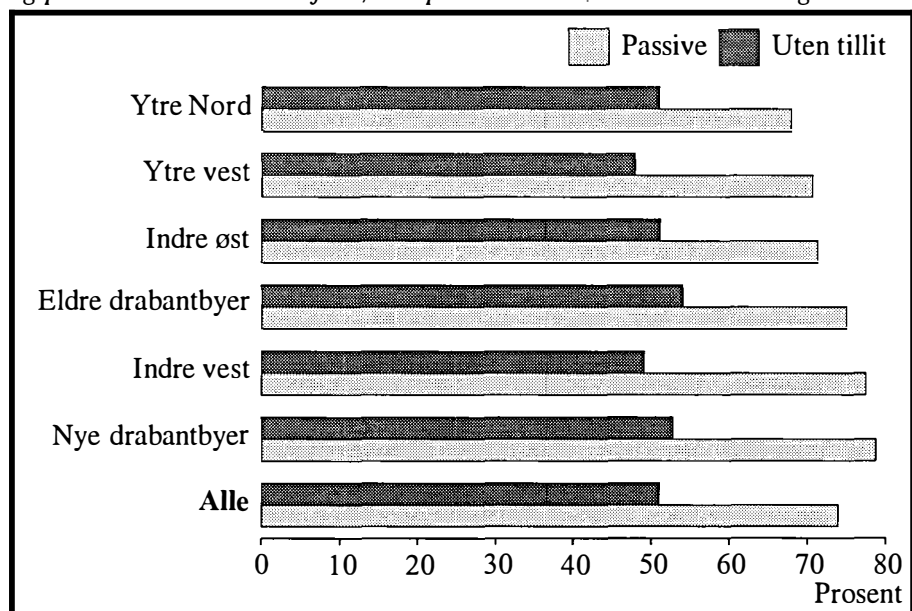
8.7 Bydelsvariasjoner

Vi var tidligere inne på hvordan valgdeltakelsen er svært lav i visse områder av indre by og hvordan den politiske avmakten er noe større og den politiske aktiviteten noe mindre i særlig indre by øst og i drabantbyene. I foregående avsnitt fant vi hvordan politisk avmakt er statistisk forbundet med kjønn, utdanning, passiv fritid og frykt for vold. På den annen side er de bydelsvariasjonene vi kan registrere, svært, ja overraskende, små.

Faktisk viser det seg at når vi kontrollerer for befolkningens fordeling på kjønn, utdanning og sosial aktivitet, så forsvinner enhver effekt av bydel. Sagt på en annen måte, det noe høyere nivået på politisk avmektighet i indre øst og i drabantbyene, er ikke mer enn vi kan forvente, i og med at disse bydelene har forholdsvis mange kvinner og grupper med lav utdanning.

Dette resultatet er det verdt å dvele noe ved. Det betyr blant annet at selv om nivåene på politisk deltakelse er lav i visse deler av byen, og at enkelte bydeler inneholder grupper med til dels betydelige andeler som er politisk avmektige, så har ikke dette ført til utvikling av hva vi kunne kalle bydels-spesifikke politiske kulturer. Det ville for eksempel ikke vært noe rart om vi i indre bys østlige deler hadde fått utviklet holdninger preget av politikerfiendtlig apati, eller at andre bydeler med mer ressursrike innbyggere hadde borgeråndskulturer som virket ekstra stimulerende på politisk aktivitet. Ingen av delene ser ut til å forekomme.

Figur 8.15 Prosent av befolkningen over 15 år som ikke har tillit til politikerne, og prosent som aldri har forsøkt å påvirke en kommunal beslutning



Som vi tidligere var inne på, må disse manglende bydelsvariasjonene forklares som et resultat av to motsatte effekter: Lav utdanning trekker i retning av større politisk avmakt, mens sosialistisk stemmegivning virker motsatt. Når befolkningen i indre øst derfor oppviser nesten samme grad av politisk avmakt som befolkningen i ytre vest, skyldes dette altså den store oppslutningen om sosialistiske partier i indre øst. I denne forstand virker altså – for bydelen som helhet – en politisk dimensjon til å nøytralisere effekten av ressurs svakhet på andre områder.

8.8 Avslutning

Det bildet levkårsforskningen tradisjonelt har tegnet av politisk ressurs svakhet, er at vi som individer «føres» inn i en rolle preget av manglende evne til å artikulere og fremme egne interesser, og til å forvare dem når de trues. Denne evnen antas å være tett knyttet til ens ressurser, som utdanning og sosiale nettverk (Martinussen 1971, Hernes 1976, Hernes og Martinussen 1980). Samtidig har politisk kompetanse et sterkt selvforsterkende element: Deltar vi først litt, oppøver vi vår evne og våre ferdigheter til å hevde våre individuelle og kollektive interesser. Det å være fortrolig med politikk og evne til å manøvrere mellom interessemotsetninger, blir i seg selv en ressurs vi så kan ta med oss inn på andre arenaer, for eksempel i form av «kompetanse til forbruk» av offentlige ytelser (Hansen 1993:108).

I de foregående analysene har vi funnet et visst belegg for denne måten å oppfatte politisk avmakt på. Avmakt, slik vi har målt det, er et fenomen som samvarierer med ressurs svakhet på andre områder. På den annen side er disse sammenhengene svake, og vi har flere ganger antydnet at i et samfunn som det norske, hvor tross alt langt de fleste har tilfredsstilt de mest grunnleggende forutsetningene for et noe mer aktivt forhold til politikken, kan politisk avmektighet ikke fullt ut forstås som et slikt strukturelt forhold. Hvordan skal vi for eksempel forstå den forholdsvis utbredte avmakten også innen grupper som ellers er vel utstyrt med levkårsressurser?

Kanskje kan det være slik at moderne samfunn i stadig større grad kjenetegnes av – nettopp fordi så mange er ressursrike – at flere av oss mer bevisst velger den rollen vi inntar overfor politikk og myndigheter. Levkårsforskningen kan kritiseres for noe naivt å anta at bare et individ får tilstrekkelig med gode levkårsressurser, så vil han eller hun også innta en mer aktiv rolle som medborger. Erfaringene fra vestlige demokratier er imidlertid motsatt, flere blir passive og inntar andre roller overfor den offentlige sektoren: I løpet av

1980-årene ble det vanligere for flere å oppfatte seg å stå i et bytteforhold til velferdsstaten: Partiene appellerte i større grad til velgerne som skattebetalere enn som brukere av offentlige ytelser – noe som innen statvitenskapen raskt ble plukket opp i modeller av politikken som et marked og velgeren som en forbruker. Den nyliberale kritikken av velferdsstaten har også idealisert en annen rolle for forholdet mellom stat og individ, nemlig at det er statens oppgave å legge forholdene mest mulig til rette for at alle våre valg kan gjøres i markeder.

Vi skal ikke gå lenger i slike resonnementer her, men bare påpeke at tradisjonell levkårsforskning i liten grad har problematisert forholdet mellom politisk avmakt som ressurs svakhet og levkårsproblem, og den mer moderne, og slett ikke ressursfattige, avvisningen av medborgerrollen og politisk deltakelse som har bredt seg i store grupper de siste 10–15 årene. En ting er at den politiske passiviteten framstår som kollektivt problem fordi demokratiets legitimitet vil bli svekket når mange verken deltar eller har tillit til dem som styrer. Noe annet er om dette kan oppfattes som avspeilinger av individuelle levkårsproblemer.

Kapittel 9

Innvandrerne levekår

9.1 Innledning

Personer som er født i andre deler av verden, utgjør en stor og voksende gruppe av Oslos befolkning. De utenlandske statsborgerne i Oslo utgjør rundt ti prosent av byens befolkning, og to tredeler av disse kommer fra fjernkulturelle land (Oslo kommune 1992). Antallet utenlandske statsborgere i Oslo er mer enn fordoblet siden 1980, og fire av ti av de utenlandske statsborgerne i Norge som kommer fra fjernkulturelle land, er bosatt i Oslo. Det er altså en sterk tendens til at utenlandske statsborgere generelt, og personer fra fjernkulturelle land spesielt, slår seg ned i Oslo framfor i andre deler av landet.

Det er tre grunner til at innvandrernes levekår behandles særskilt i denne levekårsundersøkelsen. Den første er at fjernkulturelle innvandrere er en gruppe som må antas å ha andre behov og ønsker når det gjelder det kommunale (og statlige) tjenestetilbudet enn det nordmenn har. Bedre kunnskaper om hvordan innvanderne lever, vil gi muligheter til å rette inn de kommunale tjenestene på en hensiktsmessig måte. Den andre er at økt kunnskap om fjernkulturelle innvandrere i Oslo er spesielt interessant, i og med at Oslos store andel av det samlede antall utenlandske statsborgere fra fjernkulturelle land gjør at kunnskaper om disse er kunnskaper om levekårene til svært mange av de fjernkulturelle innvanderne i Norge. Språkproblemer og kulturforskjeller har også gjort det nødvendig å sette inn ekstra ressurser for å få med fjernkulturelle innvandrere i undersøkelsen. Trekkingen og intervjuingen av innvandrere har derfor foregått på en litt annen måte enn for hovedutvalgets vedkommende, slik vi har redegjort for i appendiks 3. Igjen vil vi understreke at resultatene ikke kan generaliseres på samme måte som for det norske hovedutvalget. Innvandrerdelen har derfor større preg av å være en pilotundersøkelse.

Det er ikke uproblematisk å definere «innvandrere». I juridisk forstand er det statsborgerskap som er avgjørende, men for vårt formål er ikke dette en brukbar definisjon. En utenlandsk statsborger er ikke nødvendigvis en innvandrerslik folk flest oppfatter begrepet. En utenlandsk statsborger kan godt være født i Norge og snakke flytende norsk. En del innvandrere får dessuten etter en tid norsk statsborgerskap, uten at de av den grunn oppfattes som norske av seg selv eller andre. Nordmenn definerer innvandrere først og fremst ut fra hudfarge og språk (Alstad 1993).

I vårt utvalg ble intervjuobjektene fordelt ut fra den nasjonalitet de selv oppga, uavhengig av fødeland og statsborgerskap. Dette resulterte i at utvalget på 322 innvandrere består av 273 utenlandske statsborgere født i utlandet, 43 norske statsborgere født i utlandet, fire utenlandske statsborgere født i Norge og to norske statsborgere som er født i Norge.

Innvandrerne i Oslo er en svært sammensatt gruppe, etnisk, religiøs, språklig og kulturelt. I de fleste sammenhenger vil det derfor ikke være særlig interessant å analysere levekår for gruppen av innvandrere under ett. Det er åpenbart at dansker og pakistanere har helt forskjellige utgangspunkt for et liv i Norge. Det er også store forskjeller mellom innvandrere fra ulike fjernkulturelle land. Det er betydelige kulturforskjeller fra land til land, og dessuten foregår seleksjonen av utvandrere fra de forskjellige landene på ulike måter. Politiske flyktninger er ofte høyt utdannede, ressurssterke mennesker, mens arbeidssøkende innvandrere fra den tredje verden oftest forlater sitt hjemland med ønske om en bedre økonomisk situasjon. Dette betyr at politiske og økonomiske skiller ofte kommer i tillegg til kulturelle og språklige.

Som nevnt i kapittel 1, har vi valgt ut tre grupper innvandrere: chilenerne, pakistanere og tamiler. Per 1.1.92 bodde det 1890 tamiler, 8921 pakistanere og 1089 chilenerne i Oslo, og vi har altså intervjuet vel ett hundre fra hver gruppe.

Vi begynner beskrivelsen av innvandrernes levekår med en kort oversikt over innvandrernes bakgrunn, demografi og utdanningsnivå. Deretter analyserer vi innvandrernes levekår på de samme områdene som vi fokuserte på i det norske hovedutvalget, arbeid og inntekt, boforhold, sosial integrasjon, helse og deltakelse i politikk. Til slutt i kapitlet kommer et avsnitt om hopning av levekårsulemper.

9.2 Innvandrernes bakgrunn

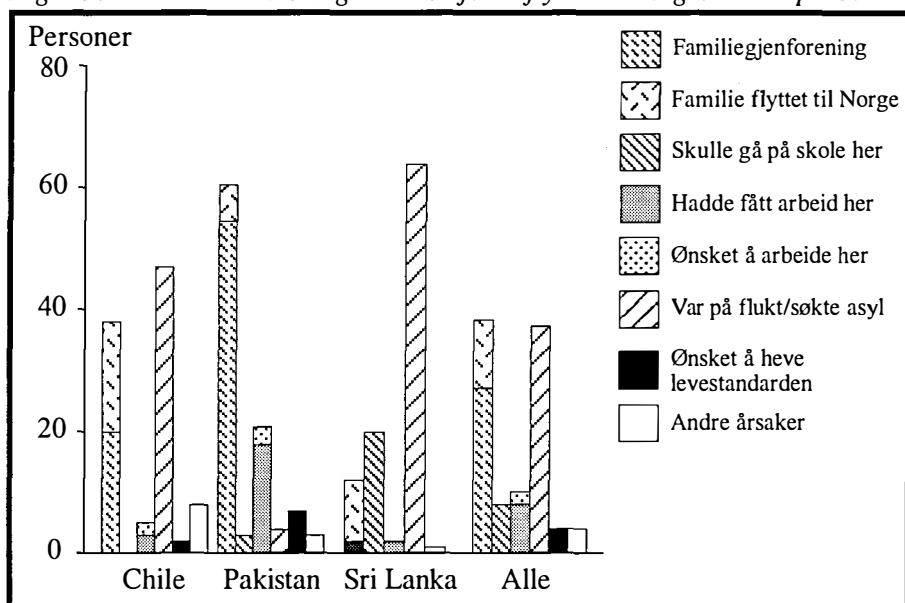
De tre innvandrergruppene vi skal analysere, har forskjellige motiver for å komme til Norge. De fleste chilenerne i vårt utvalg kom som politiske flyktninger,¹ og en god del kom på grunnlag av familieegjenforening. Etter innføring av visumplikt for chilenerne sommeren 1988 (opphevet 1.12.91.), sank innvandringen fra Chile dramatisk.

De første pakistanerne kom tidlig på 70-tallet som økonomisk motiverte innvandrere. Etter innføringen av innvandringsstoppen i 1975 ble det svært

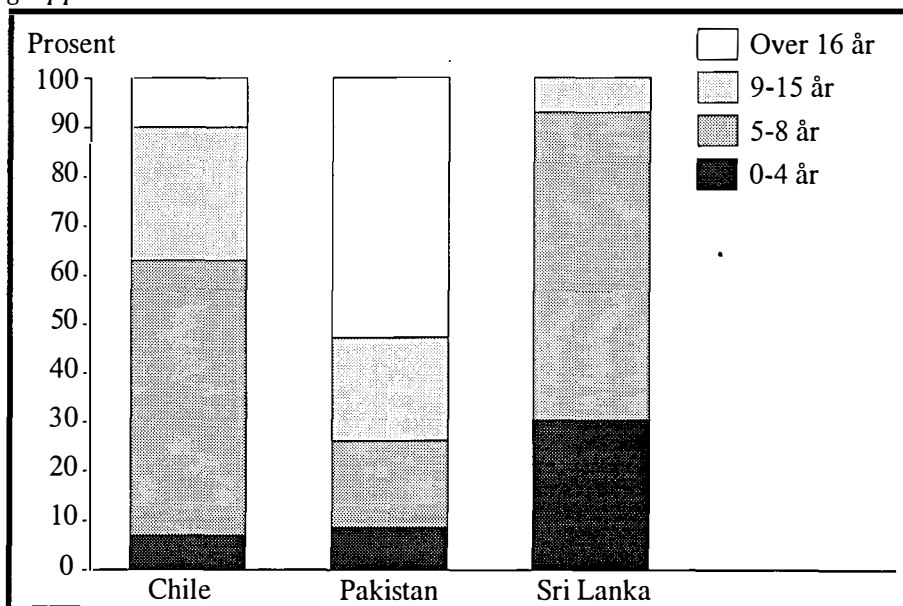
¹ Dette er basert på de opplysningene som ble gitt av intervjuobjektene. Det er ikke undersøkt hvorvidt det er søkt om eller innvilget politisk asyl.

vanskelig for pakistanere å få oppholdstillatelse på annet grunnlag enn familiegjenforening. Pakistanerne i vårt utvalg kom i alt overveiende grad på grunnlag av familiegjenforening. Arbeid i Norge er nest hyppigste årsak til innvandring blant pakistanerne i utvalget.

Figur 9.1 Innvandrernes begrunnelse for å flytte til Norge. Antall personer



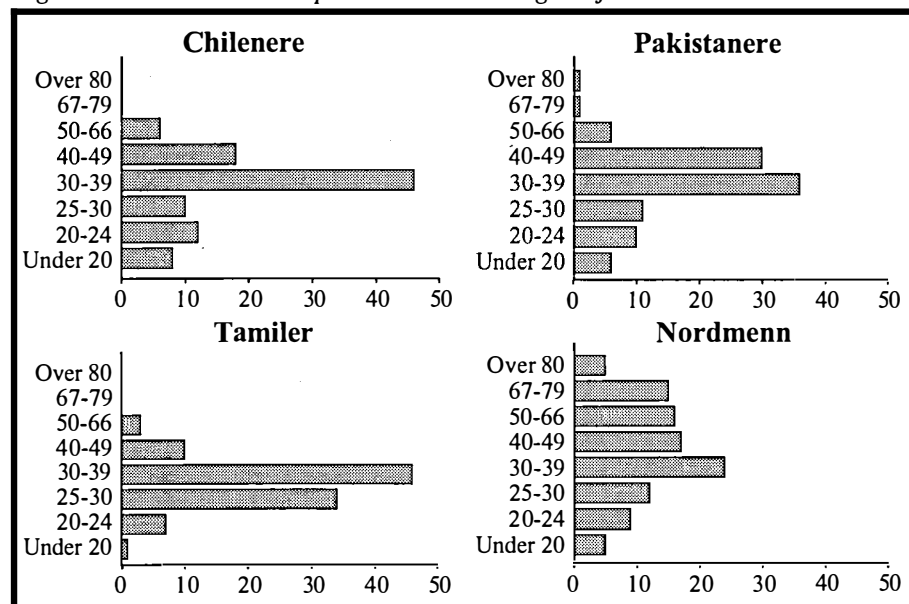
Figur 9.2 Ulike innvandrergrepper etter oppholdstid i Norge. Prosent av gruppen



Seks av ti tamiler har kommet som flyktninger. I tillegg er ønsket om utdanning et viktig innvandringsmotiv. Tidligere fikk mange tamiler oppholds-tillatelse for å gå på folkehøgskole i Norge. Høsten 1988 ble det innført en ny praksis ved tildeling av oppholdstillatelse for skolegang, der det på søknads-tidspunktet skal vurderes om «forholdene ligger til rette for retur». Situasjon-en for tamilene i Sri Lanka har siden den gang vært vurdert slik at forholdene ikke ligger til rette for retur. Tamiler som har kommet etter 1988 er derfor stort sett politiske flyktninger. Noen få har kommet på grunnlag av familie-gjenforening.

Forskjellene i den historiske bakgrunnen for de tre gruppenes innvand-ring til Norge gjenspeiles følgelig også i hvor lenge de ulike gruppene har vært her. Tamilene er en ny gruppe av innvandrere i Norge. De fleste chilenerne har vært mellom fem og ni år i Norge, en god del har også vært her lenger. Pakis-tanerne er veteranene blant innvandrene; godt over halvparten har vært her i mer enn 15 år.

Figur 9.3 Prosent av de spurte etter alder og nasjonalitet



9.3 Demografiske mønstre

Alders- og kjønns sammensetningen i innvandrergupper skiller seg vanligvis kraftig ut fra alders- og kjønns sammensetningen til den bofaste befolkningen. Dermed vil også en lang rekke levekårsforhold som er knyttet til demografi, automatisk føre til forskjeller mellom innvandrere og resten av befolkningen.

Mens Oslos øvrige befolkning har et lite overskudd av kvinner, er mennene i flertall i alle våre tre grupper, med henholdsvis 55, 61 og 76 prosent blant chilenerne pakistanere og tamiler. Sammenlikner vi disse tallene med befolkningsstatistikk for hele landet (SSB 1992) ser vi at pakistanske og tamilske kvinner er noe underrepresentert i utvalget, mens andelen chilenske

Tabell 9.1 Innvandrernes sivilstatus, etter nasjonalitet. Prosent

	Chile	Pakistan	Sri Lanka	Totalt
Ugift/ikke samboende	37,3	22,0	43,6	33,5
Samboer	2,9	0,0	0,0	0,9
Gift	34,3	78,0	53,5	56,5
Fraskilt/separert	20,6	0,0	2,0	7,1
Enke/enkemann	3,9	0,0	0,0	1,2
Uoppgitt	1,0	0,0	1,0	0,6
N=	101	118	101	322
Total	31,7	36,6	31,4	100,0

Tabell 9.2 Innvandrernes fordeling på familiefase, prosent

	Chile	Pakistan	Sri Lanka	Totalt
Enslig 16–24	15,7	12,7	5,0	11,3
Enslig 25–44	19,6	6,8	39,6	21,1
Enslig over 45	2,0	0,8	1,0	1,2
Par uten barn	11,7	27,1	19,8	20,2
Enslig forsørger	17,6	0,8	0,0	5,9
Par med barn 0–6	18,6	34,7	29,7	28,0
Par med barn over 7	11,8	13,6	5,0	10,3
Par med barn, alder uviss	1,0	2,5	0,0	1,2
N=	96	116	100	312

kvinne i utvalget samsvarer godt med kjønnsfordelingen i den chilenske befolkningen i Norge. Det skal her presiseres at våre tall ikke er direkte sammenliknbare med befolkningsstatistikken, siden vi ikke definerer innvandrernes nasjonalitet ut fra statsborgerskap, slik det gjøres i befolkningsstatistikken.

Innvandrerbefolkningen er betydelig yngre enn den norske. Dette gjelder spesielt de nye innvandergruppene. Forskjellen i alderssammensetning mellom de ulike gruppene vil kunne forklare forskjeller i helsetilstand og etterspørsel etter ulike kommunale tjenester.

Ser vi på sivilstand og familiefase, framkommer det markante og kulturbetingede forskjeller. Mens nordmennene og chilenerne «sprer» seg på flere kategorier, er asiatene enten gift eller ugift. Tilsvarende mønster finner vi i fordelingen på familiefase i de ulike gruppene.

9.4 Utdanning

Vi vet betydelig mindre om sammenhengene mellom utdanning og andre levekårsressurser for innvandrere enn for nordmenn. Vi kan derfor ikke ta det for gitt at sammenhenger som er kjente fra levekårsstudier av den norske befolkningen, kan generaliseres til innvandergrupper.

Tidligere undersøkelser har funnet at innvanderne har lengre utdanning enn nordmenn i samme aldersgrupper. Andelen med utdanning på universitetsnivå blant personer over 15 år, født i Asia og Sør-Amerika, er henholdsvis 21 og 26 prosent, mens 15 prosent av den norske befolkningen på landsplan har utdanning på tilsvarende nivå (Østby 1993). Vi finner om lag samme nivå på høyere utdanning blant innvandrere i vår undersøkelse. Derimot har Oslos befolkning en langt høyere utdanning enn nordmenn i resten av landet. I Oslo isolert har derfor innvanderne som gruppe noe lavere utdanning enn resten av befolkningen.

Mange av innvanderne besvarte ikke spørsmålet om utdanningsnivå. For å få opp svarprosenten, har vi benyttet svarene på spørsmålet om lengde på utdanningen som tilleggsinformasjon. De som svarte på utdanningslengde, men ikke på utdanningsnivå, er plassert i det utdanningsnivået som korresponderer best til lengde på utdanning i henhold til det norske utdanningssystemet.

Kjønnsforskjellene i utdanning er noe større blant innvanderne enn blant nordmenn. Det er likevel verdt å merke seg at 17 prosent av innvanderkvinnene i utvalget har høyere utdanning. Dette bryter med den gjengse oppfatning av innvandrerkvinner som spesielt ressurssvake.

Utdanningsnivået er altså noe lavere blant innvandrerne enn blant nordmenn, men også i innvanderutvalget er det en betydelig andel som har høyere utdanning.

Innvandrerne har en gjennomsnittlig personlig inntekt på 130 000 kroner i året, det vil si 50 000 kroner mindre enn nordmennene (jf figur 6.15). Vi vet at det er en sterk sammenheng mellom inntekt og utdanning, men som nevnt kan vi ikke dermed anta at en slik sammenheng gjelder for innvandrerne. Er det slik at den lavere utdanningen til innvandrerne kan forklare inntektsforskjellene mellom innvandrere og nordmenn? En slik analyse vanskeliggjøres av at innvandrerne er generelt uvillige til å oppgi inntekt. 30 prosent av mennene og 42 prosent av kvinnene ønsket ikke å svare på spørsmålet om personlig inntekt. Innvandrer menn med utdanning på universitetsnivå har noe høyere svarprosent. Blant disse var det «bare» 20 prosent som ikke svarte på spørsmålet.

Blant nordmenn er det en sterk sammenheng mellom menns utdanning og deres inntektsnivå. Nesten to tredeler av mennene med utdanning på høghskolenivå tjener over 230 000 kroner i året, og bare 15 prosent av dem tjener under 140 000 kroner. Av de norske mennene med utdanning på grunnskolenivå, har vel halvparten en inntekt som er lavere enn 140 000 kroner i året, mens 20 prosent har en inntekt på over 230 000 kroner i året. I innvanderutvalget er sammenhengen mellom inntekt og utdanning langt svakere. Bare hver fjerde innvandrer mann med høyere utdanning tjener over 230 000 kro-

Tabell 9.3 Prosent av befolkningen mellom 25 og 67 år, etter utdanningsnivå og nasjonalitet. Prosent

	Nordmenn	Tamiler	Pakistanere	Chilenere
Grunnskole	10,5	7,6	24,1	26,2
Videregående	38,5	81,5	48,1	47,2
Universitet/høgskole	50,9	10,9	27,8	26,4

Tabell 9.4 Prosent av befolkningen mellom 15 og 67 år, etter utdanningsnivå, kjønn og nasjonalitet. Prosent

	Nordmenn		Innvandrere	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Grunnskole	13,4	15,5	15,7	25,9
Videregående	38,7	42,1	58,9	56,9
Universitet/høgskole	48,0	42,4	25,4	17,2

ner. Den manglende sammenhengen mellom inntekt og utdanning bidrar til at inntektsfordelingen mellom innvandrere og nordmenn blir svært ulik (tabell 9.5 og 9.6).

Innvandermennene har altså langt mindre avkastning på sin utdanning enn det de norske mennene har. Dette kan skyldes at innvandrerne er feilkvalifisert, det vil si at utdanningen deres ikke er relevant for den jobben de har i Norge. Dette kan igjen ha sammenheng med at en del innvandrere har utdanning som ikke er spesielt etterspurt i det norske arbeidsmarkedet, eller det kan være et utslag av diskriminering, ved at innvandrere taper i konkurransen om de godt betalte jobbene, til tross for at de er like kvalifiserte som nordmenn. Utilstrekkelige norskkunnskaper, eller også norske arbeidsgiveres oppfatning av innvandrernes språkferdigheter, er sannsynligvis en viktig årsak til manglende lønnsmessig uttelling for utdanning. Det kan også være at de innvandrerne som faktisk får kvalifisert arbeid, får dårligere betalt enn nordmenn. En siste mulig forklaring er at utdanning på videregående og høyere nivå ikke nødvendigvis holder den samme kvaliteten i alle land.

Finner vi så det samme mønster blant innvandrerkvinner? Norske kvinner tjener noe mindre enn norske menn, men sammenhengen mellom utdanning og inntekt er like sterk som blant mennene. Innvandrerkvinnene får derimot

Tabell 9.5 Nordmenns og innvandreres inntektsfordeling, etter kjønn og utdanning. Prosent

Menn	Norsk utvalg (N=1028)			Innvandrerutvalg (N=138)		
	Under 140 000	140 000 – 229 000	230 000 og over	Under 140 000	140 000 – 229 000	230 000 og over
Grunnskole	53	27	20	39	57	4
Videregående	27	35	38	41	48	11
Universitet/høgskole	15	21	64	43	33	25
	Norsk utvalg: Gamma = 0,48.			Innvandrerutvalg: Gamma = 0,10		
Kvinner	Norsk utvalg (N=1042)			Innvandrer utvalg (N=67)		
	Under 140 000	140 000 – 229 000	230 000 og over	Under 140 000	140 000 – 229 000	230 000 og over
Grunnskole	70	26	5	56	44	0
Videregående	41	48	11	63	33	5
Universitet/høgskole	28	42	30	64	36	0
	Norsk utvalg: Gamma= 0,46.			Innvandrerutvalg: Gamma= -0,08)		

overhodet ingen inntektsmessig uttelling for sin utdanning. De har jevnt over lave inntekter, uavhengig av utdanningsnivå.

Det skal her presiseres at antallet respondenter i innvanderutvalget er så lavt at disse resultatene er beheftet med betydelig usikkerhet. Analysen er dessuten følsom for hvilke inntektsintervaller som brukes. Inntektsintervallene i tabell 9.5 deler det norske utvalget i tre noenlunde jevnstore grupper, noe som for innvandrernes vedkommende medfører at storparten havner i det nederste inntektsintervallet. Vi har derfor foretatt en tilsvarende analyse med inntektsintervaller som deler innvanderutvalget i tre jevnstore grupper, jf tabell 9.6. Når vi benytter lavere inntektsgrenser i intervallene, forsvinner samvariasjonen mellom inntekt og utdanning for innvandrermennenes vedkommende. Dette betyr at for innvandrerne har utdanning liten betydning for hvorvidt de har lav eller middels inntekt, men de (ganske få) innvandrerne som har høy inntekt, har også i stor grad høy utdanning.

Innvandrermennene får altså svært lite økonomisk uttelling for sin utdanning, og når vi endrer inntektsintervallene i beregningen, forsvinner den positive sammenhengen mellom inntekt og utdanning helt. Sammenhengen mellom inntekt og utdanning for norske menn er derimot robust for endringer i inntektsintervall. Innvandrerkvinnene får ingen uttelling. Forklaringen på dette

Tabell 9.6 Nordmenn og innvandreres inntektsfordeling, etter kjønn og utdanning. Prosent

Menn	Norsk utvalg (N=1193)			Innvandrer utvalg (N=139)		
	Under 100 000	100 000 – 164 000	165 000 og over	Under 100 000	100 000 – 164 000	165 000 og over
Grunnskole	48	12	40	22	44	35
Videregående	22	13	65	25	38	37
Universitet/høgskole	11	8	81	35	23	43
	Norsk utvalg: Gamma= 0,48.			Innvandrerutvalg: Gamma= -0,03		
Kvinner	Norsk utvalg (N=1303)			Innvandrer utvalg (N=67)		
	Under 100 000	100 000 – 164 000	165 000 og over	Under 100 000	100 000 – 164 000	165 000 og over
Grunnskole	54	28	18	44	25	31
Videregående	30	27	44	35	45	20
Universitet/høgskole	22	15	63	36	36	27
	Norsk utvalg: Gamma= 0,41.			Innvandrerutvalg: Gamma= 0,02		

kan ligge i en lavere yrkesdeltakelse blant innvandrerkvinner, og i en eventuell sterkere diskriminering av innvandrerkvinner enn av innvandermenn på arbeidsmarkedet. Det kan også være at flere innvandrerkvinner enn -menn har typer av utdanning som det er vanskelig å få brukt i Norge.

Vi antar at de fleste innvandrerne har sin utdanning fra hjemlandet, men en del av dem, og spesielt de unge, har sannsynligvis vært innom det norske utdanningssystemet. Det må antas at det virker lite motiverende på innvandrerungdom som er under utdanning at innvandrere generelt får lite lønnsmessig uttelling for utdanning. I en studie av elevstrømmer i videregående utdanning i Norge, er det påvist at elever fra Asia har lavere studieprogresjon i videregående skole enn det norske elever har, og andelen asiatiske elever som går direkte over fra fullført allmennfaglig utdanning til høyere utdanning, er noe lavere enn blant norskfødte (Vassenden 1993). Vi kan ikke ut fra dette slutte noe om årsakene til det høyere frafallet blant elever med asiatisk bakgrunn, men funnet bidrar i hvert fall ikke til å avkrefte antakelsen om at manglende økonomisk uttelling for utdanning, svekker motivasjonen til å ta høyere utdanning.

9.5 Inntekt og arbeid

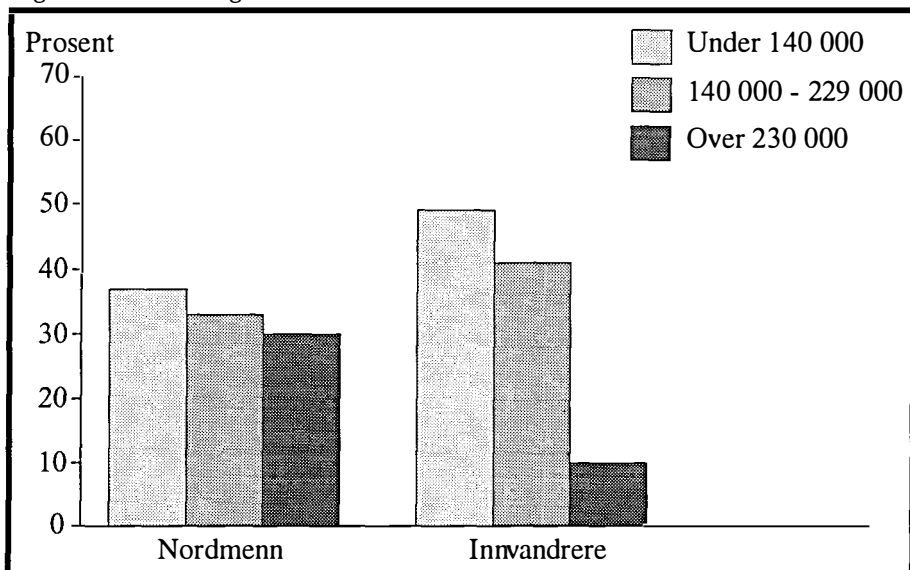
I forrige avsnitt fant vi at innvandrerne jevnt over tjener betydelig mindre enn nordmenn med samme utdanningsnivå. Det er en betydelig høyere andel lavtlønte i innvandrerutvalget enn i det norske utvalget, og forskjellene er enda mer markerte for husholdningsinntekt enn for personlig inntekt. To tredeler av innvandrerhusholdningene og én tredel av de norske husholdningene tjener under 200 000 kroner, jf figur 9.4 og 9.5.

Husholdningsstørrelsene i innvandrerutvalget er i gjennomsnitt større enn blant nordmenn. Forskjellene i samlet husholdningsinntekt forsterkes derfor når vi justerer inntekten for husholdningsstørrelse. 58 prosent av innvandrerne og 36 prosent av nordmennene har en husholdningsinntekt per forbruksenhet på 150 000 kroner² eller mindre. Inntektsnivået varierer også betydelig mellom de tre innvandrergruppene. *74 prosent av tamilene, 55 prosent av chilenerne og 44 prosent av pakistanerne befinner seg i lavinntektsgruppen.*

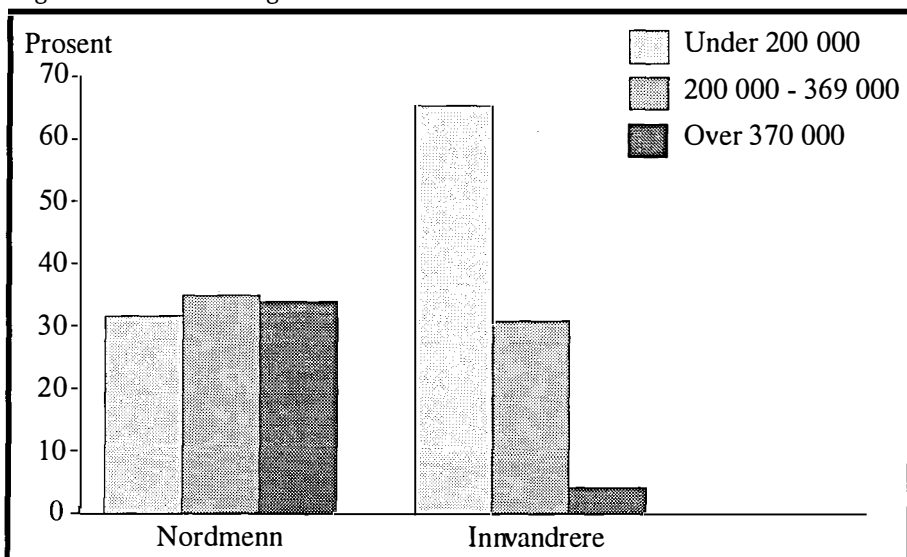
² Dette er den samme variabelen som er benyttet i kapittel 6 og som er beskrevet i appendiks 2 under navnet vki. På grunn av den store andelen innvandrere som ikke har oppgitt husholdningsinntekt, har vi her kun tatt med i beregningsgrunnlaget dem som *har* oppgitt inntekt, mens i kapittel 6 er de som ikke har oppgitt inntekt plassert i høyinntektsgruppen.

Passiv fritid, trangboddhet og politisk avmakt er de levkårsulempene som hyppigst opptrer sammen med lav inntekt blant innvandrerne. Disse kombinasjonene opptrer klart hyppigere i innvandrerutvalget enn i den norske befolkningen. Kombinasjonen lav inntekt og arbeidsmarkedsproblemer er også langt mer vanlig blant innvandrerne enn i den norske befolkningen. Videre er det en sterkere hopningstendens mellom inntekt og problemer på arbeidsmarkedet, inntekt og helseproblemer og inntekt og miljøplager blant innvandrere enn blant nordmenn.

Figur 9.4 Personlig inntekt



Figur 9.5 Husholdningsinntekt



I kapittel 6 delte vi folks inntekt i henholdsvis sikker og usikker lønn og trygd. Sammenlikner vi nordmenn med innvandrere, er den viktigste forskjellen innvandrernes større avhengighet av usikre inntektskilder. Dette skyldes først og fremst en betydelig arbeidsledighet blant innvandrerne, (se tabell 9.10), samt at en stor andel av Oslos øvrige befolkning er alders- og uførepensjonister. Denne sistnevnte kategorien finnes praktisk talt ikke hos innvandrerne i vårt utvalg. En tidligere undersøkelse av uførepensjonering blant innvandrere konkluderte med at uførepensjonering er klart vanligere i to aldersgrupper fremmedkulturelle innvandrere (bl.a. pakistanere) enn blant nordmenn i samme aldersgrupper (Grünfeld 1991). Vi finner altså ingen slik tendens, men vårt utvalg er også for lite til å være egnet til å undersøke såpass sjeldent forekommende fenomener. Det er ellers verdt å merke seg at deltakelsen på arbeidsmarkedet er – om enn noe varierende – på omtrent samme nivå som blant nordmenn.

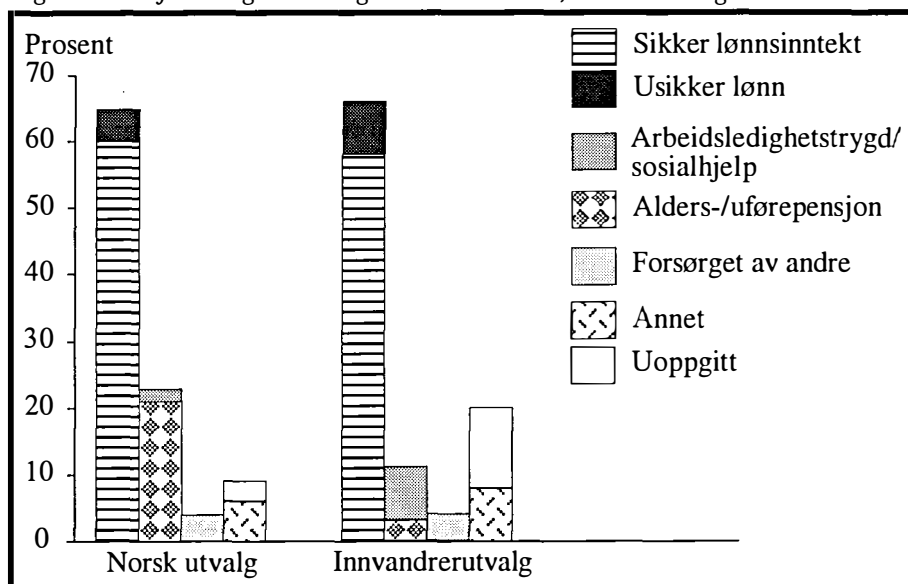
Andelen som til tider har problemer med å klare de løpende utgiftene, er mer enn dobbelt så stor blant innvandrerne som blant nordmenn (figur 9.6). Også det å skaffe 5000 kroner er et problem for en langt større gruppe blant innvandrerne enn blant nordmenn. To av ti innvandrere klarer ikke å skaffe 5000 kroner til en uforutsett utgift innen tre dager, og like mange er usikre på om de ville klare det. En av ti nordmenn er sikre på at de ikke ville klare en slik utgift, og bare to prosent vet ikke om de ville klare det. Kombinasjonen

Tabell 9.7 Prosent av befolkningen med ulike levekårsulempers, etter inntektsnivå. Nordmenn og innvandrere

	Nordmenn		Innvandrere	
	Høy inntekt	Lav inntekt	Høy inntekt	Lav inntekt
Svekket helse	26,7	41,0	14,4	28,7
Passiv fritid	6,9	18,4	54,4	42,6
Lav utdanning	12,0	24,5	37,8	23,8
Manglende nabokontakt	37,8	39,3	28,9	23,7
Politisk avmakt	37,3	39,7	58,9	54,9
Trangboddhet	8,8	18,5	58,9	52,5
Redd for vold	6,5	13,0	16,7	15,6
Usikker sysselsetting	7,2	8,7	5,6	18,9
Miljøplager	30,6	35,4	20,0	36,9
Gjennomsnittlig hopningstall	1,7	3,4	3,0	4,0

av å ha problemer med å klare sine løpende utgifter og manglende evne til å skaffe 5000 kroner, forekommer også klart hyppigere blant innvandrerne. En av fire innvandrere har denne kombinasjonen av økonomiske problemer, mens bare 7 prosent av nordmennene har de samme problemene. Det er små forskjeller mellom innvandrergruppene på dette punktet.

Figur 9.6 Befolkningens viktigste inntektskilde, Nordmenn og innvandrere



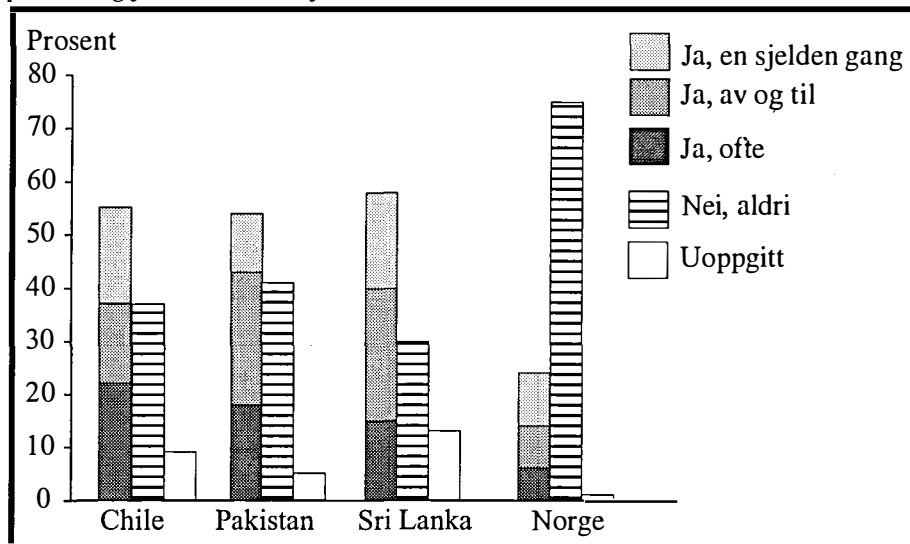
Tabell 9.8 Befolkningen etter aktivitet* og nasjonalitet. Prosent

	Chile	Pakistan	Sri Lanka	Nordmenn
I arbeid	57,4	50,0	70,3	60,9
Arbeidsledig	24,8	20,0	26,7	4,6
Under utdanning	32,7	12,5	22,8	17,7
Alderspensjonist	2,0	3,3	0,0	18,0
Uførepensjonist	1,0	0,8	0,0	4,5
Attføring	4,0	0,8	1,0	1,2
Syk/arbeidsudyktig	7,9	4,2	2,0	2,6
Husmor/-far	6,9	20,8	4,0	4,8
Annet	3,0	0,0	3,0	1,8

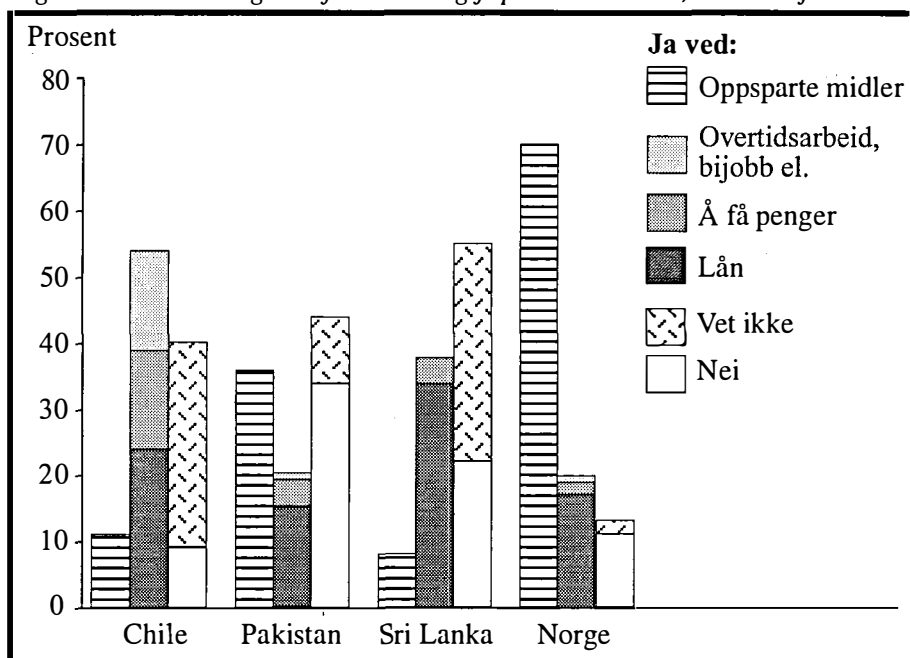
* Respondentene kunne oppgi inntil tre svar. Kolonnene i tabellen summerer seg derfor til mer enn 100 prosent.

De lave inntektene i innvandererutvalget er en viktig årsak til at økonomiske problemer forekommer hyppigere blant innvandrerne enn i det norske utvalget. I tillegg er det mange innvandrere som har svært høye boutgifter i forhold til inntekten. I en rapport om innvandrerbarns oppvekstvilkår i Oslo, pekes det på at mange flyktninger og personer med opphold på humanitært

Figur 9.7 Andel av befolkningen som har vanskeligheter med å klare de løpende utgiftene, etter nasjonalitet



Figur 9.8 Håndtering av uforutsett utgift på 5000 kroner, etter nasjonalitet



grunnlag måtte ta opp etableringslån for å bli tildelt bolig, og at dette er en del av årsaken til at mange innvandrere har behov for sosialhjelp (Styringsgruppen for bedre barndom 1993).

Innvandrergruppene har markert lavere inntekt enn nordmenn. Dette lave inntektsnivået skyldes delvis at innvanderne ikke får økonomisk uttelling for sin utdanning, men også at innvanderne har mye større problemer enn nordmenn med å få lønnet arbeid. Lavt inntektsnivå og vanskeligheter på arbeidsmarkedet gjør at mange innvandrere har behov for arbeidsledighetstrygd og/eller sosialhjelp. Sammen med den lave andelen innvandrere som har alders- eller uførepensjon, gjør dette, som vi var inne på i kapittel 6, at en stor andel av innvanderne (16 prosent) har usikre inntektskilder (se figur 6.2).

9.6 Boforhold og nærmiljø

Vi har i kapittel 4 sett at det er store forskjeller i boforhold og nærmiljø mellom Oslos bydeler. To av tre innvandrere er bosatt enten i indre øst eller i de nye drabantbyene. Dette er også de delene av byen som har flest husholdninger som bor trangt,⁴ flest nærmiljøproblemer og flest mennesker med redusert helse.

Vel halvparten av innvanderne bor trangt, mens bare en av ti nordmenn gjør det. Derimot er det bare 12 prosent av innvanderne som har planer om å flytte fordi deres nåværende bolig er for liten. Dette må ses i sammenheng med at mange innvandrere har sterkt begrenset betalingsevne, og det kan også tenkes at innvanderne ser annerledes på det å bo trangt enn det nordmenn gjør. Andelen som bor trangt, varierer fra nesten 40 prosent av chilenerne til over 70 prosent av pakistanerne.

