

Magne Bråthen, Anne Britt Djuve, Tor Dølvik,
Kåre Hagen, Gudmund Hernes, Roy A. Nielsen

Levekår på vandring

Velstand og marginalisering i Oslo



Magne Bråthen, Anne Britt Djuve, Tor Dølvik,
Kåre Hagen, Gudmund Hernes, Roy A. Nielsen

Levekår på vandring

Velstand og marginalisering i Oslo

© Fafo 2007

ISBN 82-7422-570-8

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © hans@brox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
DEL I Levekårenes mangfoldighet	13
Kapittel 1 Byen med de mange ansikter	15
1.1 Oslo: Tre bilder – og en film	17
1.2 Det sanne bildet – finnes det?	26
Kapittel 2 Hva er gode levekår?	29
2.1 Levekår som objektivt målbare ressurser	33
2.2 Levekår som evne til å virkeliggjøre muligheter	37
2.3 Levekår som lykke	42
2.4 Sluttbemerkning	46
Del II Levekår i Oslo	49
Kapittel 3 Forandringens Oslo – befolkning, livsfaser og flytting	51
3.1 Befolkningsutviklingen	52
3.2 Flyttestrømmer og sosial geografi	56
3.3 Flytting: Konsekvenser for byen og dens innbyggere	62
3.4 Boligforhold og eiendomsmarked	64
Kapittel 4 Helse og uhelse i Oslo	71
4.1 Mål på helsestatus	72
4.2 Helse og uhelse – hva og hvem?	75
4.3 Hvem har redusert funksjonsevne?	75
4.4 Hvem har dårlig egenvurdert helse?	80
4.5 Sammenhengen mellom redusert funksjonsevne og egenvurdert helse	88
4.6 Varierer helsen med innvandringsgruppe?	89
4.7 Barns oppvekst: Foreldre med dårlig helse	91
4.8 Hvem har dårlig helse?	93
Kapittel 5 Innenfor eller utenfor? Arbeid, inntekt og stønad i Oslo	95
5.1 Arbeid	96
5.2 Viktigste kilde til inntekt	106
5.3 Inntektsvekst og inntektsforskjeller	112
5.4 Inntekt i barnefamilier	115
5.5 Økonomiske problemer	121

Kapittel 6 Den sosiale byen	125
6.1 Familie	126
6.2 Vennekontakt	128
6.3 Nærmiljø	132
6.4 En flerkulturell by. Kontakt på tvers av etnisk gruppe	136
6.5 Fritid	144
6.6 Politisk deltakelse	145
6.7 Ensom og ulykkelig?	147
6.8 Oppsummering	148
 Kapittel 7 Fra levekårsproblemer til kommunal tjenesteyting	 151
 DEL III Fra behov til budsjett	 155
 Kapittel 8 Hva er kriteriesystemet?	 157
8.1 Prinsipper for kriteriefordeling	158
8.2 Spenninger i kriteriesystemet	162
 Kapittel 9 Er dagens kriteriesystem rettferdig – og hvordan kan vi vite det?	 167
9.1 Funksjonsområde 1 Helse, sosial og nærmiljø	171
9.2 Funksjonsområde 2 Oppvekst	176
9.3 Funksjonsområde 3 Pleie og omsorg	181
9.4 Funksjonsområde 4 Økonomisk sosialhjelp	187
9.5 Sammenfattende diskusjon	190
 Kapittel 10 Kan systemet forenkles?	 195
10.1 Politisk bærekraft	195
10.2 Treffsikkerhet og stigmatisering	196
10.3 Overbelastning	197
10.4 Avslutning: Politikk og statistikk	198
 Referanser	201
Vedlegg 1 Oversikt over datagrunnlaget benyttet i undersøkelsen	203
Vedlegg 2 Vedleggstabeller til kapittel 6	215
Vedlegg 3 Spørreskjema	219

Forord

Bakgrunnen for denne rapporten er et ønske i Oslo bystyre om å få gjennomført en kartlegging av levekår i Oslo, og med det også få et kunnskapsgrunnlag for å etterprøve om fordelingen av ressurser til de 15 bydelene er i samsvar med tjenestebehovene hos byens innbyggere. Til dette formål har Statistisk sentralbyrå tilrettelagt et materiale om demografi og inntektsforhold for hele befolkningen for årene 2000–2005, og MMI har på vårt oppdrag gjennomført telefonintervjuer med vel 2600 tilfeldig uttrukne personer.

Rapportens oppbygging er formet av prosjektets mandat: I del I gis det en introduksjon til tre perspektiver på levekår: levekår som ressurser, som muligheter og som selvopplevd lykke. I del II gjennomføres det en mer tradisjonell analyse av demografi, flyttemønstre, helse, arbeid, inntekt og sosiale relasjoner. I rapportens siste del reises spørsmålet om de sosial-geografiske levekårsvariasjonene som i dag underbygger Oslos inntektssystem for de 15 bydelene, fanger de levekårsforskjeller som våre analyser avdekker. Den rapporten gir et hovedbilde av Oslos utvikling basert på det omfattende datamaterialet. På en rekke områder vil en videre analyse være av stor interesse. Dette har imidlertid ikke vært mulig innenfor rammene av prosjektet. Ikke desto mindre gir rapporten et spennende bilde av en by i sterk endring, hvor store grupper er godt fornøyd med sine levekår og livsmuligheter, mens et mindretall i langt mindre grad er integrert i arbeids- og samfunns-liv. Vi har derfor valgt å illustrere denne utviklingen med en velosiped, med andre ord en gammeldags sykkel hvor nettopp det lille hjulet var avgjørende for framdrift og balanse på tross av et svært stort framhjul.

Prosjektet har vært fulgt av en styringsgruppe bestående av plan- og strategisjef Pål S. Hernæs og spesialrådgiverne Ingunn Monsen og Alf Gunnar Løvstad samt fagsjef Morten Bildeng, alle ved Oslo kommunes Byrådsavdeling for finans og utvikling, Seksjon for plan og strategi. Likeså har tidlige utkast til rapporten vært fremlagt og kommentert i en bredere referansegruppe bestående av representanter for byrådsavdelingene, administrasjonen i bydelene og fra øvrige kommunale virksomheter. Alle skal ha stor takk for nyttige og fruktbare kommentarer underveis.

Prosjektet er gjennomført av Magne Bråthen, Anne Britt Djuve, Gudmund Hernes, Jon M. Hippe og Roy A. Nielsen ved Fafo. I tillegg har Tor Dølvik fra

Agenda Utredning og Utvikling og Kåre Hagen ved Handelshøyskolen BI levert bidrag.

Jon M. Hippe
Prosjektleder
Fafo
Februar 2007

Sammendrag

Rapporten består av tre deler. Den første delen belyser levekår i Oslo gjennom tre perspektiver: levekår som selvopplevd lykke, som muligheter til å leve trygge liv og som mangler på ressurser. Deretter gis en bredere analyse av helse, arbeid, inntekt og sosiale nettverk. I del III vurderes Oslo kommunes kriteriesystem med hensyn til de antakelser om levekårsforskjeller som er bygd inn i dagens system.