Kombinasjonen av lav inntekt og store husholdninger i innvanderutvalget er trolig en viktig årsak til at så mange innvandrere bor trangt. Gjennomsnittlig husholdningsstørrelse i det norske utvalget er 2,3 personer, i innvanderutvalget er den på 3,7 personer. Den varierer imidlertid fra 3 blant tamiler og chilenerne, til hele 4,8 blant pakistanerne. Det målet for trangboddhet som brukes i denne undersøkelsen (og i Statistisk sentralbyrås undersøkelser) kan kritiseres for å være typisk vestlig, i den forstand at det er lite egnet til å beskrive boligforholdene for familier med mange barn. For å ikke bli regnet som trangbodd, må en familie på to voksne og åtte barn ha en bolig med minst ti rom.

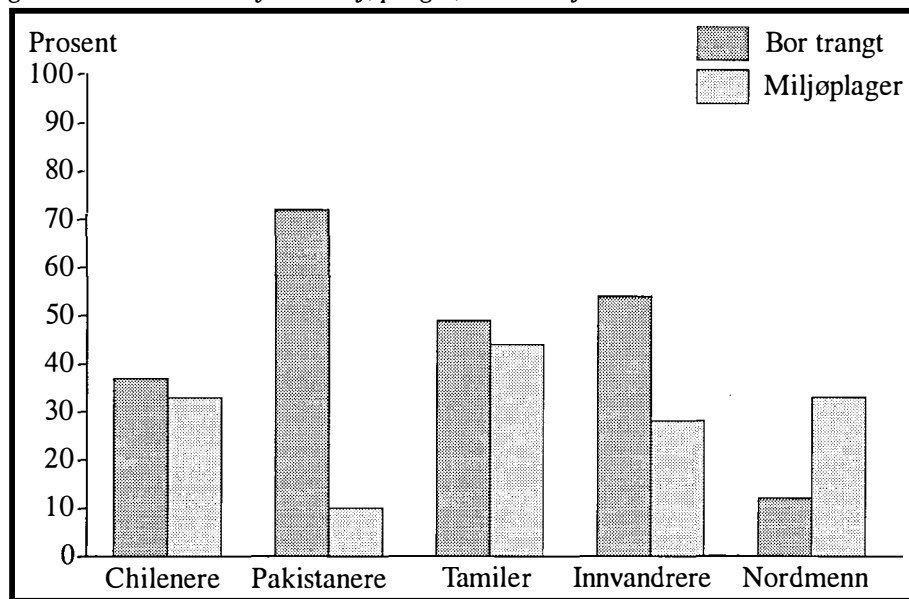
4 Som trangbodde husholdninger regnes 1) Enslige som bor på ett rom. 2) Flerpersonshusholdninger som disponerer mindre enn ett rom per husholdningsmedlem.

Innvandrerne bruker en betydelig større del av husholdningsinntekten til bolig enn det nordmenn gjør. For pakistanere og tamiler utgjør boligutgiftene i gjennomsnitt hele 63 prosent av husholdningsinntekten. Chilenerne bruker 44 prosent av husholdningsinntekten til bolig, og nordmennene 27 prosent. Andelen trangbodde husholdninger er likevel ikke høyere blant innvandrere som har husholdningsinntekt per forbruksenhet under 150 000 kroner, enn blant dem som har høyere inntekt. Dette antyder at det er andre enn rent økonomiske faktorer som er med på å avgjøre boligvalg.

Det er små forskjeller mellom nordmenn, tamiler og pakistanere i vurderingen av nærmiljøet. Tre av fire er godt fornøyd, og bare et par prosent er direkte misfornøyd. Chilenerne, derimot, skiller seg ut fra de tre andre nasjonalitetene ved å være betydelig mindre fornøyd med nærmiljøet. 15 prosent er misfornøyd, og bare 40 prosent er fornøyd. Hvordan skal vi forstå dette?

Blant nordmenn er det en klar sammenheng mellom fornøydhet med nærmiljøet og kontakt med naboene. For mange innvandrere vil språkvansker og kanskje også kulturforskjeller vanskeliggjøre kontakt med norske naboer. Vurderingen av nærmiljøet vil dermed høyst sannsynlig henge sammen med hvorvidt innvandrerne har naboer som de har felles språkbakgrunn med. Som vi skal se senere, har chilenerne svakere nabokontakt enn de andre innvandergruppene. De er også mer plaget av støy fra naboene. Familiestrukturen blant chilenerne skiller seg noe fra familiestrukturen i de andre innvandergruppene. Det er spesielt mange enslige og enslige forsørgere i det chilenske utvalget, noe som kan bidra til å forklare forskjellene i nabokontakt.

Figur 9.9 Prosent av befolkningen som bor trangt, og prosent av befolkningen som har to eller flere miljøplager, etter nasjonalitet



Tabell 9.9 viser påfallende forskjeller mellom de tre nasjonalitetene når det gjelder opplevelsen av nærmiljøet. Det kan selvfølgelig være reelle forskjeller i nærmiljøet til chilenerne, tamiler og pakistanere. Vi kan heller ikke utelukke at forskjellene skyldes ulikt toleransenivå og kulturforskjeller når det gjelder å gi uttrykk for misnøye.

Det er ingen forskjeller verken mellom innvandrergruppene eller mellom innvandrere og nordmenn i vurderingen av trygge lekearealer. For befolkningen under ett er det heller ingen dramatisk større andel blant innvandrerne som føler stor frykt for vold i sitt nærmiljø enn det er blant nordmenn. Blant nordmennene er det imidlertid først og fremst de eldre som er redde for vold. Blant nordmenn under 60 år er det bare en prosent som mener at det er svært utrygt i nærmiljøet, og sju prosent som mener at det er nokså utrygt. Blant innvandrerne er det de unge som er mest redde for vold: 18 prosent av innvandrerne under 35 år mener at nærmiljøet er nokså eller svært utrygt. Oppsummeringsvis kan vi altså fastslå at innvandrerne bor trangere enn nordmenn, og at unge innvandrere er mer redde for vold enn nordmenn i samme aldersgruppe.

Tabell 9.9 Prosent av befolkningen som er plaget av støy/luft i/ved boligen, etter nasjonalitet

	Chile	Pakistan	Sri Lanka	Norge
Støy fra naboleilighet, trappeoppgang, vannrør	38,2	8,5	6,9	15,8
Støy fra gate/vei	23,5	7,6	28,7	21,8
Støy fra tog	16,7	5,9	34,7	6,0
Støy fra fly	19,6	3,4	2,0	28,3
Støy fra industri/anleggsvirksomhet	2,0	0,8	4,0	2,5
Støv, lukt, eksos fra veitrafikk	23,5	10,2	39,6	23,3
Røyk, støv eller nedfall fra industri	1,0	4,2	4,0	8,2
Lukt fra industri eller andre kilder	4,9	2,5	2,0	7,9
N=	101	120	101	2810

9.5 Sosial integrasjon

I kapittel 5 framhevet vi den sosiale betydningen av å bo sammen med andre. Den lave andelen innvandrere som bor alene, er kanskje den mest slående forskjellen mellom den norske befolkningen og innvandrerne på dette området. Mens hver tredje nordmann bor alene, er bare en av ti innvandrere aleneboer. Praktisk talt ingen pakistaner bor alene. Når det gjelder kontakt med familie, er det overraskende få innvandrere som har besvart spørsmålene, så dette vet vi fortsatt lite om.

Innvandrerne har bedre kontakt med sine naboer enn nordmenn. Mens 40 prosent av nordmennene ikke kjenner noen nabo så godt at de besøker dem, gjelder dette bare en av fire innvandrere. Det er imidlertid store forskjeller mellom de tre innvandrergruppenes nabokontakt. Chilenerne har noe mindre kontakt med naboene enn det nordmenn har, mens pakistanere og tamiler har svært god nabokontakt. En mulig forklaring på dette er at «gettoiseringen» er sterkere blant pakistanere og tamiler enn blant chilenerne, med andre ord at den asiatiske befolkningen er sterkere konsentrert innenfor et begrenset geografisk område, og samtidig utgjør en stor andel av befolkningen innenfor dette området. Det er en klar tendens til at tamiler og pakistanere bosatt i indre øst

Tabell 9.10 Befolkningens opplevelse av trygghet i nærmiljøet, etter nasjonalitet.Prosent

	Chile	Pakistan	Sri Lanka	Norge
Svært trygt	46,1	13,6	12,9	44,9
Nokså trygt	25,5	78,0	44,6	45,4
Nokså utrygt	21,6	5,1	13,9	7,2
Svært utrygt	3,9	0,0	6,9	2,0
Vet ikke	2,9	3,4	21,8	0,6
N=	101	120	101	2810

Tabell 9.11 Prosent av befolkningen som mener at nærmiljøet er nokså eller svært utrygt, etter alder

	Innvandrere	Nordmenn
Under 35 år	18,2	8,9
35–59 år	14,2	6,8
60 år og over	-	16,5
N=	322	2810

har bedre nabokontakt enn samme innvandrergrepper bosatt i andre områder av byen.

Blant pakistanerne og tamilene er det klart færre som har fortrolige venner utenfor den nærmeste familie enn det er i den norske og chilenske befolkningen. Dette kan være en indikasjon på sosial isolasjon blant pakistanerne og tamilene, men forskjellene kan også skyldes at pakistanerne og tamilene i større grad enn nordmenn og chilenerer konsentrerer sitt sosiale liv om familien, og dessuten definerer «nær familie» videre enn det vi gjør. Det kan også være at pakistanerne og tamilene er mer tilbakeholdne med å definere sine venner som «fortrolige».

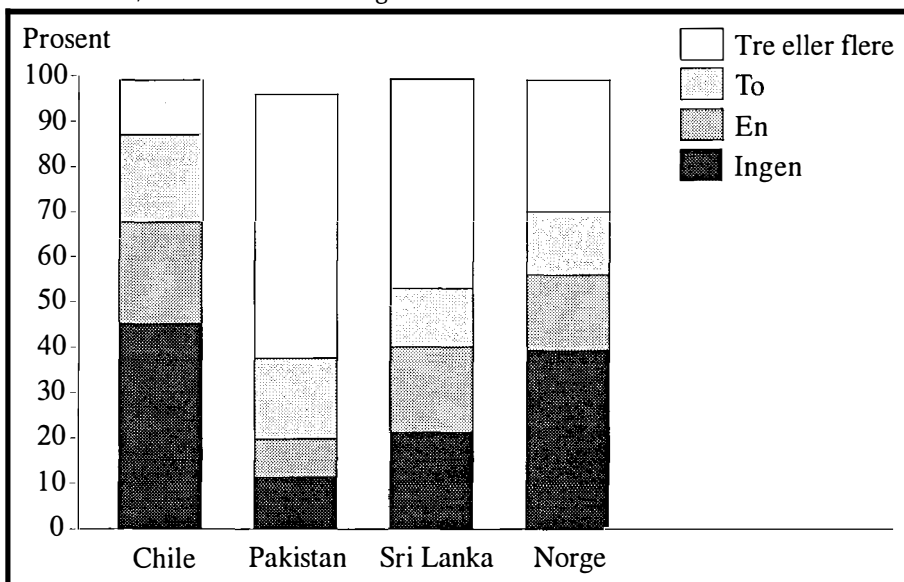
Det er klart flere innvandrere som har kontakt med kolleger, enn som kjenner en nordmann. Dette betyr at innvandrerne først og fremst har kontakt med kolleger som også er innvandrere.

Det er liten kontakt mellom nordmenn og innvandrere. En knapp tredel av pakistanerne og bare åtte prosent av chilenerne svarer at de kjenner en

Tabell 9.12 Prosent av innvandrerne som ikke har kontakt med mer enn en nabofamilie, etter nasjonalitet og bosted

	Tamiler	Pakistanere	Chilenere
Indre øst	27,5	11,8	72,3
Resten av byen	47,6	22,1	67,1
N	100	115	100

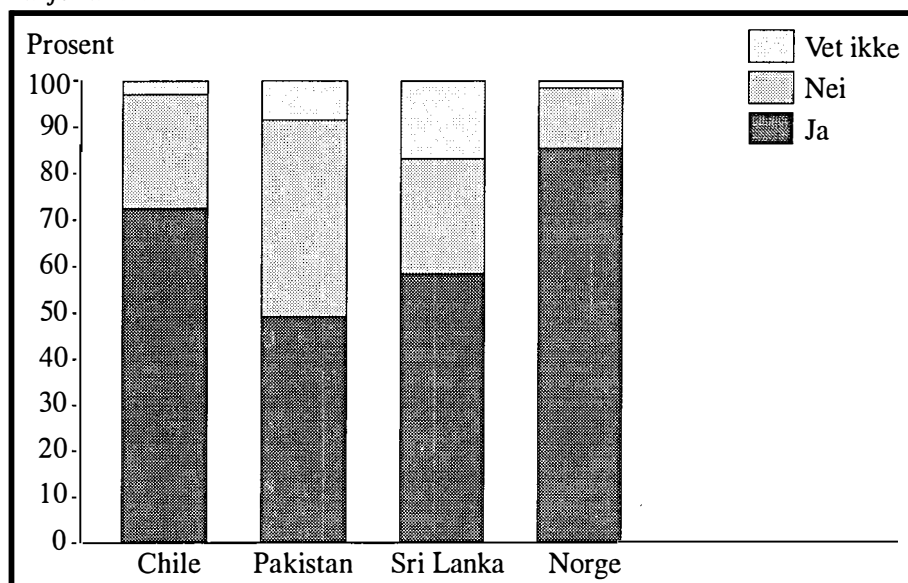
Figur 9.10 Hvor mange familier/husstander i nabolaget kjenner du så godt at dere besøker hverandre av og til?



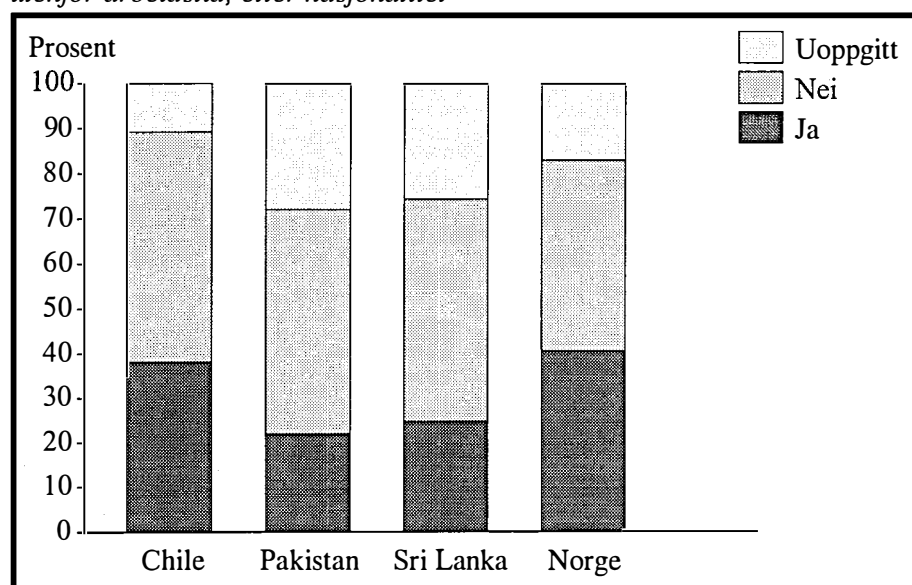
nordmann. Dette er overraskende få når vi tenker på at dette er grupper som har vært lenge i Norge. Ingen av tamilene i utvalget kjenner en nordmann.

I den norske befolkningen svarer 28 prosent at de kjenner en innvandrер, med en klar tendens til at jo yngre man er desto flere kjenner en innvandrер.

Figur 9.11 Prosent av befolkningen som svarer at de utenfor den nærmeste familie har noen som står dem nær, og som de kan snakke fortrolig med, etter nasjonalitet



Figur 9.12 Prosent av befolkningen som har hyppig kontakt med jobbkamerater utenfor arbeidstid, etter nasjonalitet



42 prosent i aldersgruppen 15–25 år og bare fire prosent av dem over 80 år kjenner en innvandrer.

Nordmennenes holdning til innvandrerne er viktig for innvandrerens muligheter til å bli integrert i det norske samfunnet. Som nevnt i kapittel 5, er det 22 prosent i det norske utvalget som ikke ønsker å ha en nabo av en annen rase. 26 prosent svarer at de ikke ønsker å ha innvandrere som naboer. 35 prosent ønsker ikke at en person av en annen rase blir inngiftet i deres familie, og 37 prosent ønsker ikke at en innvandrer blir inngiftet i deres familie. 38 prosent av nordmennene mener at kommunen bør bruke mindre midler på tiltak for innvandrere.

Motstanden mot innvandrere er størst blant de eldre. Personer med utdanning på høghskolenivå er klart mindre negative til innvandrere enn de med lavere utdanningsnivå. Menn er noe mer skeptiske til innvandrere som naboer enn det kvinner er, mens kvinnene er mer negative til inngifte av innvandrere i den nærmeste familie enn det mennene er.

Motstanden mot innvandrere som naboer er størst i ytre øst, og nest størst i indre øst. I indre øst er motstanden mot innvandrere spesielt stor blant de unge og blant eldre med lav utdanning, mens holdningene i resten av befolkningen i indre øst ikke skiller seg vesentlig ut fra tilsvarende grupper i resten av byen. Blant unge mennesker er motstanden mot innvandrere gjennomgående høyere i de østlige bydeler enn i de vestlige, både blant dem med utdanning på grunnskole/videregående nivå og blant dem med høyere utdanning. Når vi kontrollerer for alder og utdanning, er det bare ytre øst som har en statistisk signifikant «bydelseffekt».

Det er større motstand mot inngifte av innvandrere i den nærmeste familie enn mot å ha en innvandrer til nabo. Bydelsforskjellene i holdningene til inngifte er likevel mindre utpregede enn forskjellene i holdningene til innvan-

Tabell 9.13 Andel av den norske befolkningen som ikke ønsker innvandrere som nabo, etter alder og kjønn

	Under 35	35–59	Over 60	Alle
Menn	26,2	21,9	39,7	27,3
Kvinner	19,8	21,4	31,4	23,9
Grunnskole	21,8	31,6	36,4	30,2
Videregående	30,5	29,3	38,5	32,4
Universitet/høgskole	16,1	14,8	24,7	16,8
N=	1062	1012	737	2810

Tabell 9.14 Prosent av den norske befolkningen som ikke ønsker innvandrere inngiftet i den nærmeste familie

	Under 35 år	35–59 år	60 år og over	Alle
Menn	33,8	30,6	46,6	35,3
Kvinner	31,0	34,8	49,8	38,1
Grunnskole	34,2	56,1	46,3	44,0
Videregående	43,6	41,6	55,7	46,4
Universitet/høgskole	21,1	22,2	37,1	24,1
N=	1062	1012	737	2810

Tabell 9.15 Prosent av den norske befolkningen som ikke ønsker innvandrere som nabo, etter bydel, alder og utdanning

	Ytre vest	Ytre nord	Indre vest	Indre øst	Nye drabantbyer	Eldre drabantbyer
Alder under 35 år						
Grunnskole/videregående	23,4	22,9	23,7	31,3	27,2	36,1
Universitet/høgskole	12,5	7,7	12,5	22,0	16,1	23,9
Alder 35–59 år						
Grunnskole/videregående	36,6	23,3	28,1	31,0	26,3	33,3
Universitet/høgskole	15,8	14,7	17,5	13,4	11,4	13,1
Alder 60 år og over						
Grunnskole/videregående	38,9	40,4	31,8	41,5	37,9	36,2
Universitet/høgskole	15,0	20,2	24,0	-	26,4	58,9
Alle	23,3	21,5	20,5	28,3	25,0	32,7

drere som naboer. Også her er avstanden mellom bydelene størst blant grunnskoleutdannede og minst blant dem med utdanning på universitetsnivå.

Innvandrerne er klart mindre skeptiske til nordmenn enn nordmenn til innvandrere. To prosent av innvanderne ønsker ikke nordmenn som naboer, 14 prosent ønsker ikke inngifte av nordmenn i den nærmeste familie. Motstanden mot inngifte av nordmenn er størst blant tamilene.

Det er også mindre skepsis til personer av andre raser blant innvanderne enn blant nordmenn. 20 prosent ønsker ikke inngifte av personer av en annen rase, åtte prosent ønsker ikke personer av en annen rase som naboer. Blant innvandrergруппene er det chilenerne som er klart mest negative til å ha personer av en annen rase som naboer.

Tabell 9.16 Prosent av befolkningen som ikke ønsker inngifte av innvandrere i den nærmeste familie, etter bydelsgruppe og utdanning

	Grunnskole	Videregående	Universitet/ høgskole	Alle
Ytre vest	40,2	47,9	26,5	35,8
Ytre nord	45,8	37,5	24,0	32,8
Indre vest	51,4	38,5	21,7	29,6
Indre øst	53,1	43,0	22,7	36,3
Grorud	35,4	49,3	22,0	39,0
Ytre øst	45,9	52,8	27,7	44,2

Tabell 9.17 Holdning til personer av andre raser, etter nasjonalitet

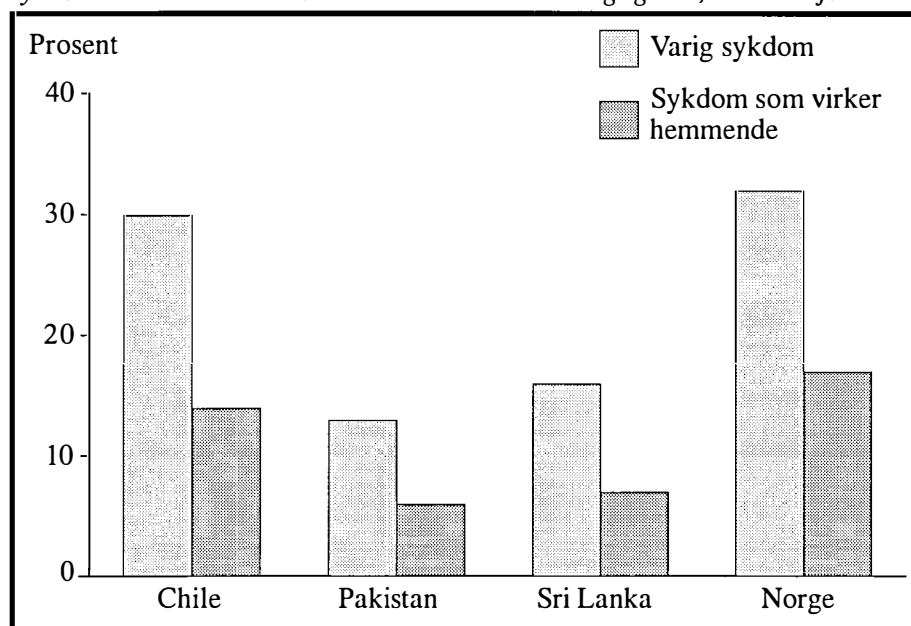
	Nordmenn	Tamiler	Pakistanere	Chilenere
Prosent som ikke ønsker:				
– inngifte av andre raser	34,7	29,7	10,0	20,8
– andre raser som nabo	22,3	5,9	0,8	16,8

9.8 Helse

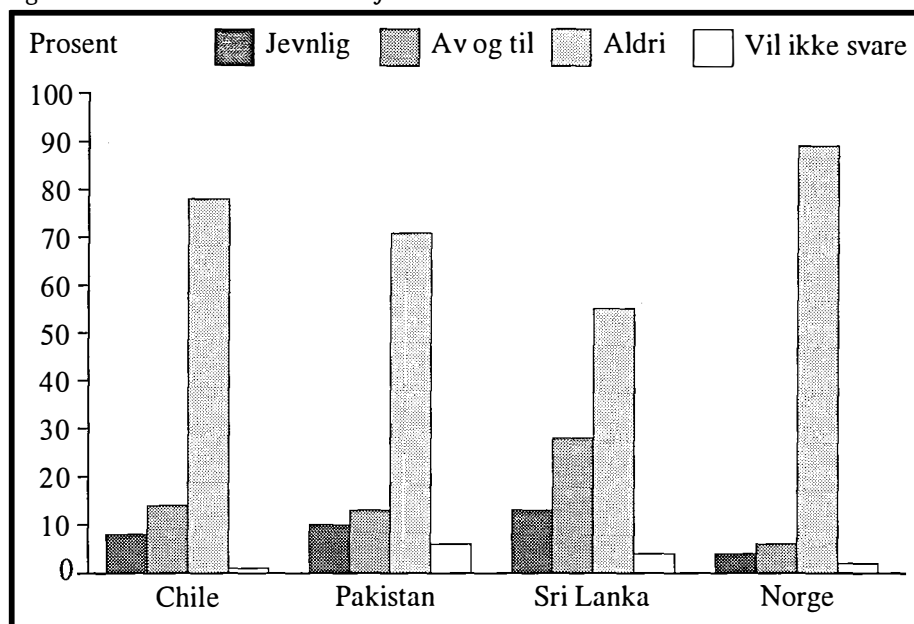
Tamiler og pakistanere rapporterer langt færre helseproblemer enn det nordmenn og chilenerne gjør. Aldersforskjeller alene kan ikke forklare de forskjellene vi finner i helsetilstand. Både blant tamiler og pakistanere er andelen med svekket helse lavere enn blant nordmenn i samme aldersgruppe. Forskjellene i rapportert helse gjenfinnes i søkingen mot helsetjenester. Chilenerne har et klart høyere forbruk av helsetjenester enn de andre innvandrergroppene. Forbruket av helsetjenester blant chilenerne er også større enn i den norske befolkningen, selv om chilenerne og nordmenn rapporterer omtrent like mange helseproblemer. Om dette avspeiler forskjeller i medisinsk forstand eller er uttrykk for sosiale forhold, er usagt.

Alle innvandrergroppene har et høyere forbruk av beroligende midler enn nordmenn. Blant innvandrerne skiller tamilene seg ut med et spesielt høyt forbruk av slike midler, hele 40,6 prosent av tamilene svarer at de bruker beroligende midler jevnlig eller av og til. Det høye forbruket kan ha sammenheng med innvandrernes levekår i Norge, forskjeller i de ulike kulturenes holdning til legemidler og ikke minst med hva innvandrerne har opplevd før de kom til Norge. Tamilene kommer fra et krigsområde, og mange av dem er svært bekymret over situasjonen for familien i hjemlandet.

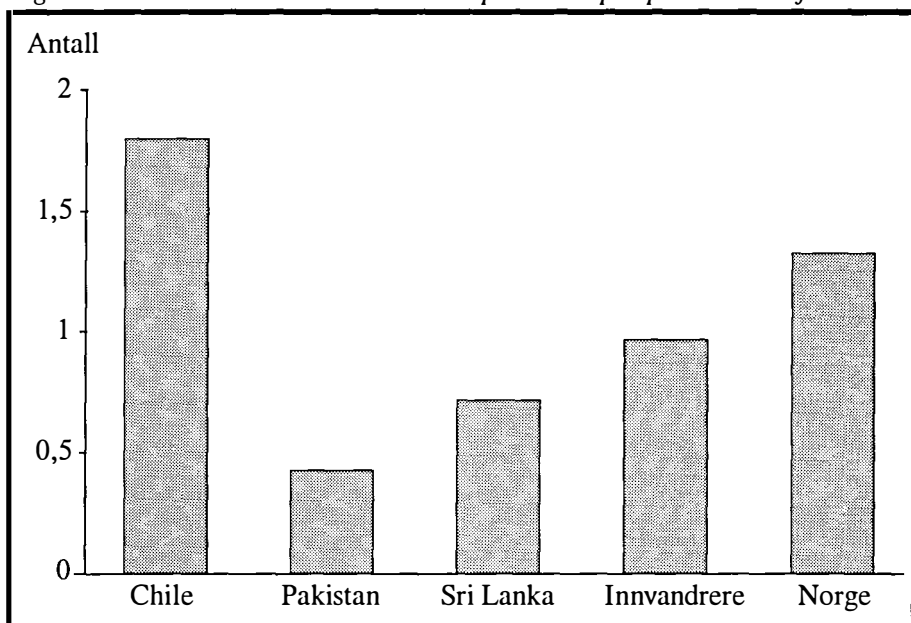
Figur 9.13 Prosent av befolkningen som har varig sykdom og prosent som har sykdom eller svekkelse som virker hemmende i dagliglivet, etter nasjonalitet



Figur 9.14 Innvandrere som i løpet av de siste seks månedene har brukt beroligende midler eller medisiner for nervene



Figur 9.15 Antall henvendelser til helsepersonell per person siste fire uker

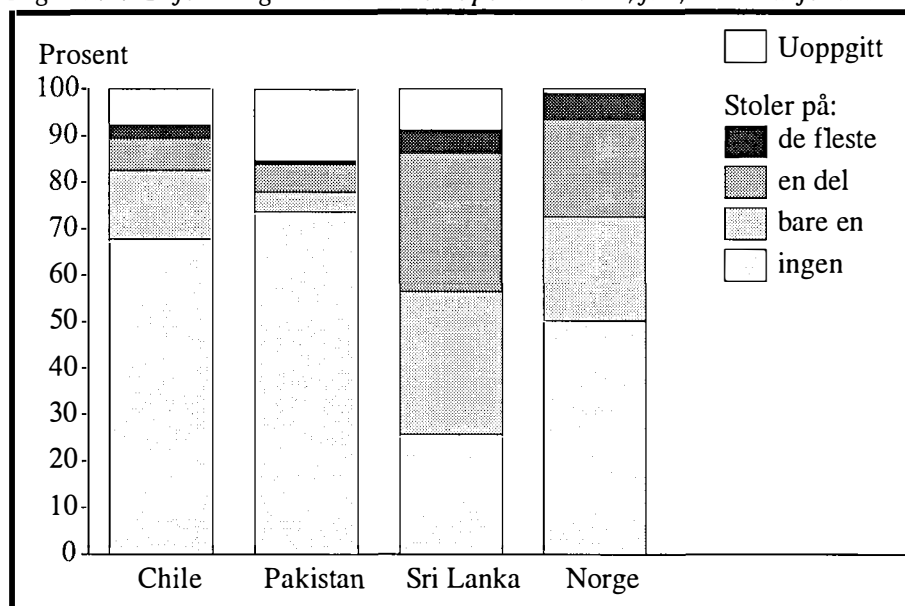


9.9 Politikk og deltakelse

Det norske politiske systemet er nytt og ukjent for innvandrerne. Mangelfulle norskkunnskaper er dessuten et alvorlig hinder både for å sette seg inn i systemet og for å kunne delta aktivt. Det er derfor ikke overraskende at innvandrernes kjennskap til kommunepolitikk står noe tilbake for nordmennenes kunnskaper. Halvparten av innvandrerne vet ikke hvilket parti byrådslederen kommer fra. Presse og andre medier er den viktigste kilde til informasjon om kommunepolitikken for alle nasjonalitetene, men disse kildene har likevel mindre betydning for innvandrerne enn for nordmennene. For chilenerne og pakistanere spiller venner, arbeidskamerater og familie en viktigere rolle som informasjonsformidlere. Innvandrerne, og spesielt tamilene, har også noe større problemer med å skaffe seg informasjon. Det er dessuten svært store forskjeller mellom nasjonalitetene når det gjelder interesse for kommunepolitikken. Fire av ti pakistanere, to av ti tamiler og en av ti chilenerne svarer at de ikke følger med i kommunepolitikken. I det norske utvalget er det fem prosent som ikke følger med i kommunepolitikken.

Chilenerne og pakistanerne har også klart mindre tillit til kommunepolitikkerne enn det de norske har. Blant tamilene er det derimot klart flere som har tillit til kommunepolitikkerne enn det er i det norske utvalget. Det er vanskelig å finne noen tilforlatelig forklaring på dette. Pakistanernes manglende tiltro til politikkerne slår ikke ut i lav valgdeltakelse, faktisk er valgdeltakelsen høyere i det pakistanske utvalget enn den er i det norske utvalget. Pakistanerne

Figur 9.17 Befolkningens tiltro til oslopolitikernes løfter, etter nasjonalitet



stemmer dessuten i overveiende grad på Arbeiderpartiet. En skulle tro at de dermed også visste at byrådslederen faktisk kommer fra Arbeiderpartiet, men

Tabell 9.18 Innvandreres og nordmenns kilder til informasjon om kommune-politikken, prosent

	Chile	Pakistan	Sri Lanka	Norge
Kommunens egen informasjon	7,8	1,7	1,0	4,3
Presse/media	73,5	42,4	67,3	91,1
Venner/arbeidskamerater	8,8	16,9	5,9	5,1
Familie	7,8	8,5	1,0	2,7
Annet	4,9	0,0	2,0	2,7
Synes det er vanskelig å få informasjon	4,9	0,8	8,9	0,7
Følger ikke med	10,8	41,5	19,8	5,4
N=	101	120	101	2810

Tabell 9.19 Stemmegivning, etter nasjonalitet. Prosent

	Chile	Pakistan	Sri Lanka	Innvandrere totalt	Norge
AP	13,7	44,9	24,8	28,9	23,5
FrP	0,0	0,0	1,0	0,3	5,8
H	0,0	0,8	0,0	0,3	26,2
KrF					2,0
RV	5,9	0,8	0,0	2,2	2,7
SP	1,0	3,4	1,0	1,9	1,3
SV	2,0	0,0	0,0	0,6	10,9
V	2,0	0,0	0,0	0,6	2,0
Annet	2,0	0,8	0,0	0,9	1,8
Vet ikke	3,9	6,8	2,0	4,3	1,3
Stemte ikke	43,1	22,0	23,8	29,2	11,2
Ikke stemmerett	2,9	3,4	17,8	7,8	4,1
Vil ikke svare	5,9	6,8	4,0	5,6	6,1
N=	101	120	101	2810	

slik er det ikke. 43 prosent av de pakistanerne som stemte på Arbeiderpartiet, vet ikke at byrådslederen kommer fra Arbeiderpartiet.

Den høye andelen av innvandrerne som ikke vet hvilket parti byrådslederen tilhører, gir en indikasjon på at innvandrerne er fremmedgjorte i forhold

Tabell 9.20 Befolkningens stilling til påstanden om at kommunepolitikerne er for opptatt av å løse kortsiktige problemstillinger og for lite opptatt av den langsiktige utviklingen, etter nasjonalitet. Prosent

	Norsk	Tamilsk	Pakistansk	Chilensk
Helt enig	47	18	31	41
Delvis enig	34	24	8	21
Delvis uenig	7	10	3	5
Helt uenig	3	8	3	7
Vet ikke	10	41	56	27
N=	2810	101	120	101

Tabell 9.21 Befolkningens stilling til påstanden om at det er lett å se hvor skillelinjene mellom partiene går her i kommunen, etter nasjonalitet. Prosent

	Norsk	Tamilsk	Pakistansk	Chilensk
Helt enig	19	19	28	29
Delvis enig	21	26	5	15
Delvis uenig	25	4	3	9
Helt uenig	26	6	2	9
Vet ikke	10	46	62	39
N=	2810	101	120	101

Tabell 9.22 Befolkningens stilling til påstanden om at alminnelige folk kan sette seg inn i kommunepolitikken, etter nasjonalitet. Prosent

	Norsk	Tamilsk	Pakistansk	Chilensk
Helt enig	12	19	34	4
Delvis enig	20	18	5	14
Delvis uenig	25	13	4	8
Helt uenig	38	16	4	47
Vet ikke	6	35	53	28
N=	2810	101	120	101

til kommunepolitikken. Dette inntrykket forsterkes gjennom de svarene innvandrene gir, når de blir bedt om å ta stilling til en del påstander om kommunepolitikerne og kommunepolitikk.

Det mest påfallende ved innvandrernes svar på disse spørsmålene er de store vet ikke-kategoriene. For eksempel svarer 62 prosent av pakistanerne at de ikke vet om det er lett å se hvor skillelinjene går mellom partiene. 40 prosent av pakistanerne svarer at de ikke vet om kommunepolitikken har betydning for dem. Svært få innvandrere har særlig tiltro til egen mulighet til å påvirke politikken. Halvparten av innvandrene er helt enige i påstanden om at de ikke kan innvirke på kommunepolitikken, og svært mange av de resterende vet ikke om de kan påvirke kommunepolitikken. Det er også noe færre av innvandrene som har forsøkt å påvirke kommunale saker. Åtte av ti innvandrere og sju av ti nordmenn har aldri forsøkt å påvirke eller si sin mening om kommunale saker de har vært opptatt av.

Tabell 9.23 Befolkningens stilling til påstanden «Folk som meg kan nok stemme ved kommunevalg, men noe annet kan vi ikke gjøre for å innvirke på kommunepolitikken», etter nasjonalitet. Prosent

	Norsk	Tamilsk	Pakistansk	Chilensk
Helt enig	25	48	51	44
Delvis enig	20	16	0	16
Delvis uenig	22	3	2	5
Helt uenig	27	11	3	8
Vet ikke	6	23	45	28
N=	2810	101	120	101

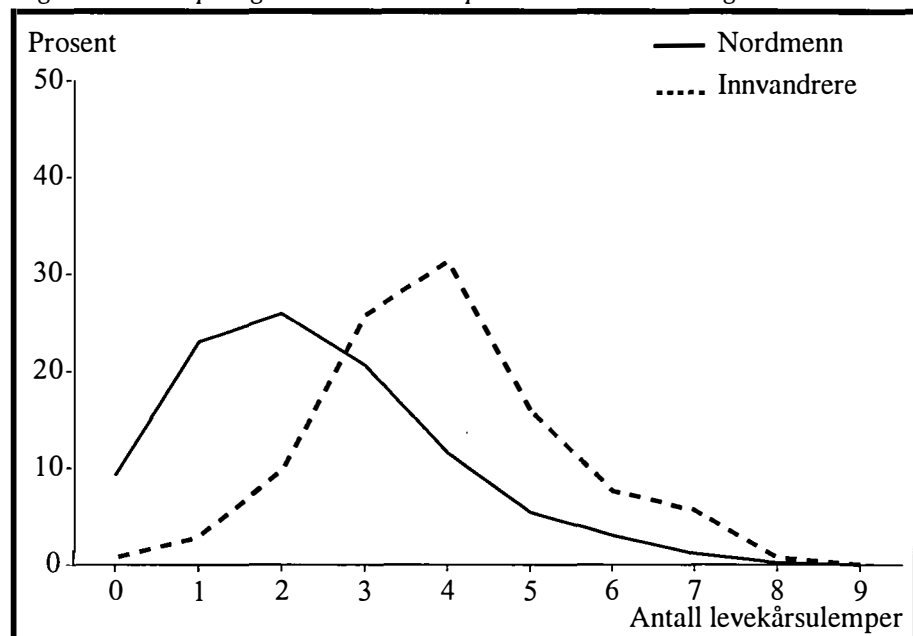
Tabell 9.24 Befolkningens stilling til påstanden «Kommunepolitikken har sjelden noen større betydning for meg», etter nasjonalitet. Prosent

	Norsk	Tamilsk	Pakistansk	Chilensk
Helt enig	18	38	18	27
Delvis enig	18	32	0	18
Delvis uenig	22	4	3	10
Helt uenig	37	7	40	21
Vet ikke	5	20	40	25
N=	2810	101	120	101

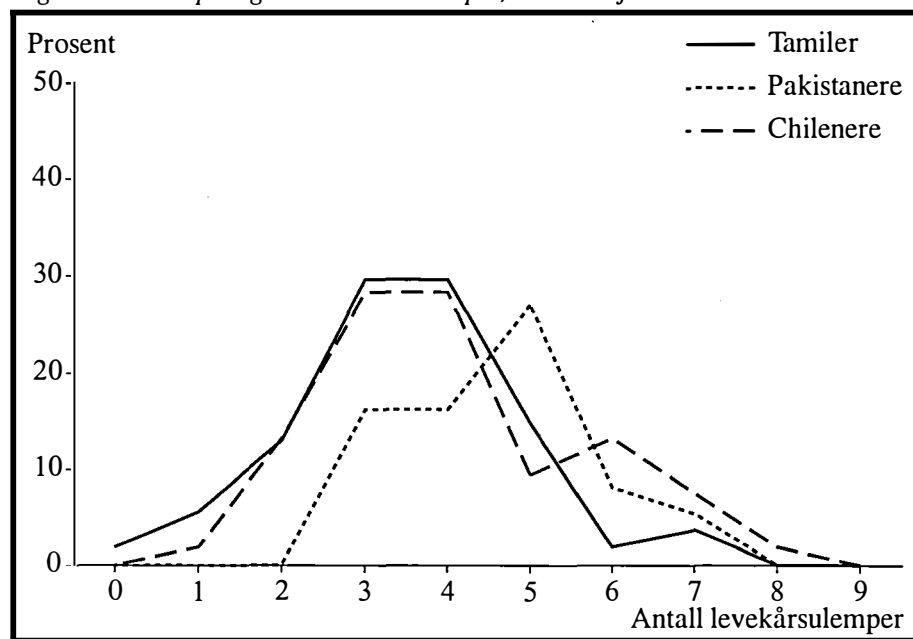
9.10 Hopning av levekårsulempers

Innvandrerne har i gjennomsnitt flere levekårsulempers enn nordmenn. Innvandrerne kommer spesielt dårlig ut på de levekårsindikatorene som er knyttet til

Figur 9.17a Hopning av levekårsulempers blant nordmenn og innvandrere

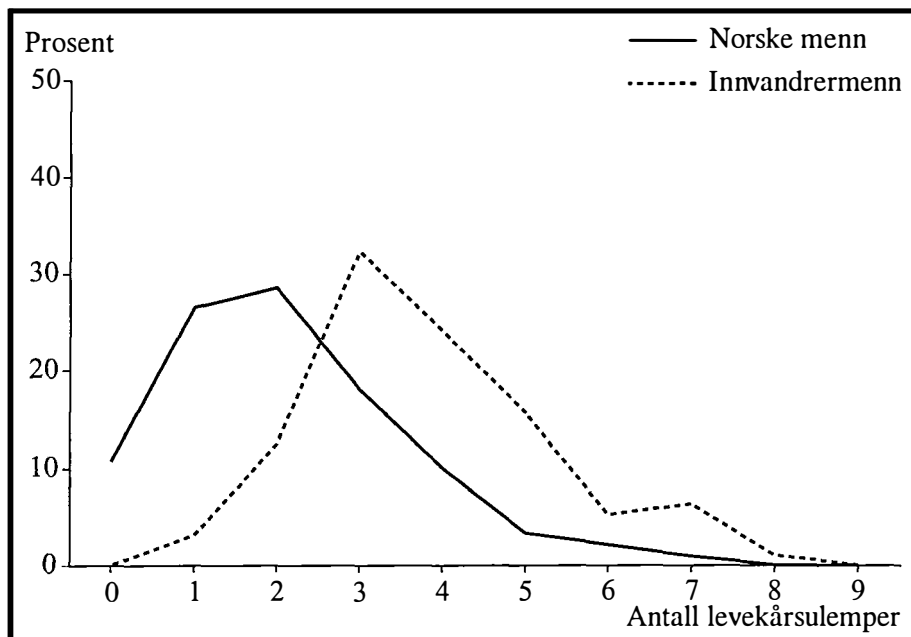


Figur 9.17b Hopning av levekårsulempers, etter nasjonalitet

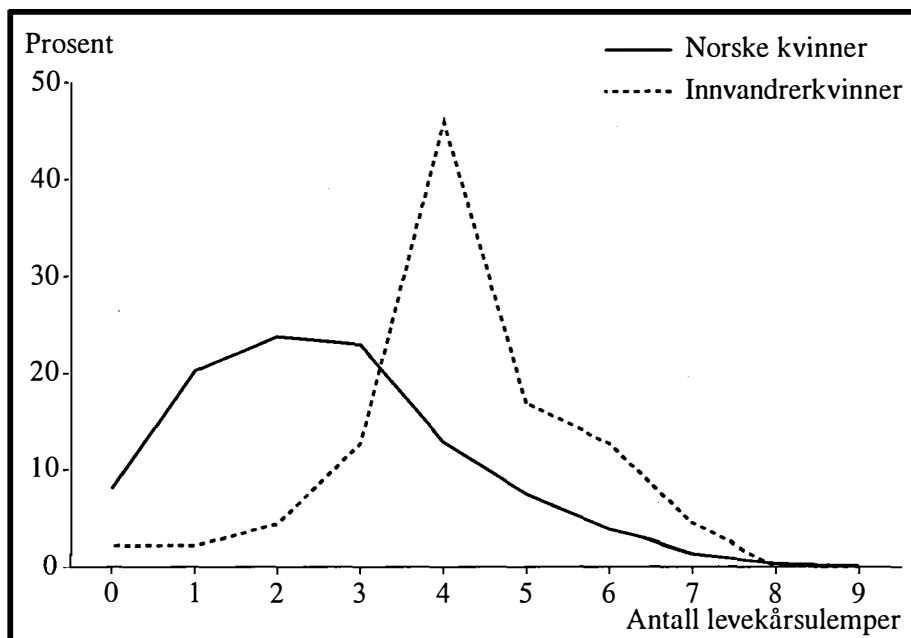


økonomi, mens de kommer bedre ut på indikatorer for helse og sosial kontakt (se figur 2.2a og b, og tabell 3.3d). I gjennomsnitt har innvanderne ett levekårs-

Figur 9.18a Hopning av levekårsulempet blant innvandrer menn og norske menn



Figur 9.18b Hopning av levekårsulempet blant innvandrer kvinner og norske kvinner



problem mer enn nordmenn. Innvandrerne har i gjennomsnitt flere levekårsproblemer enn alle familiefasegruppene i det norske utvalget, jf tabell 3.3c.

Både blant nordmenn og innvandrere har kvinner noe høyere hopningstall enn mennene, henholdsvis 3,6 for innvandrerkvinnene og 2,5 for de norske kvinnene. 44 prosent av innvandrerne og 21 prosent av nordmennene har tre eller flere levekårsulemper. Hopningen av levekårsulemper er noe sterkere blant pakistanerne enn i de andre innvandrergruppene, og den er mer markert blant innvandrerkvinner enn blant innvandrer menn.

De kombinasjonene av levekårsproblemer som opptrer hyppigst i innvandrerutvalget, er politisk avmakt og passiv fritid, politisk avmakt og trangboddhet, og trangboddhet og passiv fritid. Det er signifikant positiv korrelasjon mellom alle disse tre parene av levekårsproblemer. Det er også signifikant positiv samvariasjon mellom miljøplager og helseplager, lav inntekt og helseplager, lav inntekt og miljøplager, lav inntekt og problemer på arbeidsmarkedet. Det er signifikant negativ samvariasjon mellom politisk avmakt og miljøplager, voldsfrykt og trangboddhet, lav inntekt og passiv fritid.

9.11 Avslutning

Innvandrerne levekårsproblemer er mest utpregete på de områdene som har med arbeid og inntekt å gjøre. Arbeidsledighet og økonomiske problemer er langt vanligere blant innvandrere enn blant nordmenn. Inntektsproblemene til yrkesaktive innvandrere har delvis sammenheng med at innvandrerne ikke får økonomisk uttelling for sin utdanning. Andelen innvandrere som bor trangt, er betydelig større enn tilsvarende andel i den norske befolkningen, noe som har nær sammenheng med forskjellene i økonomisk evne. Innvandrerne ser også ut til å oppleve stor avstand til kommunepolitikken. Innvandrerne har imidlertid bedre helse enn den norske befolkningen, de har utstrakt kontakt med naboene sine, og det er få innvandrere som bor alene. Kontakten med nordmenn er derimot svært begrenset. Motviljen mot innvandrere blant nordmenn er størst i de bydelene der det bor mange innvandrere, blant eldre og blant personer med lav utdanning.

Vi må imidlertid ta en del forbehold når vi påstår at innvandrerne har lite kontakt med nordmenn. Riktignok er det svært få innvandrere som svarer «ja» på spørsmålet om de kjenner en nordmann, men det er mange flere, faktisk hele 67 prosent, som svarer at de ikke vet om de kjenner en nordmann. Det kan argumenteres med at de som ikke vet om de kjenner en nordmann, ikke kan ha noe spesielt nært forhold til en sådan, men det kan også være at den høye

vet ikke-prosentsen kan tilskrives språklige og kulturelle forhold. Hva innebærer det å kjenne noen for en tamil? Finnes det noen god oversettelse av begrepet på urdu?

Det er også en del andre spørsmål som er brukt i undersøkelsen, som åpenbart har fungert dårlig i innvandrerrutvalget. Dette gjelder spesielt spørsmål som dreier seg om å tallfeste økonomiske forhold. Her kan det se ut som om innvandrerne har følt seg kikket for mye i kortene og vegret seg for å svare. 34 prosent av innvandrerne svarte ikke på spørsmålet om personlig inntekt, 55 prosent oppga ikke husholdningsinntekt, 67 prosent svarte ikke på spørsmålet om husholdningens gjeld og 23 prosent nektet å oppgi månedlige boutgifter.

Svarprosenten var imidlertid tilfredsstillende på spørsmål om økonomi som var av en mer generell art. Spørsmålene som dreide seg om kontakt med familiemedlemmer ser også ut til å ha blitt dårlig mottatt i innvandrerrutvalget. Det var i tillegg overraskende mange av innvandrerne som svarte vet ikke/ husker ikke på spørsmålene om fritidsaktiviteter, for eksempel svarte 28 prosent at de ikke visste eller ikke husket om de hadde drevet idrettsaktiviteter i løpet av det siste året.

Økonomiske forhold og sosial integrasjon er grunnleggende levekårs-komponenter. De lave svarprosentene på sentrale spørsmål innenfor disse områdene etterlater et behov for ytterligere kunnskap og videre forskning. Det ligger også en stor utfordring i å undersøke i hvilken grad de ulikhetene som er påvist mellom nordmenn og innvandrere, kan tilskrives kulturelt betingede ulikheter i måten å oppleve omverdenen på og hvordan disse opplevelsene videreformidles, og i hvilken grad de skyldes mer objektive forskjeller i leve-kår.

Kapittel 10

Flytting og flyttemønstre

10.1 Innledning

I de foregående kapitlene har vi vært opptatt av og beskrevet ulikheter i levekår mellom bydelene, uten at vi har gått nærmere inn på årsakene til disse geografiske forskjellene. Et viktig forhold som både skaper og bidrar til slike forskjeller, er flytting og flyttemønstrene. Jo sterkere sammenhengene er for eksempel mellom individers og gruppers alders- og livsfaser og deres flytteeatferd, jo mer vil bydelsforskjeller i befolkningssammensetning og levekår kunne føres tilbake til og forklares med flyttemønstrene.

Folks valg av bosted er neppe tilfeldig. Snarere er flyttingene tett knyttet til vandringer i den sosiale strukturen, til endringen i familiesituasjon og, ikke minst, til ens personlige økonomi. Samlivsbrudd, jobbskifter, sviktende inntekt, dårlig nærmiljø og liknende kan tvinge oss til å måtte flytte. Men flyttinger må også forstås som målbevisste handlinger for å bedre ens levekår – for eksempel for å få bedre, renere og tryggere nærmiljø, andre naboer og/eller kortere reisevei til arbeidsplass og venner. I tillegg kan også ønsket om bedre offentlige ytelser motivere til flytting, i den grad disse varierer sterkt mellom kommuner eller bydeler.

På den annen side, om man ønsker å flytte, men hindres i dette av dårlig økonomi eller andre påtvungne forhold, må dette kunne oppfattes som et levekårsproblem for den det gjelder. Tilsvarende vil en bydel som kjennetegnes av at mange ønsker å flytte preges av dette, og folks vilje til aktivt å delta i nærmiljøaktiviteter bli undergravd.

I dette kapitlet vil vi forsøke å kartlegge ulike befolkningsgruppers flytteønsker, og vi vil analysere de faktiske flyttemønstrene for å se i hvilken grad sosiale og økonomiske forskjeller mellom bydelene kan føres tilbake til systematiske forskjeller mellom hvem som flytter inn og hvem som flytter ut av de ulike bydelene. Flytting er i de følgende analysene som skifte av adresse.

I resten av dette avsnittet vil vi først redegjøre for de dataene som analysene baseres på og diskutere ulike perspektiver på hvordan flyttemønstrene kan tenkes å forme Oslos sosiale geografi. Deretter presenteres noen hovedmønstre i flyttestrømmene og folks flyttemotiver kartlegges. I avsnittene 10.3 til 10.5 forsøker vi å besvare spørsmålet om hvordan Oslo som helhet, og indre by øst

spesielt, vil få sin sosiale befolkningssammensetning endret om de som ønsker å flytte, faktisk gjør det. Kapitlets andre del analyserer de faktiske flyttemønstrene. Først sammenliknes disse med folks flytteønsker, deretter undersøker vi om bestemte deler av byen tømmes eller «utvaskes» for bestemte grupper, mens andre deler systematisk trekker til seg de mest ressursrike lag av befolkningen.

Analysene i dette kapitlet er basert på to datakilder. Opplysningene om flyttehistorikk og flytteønsker er fra undersøkelsens hovedutvalg. Dataene om de faktiske flyttingene er basert på Statistisk sentralbyrås data om flyttinger, slik de er registrert i Folkeregisteret i Oslo. Totalt var dette 86 890 personer. 5 528 er likevel utelatt fra analysene, da det er mangelfulle opplysninger om enten fra- eller tilflyttingssted. Det er imidlertid ikke noen enkelte eller systematiske grunner til at disse persone har falt ut, og fraværet av disse vil følgelig ikke gi noe skjevt bilde av flyttemønstrene. For de resterende (81 362 personene) har vi hatt opplysninger om statsborgerskap, alder, utdanning, nettoinntekt før særfradrag, sivilstand og flyttesteder. En vesentlig svakhet ved disse dataene er at vi ikke har opplysninger som gjør det mulig å la husholdning være analyseenhet. For eksempel kan vi ikke vite om en 17-åring som flytter gjør dette sammen med sine foreldre, eller flytter hjemmenfra og stifter eget bo. Videre vet vi om folk er gift eller skilte, men vi kan ikke si om de flytter som en direkte følge av ekteskapsbrudd, eller om personen for eksempel flytter inn i et samboerskap. I tillegg vil studenter som ikke er formelt bosatt i Oslo, fanges opp av utvalgsundersøkelsen, men ikke være registrert i datane over faktiske flyttinger.

Til tross for slike svakheter, har vi likevel tilstrekkelige opplysninger til å kunne gi et grovt bilde av *hvem som flytter hvor*. Kombinert med dataene om flyttemotiver, kan vi derfor samlet sett gi et troverdig bilde av hvordan flyttestrømmene bidrar til å gi de ulike bydelene den demografiske og sosiale sammensetningen de faktisk har.

Selv om det rimeligvis er betydelige innslag av tilfeldigheter i hvor folk vandrer i geografien, er det neppe helt tilfeldig hvordan disse prosessene forløper. Og selv om det kan være tilfeldigheter som bestemmer *at og når* vi flytter, er det all grunn til å tro at *hvor* vi flytter henger nøye sammen med våre sosiale og økonomiske ambisjoner. Flytting er kanskje ett av de viktigste «virkemidlene» husholdningene rår over når det gjelder å kunne realisere sine ressurser i økt velferd. Og når vi flytter, *påvirker vi både den bydelen vi flytter til og den vi flytter fra*. De sosiale og økonomiske trekkene befolkningen i de ulike bydelene oppviser, vil derfor – blant annet – påvirkes av ulike former for filteringsprosesser som flyttebevegelsene setter i gang.

Hvor stor del av forskjellene i sosiale forhold mellom Oslos bydeler som kan føres tilbake til effekter av flytting er praktisk talt ikke kartlagt. Derimot

har det for eksempel vært en vanlig påstand at Oslos økonomi rammes av at de beste skattebetalerne bosetter seg i omegnskommunene, samtidig som de fortsetter å jobbe i Oslo og forbruke byens tjenester (Hansen 1986, Sørensen 1989). Videre er det også en utbredt oppfatning at konsentrasjonen av sosiale problemer i bestemte bydeler i stor grad skyldes en «innelåsing» av grupper med store levekårsproblemer i disse områdene, mens andre og mer ressursrike husholdninger flytter til bydeler hvor forholdene er bedre, særlig for barn.

I tillegg er en ny dimensjon under full oppseiling, nemlig en etnisk. I hvilken grad er det slik at folk med fjernkulturell opprinnelse eller tilhørighet flytter inn i delene av byen nordmenn oppfatter som lite attraktive? Og er nordmenns flyttetilbøyeligheter kanskje påvirket av bydelenes etniske og kulturelle sammensetning, slik at vi kan få selvforsterkende effekter som akselererer tendenser til etnisk strøkssegregering?

Disse antakelsene om at Oslo som helhet, og bestemte bydeler, utsettes for slike «utvaskinger» og «avleiringer», er som nevnt lite undersøkt. Derimot er det gode grunner til å tro at Oslo – som landets viktigste sentrum for utdanning og økonomisk karriere – utgjør en arena hvor noen lykkes godt og andre lykkes mindre bra. Dersom sannsynligheten for at folk vil (for-)bli i Oslo eller flytte ut av byen er betinget av hvordan slike karriererforløp blir, vil den store gjennomstrømningen i Oslo over tid avleire seg som en gradvis endring av de sosiale og økonomiske kjennetegnene til dem som er og blir stabilt boende i byen. Et tilsvarende resonnement vil gjelde på bydelsnivå: Om de som flytter ut, har mer og flere levekårsressurser enn dem som flytter inn, vil bydelen over tid samle opp folk med betydelige problemer, og det vil foregå en utarmingsprosess. En alternativ forklaring er at enkelte bydeler fungerer som oppholdssted i bestemte livs- og karrierefaser. Det har derfor stor interesse å sammenlikne den sosiale og økonomiske sammensetningen av folk i de ulike flyttestrømmene, nettopp for å kunne få etablert et empirisk fundament for antakelsen om slike filtreringsprosesser.

Et alternativt perspektiv kan likevel være at i en by – hvor det tross alt vil foreligge en høy grad av valgfrihet i hvor man vil bo – er vi alle i prinsippet på flyttefot inntil vi finner et sted hvor vi trives. Sagt på en annen måte, det fenomenet det gjelder å forklare, er ikke at folk flytter, men at de blir boende. Hvor mye av flyttingen ut av bestemte strøk og bydeler skyldes rett og slett at den fysiske boligmassen er for ensartet, og derfor «presser» folk som på grunn av familieforhold har behov for større bolig, ut av bydelen? Og hvor mye av flyttingen skyldes misnøye med strøket? Kort sagt:

Hvor, hvorfor og med hvem slår man seg til ro med i bestemte bydeler? Hvordan vi vurderer ulike sider ved det fysiske og sosiale nærmiljøet er ikke objektivt bestemt, men snarere knyttet til at vi kan ha ulike terskler for tolerering av negative nærmiljøfaktorer. Vi vil derfor bosette oss (endelig) i en by-

del som er i samsvar med kombinasjonen av våre nærmiljøønsker og toleranseterskler. Gitt disse forutsetningene om flytteeatferd, så vil ulikheter i hva forskjellige individer tolererer forklare hvorfor noen flytter fra en bydel, mens andre blir igjen. I så fall kan vi forvente at de som (ønsker å) flytte(r), rapporterer flere levekårsproblemer enn dem som er stabilt boende – slik at utflyttingsmønsteret lett leder oss til å konkludere med at utflyttingen (i statistisk forstand) «bedrer» forholdene for dem som blir igjen: De misfornøyde flytter og de som trives blir igjen. En slik modellering av flytteeatferd vil, i mange tilfeller, kunne gi like gode forklaringer på bydelsforskjeller som avleiringsantakelsene – men altså basert på en antakelse om at de som blir boende fast i en bydel, gjør det via en selvseleksjon. Også en ensartet boligmasse som (derfor) ikke gir folk særlig valg med hensyn til boligstørrelse, vil kunne fungere som et effektivt filter for hvem som blir boende fast i bydelen.

10.2 Noen hovedmønstre i flyttestrømmene

Oslo kjennetegnes som nevnt av en omfattende flytting. Vel femten prosent av Oslos innbyggere flytter hvert år. I tillegg har det vært en netto tilflytting i 1991 på 4773 personer.

Det er mer enn en kjerne av sannhet i påstanden om at Oslo er vel så mye et innflyttersted som en by. Bare to av fem voksne øsloinnbyggere har bodd i byen hele livet. Halvparten regner seg fremdeles som opprinnelig innflyttere. Vel ti prosent er opprinnelig fra Oslo og har kommet tilbake etter lengre opphold andre steder i Norge eller utlandet.

Tabell 10.1 Fordelingen av det totale antallet flyttinger inn og ut av Oslo i 1991 for fjernkulturelle, nærkulturelle og nordmenn, etter flytteretning

Flytteretning	Fjern- kulturelle	Nær- kulturelle	Nordmenn	Prosent	Antall
Inn i Oslo	35,5	38,9	26,1	26,8	22850
Ut av Oslo	8,8	30,5	22,8	24,1	17691
Mellom bydeler	33,2	16,7	26,6	26,2	21726
Innen egen bydel	22,2	13,9	24,5	22,9	19095
Totalt antall personer	9349	5603	66410	100	81362

Kilde: Oslo kommune

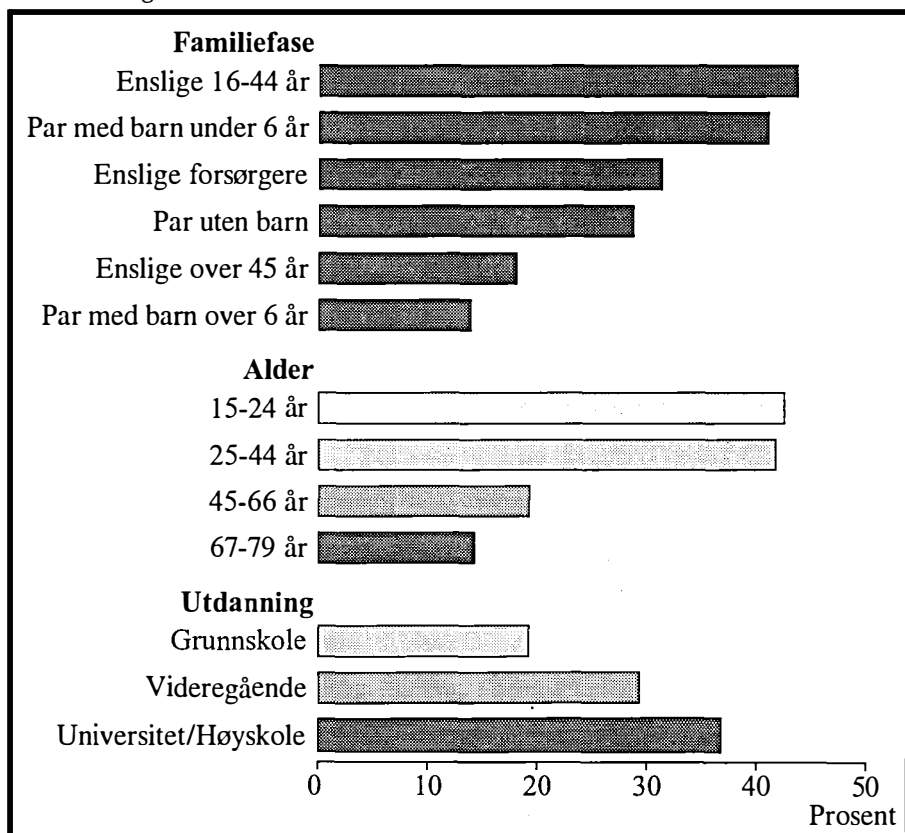
Nesten 40 000 mennesker flytter over Oslos bygrenser hvert år. Disse fordeler seg praktisk talt likt mellom dem som flytter inn til Oslo, og dem som flytter ut. Over 20 000 mennesker flytter til en annen bydel hvert år, mens hver sjuende person som flytter, gjør det innen egen bydel.

Vi kan også legge merke til at det er blant de fjernkulturelle innvandrerne at andelen som flytter ut av Oslo, er markert lavest, samtidig som det er i denne gruppen vi finner den største flytteaktiviteten mellom bydeler innen Oslo.

I vår utvalgsundersøkelse oppgir hver tredje person at han eller hun har tenkt på, eller ønsker, å flytte i løpet av de nærmeste 2–3 årene. Disse deler seg likt mellom dem som vil ut av byen og dem som ønsker å flytte innen byen. Det er for øvrig et markert trekk at de som ønsker å flytte, praktisk talt alle angir et konkret sted de ønsker å flytte til.

Menn og kvinner er like tilbøyelige til å ville flytte (se figur 10.1). Ikke særlig overraskende er det de yngre som er mest mobile, og de mest utbredte flytteønskene finner vi blant foreldre med barn under 6 år. Vi kan også legge merke til at gruppen med barn 7–15 år er de som har slått seg mest til ro. Dette må tolkes slik at når folk har så gamle barn, har de allerede flyttet til et sted

Figur 10.1 Prosent av befolkningen over 15 år som ønsker å flytte, etter noen sosiale bakgrunnsvariabler



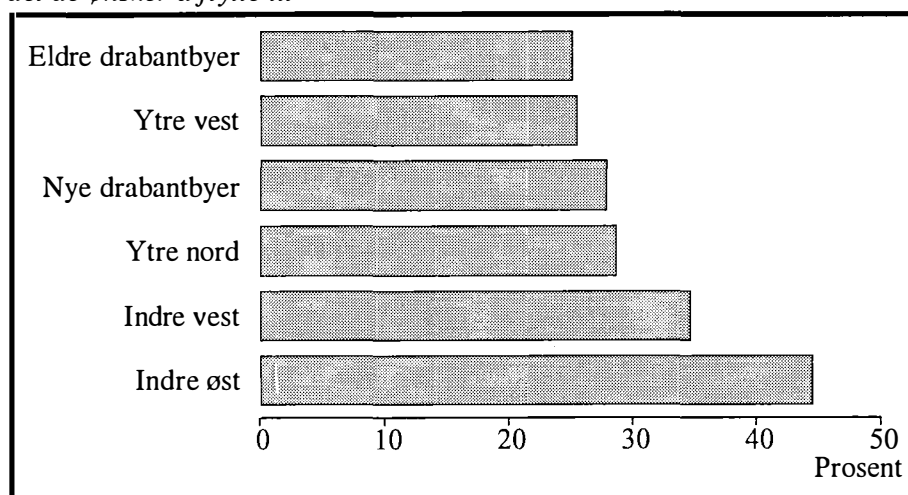
de finner akseptabelt. Vi kan videre merke oss at flyttemobiliteten øker med utdanning, men ikke med inntekt. Dette viser hvordan livsfase er sterkt bestemmende for flytteatferden: Mange flytter etter at de har gjort seg ferdig med sin utdanning, men før de virkelig har fått den store lønnsmessige uttellingen.

I indre øst ønsker nesten halvparten av (de norske) innbyggerne å flytte. Forklaringen på dette høye nivået er forholdsvis sammensatt: De som ønsker å flytte ut av indre øst, oppgir i noe større grad enn folk i andre bydeler misnøye med strøket og at de ønsker å bo billigere. Derimot er det faktisk en noe mindre tendens til at de som vil ut av indre øst, begrunner dette med ønske om større bolig, selv om vi ikke kan utelukke at dette kan være et mer langsiktig motiv, særlig blant de unge som ennå ikke har stiftet familie.

Også i indre by vest er det en betydelig andel som vil flytte til et annet sted, mens vi i byens ytterkanter ser at jevnt over hver fjerde person ønsker seg et annet bosted. Vi kan også legge merke til at det er i de eldre drabantbyene at færrest ønsker å flytte. Kanskje dette er et tegn på at folk i disse områdene av byen har slått seg til ro. Videre kan det også være en av forklaringene på at folk i disse bydelene rapporterer om jevnt gode nærmiljøforhold. De som ikke trives, har flyttet ut, slik at bare de fornøyde er igjen.

Den desidert hyppigste grunn til at folk vil flytte, er ønsket om større bolig. Dette henger godt sammen med at det særlig er foreldre med barn under skolealder som er på flyttefot. I denne sistnevnte gruppen gjelder dette over halvparten. Vi finner ingen tendens til at de som ønsker å flytte ut av Oslo i større grad enn andre oppgir ønske om større bolig. Dette strider mot en tidligere undersøkelse, der man fant at seks av ti som flyttet fra Oslo til Akershus i perioden 1980–88, gjorde dette for å få en bedre bolig (Ås 1991).

Figur 10.2 Prosent av befolkningen over 15 år som ønsker å flytte, etter bydel de ønsker å flytte til



Noe overraskende kan vi videre legge merke til at misnøye med nærmiljøet i liten grad synes å stimulere til flytting, selv om vi, som nevnt, ser at dette er en noe hyppigere årsak blant dem som vil ut av indre øst, enn blant dem som flytter i andre retninger.

Dataene gir også et entydig bilde av at verken avstand til arbeid eller høye boligkostnader er noen særlig vesentlig faktor bak flyttingen som helhet. På den annen side utgjør de sju–åtte prosentene som begrunner sin flytting med et ønske om å bo billigere, anslagsvis 6000–7000 personer. I vårt datamateriale er de likevel så få at vi ikke kan uttale oss om hvorvidt dette motivet skyldes at de faktisk ikke makter å bære sine boligkostnader (gjeldesofferproblematikken), eller om det er et ønske om å ikke binde en så stor del av inntekten i boligkonsum.

En betydelig andel av flyttingene motiveres av en lang rekke individuelle forhold og ønsker. Det kan være et ønske om mer landlige omgivelser, ønske om egen bolig eller at nåværende bolig har for dårlig planløsning. Andre igjen har arvet hus, noen skal flytte til utlandet eller bare bytte til et arbeidssted et annet sted i landet. Opp mot halvparten av dem som ønsker å flytte ut av Oslo oppgir, slike «andre grunner», bortsett fra småbarnsfamiliene. De er primært opptatt av å skaffe seg en større bolig.

Tabell 10.2 De fem hyppigste flytteårsaker blant dem som ønsker å flytte. Prosent av samtlige, av småbarnsforeldre, dem som vil flytte ut av Oslo, dem vil som flytte innen byen og dem som vil flytte ut av indre øst, etter flytteretning

	Alle	Har barn under 6 år	Vil ut av Oslo	Vil flytte innen byen	Vil ut av indre øst
For liten bolig	32,9	55,2	28,1	37,6	30,2
Liker ikke strøket	8,4	9,3	8,8	8,0	13,2
Vil bo billigere	7,6	8,0	8,3	6,9	9,3
Vil nærmere arbeid	5,5	6,2	5,6	5,4	3,3
Vil ha mindre bolig	1,3	0,5	3,6	4,8	1,6
Andre grunner*	41,2	20,8	45,6	37,3	42,2
N (=100 prosent)	860	389	428	432	193

* Åpent svaralternativ. De grunner som oppgis på det åpne svaralternativet, sprer seg jevnt på over 30 ulike, og i mange tilfeller svært individuelle og situasjonsbetingede, forhold.

10.3 Hvor ønsker folk å bo?

Innledningsvis antydte vi at *hvor* en husholdning flytter når den flytter, kanskje henger tettere sammen med folks sosiale og økonomiske (ambi- og) posisjoner, enn det *at* man flytter. I og med at vel halvparten ønsker å flytte ut av Oslo, og at 30 prosent leter etter ny bolig innen den bydelen de allerede bor, blir det for få observasjoner til at vi kan undersøke i hvilken grad ønsket om å flytte *mellom bydelene innen Oslo* er betinget av økonomisk og sosial status. Tabell 10.3a viser de flyttestrømmene vi ville hatt om alle som angir at de planlegger å flytte, faktisk flytter dit de sier eller planlegger.

Halvparten av alle som ønsker å flytte, vil ut av Oslo. Det er en markert tendens til at folk bosatt i de østlige bydelene i større grad enn resten vil ut av byen (se tabell 10.3b). Vi kan også legge merke til at folk bosatt i de vestlige bydelene i langt større grad enn andre ønsker seg et nytt bosted innen samme bydel (se tallene i tabellens diagonal). Både i indre og ytre by vest oppgir fire

Tabell 10.3a Prosent av dem som ønsker å flytte, etter bosted og flytteønske

Fra Til	Indre vest	Indre øst	Ytre vest	Ytre øst	Totalt (N)
Indre vest	7,3	1,8	2,7	2,0	13,9 (114)
Indre øst	0,5	4,0	1,0	1,2	6,7 (55)
Ytre vest	1,6	1,9	10,8	2,4	16,8 (138)
Ytre øst	0,5	0,9	0,7	8,5	10,7 (88)
Ut av Oslo	7,9	13,8	12,4	17,9	52,0 (428)
Totalt (N)	17,9(147)	22,4(185)	27,6(227)	32,1(264)	100 (860)

Tabell 10.3b Prosent av dem som ønsker å flytte i de ulike bydelene, etter hvor de ønsker å flytte

Fra Til	Indre vest	Indre øst	Ytre vest	Ytre øst	Totalt
Indre vest	40,7	8,1	9,9	6,4	13,9
Indre øst	3,0	17,9	3,5	3,7	6,7
Ytre vest	8,9	8,5	39,3	7,5	16,8
Ytre øst	4,9	4,1	2,5	26,6	10,7
Ut av Oslo	44,4	61,3	44,9	55,8	52,0
N=100%	147	185	227	264	823

av ti med flytteønsker at de vil bli værende i samme bydel, mens tilsvarende andel i de østlige bydelene er om lag en av fem. Sagt med andre ord: Det er en svak tendens til at man fra de østlige bydelene flytter ut av Oslo, i de vestlige bydelene flytter man innen bydelene.

Langt på vei må vi kunne fortolke disse mønstrene i den retning at de vestlige bydelene oppfattes som mest attraktive, både blant dem som allerede bor der og dem som bor andre steder i byen. Men det kan også være en større variasjon i boligmassen her, slik at valgmuligheten blir større enn i indre by og drabantbyene.

Samlet kan vi altså fastslå at *den retningen flest ønsker seg, er ut av Oslo*. Deretter kommer en høy grad av bydelsintern flytting, særlig i de vestlige bydelene. Dette betyr at de østlige bydelene i større grad utsettes for gjennomstrømning, noe som sterkest gjelder for indre øst. Flytteønsker over øst-vestdelingen er faktisk ikke så hyppige, selv om vi kan finne en langt sterkere tendens til at folk i de østlige bydelene vil vestover, enn motsatt. Vel åtte prosent bor i en østlig bydel og ønsker seg til en vestlig, mens bare 2,7 prosent som bor på vestkanten, ønsker seg til en østlig bydel. Hvorvidt folk faktisk flytter dit de ønsker seg, og hvilke sosiale filtreringsprosesser som eventuelt pågår, skal vi komme tilbake til i et senere avsnitt. Først skal vi imidlertid analysere mer i dybden levekårsressursene til dem som ønsker seg henholdsvis ut av Oslo og ut av indre øst.

10.4 Flyttinger over bygrensen

Som nevnt i innledningen til dette kapitlet, består en betydelig andel av Oslos innbyggere av innflyttere, samtidig som fire–fem prosent av innbyggerne flytter ut av kommunen hvert år. Bildet av at de fleste som flytter ut av Oslo bosetter seg i omegnskommunene, er noe fortegnet: Bare 17 prosent av dem som ønsker å flytte ut (innen to til tre år), vil slå seg ned i Akershus, mens ni prosent av dem som flyttet totalt i 1991, faktisk gjorde det.

Den viktigste årsaken til at folk flytter inn til Oslo, er for å søke arbeid, deretter kommer utdanning. Utdanningsmotivet er rimeligvis mer framherskende jo kortere tid innflytterne har bodd i byen.

Vel en femdel av innflytterne har slått seg ned i Oslo av familiære grunner, mens en av ti har kommet fordi de ønsker å bo i Oslo.

I den følgende analysen er Oslos befolkning delt i tre grupper: Innflytterne er de som har bodd i byen i ti år eller mindre. Årsaken til at vi har valgt en så vid definisjon, er ønsket om å få med grupper som er blitt igjen også etter

lange universitetsstudier. Utflytterne er de som angir både konkrete planer om å flytte, og at de ønsker seg ut av byen. Den siste gruppen er de stabile, det vil si, definert som dem som har bodd i byen i mer enn ti år, og som ikke har noen konkrete ønsker om å flytte ut av byen. Tabell 10.5 angir andelene med de ulike levekårsproblemene i de tre gruppene. Er det så noen systematiske forskjeller i de tre gruppenes situasjon som kan sette oss på sporet av hvilke konsekvenser flyttingen vi ha for sammensetningen av dem som blir igjen i byen?

Vi så tidligere at de høyest utdannede er de mest mobile (jf figur 10.1). Dette bekreftes også av tidligere analyser (se Oslo Kommune 1993a) Med sin høyere lønn har de større valgmuligheter i boligmarkedet, og vi ser at de mobile er yngre, hvilket langt på vei forklarer både hvorfor de har bedre helse og en mer aktiv fritid. Vi kan se at både inn- og utflytterne er mer sosialt isolert, bor dårligere og er mer plaget av forurensing enn de stabile. Det kan være to grunner til dette. Den første kan være at både inn- og utflytterne er bosatt i de mest belastede bydelene, og at de ønsker å flytte nettopp for å unngå slike problemer. Den andre kan være at oppholdet i Oslo er midlertidig og at toleransen for dårlig miljø derfor er større. Hvis nå de som angir at de vil flytte, faktisk gjør det, vil forskjellene i levekårskjennetegn mellom flyttegruppene isolert sett føre til at de stabile får en større andel personer med lav utdanning og en lavere andel som er plaget av forurensing. Den viktigste konklusjonen vi vil trekke er likevel hvor *like innflytterne og utflytterne er*. Dette betyr at så langt denne analysen kan føres, så finner vi intet belegg for at flyttingen over bygrensene systematisk fører til noen sosial og økonomisk utvasking. Det er

Tabell 10.4 Motivet for å flytte til Oslo blant innflyttere (som har bodd i Oslo i inntil 20 år), etter antall år bosatt i byen. Prosent

	0–5	6–10	11–20	Alle
Få arbeid	44,0	44,0	38,4	39,4 (703)
Utdanning	31,6	24,4	22,8	20,1 (358)
Familie	9,0	14,3	17,1	17,8 (317)
Ønsker å bo i Oslo	6,6	8,6	10,3	9,4 (168)
Annet	6,0	7,0	6,6	6,5 (116)
N	322	242	290	100 (1782)

Kilde: Utvalgsundersøkelsen

ingen tendens til at de som kommer inn, bringer med seg spesielle levekårsulemper, eller at de som ønsker å flytte ut, systematisk tilhører de mest ressursrike. I denne forstand kan vi altså konkludere med at strømmene over bygrensene er nøytrale i forhold til å forstå levekårene til befolkningen som helhet.

Når det er sagt, må vi imidlertid tilføye at de strømmene vi har analysert, i virkeligheten er svært store – over 20 000 mennesker hver vei hvert år, og at enkeltgrupper lett vil drukne i grove gjennomsnittsbetraktninger. Eller sagt på en annen måte: Selv prosentvise små andeler med personer som kanskje kommer inn til Oslo med store levekårsproblemer, vil kunne utgjøre et betydelig antall individer som kan ha stort behov for kommunale tjenester. Igjen vil vi derfor antyde at kunnskapsbehovet er stort, og i dette tilfellet ville det være nødvendig med data om flyttekarrierene til dem som har endt opp i en problematisk livssituasjon, for å kunne belyse disse problemstillingene.

Tabell 10.5 Prosent av befolkningen over 15 år med levekårsulemper, etter flytteønske: De som er stabile innenfor Oslo, de som vil flytte ut av byen og de som har flyttet inn (de som har bodd i Oslo i ti år eller mindre)

	Stabil	Vil flytte ut	Innflyttet
Lav utdanning	23,8	13,8	11,0
Ensomhet	36,7	48,3	41,6
Bor dårlig	7,9	27,2	20,6
Dårlig helse	37,0	26,4	22,6
Forurensing	29,2	39,3	36,7
Politisk avmakt	40,2	39,8	36,3
Redd for vold	8,8	16,5	10,4
Lav inntekt	34,4	35,0	32,5
Usikker jobb	5,2	8,4	10,9
Passiv fritid	15,7	6,1	4,7
Gjennomsnittlig hopefaktor	2,39	2,56	2,32
Antall (N)	1831	428	558

10.5 Flyttinger gjennom indre by øst

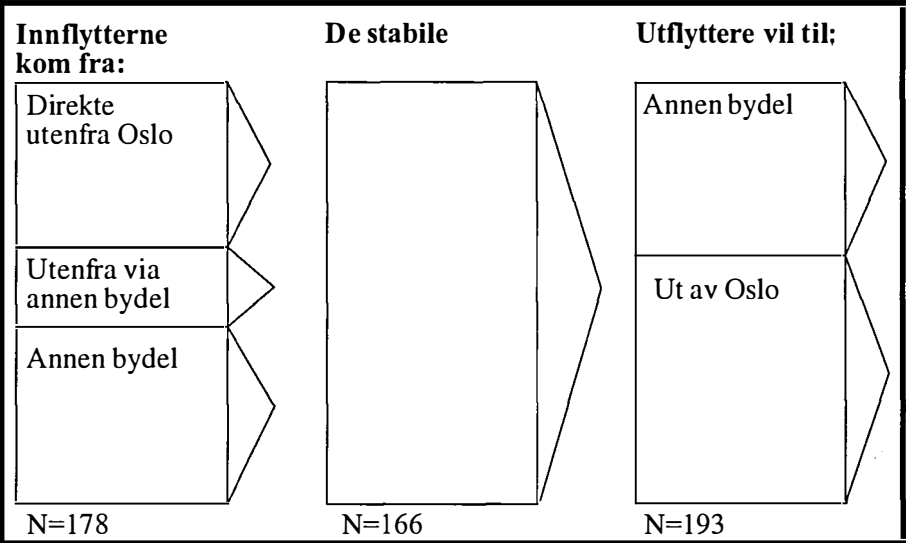
Den enkeltbydelen som har størst flytteaktivitet, er indre øst. Samtidig er dette også den delen av byen hvor vi finner den høyeste andelen av befolkningen med store levekårsproblemer. Det er derfor nærliggende å spørre: I hvilken grad – og på hvilken måte – er det en sammenheng mellom disse to forholdene?

På samme måte som for den foregående analysen av hele Oslo, er befolkningen delt i tre grupper: Innflytterne har bodd i indre øst i fem år eller mindre, mens utflytterne er de som ønsker å flytte. De stabile har bodd her i mer enn fem år, og ønsker ikke å flytte. Årsaken til at vi har definert de stabile som bosatt i mer enn fem år, og ikke i ti år som i den foregående analysen, er at vi med et slikt krav om lang botid ville få svært få stabile personer.

Oppstillingen i figur 10.3 gir en grov oversikt over hvordan indre by øst utsettes for en betydelig gjennomstrømmning av folk som er på vandring i ulike retninger.

Bare 38 prosent av dem som nå bor i indre by øst, har bodd her i mer enn fem år og ønsker ikke å flytte. Betrakter vi flyttestrømmen inn, kan vi legge merke til at hele fire av ti innflyttere til indre øst har kommet direkte utenfra Oslo. Ytterligere to av ti kom opprinnelig utenfra Oslo (i løpet av de siste fem

Figur 10.3 Størrelsen på flyttestrømmene gjennom indre by øst: a) Fordelingen av dem som har flyttet inn i bydelen i løpet av de siste fem årene, etter forrige bosted. b) De som har bodd i bydelen i mer enn fem år og som ikke planlegger å flytte de nærmeste 2–3 årene. c) Fordelingen av dem som ønsker å flytte ut, etter ønsket tilflyttingssted



Note: Tallene summerer seg ikke opp til de 434 som ellers inngår i analysene av indre øst, men til 537. Denne dobbelttellingen skyldes at over halvparten av innflytterne (103) også oppgir at de ønsker å flytte ut av bydelen.

årene), men flytter til indre by fra et annet bosted i Oslo. Bydelen får altså et betydelig tilslag av folk utenfra Oslo, og sammensetningen av flyttestrømmen, gitt at flytteønskene gjennomføres, antyder at forholdsvis mange er bosatt i indre øst mens de har et midlertidig opphold i Oslo: Vi kan legge merke til at flertallet av dem som ønsker å flytte ut av bydelen, vil ut av Oslo. Denne gjennomtrekken understrekes ytterligere av at over halvparten av dem som har bodd i bydelen fem år eller mindre, allerede planlegger å flytte ut.

Motivene til denne store utflyttingen fra indre øst er tidligere kommentert (se tabell 10.2). Vi fant at ønsket om større bolig er det viktigste også for folk som flytter ut av indre by øst. Og selv om vi i denne flyttestrømmen kunne finne den største andelen som oppga misnøye med nærmiljøet som viktigste flyttegrunn, utgjør de likevel ikke mer en 13 prosent av alle som ønsker å flytte. Vi kan derfor ikke uten videre fortolke den store utflyttingen som et uttrykk for dårlige levekår i denne bydelen.

Hvorfor folk flytter inn i indre by øst, har vi ingen data om, men det er nærliggende å tro at den store (og boligmotiverte) utflyttingen frigjør et stort tilbud av små og rimelige leiligheter som passer behovene til (enslige) innflyttere. Om dette er riktig, kan vi antyde følgende flytteprosess gjennom indre by øst: Det går en betydelig strøm ut av forholdsvis unge mennesker som, motivert av et livsfasebetinget ønske om større bolig og/eller et ønske om å flytte ut av Oslo, etterlater seg små, men rimelige leiligheter. Disse fylles opp i betydelig grad av innflyttere til Oslo, som oppfatter sitt opphold i indre øst som midlertidig. *Vel 60 prosent av innbyggerne er på et gitt tidspunkt «involvert» i denne flyttestrømmen.* Spørsmålet blir så: Hvordan former denne flyttestrømmen bydelsbefolkningens sosiale og økonomiske kjennetegn? Og i hvilken grad er det slik at de som er, eller blir igjen, som stabile innbyggere i bydelen, rekrutteres fra en opprinnelig bydelsbefolkning, eller fra bestemte grupper i innflytterstrømmen?

På samme måte som i analysen av flyttestrømmene over bygrensene har vi beregnet andelen av folk i de ulike flyttekategoriene som opplever de ulike levekårsulempene.

Det er en betydelig utdanningsforskjell mellom de stabile og de som er på flyttefot. Det er altså en klar tendens til at de med god utdanning flytter ut, og på den måten bidrar (i statistisk forstand) til det lave utdanningsnivået vi finner blant de stabile. Akkurat det samme mønsteret finner vi for helse: Det er en betydelig bedre helsetilstand blant de mobile enn blant dem som ikke ønsker å flytte ut. Også for politisk avmektighet og passiv fritid, og i noen grad for inntekt, finner vi dette sammen mønsteret: De mest ressursrike er på flyttefot, de ressursfattige finner vi blant de mest stabile.

På tre områder framstår de stabile med bedre levekår. De bor bedre, de er mindre ensomme og mindre plaget av forurensing. Dette kan bety at de tri-

ves der de bor og følgelig ikke ønsker å flytte, eller at de alltid har bodd i indre øst og har større toleranseterskler for blant annet forurensing og trangboddhet enn det inn- og utflyttergruppen har. Vårt materiale er for lite til å undersøke dette ytterligere. Men det er opplagt slik at skal en offentlig politikk for bedring av levekårene i indre by øst lykkes, er det et stort behov for å kartlegge og ta hensyn til nettopp under hvilke betingelser ulike grupper blir stabilt boende i denne delen av byen.

Sammenfatter vi disse mønstrene, kan vi altså konkludere med at flyttestrømmene gjennom indre by øst for det første har et kvantitativt omfang, som nødvendigvis vil prege bydelen på godt og vondt, for det annet at den sosiale og økonomiske sammensetningen av individer i flyttestrømmene *klart og entydig bidrar til å opprettholde konsentreringen av en betydelig gruppe med store levekårsproblemer i denne delen av byen*. Spørsmålet om hvor sterk rekrutteringen er til gruppene med store levekårsproblemer fra innflytterstrømmen, krever en mer detaljert analyse enn det vårt materiale tillater. De mønstre vi har avdekket, antyder likevel at det foregår en slik oppsamling av folk med levekårsproblemer i indre øst, samtidig som en betydelig gruppe av mer ressursrike utnytter tilbudet av relativt rimelige boliger til korte, livsfasebetingede opphold i bydelen.

Tabell 10.6 Prosent med levekårsuleppe i befolkningen over 15 år i indre by øst, etter flytteønsker: De som er stabile, de som vil flytte ut av byen og de som har flyttet inn (de som har bodd i Oslo i ti år eller mindre)

	Stabile	Vil flytte ut	Innflyttet
Lav utdanning	35,6	15,6	12,1
Ensomhet	36,4	54,6	47,6
Bor dårlig	18,2	24,4	36,6
Dårlig helse	54,5	37,6	25,3
Forurensing	39,1	53,3	49,7
Politisk avmakt	47,8	36,4	35,0
Redd for vold	27,6	27,4	21,4
Lav inntekt	47,1	40,0	36,9
Usikker jobb	5,5	8,4	11,0
Passiv fritid	21,2	10,1	9,6
Gjennomsnittlig hopefaktor	3,34	3,18	2,64
Gjennomsnittsalder: Menn 37,5 Kvinner 36,5			

10.6 Flytteønsker og flyttestrømmer

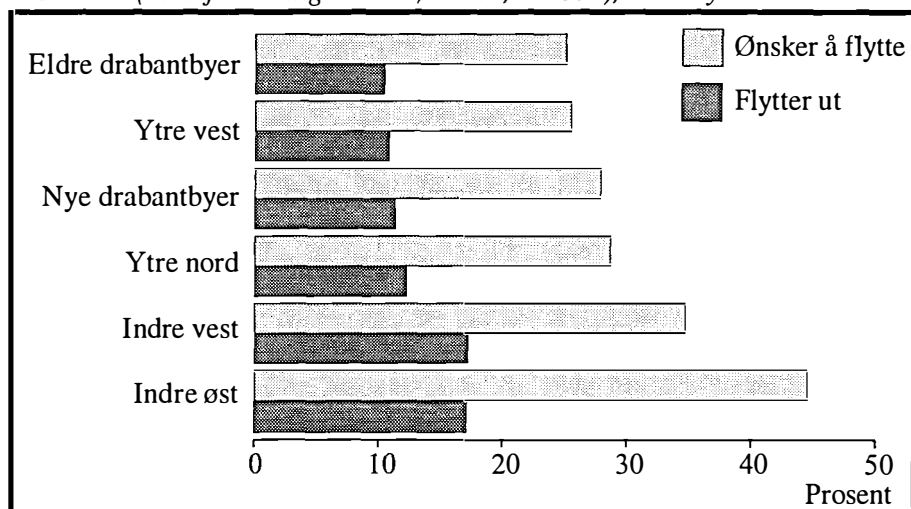
I de foregående avsnittene har vi, med utgangspunkt i intervjudataene, analysert folks flytteønsker. Vi har antydnet hvilke flyttestrømmer som vil realiseres dersom folk gjør det de ønsker. Før vi går løs på analysene av de faktiske flyttemønstrene, skal vi likevel dvele noe mer med de flytteønsker som folk oppgir. For det første kan vi ved å sammenlikne de to datasettene få en test på hvor velreflekterte og presise folks angivelser av ønsket flyttested faktisk er. For det annet kan vi få en viss formening om omfanget av et helt bestemt levekårsproblem, nemlig det at man ønsker å flytte, men likevel ikke klarer å realisere planene – for eksempel fordi man ikke har råd til å flytte eller ikke kan få arbeid der man ønsker å flytte til.

Sammenlikner vi andelene av befolkningen som oppgir at de ønsker å flytte de nærmeste to–tre årene og de som faktisk flyttet (i 1991), finner vi en meget tett og konsekvent sammenheng. Tar vi hensyn til at ønskene er svar på et spørsmål om hva man vil gjøre innenfor en to–treårs ramme, mens den faktiske flyttingen gjelder ett enkelt år, er tallene svært like.

Det er færrest som ønsker å flytte fra de eldre drabantbyene, det er også færrest som faktisk flytter herfra i andel av bydelens befolkning. Flest som ønsker å flytte, og flest som faktisk flytter, finner vi i indre øst.

I tabell 10.3 beregnet vi de flyttingene vi ville få innen Oslo om alle som ønsket å flytte, faktisk gjorde det. I tabell 10.7 kan vi sammenlikne med den faktiske flyttingen. Igjen finner vi et svært godt samsvar mellom ønsker og faktisk flyttemønster ($r = 0,77$).

Figur 10.4 Prosent av hele befolkningen som flyttet ut av bydelen (N=66 410) og prosent av befolkningen over 15 år som planlegger å flytte ut de nærmeste 2–3 årene (data fra utvalgsundersøkelsen, N=860), etter bydel de vil til



Tabell 10.7 Prosent av samtlige nordmenn som flyttet i 1991, etter firedelt fraflyttingssted og femdelt tilflyttingssted. Tallene i parentes er andelen av befolkningen over 15 år som ønsker å flytte (fra utvalgsundersøkelsen, N=860)

Fra Til	Indre vest	Indre øst	Ytre vest	Ytre øst	Totalt
Indre vest	6,0 (7,3)	1,9 (1,8)	3,0 (2,7)	1,5 (2,0)	12,3 (13,9) (114)
Indre øst	2,2 (0,5)	5,6 (4,0)	2,2 (1,0)	3,1 (1,2)	13,1 (6,7) (55)
Ytre vest	3,9 (1,6)	2,4 (1,9)	11,7 (10,8)	3,2 (2,4)	21,3 (16,8) (138)
Ytre øst	1,4 (0,5)	3,4 (0,9)	3,2 (0,7)	14,5 (8,5)	22,4 (10,7) (88)
Ut av Oslo	6,0 (7,9)	5,5 (13,8)	8,7 (12,4)	10,2 (17,9)	30,9 (52,0) (428)
Toalt (N)	19,5 (17,9) (147)	18,8 (22,4) (185)	28,8 (27,6) (227)	32,9 (32,1) (264)	100 66410 (860)

Tabell 10.8a Prosent av samtlige nordmenn som flyttet i 1991, etter flytteretning. Prosentuert på basis av a) totalt antall internflyttinger (33 931) og b) totalt antall flyttinger (66 410)

Fra Til	Indre vest (1)	Indre øst (2)	Eldre drabantbyer (3)	Ytre vest (4)	Ytre nord (5)	Nye drabantbyer (6)	Total internflytting	Utenfor Oslo	Totalt
Indre vest (1)	8,7 2937	2,7 924	1,1 362	3,1 1049	1,3 429	1,1 358	17,9 6059	6,6 4408	15,8 10467
Indre øst (2)	3,2 1091	8,1 2738	2,1 728	1,6 530	1,6 527	2,4 804	18,9 6418	2,2 3472	14,9 9890
Eldre drabantbyer (3)	1,1 374	2,6 885	7,2 2455	1,5 505	0,9 305	2,6 876	15,9 5400	3,1 2072	11,3 7472
Ytre vest (4)	4,4 1482	1,8 601	1,4 485	9,7 3279	0,9 320	1,2 398	19,3 6565	4,8 3213	14,7 9778
Ytre nord (5)	1,3 445	1,8 601	0,9 313	0,8 263	5,6 1895	1,1 359	11,4 3876	2,5 1642	8,3 5518
Nye drabantbyer (6)	0,9 300	2,3 775	2,5 854	1,0 351	1,2 399	8,6 2934	16,5 5613	3,8 2516	12,2 8129
Total internflytting	19,5 6659	19,2 6524	15,3 5197	17,6 5977	11,4 3875	16,9 5729	100,0 33931	-	-
Utenfor Oslo	4,4 2960	4,0 2690	3,6 2362	3,9 2567	2,6 1723	4,3 2872	-	-	22,8 15156
Totalt	14,4 9589	13,9 9214	11,4 7559	12,9 8544	8,4 5580	13,0 8601	-	26,1 17323	100,0 66410

Utflyttingsmønsteret predikeres langt bedre med flytteønsker enn innflyttingsmønsteret. Dette ser vi når vi sammenlikner den horisontale med den vertikale marginalfordelingen. Langt flere oppgir at de ønsker å flytte ut av byen enn det er som faktisk gjør dette. Vi kan også legge merke til at det er i de østre bydelene, og i særdeleshet indre øst, at det er mange som ønsker å flytte ut av Oslo. I denne delen av byen er det markert forskjell mellom ønsker om å flytte ut av byen, og andelen som faktisk flytter ut. Det er flere som flytter til indre øst enn det er som oppgir dette som et ønsket sted – noe som kanskje kan skyldes at bydelens tilbud av rimelige leiligheter trekker til seg folk med en vanskelig økonomi, men som egentlig ikke ønsker å bo i bydelen. Oslo preges altså av at en betydelig andel av befolkningen både ønsker å flytte og faktisk gjør det. I de indre bydelene flytter i underkant av 20 prosent av innbyggerne ut av bydelen hvert år.

Så langt har vi operert med en grov inndeling av Oslo i fire bydeler. Med de fullstendige flyttedataene er det i prinsippet mulig å analysere nesten 900 ulike flytteretninger. Vi vil i stedet benytte den inndelingen av Oslos 25 administrative enheter i seks bydeler som vi har benyttet i resten av denne rapporten. I tillegg finner det sted flytting over bygrensen, uten at vi kommer til

Tabell 10.8b Alle fjernkulturelle personer som flyttet i 1991, etter flytteretning, i prosent av alle internflyttinger (5176) og i prosent av det totale antallet flyttinger (9349)

Til	Fra	Indre vest (1)	Indre øst (2)	Eldre drabantbyer (3)	Ytre vest (4)	Ytre nord (5)	Nye drabantbyer (6)	Total internflytting	Utenfo Oslo	Totalt
Indre vest (1)		2,1 110	2,0 106	0,8 42	1,0 52	0,6 31	1,6 85	8,2 426	3,1 292	7,7 718
Indre øst (2)		3,8 196	14,9 772	3,7 193	1,9 98	1,9 98	6,1 317	32,3 1674	10,2 958	28,2 2632
Eldre drabantbyer (3)		1,5 78	4,0 208	4,3 221	0,8 41	1,0 50	3,9 202	15,5 800	4,6 428	13,1 1228
Ytre vest (4)		0,9 49	1,0 52	0,6 33	1,3 70	0,3 15	1,3 66	5,5 285	3,3 306	6,3 591
Ytre nord (5)		0,9 47	1,6 81	1,1 57	0,5 28	2,4 126	1,4 75	8,0 414	3,9 362	8,3 776
Nye drabantbyer (6)		2,5 131	5,5 286	4,6 236	1,4 71	1,4 73	15,1 780	30,5 1577	10,7 1003	27,6 2580
Total internflytting		11,8 611	29,0 1505	15,1 782	6,9 360	7,6 393	29,5 1525	100,0 5176	-	-
Ut av Oslo		1,3 130	2,2 189	1,0 90	1,3 122	1,0 90	2,2 202	-	-	8,8 823
Totalt		7,9 741	18,1 1694	9,3 872	5,2 482	5,2 483	18,5 1727	35,8 3349	35,8 3349	100,0 9349

å analysere nærmere hvorfra eller -til folk flytter når de krysser over Oslo bys grenser.