Del I Levekårenes mangfoldighet

De aller fleste i Oslo har det bra. De opplever at Oslo er et sted de kan forme sine liv på selvbestemte måter, det er lett å finne arbeid og skaffe seg venner. Ni av ti sier de har det godt eller svært godt. Men seks av ti mener byen er blitt mer utrygg, og like mange mener det er for mye fattigdom i Oslo. En firedel rapporterer mer begrensede muligheter samtidig som de også opplever Oslo som mer utrygg. Dette gjelder særlig blant de eldre innbyggerne i drabantbyene – en gruppe som også har noe mer helseproblemer, høyere trygdeforbruk og lavere inntekt enn dem som ser mer optimistisk på livet. Folk preges av en god tilgang på sosiale nettverk; ensomhet er tungt for den som rammes, men ikke noe utbredt fenomen. Sammenhengene mellom materiell og sosial ressursvakhet er ikke så sterk: Myten om den ensomme og fattige er ikke sann.

Befolkningens levekår og levekårsproblemenes geografiske dimensjoner må forstås i lys av at Oslo vokser svært kraftig: Alle bydeler opplever sterk befolkningsøkning, og det er svært store flyttestrømmer internt i byen. Ni av ti nye innbyggere de siste 20 årene er av ikke-vestlig opprinnelse. Levekårenes geografiske variasjon mellom bydelene følger i betydelig grad bydelenes etniske sammensetning, og mer så jo yngre aldersgrupper vi betrakter. Særlig preges den indre bykjernen av svært stor gjennomstrømning.

Del II Levekår i Oslo

Den sosialstatistiske kartleggingen av befolkningens levekår viser fire hovedmønstre:

For det første har hovedstaden en ressursrik og velhavende befolkning sett under ett. Svært høye nivåer på utdanning, sysselsetting, boligstandard og inntekt leg-

ger et solid fundament for den høye livskvaliteten. Halvparten av byens befolkning har mer enn 180 000 kroner i årlig disponibel inntekt per forbruksenhet. 80 prosent av befolkningen har mer enn grunnutdanning. Fortsatt preges Oslo av at befolkningen i de vestlige bydelene har høyere nivåer på utdanning, inntekt, bolig og helse. Bydelsforskjellene mellom vest og øst forsterkes ytterligere av at ytre vest har en svært liten innvandrerbefolkning.

For det andre, det er lett identifiserbare segmenter av befolkningen som kjenne- tegnes av alvorlige levekårsproblemer. Disse problemene kan knyttes til to, til dels sammenvevde, forhold: helseproblemer og lav inntekt som følge av en eksklusjon fra arbeid. 72 000 personer mottar en helserelatert inntektsoverføring som utgjør mer enn halvparten av deres inntekt; de er velferdsstatsavhengige. Selv om utdanningsnivået er høyt, er det fortsatt 75 500 personer med lav eller ikke-registrert utdanning. Selv om antallet sosialhjelpsmottakere har falt og nå har stabilisert seg på under 20 000 personer, er det i underkant av 40 000 personer som lever under fattigdomsgrensen til OECD. Omtrent like mange barn, 39 000, har en forelder som mottar en velferdsstatlig ytelse på grunn av helsesvekkelse. Yrkesdeltakelsen er svært høy, samtidig med at 20 000 personer i yrkesaktiv alder ikke har hatt noen kontakt med arbeidslivet i årene 2001–2005.

For det tredje, de geografiske mønstrene i levekårsproblemenes utbredelse formes i et samspill av fire faktorer: aldring, arbeidsmarkedstilknytning, etnisitet og flyttemønstre. Aldringen slår ut på to ganske ulike måter: I den norske befolkningen blir det flere som på grunn av svært høy alder får svekket funksjonsevne. For folk med ikke-vestlig bakgrunn betyr det at en større andel av dem ikke lenger er innvandrere, men består av barn som er født i Oslo av foreldre som har bodd her lenge. Innslaget av barnefamilier i innvandrerbefolkningen øker – og med det en flytting motivert av ønsket om større bolig. Samtidig betyr det at andelen av byens yngste barn, nå vel en tredel, vokser opp i befolkningslag som, sammenliknet med majoritetsbefolkningen, har svakere levekår. Og fordi ulike innvandrergrupper har ulik grad av yrkesdeltakelse (og velferdsstatsavhengighet) – og har blitt tallmessig større de siste 10–15 årene, har de mer etnisk spesifikke levekårsforskjellene blitt tydeligere. De geografiske forskjellene i levekår avspeiler i stor grad innvandrerbefolkningens flyttemønstre, men på en noe paradoksal måte. Når innvandrergrupper flytter ut fra indre by og mot nordøst, er dette for dem et uttrykk for bedrede levekår: høyere sysselsetting og inntekt, bedre bolig og større sosialt nettverk. Men fordi sysselsettings- og inntektsnivåer hos flytterne er lavere enn i majoritetsbefolkningen, avtegner dette flyttemønsteret seg – i sosialstatistisk forstand – som svekkede levekår i bydelen. De geografiske levekårsforskjellene i Oslo blir mindre markert mellom ytre vest og indre øst – og mer mellom vest og de nye drabantbyene.

For det fjerde, «indre øst» kan ikke, på samme måte som for 15 år siden, nyttes som stikkord for levekårsproblemer i Oslo. Visse områder av den østlige bykjerne karakteriseres fremdeles av en opphopning av personer og grupper med svake levekår. Samtidig har strømmene av andre grupper rundt dem økt: Det er blitt et større innslag av en ung, urban, i all hovedsak hvit, middelklasse på livsfasevandring.

Del III Fra behov til budsjett

Analysen av kriteriesystemets treffsikkerhet viser en høy grad av samsvar mellom de antakelser om hjelpebehovenes geografiske utbredelse som dagens system baserer seg på, og de variasjoner vi belegger gjennom våre indikatorer. Det er et stort potensial for at dagens kriteriesystem kan forenkles, og at behovsvariasjonen kan fanges godt ved en sterkere vektlegging av kombinasjoner av informasjon om trygdebruk, husholdkjennetegn og inntekt.

Tjenestebehovenes geografiske utbredelse kan fanges rimelig bra gjennom en fokusering på to bosettingsmønstre: til de aller eldste innbyggerne og til de ikke-vestlige småbarnsfamiliene. Kriteriesystemet legger til grunn at disse to gruppene høyst ulike levekårsproblemer og tjenestebehov lar seg kombinere i samlemål på bydelsspesifikke levekårsindekser og inntektsrammer. Dersom det kommer sterkere juridisk formalisering av rettigheter til kommunale tjenester for disse gruppene, vil det kunne sette kriteriesystemets forutsetninger under press.