Tabell 10.8a og 10.8b inneholder opplysninger om antallet personer som flyttet inn eller ut av Oslo i 1991 etter den seksdelte bydelsgrupperingen. Tabell 10.8a viser nordmenns flyttemønster og tabell 10.8b viser de fjernkulturelles flyttemønster.

Vi så tidligere (tabell 10.1) at hver fjerde norske statsborger som flytter, drar ut av Oslo, mens dette bare gjelder under ti prosent av de fjernkulturelle.

Med vår seksdelte bydelsinndeling får vi rimeligvis en større andel av personene som flytter innen bydelen de er bosatt i. Hver fjerde norske statsborger og hver tredje fjernkulturelle innvandrere flytter mellom Oslos administrative bydeler, mens vi med den noe grovere inndelingen ser at det er 52,1 prosent som flytter mellom bydelene.

Blant nordmenn er den interne flyttingen størst i ytre vest og lavest i ytre nord, mens vi for de fjernkulturelle innvandrere ser at internflyttingen er størst i nye drabantbyer og i indre øst. Også for innvandrerne er den bydelsinterne flyttingen lavest i ytre vest.

For nordmenn er de tallmessig fem største flyttestrømmene mellom bydelene følgende:

* Fra indre vest til ytre vest:	1482 personer
* Fra indre vest til indre øst:	1091 personer
* Fra ytre vest til indre vest:	1049 personer
* Fra indre øst til indre vest:	924 personer
* Fra indre øst til eldre drabantbyer:	885 personer

Vi har altså en betydelig vestkantmobilitet: 7,5 prosent av alle byinterne flyttinger går mellom indre og ytre vest.

Av dem som flytter ut fra indre øst til et annet sted innen Oslo, drar flest til indre vest (14 prosent), nest flest til eldre drabantbyer (13,6 prosent) og 12 prosent til nye drabantbyer.

For de fjernkulturelle er de fem tallmessig største flyttestrømmene internt i Oslo de følgende:

* Fra nye drabantbyer til indre øst:	317 personer
* Fra indre øst til nye drabantbyer:	286 personer
* Fra eldre drabantbyer til nye drabantbyer:	236 personer
* Fra indre øst til eldre drabantbyer:	208 personer
* Fra nye drabantbyer til eldre drabantbyer:	202 personer

Det er en markert forskjell mellom nordmenns og innvandreres flyttemønstre. De sterkeste flyttestrømmene blant innvandrerne er mellom de nye drabantbyene og indre øst, mens dette er en liten strøm for nordmenn. Noe grovt kan vi oppsummere den *etniske dimensjonen* til at nordmenn flytter på vestkanten, mens innvandrerne flytter på østkanten av byen.

10.7 Hvem flytter hvor?

Analysen av flytteønsker viste at folks beslutning om å flytte er tett knyttet til livsfase og familieforhold. Hvor man flytter til, har vi argumentert for, er derimot betinget av ens (forventede) sosiale og økonomiske situasjon. Det er derfor to dimensjoner ved flyttebeslutningene: Den demografiske legger premissene for hva slags bolig og nærmiljø man trenger eller ønsker, mens den økonomiske setter klare grenser for den investeringen man kan foreta i ny bolig. Gitt disse to føringene, vil det endelige flyttevalget fastlegges av individuelle preferanser og et innslag av tilfeldigheter.

I den videre analysen vil vi nå oppfatte de demografiske og de sosioøkonomiske kjennetegnene til dem som flytter, i samme retning som kjennetegn ved de enkelte flyttestrømmer: Er det slik at vi kan finne systematiske sammenhenger mellom *hvem som flytter hvor*?

Til å beskrive flyttestrømmenes demografiske karakter har vi benyttet opplysninger om folks alder, sivilstand og etnisk bakgrunn. Kjønn er utelatt fra framstillingen. Ikke i noen flyttestrøm kan finne at kjønns sammensetningen avviker noe vesentlig fra andelen i befolkningen som helhet. Inntekt og utdanning brukes for å bestemme individenes sosioøkonomiske posisjon. Av disse to kan vi i praksis holde oss mest til utdanning: For det første sier utdanning noe om forventet inntekt – og dette er viktigere for folks flyttebeslutninger enn den inntekten de faktisk har i flytteåret. For det annet er det en tett sammenheng mellom inntekt og utdanning – slik at utdanning i stor grad også «måler» inntekt.

I dette avsnittet vil vi presentere data om de ulike flyttestrømmenes demografiske og sosioøkonomiske karakter. Hvis flyttestrømmene inn og ut av en bydel er like, vil ikke bydelens sosiale og økonomiske struktur bli påvirket (symmetriske flyttemønstre, se Hansen 1993:112). Hvis det derimot er slik at de ressurssterke flytter ut, mens de ressurssvake blir igjen, vil bydelen over tid bli «tappet» for de mest ressursrike delene av befolkningen.

I tabellene 10.9a til 10.9f er ulike kjennetegn ved de som flytter angitt, det vil si andelen med høy utdanning, høy inntekt, 16–24 år, 30–34 år, skilte og fjernkulturelle.

De sterkeste flyttestrømmene går, som tidligere nevnt, mellom indre og ytre vest. Over 1000 personer flyttet i 1991 fra ytre vest til indre vest og 1500 personer flyttet den andre veien. Fire av ti personer i disse strømmene har høy utdanning. Innenfor gruppen som flytter fra indre øst og fra eldre drabantbyer til nye drabantbyer er det bare en av ti som har høy utdanning.

Det er blant utflytterne fra indre øst at utdanningen betyr mest for *hvor* man flytter. Jo høyere utdanning man har, desto større er sannsynligheten for å flytte vestover fra indre øst. Det samme mønsteret, om ikke så sterkt, finner

Tabell 10.9a Prosent med høy utdanning av samtlige nordmenn som flyttet internt i Oslo i 1991, etter flytteretning

Fra Til	Indre vest (1)	Indre øst (2)	Eldre drabantbyer (3)	Ytre vest (4)	Ytre nord (5)	Nye drabantbyer (6)	Totalt
Indre vest (1)	37,0	34,0	29,3	39,8	34,5	25,4	37,0
Indre øst (2)	28,8	16,5	14,0	26,8	27,7	11,1	22,1
Eldre drabantbyer (3)	25,7	15,9	12,8	19,2	19,3	10,5	16,2
Ytre vest (4)	39,9	35,8	25,4	31,9	33,4	21,9	32,7
Ytre nord (5)	38,9	29,8	23,0	39,9	29,8	15,0	30,0
Nye drabantbyer (6)	13,0	10,2	9,1	19,9	14,5	9,6	11,6
Totalt	35,2	23,6	17,3	31,6	28,8	13,6	25,9

Tabell 10.9b Prosent med høy inntekt av samtlige nordmenn som flyttet internt i Oslo i 1991, etter flytteretning

Fra Til	Indre vest (1)	Indre øst (2)	Eldre drabantbyer (3)	Ytre vest (4)	Ytre nord (5)	Nye drabantbyer (6)	Totalt
Indre vest (1)	12,7	9,4	9,7	12,6	9,1	10,1	10,3
Indre øst (2)	5,3	4,2	4,4	6,8	4,4	5,3	4,9
Eldre drabantbyer (3)	5,6	5,0	7,1	6,9	7,5	5,3	6,1
Ytre vest (4)	16,9	10,8	11,1	16,3	10,9	9,5	13,0
Ytre nord (5)	9,9	6,2	8,0	7,6	12,8	7,8	9,2
Nye drabantbyer (6)	5,7	5,5	5,4	8,0	6,8	5,4	5,4
Totalt	11,9	6,4	7,0	12,8	9,5	6,2	8,5

Tabell 10.9c Prosent som er i aldersgruppen 16–24 år av samtlige nordmenn som flyttet internt i Oslo i 1991, etter flytteretning

Fra Til	Indre vest (1)	Indre øst (2)	Eldre drabantbyer (3)	Ytre vest (4)	Ytre nord (5)	Nye drabantbyer (6)	Totalt
Indre vest (1)	16,0	21,1	24,0	31,6	26,1	25,7	26,5
Indre øst (2)	20,4	16,8	29,5	34,0	33,6	31,3	28,7
Eldre drabantbyer (3)	21,1	19,7	21,8	29,1	26,6	26,5	26,5
Ytre vest (4)	10,8	15,3	19,4	11,8	17,2	22,1	17,7
Ytre nord (5)	13,7	15,5	19,2	25,5	13,3	25,1	21,1
Nye drabantbyer (6)	21,0	17,8	21,3	19,4	19,5	22,8	24,8
Totalt	16,0	17,7	20,9	20,1	19,3	23,5	23,1

Tabell 10.9d Prosent som er i aldersgruppen 30–34 år av samtlige nordmenn som flyttet internt i Oslo i 1991, etter flytteretning

Fra Til	Indre vest (1)	Indre øst (2)	Eldre drabantbyer (3)	Ytre vest (4)	Ytre nord (5)	Nye drabantbyer (6)	Totalt
Indre vest (1)	15,6	19,9	14,1	11,8	11,7	12,0	13,0
Indre øst (2)	16,3	12,9	12,2	9,1	14,4	10,7	12,0
Eldre drabantbyer (3)	17,1	13,7	11,2	12,9	11,1	11,2	11,5
Ytre vest (4)	19,8	21,0	13,6	11,2	15,0	14,1	13,7
Ytre nord (5)	16,2	17,8	16,9	12,2	12,1	10,9	13,1
Nye drabantbyer (6)	15,0	11,6	13,5	13,4	15,3	11,9	11,7
Totalt	17,0	15,9	13,2	11,8	13,5	12,2	13,1

Tabell 10.9e Prosent skilte av samtlige nordmenn som flyttet internt i Oslo i 1991, etter flytteretning. N=41766

Fra Til	Indre vest (1)	Indre øst (2)	Eldre drabantbyer (3)	Ytre vest (4)	Ytre nord (5)	Nye drabantbyer (6)	Totalt
Indre vest (1)	16,1	16,9	15,7	17,4	16,4	18,1	15,5
Indre øst (2)	15,9	22,0	21,2	20,4	18,9	29,5	20,9
Eldre drabantbyer(3)	20,7	20,9	17,0	14,7	16,0	20,3	19,5
Ytre vest (4)	15,4	17,0	15,8	14,1	18,7	24,2	16,0
Ytre nord (5)	14,3	13,2	16,6	21,6	13,1	20,6	15,4
Nye drabantbyer (6)	20,3	23,0	23,3	21,6	21,8	23,8	24,1
Totalt	15,8	18,5	17,9	15,9	15,1	22,7	17,9

Tabell 10.9f Prosent fjernkulturelle av samtlige nordmenn som flyttet internt i Oslo i 1991, etter flytteretning

Fra Til	Indre vest (1)	Indre øst (2)	Eldre drabantbyer (3)	Ytre vest (4)	Ytre nord (5)	Nye drabantbyer (6)	Totalt
Indre vest (1)	3,3	9,8	9,9	4,5	6,4	18,6	5,9
Indre øst (2)	14,4	21,1	20,1	14,6	14,8	27,4	19,9
Eldre drabantbyer (3)	15,9	18,4	8,0	7,1	13,5	18,4	13,5
Ytre vest (4)	3,0	7,5	6,1	2,2	4,0	13,9	5,3
Ytre nord (5)	9,2	11,5	14,9	9,1	6,0	16,7	11,6
Nye drabantbyer (6)	29,3	26,2	21,3	16,1	15,0	20,4	23,2
Totalt	6,6	14,7	10,0	4,9	7,4	16,2	11,2

vi hos dem som flytter fra indre vest. De høyutdannede flytter til ytre vest og ytre nord, mens de lavutdannede flytter til nye drabantbyer.

Videre finner vi at de unge er sterkt representert i flyttestrømmen som går fra ytre vest til indre vest og indre øst. Her utgjør 16–24 åringene mer enn en tredel av dem som flytter. Dette antyder at indre by fungerer som et transittsted for unge mennesker.

For folk flest stiger velferdsnivået med økende alder. Det innebærer at jo mer etablerte de som flytter inn i en bydel er, jo mer er de med på å øke det generelle velferdsnivået i bydelen (økt kjøpekraft, mindre sosiale problemer, økt deltakelse i bydelspolitikk, fordi de ofte er kommet for å bli, i motsetning til dem som ennå ikke har etablert seg). Personer i begynnelsen av 30-årene utgjør en stor andel av dem som flytter fra indre øst og indre vest til ytre vest. Totalt sett er det flere i denne aldersgruppen som flytter inn i ytre vest enn det er som flytter ut (1339 mot 1008 personer). I tråd med resonnementet ovenfor, vil derfor velstandsnivået i ytre vest øke, mens det synker i indre øst (1105 30–34 åringer flytter inn, mot 1572 som flytter ut).

De unge utgjør den største andelen av flyttestrømmen som går fra ytre vest og ytre nord til indre by. Dette er sannsynligvis i stor grad unge som etablerer egen husholdning. Det er i flyttestrømmen fra indre øst vi finner størst spredning i utdanningsnivå, noe som styrker en hypotese om at det foregår en slags utvasking i indre øst. De som får seg høy utdanning, flytter vestover, og de som ikke skaffer seg høy utdanning, flytter i større grad østover.

Vi kan altså konkludere med at flyttestrømmene mellom de ulike bydelene skiller seg betydelig fra hverandre med hensyn til personenes alder, utdanning og inntekt. Dette er tradisjonelle sosioøkonomiske kjennetegn som samvarierer sterkt med en lang rekke andre levekårsfaktorer. Oslos interne flyttemønstre har derfor en vesentlig betydning for de forskjellene i levekår vi har avdekket i de foregående kapitlene.

To andre trekk ved befolkningen bidrar også til høy flytting: Det første er (endring i) ekteskapelig status, det andre er etnisk bakgrunn. Begge disse forholdene er også knyttet til levekårsressurser. Det å være skilt er i tradisjonell sosiologi en klassisk indikator på svekket sosiale nettverk, samtidig som oppløsning av ekteskap ofte fører med seg økonomiske problemer og (derfor også) forverret boligstandard. En fjernkulturell etnisk bakgrunn går også, slik vi viste i kapittel 3 og 9, meget sterkt sammen med hyppige levekårsulempen.

I tabell 10.9f kan vi se at andelen skilte i flyttestrømmene varierer en god del. Hvis vi derimot ser på marginalfordelingene (den totale strømmen ut eller inn i en bydel), er disse forholdsvis like for alle bydelene. Det er altså et behov for å gå inn i de enkelte flyttestrømmene mellom bydelene for å finne effekten av ekteskapelig status. 22 prosent av den stabile befolkningen i indre øst er skilt, mens dette kun er tilfelle for 13,1 prosent i ytre nord. Med stabile

mener vi her de som flytter innen bydelen – og som dermed rimeligvis ikke bidrar til å påvirke bydelsforskjeller ved sin flytting. Det er blant utflytterne fra indre øst vi finner de største variasjonene i andelen skilte av dem som flytter. Blir du skilt i indre øst, er det langt mer sannsynlig at du havner i nye drabantbyer (23 prosent skilte i flyttestrømmen) enn i ytre nord (13,2 prosent skilte i flyttestrømmen).

De sosiale og levikårmessige følgene av skilsmisser er lite kartlagt. Det er derfor usikkert hvilke langsiktige konsekvenser det har for en bydel at den rommer en høy andel skilte personer. I den grad de skilte faktisk har reetablert hushold med andre personer, for eksempel gjennom samboerskap, blir de sosiale konsekvensene kanksje ikke så store. Om skilsmissene fører til en økende andel (etter hvert eldre) enslige, vil dette ganske sikkert øke etterspørselen betraktelig etter kommunale helse- og omsorgstjenester og på den måten virke kraftig utgiftsgenererende.

Andelen fjernkulturelle i flyttestrømmen er faktisk det kjennetegnet ved flyttestrømmene som oppviser størst variasjon. Vi ser i tabell 10.9f at de fjernkulturelle personene utgjør størst andel av den strømmen som går fra indre vest til nye drabantbyer (29,3 prosent) og av strømmen som går fra nye drabantbyer til indre øst (27,4 prosent). Det er et klart mønster at i de strømmene hvor andelen nordmenn med høy utdanning er lavest, er andelen fjernkulturelle høyest. Med andre ord: de fjernkulturelle har helt motsatte flyttepreferanser enn de høyutdannede nordmennene.

Et annet slående trekk ved innvandrernes flyttemønster er hvordan andelen fjernkulturelle i en flyttestrøm er omvendt proporsjonal med det totale antall personer som strømmen består av. Sagt på en annen måte, i de strømmene som er små, som for eksempel den fra indre vest til nye drabantbyer, er det en stor *andel* innvandrere, men det *totale antall* innvandrere som flytter, er likevel meget lavt sammenliknet med andelen fjernkulturelle i de store strømmene som går, for eksempel internt i indre øst og internt i nye drabantbyer. Her utgjør de fjernkulturelle en lavere andel, men i antall personer, langt flere (hhv. 772 personer/21,1 prosent og 779 personer/20,4 prosent personer mot 131 personer/29,3 prosent i strømmen fra indre vest).

10.8 Sosial filtrering

Som vi har vært inne på flere ganger, formes en bydel både av dem som flytter inn og av dem som flytter ut. Hvis disse to gruppene ikke skiller seg særlig fra hverandre i alder, utdanning, inntekt, sivilstatus og liknende, så vil heller ikke bydelens befolkning endres som resultat av flyttestrømmene. Det vil derimot få konsekvenser for bydelen om den sosiale sammensetningen av henholdsvis inn- og utstrømmen er svært forskjellig.

I dette avsnittet vil vi forsøke å besvare spørsmålet om de flyttemønstrene vi har beskrevet i det foregående avsnittet, kombinert med hvilke grupper som er i de ulike strømmene, til sammen bidrar til å danne en form for sosial filtrering i hvem som ender opp i de ulike delene av byen.

Totalbildet viser en klar tendens til at ungdom (her har vi brukt andelen 16–24 år) trekker mot indre by, og at de som har kommet i etableringsfasen, i noe større grad flytter ut av sentrum.

Som vi ser, er det bare i de nye drabantbyene det er et netto «tap» av ungdommer. I alle andre bydeler kommer det flere ungdommer inn enn det flytter ut. For at dette skal bli mulig betyr det at et betydelig antall kommer utenfra og inn i Oslo. Ellers skiller de indre bydelene seg ut ved å være de som tar imot det klart største antallet unge mennesker. Hver tredje person som flytter inn i indre øst, er mellom 16 og 24 år.

Vi ser at ytre vest er den eneste bydelen der flere 30–34 åringer flytter inn enn det er som flytter ut. Det må følgelig foregå en nettoutflytting av personer i denne aldersgruppen fra Oslo.

Vi har sett litt på hva som kjennetegner de totale strømmene inn og ut av bydelene med hensyn til fordelingen av de to aldersgruppene. I neste avsnitt skal vi ta hver bydel for seg med utgangspunkt i de data om inn- og utstrømmene fra hver bydel som er stilt opp i tabellene 10.12 a–f. Dette gjør det lettere å se om bydelen sitter igjen med et netto «tap» eller «gevinst» av grupper med bestemte kjennetegn. Andelen med for eksempel høy utdanning for innflytterne til indre vest, er beregnet ut fra alle som flytter inn, og andelen med høy utdanning av utflytterne, på grunnlag av alle som flytter ut. Dette fører til at det i enkelte tilfeller kan bli et misforhold mellom forskjellen i andelen med kjennetegnet og det faktiske antall personer (det ser for eksempel ut som om ytre vest «mister» 16–24 åringer, -2,4 prosent, mens det faktisk er flere, når vi regner i antall personer, i denne aldersgruppen som flytter inn enn det er som flytter ut.)

De personene som enten ikke har oppgitt fraflyttingssted eller tilflyttingssted, er tatt ut. Det gjelder også personer fra/til sentrum eller marka, i alt 5528 personer.

I analysen er det derfor med totalt 81 362 flyttinger. Av disse er 66 410 norske, 9349 fjernkulturelle og 5603 nærkulturelle.

Indre vest er et område i vekst (i absolutte tall). I 1991 var det en netto-tilflytting på 935 personer. Store deler av innflytterne er unge mennesker som sannsynligvis skaffer seg utdanning mens de oppholder seg i bydelen. Noe overraskende ser det ut til at andelen med høy utdanning i bydelen øker, noe som følger av flyttemønsteret. Det at en stadig større andel av befolkningen tar høyere utdanning, kan til en viss grad forklare dette. Det er flere 30–34 åringer blant utflytterne enn blant innflytterne. Det vil si at når folk kommer i etableringsfasen, flytter de til en viss grad ut av bydelen. En konsekvens av dette er at de som har eller vil få høy inntekt, drar til andre bydeler, siden det er en viss sammenheng mellom inntekt og alder for disse to aldersgruppene. Det er imidlertid lite nettoutflytting fra indre vest blant 30–34 åringene, noe som kan skyldes at en stor andel velger å flytte til en større bolig i et ofte roligere strøk, men innenfor det samme området. En slik stor internflytting vil også føre til et samlet økende utdanningsnivå totalt sett i byens befolkning.

Tabell 10.10 Antallet 16–24 åringer av alle nordmenn som flyttet i 1991, etter flytteretning og bydel

Inn	Bydel	Ut	Netto flytting
2770	Indre vest	1538	1232
2843	Indre øst	1632	1211
1982	Eldre drabantbyer	1581	401
1727	Ytre vest	1717	10
1165	Ytre nord	1077	88
2012	Nye drabantbyer	2019	-7

Tabell 10.11 Antallet 30–34 åringer av alle nordmenn som flyttet i 1991, etter flytteretning og bydel

Inn	Bydel	Ut	Netto flytting
1360	Indre vest	1632	-272
1188	Indre øst	1466	-278
859	Eldre drabantbyer	997	-138
1337	Ytre vest	1009	328
723	Ytre nord	751	-28
952	Nye drabantbyer	1050	-98

Tabell 10.12a Alle personer som flyttet i 1991 enten inn eller ut av bydelen, etter en del kjennetegn. Indre vest

Prosent med:	Innflyttet	Stabile	Utflyttet	Netto effekt
Høy utdanning	37,0	37,0	35,2	+ 1,8
Høy inntekt	10,3	12,7	11,9	- 1,6
Skilte	15,5	16,1	15,8	- 0,3
16–24 år	26,5	16,0	16,0	+ 10,5
30–34 år	13,0	15,6	17,0	- 4,0
Fjernkulturelle	5,9	3,3	6,6	- 0,7
Alle fjernkulturelle	718	110	741	- 23
Alle nordmenn	10467	2937	9589	+ 878
Hele befolkningen	12242	3296	11307	+ 935

Tabell 10.12b Alle personer som flyttet i 1991 enten inn eller ut av bydelen, etter en del kjennetegn. Indre øst

Prosent med:	Innflyttet	Stabile	Utflyttet	Netto effekt
Høy utdanning	22,1	16,5	23,6	- 1,5
Høy inntekt	4,9	4,2	6,4	- 1,5
Skilte	20,9	22,0	18,5	+ 2,4
16–24 år	28,7	16,8	17,7	+ 11,0
30–34 år	12,0	12,9	15,9	- 3,9
Fjernkulturelle	19,9	21,1	14,7	+ 5,2
Alle fjernkulturelle	2632	772	1694	+ 938
Alle nordmenn	9890	2738	9214	+ 678
Hele befolkningen	13248	3661	11495	+ 1753

Tabell 10.12c Alle personer som flyttet i 1991 enten inn eller ut av bydelen, etter en del kjennetegn. Eldre drabantbyer

Prosent med:	Innflyttet	Stabile	Utflyttet	Netto effekt
Høy utdanning	16,2	12,8	17,3	- 1,1
Høy inntekt	6,1	7,1	7,0	- 0,9
Skilte	19,5	17,0	17,9	+ 1,6
16–24 år	26,5	21,8	20,9	+ 5,6
30–34 år	11,5	11,2	13,2	- 1,7
Fjernkulturelle	13,5	8,0	10,0	+ 3,5
Alle fjernkulturelle	1228	221	873	+ 355
Alle nordmenn	7472	2455	7559	- 87
Hele befolkningen	9126	2748	8756	+ 370

Tabell 10.12d Alle personer som flyttet i 1991 enten inn eller ut av bydelen, etter en del kjennetegn. Ytre vest

Prosent med:	Innflyttet	Stabile	Utflyttet	Netto effekt
Høy utdanning	32,7	31,9	31,6	+ 1,1
Høy inntekt	13,0	16,3	12,8	+ 0,2
Skilte	16,0	14,1	15,9	+ 0,1
16–24 år	17,7	11,8	20,1	- 2,4
30–34 år	13,7	13,6	13,2	+ 0,5
Fjernkulturelle	5,3	2,2	4,9	+ 0,4
Alle fjernkulturelle	591	70	482	+ 109
Alle nordmenn	9778	3279	8544	+ 1234
Hele befolkningen	11251	3486	9792	+ 1459

Tabell 10.12e Alle personer som flyttet i 1991 enten inn eller ut av bydelen, etter en del kjennetegn. Ytre nord.

Prosent med:	Innflyttet	Stabile	Utflyttet	Netto effekt
Høy utdanning	30,0	29,8	28,8	+ 1,2
Høy inntekt	9,2	12,8	9,5	- 0,3
Skilte	15,4	13,1	15,1	+ 0,3
16–24 år	21,1	13,3	19,3	+ 1,8
30–34 år	13,1	12,1	13,5	- 0,4
Fjernkulturelle	11,6	6,0	7,4	+ 4,2
Alle fjernkulturelle	776	126	483	+ 293
Alle nordmenn	5518	1895	5580	- 62
Hele befolkningen	6702	2087	6492	+ 210

Tabell 10.12f Alle personer som flyttet i 1991 enten inn eller ut av bydelen, etter en del kjennetegn. Nye drabantbyer

Prosent med:	Innflyttet	Stabile	Utflyttet	Netto effekt
Høy utdanning	11,6	9,6	13,6	- 2,0
Høy inntekt	5,4	5,4	6,2	- 0,8
Skilte	24,1	23,8	22,7	+ 1,4
16–24 år	24,8	22,8	23,5	+ 1,3
30–34 år	11,7	11,9	12,2	- 0,5
Fjernkulturelle	23,2	20,4	16,2	+ 7,0
Alle fjernkulturelle	2580	780	1727	+ 853
Alle nordmenn	8129	2934	8601	- 472
Hele befolkningen	11102	3817	10670	+ 432

Til sist viser det seg at indre vest er den eneste bydelen i Oslo der antallet fjernkulturelle personer gikk ned (nettotap på 27 personer i 1991).

Indre øst preges mye av det samme mønsteret som indre vest. Bydelen er mottaker av unge mennesker og eksportør av personer i etableringsfasen. Imidlertid taper indre øst i motsetning til indre vest ved at flyttingen gir et nettotap av personer med høy utdanning og høy inntekt. I tillegg er andelen med høy inntekt her under halvparten, for både inn- og utflytterne, i forhold til hva den er i indre vest. I den stabile gruppen er andelen med høy inntekt bare en tredel av hva den er i indre vest. Bydelen skiller seg imidlertid mest fra indre vest når vi ser på antallet fjernkulturelle personer. I 1991 hadde bydelen et netto innflyttingsoverskudd på 938 personer med fjernkulturell bakgrunn.

Når vi beveger oss ut av de indre bydelene, er flyttestrømmene langt mer symmetriske. Eldre drabantbyer ser ut til å ha noe av den samme rollen som indre by ved at flere unge mennesker flytter inn enn ut. Det er også en liten tendens til at flere høyutdannede flytter ut enn inn. En forklaring på dette kan være den store tilstrømningen av fjernkulturelle personer som vi vet har gjennomgående lavere utdanning enn nordmennene. Dette fører også til at det totalt sett er en befolkningsvekst i eldre drabantbyer til tross for at antallet nordmenn sank i 1991.

Ytre vest er den eneste bydelen som er netto importør av 30–34 åringer (330 personer). Det virker som om bydelen er et attraktivt sted for denne aldersgruppen når de skal etablere seg. En meget høy andel av befolkningen i bydelen har høy utdanning og høy inntekt. Flere blir det også som resultat av flyttemønsteret. Ytre vest har faktisk også en netto innflytting av personer med fjernkulturell bakgrunn, selv om antallet bare er en seksdel av det i indre øst.

Befolkningen i ytre nord likner mye på den i ytre vest når det gjelder utdanning. I denne bydelen flytter imidlertid flere av de med høy inntekt ut. En forklaring kan være at bydelen tilføres en del unge mennesker som naturlig nok ikke har høy inntekt. Dette i motsetning til ytre vest, som er eksportør av unge og importør av personer i etableringsfasen. En grunn til den store andelen unge personer kan være studentbyområdet som ligger i denne bydelen. Et annet område i bydelen er Grefsen-Kjelsås, som det er grunn til å anta likner mye mer på ytre vest, enn hele ytre bnord samlet sett. Siden vi her har motsatte tendenser innenfor det samme området, er det vanskelig å få noe godt bilde før vi ser på mindre enheter isolert. I ytre nord øker det totale antall fjernkulturelle, mens antallet nordmenn går ned.

Nye drabantbyer taper personer med høy utdanning og høy inntekt som resultat av flyttingen. I 1991 kom det 944 personer med høy utdanning mot 1 143 som forlot bydelen. Tilsvarende var det 100 flere personer med høy inntekt som dro enn det var som kom. Vi ser også at det var omtrent like mange

skilte personer som flyttet inn, som det var som flyttet ut. Antallet fjernkulturelle personer har økt kraftig i bydelen, hele 853 nye i løpet av 1991. I denne bydelen er det også sterkest nedgang i den norske befolkningen (472 personer i 1991).

10.9 Avslutning

Oslo kjennetegnes av mye flytting, både over bygrensene og innenfor byen. Det flytter omtrent like mange personer inn som det flytter ut av Oslo. De som flytter ut av byen, skiller seg lite fra hverandre når det gjelder sosiale og økonomiske bakgrunnskjenntegn (symmetrisk mønster).

Mye av flyttingen i Oslo er betinget av livsfase. Unge flytter til sentrum og bor der til de har fått utdanning, arbeid og/ eller skal ha barn. Da flytter de ut av bykjernen til de ytre bydelene, eller ut av Oslo. Befolkningen i indre by forynges altså gjennom flyttingen, mens særlig ytre vest får et netto tilskudd av noe eldre unge med god utdanning og inntekt. Dette bidrar til en livsfasebestemt forsterking av de sosiale og økonomiske forskjellene på befolkningen i indre øst og ytre vest.

Indre øst får gjennom flyttestrømmens sosiale sammensetning et netto tilskudd av skilte og av personer med lav inntekt og utdanning. Fjernkulturelle innvandrere utgjør større andel av flyttestrømmen som går østover enn den som går vestover. I ytre øst er det faktisk en netto utflytting av nordmenn, mens det er en netto innflytting av fjernkulturelle. Bydelene i indre øst og Søndre Nordstrand mottar flest fjernkulturelle innflyttere.

Flyttinger er altså med på å forme byen. Vi har sett at indre by mottar de helt unge, men tappes for personer som skal etablere seg mer permanent. I den grad det er en politisk målsetting at alle deler av byen skal ha en jevn alderssammensetning, vil det være viktig å legge forholdene til rette for at de unge i etableringsfasen etablerer seg i bydelen. Vi har tidligere sett at hovedmotivet for dem som vil flytte ut av indre by øst, er større bolig. Ved å utbedre boligmassen i indre by øst vil man kanskje kunne beholde flere av de unge i etableringsfasen, som i dag flytter ut. Et annet forhold som virker inn på folks flyttepreferanser, er forurensingen. De som bor i indre by oppgir i langt større grad enn andre at de er plaget av forurensing. Tiltak som medfører en begrensnings av forurensingen i indre bykjerne, vil med stor sannsynlighet også legge forholdene til rette for større tilstrømming av småbarnsfamilier.

Kapittel 11

Oppsummering

11.1 Hovedfunn: «problemprofiler»

Allerede i kapittel tre så vi hvordan de forskjellige levekårsulempenes utbredelse varierte etter kjønn, alder, familiefase og etnisitet. I de foregående analysene har vi fått bekreftet at sammenliknet med alder og etnisk bakgrunn, så betyr kjønn lite for å forstå forskjeller i levekår mellom Oslos innbyggere.

Årsaken til at kvinnene likevel har flere (og dermed større) levekårsproblemer enn menn, kan sammenfattes til to forhold: For det første lever de lenger enn menn og sliter (derfor) mer med helseproblemer og ensomhet i livets siste år. For det annet skyldes det lav utdanning og inntekt. Videre er det nærliggende å tolke kvinnes mer passive fritid, den politiske avmektigheten og kanskje også frykten for vold som et samspill mellom disse to hovedårsakene. Ulikhetene mellom menn og kvinner i de eldre aldersgruppene avspeiler selvfølgelig også tidligere tiders ulike behandling av og forventninger til kvinner i skolesystem og arbeidsmarked.

Forskjellene mellom menn og kvinner bør likevel ikke overdrives. Hver fjerde kvinner har minst fire levekårsulemper, mens dette gjelder for hver femte mann. Men vel så viktig, *det er mellom grupper av kvinner vi finner den største levekårsforskjellen i den norske befolkningen*: Mens middelaldrende kvinner på ytre vest i snitt bare har 1,57 levekårsulemper, har eldre kvinner i indre øst hele 4,6.

Alder er viktigere for å forklare levekårsforskjeller enn kjønn. Vi finner en betydelig forskjell i de ulike levekårsproblemenes utbredelse mellom de ulike aldersgruppene: Dårlig helse, passiv fritid, redsel for vold. For det annet er forskjellene mellom aldersgruppene også generasjonseffekter. Først og fremst gjelder dette den lavere utdanningen blant de aller eldste, men også den lave inntekten som følge av pensjonssystemets utmålingsregler. Til gjengjeld er de eldste uberørte av problemene på arbeidsmarkedet, og de bor som gruppe bedre enn de yngre.

Det er en tett sammenheng mellom livs- og familiefase og levekårsproblemer, og en mer løs sammenheng mellom tradisjonelle ressursvariabler som sosial bakgrunn, utdanning og inntekt. Vi finner med andre ord det samme bilde av mer komplekse årsaksforhold bak levekårsproblemer som på nasjonalt plan

(NOU 17:93, SSB 1993). Den politiske debatten om hvem som har det best og dårligst i Oslo eller det norske samfunnet som helhet, foregår da også i stor grad med bruk av livsfasedefinerte grupper: De eldre, de unge, de enslige forsørgerne, småbarnsfamiliene og så videre.

En slik inndeling av befolkningen er typisk for velferdspolitisk debatt i et rikt samfunn. Dette kan ganske sikkert tilbakeføres til at vår velferd i stor grad sikres og utgår fra offentlige ordninger som, bortsett fra sosialhjelpen, er livsfase- og demografisk definert. Den sosialpolitiske debatten har kanskje i mindre grad til hensikt å mobilisere for utryddelse av fattigdomsproblemer og er i større grad en kamp om politisk oppmerksomhet omkring endringer i trygde- og stønadssystemet.

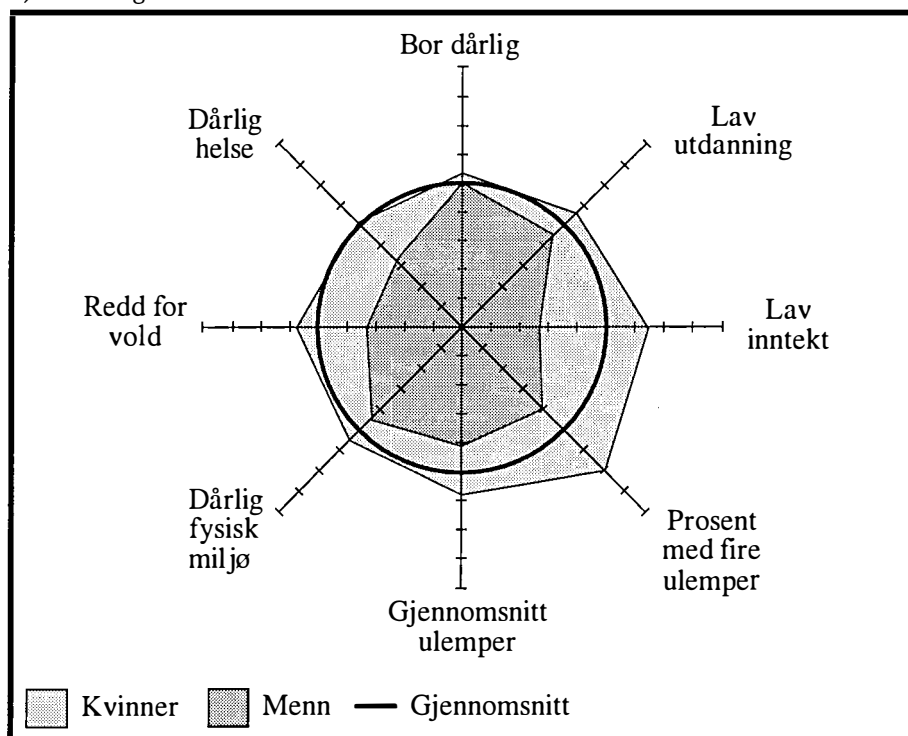
Om vi likevel skal holde oss til en slik gruppetilnærming til levekårsproblemer, er det i Oslo uten tvil de eldre enslige som sliter med de tyngste levekårsproblemene, mens par med barn over seks år kommer absolutt best ut. Par med barn under seks år har også gjennomgående gode levekår, selv om vi kan finne en markert tendens til større levekårsproblemer blant småbarnsfamilier hvor foreldrene er unge. Størst forskjell innen en gruppe finner vi blant de enslige forsørgerne: Totalt sett som gruppe kommer de bra ut, men vel en firedel av dem sliter tungt med særlig økonomiske problemer.

I figur 11.1 har vi forsøkt å illustrere ulikhetene i levekår mellom forskjellige grupper ved hjelp av såkalte strålediagrammer. Den heltrukne sirkelen markerer gjennomsnittsverdien for hele befolkningen for den aktuelle levekårsulempen, og verdier innenfor og utenfor sirkelen markerer henholdsvis under- og overhyppighet av problemer. Dette betyr at jo større «flate» en gruppe har, desto mer alvorlige er levekårsproblemene.

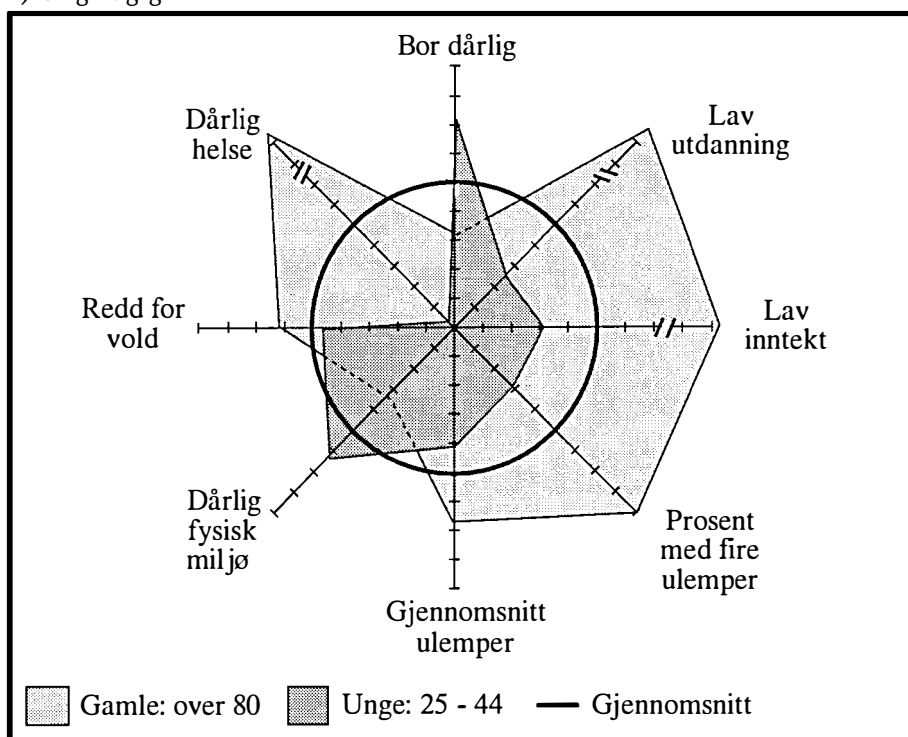
Den store effekten av livsfasebestemte levekårsulemper gjør at problemer i livets første halvpart for svært mange er midlertidige. Uten at vi har data som kan si noe om i hvilken grad, og hvor mange, som vandrer mellom ulike levekårsproblemer, er det gode grunner til å tro at vi har en slik betydelig gjennomstrømning. Vi argumenterer for eksempel for at dårlige boforhold er et problem av en slik karakter. På den annen side kan vi ikke si hvorvidt den gruppen unge (med familie) som i dag sliter tungt med store boligkostnader og kanskje avbrutt utdanning, vil komme ut av disse problemene eller bli sittende fast i en vanskelig situasjon. Dette bestemmes også i høy grad av den offentlige politikken på dette området i årene som kommer.

Den største og mest systematiske levekårsforskjellen mellom grupper er mellom de fjernkulturelle innvandrerne og de norske statsborgerne. Selv med de forbehold som må tas på grunn av innvandrerutvalgets ikke-representative karakter, er forskjellene likevel så store at dette er en sikker konklusjon. Våre funn antyder at, satt på spissen, så er forskjellene mellom fjernkulturelle innvandrere og den norske befolkningen av samme størrelsesorden som mellom

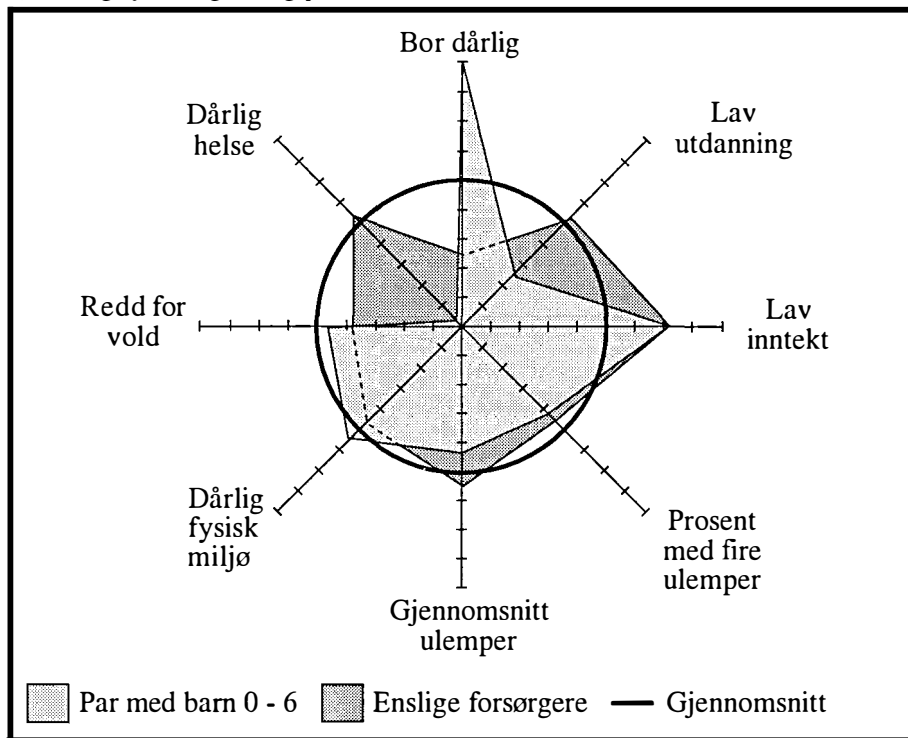
Figur 11.1 Problemprofiler for kjønn, alder, ulike livsfasegrupper og etnisitet
a) Menn og kvinner



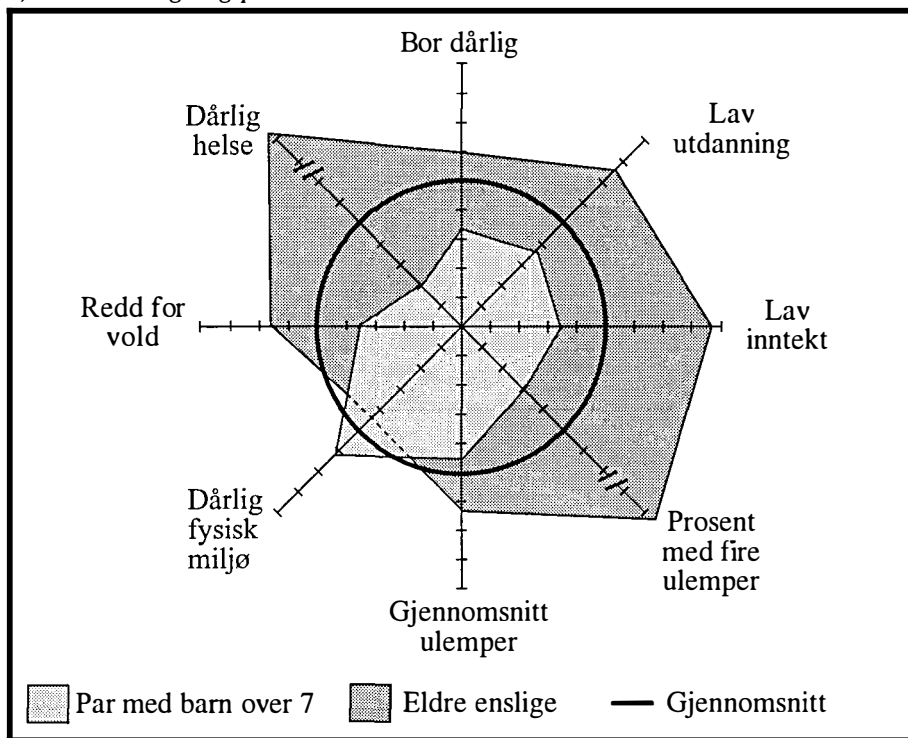
b) Unge og gamle



c) Enslige forsørgere og par med barn under 7 år



d) Eldre enslige og par med barn over 7 år

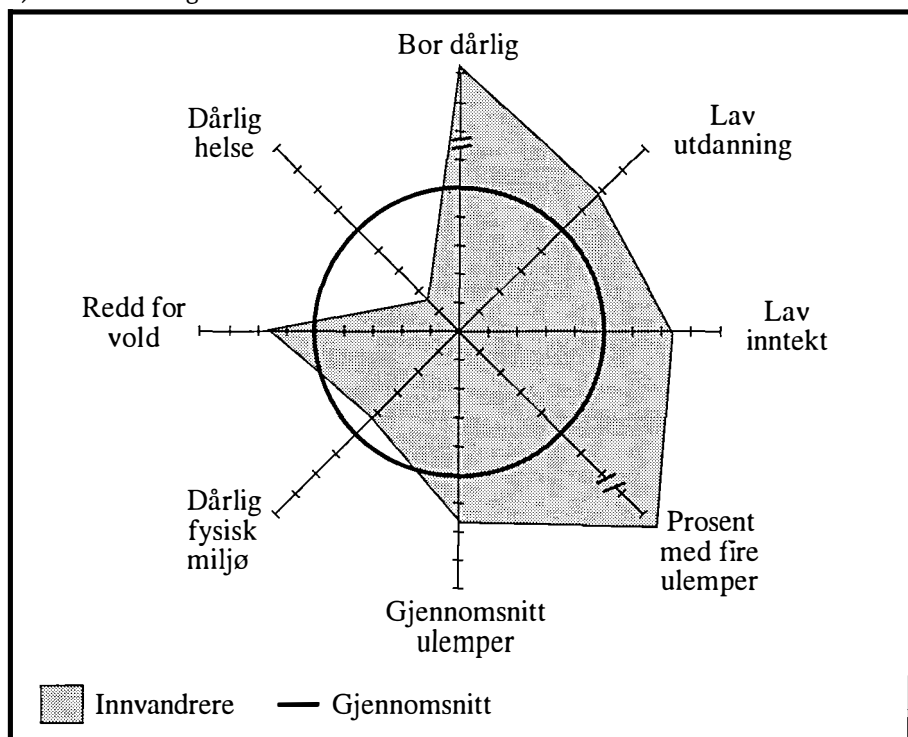


en 80-åring og en 25-åring innen den norske befolkningen. Det er særlig på de økonomiske dimensjonene at innvandrerne sliter med problemer: De har lav utdanning – og får heller ingen lønnsmessig uttelling om de har høy utdanning. De bor trangt og føler seg fjernt fra både det norske systemet og fra nordmenn i sin alminnelighet. Derimot lever de i tette sosiale nettverk innen egen familie og etnisk gruppe.

Hvilke levkårsproblemer er så mest utbredt? Slik vi har definert problemene, er ensomhet den hyppigst forekommende levkårsulempen blant den norske befolkningen, og politisk avmakt blant innvandrerne. Det nest hyppigste problemet er henholdsvis politisk avmakt og trangboddhet. En slik opptelling har imidlertid bare begrenset interesse: Dels vil antallet personer som har et levkårsproblem være påvirket av selve definisjonen av hva som er et problem, og utsagn om ulike problems relative alvorlighet er ikke mulig uten normative vurderinger. Et levkårsproblem er ikke nødvendigvis mer alvorlig eller mindre viktig fordi flere eller færre er rammet av det.

Levekårsforskningens tilnærming til slike spørsmål har vært å unngå moralsk baserte vurderinger og i stedet konsentrere seg om en avdekking av hopningsmønstre, og en identifikasjon av grupper som utgjøres av personer som har flere samtidige levkårsproblemer.

e) Nordmenn og innvandrere



I den norske befolkningen i Oslo har vi et betydelig levekårsproblem bestående i at frykt for vold, sosial isolasjon, passiv fritid og dårlig helse i betydelig grad finnes hos de samme personene. Denne opphopningen er lokalisert hos eldre kvinner i indre by. Voldsfrykten er et betydelig problem fordi den altså rammer grupper med små ressurser til å mestre slik usikkerhet. Blant innvandrerne finner vi en mer tradisjonell opphopning, nemlig mellom lav inntekt, lav utdanning og dårlige boforhold. Man kan selvfølgelig ikke påstå at etnisk bakgrunn i seg selv er et levekårsproblem i Oslo eller i det norske samfunnet. Det vi derimot kan belegge er at etnisitet er en faktor eller dimensjon som samvarierer sterkt med helt sentrale levekårsressurser.

11.2 Problemgrupper og målgrupper

Alle ønsker at det samlede tilbudet av kommunale tjenester, etter at de er forbrukt av befolkningen, skal sørge for at *alles* velferd er større enn den ellers ville vært. Samtidig ønsker kommunen å bedre bestemte svakstilte gruppers situasjon, altså at den kommunale ressursinnsatsen skal ha bestemte sosiale fordelingsvirkninger.

En mest mulig effektiv oppnåelse av en slik målsetting krever at vi kan snevre inn gruppen av individer med den største sannsynligheten for å bli bruker. Samtidig er det slik, både i det kommunale apparatet og i den politiske kampen om problemers offentlige oppmerksomhet, at summariske gruppekarakteristikker spiller en viktig retorisk og strategisk rolle. Generaliserende utsagn om levekårene til «de eldre», «de enslige forsørgerne», «de unge» og «de arbeidsledige» nyttes hyppig for å henlede oppmerksomheten mot bestemte sosiale problemer, uten at det redegjøres for hvorfor akkurat denne bestemte klassifiseringen av en gruppe er nyttig. Snarere er det slik at vi kan observere en flittig bruk av hva vi kunne kalle den taktiske feilslutning: Denne består i en generalisering fra at vi innen en bestemt gruppe kan finne mange personer med store levekårsproblemer, til å slutte at nettopp dette levekårsproblemet danner gruppen.

I rapporten *Sosial Puls* har Lødemel og Flaa (1993), med data fra nasjonale levekårsundersøkelser, undersøkt hvilke grupper som har de dårligste levekårene, og sammenliknet rangeringen med folks oppfatninger av hvem de tror har det dårligst. Deres analyse sammenfattes i følgende oppstilling:

Myter		Fakta	
Eldre	1	Enslige forsørgere	
Arbeidsledige	2	Arbeidsledige	
Barnefamilier	3	Funksjonshemmete	
Enslige forsørgere	4	Innvandrere og flyktninger	
Ungdom	5	Ungdom	
Funksjonshemmete	6	Barnefamilier	
Innvandrere og flyktninger	7	Eldre	

De finner altså at de eldres levekårsproblemer er betydelig overdrevet, mens de enslige forsørgerne, de funksjonshemmede og innvandrernes problemer er undervurdert. Hvilket bilde finner vi så for Oslo? Er det bestemte grupper som kommer dårligere ut i storbyen enn i resten av landet?

I tabell 11.1 har vi sammenfattet informasjon om de samme gruppens levekår i Oslo. Lødemel og Flaa baserer sin rangering i stor grad på gruppenes økonomiske situasjon, noe vi også gjør sammen med data om opphopning av levekårsulempes. I tillegg har vi en noe finere gruppeinndeling, samt at vi har beregnet variasjonskoeffisienten for inntekt slik at vi kan få en indikasjon på hvor homogene de ulike gruppene er (jo større denne er, desto større variasjon i inntekt er det innen gruppen.)

For Oslo finner vi, sammenliknet med «myter og fakta» på landsplan, et tredje mønster: De eldre i Oslo er den gruppen som, sammen med innvandrerne, har de dårligste levekårene. På den annen side er det en betydelig variasjon i inntekt blant de eldre, og da særlig blant de aller eldste. Når det gjelder barnefamilier har de det bra som gruppe betraktet. Derimot er det et markert skille i inntekt og levekår mellom unge og eldre småbarnsforeldre. Heller ikke de enslige forsørgerne kjennetegnes som gruppen av dårlige levekår, men snarere av de store interne forskjellene: vel 40 prosent av dem har en anstrengt økonomi. Den gruppen som har det langt «bedre» i Oslo enn i resten av landet, er de arbeidsledige. På den annen side er våre analyser vanskelig sammenliknbare med Lødemel og Flaas: Deres analyser er basert på langtidsledige, mens vår definisjon av arbeidsledige er at personen har vært arbeidsledig i løpet av de siste par årene. Den relativt høye inntekten vi registrerer for de arbeidsledige i Oslo, avspeiler derfor at en stor del av dem som har hatt arbeidsledighetserfaring, allerede er tilbake i arbeid. Likevel kan vi ikke se helt bort fra at det er bedre å være arbeidsledig i Oslo enn i resten av landet, nettopp fordi det i et så stort arbeidsmarked som Oslo er lettere å finne en ny jobb raskere.

Når ulikhetene i levekår og ressurser innen en gruppe er like stor som mellom grupper, bør klassifiseringene revurderes. Dermed reises også spørsmålet om fra hvilket utgangspunkt det er innsiktsfullt å klassifisere grupper for å stimulere til en meningsfull debatt om fordelingspolitikk. Det har store praktiske politiske konsekvenser om vi antar at det er livsfaser eller sosial klasse som er den viktigste underliggende faktor: Hvem skal vi utjevne levekår mellom, rike og fattige, unge og gamle, barnefamilier og enslige, de bostatt i øst og de i vest?

Vi skal ikke forfølge denne debatten, bare understreke at forskningen i liten grad kan «avklare» slike spørsmål. Derimot skal vi sammenfatte strukturen i levekårsulikhetene innen Oslo ved å undersøke hvilke sosioøkonomiske og demografiske kjennetegn som påvirker hvorvidt et gitt individ tilhører henholdsvis den tredelen som har færrest levekårsproblemer, og den fire delen og tidelen som har flest levekårsproblemer. Denne framgangsmåten er inspirert av påstanden om at Norge (og Oslo) er i ferd med å utvikle seg til et «totredelssamfunn»: Hvis Oslo er et to-tredelssamfunn, bør vi ikke bare finne at det er store sosiale forskjeller, men også at de diskriminerende variablene er av en slik karakter, at den sosiale posisjonen til individene er fastlåst.

Tabell 11.1 Prosent med fire eller flere levekårsproblemer, andelen med lav husholdningsinntekt, gjennomsnittsinntekt per forbruksenhet og variasjonskoeffisienten for inntekt i ulike grupper av befolkningen

	Fire ulemper	Hopningstall	Prosent lav inntekt	Gjennomsnittsinntekt	Variasjonskoeffisient
Eldre over 80	45	3,51	53	115 200	0,814
Eldre 67–79	37	3,29	52	140 123	0,597
Problemer i arbeidsmarkedet	41	3,27	42	179 073	0,543
Unge småbarnsfamilier*	28	2,73	60	127 888	0,448
Eldre barnefamilier	16	1,98	37	170 332	0,397
Familier med barn 0–6	18	2,13	42	161 902	0,419
Familier med barn 7–15	14	1,89	32	179 397	0,409
Enslige forsørgere	19	2,47	42	134 425	0,562
Ungdom 15–24	21	2,35	61	133 680	0,576
Innvandrere	44	3,39	40	83 448	0,611
Funksjonshemmede	44	3,43	42	157 417	0,581

* Unge/eldre småbarnsfamilier: barn under 6 år, foreldre under/over 30 år

I tabell 11.2 har vi angitt hvordan sannsynlighetene for å tilhøre henholdsvis den øverste tredelen, den laveste firedelen og den laveste tidelen er betinget av ulike bakgrunnsvariabler og bosted.

Vi finner meget klare mønstre som rimeligvis samsvarer godt med de enkelte funnene i de tidligere kapitlene: Betrakter vi de som har det dårligst, enten vi definerer dette ved den tidelen eller den firedelen av befolkningen med størst problemer, så kjennetegnes denne delen av Oslos innbyggere av lav utdanning, av enslige i høy alder, med lav inntekt og bosatt i indre øst. Det er en noe større sannsynlighet for at kvinner tilhører denne gruppen enn menn. Vi kan også legge merke til at personer bosatt i indre vest, også er overrepresentert. I den andre enden av den sosiale strukturen finner vi, ikke særlig overraskende, de høytlønnte menn bosatt i byens ytre og vestlige bydeler.

Noe overraskende er det at barnefamiliene faktisk er overrepresentert i den tredelen av befolkningen som har det best, mens enslige forsørgere er blant de gruppene som er sterkest underrepresentert i de deler av befolkningen med dårligst levekår.

I en viss forstand er alle samfunn totredelssamfunn; rent definitorisk kan vi alltid skille ut den tredelen som kjennetegnes av lav inntekt eller et annet mål på ressursfattigdom. Men påstanden om et totredelssamfunn innbærer noe mer, nemlig at den sosiale mobiliteten er så lav, at tilhører man den laveste tredelen, vil man aldri kunne komme ut av en situasjon preget av dårlige levekår og ressursfattigdom. Forstått på denne måten er påstanden om at vi har eller går mot et totredelssamfunn antitesen til livsfaseforklaringen.

Vi finner at utdanning er den faktoren som sterkest bestemmer hvilken del av befolkningen et individ tilhører. Vi har også funnet at lav utdanning i stor grad er et kjennetegn ved den eldre delen av befolkningen, og i den forstand er deler av levekårsproblemene en arv fra tidligere tider. I den grad nye grupper med lav utdanning kommer til, og rekrutteres fra befolkningslag med lav utdanning, har vi prosesser som vil reproducere dårlige levekår. I den grad levekårsproblemer bunner i en utslagning fra utdanning og arbeidsmarked, eventuelt kombinert med en sterk etnisk komponent i disse seleksjonsprosessene, har vi andre og langt mer komplekse årsaksprosesser på gang.

Spørsmålet om Oslo er et totredelssamfunn kan derfor besvares avkreftende: Vi kan ikke finne eller meningsfylt definere en ny «underklasse» av folk som sitter fastlåst i klart identifiserbare levekårsproblemer. Snarere finner vi at de største levekårsproblemene er komplekse sammenvevinger av ensomhet, voldsfrykt og dårlig helse lokalisert hos den eldre generasjonen. Omfanget av fattigdom og tradisjonell klassebasert sosial ulikhet er, sammenliknet med slike levekårsproblemer, langt mindre.

Tabell 11.2 Grupper som er over- og underrepresentert i henholdsvis den tredelen av befolkningen med færrest levekårsproblemer, den firedelen og den tidelen med flest levekårsproblemer. Andelen av gruppen i den aktuelle befolkningsdelen i prosent av gruppens andel av hele befolkningen

Den øverste tredelen		Den laveste firedelen		De laveste 10 prosent	
Inntekt over 250 000	167	Grunnskole	254	Grunnskole	328
Bosatt ytre vest	144	Enslig over 45 år	198	Enslig over 45 år	263
Par med barn over 7 år	139	Over 60 år	195	Over 60 år	232
Universitet	133	Bosatt indre øst	190	Bosatt indre øst	230
35-59 år	122	Under 100 000	188	Under 100 000	214
Menn	120	Bor alene	147	Bor alene	182
Par med barn 0-6 år	116	Bosatt indre vest	133	100 000-180 000	134
Ingen inntekt	112	100 000-180 000	130	Bosatt indre vest	127
180 000-249 000	111	Kvinner	113	Kvinner	125
Bor ikke alene	109	Par uten barn	103	Par uten barn	87
Enslig 16-44 år	103	Bosatt i eldre drabantbyer	94	Bosatt i eldre drabantbyer	85
Bosatt ytre nord	103	Bosatt ytre nord	90	Bosatt i nye drabantbyer	80
Par uten barn	100	Bosatt i nye drabantbyer	86	Par med barn 0-6 år	73
Videregående	99	Menn	84	Bosattytre nord	72
Under 35 år	97	Videregående	82	Videregående	68
Bosatt i eldre drabantbyer	94	Bor ikke alene	80	Menn	67
Bosatt i nye drabantbyer	93	Enslig 16-44 år	78	Bor ikke alene	66
Kvinner	84	Under 35 år	76	Under 35 år	66
Bosatt indre vest	84	Ingen inntekt	75	35-59 år	60
Bor alene	77	35-59 år	70	Ingen inntekt	59
Enslig over 45 år	71	Par med barn 0-6 år	69	Enslig 16-44 år	58
Bosatt indre øst	71	Enslig forsørger	68	Par med barn over 7 år	57
Over 60 år	67	Par med barn over 7 år	58	180 000-249 000	47
Enslig forsørger	59	180 000-249 000	52	Bosatt ytre vest	43
100 000-180 000	59	Universitet	51	Universitet	39
Under 100 000	57	Bosatt ytre vest	42	Enslig forsørger	34
Grunnskole	29	Over 250 000	28	Over 250 000	12

11.3 Bydelsprofiler

Som analysene i de foregående kapitlene har vist, er det betydelige forskjeller i levekår mellom befolkningene i Oslos ulike bydeler. Disse er sammenfattet i tabell 11.3. De geografisk baserte forskjellene vi finner, kan klassifiseres i tre typer:

For det første kan vi identifisere den historiske, geografiske øst-vest-dimensjonen med stigende ressursrikhet jo lenger vest man kommer. Dette gjelder særlig for utdanningsnivå og inntekt og forhold som er tett knyttet til disse variablene, slik som for eksempel en aktiv fritid. Den andre dimensjonen er en sentrumsjerne-omegn-akse: Denne omfatter naturlig nok kvaliteten på det fysiske miljøet og forhold som samvarierer sterkt med høy alder og sosial isolasjon. For det tredje finner vi at redsel for vold og dårlige boligforhold er et utpreget kjennetegn ved indre øst. Det samme gjelder også for sterk ophopning av levekårsproblemer: Jo dårligere levekår en person har, desto større er sannsynligheten for at han eller hun er å finne i indre øst.

Middeladrende kvinner bosatt i ytre vest er den gruppen som har færrest levekårsproblemer, mens eldre kvinner i indre øst har flest. Det er et gjennomgående mønster at jo eldre grupper vi sammenlikner, desto mer skiller de som bor i indre øst seg ut ved å ha flest levekårsproblemer.

Tabell 11.3 Prosent av befolkningen med ulike levekårsproblemer, etter bydel

	Indre vest	Indre øst	Eldre drabantbyer	Ytre vest	Ytre nord	Nye drabantbyer	Alle
Lav utdanning	10,6	23,5	25,9	13,9	17,7	26,6	20,0
Ensomhet	50,6	44,9	38,4	33,3	38,4	35,8	39,8
Dårlig helse	35,4	41,9	36,6	27,8	36,3	34,0	35,0
Dårlig miljø	48,2	45,8	25,3	24,1	31,4	25,2	32,5
Politisk avmakt	38,9	40,1	40,5	35,3	37,8	42,0	39,1
Dårlig bolig	14,5	20,9	9,1	7,2	12,2	11,5	12,2
Redd for vold	11,4	26,3	6,8	3,4	6,1	8,6	10,1
Lav inntekt	35,6	43,6	38,9	25,0	31,4	30,0	33,8
Usikker jobb	7,6	8,0	5,4	6,1	6,4	7,2	6,7
Passiv fritid	13,0	15,1	14,8	7,7	10,5	14,9	12,7
Hopningstall	2,66	3,10	2,42	1,83	2,28	2,35	2,42
Prosent med fire eller flere ulemper	26,2	38,4	23,2	9,7	21,2	17,4	22,6

Tabell 11.4 Gjennomsnittlig antall levekårsulempers, etter kjønn, alder og bydel

	Indre vest	Indre øst	Eldre drabantbyer	Ytre vest	Ytre nord	Nye drabantbyer	I alt	N
Menn under 35	2,61	2,62	2,01	1,71	1,9	2,11	2,18	526
Menn 35–59	2,19	2,53	1,72	1,59	1,86	1,85	1,91	505
Menn over 60	2,69	3,60	2,87	2,08	2,79	2,55	2,72	274
Kvinner under 35	2,56	2,90	1,95	1,99	2,40	2,21	2,34	536
Kvinner 35–59	2,48	2,69	2,46	1,57	1,90	2,67	2,25	506
Kvinner over 60	3,32	4,60	3,39	2,33	3,16	3,35	3,35	463
Befolkningen i alt	2,65	3,10	2,42	1,84	2,28	2,36	2,41	2810
N	436	434	526	546	325	542	2810	2810

Tabell 11.5 Bydelens andel av gruppen med det aktuelle levekårsproblemet i prosent av bydelens andel av Oslos totale befolkning (fordelsbrøker)

	Indre vest	Indre øst	Eldre drabantbyer	Ytre vest	Ytre nord	Nye drabantbyer
Lav utdanning	53	118	129	70	88	133
Ensom	127	113	96	84	97	90
Dårlig helse	101	120	105	79	103	97
Dårlig miljø	148	142	78	74	97	78
Politisk avmakt	99	103	104	90	97	107
Bor dårlig	119	171	74	59	100	94
Frykter vold	113	260	67	34	60	85
Lav inntekt	106	129	115	74	93	89
Arbeidsmarkedsproblemer	113	119	80	90	95	107
Inaktiv	103	119	117	60	82	118
Fire eller flere ulemper	117	170	103	43	93	90
Snitt	108	139	97	71	91	100
Lav utdanning og lav inntekt	57	162	147	58	68	102
Lav utdanning, dårlig helse	63	155	134	38	111	109
Bor dårlig, dårlig helse	104	243	84	39	73	76
Ensom, dårlig helse	125	139	100	68	100	81
Dårlig nærmiljø, dårlig helse	130	147	86	61	112	84
Lav utdanning, dårlig helse og lav inntekt	56	194	158	38	76	81
Bor dårlig, frykter vold, dårlig helse	165	229	60	0	40	121
Snitt	100	181	110	43	83	93

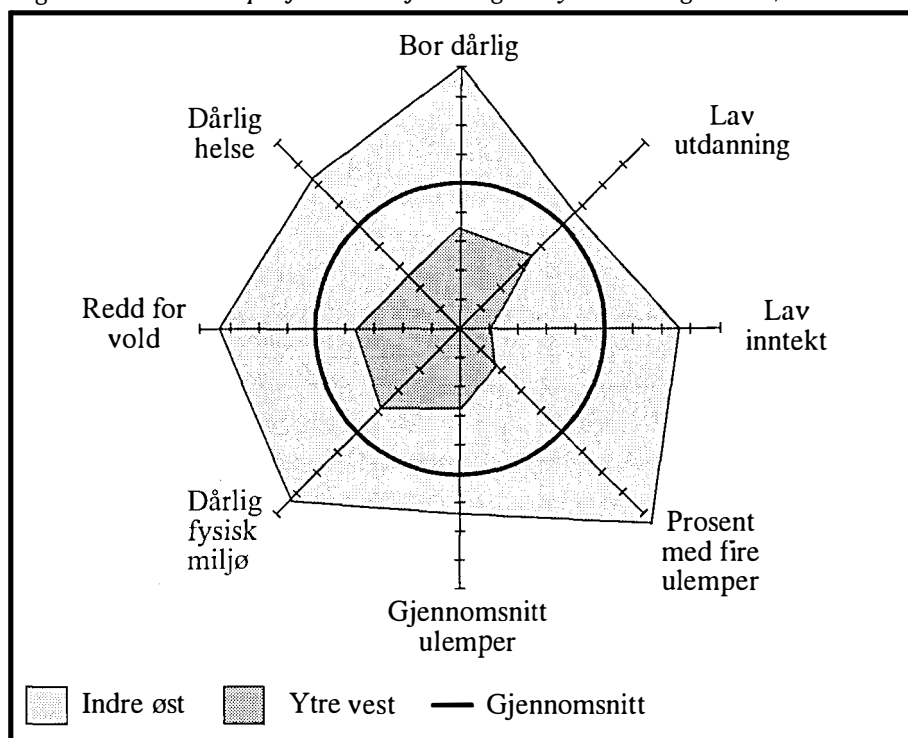
Vi finner et meget markert mønster: Når vi studerer fordelingen i byen av grupper som kjennetegnes av særlig problematiske kombinasjoner av levekårsulemper, øker overhyppigheten av bosatte i indre øst dramatisk.

Mønstrene som er sammenfattet i tabellene 11.3–5, gjelder for den norske befolkningen. Innvandererutvalget vårt består av for få personer til at vi kan foreta noen analyser på bydelsnivå. Det vi derimot med høy grad av sikkerhet kan fastslå, er at med den sterke tendensen til at fjernkulturelle innvandrere har betydelig flere levekårsproblemer enn den norske befolkningen, kombinert med det store antallet innflyttere av fjernkulturell opprinnelse i indre øst, så vil de geografiske ulikhetene i levekår innen Oslo forsterkes.

Det kan videre argumenteres for, slik vi har redegjort for tidligere, at en representativ utvalgsundersøkelse ikke fanger opp små grupper med store levekårsproblemer, som for eksempel de bostedsløse. Hadde vi kunnet fått disse med i våre analyser, er det grunn til å tro at bydelene i indre by øst ville framstå som ennå mer preget av levekårsproblemer og ressursvakheth.

De mest problematiske forskjellene i levekår innen Oslo framkommer i stor grad ved at indre øst har fått en befolkningssammensetning preget av tre grupper, som gjennom ulike prosesser og på hver sin måte bidrar til bildet av en bydel preget av store levekårsproblemer:

Figur 11.2 Levekårsprofiler til befolkningen i ytre vest og indre øst



For det første en livsfasebetinget flytting som gjør at mange unge bor i denne delen av byen i de årene av sitt liv hvor de har lav inntekt og etterspør billige boliger. De som av ulike grunner ikke flytter ut, men blir igjen, er en gruppe preget av større levekårsproblemer enn dem som drar. For det annet, det store innslaget av fjernkulturelle innvandrere bidrar til å øke forekomsten av levekårsulepper som lav utdanning og inntekt. For det tredje rommer denne delen av byen en generasjon gamle med store problemer. Til sammen gjør dette at bydelen framstår med den mest ressursvake befolkningen sammenliknet med resten av byen.

Kapittel 12

Brukere og deres erfaringer

12.1 Innledning

I de foregående kapitlene har vi sett på Oslos innbyggere og beskrevet befolkningens sosiale, økonomiske og politiske kjennetegn. I dette kapitlet skal vi vende perspektivet helt om og betrakte de kommunale tilbudene fra innbyggernes ståsted. Intervjuobjektene ble presentert for en liste over vel 20 forskjellige kommunale ytelser. For hver av disse ytelsene ble de bedt om å angi sin faktiske bruk, grad av fornøydhet, sitt syn på de kommunale prioriteringene av de ulike ytelsene, holdning til privatisering og til bruk av priser (egenandeler). I tillegg ble det stilt spørsmål om folks mer generelle oppfatninger av det samlede kommunale tilbudet av tjenester, og deres syn på de kommunalt ansattes innsats.

Dette kapitlet bygger på disse dataene. Men som tidligere nevnt (se kapittel 2), er mange av de kommunale ytelsene utformet for helt bestemte, og ofte små, målgrupper. Dette gjør at en utvalgsundersøkelse for flere av de forskjellige ytelsene vil omfatte så få brukere, at en fullgod analyse av i hvilken grad kommunen med sitt tilbud «treffer» de rette mottakergruppene, ikke lar seg gjennomføre. Til det vil antallet brukere av mange ytelser bli svært lavt i et representativt utvalg. For det annet krever en fastleggelse av forholdet mellom behov og tilbudte tjenester i mange tilfeller andre typer data enn dem en kan samle inn gjennom et statistisk tilfeldig utvalg av befolkningen. For eksempel vil spørreundersøkelser i stor grad reflektere folks ønsker, følelser og umiddelbare oppfatninger, hvilket i mange tilfeller er noe helt annet enn faktiske behov. I tillegg kan det innvendes at folks kunnskap om hva som er kommunale ytelser ikke alltid er god nok, og at mer faktisk oppfattes som kommunalt enn hva som er tilfellet. Dette kan særlig gjelde ytelser som tidligere var helkommunale, men som nå er (delvis privatisert) eller kontraktet ut.

Det vi derfor kan og vil gjøre, er å undersøke folks tilfredshet med de ulike kommunale ytelsene og analysere hvordan slike holdninger varierer mellom sosiale grupper og bydeler. For de ytelsene vi har et tilstrekkelig antall observasjoner, vil vi føre analysen noe videre og undersøke innen hvilke grupper av befolkningen vi finner en over- og underrepresentasjon av brukere av bestemte ytelser. I vårt materiale gjelder dette brukere av helsetjenester og

hjemmesykepleie, sosialkontor, biblioteker, kollektiv transport, idrettsanlegg og parker.

Først skal vi imidlertid analysere befolkningens oppfatninger av kvaliteten på de kommunale tjenestene i sin mer brede alminnelighet. Deretter, i avsnitt 12.3, skal vi se på hvem som bruker de kommunale tjenestene hvor ofte, og hvilke grupper som er sterkest og svakest representert blant brukerne av de før nevnte ytelsene. Til slutt undersøker vi hvilke ytelser befolkningen ønsker skal styrkes, privatiseres eller i større grad prissettes.

12.2 Befolkningens vurdering av kommunale ytelser

Oslos innbyggere er slett ikke så misfornøyde med de kommunale tjenestene som man ofte får inntrykk av gjennom medier og protestaksjoner. Seks av ti mener det kommunale tilbudet av tjenester er nokså eller meget tilfredsstillende. På den annen side er det få som mener tilbudet er blitt bedre det siste tiåret. Hver fjerde innbygger er direkte misfornøyd, og like mange mener også at det samlede tilbudet er dårligere nå enn tidligere.

Det er først og fremst grupper med lav inntekt og liten utdanning som er kritiske til de kommunale tjenestene. Dette forklarer også den betydelig større misnøyen med kvaliteten på tjenestene i indre by øst. Beboerne i de vestlige bydelene og i de eldre drabantbyene er mest fornøyde. Det forhold som

sterkest samvarierer med holdningen til kommunale ytelser, er folks partivalg. Det er nesten dobbelt så stor andel blant Fremskrittspartiets velgere som er misfornøyd, sammenliknet med Arbeiderpartiets. Videre ser vi (figur 12.3b) at SVs velgere i stor grad er misfornøyde, mens Høyres velgere er langt mer fornøyde. Det forhold at fløypartienes velgere er mest misfornøyde, skyldes antakelig at dette er partier som – riktignok fra hver sin «side» – i stor grad profilerer seg gjennom kritikk av de offentlige ytelsene, henholdsvis ved å kritisere byråkratisk sløsing og manglende behovstilfredsstillelse. I prinsippet kan det også være omvendt, at negative erfaringer med kommunal service er bestemmende for partivalg.

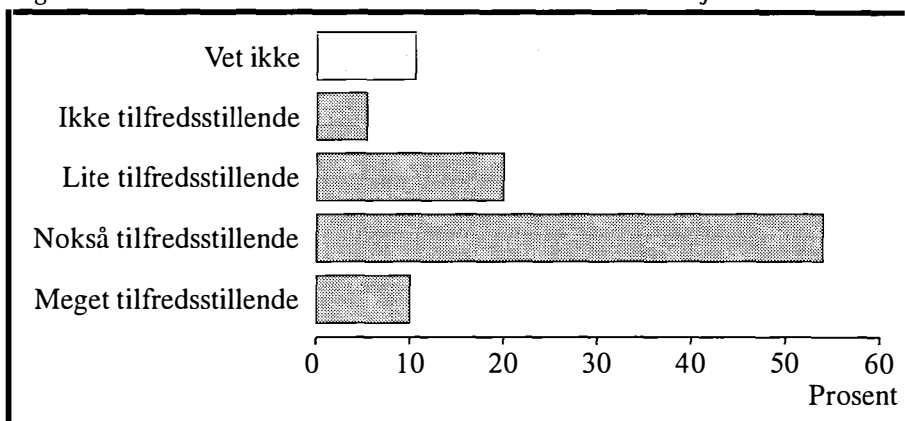
Ser vi på folks oppfatninger av utviklingen over tid i nivået på de kommunale tjenestene, finner vi et motsatt mønster: Nå er det de med høyest utdanning og inntekt som er mest kritiske. Igjen ser vi at partivalg har en betydelig effekt: SVs og mellompartiernes velgere har den sterkeste følelsen av forverring, mens Fremskrittspartiets velgere – som var blant de mest misfornøyde med ytelsesnivået – ikke er så kritiske til utviklingen det siste tiåret.

I kapittel 8 analyserte vi folks holdninger til de kommunalt ansatte (jf tabell 8.9). Vi fant en utbredt skepsis til ulike sider ved den kommunale tjenesteytingen. Et betydelig flertall i befolkningen, og blant alle partienes velgere, mener at det er store muligheter for bedre kommunale ytelser gjennom økt arbeidsinnsats fra de kommunalt ansatte, ved bedre prioriteringer og med mindre sløsing. Når over 80 prosent av befolkningen mener at sløsing gjør den kommunale servicen dårligere enn den trenger å være, er dette et stort problem – uavhengig av om holdningen er saklig velbegrunnet eller ikke.

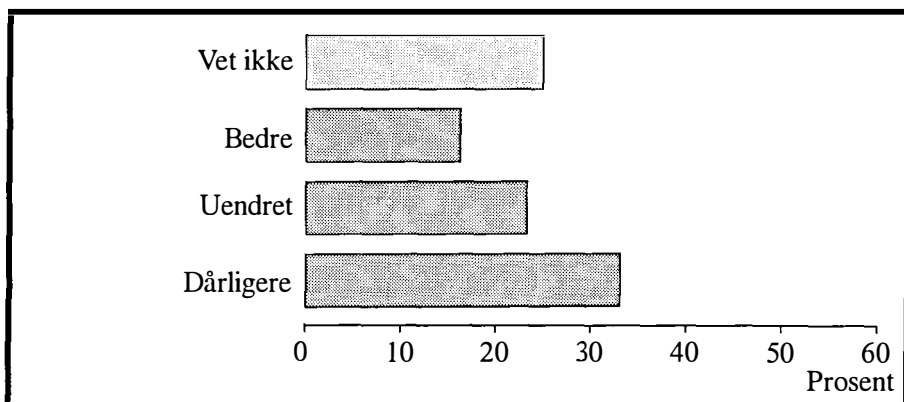
Hva så med de kommunalt ansatte – som burde kjenne problematikken fra innsiden? I hvilken grad er holdningene til offentlig tjenesteyting betinget av i hvilken sektor man selv jobber?

Det er en overraskende liten forskjell i holdningene til sysselsatte i de ulike sektorene. Riktig nok er det flest blant de kommunalt ansatte som mener de gjør så godt de kan. På den annen side er det faktisk flere blant de

Figur 12.1 Prosent som mener Oslo Kommunes tilbud av tjenester er «.....»



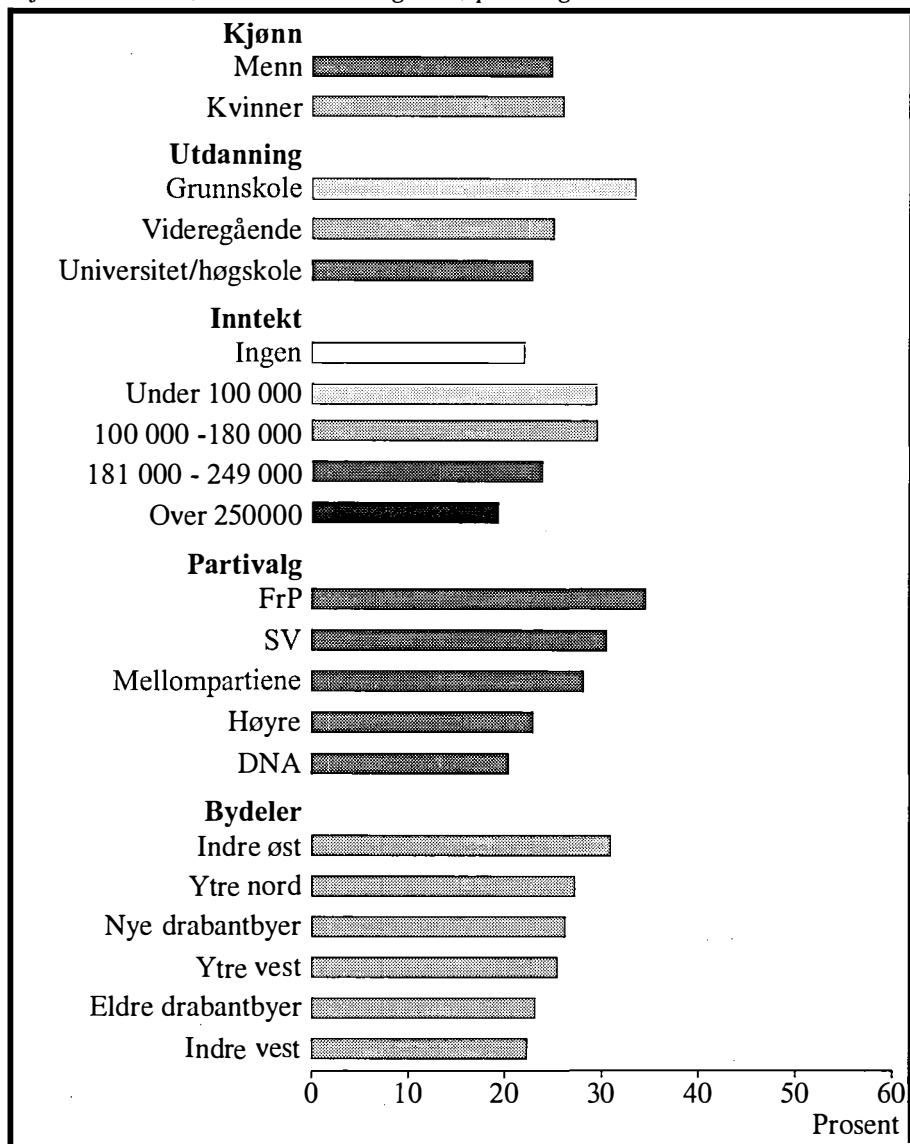
Figur 12.2 Prosent som mener at Oslo Kommunes tilbud de siste ti årene er blitt «.....»



kommuneansatte som er enige i påstanden om at man aldri får snakke med rette vedkommende i kommunen, enn det er blant privat sektors ansatte. For øvrig kan vi merke oss at over 80 prosent av de ansatte i kommunen mener at sløsing snarere enn mangel på penger gjør at de kommunale tjenestene er dårlige.

Skal vi forsøke å sammenfatte disse mønstrene, må det bli til at befolkningens holdninger kjennetegnes av en dobbelthet: Et stort flertall mener ytelsene er tilfredsstillende, selv om folk også mener de er blitt noe dårligere. På

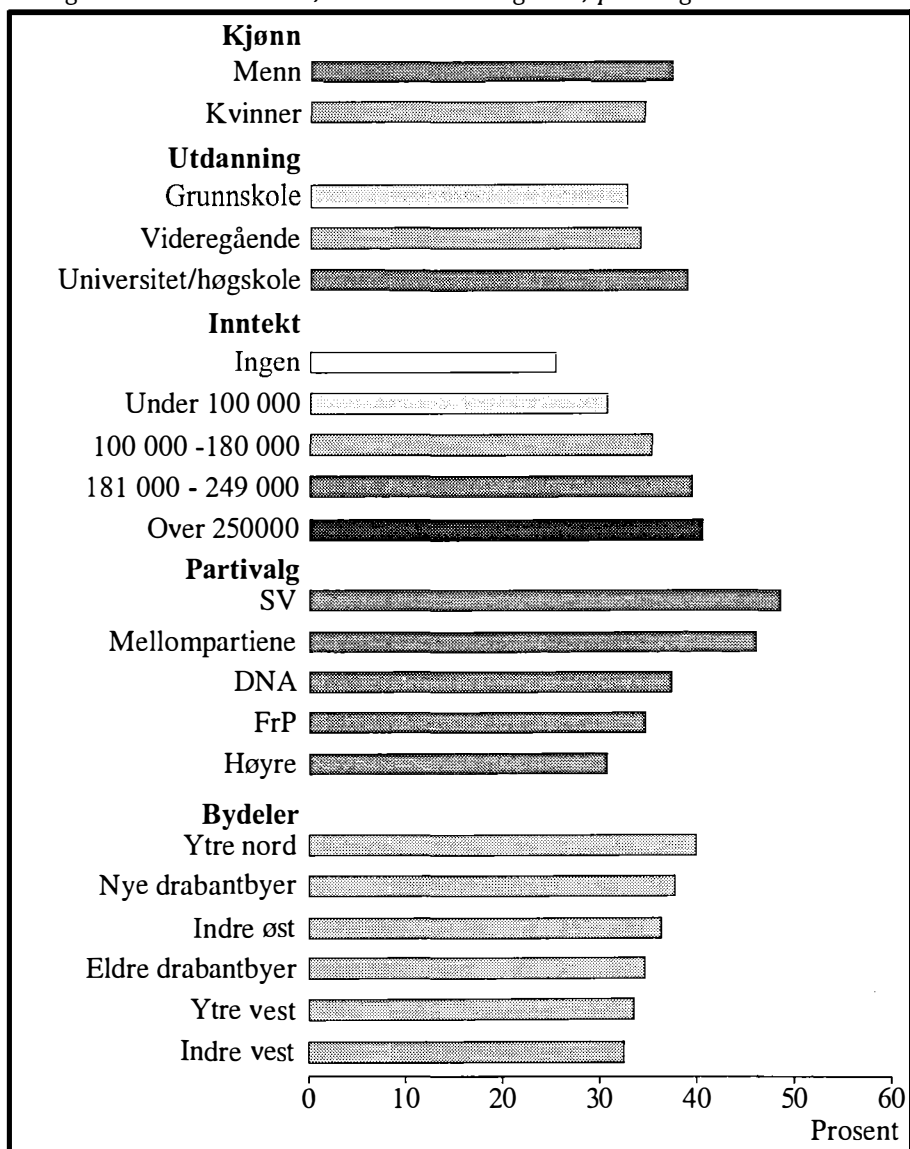
Figur 12.3 Prosent av befolkningen som mener de kommunale ytelsene er lite tilfredsstillende, etter sosial bakgrunn, parti og bosted



den annen side er det en stor skepsis til de kommunale prioriteringene og personellet. Det forhold at vi finner en så sterk sammenheng mellom parti-preferanse og synet på de kommunale tjenestene, samtidig som det er en langt mer diffus sammenheng mellom folks sosiale bakgrunn og synet på de offentlige ytelsene, indikerer at forskjellene mellom folk i deres syn ikke kan tilbakeføres til konkrete erfaringer, men mer til ideologiske «ryggmargsreflekser».

Om vi undersøker sammenhengene mellom hvor mange kommunale ytelser folk har benyttet og deres syn på hvorvidt de kommunale ytelsene er blitt

Figur 12.4 Prosent av befolkningen som mener de kommunale ytelsene er blitt dårligere de siste ti årene, etter sosial bakgrunn, parti og bosted



bedre eller dårligere de siste ti årene, finner vi en tendens til at blant dem som benytter svært mange ytelser (åtte eller mer), mener halvparten at ytelsene er blitt dårligere de senere årene. For de andre – som altså har benyttet inntil syv ytelser – finner vi ingen tendens til økende misnøye jo flere ytelser som brukes. Andelen som mener ytelsene er blitt dårligere, varierer fra 30,4 prosent blant dem som ikke har benyttet en kommunal ytelse, til 31,9 prosent blant dem som har benyttet syv ytelser. Denne løse sammenhengen mellom folks allmenne oppfatninger av kvaliteten på de kommunale ytelsene og deres egne erfaringer, er et velkjent fenomen, som av Langeland (1988) er blitt karakterisert som et «institusjonelt handicap» ved offentlig tjenesteyting. Folk tenderer til å mene at kvaliteten på offentlige tjenester er dårlig, og tilsvarende at den er langt bedre for privat produserte ytelser, uavhengig av deres egne erfaringer.

Om vi derimot undersøker graden av fornøydhet for konkrete, ytelser finner vi et helt annet holdningsmønster (tabell 12.2). Her ser vi en gjennomgående *meget høy grad* av fornøydhet blant brukerne av de ulike ytelsene. Bortsett fra for sosialkontorets tjenester, ligger andelen som er meget eller nokså fornøyd med tjenestene fra godt over 70 til over 90 prosent. Denne skjeve fordelingen, kombinert med det relativt lille antallet brukere i vårt utvalg for de fleste av ytelsene, gjør at så få personer er misfornøyd at vi ikke kan utføre noen statistisk sikre analyser av årsakene til hvorfor noen (få) er misfornøyd.

Nå kan en slik praktisk talt enstemmig positiv holdning til de ulike ytelsesnes kvalitet gis en noe annen fortolkning. For ytelser hvor det foreligger al-

Tabell 12.1 Prosent som er helt eller delvis enig i påstandene, etter posisjon i arbeidsmarkedet

Påstand*	Kommune	Stat	Privat	Total
De kommunalt ansatte gjør så godt de kan	83,6	66,5	64,7	67,5
Man får aldri snakke med rette vedkommende i kommunen	65,2	55,3	62,6	61,3
Politikerne tar for lite hensyn til folks behov	76,1	68,5	75,9	74,0
Sløsing som gjør at tjenestene er dårlige	83,4	74,7	85,0	81,8
Folk er bortskjemte og krever for mye	76,7	63,4	80,8	77,8

(* Påstandene er ikke helt skrevet ut, se spørreskjema)

Tabell 12.2 Prosent av brukerne som er meget eller nokså fornøyd med ytel-
sen og antallet i utvalget. Rangert etter fornøydhets

	Meget fornøyd	Nokså fornøyd	Sum positive	Antall
Helsetjenester				
Svangerskapskontroll	64,9	29,7	94,5	117
Helsestasjon	55,0	30,0	85,0	527
Sykehus	56,6	27,4	83,9	549
Legevakt	34,2	39,5	73,7	675
Skole og utdanning				
Barnehage	64,6	25,1	89,7	234
Barneskole	41,0	43,2	84,3	233
Videregående skole	34,5	47,1	81,6	201
Skolefritidsordning	38,3	40,1	78,4	109
Ungdomsskole	31,7	45,8	77,5	157
Hjelpetjenester				
PP-tjeneste	48,2	40,6	88,8	33
Aldershjem	50,9	32,0	82,9	38
TT-tjeneste	64,6	15,0	79,6	90
Hjemmehjelp	55,9	21,7	77,6	128
Sosialkontor	19,9	31,1	50,9	109
Fritid				
Friluftsområder	73,3	20,3	93,6	2209
Parker, lekeplasser	49,7	38,9	88,6	1326
Bibliotek	55,0	31,3	86,4	1208
Idrettsanlegg	43,4	42,3	85,6	1201
Ungdomsklubb	23,9	48,8	72,6	103
Annet				
Søppeltømming	74,2	18,1	92,3	2418
Kollektivtransport	50,4	53,1	85,5	2314

alternativer til den kommunale tjenesten, er det god grunn til å anta at jo mer misfornøyd man er med den kommunale tjenesten, og jo lettere tilgjengelig en alternativ tjeneste er, jo mer sannsynlig er det at man ikke er å finne blant brukerne av den kommunale tjenesten. Med andre ord, folks erfaringer med de kommunale ytelsene kan fungere som en seleksjonsmekanisme, som gjør at bare de fornøyde blir igjen som brukere. Når vi så spør de faktiske brukerne om de er fornøyde, vil vi rimeligvis få et enstemmig ja som svar, fordi vi ikke har de misfornøyde blant de spurte. De har funnet alternativer. Et naturlig eksempel er kollektivtransport.

Med våre data kan vi ikke avgjøre i hvilken grad de høye andelene med fornøyde brukere skyldes en slik seleksjon, og, som nevnt, det er ikke noe særlig poeng i å undersøke eventuelle årsaker bak at noen få er misfornøyde. Det vi derimot kan gjøre, er å se på hvem som er brukere, og hvilke grupper som er sterkere representert blant brukerne enn deres andel i befolkningen skulle tilsi.

12.3 Befolkningens bruk av kommunale tjenester

Spørsmålet om hvem som benytter og nyter godt av de kommunale tjenestene, er et klassisk tema i forskningen omkring velferdsstaten fordelingsvirkninger. Utbyggingen av en stor offentlig sosial tjenesteyting innen kommunesektoren har vært en integrert og vesentlig del av det velferdsstatlige prosjektet. Likeså har målet om at ytelsene skal nå fram til *dem som trenger dem mest* vært omgitt av stor og tverrpolitisk enighet. På den annen side har målet om likt tilbud av tjenester til *alle* innbyggere stått vel så sterkt. Noen prinsipiell grensdragning mellom ytelser som eksplisitt skal styres mot bestemte grupper for å nå en høyest mulig grad av velferdsmessig resultatlikhet mellom individer, og de ytelser som alle skal ha et likt tilbud av, er ikke blitt gjort i norsk velferdspolitikk. Snarere er det vel slik at norsk debatt har vært, og fortsatt er, preget av det uavklarte forholdet vi har mellom universalistiske og selektive offentlige tjenester.

I andre land, og særlig i Storbritannia, har man hatt en stor debatt rundt påstanden om at de offentlige tjenestene ikke når fram til sine egentlige målgrupper: En ressursrik middelklasse sniker seg fram i køen og blir en storforbruker av de offentlige ytelsene (Goodin & Le Grand 1987). Denne påstanden om at velferdsstaten ikke bidrar til sosial utjevning, men snarere er blitt et gigantisk system for overføring av ressurser «fra middelklassen til middelmassen», har etter hvert også fått en viss utbredelse i Norge. I en nylig

publisert artikkel (Hansen 1993:105) reiser Tore Hansen antakelsen om at sosialt orienterte fordelingskriterier gradvis har måttet vike plassen for universelle rettighetssystemer også ved fordeling av kommunale ytelser. Dette har i sin tur innebåret en klar forbedring av de ressurssterke gruppenes adgang til ytelsene. Men også for ytelser som tildeles etter administrative vurderinger, hevder Hansen at «evne og kompetanse til forbruk kan være et vel så viktig fordelingskriterium som sosiale behov» (s 108) og at «jo bedre privat levestandard man har, jo bedre er man istand til å utnytte det kommunale tjenestetilbudet» (ibid.). Kort sagt, de ressursrike utnytter sine evner til å manøvrere seg lenger fram i køen, og på den måten bidrar de til å undergrave de kommunale ytelsenenes tiltenkte (om-)fordelingsvirkninger. Implikasjonen av dette resonnementet blir at vi må forvente å finne at ressursrike grupper er overrepresentert blant brukerne.

En grov indikator på en persons forbruk av kommunale ytelser kan vi få ved å summere hvor mange av de 23 ytelsene (gjengitt i tabell 12.2) folk oppgir at de har benyttet i løpet av forrige år. I figur 12.5 har vi illustrert fordelingen av forbruket. Vi ser at mønsteret er praktisk talt identisk for menn og kvinner, mens hele 20 prosent av innvanderne oppgir at de ikke har benyttet noen tjeneste. Dette siste må åpenbart skyldes en annen måte å oppfatte kommunale goder på, for eksempel at man ikke tenker på en park som en kommunal ytelse.

Andelen med hyppig og bred bruk av de kommunale ytelsene er overraskende lav: Bare 20 prosent av befolkningen har benyttet syv eller flere ytelser. Undersøker vi nærmere de ti prosent med hyppigst kontakt, er dette en gruppe bestående av overveiende unge mennesker med små barn. Syv av ti er under 45 år. 40 prosent av gruppen med storbrukere er par med barn under seks år. Samlet sett er det småbarnsfamiliene som framstår som den gruppen som benytter flest kommunale ytelser, mens de enslige over 45 år benytter færrest. I gjennomsnitt rapporterer barnefamiliene at de benytter 7,5 forskjellige ytelser, mens antallet for de eldre enslige er fire. Videre er det svært små forskjeller mellom andre grupper av befolkningen og mellom bydelene. Det gjennomsnittlige antallet ytelser forbrukt varierer fra 5,04 i indre vest til 5,68 i ytre vest.