Noen hovedpunkter

Oslo har nå 550 000 innbyggere og Oslos befolkning utgjør en økende andel av Norges befolkning. Hovedstaden vokser med 10 000 personer per år – mer enn det samlede folketall i tre firedeler av norske kommuner. Folk er på flyttfot for å realisere sine livsambisjoner. Mer enn 40 prosent bor et annet sted enn de gjorde for fem år siden. Levekår er på vandring og byen i sterk endring.

- Oslo har landets høyeste utdanningsnivå og den høyeste sysselsettingsveksten i Norge.
- 9 av 10 ser på Oslo som en by med gode jobbmuligheter, samtidig som 8 av 10 trives i den jobben de har.
- Etter en periode med sterk inntektsvekst er nå gjennomsnittsinntekten etter skatt 260 000 kroner (per person 16–74 år). Kapitalinntektene har stor betydning, men finnes først og fremst på byens vestkant.

- Innvandrerbefolkningen har doblet seg siden forrige levekårsundersøkelse i 1993 og mer enn 100 000 personer har nå ikke-vestlig bakgrunn. Denne gruppen har vokst fra omkring 10 prosent av befolkningen i 1993 til 20 prosent.
 - Mange innvandrere integreres godt i Oslo og mer enn halvparten er i arbeid. Antallet innvandrere som er i jobb i dag, er større enn totalt antall innvandre- re i 1993.
 - En tredel av Oslos 103 000 barn under 18 år er barn av innvandrere.
 - Stadig større del av innvandrerbefolkningen er født i byen – over 40 prosent av dem med pakistansk bakgrunn er født i Oslo.
 - Det er stor variasjon i sysselsettingsandel: 3 av 4 menn fra Sri Lanka er i jobb, mens dette gjelder bare for 4 av 10 menn fra Somalia.
- Oslo er en åpen og tolerant by – 9 av 10 opplever at de kan leve som de vil.
- Bare 5 prosent er redd for ikke å få de kommunale tjenestene de vil trenge.
- Oslo er en sosial by. 8 av 10 mener det er lett å skaffe seg venner i Oslo. 3 av 4 mener at deres nabolag er godt. Synet på nærmiljø og sosialt nettverk har vært påfallende stabilt fra 1993–2006.
- 9 av 10 nordmenn synes at de har det godt. Det gjelder store grupper av inn- vandrerbefolkningen også: 7–8 av 10 innvandrere oppgir at de har det ganske eller svært godt.

Men,

- Mange opplever Oslo som utrygg. 6 av 10 mener byen har blitt mer utrygg.
- Oslo-folk har fortsatt en høy skepsis til innvandring, nesten halvparten av byens innbyggere sier seg enig i at det er for mange innvandrere. Skepsisen til inn- vandring ser likevel ut til å være noe redusert siden 1993.
- Mer enn 70 000 personer under 67 år er velferdsstatsavhengige, det vil si at mer enn halvparten av inntekten deres kommer fra offentlige overføringer som uførepensjon, attføring, sykepengen og sosialhjelp. Andel uføretrygdde har økt de siste 10 år, mens andelen på sosialhjelp er redusert.
- Over 12 000 barn vokser opp i lavinntektsfamilier, det vil si under den tradi- sjonelle fattigdomsgrensen. Hele 10 000 av disse har ikke-vestlig bakgrunn.
- Nesten 80 prosent av befolkningen sier det er for mye trafikk og støy. Ande- len som opplever plager med støy (hver femte innbygger), har ikke gått ned. Unntaket er flystøy.

- Selv om levealderen er økende, vurderer en stor andel av befolkningen sin helse som dårlig. Mens velstanden og levealderen øker, er egenrapporterte helseproblemer relativt stabile over tid. Dårlig helse gjelder spesielt for eldre og kvinner, og særlig kvinnelige innvandrere har svak helse.
- Langt over halvparten av kvinnelige innvandrere over 45 år vurderer helsen som dårlig, mot 1 av 3 kvinner i majoritetsbefolkningen.
- Det er fortsatt store forskjeller mellom øst og vest, men de største gruppene med dårlige levekår finner man i dag ikke i indre øst, men i drabantbyene. «Øst» flytter nord og sør.
 - Andelen uføretrygdete er nesten dobbelt så stor i drabantbyene som i de vestlige bydelene (4,6 prosent i vest mot 8,5 prosent i drabantbyene – i indre øst er andelen 6,8 prosent).
- 20 000 personer i yrkesaktiv alder har ikke vært i kontakt med arbeidslivet i perioden 2001–2005.
- Det er stor avstand til den lokale politikken. Bare 1 prosent av befolkningen er aktiv i en partiorganisasjon. Omkring 30 prosent svarer ja på at de i det store og hele stoler på politikere i Oslo. 69 prosent av befolkningen svarer nei på dette spørsmålet.
- Antallet sosialt isolerte personer er lite i Oslo, men blant eldre menn og kvinner med innvandrerbakgrunn finnes likevel en markert sosial isolasjon.

Politikkens fordelingsmekanismer – kriteriesystemet

Oslo kommune fordeler 9,5 milliarder kroner til bydelene gjennom kriteriesystemet. Fafos analyse viser at midlene i stor grad fordeles i samsvar med forskjeller i behov, og kompenserer derfor for forskjeller i levekår mellom bydelene. Analysen tyder på at det er mulig å treffe like godt med enklere behovsindikatorer enn de som benyttes i dag.

DEL I Levekårenes mangfoldighet

Kapittel 1 Byen med de mange ansikter

Oslo er Norges mest mangfoldige sted. Byen befolkes av folk fra 168 nasjonaliteter, og i skolene gis det undervisning på 28 språk. De eldste innbyggerne ble født mens Norge var i union med Sverige, de yngste fødes i dette øyeblikket. Her bor mennesker som rår over store rikdommer, så vel som nyankomne flyktninger uten annet med seg enn et håp om et liv. På et kvarters spasertur kan man vandre fra den hvite middelklassegettoens trygge idyll til menneskelig elendighet. Her lever folk som iherdig forsørger sin familie gjennom arbeid og daglig slit, så vel som eventyrere på jakt etter lykken.

Byens store variasjon i menneskers liv og levnet er en evig kilde til fascinasjon. I kunsten er storbyen den ideelle kulisse: Dens variasjon tilbyr realisme til ethvert plot kunstneren måtte ønske å dikte. Artisten kan finne sitt publikum, journalisten sin sak. For samfunnsforskeren er byen et laboratorium: Mennesker, som fra naturen har den samme biologi og de samme behov, utsettes for kaskader av impulser, muligheter og begrensninger, tilfeldigheter og valg. I sum og i samspill former omgivelsene deres liv. I Oslo lever en halv million individer en halv million helt unike liv. Samtidig er det mange liv som likner hverandre. Kanskje fordi man har samme etniske bakgrunn, har lik utdanning eller befinner seg i samme livsfase? Eller fordi man bor i samme bydel eller tjener til livets opphold i samme yrke? Eller fordi man har de samme oppfatninger av hva som er et godt liv, hva som gir mening og lykke?