Dette indikerer at behovene for, eller, mer korrekt, forbruket av, kommunale tjenester er livsfasebestemt snarere enn betinget av folks ressurser eller «forbrukskompetanse».

Nå kan slike manglende sammenhenger mellom folks økonomiske og sosiale ressurser på aggregatnivå skyldes at ulike forhold tenderer til å nøytralisere hverandre. Kontrollerer vi for slike muligheter, framkommer det faktisk et entydig og statistisk sikkert mønster:¹ Menn benytter flere ytelser enn

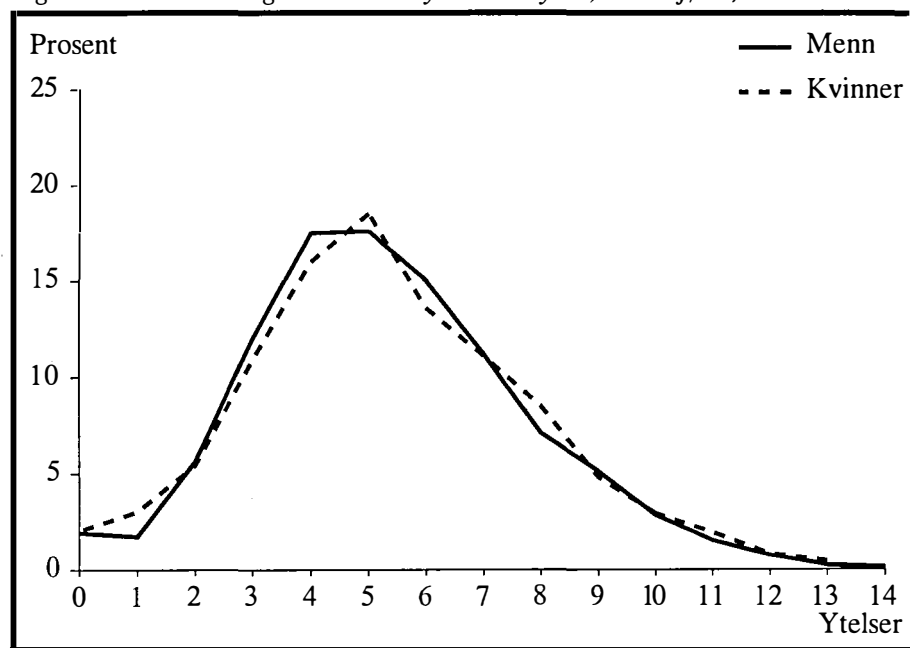
¹ Antall ytelser benyttet = -0,13 hopningstall + 0,11 (alder*enslig) -0,06 inntekt -0,07 kjønn -0,35 alder. Standardiserte b4eta-koeffisienter. Alle effekter er signifikante ved 1/1000 nivå, forklaringskraft 16,2 prosent.

kvinner, når vi tar hensyn til forskjeller mellom kjønnene i aldersstruktur, inntekt, sivilstand og levekårsproblemer. Yngre benytter, alt annet likt, flere ytelser enn eldre. Til gjengjeld benytter de gamle flere ytelser når de bor alene, færre når de bor sammen med andre (ektefelle). Vi finner altså et såkalt negativt samspill mellom alder og sivilstand. Sist, men ikke minst, høyinntektsgruppene benytter flere kommunale tjenester enn lavinntektsgruppene, og jo flere levekårsulemper et individ har, desto færre kommunale ytelser benytter vedkommende.

Både effekten av inntekt og av antallet levekårsulemper er i samsvar med antakelsen om at «middelklassen» er en storbruker av kommunale ytelser. Særlig det funnet at jo flere levekårsulemper en person har, desto lavere er forbruket av kommunale tjenester, gir belegg for antakelsen om at forbruket av tjenester er knyttet til forbruksevne – og at denne evnen synker med økende ressursfattigdom. Mens gruppen uten noen levekårsulemper i gjennomsnitt benytter seks ytelser, faller antallet brukte ytelser jevnt til (og under) fire for dem som har syv eller flere levekårsproblemer samtidig.

Antakelsen om at de offentlige (kommunale) velferdsytelsene i stor grad konsumeres av en ressursrik middelklasse, får altså et visst belegg på et slik aggregert nivå. På den annen side kan det reises en kritikk mot en slik måte å analysere forbruksnivået av kommunale ytelser på. For det første kan det settes et spørsmålstegn ved om «antallet benyttede ytelser» er et meningsfullt mål på forbruk av kommunale tjenester. Svært ressursvake grupper vil i mange

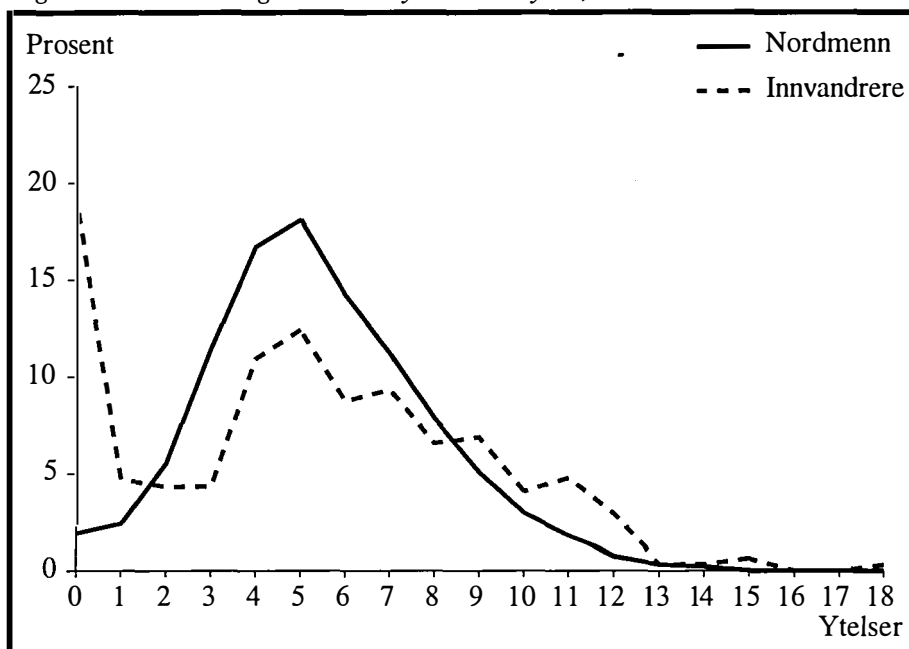
Figur 12.5a Fordelingen av antall ytelser beyttet, etter kjønn, alle nordmenn



tilfeller være avhengig av bare en enkelt kommunal ytelse, for eksempel pleiehjem, mens unge friske mennesker med et aktivt liv vil forbruke en lang rekke ytelser. For det annet, og viktigere, det er ikke irrelevant *hvilke* ytelser vi snakker om, og for en rekke ytelser er ikke konsumet et spørsmål om valg eller ikke. Vi vil argumentere for at teorier om fordelingsvirkninger av offentlige ytelser ikke gir særlig mening på et så allment og abstrakt nivå som de ofte framføres på, men snarere at de må spesifiseres til å gjelde – og dermed også bli testet for – konkrete ytelser.

Som en innledende manøver til de mer detaljerte analysene er det nyttig å dvele noe ved hvor prinsipielt forskjellig mange av de kommunale ytelsene er. Når vi snakker om kommunale (eller offentlige) ytelser, henspiller dette ikke på noen bestemt *type* goder, men i stedet på *måten de fordeles* og finansieres på. Alle goder kan derfor i prinsippet bli offentlige eller kommunale for den saks skyld. Når vi derimot ønsker å analysere fordelingsvirkningene av goder som er fordelt gjennom demokratiske beslutningssystemer, må vi knytte analysen konkret til ulike goders egenskaper utover selve allokeringsmåten. Hypoteser om fordelingsvirkninger gir strengt tatt bare mening for ytelser som a) ikke er rene kollektive goder, og hvor b) forbrukeren må yte et eget bevisst initiativ for å bli bruker og til sist c) at det er mulig å spesifisere en avstand mellom målet med ytelsen og resultat av forbruksmønsteret. Dette siste kravet går på at det, i hvert fall i prinsippet, må være mulig å angi kriterier for, og måle, graden av behovstilfredsstillelse hos (ulike) brukergrupper.

Figur 12.5b Fordelinge av antall ytelser benyttet, etter nordmenn/innvandrere



De forskjellige kommunale ytelsene atskiller seg sterkt fra hverandre langs disse forholdene. For tvungne ytelser som løses gjennom monopol, er analyser av hvem brukerne er, lite spennende; det er per definisjon (det vil si lov) alle individer i en bestemt spesifisert gruppe. Grunnskolen er et godt eksempel på en slik ytelse, renovasjon en annen.

For slike ytelser har det bare begrenset nytte å undersøke fordelingsvirkninger. Visse ytelser frambringes jo gjennom offentlige monopoler nettopp fordi vi ikke ønsker at de skal ha noen fordelingsvirkning: Alle skal gjennomgå grunnskole, alles søppel skal behandles på en skikkelig måte. Først når vi meningsfylt kan anta at forbrukeren har et valg mellom bruk eller ikke-bruk, gir det mening å lete etter sammenhenger mellom et individs ressurser og forbruket av den offentlige ytelsen.

Videre er det viktig å skille mellom ytelser som skal ivareta behov vi selv ikke kan kontrollere forekomsten av, og behov (etterspørsel) vi har herredømme over. Som eksempler på behov vi ikke kan kontrollere (men bare tilfredsstille i ulik grad), er at barn og skrantende eldre trenger tilsyn, at vi må bli kvitt vårt søppel eller at vi må nytte et eller annet transportmiddel for å komme på jobb. Valg av utdanning ut over grunnskolen, eller et besøk i svømmehallen eller i biblioteket, tilfredsstiller behov vi selv har herredømme over. Helse er i en mellomkategori: I hvilken grad er vår etterspørsel etter helsetjenester en avspeiling av problemer vi selv ikke har herredømme over, og i hvor stor grad varierer tilbøyeligheten til å søke mot helsevesenet ved samme objektive lidelse mellom personer og grupper?

Det er derfor to sentrale dimensjoner som er viktige i analyser og forklaringer på hvorfor en ytelse har bestemte sosiale fordelingsvirkninger: Den første er at en sosialt skjev bruk av ytelsen skyldes at behovet den tilfredsstiller er skjevt fordelt i den sosiale strukturen, den andre at ved samme behov, så er noen grupper flinkere enn andre til å tilegne seg ytelsen. Det er særlig til

Tabell 12.3 En typologi over kommunale ytelser

Institusjonel rammer	Behov	
	Tvungen	Kontrollert
	Tvang/ monopol	
	Grunnskole Renovasjon	Helse Videregående utdanning
	Barnetilsyn Hjemmehjelp	Bibliotek Idrettsplass Parker
	Frivillighet/ valg	

denne siste dimensjonen at teoriene om middelklassens «overforbruk» er utviklet. Tilsvarende har det vært mindre oppmerksomhet knyttet til den

motsatte, og kanskje «nøytraliserende», tendensen til at de udekkede sosiale behovene er større jo lenger «ned» vi kommer i den sosiale strukturen. Spørsmålet om fordelingsvirkninger må derfor konkretiseres og knyttes til hva slags prosesser som går forut for det endelige konsumet av den aktuelle kommunale ytelsen. Dette er også bakgrunnen for at så generelle teorier som dem vi «testet» over, ikke kan forsvares.

Spørsmålet om fordelingsvirkninger må i tillegg knyttes til hvor ofte ulike grupper benytter ytelsene. Men igjen må vi skille mellom brukshyppighet som er avledet av ytelsens funksjon, og det mønster som er langt mer bestemt av individets egne preferanser. Vi ser (i tabell 12.4) at fordelingen av brukshyppighet for noen ytelser opplagt avspeiler behovsstrukturen: Barnehage nyttes daglig i og med at det er en tjeneste for yrkesaktive, mens legevakt og sykehus benyttes sjelden. For ytelser hvor individet selv kontrollerer etterspørselen, finner vi en langt jevnere fordeling av bruken. Dette ser vi klart for ytelser som ungdomsklubb, leke- og idrettsplasser og bibliotek. Vi kunne kanskje forventet at kollektivtransport hadde hatt en større andel av daglige brukere, altså at arbeidsreisene dominerer, men dette er ikke tilfelle. Et tredje mønster finner vi for hjemmehjelp, hvor vi må anta at mønsteret følger av

Tabell 12.4 Prosent av brukerne etter brukshyppighet for noen kommunale ytelser; (Ofte: daglig eller ukentlig. Sjelden: månedlig eller mindre) samt korrelasjonen mellom brukerandeler (Rsq) og universandeler og forholdet mellom høyeste og laveste brukersannsynlighet

	Daglig	Ukentlig	Månedlig	Sjelden	Spredning	Rsq
Helsestasjon	1	2	24	73	1/7	0,83
Sykehus	4	3	6	87	1/3	0,94
Legevakt	3	1	4	91	1/4	0,77
Barnehage	93	5	2	1	-	-
Hjemmehjelp	13	46	29	12	1/19	0,33
Sosialkontor	2	4	24	70	1/16	0,71
Ungdomsklubb	5	42	34	19	-	-
Parker/lekeplass	13	34	26	27	1/3	0,89
Bibliotek	2	12	41	44	1/2	0,87
Bad/idrettsplass	4	37	26	33	1/4	0,83
Kollektivtransport	37	27	17	19	1/2	0,99

vurderinger fattet på tilbudssiden, hvor det kommunale apparatet selv rasjonerer ut tjenestene etter behovsvurderinger av klientene.

Som vi har nevnt flere ganger, er det en viktig konklusjon at antallet personer som benytter de forskjellige kommunale ytelsene, i svært mange tilfeller er så få at vi ikke fanger opp tilstrekkelig mange brukere i en utvalgsundersøkelse til å kunne utføre mer detaljerte analyser av for eksempel hva som påvirker brukernes grad av fornøydhet eller bruksfrekvenser.

Derimot kan vi få et godt bilde av hvor selektivt og/eller konsentrert forbruket av de ulike ytelsene er i ulike grupper av befolkningen. Dette har vi gjort ved å undersøke fordelingen av brukerne etter kjønn, utdanning, alder, familiefase og bydel, og deretter analysere forholdet mellom en gruppes tilstedeværelse som bruker og den samme gruppens andel av befolkningen. Dermed kan vi beregne *brukersannsynligheter* og identifisere hvilke kjennetegn ved et gitt individ som trekker i retning av høy (eller lav) sannsynlighet for å være blant brukerne av den aktuelle ytelsen.

To svært grove indikatorer på hvorvidt en ytelse konsumeres jevnt i hele befolkningen, eller om den er konsentrert til bestemte grupper, er også presentert i tabell 12.4. Den første er den statistiske samvariasjonen mellom en gruppes andel blant brukerne og deres andel av befolkningen. Om alle grupper er til stede blant brukerne i samme andel som i befolkningen, vil befolkningens gruppesammensetning «forklare» brukernes sammensetning ($R^2=1,0$). Jo større avvik det er mellom brukernes sammensetning i forhold til befolkningens, jo lavere vil det statistiske samsvaret være. Vi kan altså umiddelbart se at hjemmehjelp er en ytelse som konsentreres til et lite segment i befolkningen, mens for eksempel bibliotek nyttes av alle grupper. Tabell 12.4 angir også forholdet mellom høyeste og laveste brukersannsynlighet for de enkelte ytelsene. Jo større forskjell det er i brukersannsynlighet, jo mer selektivt er forbruket av ytelsen.

I de neste avsnittene skal vi analysere hvem brukerne av de ulike ytelsene er. Som antydning over, skal vi besvare dette spørsmålet fra to innfallsvinkler: Den første er å undersøke de økonomiske og sosiale kjennetegnene til de faktiske brukerne – hvem er det som bruker ytelsen? Den faktiske sammensetningen av brukergruppene er imidlertid betinget av to forhold, nemlig den gruppespesifikke brukertilbøyeligheten og gruppens andel av befolkningen. Den andre innfallsvinkelen er å undersøke hvilke grupper som er (sterkt) under- og overrepresentert.

Helsetjenester

I vårt materiale er det to kilder til data om befolkningens bruk av helsetjenester. Den første er spørsmålene om folks kontakter med ulike helsetjenester, slik vi redegjorde for i kapittel 7. For disse ytelsene kan vi imidlertid ikke skille

mellom kommunale og private tilbud. Til gjengjeld kan vi undersøke forholdet mellom (egenrapportert) helsetilstand og kontakthypighet.

Vi finner en statistisk sikker, men forholdsvis løs, sammenheng mellom bruken av helsetjenester og helseplager ($\gamma = 0,46$). Dette understøtter vår tidligere antakelse om at tilbudet av helsetjenester har en etterspørselsside hvor behovene i stor grad defineres av individenes egne vurderinger.

Det er en klar tendens til et større forbruk av helsetjenester blant friske kvinner enn blant friske menn, hvilket forklarer at det er en sterkere sammenheng mellom helsetilstand og bruk av helsetjenester for menn enn for kvinner ($\gamma = 0,49$ mot $0,41$). Det er videre en entydig effekt av sosial bakgrunn på bruken av helsetjenester og en betydelig variasjon etter bydel. Oppfatningen av at det er middelklassen som er storforbruker av helsetjenester, får svak støtte. Det er en helt klar tendens til at bruken er størst blant eldre med lav utdanning og lav inntekt (se figurene 12.6a og b). Størst andel av befolkningen blant storbrukerne av helsetjenester finner vi i indre by øst, mens den er lavest i ytre vest. Derimot ser vi at befolkningen på ytre vest har den største andelen med lite kontakt. En fortolkning av dette kan være at (plage-) terskelen for å søke profesjonell hjelp er lavere innen de mer ressursrike delene av befolkningen. Denne antakelsen understøttes ytterligere av at det er en langt sterkere samvariasjon mellom helsetilstand og bruk av helsetjenester i lavere sosiale lag enn i høye, i og med betydelig variasjon mellom bydelene – fra $0,53$ i indre øst til $0,30$ i ytre vest, og mellom $0,46$ blant nordmenn og $0,59$ blant innvandrere.

Tabell 12.5 Antall kontakter med helsetjenester siste fire uker, etter egen vurdering av helsetilstand

	Antall kontakter		
	Ingen	1 – 2	Flere enn 3
Menn			
Friske	78,6	14,7	6,7
Noe svekket	63,7	20,2	16,1
Mye svekket	40,1	22,6	37,2
Kvinner			
Friske	72,4	17,0	10,6
Noe svekket	59,4	17,1	23,5
Mye svekket	39,4	21,3	37,0

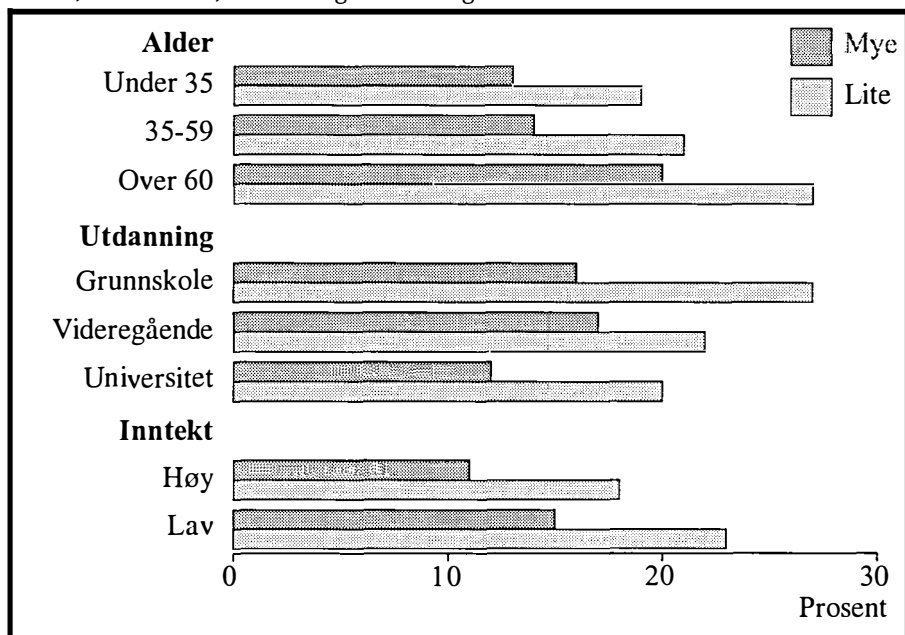
Vi kan som nevnt ikke skille mellom hvorvidt folk har kontaktet kommunale eller private tilbydere av helsetjenester i den analysen som er presentert så langt. For de neste ytelsene vi skal se på, er det eksplisitt nevnt for de spurte at det dreier seg om kommunale ytelser. I tur og orden skal vi nå se på befolkningens bruk av legevakts, sykehus og helsestasjon.

Legevakten er den enkeltytelse (bortsett fra de rene kollektive godene som fritid/infrastruktur) som flest oppgir å ha hatt kontakt med. Hele 24 prosent av befolkningen har vært i kontakt med legevakten foregående år. Til gjengjeld er dette en lite hyppig kontakt: for tre av fire er det sjeldnere enn en gang i måneden. Vi så også tidligere (tabell 12.2) at av de ulike helsetjenestene, er legevakten den som færrest er fornøyd med.

Legevakten er først og fremst barnefamilienes tjeneste. Over 40 prosent av dem som oppgir å ha benyttet legevakten, er familier med barn. Deretter kommer enslige under 44 år. De utgjør vel en firedel av brukerne.

Dette mønsteret antyder at det er demografi og livsfase som i størst grad bestemmer hvem som benytter legevakten. Det er dobbelt så stor sannsynlighet for å treffe en ung voksen med et barn under seks år, som noen annen. Hvorvidt det innenfor gruppen av småbarnsforeldre er en tendens til at det er de mest ressursrike som har den største tilbøyeligheten til å benytte legevakten, har vi et for lite tallgrunnlag til å uttale oss om, men effekten av inntekt er entydig, slik at lavere inntektsgrupper er sterkere (over-)representert enn

Figur 12.6a Prosent av befolkningen med lite og mye kontakt med helsetjenester, etter alder, inntekt og utdanning



høyinntektsgrupper. Dette kan forklare den forholdsvis betydelige geografiske variasjonen. Underrepresentasjonen av høyinntektsgruppene kan skyldes at de i noe større grad benytter private alternativer til den kommunale legevakten.

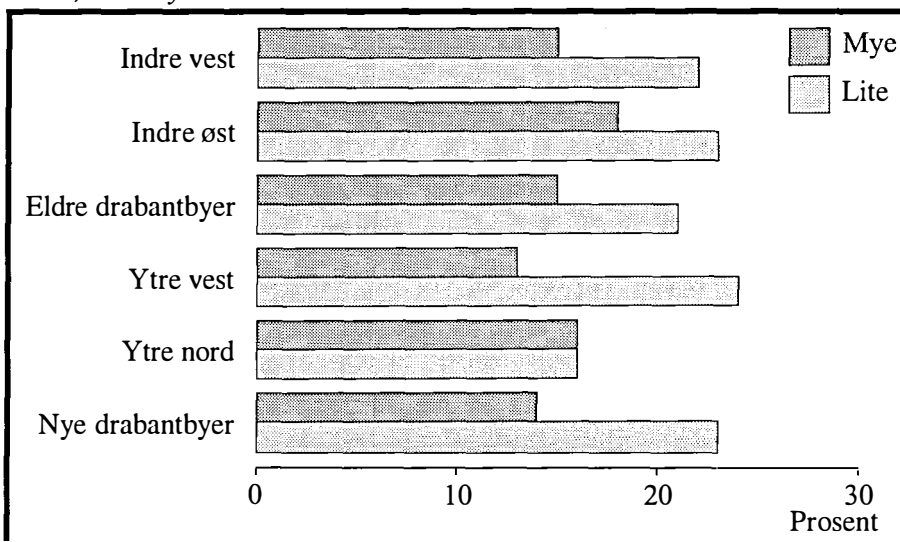
Sykehus er en ytelse som benyttes sjelden og som konsumeres meget jevnt gjennom hele befolkningen. Igjen finner vi at den største gruppen blant brukerne er foreldre med barn under seks år. De utgjør 28 prosent av brukerne, mens par uten barn er nest størst, 22 prosent.

Vi finner ingen tendens til at dette er en ytelse som overforbrukes av ressursrike grupper. Igjen er det småbarnsfamiliene og de bosatte i indre øst som er sterkest overrepresentert. På den annen side kan vi legge merke til at

Tabell 12.6 Grupper som er relativt sett sterkest og svakest representert blant brukerne av legevakten. Gruppens andel av brukerne i prosent av gruppens andel i befolkningen

Par med barn under 6 år	193
Enslig under 35 år	130
Bosatt i ytre nord	121
Inntekt under 180 000	112
Gift/samboer	112
Bosatt i indre vest	68
Eldre enslig	51
Over 60 år	46

Figur 12.6b Prosent av befolkningen med lite og mye kontakt med helsetjenester, etter bydel



folk bosatt på ytre vest faktisk er godt representert blant sykehusbrukerne, uten at vi har tilstrekkelig datamateriale til å avgjøre hvorvidt dette skyldes at det er relativt mange småbarnsforeldre i denne delen av byen, eller om det skyldes en større «forbrukskompetanse» hos mer ressursrike grupper.

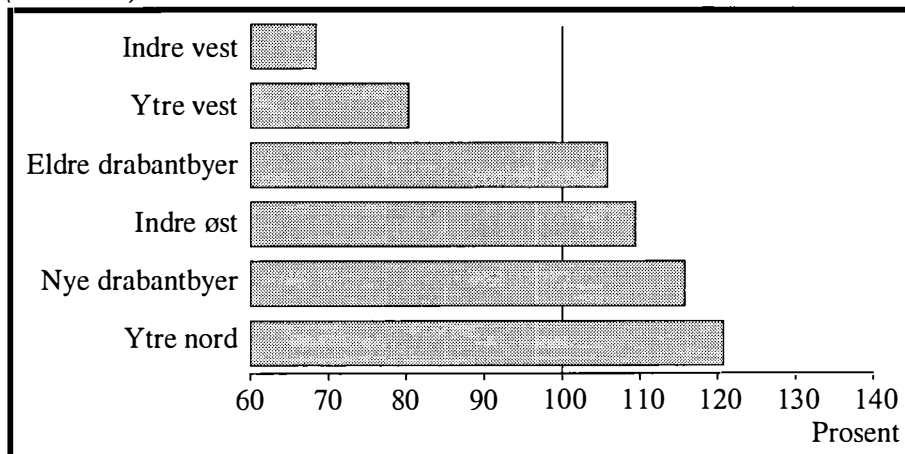
Sammenfatter vi disse analysene av helsetjenestene, er det et gjennomgående funn at det er de demografiske og livsfasebetingede kjennetegnene ved individene som i sterkast grad fører til overrepresentasjon blant brukerne. Sosiale bakgrunnsvariabler (inkludert kjønn) og/eller bosted synes å ha en svakere effekt. Til gjengjeld kan vi neppe benytte disse funnene til helt å avvise at det kan være et innslag av «forbrukskompetanse» i hvem som bruker ytelsene. Det kan godt være slik at livsfase fungerer som en «grovsorterer» av befolkningen, men at det innen hver enkelt gruppe er slik at sosiale bakgrunnsvariabler har betydelig effekt på hvem som til slutt bruker ytelsene. Det er altså høyst sannynlig langt mer fruktbart å tenke på forbruket av offentlige ytelser som et resultat av at individer passerer ulike tenkte filtre: I tilfellet med helsetjenester består det første filteret i en livsfasebetinget utskilling og det neste filteret av individers ressurser, som bestemmer i hvor sterk grad forekomsten av behov utløser en faktisk bruk av en ytelse.

Hjemmehjelp og hjemmesykepleie

Dette er rimeligvis en av de mest selektive kommunale ytelsene, som tildeles etter forholdvis streng behovsprøving. Syv av ti mottakere er kvinner over 60 år, og det er særlig ensligstatus som øker sannsynligheten for å bli bruker:

Men vi kan også se hvordan dette er en ytelse som klart tilgodeser de mest ressurssvake gruppene i befolkningen. Med andre ord, dette synes å være en ytelse med markerte fordelingsvirkninger til fordel for de svakest stilte.

Figur 12.7 Sannsynligheten for å være bruker av legevakten, etter bydel (Alle=100)



Sosialkontor

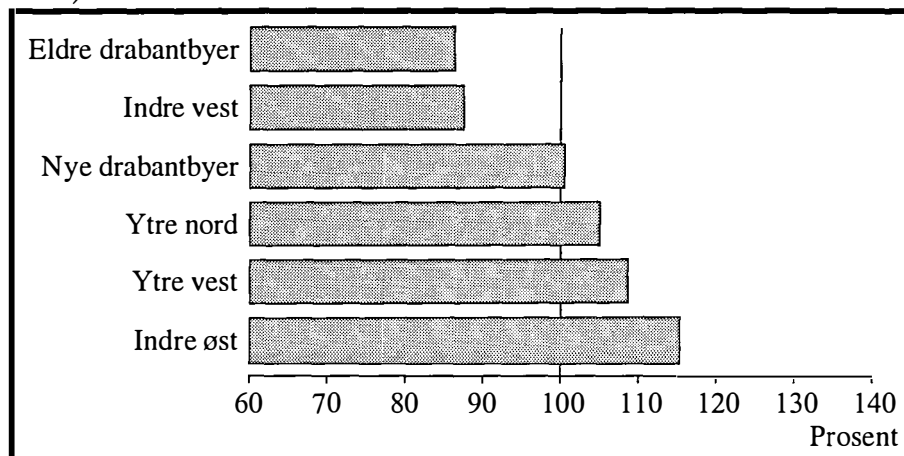
Også bruken av sosialkontorets tjenester er klart forankret i den mest svakstilte delen av befolkningen. Den gruppen vi med størst sannsynlighet finner som bruker av sosialkontor, er en enslig forsørger med lav inntekt bosatt i indre øst.

En enslig forsørger har en fire ganger så høy sannsynlighet for å benytte sosialkontoret som en gjennomsnittsinnygger, og 16 ganger så høy sannsynlighet som en person som tjener over 250 000 kroner. Den sterke effekten av både inntekt, ensligstatus og utdanning på sannsynligheten for å benytte sosi-

Tabell 12.7 Grupper som er relativt sett sterkest og svakest representert blant brukerne av sykehus. Gruppens andel av brukerne i prosent av gruppens andel i befolkningen

Par med barn under 6 år	170
Bosatt i indre øst	115
Inntekt under 180 000	115
Bosatt i ytre vest	109
Enslig forsørger	107
Kvinner	105
Bosatt i indre vest	88
Bosatt i eldre drabantbyer	86
Kun grunnskoleutdanning	86
Par uten barn	80
Enslig under 44 år	76

Figur 12.8 Sannsynligheter for å være bruker av sykehus, etter bydel (Alle = 100)



alkontoret, fører til at bruken av sosialkontor er den ytelsen hvor vi finner den største variasjonen i brukerssannsynligheter mellom bydelene.

Noe overraskende er det kanskje at folk bosatt i de nye drabantbyene faktisk er mindre representert blant brukerne av sosialkontor enn befolkningsandelene skulle tilsi.

Barnehager

Mens bruken av hjemmehjelp og sosialkontor altså har en klar sosial profil til fordel for ressursvake grupper, er bruken av barnehage et eksempel på en ytelse som har en klar, men «dobbel» profil: det er de enslige forsørgerne i de nye drabantbyene, *sammen med* ressursrike grupper med høy utdanning og inntekt, som utgjør brukerne. Ytre vest er den bydelen som, etter nye drabantbyer, huser de foreldrene som i størst grad benytter kommunal barnehage, til tross for et dårlig tilbud i disse bydelene.

Enslige forsørgere er en kraftig overrepresentert gruppe, noe som antyder at kommunens opptakskriterier på dette området faktisk fungerer effektivt som det filteret de er tenkt å være.

Denne typen blandet sosial profil illustrerer godt hva som fort kan oppstå ved et desentralisert tilbud. Nettopp fordi tilbudet av barnehageplasser varierer så sterkt mellom bydelene, stilles det ulike krav til «forbrukskompetanse» hos befolkningen i de ulike delene av byen. Dersom kommunen prioriterer utbygging av en ytelse i bydeler hvor befolkningens evne til å til-

Tabell 12.8 Grupper som er relativt sett sterkest og svakest representert blant brukerne av hjemmehjelp og -sykepleie. Gruppens andel av brukerne i prosent av gruppens andel i befolkningen

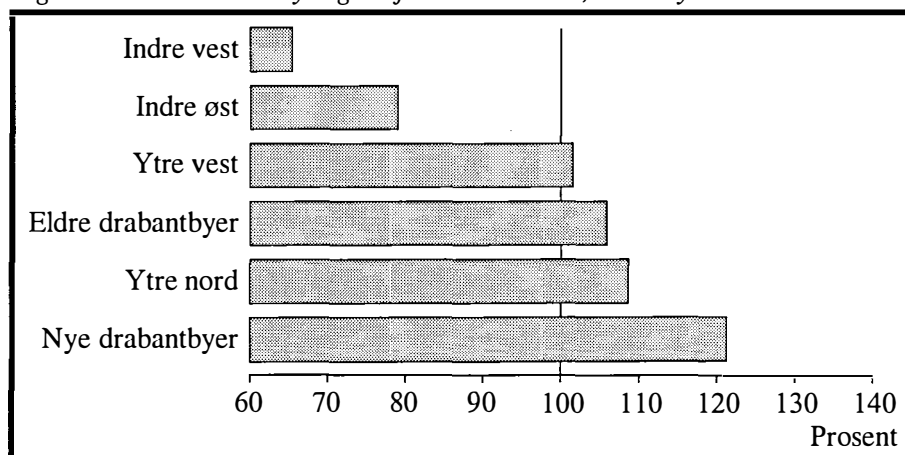
Enslig over 45 år	368
Over 60 år	326
Bor alene	210
Kun grunnskoleutdanning	210
Bosatt i indre øst	171
Inntekt under 100 000	159
Kvinner	123
Bosatt i ytre vest	59
Inntekt over 250 000	45
Par med barn under 6 år	40
Enslig under 44 år	19

egne seg godet på alternative måter antas å være lav, vil ressursrike grupper i andre deler av byen indirekte stimuleres til nettopp å utnytte sine ressurser til å skaffe seg godet gjennom ikke-offentlige ordninger. I den grad de lykkes, slik de opplagt gjør i tilfellet med barnehager, vil den paradoksale og ikke-intenderte situasjonen oppstå, at nettopp fordi det kommunale tilbudet utbygges for å nå en bestemt sosial fordelingsvirkning, så nøytraliseres denne ved de incentivstrukturene som den kommunale fordelingspolitikken samtidig skaper for de ressursrikes handlinger.

Tabell 12.9 Grupper som er relativt sett sterkest og svakest representert blant brukerne av sosialkontor. Gruppens andel av brukerne i prosent av gruppens andel i befolkningen

Enslig forsørger	376
Inntekt under 100 000	220
Bosatt i indre øst	199
Kun grunnskoleutdanning	176
Ingen inntekt	134
Enslig under 44 år	134
Kvinner	117
Menn	77
Universitetsutdannet	60
Bosatt i ytre vest	43
Inntekt 180 000–250 000	32
Inntekt over 250 000	23

Figur 12.9 Brukersannsynlighet for sosialkontor, etter bydel



Idrettsanlegg og parker

Idrettsanlegg og parker er to kommunale ytelser som dekker et likeartet behov for fritidsaktivitet. I det ene tilfellet, for idrettsanleggene, er forbruket prissatt og rasjonert, mens det andre, parkene, er et klassisk kollektivt gode.

Forbruket av idrettsanlegg er helt markert knyttet til livsfase: Det er de unge som i størst grad nytter tilbudene, deretter kommer foreldre med barn.

Det er riktignok en tendens til at de universitetsutdannede er svakt overrepresentert blant brukerne, men neppe mer enn hva som følger av aldersprofilen til brukerne. Snarere er det en viktig konklusjon at bruken av idrettsanlegg er noe ujevnt fordelt etter alder, men svært jevnt fordelt etter folks sosioøkonomiske status.

Samme konklusjon kommer vi til ved å betrakte hvem som benytter byens parker og lekeplasser. Det er livsfase som betyr mest: Unge med barn benytter parkene mest, samtidig som vi også her finner tendensen til at de høyutdannede har en mer aktiv fritid enn andre. I tillegg kommer en markert sentrumseffekt: Beboerne i indre øst og i indre vest benytter byens parker i størst grad, mens de bosatte i de nye drabantbyene er noe underrepresentert.

Til tross for at de to kommunale ytelsene er prinsipielt vesensforskjellige, ved at forbruket av den ene er prissatt, mens for den andre er det gratis, kan vi ikke finne noen tendens til at prissettingen har en ekskluderende effekt som

Tabell 12.10 Grupper som er relativt sett sterkest representert blant brukerne av barnehage. Gruppens andel av brukerne i prosent av gruppens andel i befolkningen

Par med barn under 6 år	436
Enslig forsørger	280
Bosatt i ny drabantby	145
Mellom 35–59 år	133
Inntekt mellom 180 000-250 000	126
Inntekt mellom 100 000-180 000	124
Alder under 35 år	121
Inntekt over 250 000	117
Universitetsutdannet	116
Bosatt på ytre vest	103
Bosatt i indre øst	93
Inntekt under 100 000	63
Kun grunnskoleutdanning	57

påvirket den sosiale profilen til brukerne. Snarere er de begge to eksempler på kommunale ytelser som forbrukes relativt jevnt i alle befolkningens lag.

Bibliotek

Det kommunale tilbudet av (gratis) bibliotek tjenester nevnes ofte som et eksempel på en tjeneste som i så stor grad kommer de ressursrike befolkningsgruppene til gode, at den kan reduseres eller i større grad prissettes. «De som ikke har råd til bøker, leser ikke likevel.»

Et slikt synpunkt får ingen støtte i analysen av hvem som benytter bibliotekene. Bibliotekstjenestene er faktisk (etter kollektivtransport) den ytelsen hvis brukere i størst grad er et speilbilde av befolkningen som helhet. Det eneste «avviket» vi kan registrere er at yngre (ungdom) i noe større grad enn andre benytter bibliotekene, hvilket også forklarer hvorfor biblioteksbrukerne faktisk er en lavinntektsgruppe. Vi finner likevel en klar effekt av utdanning: Jo mer utdanning, desto større er sannsynligheten for at personen er en biblioteksbruker. Likevel er forskjellene i sannsynligheter så små, at dette ikke kan fortolkes som at de ressursrike er storforbrukere.

Kollektivtransport

Den siste ytelsen vi skal analysere brukersammensetningen av, er kollektivtransport. Som tidligere nevnt er dette en ytelse 80 prosent av befolkningen

Tabell 12.11a Grupper som er relativt sett sterkest og svakest representert blant brukerne av idrettsanlegg. Gruppens andel av brukerne i prosent av gruppens andel i befolkningen

Enslig under 44 år	139
Ingen inntekt	138
Under 35 år	137
Par med barn under 6 år	127
Par med barn under 15 år	126
Universitetsutdannet	112
Menn	110
Kvinner	92
Bor alene	80
Kun grunnskoleutdanning	72
Over 60 år	60

benytter, om enn i svært varierende grad. Dette er også en ytelse hvor vel halvparten av brukerne oppgir at de er svært fornøyde med tjenesten.

Med den utbredte bruken av kollektivtransport vil vi rimeligvis finne at brukernes sammensetning er svært nær befolkningens sammensetning som helhet. På samme måte som for parker og lekeplasser, finner vi igjen en sentrumseffekt. Om noen gruppe skiller seg ut, så er det tendensen til at foreldre og forsørgere til små barn er svakt underrepresentert, hvilket antakelig må forklares med at dette er grupper som benytter bil for å frakte ungene til barnetilsynet, og som derfor også benytter bilen videre til arbeid.

Oppsummering

Det er en viktig konklusjon fra denne studien at representative utvalg av befolkningen ikke er en god nok metode til å framskaffe data om brukerne av de fleste kommunale tjenestene. Bare for de ytelsene som har en klar karakter av å være infrastrukturtjenester, får vi et tilstrekkelig antall personer med i undersøkelsen. Samtidig er forbruksmønsteret til slike ytelser ikke så interessant, nettopp fordi praktisk talt alle benytter ytelsene.

En mer tilfredsstillende analyse av ytelsenes fordelingsprofiler, ville, i tillegg til data om flere brukere, også måtte ha data om personer med likeartede behov som brukerne, men som av en eller annen grunn ikke benytter det kom-

Tabell 12.11b Grupper som er relativt sett sterkest og svakest representert blant brukerne av parker. Gruppens andel av brukerne i prosent av gruppens andel i befolkningen

Par med barn under 6 år	148
Bosatt i indre vest	139
Under 35 år	123
Bosatt i indre øst	122
Enslig forsørger	117
Universitetsutdannet	116
Inntekt over 250 000	113
Menn	104
Kvinner	96
Bosatt i ny drabantby	75
Kun grunnskoleutdanning	69
Enslig over 45 år	66

munale tilbudet. I hvilken grad de mer ressursrike befolkningsgruppene i Oslo løser sine behov ved å skaffe seg likeverdige eller bedre løsninger innen andre, ikke-offentlige velferdsarenaer enn den kommunale, har vi ikke kunnet kartlegge. En grundigere analyse av de kommunale ytelsenes fordelingsvirkninger ville imidlertid måtte ta hensyn til dette.

12.4 Prioriteringer, prissetting og privatisering

Til slutt i dette kapitlet skal vi vende tilbake til utgangspunktet, nemlig befolkningens holdninger til den kommunale produksjon av goder. I hvilken grad er det spekteret av ytelser som kommunen tilbyr i samsvar med befolkningens ønsker, og i hvilken grad er Oslos innbyggere villige til å betale mer i skatt for å finansiere et større tilbud av bestemte goder? Og hvor utbredt er oppfatningen om at en større bruk av privatisering eller økte egenandeler på ytelsene er en alternativ strategi?

Tabell 12.12 Grupper som er relativt sett sterkest og svakest representert blant brukerne av biblioteker. Gruppens andel av brukerne i prosent av gruppens andel i befolkningen

Ingen inntekt	128
Enslig forsørger	125
Universitetsutdannet	124
Par med barn under 15 år	125
Yngre enn 35 år	118
Inntekt under 100 000	117
Bosatt på ytre vest	113
Bosatt i indre øst	100
Kvinner	105
Menn	93
Inntekt over 250 000	93
Videregående utdanning	88
Kun grunnskoleutdanning	73
Enslig over 60 år	60

Tabell 12.13 Grupper som er relativt sett sterkest og svakest representert blant brukerne av kollektivtransport. Gruppens andel av brukerne i prosent av gruppens andel i befolkningen

Ingen inntekt	115
Bosatt i indre vest	113
Bosatt i indre øst	112
Inntekt under 100 000	109
Enslig over 45 år	109
Kun grunnskoleutdanning	104
Bor i nye drabantbyer	96
Inntekt 100 000–180 000	95
Bosatt i ytre nord	95
Par med barn under 6 år	90
Bosatt i eldre drabantby	89
Enslig forsørger	81

Tabell 12.14 Prosent som mener at kommunen bør satse sterkere på ulike ytelser avhengig av om det fører til skatteøkning eller ikke

Område	Uten skatt	Med skatt	Differanse
Nye jobber	83,6	63,3	20,3
Eldreomsorg	83,3	68,5	14,8
Skolevesen	75,8	59,5	16,3
Arbeidsledige	74,9	58,0	16,9
Fritid, unge	71,8	54,8	17,0
Miljøvern	71,4	58,8	12,6
Helsevesen	69,9	62,7	7,2
Barnehager	62,9	49,2	13,7
Innvandrere	36,0	31,2	4,8
Kulturtiltak	33,1	29,3	3,8
Veiutbygging	25,9	16,4	9,5
Boligbygging	18,6	15,2	3,4

Stilt overfor en oppgitt liste over ulike kommunale tiltak, ble de spurte bedt om å angi hvorvidt de mener kommunen bør satse sterkere, svakere eller like mye som i dag på de forskjellige ytelsene. For å «dempe ned» tendensen til at folk mener det bør satses mer på alle gode formål når de intervjues i slike undersøkelser, ble de bedt om å svare på hvorvidt de også er villig til å betale 1000 kroner mer i skatt for å få realisert sine prioriteringer.

Tabell 12.14 viser for det første at når vi minner folk på at ytelser må betales, synker andelen som mener kommunen bør satse sterkere på de ulike ytelsene. Mest markert er dette for de mest populære ytelsene. (På den annen side endres rangeringen av ytelsene svært lite). Befolkningens prioriteringer

Tabell 12.15 Prosent som ønsker å privatisere de kommunale tjenestene, samt prosent som mener det kan være rimelig å betale mer for de kommunale ytelsene

Tjeneste	Privatisere	Økt betaling
Søppeltømming	21,5	5,3
Renhold, parker, gater	15,8	3,7
Barnehager	14,9	4,9
Sykehus	13,3	5,5
Idrettsanlegg	13,2	7,5
Ungdomsklubb	12,5	5,5
Legevakt	12,1	5,5
Kollektivtransport	11,3	4,1
Aldershjem	11,3	3,2
Hjemehjelp	11,0	3,7
Skolefritidsordning	9,1	4,3
Helsestasjoner	8,7	3,5
Videregående skole	8,0	3,0
Barneskole	6,0	2,3
Ungdomsskole	6,0	2,1
Bibliotek	5,6	6,2
Svangerskapskontroll	5,3	2,5
Sosialkontor/støttekontakt	3,8	1,9
Vannforsyning	3,8	2,3

er helt klare: Det store flertallet mener at eldreomsorg, helse, jobbskaping og skole bør prioriteres sterkere, mens tiltak for innvandrere, vei- og boligbygging bare støttes av en drøy firedel hver av befolkningen. Dette mønsteret viser i realiteten at folk i Oslo har de samme prioriteringene som resten av Norges befolkning (Lødemel 1993): En stor og solid støtte for en sterkere offentlig prioritering av velferdsstatens kjerneytelser.

Andelen som ønsker å privatisere de ulike kommunale ytelsene er overraskende lav, sett i forhold til den store oppslutningen «privatiseringspartiene» Høyre og Fremskrittspartiet har i hovedstaden.

kanskje bortsett fra for renovasjon, er det svært få som er tilhengere av privatisering av de kommunale tilbudene. Og ideen om at vi som forbrukere kan betale større egenandeler, har praktisk talt ingen oppslutning overhodet. En nærmere analyse viser at det praktisk talt bare er blant Høyres og Fremskrittspartiets velgere det finnes privatiseringstilhengere. Men selv i disse partiene er det et flertall som ikke synes privatisering er en god strategi: En privatisering av helsetjenester støttes av henholdsvis 25 og 32 prosent av velgerne til Høyre og Fremskrittspartiet, mens de tilsvarende andelene som mener helsekontroller kan privatiseres, er 14 og 22 prosent. For de andre ytelsene er også andelen av disse partienes velgere som går inn for privatisering, helt minimale.

Kapittel 13

Avslutning: treffer kommunen?

13.1 Innledning

De foregående kapitlenes gjennomgang av levekårene i Oslo har vist at det er store og systematiske forskjeller i levekårsressurser mellom innbyggerne. Den sosiale ulikheten har en markert geografi. På den ene siden kan vi observere store bydelsforskjeller. På den annen side er det, med våre data, ikke mulig å si om forskjellene er blitt større eller mindre i de senere årene. Oppfattheten av ulikhetene har imidlertid økt. Det er en erklært målsetting fra Oslo kommunes politiske ledelse å utarbeide en mer aktiv politikk for utjevning av levekår. Også på nasjonalt plan er forholdene i Oslos indre bykjerne satt på dagsordenen.

I dette avslutningskapitlet skal vi analysere politikkenes muligheter fra tre ulike innfallsvinkler. Først skal vi argumentere for at det på den ene siden må skilles mellom de sosiale og økonomiske ulikhetene mellom bydelene som er uproblematisk i et levekårsperspektiv, og på den andre siden, de forskjellene som avspeiler uholdbare sosiale forhold, og som derfor bør søkes redusert.

Den andre innfallsvinkelen er noe mer «sosialteknokratisk»: Hvordan kan befolknings- og levekårsdata utnyttes til å gi gode anvisninger på hvordan ressurser bør fordeles geografisk, slik at de forskjellige lokale bydelsadministrasjoner settes i stand til å gi sine innbyggere et likeverdig tilbud av kommunale ytelser i forhold til de lokale behovene? Og hvor går grensene mellom politikk og vitenskap, mellom sak og vurdering, i denne prosessen?