Levekårsforskningens oppgave er å søke etter mønstre og systematikk i dette mangfoldet: Hva er det som skaper likhet i folks liv, og hva skaper forskjeller i deres levekår? Hvorfor og hvordan skiller folk i Oslo seg egentlig ut i måtene de lever på, og er slike forskjeller større eller mindre enn hva man kanskje tror? Dette er spennende spørsmål i seg selv, og i denne rapporten skal vi forsøke å gi svar på noen av dem.

Men slike spørsmål stilles også med en hensikt ut over den rene nysgjerrighet. Når forskjeller i liv og levekår er kartlagt, presser nye spørsmål seg på: Er forskjellene problematiske på noen måter? Gjør de byen til et bedre eller dårligere sted for alle? Er ulikhetene urettferdige eller er de et bidrag til et verdifullt mangfold? Og om forskjellene er uakseptable, hvem har i så fall ansvaret for å gjøre noe med dem – om det da i det hele tatt er mulig å gjøre noe? Oslo kommune bruker 32 milliarder kroner og 43 000 ansatte til å produsere tjenester for sine innbyggere. I

tillegg kommer Oslos andel av de velferdsytelser og inntektsoverføringer som nasjonalstaten Norge leverer til alle sine borgere. Derfor er det en viktig oppgave å undersøke om disse ressursene faktisk treffer de behovene de er ment å avhjelpe. Bidrar fellesskapets midler til at innbyggere med problemer får det de trenger, og er effekten at uønskede levekårsforskjeller også dempes?

Denne rapporten har tre målsettinger:

For det første skal den *kartlegge* befolkningens levekår. Dette gjøres på grunnlag av et 20 minutters telefonintervju som er foretatt med 2648 tilfeldig valgte innbyggere i alderen 18–74 år i september 2006. For å få et best mulig materiale om den femdel av innbyggerne som har sin opprinnelse fra ikke-vestlige samfunn, er det etablert særskilte utvalg av personer fra Somalia, Pakistan og Sri Lanka. I tillegg er det innhentet opplysninger fra myndighetenes registre om familie, arbeids- og inntektsforhold for hele byens befolkning i årene 2000–05. Til sammen gir dette et stort materiale som presenteres og analyseres i rapportens del II. I denne kartleggingen av levekår baserer vi oss i all hovedsak på den såkalte nordiske levekårs-tradisjonen: Gode (og dårlige) levekår knyttes til objektive, målbare trekk ved den enkelte, slik som alder, helse, familieforhold, utdanning, inntekt, arbeid, bolig, fritidsbruk og sosialt nettverk. Slike *levetekårsressurser* er uomtvistelige forutsetninger for gode og trygge liv. Men kanskje ikke nok for at folk – i den rikeste byen i det FN sier er det beste land å bo i – faktisk opplever å ha det bra? Vi vil derfor supplere det sosialstatistiske levekårsbegrepet med individenes egne oppfatninger av deres subjektive livskvalitet. På den måten håper vi å gi en rikere beskrivelse av de liv som leves i byen: I hvilken grad opplever folk at det har *muligheter* og kontroll over sine liv? Er de trygge og fornøyde – eller urolige og bekymrede? Og er Oslo-borgerne noe så banalt og viktig som *lykkelige*?

For det andre skal rapporten drøfte i hvilken grad kommunen kan eller bør påvirke levekårsforhold. I Oslo bystyre har det i flere tiår vært en bred og tverrpolitisk enighet om at den kommunale tjenesteytingen skal dempe forskjeller i levekår mellom byens ulike områder. Fra venstresiden oppfattes slike ulikheter som urettferdige. Fra høyresiden har det vært viktigere at den enkelte innbygger skal sikres de samme forutsetninger for et godt liv, uavhengig av bosted. Men om de ideologiske ståstedene kanskje har vært forskjellige, har de like fullt understøttet en bred enighet om to prinsipper: Sentrale deler av det kommunale velferdsansvaret er desentralisert til et bydelsnivå. De i dag 15 bydelene, som fra kommunevalget i 2007 alle skal ha demokratisk valgt ledelse, er gitt stor formell selvstendighet til å utforme det lokale tjenestetilbudet. Halvparten av kommunens ressursinnsats: 51 prosent av utgiftene og 15 729 av 32 755 årsverk går gjennom bydelen. Det andre prinsippet er at bystyret, på grunnlag av et sett sosialstatistiske levekårs-

kriterier, tildeler hver enkelt bydel en årlig budsjetttramme. Rapporten legger det desentraliserte ansvaret og en kriteriebasert inntektsfordeling til grunn. Politikens muligheter må derfor, vil vi hevde, analyseres i lys av de prosesser og årsaker som skaper de geografiske variasjonene i levekår. I den grad ulikhetene avspeiler (eller gjenskapes gjennom) folks flytting mellom bydelene, står politikken overfor andre utfordringer enn om folk innen bydelene har (eller utvikler) ulik grad av problemer eller behovsomsfang. Likeså vil bydelenes handlingsrom påvirkes av sentrale kommunale direktiver så vel som av rettigheter alle borgere har i kraft av nasjonal lovgivning. I rapportens drøfting av politikken muligheter vil det skilles mellom den type levekårsproblemer (og deres eventuelle geografiske uttrykk) som fordrer en bydelsovergripende *primærpolitikk* (for eksempel bolig, samferdsel, skole) og en *kompensasjonspolitik* overfor den type levekårsproblemer som kan avhjelpes gjennom bydelenes tjenesteyting.

For det tredje skal rapporten etterprøve treffsikkerheten i dagens kriteriebaserte ressursfordelingssystem. Systemet, som har vært i funksjon siden 1991, er basert på tre antakelser: a) at levekårene til en bydels befolkning lar seg måle i en objektiv forstand ved et sett av kjennetegn («kriterier»), b) at det er forholdsvis stabile sammenhenger mellom folks levekår og behovene for kommunale tjenester, og sist, c) at det er mulig å oversette levekårsdata om behov til et prinsipp for fordeling av ressurser mellom bydelene: Den samlede kommunale utgiften skal fordeles mellom de 15 bydelene slik at alle bydeler får en ressursramme som står i likt forhold til de behovene befolkningen i bydelen har. Gjennom dette systemet strømmes 9,5 milliarder kroner. 22 000 kroner utmåles per innbygger i Grorud, mens Frogner får 13 750 kroner per hode til sin tjenesteyting. Hvordan kan man så være sikre på at befolkningen i Grorud har 1,6 ganger så stort behov for kommunale tjenester som folk i Frogner? Denne tematikken behandles i rapportens del III.

1.1 Oslo: Tre bilder – og en film

De siste to årene har folk kunnet kjøpe et magasin på gaten i sentrum med navnet =Oslo. Selgeren får halvparten av prisen, og med det en liten inntekt som alternativ til tigging eller nasking. Fattigdommen har fått et ansikt. Magasinets tittel, *er lik Oslo*, er et bilde vi kjenner igjen: «*Fattig-Oslo*» og «*Forskjells-Oslo*» nyttes flittig som tabloide titler når mediene rapporterer om byens sosiale forhold. Historikeren Knut Kjeldstadli (1990) kalte sitt store bind om Oslos historie fra 1900 til 1990 for *Den delte byen* – en tittel også Fafo benyttet på sin levekårsundersøkelse i 1994. Ingen annen by i Norge har fått sin fattigdom så grundig behandlet av nasjonens store forfattere: fra Knut Hamsuns beskrivelse av det rotløse individet

uten penger og nettverk, til Oskar Braatens og Rudolf Nilsens Oslo – hvor fattigdommen er et trekk ved samfunnet som foster solidaritet og kampvilje. Men byen har endret seg: I dag er Ylajali og Mølla navn på restauranter.

Oslo *har* fattigdom og byen *er* delt. Antakelig har Oslo mindre fattigdom og mindre geografiske levekårsforskjeller enn kanskje noen annen hovedstad, men det er ikke vårt tema i denne rapporten. Seks av ti norske Oslo-borgere mener det er for mye fattigdom i byen, mens bare én av tre av byens norsk-pakistanere mener det. Neppe fordi pakistanere tolererer fattigdom mer enn nordmenn, men fordi deres referanse er større enn Norge. Samfunnsforskerne er ikke alltid like enige om hvordan fattigdom skal defineres, men har samlet seg om en såkalt relativ fattigdomsdefinisjon: En person eller en familie er fattig om man har så svake levekårsressurser at man tvinges til å leve et liv som blir svært avvikende fra det de andre lever. Det er etablert internasjonale definisjoner av hvor en slik grense antas å gå, og hvordan man skal ta hensyn til husholdningenes sammensetning. For Oslos befolkning går den økonomiske fattigdomsgrensen ved 90 000 kroner.¹ I underkant av 40 000 personer i Oslo er fattige etter en slik oppfatning. Denne definisjon betyr at en familie med to voksne og to små barn må ha vel 20 000 å leve for i måneden for ikke å oppleve at man er utenfor. *Så velhavende er de andre*. I gjennomsnitt har en voksen person i Oslo 260 000 kroner å leve for i året, når trygde- ne er mottatt og skatten betalt.

Byen *er* delt. De rikeste bor i vest, resten i øst og nord. Holder vi oss til arbeidsinntekt, har en gjennomsnittsperson i ytre vest 306 000 kroner igjen etter skatt, en som bor øverst i Groruddalen 200 000. Dette avspeiler hvordan folk med ulikt utdanningsnivå og yrker bor i ulike deler av byen. Samtidig er ikke denne forskjellen i arbeidsinntekt dramatisk, sett i forhold til inntektsulikheter ellers i verden. Mer delt blir byen om vi ser på en annen inntekt, den som ikke stammer fra arbeid: Gjennomsnittlig kapitalinntekt er 150 000 per person i ytre vest, mens folk i indre øst og de nye drabantbyene ikke har mer enn syv-åtte tusenlapper av denne inntektstypen. Satt (veldig!) på spissen: Folk på vestkanten tjener nesten like mye på ikke å arbeide som folk i nye drabantbyer tjener på alt sitt arbeid.

Det bildet av Oslo som her pensles ut, er det *sosialstatistiske foto* av befolkningen, slik den på et gitt tidspunkt fordeler seg på de kjennetegn (*variabler*) som tradisjonelt – og med gode grunner – anses for å legge grunnlaget for et godt liv. Inntekt er selvsagt sentralt, fordi penger sier noe om hva man kan skaffe seg av det som er tilgjengelig på markedsplassen. Utdanning likeså, fordi det sier noe om personens muligheter og sårbarhet i arbeidslivet. Lite utdanning og lav inntekt

¹ Her benyttes OECDs definisjon av inntektsfattigdom: Å ha en disponibel kjøpekraft per husholdningsenhet under halvparten av medianinntekten for alle. Omregningen fra familiesammensetning til husholdningsenheter er som følger: Første voksen teller 1,0, andre voksen og barn over 15 år 0,7 og barn under 15 teller med 0,5.

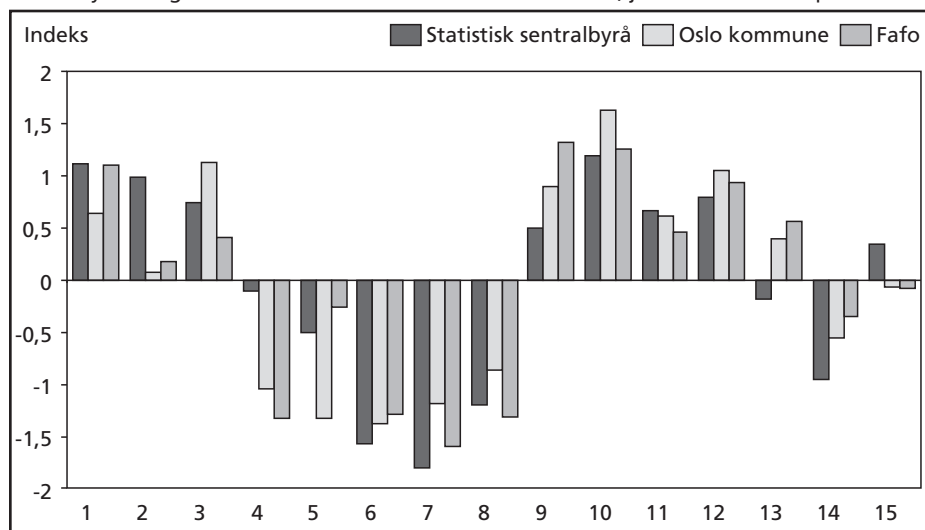
opptrer svært ofte samtidig: Denne levekårsulempen tenderer igjen til å redusere personens mulighet til å skaffe seg en ønsket bolig; yrkesvalget begrenses til jobber som er harde for helsa. Slik kunne vi fortsette å kombinere opplysninger om personer og om befolkningsgrupper, slik at vi kan gi et bilde av deres ressursforutsetninger for gode – eller mindre gode – liv. Og ved i tillegg å samle inn opplysninger om hvem som bor hvor, kan det lages bilder av Oslos *sosiale geografi*.

I figur 1.1. viser vi dette bildet av Oslo, tatt med tre ulike kameraer: Statistisk sentralbyrås levekårsindeks for Oslo, Oslo kommunes kriteriesystem for bydelene og Fafos samlemål (som blir utviklet i del III).

Disse tre levekårsindeksene er laget med noe ulikt underlagsmateriale. De kan derfor ikke uten videre sammenliknes med hverandre. De er ulike på samme måte som bilder av samme motiv fra ulike vinkler også blir forskjellige. Men *konturene* de tre bildene viser, er de samme: Oslo kan beskrives med størst levekårsproblemer i indre by og i drabantbyene, men i de vestlige bydelene, og i Nordstrand, har befolkningen et markert bedre tilfang av levekårsressurser.