Den siste innfallsvinkelen er av mer prinsipiell karakter: Er en kommunal utjevningsspolitikk overhodet mulig? Skapes ikke levekårsforskjeller av forhold og prosesser en kommune i liten grad har virkemidler til å påvirke? Eller sagt på en annen måte: Hvilke forutsetninger må oppfylles for at politiske vedtak skal ha de ønskede effektene på befolkningens levekår?

13.2 Bydelsforskjeller - hva så?

Oslos tidligere ordfører Peter N. Myhre har hevdet at de sosiale forskjellene i levekår, blant annet i fysisk miljø og boligstandard, ikke bør gi grunn til politisk bekymring (*Aftenposten* 25.10.93). Snarere, argumenterer han, er slik variasjon ønskelig fordi det representerer en mulighet for individer til, blant annet, å velge ønsket nivå på boligutgifter og -standard. Om vi allmenngjør dette synspunktet, kan vi hevde at sosiale, økonomiske, etniske og miljømessige forskjeller mellom bydelene gir den enkelte økte muligheter til selv å kunne velge sine omgivelser. Ulikheter gir derfor valgmuligheter for den som har ressurser til å velge, samtidig som slike valgmuligheter til en viss grad kan kompensere for manglende individuelle ressurser, og på den måten gi et positivt bidrag til samlet velferd. For eksempel kan vi ikke se bort fra at individer kan vurdere det som bedre å bo dårlig, men til gjengjeld selv kunne klare å betale (en lav) husleie av egne midler, framfor å bo bedre, men være avhengig av offentlig støtte. En offentlig politikk for utjevning av forskjellene vil derfor, ifølge en slik argumentasjon, innsnevre folks frihet, fordi valgalternativene blir borte.

Opp mot en slik tradisjonell liberalistisk fortolkning av sosial ulikhet kan vi sette den nordiske, fellespolitiske oppfatningen. Innen denne (mer eller mindre sosialdemokratiske) tradisjonen oppfattes en aktiv politikk for utjevning av levekår mellom de forskjellige befolkninggruppene, mellom strøk i landet og innen våre store byer, som nødvendig for å gjøre samfunnet bedre. Alle lag av befolkningen blir gjennom velferdsstatens omfattende inngripen i og regulering av markedskreftenes frie spill, tilført ressurser som muliggjør at alle samfunnsmedlemmene kan få velge et livsløp i samsvar med individuelle ønsker, og ikke et som begrenses av den sosiale klasse eller den bydel en tilfeldigvis måtte være født inn i.

Forskning og levekårsanalyser kan selvsagt ikke benyttes til å avklare hvorvidt det er økonomisk og sosial likhet eller ulikhet som fører til frihet. Dette er ideologiske spørsmål som bare kan besvares ved å legge normative verdier til grunn. Derimot kan forskningen avdekke hvilke sosiale og økonomiske forskjeller som faktisk eksisterer mellom individer, og vi kan forsøke og finne de prosessene som ligger bak de ulikhetene som kan observeres. For forskningen er det også en viktig oppgave å utfordre etablerte politiske fortolkninger: Det er ikke nødvendigvis slik at alle sosioøkonomiske forskjeller mellom bydelene kan eller bør utjevnes ved politiske tiltak, eller at enhver forskjell kan oppfattes som en valgmulighet. Og det er ikke alltid slik at forsøk på å utjevne levekår mellom bydeler nødvendigvis øker likheten mellom byens innbyggere, eller at utjevning reduserer den enkeltes valgfrihet. Kort sagt: Forskningens oppgave er også å benytte den kunnskapen som etableres

til å problematisere forenklede oppfatninger, og på denne måten gi beslutningstakerne et bedre grunnlag for å utforme en mer effektiv politikk. Det første utgangspunktet for en slik prosess må derfor bli en «utsortering» av hvilke bydelsforskjeller som er eller bør være problematiske, og hvilke som ikke er det.

I de foregående kapitlene har vi funnet til dels betydelige forskjeller mellom Oslos bydeler. Disse kan grupperes langs fem dimensjoner:

For det første forskjeller i bydelenes *befolkningssammensetning*. Både i aldersstruktur, og særlig i andelen av innbyggere i bestemte livsfaser og husholdningstyper, er det betydelige ulikheter. Størst demografisk forskjell er det likevel i andelen fjernkulturelle innbyggere i bydelene.

For det annet er det store forskjeller i bydelsbefolkningenes *primære levekårs- og ressursvariabler*. Her tenker vi på de forholdene som avgjør vår evne til å klare oss godt i det økonomiske og i det sosiale systemet, altså utdanning, inntekt og sosiale nettverk.

For det tredje finner vi betydelige ulikheter i det vi kan kalle *avledede levekårsvariabler*. Hvordan vi klarer oss i det utdanningssystemet, arbeidsmarkedet og i familieinstitusjonen er sterkt bestemmende på en lang rekke andre vesentlige levekårsfaktorer: Dette gjelder helse, sosial aktivitet, sosial kontakt og graden av politisk avmektighet.

En fjerde dimensjon er forskjeller i *strøks- og miljøforhold*.

Det er meget store geografiske ulikheter i befolkningens utsatthet for miljøplager, i boligstandard og, ikke minst, i graden av frykt for å rammes av kriminelle handlinger.

Til sist, tendensen til at individer som mangler ressurser på ett levekårsområde også gjør det på andre områder, (hopning), har en klar geografisk dimensjon. Jo lenger inn mot indre øst vi kommer, jo større andel av befolkningen har flere levekårsproblemer samtidig. Som vi har vært inne på flere ganger, vil ikke en representativ utvalgsundersøkelse fange opp de mest sosialt marginale gruppene, men vi vet fra andre kilder at disse er overrepresentert i indre øst. Bedre data om slike grupper ville derfor ytterligere framhevet nettopp denne dimensjonen i Oslos sosiale geografi.

Forskjellene som vi har sammenfattet i disse fem punktene, må oppfattes som *ikke-intenderte utfall*: Ingen har «villet» det slik. Tvert imot er det en lang rekke, ofte uoversiktelige og komplekse prosesser som skaper og vedlikeholder forskjellene. Noen av disse prosessene kan styres og kontrolleres med virkemidler kommunen har til rådighet. Andre prosesser kan eller bør bare i liten grad påvirkes av politikerne. Og hvordan en levekårsforskjell på ett område skal vurderes normativt, kan ikke løsrives fra ønskeligheten av den prosessen som har frambrakt ulikheten. Sagt på en annen måte: I hvilken grad er bydelsforskjeller i levekår en «pris» vi som samfunn må betale, for at prosesser vi anser som ønskelige skal få pågå?

For å gjøre en analyse av Oslos sosiale geografi politisk relevant, er det nødvendig å skille mellom de ulikhetene vi kan observere, og de prossene som går forut for, og som skaper ulikhetene. De sosioøkonomiske forskjellene vi observerer mellom bydelene, kan i prinsipper klassifiseres etter følgende tabell: Forskjellene kan oppfattes som uproblematisk eller som uønskede og problemfylte. Tilsvarende kan prosessene og mekanismene som frambringer forskjellene anses som ønskede eller uønskede ut fra kanksje andre og mer allmenne målsettinger for hvordan vi ønsker at storsamfunnets institusjoner og velferdsarenaer bør fungere.

Et godt og viktig eksempel på en relativt uproblematisk forskjell mellom bydeler, er den som produseres av befolkningens livsfasebestemte vandringer i boligmarkedet. Det er knapt noe mål i seg selv at alle bydeler skal ha en alders- og husholdningssammensetning nær gjennomsnittet for hele byen, samtidig som restriksjoner på folks frie valg av bosted aldri vil kunne være aktuelt i et demokratisk samfunn. Demografiske forskjeller mellom bydelene – og med dette forskjeller i levestandardkomponenter som er tett knyttet til særlig aldring (svekket helse, ensomhet) – er derfor i stor grad uproblematisk avspeiling av en mekanisme vi ikke ønsker å røre ved, nemlig husholdningenes flyttebeslutninger. Forskjeller av denne type vil typisk ligge i figures rute 1.

Derimot kan flyttemønsteret gi opphav til problematiske og uønskede forskjeller om det er slik, at når personer og familier slår seg ned på permanent basis, så får byen en sosial geografi preget av en «for stor» grad av etnisk og sosioøkonomisk segregering. Om alle de ressursrike barnefamiliene samles i en bydel, og ressursvake i en annen del, eller som vi har sett, at de fjernkulturelle innbyggerne samler seg i bestemte områder, så vil slike forskjeller raskt gjenskapes på andre områder: i skolen, i fritidsmiljøene, i holdninger og i statusoppfatninger. En slik reproduksjon av sosiale forskjeller vil raskt kunne føre til en forsterking av ulikheter på uheldige og konfliktfylte måter, særlig om de får islett av etniske motsetninger. Dermed blir det et politisk

Tabell 13.1 En klassifikasjon av ulike måter å vurdere en observert forskjell i levestandard mellom bydelene

		Prosesser	
		Ønsket	Uønsket
Utfall/forskjell	God Uproblematisk	1	2
	Dårlig Problematisk	3	4

problem at en ønsket prosess, nemlig folks individuelle valg av bosted og bolig, i sum fører til et uønsket bosettingsmønster. Denne kombinasjonen av en ønsket prosess og et svært problematisk utfall ligger i figurens rute 3.

Et annet eksempel på at en ønsket prosess genererer uønskede bydelsforskjeller, er sammenhengen mellom utdanning, inntekt og atferd i boligmarkedet: Alle er enige om at det bør være en viss uttelling i arbeidsinntekt av høyere utdanning. For at inntekt skal motivere til utdanning, må det være mulig å bruke en høy inntekt til (blant annet) å skaffe seg en god bolig i et strøk man trives. Dette fører rimeligvis til at i et marked for boliger, vil de mest attraktive boligene bli dyrest, og prismekanismen vil effektivt sørge for systematiske forskjeller i utdanning mellom befolkningen i de ulike delene av byen. I en slik situasjon vil det ikke være noe incentiv i markedet for private entreprenører til å bygge attraktive boliger i strøk med stor andel innbyggere med lav inntekt og utdanning. Samtidig er utdanning (og inntekt) av de mest grunnleggende velferdskomponenter, og de samvarierer sterkt med gode levekår også på de fleste andre områder. *Forholdet mellom flytting, boligmassens sammensetning og ulike gruppers strøksvurderinger er derfor helt essensielt for de prosesser som skaper og vedlikeholder bydelsforskjeller i levekår.* Og av disse tre elementene er det i all hovedsak boligmassens fysiske sammensetning og lokalisering kommunen selv kan påvirke. Boligpolitikken er derfor det mest sentrale virkemiddel en kommune har til å påvirke flyttestrømmene.

På den annen side har utviklingen i de senere årene gått i retning av et mer markedsregulert boligmarked, der mulighetene for kommunen til selv å påvirke dette er blitt ytterligere begrenset.

Noen uproblematisk bydelersforskjeller kan frambringes av uønskede prosesser. I den grad dårlig vedlikehold av en boligmasse i en bydel i realiteten fører til et tilbud av billige boliger som bebos av grupper som bevisst ønsker å bo dårlig og billig, så kan dette være et eksempel på et slikt paradoks. Et annet eksempel kan være at om nordmenn med fremmedfiendtlige holdninger «flykter» fra strøk fjernkulturelle innvandrere flytter inn i, så vil boligprisene i et slikt strøk falle. Dette vil kunne gjøre det mulig for yngre nordmenn å skaffe seg bedre boliger i et slikt strøk, og siden yngre nordmenn er mindre fremmedfiendtlige enn eldre, så vil potensielle etniske motsetninger kunne utlades. Satt på spissen er det altså «bra» at fremmedfiendtlige holdninger fører til flytting.

De mest problematiske bydelersforskjellene, i et levekårsperspektiv, er de som genereres av *uønskede* prosesser (rute 4). Det er to slike prosesser som er sentrale. Den første er den allmenne tendensen til at levekårsulempere hopper seg opp på individnivå. Den andre er tendensen til at slike ressursvake grupper blir konsentrert i bestemte bydeler. Det er nettopp sammenfallet av disse to tendensene som gjør at bydelene i indre øst kommer så dårlig ut. Jo mer vi beskriver bydelersforskjellene ved mål som inkluderer slik individuell

opphopning av levekårsulemper (slik vi viste i kapittel 11), jo mer avvikende blir disse bydelene i forhold til resten av Oslo.

Opphopning av levekårsulemper på individnivå er i moderne, rike samfunn i stor grad forårsaket av uheldige samspill mellom små ressurser fra oppvekstmiljøet og senere (manglende) karrierer innen utdanningssystemet, arbeidsmarkedet og trygdesystemet. En kommune kan bare i begrenset grad påvirke disse forholdene, og den kommunale velferdspolitikken tenderer derfor ofte å til å få et kompensierende preg. Levekårsproblemer skapes i stor grad på andre arenaer enn dem en kommune kan påvirke. Dette betyr likevel ikke at kommunen med sine virkemidler innen sosial- og boligpolitikken, og med sine tjenester, ikke kan påvirke de velferdsmessige konsekvensene for individer med stor opphopning av levekårsulemper. Hvorvidt lav eller usikker inntekt også gjør at man ikke har en anstendig bolig – eller om manglende familie gjør at man også har udekkede omsorgsbehov – er ofte i avgjørende grad betinget av det kommunale tilbudet.

13.3 En kriteriebasert ressursfordeling

En første forutsetning for en effektiv kommunal levekårspolitikk er altså en systematisk identifikasjon av hvilke levekårsproblemer (og dermed hvilke ulikheter mellom bydelene) som oppfattes som mest problematiske. Det neste trinnet er utformingen av de konkrete virkemidlene.

Norske kommuner har, i motsetning til kommuner i mange andre vestlige land, en meget høy grad av juridisk adgang til selv å bestemme sine prioriteringer, så lenge de lovbestemte oppgavene utføres. Det legale rommet for en aktiv kommunal levekårspolitikk gjennom utgiftsprioriteringer er derfor i praksis meget vidt. Til gjengjeld har norske kommuner, igjen i internasjonal sammenlikning, relativt begrenset adgang til selv å bestemme sine egne inntekter. I praksis er det bare eiendomsskattene norske kommuner selv kan påvirke fordelingsprofilen av, i tillegg til at man kan gi sosialt begrunnede rabatter på noen prisede kommunale tjenester. Slike rabattordninger (inntektsprøving) er imidlertid ofte politisk vanskelig å bruke i noen særlig stor utstrekning. De er som regel dyre å administrere, upopulære hos ressursrike grupper (for eksempel at de mest velhavende skal betale for sykehjemsopphold). Prissetting på sosiale ytelser kan også raskt føre til uholdbare ulikheter mellom kommuner. Det mest sentrale kommunale virkemiddelet i velferdspolitikken blir derfor hvordan tilbudet av tjenester «doseres» i den sosiale og geografiske strukturen.

Siden sommeren 1988 er ansvaret for en rekke sosiale tjenester desentralisert til de enkelte bydelene i Oslo. Dermed aktualiseres spørsmålet om hva som er en rettferdig fordeling av økonomiske ressurser fra kommunen sentralt og til den enkelte bydelen. Samtidig kan et desentralisert ansvar for prioriteringene lett føre til en ytterligere befesting av bydelsforskjellene, om ikke overføringene til den enkelte bydelen står i forhold til det problemomfanget bydelen har å stri med.

En politikk for utjevning av levekårsforskjellene innen Oslo må derfor tildele bydelene ressurser som står i forhold til behovsomfanget i den befolkningen bydelsadministrasjonen skal tjene. En ulikebehandling i inntektssystemet er nødvendig for å likestille bydelenes evne til å nå samme nivå av behovstilfredsstillelse for sine respektive innbyggere. Bydeler med stor behov må få store ressurser og omvendt.

For å oppnå en slik likestilling av bydelenes økonomiske evne til å løse de lokale problemene, har Oslo kommune siden 1991 anvendt et såkalt «kriteriebasert» system til å fordele et sentralt fastsatt beløp som skal anvendes til de bestemte tjenestene. Det vil føre for langt i dette avsluttende kapitlet å gå inn i en detaljert analyse av systemets oppbygging. For en slik beskrivelse vises det til Oslo kommunes egne presentasjoner av systemet (Oslo kommune 1989, 1993). I stedet skal vi på et mer prinsipielt grunnlag diskutere hvordan levekårsdata kan utnyttes til å bedre treffsikkerheten i de kommunale utgiftsprioriteringene, forstått som en best mulig fordeling av ressurser etter behov.

I kapittel 2 diskuterte vi bruken av behovsbegrepet og argumenterte for å erstatte dette med mer målbare begreper om levekårsressurser på ulike konkrete områder. Et viktig argument for dette var at vi som individer nettopp benytter våre (ulike) ressurser til å tilfredsstille våre behov innen ulike velferdsarenaer. Den policy-relevante forskjellen mellom individer er derfor ikke nødvendigvis forskjeller i behov som sådan, men *ulikheten i ressurser til selv å tilfredsstille sitt behov*.

Implisitt i dette argumentet ligger oppfatningen av at den offentlige levekårspolitikken strengt tatt ikke skal eller kan løse alle våre menneskelige behov. Derimot skal den kompensere for manglende evne hos dem av oss som ikke får eller kan få tilfredsstilt behovene gjennom andre fordelingsarenaer enn offentlig velferdspolitik. Dette er også det normative argumentet som ligger bak den ulike behandlingen av bydelene i inntektssystemet. På de områdene hvor det offentlige i praksis er enetilbyder av velferdstjenestene, er det likevel ikke relevant å operere med individers evne til å skaffe seg disse tjenestene innen andre velferdsarenaer. For slike ytelser må tildelingskriteriene forsøke å avspeile den direkte forekomsten av det aktuelle behovet i befolkningen.

Dette skillet mellom tildeling av midler til bydelene basert på indikatorer på bydelsbefolkningenes individuelle levekårsressurser (evne til egen behovstilfredsstillelse), og tildeling som forsøker å relatere seg direkte til omfanget av et bestemt behov (målt for eksempel ved rene demografiske kriterier), er ikke gjort eksplisitt i Oslos kriteriesystem. Dette gjelder også i høy grad for den sosialpolitiske debatten på nasjonalt plan. Et illustrerende uttrykk for dette er at vi i vårt norske språk ikke kan skille mellom tildeling av goder basert på behovsvurderinger og tildeling basert på ressursvurderinger, slik engelsk kan, med begrepene «needs testing» og «means testing».

Når befolkningsstruktur, som for eksempel bydelens andel av forskjellige aldersgrupper, benyttes som behovsindikatorer, er den underliggende antakelsen at det er et fast forhold mellom størrelsen på en aktuell (alders-) gruppe og antallet personer som har behov for en bestemt ytelse. Når sosiale og økonomiske kjennetegn ved bydelens befolkning benyttes, er tanken at kommunen skal kompensere for manglende individuelle ressurser til å få et behov tilfredsstilt. Den prinsipielle forskjellen mellom en universalistisk tilnærming (med sine summariske behovsoppfatninger) og en mer selektiv velferdspolitik, ligger nettopp her. *Jo sterkere vekt som legges på rene befolkningsmål, jo mindre omfordelende vil velferdspolitikken være.*

Den vekt som i et inntektsfordelingssystem til kommuner eller bydeler gis til kjennetegn som avspeiler forskjeller i innbyggernes levekårsressurser, er sterkt bestemmende for graden av omfordelende effekt av sosialpolitikken mellom sosiale lag av befolkningen. Bruk av demografiske kriterier innebærer en formell behandlingslikhet, som i mange tilfeller er langt lettere å begrunne enn den ulikebehandling som nødvendigvis vil måtte inngå som virkemiddel i en politikk for å oppnå større grad av resultatlikhet. I tillegg kommer at befolkningsdata er billige å samle inn, og langt mer ukontroversielle i sin fortolkning enn mer sosiøkonomiske data.

Hvilken vekt demografiske kjennetegn tillegges i forhold til sosioøkonomiske, er derfor ikke et rent kunnskapsspørsmål som kan baseres på faglig skjønn, men i realiteten et valg av hvor sterk velferdsomfordelende effekt man ønsker systemet skal ha. Dette forsterkes ytterligere ved at demografiske og sosiøkonomiske opplysninger om individer også i regelen inngår i de politiske definisjonene av de ulike ytelsenes målgrupper.

Derfor kan bruken av begrepet «treffsikker» ressursfordeling gi en noe feilaktig assosiasjon. Hva er det som skal oppnås («treffes»)? Er det en bestemt omfordelende virkning av levekår mellom individer (målt for eksempel som reduserte bydelsforskjeller)? Eller er det et (likt og) bestemt nivå av kommunal behovstilfredsstillelse hos alle individer i en klientgruppe, altså at like tilfeller skal (kunne) bli behandlet likt i alle bydeler?

Dette spørsmålet er normativt og politisk, og kan verken avklares med forskning eller med bedre kunnskaper om befolkningens levekår. Derfor skal vi la det ligge, og i stedet diskutere ved hvilke stadier i prosessen fra behovsdefinering til ressurstildeling til den enkelte bydel at presise og oppdaterte levekårsdata er viktige for å oppnå en effektiv levekårspolitikk.

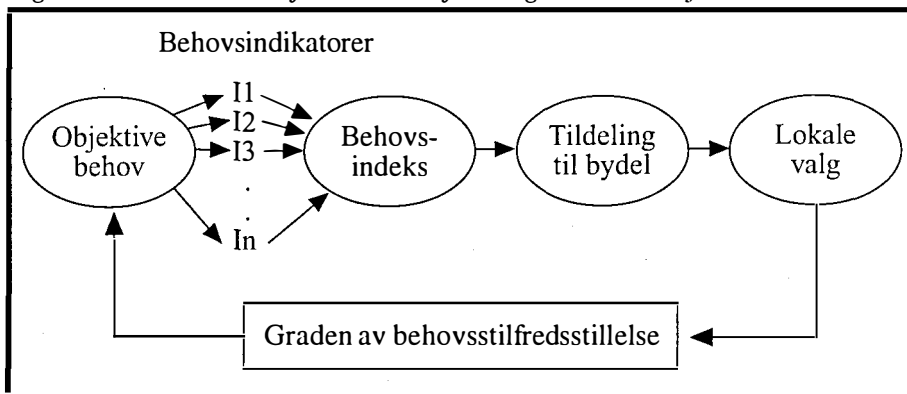
I figur 13.1 har vi illustrert de ulike stadiene i denne beslutningsprosessen. Det første er selve defineringen av hvilke sosiale problemer (behov) som er et kommunalt anliggende. Deretter kommer utvelgelsen av gode indikatorer på dette behovet (etterspørselen, målgruppen). Det tredje stadiet er vektningen av de ulike behovsindikatorerne til ett kriterium for behovsomfanget i den enkelte bydel, og deretter omregningen til selve den andelen av kommunens utgifter til dette formålet som skal tilfalle den enkelte bydelen. Den siste fasen er rent politisk, nemlig bydelens egen prioritering av den tildelte bevilgningen og med dette den endelige graden av behovstilfredsstillelse.

Data om befolkningens levekår kommer inn på fire stadier av denne prosessen:

Det første gjelder defineringen av hvilke behov som er relevante for den bydelskommunale velferdspolitikken. Dels er dette et spørsmål om den administrative funksjonsfordelingen mellom kommunen sentralt og bydelsforvaltningen («Funksjonsområdene»), dels et spørsmål om hvilke problemer kommunens sentrale ledelse setter på den politiske dagsordenen. Denne første fasen er derfor i realiteten en avklaring av det kommunale ansvaret, og med dette en definering av hvem som skal oppfattes som en målgruppe for tiltakene. Dette er spørsmål som forskningsbasert kunnskap om levekår ikke kan avklare.

Derimot kan forskningen avdekke og bidra til at bestemte levekårsproblemer og ulike gruppers situasjon settes på den politiske dagsordenen, og den kan finne antallet personer som faller inn i bestemte målgruppedefinisjoner. Å fastslå størrelsen på en målgruppe i en befolkning, er i praksis det samme

Figur 13.1 Ulik stadier fra behovsdefinering til behovstilfredsstillelse



som å utvikle gode indikatorer på det behovet denne gruppen antas å ha, og deretter foreta en opptelling av hvor mange individer som faller inn under definisjonen av målgruppen i de enkelte bydelene. I prinsippet er det fem typer av informasjon som kan gi relevante uttrykk for behovsomfanget i befolkningen:

Det første er *dagens utgifter* til det aktuelle formålet. For eksempel er bydelenes utgifter til sosialhjelp en rimelig god indikator på behovsomfanget. Det faktiske *antallet brukere* (klienter) kan spille noe av samme rollen som uttrykk for behov, særlig hvis brukerantallet stilles sammen med eventuell registrering av *personer i kø og/eller på ventelister*. Både utgiftsnivåer og brukerantall er imidlertid opplysninger som ikke er uavhengig av de kommunale disposisjoner, og de vil aldri kunne utnyttes som annet enn svært grove indikatorer på behovsomfang.

En lang rekke levkårsforhold er, som vi har sett i de foregående kapitlene, tett knyttet til *demografiske kjennetegn*. Samtidig har slike opplysninger den fordel at de i meget stor grad er entydige (kjønn, alder). Ressurstildeling basert på demografiske kriterier vil derfor være forholdsvis ukontroversiell. På den annen side kan nettopp ulik form på sammenhengen mellom et demografisk kjennetegn og behovsomfang (jf den ulike sammenhengen mellom alder og helse i de forskjellige bydelene, se figur 2.4) være et viktig forhold som det bør tas hensyn til når behovsomfanget i de forskjellige befolkningsgrupper og bydeler forsøkes bestemt.

Det er derfor helt nødvendig å ha et godt tilfang av den femte typen opplysninger, nemlig *sosiale og økonomiske opplysninger* om de enkelte individer. Slike individdata er helt nødvendige for å kunne fastslå hvilke kombinasjoner av demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn som leder til store levkårsproblemer, og som derfor kan nyttes til å definere målgruppene for de ulike kommunale velferdsytelsene.

Det neste trinnet i prosessen er å slå sammen slike indikatorer som nevnt over, til et samlet mål på omfanget av behov i de forskjellige bydelene. Måten de ulike informasjonene slås sammen på (vektes), er ikke et rent teknisk spørsmål. For det første, og som diskutert over, innebærer det et valg av fordelingsvirkning: Jo mer politikerne ønsker at det kommunale tilbudet skal innrettes på å kompensere for manglende ressurser, desto større vekt bør det legges på indikatorer som avspeiler primære levkårsressurser som utdanning, inntekt og sosiale nettverk. For det annet må man forsøke å ta hensyn til formen på sammenhengen mellom et individuelt kjennetegn og sannsynligheten for at individet har en eller flere levkårsulemper.

De fleste sosiale problemer i moderne velferdssamfunn lar seg ikke forklare eller forutsi ved å peke på en faktor alene. Bare i unntakstilfeller kan en enkelt variabel nyttes til å definere en målgruppe. På den annen side taler

hensynene til administrativ effektivitet og datainnsamlingskostnader for at defineringen av målgruppene bør foregå med et rimelig lite antall variabler. Samtidig er det viktig for treffsikkerheten ved målgruppedefineringen hvorvidt det aktuelle problemet oppstår som et resultat av at flere uheldige omstendigheter forekommer samtidig (*hopning*), eller om det skyldes at det er bestemte kombinasjoner av faktorer som er spesielt problemgenererende (*samspill*). For eksempel kan vi ikke uten nærmere analyser avgjøre om den forskjellige sammenhengen mellom alder og sykelighet i indre øst og ytre vest skyldes at det er andre forhold enn alder som kommer i tillegg for befolkningen i indre øst (for eksempel et forurenset miljø eller et dårligere kosthold), eller om folk i indre øst også har andre kjennetegn som gjør at aldring skjer raskere. Dette betyr at den problemgenererende faktoren er *bestemte kombinasjoner* av individuelle kjennetegn, og ikke en eller et lite knippe forhold oppfattet enkeltvis.

Når de ulike indikatorene er vektet og slått sammen til ett mål på problemomfanget i de enkelte bydelene, må de (i den tredje fasen) «oversettes» til en fordelingsnøkkel som bestemmer bydelens andel av kommunenes totale bevilgning til det aktuelle området. Hovedprinsippet er da at bydelens andel av udekket behov skal kompenseres gjennom en forholdsvis like stor andel av byens samlede bevilgning til løsningen av dette behovet (Rattsø 1988). Dermed kan det beregnes en fordelsbrøk, definert som bydelens andel av bevilgningen i prosent av bydelens andel av befolkningen eller en nærmere spesifisert alders- eller målgruppe.

I tabell 13.2 har vi gjengitt de fordelingsnøkler og fordelsbrøker som gjelder for 1994 for tre utvalgte områder: Tiltak for hele befolkningen (Tiltaksområde 1), for eldre og funksjonshemmede (Tiltaksområde 3) og tildelingen til sosialhjelp.

Vi ser at i den fordelingen av midler som går til bydelene i 1994, er det en meget sterk favorisering av bydelene i indre øst. Med utgangspunkt i denne fordelingen overlates så ansvaret for den konkrete prioriteringen til den enkelte bydelen. Den endelige graden av behovstilfredsstillelse er derfor betinget av denne lokale prioriteringen.

I og med at bydelene får sine inntekter bestemt av en slik sammenstilling av antatte behovsindikatorer som i prinsippet skal avspeile både variasjon i behovsomfang mellom bydelene, og endringer innen den enkelte bydel fra det ene året til det andre, er det ikke særlig overraskende at kriteriesystemet jevnlig utsettes for kritikk fra bydeler som mener at indikatorene ikke er adekvate modelleringer av behovet i deres bydel. Denne type kritikk følger alltid med slike fordelingssystemer. Det er her nok å vise til de store byenes argumenter for et eget storbytillegg i det nasjonale inntektssystemet for kommunene.

På den annen side er det også mulig og nødvendig å foreta en kontinuerlig evaluering av kriteriesystemet med sikte på å forbedre indikatorene som skal måle behovsomfanget. I resten av dette avsnittet skal vi presentere en metode for en slik evaluering, og vi vil illustrere framstillingen med de faktiske data om levekårsressurser vi samlet inn for den norske befolkningen. Dette siste betyr at behov som er knyttet til at bydelene har ulik andel fjernkulturelle innvandrere, og også en ujevn fordeling av de gruppene som tradisjonelt blir underrepresentert i en utvalgsundersøkelse, ikke blir tatt hensyn til.

Spørsmålet er likevel: Er den fordelaktige behandlingen som indre øst får i kriteriesystemet mer eller mindre godt samsvarende med den fordeling av midler vi ville få med bruk av andre indikatorer på befolkningens levekårsressurser?

I tabell 13.3 har vi fordelt befolkningsgruppene med de ulike levekårsproblemene etter den bydelen de bor i. Dersom andelen av problemgruppen i en bydel er større enn bydelens andel av hele befolkningen, er problemgruppen overrepresentert. En slik oversikt over under- og overrepresentasjon ble tidligere gjengitt i kapittel 11 (tabell 11.5).

Hovedmønsteret er at jo mer vi definerer grupper ved en samtidig hopning av flere levekårsproblemer, desto større er overrepresentasjonen av gruppen i indre øst. Vi kan for eksempel se at nesten 40 prosent av Oslos innbyggere som har dårlig helse og som også bor dårlig, er å finne i indre by øst. Om vi kunne fått ta hensyn til indre øst sin store andel fjernkulturelle innbyggere, ville overrepresentasjonen av grupper med mange levekårsproblemer blitt enda mer markert.

Tabell 13.2 Oslo kommunes tildeling av ressurser til bydelsgruppene i 1994 innen tre funksjonsområder. Bydelens andel av den totale bevilgning, samt (i parentes) bevilgningsandelen i prosent av bydelens andel av total befolkning (fordelsbrøk)

	Tiltak for hele befolkningen	Tiltak for eldre og funksjonshemmede	Sosialhjelp
Indre vest	14,1 (99)	19,6 (99)	10,1 (71)
Indre øst	21,0 (140)	24,0 (160)	32,9 (219)
Eldre drabantbyer	18,3 (102)	21,5 (120)	17,9 (100)
Ytre vest	12,8 (65)	12,7 (64)	6,3 (32)
Ytre nord	10,1 (88)	10,4 (90)	7,6 (67)
Nye drabantbyer	23,8 (115)	11,7 (57)	25,1 (121)
Hele Oslo	100 (100)	100 (100)	100 (100)

Indre øst er altså den del av byen som i desidert størst grad rommer en uforholdsmessig stor andel av grupper med betydelige levekårsproblemer, samtidig som dagens kriteriesystem jo også tildeler bydelene i dette området (jf tabell 13.2) mest ressurser per innbygger.

Neste trinn i evalueringen av kriteriesystemets tildeling av midler er å sammenlikne den inntekten bydelene får etter dette systemet, med den de ulike bydelene vil få om vi tar utgangspunkt i bydelens andel av bestemte og relevante problemgrupper.

Tabell 13.3 Prosent av alle over 15 år med det aktuelle levekårsproblemet, etter hvor i byen de er bosatt

	Indre vest	Indre øst	Eldre drabantbyer	Ytre vest	Ytre nord	Nye drabantbyer
Lav utdanning	8,2	18,1	24,2	13,5	10,2	25,7
Ensomhet	19,7	17,4	18,0	16,3	11,2	17,3
Dårlig helse	15,7	18,5	19,6	15,4	12	18,7
Dårlig miljø	23,0	21,8	14,6	14,4	11,2	15,0
Politisk avmakt	15,4	15,8	19,4	17,5	11,2	20,7
Dårlig bolig	18,5	26,4	13,9	11,4	11,6	18,1
Redd for vold	17,5	40,1	12,6	6,5	7,0	16,4
Lav inntekt	16,4	19,9	21,5	14,3	10,8	17,1
Arbeidsmarkedsproblemer	17,5	18,3	15,0	17,5	11,0	20,7
Inaktiv	15,9	18,4	21,8	11,7	9,5	22,7
Lav utdanning og lav inntekt (n=141)	8,8	25	27,5	11,2	7,9	19,6
Lav utdanning og dårlig helse (n=253)	9,8	23,9	25	7,3	12,9	21,1
Bor dårlig og dårlig helse (n=271)	16,1	37,4	15,7	7,6	8,5	14,6
Ensom og dårlig helse (n=125)	19,4	21,4	18,7	13,2	11,6	15,7
Plaget av nærmiljø og dårlig helse (n=416)	20,2	22,7	16	11,9	13	16,2
Lav utdanning og dårlig helse og lav inntekt (n=33)	8,7	29,8	29,6	7,4	8,8	15,6
Bor dårlig og frykter vold og har dårlig helse (n=357)	25,6	35,3	11,2	0	4,6	23,3
Har fire levekårsulemper eller flere	18,1	26,2	19,2	8,3	10,8	17,4
Bydelens prosent av befolkningen	15,5	15,4	18,7	19,4	11,6	19,3

Dette er gjort i tabell 13.4 for tre funksjonsområder. De ulike kolonnene angir hvor mye de forskjellige bydelene ville vinne eller tape i kroner for hver hundrelapp som tildeles fra kommunen sentralt. I tillegg er standardavviket for endringene beregnet som et mål på treffsikkerheten: Jo mindre dette taller er, desto mindre avviker den nye fordelingen med den som skal iverksettes for 1994.

For alle områdene har vi anvendt den hopningsindeksen som er benyttet i tidligere kapitler, nemlig andelen av befolkningen med fire eller flere levekårsulemper. Dette er et svært generelt mål på omfanget av levekårsproblemer, og vi ser at, bortsett fra for sosialhjelp, så ville denne brukt som fordelingsnøkkel tildelt noe mer ressurser til indre by øst og vest når det gjelder tiltak for hele befolkningen, og den ville gitt mer til de østlige (både indre og ytre) på tiltak for eldre og funksjonshemmede. For sosialhjelp derimot ville denne levekårsindeksen faktisk redusert tildelingene både til indre øst og til de nye drabantbyene.

For tildeling etter bydelenes andeler av grupper med de angitte levekårsproblemene, kan vi legge merke til at for tiltak for hele befolkningen, vil en sterkere vektlegging av andelen med både lav utdanning og lav inntekt trekke ressurser ut av indre by og over til de eldre drabantbyene. Om helse og miljøfaktorer gis en større rolle, vil særlig indre vest bli tildelt mer ressurser.

Bevilgningene til tiltak for eldre og funksjonshemmede vil reduseres betydelig i indre by øst og vest om folks egne helseoppfatninger ble tillagt større vekt. Om vi vektla hvordan dårlig helse går sammen med andre levekårsulemper, kan vi se tydelig hvordan effektene på tildelingen av inntekt til bydelene er sterk betinget av hvilken annen levekårsulempe som vektlegges: Om det er kombinasjonen lav utdanning og dårlig helse, eller om det er dårlig helse og ensomhet, gir i dette tilfellet to svært ulike fordelingsprofiler.

Sosialhjelpen er den ytelsen hvis utgiftsfordeling mellom bydelene avviker mest fra våre tenkte tildelinger. Selv når vi legger andelen av befolkningen i bydelene som har både lav utdanning og dårlig helse og lav inntekt til grunn, ville «vårt» system gitt mindre til indre by øst. Dette kan neppe fortolkes som en lav treffsikkerhet i dagens system, men som en indikasjon på at årsaksfaktorene bak behovene for sosialhjelp er langt mer innfløkte enn for etterspørselen etter andre kommunale ytelser. De store avvikene mellom kriteriesystemets faktiske tildeling og vår tenkte tildelingsmodell, er derfor mer et argument for at tildelingen til sosialhjelp neppe kan baseres på relativt summariske og grove tildelinger. Dette har for så vidt også kommunen tatt hensyn til, ved at kriteriesystemet for sosialhjelp bare fordeler vel halvparten av bydelenes tildelte ressurser til dette formålet.

Den «test» av kriteriesystemets «treffsikkerhet» vi har presentert i de foregående avsnittene, er som nevnt mer en angivelse av, og en illustrasjon på,

hvordan levekårsdata om individer kan benyttes. Hovedprinsippet er altså å utnytte individdataene til å sette sammen en gruppe som må antas å ha store behov for den aktuelle tjenesten, for så å fordele midlene proporsjonalt mellom bydelene etter deres andel av målgruppen. Mulige eksponensielle sam-

Tabell 13.4 Tiltak for hele befolkningen (Funksjonsområde 1)

	Andeler 1994	Fire ulempers	Lav utdanning	Utdanning og helse	Miljø og helse
Indre vest	14,1	3,99	-5,9	-4,3	6,1
Indre øst	21,0	5,17	-2,9	2,9	1,7
Eldre drabantbyer	18,3	0,85	5,9	6,7	-2,3
Ytre vest	12,8	-4,53	0,7	-5,5	-0,9
Ytre nord	10,1	0,06	0,1	2,8	2,9
Nye drabantbyer	23,8	-6,48	1,9	-2,7	-7,6
Spredning		4,18	3,69	4,42	4,32

Tiltak for eldre og funksjonshemmede (funksjonsområde 3)

	Andeler 1994	Fire ulempers	Helse	Utdanning og helse	Ensomhet og helse
Indre vest	19,6	-1,51	-3,9	-9,8	-0,2
Indre øst	24,0	+ 2,16	-5,5	-0,1	-2,6
Eldre drabantbyer	21,5	-2,16	-1,9	3,5	-2,8
Ytre vest	12,7	-4,41	2,7	-5,4	0,5
Ytre nord	10,4	-0,19	1,6	2,5	1,4
Nye drabantbyer	11,7	+ 5,70	7,0	9,4	4,0
Spredning		3,28	4,24	6,22	2,32

Sosialhjelp

	Andeler 1994	Fire ulempers	Utdanning og inntekt	Ensomhet og helse	Utdanning, helse og inntekt
Indre vest	10,1	7,98	-0,3	9,3	-1,4
Indre øst	32,9	-6,67	-9,0	-11,5	-3,1
Eldre drabantbyer	17,9	1,28	7,1	0,8	11,7
Ytre vest	6,3	1,99	1,0	6,9	1,1
Ytre nord	7,6	2,55	5,3	4,0	1,2
Nye drabantbyer	25,1	-7,74	-4,0	-9,4	-9,5
Spredning		5,48	5,43	7,83	6,34

menhenger og/eller samspill mellom ulike faktorer, mellom behovsindikator og behovsmål, kan ivaretas direkte ved å vektlegge andelen av befolkningen som har bestemte kombinasjoner av levekårsulemper, framfor å måtte benytte mer matematisk konstruerte vektinger og indekser.

Den framgangsmåten vi her har redegjort for angir, på en svært prinsipiell måte, hvordan vi mener et kriteriesystem kan evalueres og eventuelt forbedres gjennom en utnyttelse av individdata. Hvorvidt de økonomiske midlene som så tildeles bydelene faktisk nyttes på en slik måte at det, gitt midlene, nås en optimal behovstilfredsstillelse, er en annen sak.

13.4 Avslutning: Er en kommunal levekårsutjevning mulig?

Forskjellene mellom Øst og Vest i Oslo er like gamle som den moderne byen. Mens den historiske, «gamle» ulikheten var klassebestemt (Kjelstadli 1983), har vi forsøkt å søke etter nye mekanismer bak levekårsulikhetene. Vi har konkludert med at flyttmønstrene, og tildels en etnisk dimensjon i dag spiller en viktig rolle i de prosessene som bestemmer Oslos sosiale geografi. På den annen side har vi ingen grunn til å tro at effekten av klassisk sosial lagdeling, og sammenhengene mellom sosial klasse og valg av bosted innen Oslo er blitt svekket på noen annen måte i Oslo enn ellers i det norske samfunnet. Tvert imot indikerer også våre analyser at utdanning er en viktig, kanskje den viktigste, sosiale bakgrunnsvariabelen for en persons levekår gjennom livsløpet.

Hvorvidt de sosiale forskjellene mellom personer innen Oslo er blitt større eller mindre de senere årene, kan vi ikke si noe om uten data over tid. Det vi derimot kan komme med som en kvalifisert gjetning er at de sosiale skillene mellom ulike bydeler antakelig er blitt forsterket det siste ti-året, fordi:

Liberaliseringen av boligmarkedet i løpet av 1980-årene, kombinert med en økende andel fjernkulturelle innbyggere i Oslo har bidratt til å forsterke flyttestrømmene. Og i og med at enhver byintern flytting involverer ulike former for sosial og geografisk seleksjon, er det all grunn til å tro at den økte flytteaktiviteten har befestet de sosialgeografiske forskjellene. Det er heller ingen grunner til å tro at sosiale strøksvurderinger, og de mer ressurrike småbarnsfamilienes nærmiljøvurderinger er endret de senere årene. Vi kan (derfor?) ikke finne noen tegn til at mer ressursrike grupper flytter mot sentrumsbydelene.

Gitt at dette resonnementet er riktig, kan vi hevde at den sosiale ulikheten innen Oslo har økt, - ikke fordi det nødvendigvis er blitt større sosiale forskjeller mellom individer, men fordi hvor i byen de ulike gruppene av befolkningen bosetter seg i større grad er betinget av deres levekårsressurser. Sagt på enn annen, og litt vanskelig måte; forskjellene befestes gjennom sosial segregering snarere enn sosial differensiering.

Mens en kommune bare i begrenset grad kan påvirke de prosesser som gjennom ulike velferdsarenaers virkemåte forårsaker og befester sosiale forskjeller mellom individer, har en kommune et langt større tilfang av virkemidler for å påvirke flyttemønstre, boligmarked, det fysiske (nær-)miljøet og hvordan ulike strøk av byen oppfattes.

En viktig del av den kommunale velferdspolitikken vil alltid måtte være å hjelpe de enkeltpersoner og grupper som har store levekårsproblemer, hvis årsaker i liten grad kan påvirkes med kommunale virkemidler. Men en slik sosialpolitikk i snever forstand, vil, i moderne velferdsstater, bare utgjøre en liten del av den samlede levekårspolitikken. Ofte kan til og med en velment, sterk og målrettet sosialpolitisk innsats undergrave en videre velferdspolitik. Om for eksempel indre øst ble utpekt til nasjonalt katastrofeområde, ville det kunne stemple mottakerne av tiltakene, og bydelen kan få et lite heldig rykte for år fremover. Det vil derfor være klare begrensninger på en kommunes muligheter til å utjevne levekår gjennom snevre sosialpolitiske tiltak.

Derimot kan kommunen i langt større grad påvirke hvordan de sosiale ulikhetene former byen, og hindre at de øker og at de skaper grobunn for utrygghet, konflikter og splittelser. Nøkkelen her ligger i hvordan kommunen kan påvirke befolkningens flyttemønstre. Dette betyr at arealplanlegging, boligpolitikk og ikke minst en mer aktiv næringspolitikk er vesentlige elementer i en aktiv levekårspolitik. De fleste vil vel dele den oppfatning at en rimelig blanding av folk i ulike aldersgrupper, i ulike livsfaser og av forskjellig bakgrunn er et gode for ethvert nærmiljø, - og at rene «ghettoer», - enten de nå består av studenter, pensjonister, småbarnfamilier eller personer av samme etniske opprinnelse, bør søkes unngått.

Vi vil derfor avslutte med å peke på det noe paradoksale forholdet, at nettopp fordi flytteaktiviteten er så omfattende, har kommunen store muligheter til å påvirke byens sosiale geografi, såfremt den politiske vilje er der, på en slik måte at alle innbyggere opplever en velferdsmessig forbedring.

Appendiks 1

Bydelsinndelinger

I analyser av forskjeller i sosiale og økonomiske kjennetegn mellom individer bosatt i ulike geografiske deler i en by, vil den inndelingen av områder vi foretar i stor grad virke bestemmende på hvilke forhold som vil oppvise de største forskjellene. Og siden våre analyser skal baseres på et utvalg av befolkningen, må vi ha et visst antall observasjoner i hver bydelgruppe for å kunne komme med statistisk sikre utsagn om forskjeller mellom innbyggerne i de ulike bydelene. Dette er to motstridende hensyn: Det første trekker i retning av å ha med flest mulig geografiske områder i analysene. Det andre trekker i motsatt retning, nemlig mot en grovere inndeling av byen i færre grupper.

I dette appendikset skal ulike sider ved disse forholdene belyses. Først redegjøres det kort for Oslos nåværende, offisielle inndeling av byen i 25 administrative enheter. Deretter skal vi sammenlikne flere og tidligere utførte klassifiseringer av Oslos bydeler og vise hvordan data fra bydelsnivå kan benyttes til å utarbeide bydelsinndelinger for samfunnsfaglig analyse. Til slutt presenteres den seksdelte bydelsgrupperingen som vi har benyttet i vår undersøkelse.

Bydeler i Oslo har en dobbelt betydning. Mer enn i vel noen annen kommune i Norge har bydelsbetegnelse sosiale og statusmessige konnotasjoner. Alle byer har nok sine «fine» og «ikke-fine» strøk, men de har neppe geografiske betegnelser på sosiale forhold som kan måle seg med Oslos skille mellom østkant og vestkant. I tillegg, og enda mer unikt for Oslo, kommer at bydelene i dag har et selvstendig administrativt ansvar for en lang rekke kommunale ytelser. Den enkelte bydel har i prinsippet sine egne ansatte og blir tilført egne ressurser fra Oslo Kommune sentralt. Dette skjer gjennom et overføringssystem som er ment å ta hensyn til forskjeller mellom bydelene i forekomsten av sosiale problemer. På denne måten har Oslo trekk som minner sterkt om forholdet mellom stat og kommune, noe som også forsterkes ved at Oslo siden 1986 erstattet det vanlige formannskapsprinsippet med et parlamentarisk prinsipp.

Dagens bydeler har en politisk definert funksjon og rolle i kommunens styringssystem. Samtidig har disse administrativt definerte bydelene befolkninger som skiller seg markert fra hverandre i demografisk, sosial, økonomisk

og kulturell forstand. Sagt på en annen måte: alle bydelene har et likt formelt ansvar for å ivareta sine innbyggers behov på de samme områdene, mens omfanget og intensiteten av behovene varierer sterkt mellom bydelene. Det er denne ulike avstanden mellom oppgaver og behov som kommunen forsøker å utlikne ved å kanalisere ressurser til bydelene gjennom et overføringssystem hvor demografiske og sosiale indikatorer bestemmer hvem som skal få hvor mye.

Noen offisiell status i Oslo Kommunes struktur fikk ikke bydelene før i 1973. Høsten 1972 ble det etablert 40 bydeler og 33 bydelsutvalg i Oslo Kommune (Se *Innstillingen om Bydelsutvalg*). Tankegangen, i tråd med datidas desentraliseringstrend, var å etablere organer og kanaler for innbyggernes frivillige innsats for sine nærmiljøer. De geografiske grensene mellom bydelene tok sitt utgangspunkt i menighets-, skole- og valgkretser fra tidligere tider.

Tabell A1.1 Indikatorer på sosiale forhold benyttet i fire ulike bydelsinndelinger.