Slike sosialstatistiske bilder av Oslo lages med en bestemt hensikt, nemlig å kartlegge problemer for å gjøre noe med dem: Derfor vektlegges en metodikk som kan identifisere levekårsproblemer, og som kan gi et kunnskapsgrunnlag for utformingen av den kommunale tjenesteytingen. Derfor er det naturlig at søkelyset rettes

Figur 1.1 Bydelens verdier på Statistisk sentralbyrås levekårsindeks for Oslo, Oslo kommunes kriteriesystem og Fafos indeks. Standardisert. Jo lavere verdi, jo mindre levekårsproblemer.



Kilder og metode: Statistisk sentralbyrås levekårsindeks er tatt fra Oslo-speilet nr. 6/2006. De to andre er hhv. kriteriesystemets og Fafos indeks' (forklart i del 3) utmålinger av inntekt til bydelene. Siden disse utmålingene antas å være proporsjonale med levekårsproblemene, er de oppfattet som levekårsindekser. Alle tre variablene er så standardisert slik at de er direkte sammenliknbare, ved å ha gjennomsnitt lik 0,0 og standardavvik 1,0.

mot folks problemer, og i hvilke bydeler behovene for kommunal tjenesteyting er størst.

Men gode liv er mer enn tilfang på hva forskere kaller levekårsressurser. Ofte skilles det mellom levekår – som kan måles og veies – og livskvalitet. Livskvalitet er individets egen opplevelse av hvordan man «har det», «tar det» og «tror man får det». Vi skal i neste kapittel gi en grundigere fremstilling av forholdet mellom tre ulike perspektiver på levekår, i denne omgang skal vi være enklere og spørre: *Trives folk i Oslo?*

Forskere opplever jevnlig at folk motsetter seg vitenskapelige påstander om deres levekår. «Vi har mye større problemer enn dere har klart å fange opp,» er en like vanlig protest som den motsatte: «Det er ikke sant at vi har det så elendig.» Dette betyr ikke at noen har rett og andre tar feil. Det kan like gjerne bety at sammenhengene mellom objektive, målbare aspekter ved individers situasjon og den enkeltes opplevelse av sin velferd ikke er tett og mekanisk koplet sammen. Det kan også bety at den sosialstatistiske kartleggingen av levekår i mange sammenhenger er snever, og at den kun fanger de målbare aspektene ved personers og gruppers liv. Forskere er som andre, de finner bare det som er *der de leter*. Om vi nå vender kameraet mot folks opplevelser av ulike sider ved livet i Oslo, får vi et annet bilde: *Ni av ti sier at Oslo er et sted de opplever å kunne leve som de vil!*

Disse tallene viser at når vi går fra å måle befolkningens *beholdninger* av målbare levekårsressurser til deres *holdninger*, blir mekanismene som forklarer observasjonene, mer sammensatte. Når ni av ti innbyggere sier Oslo er et sted med gode jobbmuligheter, så innebærer dette (optimistiske) synet at langt de fleste har samme oppfatning, og at det ikke er noen sterke sammenhenger mellom folks kjønn, alder, inntekt eller utdanning.

I de særlig analyserte innvandrergruppene er det derimot langt flere – rundt halvparten – som ikke er enig i at jobbmulighetene er så gode. Byens arbeidsmarked ser ikke likt ut for alle.

Slik informasjon om folks opplevelser av sine liv reiser ofte langt flere spørsmål enn det er mulig å besvare med den metodikk som benyttes i denne rapporten: Hvorfor er det slik at tamilene, som er den ikke-vestlige innvandrergruppen som har klart seg absolutt best i arbeidsmarkedet, samtidig oppfatter arbeidsmarkedet som mest lukket? Har de andre jobber enn dem de ønsker? Og hvordan skal vi forstå at somalierne, som er en gruppe med svært lav yrkesdeltakelse – og derfor må antas å ha mye fri tid – utpeker seg ved å mene at livet i Oslo er preget av mye stress og mas?

De observasjonene som rapporteres i tabell 1.1, bekrefter det konvensjonelle bildet av livet i storbyen som tvetydig: På den ene siden er byen stedet med muligheter: for frihet, for nye venner, for jobb og inntekt. På den andre siden er byen et litt skummelt sted: det er utrygt for barn, synlig sosial elendighet, trafikk

Tabell 1.1 Prosentandel av personene i tre ulike nasjonaliteter som er helt eller delvis enig i at:
Kilde: Fafo/MMI

I Oslo kan jeg ... / er det ...	Alle	Pakistanere	Tamiler	Somaliere
Leve som jeg vil	90,7	95,0	57,6	72,2
Lett å finne venner	76,7	81,2	68,0	68,2
Gode jobbmuligheter	88,0	60,0	44,4	52,9
For mye trafikk og støy	79,0	74,8	50,0	81,5
Utrygge oppvekstmiljøer for barn	52,9	63,2	60,7	74,1
For mye fattigdom	62,2	35,9	48,8	46,9
For mye stress og mas	61,3	65,8	62,2	80,4
For mange innvandrere	48,7	76,6	50,7	88,1

og mas. Og som vi kan se, for mange er byen også et sted hvor byens fleretniske sammensetning ikke entydig er et tilskudd til ens selvopplevde livskvalitet.

Folk opplever denne urbanitetens tvetydighet på ulike måter. Der noen ser muligheter, ser andre trusler. Det noen opplever som spennende, ser andre på som farlig. I tabell 1.2 (på neste side) er befolkningen «sortert» langs to dimensjoner: Den første antar vi måler folks oppfatninger av om livet i Oslo er fullt av muligheter, eller om man opplever at ens liv er begrenset av mangel på slike. Den andre dimensjonen er ment å fange opp om folk opplever at det etnisk mer mangfoldige Oslo er blitt et mer utrygt sted eller ikke.

Den største gruppen, 44 prosent, opplever at livet i Oslo gir store muligheter, men samtidig også at byen er blitt mer utrygg. En firedel er mer bekymret: De er ikke så optimistiske når det gjelder muligheter, og samtidig opplever de at byen er blitt mer utrygg. Ellers ser vi at personene i de ulike kategoriene ikke er dramatisk ulike. Kanskje ikke så overraskende ser vi at personer som har noe mer helseproblemer, opplever å leve et mer begrenset liv og har en større avhengighet av trygdeytelser.

Ser vi på de bydelssvise variasjonene i andelen av personer som opplever livet i Oslo som både trygt og fullt av muligheter (se figur 1.2 på neste oppslag), er dette et kjennetegn mest ved indre by. I drabantbyene er det omvendt: Her er det flere som opplever økt utrygghet i kombinasjon med et syn på livet som mer begrenset. Men igjen må man ikke fortape seg i forskjellene: Hovedbildet er slett ikke noen dramatiske bydelssvise forskjeller.

Hvorvidt en person opplever livet i Oslo som fullt av muligheter eller ikke, kan selvsagt bunne i egen erfaring – at man faktisk har oppnådd det liv man ønsker, en jobb man trives med og gode venner. Det kan også skyldes at man har en, mer eller mindre realistisk, oppfatning av hva man tror er mulig.