NIBR 1992	NIBR 1993	FAFO	BARSTAD
Inntekt kvinner	Gjennomsnittsinntekt	Gjennomsnittsinntekt *	
Inntekt menn	% menn med lav inntekt		
Utdanning, kvinner 30-59	% med universitet/høgskole	% med ungd.skole som høyeste utd. *	
Utdanning, menn 30-59		% 16-18-åringer i videregående skole	
Utdanning, 16-18			
Yrkesaktivitet 30-49		Andel yrkesaktive over 16 år	
Arbeidsledighet 20-29	% arbeidsledige	% arb.led. per person 25-66 år	Arbeidsledighet, menn 20-66
Arbeidsledighet 30-66			
Uføretrygding kvinner 30-49	% med uførepensjon	Uførerater 16-66 år	% med uførepensjon
Uføretrygding menn 30-49			
Uføretrygding kvinner 50-66			
Uføretrygding menn 50-66			
Dødelighet kvinner			

* variabler merket med stjerne er tatt ut av FAFOs endelige bydelsinndeling.

Ordningen med bydelsutvalg svarte vel neppe til ambisjonene, og mangel på reell kompetanse førte til dalende interesse for utvalgene. Fra 1. januar 1986 trådte det nye styringssystemet i kraft, og rådmennene ble erstattet med en byregjering og politisk byråder. Desentraliseringen av den kommunale tjenesteproduksjonen og servicen foregikk gradvis, først gjennom fire prøvebydeler fra 1985, og fra 1. juli 1988 med en helt ny bydelsinndeling.

Selve inndelingen av de nye bydelene ble gjenstand for betydelig politisk strid. Forslagene til inndeling varierte fra 13 til 40 bydeler, og den endelige inndelingen i 25 må i stor grad oppfattes som et kompromiss (se *St Hallvard*, 2/87, særlig Mauseths bidrag).

Tabell A1.1 (forts:)

NIBR 1992	NIBR 1993	FAFO	BARSTAD
Dødelighet menn			Døde per 1000 innb. 60-74 år
Bolig trangbodd		Andel trangbodde	
Bolig dårlig sanitær			
3. verden-borgere	% fra 3. verden		
	% europeiske/ amerikanske innb.		
	% inn- og utflyttere		
	% innbyggere over 66 år	% personer over 80 år	
	% innbyggere under 16 år	% personer under 7 år	
	% innbyggere av totalbefolkningen		
	Innbyggere per dekar		
	% levendefødte		
	% barn av enslige forsørgere	% barn av enslige forsørgere	
	% berørt av sosialhjelp	% sosialklienter per person 25-66 år *	Sosialhjelp per 1000 innb.
	% med grunn og hjelpestønad		
	% barnevernsbarn	% barn under omsorg per 1000 u. 18	

Det er et tverrpolitisk og overordnet mål å tilføre de enkelte bydelene ressurser slik at det ikke er urimelige ulikheter i det kommunale tilbudet av ytelser og tjenester mellom Oslos innbyggere avhengig av hvor i byen de tilfeldigvis måtte bo. I de senere årene, og ikke minst i kjølvannet av omleggingen av bydelsinndelingen i 1988, er tilgangen på data på bydelsnivå blitt betydelig bedre. Dette betyr av vi kan få et bedre empirisk grunnlag for inndeling av bydeler til grupper.

For å måle forskjeller mellom bydeler trenger vi et tilstrekkelig stort antall observasjoner fra hver bydel til å kunne si noe sikkert om forskjellene og, ideelt sett, de geografiske koordinater til hver observasjon. En strengt vitenskapelig studie av geografisk forankrede forskjeller mellom individer krever at bydelene defineres på grunnlag av sine befolkningers sosiale og økonomiske kjennetegn, og ikke omvendt. Utgangspunktet for Oslo er at en lang rekke data foreligger på bydelsnivå, mens en rent individorientert studie av forskjeller mellom alle disse bydelene ville kreve et meget stort og kostbart utvalg. For de praktiske analytiske formål blir vi derfor avhengige av å slå sammen de 25 administrativt definerte bydelene til et mindre og mer håndterlig antall. Dermed oppstår spørsmålet om hva som er en mest mulig tjenlig sammenslåing, og i de følgende avsnittene skal vi redegjøre for andres og egne grupperinger.

Alle bydelsinndelinger har det til felles at de, på den ene siden, ønsker å plassere i samme gruppe bydeler som er så like, at forskjellene mellom bydelene i samme gruppe er mindre enn de forskjellene vi får mellom gruppene. På den andre siden er det en målsetning at bydelsgruppene skal utgjøre geografisk sammenhengende områder. For visse formål, og da særlig for fysisk planlegging, bør bydelsgruppene utgjøre geografisk helt sammenhengende områder. Slike bydelsgrupperinger har vært utviklet i andre analyser (se f.eks. *ROAR* 1992:7), men diskuteres ikke i dette appendikset. Vi ser kun på inndelinger som eksplisitt er utarbeidet for analyse av sosio-økonomiske forskjeller.

Prinsippet for slike kategoriseringer er å utnytte tette korrelasjoner mellom en lang rekke indikatorer som forskeren selv velger. I tabell A1.1 har vi laget en oversikt over variabler som inngår i fire ulike inndelinger basert på bydelsdata.

Den metodisk mest avanserte inndelingen er NIBR 1993, hvor det nyttes faktoranalyse. Nå er det ingen grenser for hvor avansert metodikk man kan bruke for å klassifisere bydelene. Den enkleste metoden er rett og slett å rangere bydelene etter deres innbyrdes forhold på ulike indikatorer på sosiale forhold og behov (1 er best, 25 er dårligst) og deretter summere plassifrene. Dette er gjort for de 25 bydelene, og rangeringen er vist i tabell A1.2. Denne

framgangsmåten leder til en nærmest identisk rangering med Clausens (1993). (Samvariasjonen mellom plassifferindeksen og faktorscore er 0.96).

FAFOs problempressindeks er bygd opp ved å rangere bydelene på variablene, og deretter summere plassifrene: Jo lavere tall, desto mindre pro-

Tabell A1.2 Bydelenes plasseringer på to problempressindekser: FAFO og Barstad. Lav score betyr at bydelen har få sosiale problemer, høy score mange. Rangert etter FAFOs indeks

	FAFO	BARSTAD
Vindern	12	4
Nordstrand	39	12
Ullern	39	9
Røa	41	8
Grefsen-Kjelsås	58	18
Sogn	61	16
Ekeberg-Bekkelaget	61	19
Bygdøy-Frogner	73	20
Bjerke	107	27
St.Hanshaugen-Ullevål	109	27
Uranienborg-Majorstua	119	24
Manglerud	119	28
Bøler	123	28
Søndre Nordstrand	124	23
Hellerud	126	30
Østensjø	128	33
Furuset	135	26
Stovner	150	31
Grorud	158	32
Helsfyr-Sinsen	163	32
Lambertseter	183	34
Grünerløkka	191	37
Romsås	193	37
Gamle Oslo	202	38
Sagene-Torshov	211	39

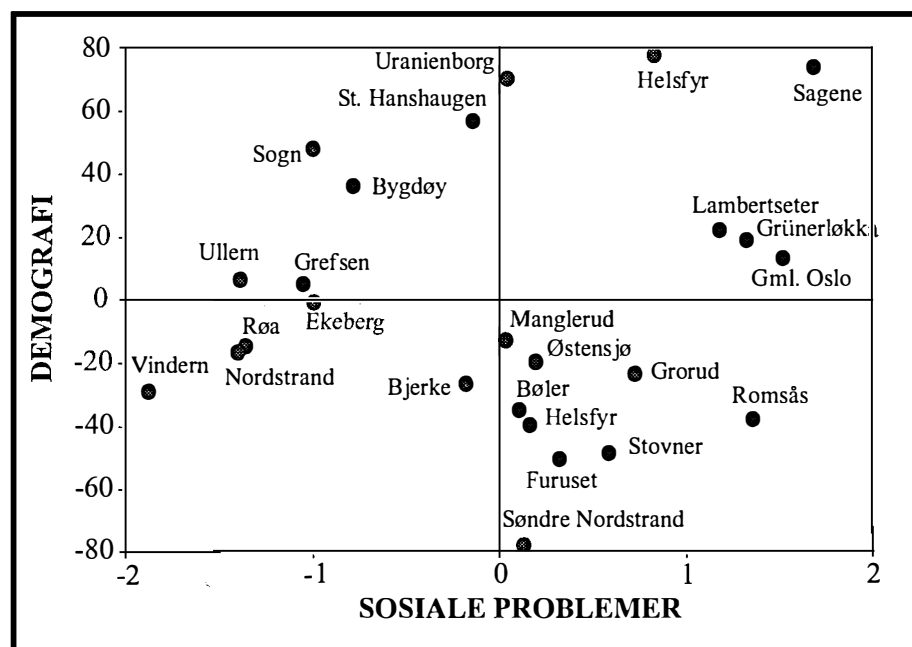
blemer har bydelen. Samme prinsipp er benyttet av Barstad (1993) for de fire indikatorene han benytter. Han rangerer bydelene og gir så hver bydel poeng etter hvilken posisjon de har i rangeringen: Maksimalt poengtall, 40, gis til bydeler som havner blant de ti prosent dårligste, og tilsvarende lavere tall til bydeler som rangeres høyere.

Verken FAFOs eller Barstads indeks inneholder demografiske komponenter, samtidig som nettopp bydelenes befolkningssammensetning er av stor betydning for etterspørselen etter de kommunale tjenestene. I tillegg er det rimelig å argumentere for at det er *kombinasjonen* av en bydels score på «problempress»-indeksen og en «tung» demografisk struktur som er den beste modelleringen av etterspørselen etter kommunale tjenester.

Nå vil det alltid være et skjønnsspørsmål hvordan den demografiske komponenten skal modelleres. Vi har forsøkt med et enkelt demografisk mål, nemlig forholdet mellom innbyggere over 80 år og befolkningen i yrkesaktiv alder. Dette ut fra tankegangen at en høy andel eldre mennesker er den demografiske særtrekk som krever mest ressurser i en bydel. Ved å kombinere dette demografiske målet med «problempress»-indeksen, framkommer bildet i figur A1.1 nedenfor. (Variablene er standardisert slik at 0.0 er gjennomsnitt for alle bydeler, lave tall indikerer lite problemer og liten andel svært gamle).

Av det visuelle mønsteret framkommer to klare grupper: Den tradisjonelle vestkanten og de etablerte drabantbyene. De resterende bydelene danner et mer

Figur A1.1 Bydelens plassering på problempressindeks og demografisk struktur



Tabell A1.3 Ulike bydelsinndelinger basert på variablene fra tabell A1.1. (9 variabler i FAFOs inndeling)

NIBR 1992 (notat)	NIBR 1993 (Claussen)	FAFO
Vindern (1.61)	Ekeberg/Bekkelaget	Nordstrand (51)
Ullern (1.94)	Nordstrand	Vindern (52)
Røa (2.11)	Grefsen/Kjelsås	Røa (65)
Nordstrand (2.94)	Sogn	Ullern (67)
Sogn (3.00)	Røa	Ekeberg-Bekkelaget (68)
Grefsen/Kjelsås (3.00)	Vindern	Grefsen-Kjelsås (74)
Bygdøy/Frogner (3.06)	Ullern	
Uranienborg/Majorstua (3.67)	Uranienborg/Majorstua	Bygdøy-Frogner (83)
Ekeberg/Bekkelaget (3.83)	St.hanshaugen/Ullevål	Sogn (84)
Manglerud (4.11)	Bygdøy/Frogner	Manglerud (99)
St.Hanshaugen/Ullevål (4.17)		Bjerke (100)
Bjerke (4.33)		Bøler (109)
Bøler (4.44)		
Østensjø (4.67)	Østensjø	Uranienborg-Majorstua (113)
Hellerud (4.89)	Grorud	Østensjø (115)
Furuset (5.11)	Manglerud	Hellerud (117)
Grorud (5.28)	Bøler	St.Hanshaugen-Ullevål (120)
Søndre Nordstrand (5.39)	Bjerke	Søndre Nordstrand (131)
Helsfyr/Sinsen (5.67)	Hellerud	Helsfyr-Sinsen (137)
Lambertseter (6.06)	Lambertseter	Furuset (140)
Stovner (6.11)	Helsfyr/Sinsen	
Romsås (7.56)	Furuset	Grorud (143)
	Stovner	Stovner (148)
	Søndre Nordstrand	Lambertseter (156)
	Romsås	
Sagene/Torshov (7.72)	Grünerløkka/Sofienberg	Grünerløkka-Sofienberg (179)
Gr.løkka/Sofienberg (8.56)	Gamle Oslo	Romsås (180)
Gamle Oslo (9.17)	Sagene Torshov	Sagene-Torshov (193)
		Gamle Oslo (197)

uklart mønster. I noen av dem, for eksempel Helsfyr-Sinsen og Romsås, gir den demografiske indikatoren et svært sterkt utslag. Romsås havner langt ned i venstre hjørne på grunn av sin unge befolkning og den store andelen sosiale problemer. Helsfyr-Sinsen havner på sin side høyt opp i skjemaet, noe som skyldes den høye andelen eldre i denne bydelen.

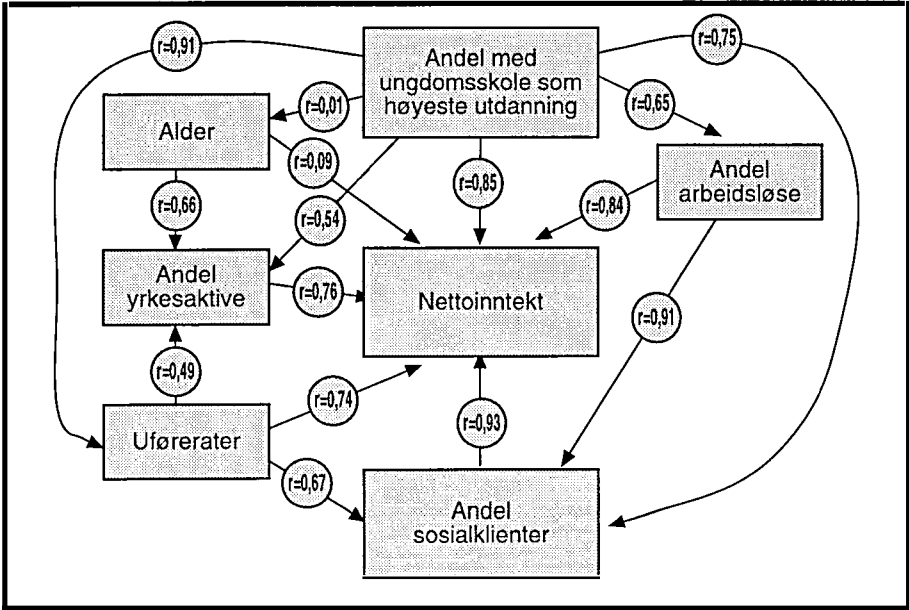
Hadde vi i tillegg tatt med den inndelingen Barstads indeks gir, tilsvarer denne FAFOs gruppering, med noen helt få unntak. For alle praktiske formål leder altså alle forsøkene på å komme fram til en grovere inndeling av Oslos bydeler til homogene grupper til samme resultat.

Dette høye samsvaret til tross for ulike framgangsmåter, skyldes ikke bare at flere variabler er gjengangere i de ulike inndelingene, men også at det er en svært høy grad av innbyrdes korrelasjon mellom de ulike variablene (se figur A1.2). Dette kan tolkes som at det faktisk er en stor grad av naturlig

Abell A1.4 Bivariate korrelasjoner (Pearsons r) mellom ulike problemspress-indekser for Oslos administrative bydeler, samt med prosent oppslutning om Høyre ved kommunevalget 1991.

	NIBR	BARSTAD	% HØYRE
FAFO	.94	.96	.90
NIBR	.90	.86	
BARSTAD			.92

Figur A1.2 Korrelasjoner mellom enkelte av variablene i bydelsinndelingen



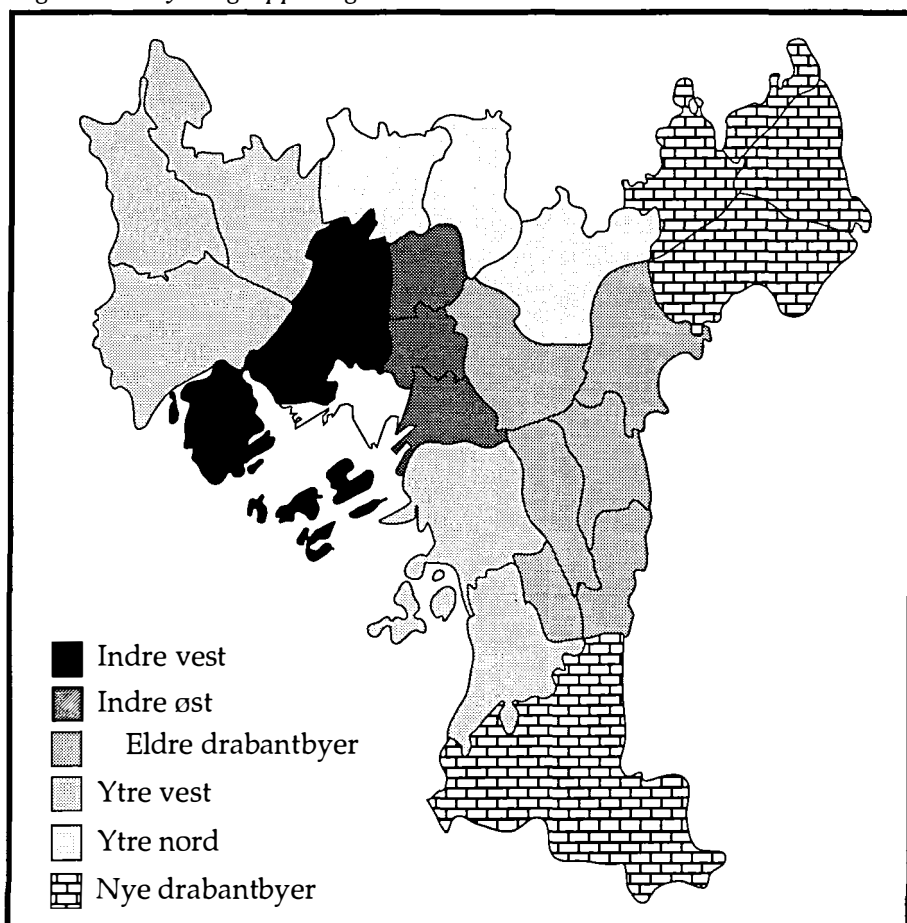
inndeling av Oslo i sosio-geografiske cluster. Dette framgår av figur A1.2.

Det er derfor heller ikke særlig overraskende at de ulike forsøkene på å dele Oslos bydeler inn i færre kategorier leder til like inndelinger. Det statistiske samsvaret mellom de ulike indeksverdiene fra de forskjellige forfatterne blir følgelig også svært høye:

Av de data som systematisk samles inn om Oslo bydeler for å beskrive de sosiale og økonomiske forholdene i bydelen, er det oppslutningen om Høyre som korrelerer sterkest med de forskjellige indeksene. Satt på spissen er dette i praksis en like god indikator på en bydelsbefolknings grad av økonomiske og sosiale problemer som de mer avanserte vitenskapelige forsøkene på å lage indekser (sic).

Den bydelsinndelingen vi har benyttet i levekårsundersøkelsen tar utgangspunkt i vår problempressindeks. Inndelingen basert på denne gir innbyrdes homogene grupper av bydeler. Derimot tilfredsstilles ikke hensynet til geografisk sammenhengende områder. Dette kan imidlertid være et rimelig

Figur A1.3 Bydelsgruppering



krav å stille, for eksempel når tiltak som har et klart geografisk nedslagsfelt (som fysisk infrastruktur og andre miljøtiltak eller politipatruljering) skal vurderes med utgangspunkt i sine eventuelle levekårsbedrende effekter.

For å tilfredsstille dette kravet har vi, ved skjønnsmessige betraktninger, modifisert noe på den inndelingen som følger av kombinasjonen av problempressindeksen og befolkningsstruktur.

Den bydelsgrupperingen som vil ligge til grunn for de fleste analyser er følgende:

INDRE VEST:	Bygdøy/Frogner, Uranienborg/Majorstua, St.Hanshaugen, Ullevål.
INDRE ØST:	Sagene/Torshov, Grünerløkka/Sofienberg, Gamle Oslo.
ELDRE DRABANTBYER:	Lamberseter, Bøler, Manglerud, Østensjø, Helsfyr, Sinsen, Hellerud.
YTRE VEST:	Ekeberg, Bekkelaget, Nordstrand, Vindern, Røa, Ullern.
YTRE NORD:	Bjerke, Grefsen, Kjelsås, Sogn.
NYE DRABANTBYER:	Søndre Nordstrand, Furuset, Stovner, Romsås, Grorud.

I en del analyser vil problemet med for få observasjoner i hver bydel fort oppstå, slik at vi er nødt til å operere med færre inndelinger. I disse tilfellene vises det til Appendiks 3, avsnitt 2, hvor det er redegjort for disse mer aggregerte bydelsinndelingene.

Appendiks 2

Datagrunnlag og representativitet

I dette appendikset redegjøres det først for oppbyggingen av det representative hovedutvalget av norske statsborgere, deretter av innvandrерutvalget.

Felles for begge utvalgene er at intervjuingen og kodingen av alle data ble gjennomført av Markeds- og Mediainstituttet (MMI) i januar 1993. Intervjuene ble utført på telefon. For en del av innvandrерintervjuene var det imidlertid på grunn av språkproblemer nødvendig med personlige intervjuer. Prosjektets budsjett samt spørreskjemaets omfang tilsa et samlet antall intervjuer på 3130, fordelt på 2809 norske statsborgere og 322 personer med fjernkulturell etnisk bakgrunn.

Det norske hovedutvalget

Når vi ønsker å analysere og uttale oss om sosiale forhold for hele Oslos befolkning på bakgrunn av et representativt utvalg på under åtte promille av befolkningen, kan i prinsippet følgende feilkilder oppstå:

Utvalget er ikke representativt (såkalt skjevt utvalg), fordi personer med bestemte kjennetegn er blitt representert i utvalget med en annen andel enn de utgjør av befolkningen. Årsaken til slik skjevhet kan være at bestemte grupper i større grad enn andre ikke vil la seg intervju, at de ikke er tilgjengelige eller rett og slett ved slump.

Det kan oppstå feil ved overføringen av informasjon fra den intervjuede til nedtegningen av svarene og ved innleggingen av informasjonen i datamaskinen. Slike innsamlings- og bearbeidingsfeil skyldes menneskelige forhold, men de lar seg i stor grad gjenfinne og rettes opp ved maskinelle etterkontroller.

For å sikre seg mot såkalte «skrivebordsintervjuer», det vil si at uærlige intervjuere dikter opp svar, har alle seriøse meningsmålingsbyråer rutiner for etterkontroll, hvor påståtte intervjuede personer ringes opp for å sjekke om de faktisk er blitt intervjuet. Så også i vårt tilfelle.

Siden det alltid er en viss sannsynlighet for at utvalget kan, av rene tilfeldigheter, være noe skjevt, utstyres i prinsippet alle slutninger om omfanget av et fenomen i befolkningen med en statistisk feilmargin. Slike feilmarginer er knyttet til to forhold: Antallet personer vi har opplysninger om, og den relative fordelingen dem imellom av det fenomenet vi vil si noe om utbredelsen av (se tabell 3 over feilmarginer nedenfor).

Representativitet

For å sikre oss et mest mulig representativt utvalg, samtidig som vi også ønsket et tilstrekkelig stort antall respondenter i alle bydelsgruppene for å kunne utføre statistisk sikre analyser innenfor de enkelte bydelsgruppene, ble utvalget trukket fra en inndeling av totalbefolkningen i bydelsgrupper, kjønn og alder. Først ble det trukket ut et helt tilfeldig utvalg av 2300 personer. Deretter ble de resterende personene trukket fra de bydeler/aldersgrupper som var underrepresentert etter første trekking.

Den viktigste kilden til skjeve utvalg ved tilfeldig trekking, er at vi har systematisk større frafall fra bestemte grupper. Jo lavere svarprosent, jo større er denne faren. For vårt datamateriale ble 4236 tilfeldig uttrukne privatpersoner oppringt for å oppnå 2700 intervjuer, altså en svarprosent på 64. De siste 108 intervjuene ble gjennomført ved ren kvoteintervjuing. Dette må oppfattes som en lav, men likevel tilfredsstillende, svarprosent for et så stort intervju. Tabell 1 viser utvalgets oppbygging fra bydelene.

Utvalget er trukket etter telefonnummer, og det skulle tilsi at de som bor alene, har større sjanse for å bli trukket ut enn medlemmer av flerpersonshusholdninger. På den annen side er det større sjanse for å treffe noen hjemme i flerpersonshusholdningene, og ifølge MMI har det vist seg at disse effektene langt på vei motvirker hverandre.

Analyser av frafall fra intervjuundersøkelser viser at det er en klar sammenheng mellom frafall og sosial bakgrunn. Det er dermed grunn til å tro at frafallet medfører en viss overestimering av inntekts- og utdanningsnivå, og en tilsvarende underestimering av omfanget av levekårsproblemer som samvarierer med lav inntekt og lav utdanning.

I vårt utvalg er andelen av befolkningen i Oslo med utdanning på høgskole/universitetsnivå på 40%, dvs 10% høyere enn det som framgår av offentlig utdanningsstatistikk (SSB, Ukens statistikk 43/93). Dersom dette avviket i sin helhet er framkommet ved at frafallet er større blant dem med lav utdanning, tilsier dette et frafall på 15% blant dem som har høy utdanning, og 45% blant de øvrige. Noe av forskjellen kan imidlertid skyldes at respondentene av ulike årsaker kan ha oppgitt høyere utdanningsnivå enn det som er registrert i utdanningsstatistikken. Utdanningsstatistikken omfatter dessuten kun personer som er registrert i folkeregisteret som bosatt i Oslo, mens vårt utvalg omfatter også personer som bor i Oslo men som er registrert bosatt utenfor Oslo. Dette gjelder hovedsakelig personer som er under utdanning.

Vi vurderer likevel representativiteten av det norske hovedutvalget som god. Kvinner er noe overrepresentert i utvalget, noe som skyldes at menn i større grad enn kvinner nekter å svare på spørreundersøkelser. Utvalget er også noe yngre enn befolkningen som helhet.

I levekårsundersøkelsen har vi benyttet samboer som egen kategori, mens

Tabell A2.1 Befolkningen over 16 år fordelt på bydel (absolutte tall og pro-senter). Utvalg på 2700 tilfeldig fordelt på bydeler

	Befolkning over 16 år	Prosent av totalbefolkning	Prop.utvalg 2700	Oppnådd utvalg
Bygdøy-Frogner	16708	4,3	117	117
Uranienborg	19925	5,2	140	122
St.Hanshaugen	23341	6,1	164	143
Sagene-Torshov	23799	6,2	167	148
Grünerløkka	20082	5,2	141	134
Gamle Oslo	15354	4,0	108	106
Ekeberg-Bekkelaget	12167	3,2	85	83
Nordstrand	12961	3,4	91	91
Søndre Nordstrand	17182	4,5	120	128
Lambertseter	9177	2,4	64	95
Bøler	10619	2,8	74	84
Manglerud	10173	2,6	71	90
Østensjø	12699	3,3	89	88
Helsfyr-Sinsen	17478	4,5	123	123
Hellerud	12940	3,4	91	95
Furuset	21299	5,5	149	129
Stovner	16824	4,4	118	120
Romsås	5229	1,4	37	78
Grorud	13386	3,5	94	115
Bjerke	18867	4,9	132	125
Grefsen-Kjelsås	13507	3,5	95	102
Sogn	12568	3,3	88	111
Vinderen	13037	3,4	91	114
Røa	16142	4,2	113	130
Ullern	19679	5,1	138	138
TOTALT	385143	100	2700	2809

dette ikke gjøres i offisielle data. Vi har derfor færre ugifte og skilte enn man finner i folketellingsdata, siden folketellingen registrerer et samboerpar som to enslige.

Utvalget er bevisst spurt om hvilket parti de stemte på ved kommunevalget i 1991 for at vi skal kunne bruke avviket fra det faktiske valgresultatet som en sjekk på representativitet. Vi ser at i vårt tilfelle har vi et meget godt svar.

Tabell A2.2 Ulike gruppers andeler av utvalget og i befolkningen som helhet

	Utvalget	Oslo
Menn	43,0	46,0
Kvinner	57,0	54,0
Alder		
15-24 år	11,6	13,8
25-44 år	48,0	40,6
45-79 år	37,0	39,7
Over 80 år	3,5	5,8
Ekteskapelig status		
Ugift	29,7	35,5
Gift	38,2	43,1
Skilt/separert	8,7	11,9
Enke/-mann	7,7	7,7
Samboende	15,8	-
Partivalg		
AP	30,8	30,3
H	34,0	31,4
SP	1,7	2,2
KrF	2,7	3,5
V	2,6	1,5
FrP	7,6	8,8
SV	14,2	14,4

Generalisering

Slike sannsynlighetsutvalg som det vi benytter i denne levekårsundersøkelsen, er i prinsippet kun et kostnadsreducerende hjelpemiddel i forskningen. Det er hele befolkningen, eller grupper av befolkningen, vi ønsker å uttale oss om (generalisering). Siden vi uttaler oss ved hjelp av et utvalg, er det alltid en statistisk feilmargin knyttet til våre generaliseringer. Slike feilmarginer kan beregnes, og de framgår av tabell 3. Vi kan legge merke til at jo færre personer som har det aktuelle kjennetegnet, og jo jevnere fordelingen er på variabelen, desto større er feilmarginen.

Slike beregninger forutsetter imidlertid at frafallet ikke er systematisk, noe som i intervjuundersøkelser er en dristig forutsetning. Som vi har vært inne på, er det grunn til å tro at de mest ressursvake er overrepresentert blant dem som ikke svarer. De sosiale ulikhetene vi kan påvise ved hjelp av våre data, blir dermed å betrakte som «minimumsulikheter», siden forskjellene etter all sannsynlighet ville bli større dersom vi hadde hatt større svarprosent.

Vårt utvalg består av 7,1 promille av Oslos befolkning over femten år. I mange tilfeller vil vi ønske å angi antallet personer i hele befolkningen som har et bestemt kjennetegn. Dette gjøres ved å dele antallet enheter i utvalget med 0,0071019. Vi må imidlertid huske på at vi har samme statistiske feilmargin rundt et slikt anslag som rundt en prosentangivelse.

Problemet med få observasjoner

En undersøkelse basert på et representativt utvalg av befolkningen (over femten år) vil kun avdekke hovedmønstre, og vi kan ikke analysere grupper i befolkningen som er særlig mindre enn 12 000-13 000 personer.

En utbredt tommelfingerregel er at man ikke kan uttale seg om et fenomen om man har færre enn 30 observasjoner. For å kunne operere med en

Tabell A2.3 Størrelsen på feilmarginene ved generalisering

Antall respondenter	5(95)%	10(90)%	20(80)%	30(70)%	40(60)%	50(50)%
100	4,3	5,9	7,9	9,0	9,6	9,8
200	3,0	4,2	5,5	6,4	6,8	6,9
400	2,2	3,0	3,9	4,5	4,8	4,9
800	1,5	2,1	2,8	3,2	3,4	3,5
1000	1,4	1,9	2,5	2,8	3,1	3,1
1200	1,2	1,7	2,3	2,6	2,8	2,9
2500	0,9	1,2	1,6	1,8	1,9	2,0

gruppe, bør vi minst kunne definere den ved kjønn og alder, altså trenger vi minst 90 observasjoner (om alder gjøres todelt). For hver ytterligere variabel vi ønsker å inkludere i analysen av den aktuelle gruppen, vil vi trenge nye 30 enheter om de fordeler seg rimelig jevnt på denne, og enda flere om de fordeles seg skjevt.

I kapittel 2 presenterte vi i tabell 2.1 noen viktige målgrupper for kommunal politikk. Vi ser at i mange tilfeller er disse så få, at vi ikke vil kunne analysere dem ved hjelp av et representativt utvalg, og at vi har betydelige feilmarginer rundt slike anslag. I tillegg kommer at så ressursvake grupper vil ha en tendens til å bli underrepresentert i sannsynlighetsutvalg, noe vi også kan registrere: For slike grupper vil det altså være noe begrenset hva vi kan utføre av analyser.

Problemet med ubesvarte spørsmål

Det vil alltid være en viss andel av respondentene som ikke besvarer spørsmål eller oppgir vet ikke. Dette kan bli noe problematisk om det gjelder variabler som erfaringsmessig har sterke effekter på andre forhold, og/eller som benyttes til å beregne gjennomsnittsverdier for alle. Den viktigste variabelen av denne typen er inntekt.

Ti prosent i det norske utvalget har ikke oppgitt sin inntekt. Dersom det er slik at de som ikke oppgir sin inntekt, har en annen inntektsfordeling enn utvalget under ett, vil gjennomsnittsinntekten for alle feilestimeres. For å få en begrunnet formening om dette, har vi på grunnlag av spørsmålene om kilder til livsopphold sammenliknet dem som har oppgitt inntekt med dem som ikke har oppgitt den. På denne måten kan vi se hvilke inntektstyper de som ikke oppgir inntekt har. Resultatet er vist i figur 1.

Vi ser at andelen som oppgir lønnsinntekt som viktigste inntektskilde, er en god del lavere blant dem som ikke besvarte spørsmålet enn i utvalget som helhet. De som mottar ulike typer pensjon, har til gjengjeld en mindre tilbøy-

Tabell A2.4 Antallet i utvalgte grupper i utvalget og i befolkningen

	Faktisk antall	Anslag fra utvalget	Antall i utvalget
Arbeidsledige	14 000	18 300	130
Sosialklienter	30 000	15 000	109
Uførepensjonister	23 000	18 000	126
Mottar hjemmehjelp	20 000	18 000	128
Enslige forsørgere	11 500	19 000	135

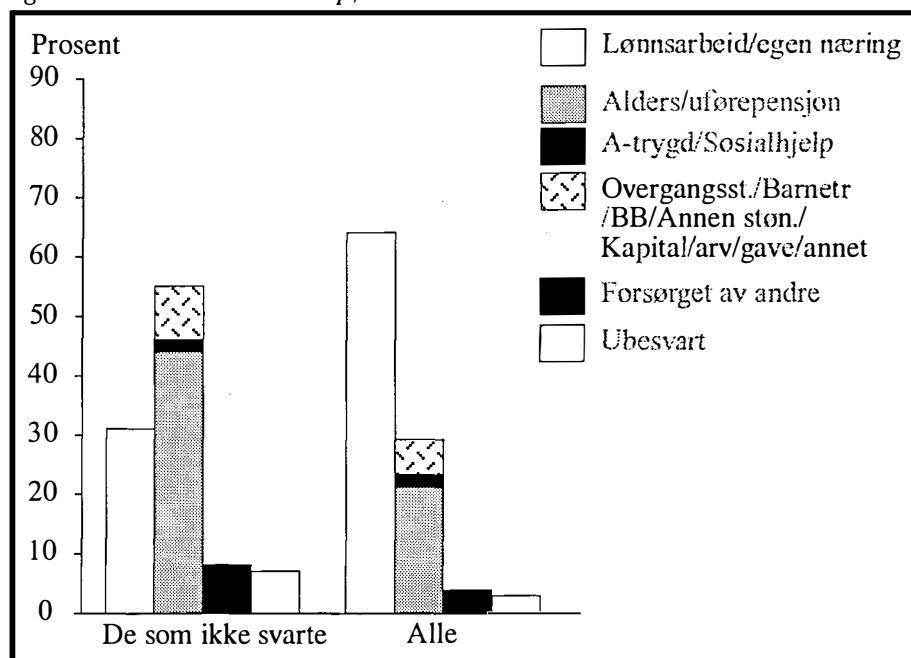
elighet til å oppgi inntekt. Siden lønnstakere har en høyere inntekt enn trygdemottakere, bidrar dette også til en overestimering av gjennomsnittsinntekten.

Utvalget av fjernkulturelle

Siden det ikke finnes noen form for registrering av de bosatte i Oslo etter etnisk bakgrunn, er det ikke mulig å sette sammen et representativt utvalg. Et slikt utvalg ville heller ikke være særlig interessant, fordi de sosiale, kulturelle og økonomiske ulikhetene mellom ulike grupper med (for oss) fjernkulturell bakgrunn, i mange tilfeller er minst like store som mellom nordmenn og fjernkulturelle. Sagt på en annen måte: selv om vi kunne sette sammen et sannsynlighetsutvalg av fjernkulturelle innbyggere i Oslo, er det uklart hva dette utvalget ville være representativt for.

Som redegjort for i kapittel 1, er det gode grunner til å anta at det er betydelige levikårsforskjeller mellom nordmenn og innbyggere med annen etnisk bakgrunn. For å få en velbegrunnet formening om langs hvilke dimensjoner disse ulikhetene er mest betydningsfulle, har vi altså satt sammen et utvalg på 322 personer med fjernkulturell bakgrunn. For å begrense deres variasjon i bakgrunn, ble det valgt om lag 100 personer fra hver av de tre største innvandrergroppene i Oslo, henholdsvis pakistanere, chilenerne og tamiler.

Figur A2.1 Fordelingen etter inntektskilde blant dem som har oppgitt inntekt og dem som ikke besvarte spørsmålet



Utvalget ble satt sammen på følgende måte: Alle som ble kontaktet gjennom den ordinære intervjuingen og som tilhørte en av disse tre gruppene, ble registrert for senere intervjuing.

Tabell A2.5 Utførte intervjus i innvandrertutvalget, fordelt på bydeler

	Chilenere	Pakistanere	Tamiler
Bygdøy-Frogner	4	2	0
Uranienborg	3	2	0
St.Hanshaugen	2	3	4
Sagene-Torshov	3	6	3
Grünerløkka	6	12	19
Gamle Oslo	13	16	18
Ekeberg-Bekkelaget	2	0	0
Nordstrand	1	1	0
Søndre Nordstrand	5	22	3
Lambertseteter	3	1	3
Bøler	1	3	0
Manglerud	1	1	4
Østensjø	4	1	1
Helsfyr-Sinsen	5	4	6
Hellerud	3	10	1
Furuset	8	9	4
Stovner	16	14	12
Romsås	4	0	2
Grorud	9	2	10
Bjerke	1	3	9
Grefsen-Kjelsås	2	1	0
Sogn	2	3	0
Vinderen	0	0	1
Røa	1	4	1
Ullern	2	0	0
TOTALT	101	120	101

Deretter ble det foretatt tilleggstrekkinger basert på etternavn i telefonkatalogen. Dette virket bra for pakistanere og tamiler, i og med at dette er grupper med lett gjenkjennelige navn. Metoden virket mindre bra for chilenerne, til gjengjeld var det lettere å finne chilenerne gjennom den ordinære intervjuingen. Antallet intervjuer med respondenter i de ulike bydelene framgår av tabell 5.

Innvandrere har like stor telefontetthet som nordmenn, men det kunne være problematisk for en norsk intervjuer å registrere alle svar, spesielt fra dem som snakket dårlig norsk. Derfor ble det i mange tilfeller benyttet personer fra respondentens nasjonalitet, slik at intervjuene kunne foregå på morsmålet. Spørreskjemaet ble oversatt til urdu, spansk og tamil. Som kontroll for oversettelsen, ble en intervjuer fra hvert land bedt om å oversette spørsmålene tilbake til norsk.

Norske spørsmål stilt til personer med annen kulturell bakgrunn, vil ikke alltid ha det samme meningsinnholdet, og i mange tilfeller kan et ord som er entydig på ett språk, i oversettelse ha flere betydninger. Omfanget av slike problemer kan vi ikke uttale oss om. Derimot er det et påfallende trekk at forholdet mellom husholdningsinntekt og (særlig) boligutgifter hos mange respondenter ikke står i et logisk forhold til hverandre. Det er slik informasjonen oppgis, men den er åpenbart ikke korrekt. Enten oppgis for høye boligutgifter, eller så må inntekten som oppgis være altfor lav, eventuelt at man oppgir sin egen inntekt, uten å tenke over at boligutgiften kanskje deles på flere.

De data som oppgis for innvandrерutvalget, er altså ikke ment å være representative, men å gi oss visse ideer om hvordan ulike aspekter ved levekår er fordelt i den ikke-norske befolkningen. Dette betyr at sammenlikningene mellom det norske hovedutvalget og innvandrерutvalget må tas med en klype salt. På den annen side vil store forskjeller ganske sikkert avspeile at slike forskjeller faktisk finnes.

Litteratur

Aase, Britt og Asbjørn Dale (1978), *Levekår i storby*. NOU 1978:52. Oslo: Universitetsforlaget

Aldstad, Bjørn, red. (1993), *Norske Meninger*. Oslo: Sigma Forlag

Allardt, Erik (1975), *Att ha, att elska, att vara*. Lund: Agros Förlag AB

Alvær, Jan Gunnar, Siri E. Kvalheim og Gro Viuf (1992), *Hva vet befolkningen i Bjerke bydel om bydelsforvaltningen?* Prosjektoppgave. Oslo: NKSH

Baldersheim, Harald (1988), *Storbystyring under press*. Notat 88/26. Bergen: LOS-senteret

Baldersheim, Harald, Tore Hansen, Per Arnt Pettersen og Lawrence Rose (1990), *Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester*. Rapport 90/2. Bergen: LOS-senteret

Baldersheim, Harald og Torodd Strand (1988), «Byregjering» i *Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. NIBR-rapport 1988:19. Oslo: NIBR

Baldersheim, Harald (1989), *Regimeskifte i Oslo kommune. Mot en løsning av styringssystemene?* Notat 89/12. Bergen: LOS-senteret

Barstad, Anders (1993), «Levekår i Storbyene». I: Bildeng og Fürst, red., *Levekår i Storby*. Oslo: KS-Forskning

Bildeng og Fürst, red. (1991), *Norge trenger en storbypolitikk*. Oslo: Kommuneforlaget

Bildeng og Fürst, red. (1993), *Levekår i Storby*. Oslo: KS-Forskning

Brevik, Ivar (1988), *Sosialhjelp i norske kommuner - Store variasjoner i bruken*. NIBR-notat 1988:104. Oslo: NIBR

Brevik, Ivar (1989), «Hvorfor er sosialutgiftene i storbyene så store?» *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1

Brevik, Ivar (1990), *Sosiale skiller i Oslo - er de fortsatt virksomme?* Oslo: NIBR

Castells, Manuel (1977), *The Urban Question*. London: Edward Arnold

Claussen, Stein-Erik (1993), *Privat eldreomsorg i storby* (arbeidstittel, under arbeid). Oslo: NIBR

Dahl, T.S. (1990), «Velferdsstatens verdigrunnlag». I: Hovdum, A.R., S. Kuhnle og L. Stokke, *Visjoner om velferdssamfunnet*. Bergen: Alma Mater

Danielsen, Kirsten og Åsmund Langsether (1987), *Gammel i storby. Boforhold, nærmiljø og aktivitetsmønstre*. INAS-rapport 4/87. Oslo: INAS

Eitinger, Leo (1981), *Fremmed i Norge*. Oslo: Cappelen

Flora, P. og J. Alber (1981), «Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe». I: Flora, P. og A.J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*. New York: Transaction Books

- Fossen, Anders B. og Tore Grønlie (1985), *Byen sprenger grensene 1920-1972*. Bergen Bys Historie, Bind 4. Bergen kommune
- Fransson, Elisabeth (1992), *Hva vet vi om enslige forsørgere? En kommentert bibliografi*. NKSH-rapport 92:2. Oslo: NKSH
- Gjestland, Trygve og Egil Moen (1988), «East is east, and west is west». *Levealderen i Oslo er fortsatt lavest øst for Akerselva*. NIBR-rapport 1988:21. Oslo: NIBR
- Gjøvikli, Eva (1989), *Maktstrukturen i Oslo Kommune: en teoretisk og empirisk studie av de endrede maktforhold i kommunen etter innføringen av nytt styringssystem og desentralisert helse- og sosialsektor*. Diplomoppgave. Sandvika: Bedriftsøkonomisk Institutt
- Grünfeld, Berthold (1991), «Uførepensjonering blant innvandrere i Oslo.» *Tidsskrift for den Norske Lægeforening*, 9
- Hagen, Kåre og Jon M. Hippe (1984), *Oslo - for fattig og rik*. Oslo: SVs bystyregruppe
- Hagen, Kåre (1991), «Linjer i velferdsstatsforskningen.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, s. 187-216.
- Hallén, Arvid og Tor Slettebø (1987), *Desentralisert helse- og sosialforvaltning i Oslo. Evaluering av forsøk i fire prøvebydeler 1985-86*. Sluttrapport. NIBR-rapport 1987:11. Oslo: NIBR
- Hansen, T. (1980), «Transforming Needs to Public Expenditures». I: K. Newton, red., *Urban Political Economy*. London: Frances Pinter
- Hansen, T. og R. Sørensen, red. (1985), *Bykommuner under finansielt press. Byforskningsprogrammet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hernes, Gudmund og Willy Martinussen (1980), *Demokrati og Politiske Ressurser*. NOU nr. 7. Oslo: Universitetsforlaget
- Johansson, Sten (1979), *Mot en teori om social rapportering*. Rapport nr. 2. Stockholm: Institutet för social forskning
- Kjeldstadli, Knut (1993), «Storbyenes U-kurve». I: Bildeng og Først, red., *Levekår i Storby*. Oslo: KS-Forskning
- Kjeldstadli, Knut (1993), *Den delte byen. Bind 4 Oslo Bys historie*. Oslo: Cappelen
- Kristofersen, Lars B. (1987), *Høy dødelighet i storbyer. Dødeligheten i sosioøkonomiske grupper i Oslo, Bergen og Trondheim 1970-1980*. NIBR-rapport 8. Oslo: NIBR
- Kuhnle, Stein (1992), *Velferdsstatens utvikling: Norge i komparativt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lafferty, W. (1988), «Offentlig-sektorklassen. I støpeskjeen mellom de kollektive og de private verdier». I: Langeland og Bogen, red.
- Langeland, O. og H. Bogen, red. (1988), *Offentlig eller privat?* FAFO-rapport 78. Oslo: FAFO
- Langsether, Åsmund (1986a,b), *Bydeler som lokalsamfunn. Del I og II*. INAS-rapport 1986:5 og 1986:6. Oslo: INAS
- Martinussen, Willy (1971), *Fjerndemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU (1976), *Levekårsundersøkelsen*. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU (1993), *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?* Nr. 17. Oslo: Universitetsforlaget

- Orderud, Geir (1992), *Sosial ulikhet i Oslo - bydelsvise forskjeller*. Oslo-statistikken, notat 5/92. Oslo
- Oslo Kommune (1987), *St.Hallvard. Temanummer om bydelsinndelingen*. Oslo
- Oslo Kommune (1989), *Kriteriebasert budsjettfordeling til bydelene*
- Oslo Kommune (1991), *Statistisk årbok for Oslo 1991*
- Oslo Kommune (1992), *Statistisk årbok for Oslo 1992*
- Oslo Kommune (1992), *Sosioøkonomiske data for bydelene 1992*. Oslo-statistikken, notat 7/92
- Oslo Kommune (1993a), *Oslospeilet*
- Oslo Kommune (1993), *Presentasjon av Kriteriesystemet. Notat*
- Rattsø, Jørn (1988), «Retningslinjer for utforming av statstilskudd til kommunene». I: Kjellberg, F., red., *Nytt inntektssystem - nye utfordringer for kommuner og stat*. Oslo: Kommune-forlaget
- ROAR (1992), *Oslo/Akershus-regionen: Funksjonelle trekk og sosio-økonomisk struktur. Delrapport 1, Ressursfordelingen i Oslo/Akershus-regionen «ROAR»*. Oslo: KS-Forskning
- Ryen, Morten (1989), *Sosialt problem eller ny familietype? Synet på eneforsørgere i politikk og forskning*. INAS-rapport 89:9. Oslo: INAS
- Saunders, Peter (1981), *Social Theory and the Urban Question*. London: Hutchinson
- Sommerfelt, May og Anne Sæterdal (1988), *10 års erfaringer med nærmiljøarbeid i Oslo*. NIBR-rapport 1988:12. Oslo: NIBR
- Statistisk sentralbyrå (1989), *Sosialt utsyn*. Oslo
- Statistisk sentralbyrå (1992a), *Folke- og bolig telling 1990. Kommunehefte. 301*. Oslo
- Statistisk sentralbyrå (1992b), *Statistisk årbok*. Oslo
- Statistisk sentralbyrå (1992c), «Sosiale Indikatorer på kommunenivå». *Samfunnsspeilet*, 1. Oslo
- Statistisk sentralbyrå (1993), *Kriminalstatistikk 1992*. Oslo
- St.meld. nr. 16 (1979-80), *Bedre nærmiljø*
- St.meld. nr. 17 (1979-80), *Bypolitikk*
- St.meld. nr. 11 (1990-91), *Om storbyenes økonomiske situasjon*
- Sørensen, R. (1989), «Storbyenes finanser: Økonomisk utarming luksuskriser?» *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1
- United Nations (1966), *The Level of Living Index*. New York: The United Nations Research Institute for Social Development
- Vogt, Pernille (1993), *Barnehager og barnevern i Oslo/Akershus-regionen*. Delrapport. ROAR-Prosjektet. Oslo Kommune
- Øidne, Gabriel (1973), *Østkant og vestkant i Oslos politiske historie*. Oslo: Gyldendal