Tabell 1.2 Befolkningens fordeling etter kombinasjonen av om de mener Oslo er blitt tryggere eller ikke, og om de opplever å ha store muligheter for frihet, jobb og venner, samt kjenne-tegn ved personene i de fire ulike gruppene: prosent som er menn, deres gjennomsnittsalder, disponibel inntekt, score på helseindikator (lav verdi = god helse) og andelen innen gruppen som har mer enn 50 prosent av sin inntekt fra folketrygden og/eller økonomisk sosialhjelp.

		Byen er blitt mer trygg	Byen er ikke mer trygg	Totalt
Muligheter	Andel menn	53	53	
	Alder	43	41	
	Inntekt	319	260	
	Helse	5	5	
	Velferdsstats- avhengig	11	10	
	Overrepresenter- t bydel	Ytre vest	Indre øst	
	Andel av total	47	25	72
Vanskeligheter	Andel menn	41	62	
	Alder	47	43	
	Inntekt	242	230	
	Helse	8	6	
	Velferdsstats- avhengig	20	12	
	Overrepresenter- t bydel	Nye drabantbyer	Indre øst	
	Andel av total	22	6	28
Totalt		69	31	100 (N=1768)

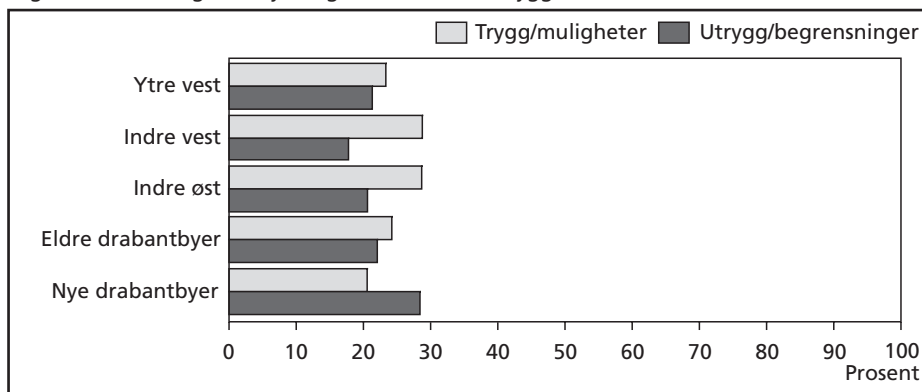
Note: Muligheter: De som er «Helt enig» eller «Delvis enig» i at i Oslo kan man «Leve som man vil», og det er «Lett å finne venner» og «Det er gode jobbmuligheter». Vanskeligheter: de som er uenige disse utsagnene.

I cellene: Andel menn (prosent), gjennomsnittsalder, -inntekt (i tusen kroner) og -score på helseindeksen (høy score = dårlig helse) og andel velferdsstatsavhengige (prosent, kun for personer 19-67 år. Se kap. 5 og vedlegg). Overrepresentert bydel er den bydelen med størst andel i cellen ift hvor stor del av byens befolkning som bor der (Femdelt by, se vedlegg).

Figur 1.3 viser fordelingen av personene etter hvorledes de oppfatter at deres egen levestandardutvikling har vært de senere årene (x-aksen), og andelen som opplever livet fullt av muligheter. (Størrelsen på boblene angir antallet personer.) Sammenhen-gen er entydig: Jo mer man mener at ens egen levestandardutvikling er like god som eller bedre enn andres, jo mer oppfatter man også at Oslo er en mulighetenes by.

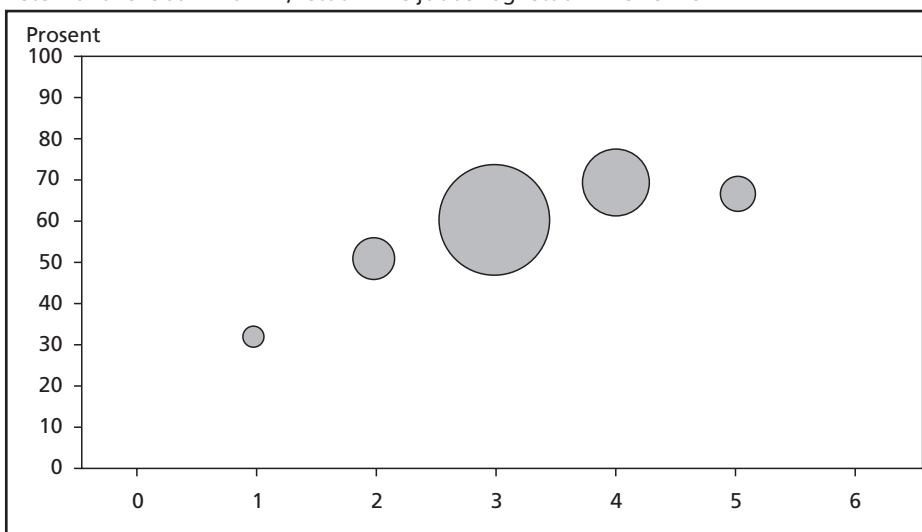
Vi kan også legge merke til hvordan flertallet – illustrert ved størrelsen på bob- lene – faktisk opplever at man har hatt en levestandardutvikling på linje med eller bedre enn andre.

Figur 1.2 Prosent av innbyggerne i bydelsgruppene som a) opplever livet i Oslo som fullt av muligheter, samtidig som byen ikke er blitt mer utrygg og b) opplever livet i Oslo som mer begrenset, samtidig som byen også er blitt mer utrygg.



For en oversikt over hvilke bydeler som inngår i de ulike bydelsgruppene, se vedlegget.

Figur 1.3 Sammenhengen mellom hvordan man opplever at ens egen levestandard har utviklet seg de senere årene (1=svært dårligere enn andre, 2=litt dårligere, 3=omtrent som andre, 4=bedre enn andre, 5= mye bedre enn andre), andelen som opplever at Oslo gir store muligheter for å leve som man vil, lett å finne jobber og lett å finne venner.



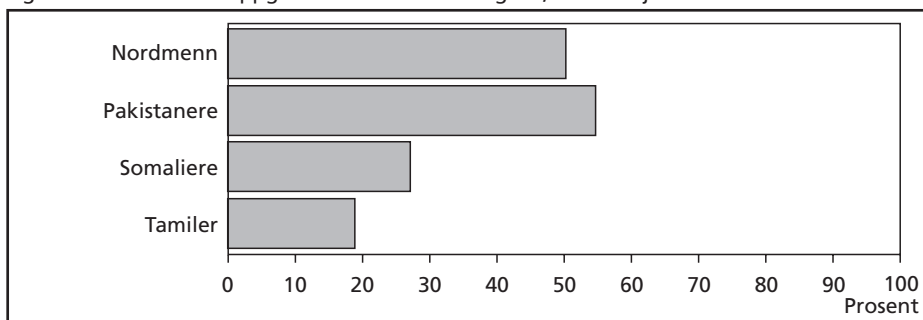
En slik tilnærming til levekår som selvpoplevde trusler og muligheter gir et noe annet bilde av folks liv. Det er *riktigere* enn den sosialstatistiske kartleggingen, i den forstand at i bunn og grunn er det folks egne opplevelser av kontroll over sine liv som avgjør hvordan de har det. Våre data viser et bilde av en på mange måter fornøyd majoritet: 52 prosent av personene i undersøkelsen mener at de både

materielt sett har kommet like godt eller bedre ut enn andre, og at Oslo er et sted hvor de selv har mulighetene for frihet, vennskap og arbeid.

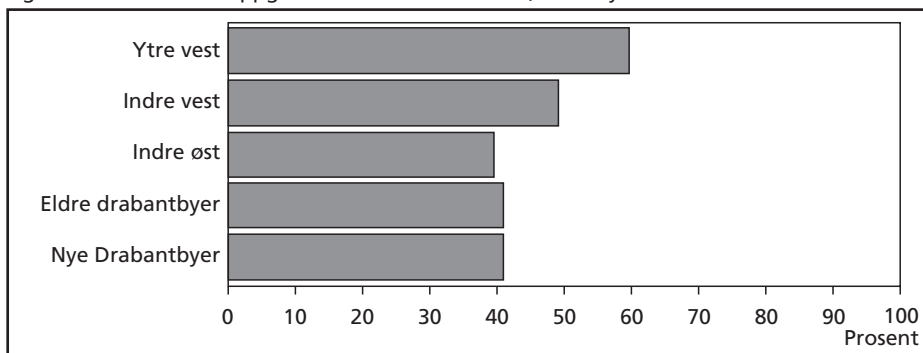
Samtidig er dette et *vanskeligere* bilde for politikken. Våre folkevalgte har som mandat å husholdere med fellesskapets ressurser slik at alle samfunnsmedlemmer opplever å ha like muligheter for et trygt og godt liv. Moralsk innebærer det en forrang på oppmerksomhet for dem som ikke rapporterer å ha det slik: Hver fjerde person i Oslo opplever tross alt at byen er blitt mer utrygg og at Oslo ikke nødvendigvis gir så store muligheter for frihet, arbeid og vennskap. Bare en liten gruppe på fire prosent opplever at man ikke kan leve som man vil, og at det ikke er lett verken å finne jobb eller venner. Hvorfor noen har det slik, kan ikke en utvalgsundersøkelse gi svar på. Det andre bildet, *mulighetenes Oslo*, er likevel entydig: Oslo er et sted hvor en meget stor majoritet opplever at livet kan leves som de vil.

Når folk i Oslo blir bedt om å ta alle ting i betraktning, «hvordan synes du at du har det?» så oppgir ni av ti å ha det «svært godt eller ganske godt». Dette er en vanlig måte å måle folks opplevelse av lykke på. Bildet vi finner er entydig: De fleste er lykkelige med å bo i Oslo. Tidligere har det vært stor skepsis hos levekårsforskere mot å ta et slikt foto av folks liv. Det kan være mange, ulike og helt per-

Figur 1.4 Prosent som oppgir at de har det svært godt, etter nasjonalitet.



Figur 1.5 Prosent som oppgir at de har det svært bra, etter bydel.



For en oversikt over hvilke bydeler som inngår i de ulike bydelsgruppene, se vedlegget.

sonlige grunner til å hevde at man har det bra. Dessuten er det ikke alltid slik at personer som i sosialstatistisk forstand burde være lykkelige, faktisk sier de har det godt – og omvendt. Lykkefølelse er en grunnleggende individuell egenskap, og det er en utbredt skepsis mot å sammenlikne lykke mellom personer.

I dag er forskningen likevel mer optimistisk, og det hevdes med større styrke at lykke faktisk lar seg sammenlikne meningsfullt mellom individer – og dermed mellom grupper og geografiske områder. Dette skal vi komme tilbake til i den bredere drøftingen av levkårsbegrepet i neste kapittel. Nå skal vi kort presentere hvordan opplevelsen av å ha det *svært bra* fordeler seg i byens befolkning.

Forskjellene er større mellom etniske grupper enn mellom geografiske områder. Mens nordmenn og pakistanere skiller seg lite ut – de er like lykkelige – er det blant somaliere og tamiler langt flere som oppgir å ikke ha det svært bra.

Lykken er vestvendt. Etter bydel er det en betydelig større andel av befolkningen som sier de har det meget bra i ytre og indre vest, enn i øst og nord. Bildet begynner å likne det vi finner ved sosialstatistisk levkårsammenlikning

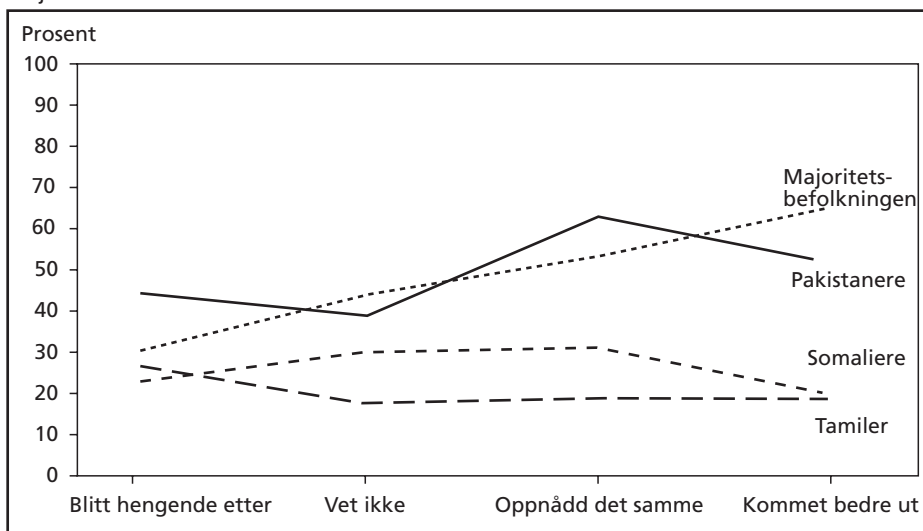
Hvorfor har så ikke alle det like godt? Som vist i kapittel 6 er det like mange i de gamle drabantbyene som sier seg fornøyd med sitt nærmiljø som i ytre vest. Dette er i seg selv et interessant funn, og for mange kanskje overraskende. Det peker også i retning av at lykke er et langt mer sammensatt fenomen enn for eksempel opplevelsen av nærmiljø som typisk ville være et felt hvor politisk virkemidler settes inn. Analysene i kapittel 6 tyder på at opplevelsen av å ha det bra er knyttet både til den enkeltes tilfang av levkårsressurser, til opplevelse av muligheter og trygghet, så vel som til hvordan ens materielle situasjon har utviklet seg sammenliknet med andre. Mønstrene i vårt undersøkelsesmateriale bekrefter velkjente mønstre: Lykken øker med god helse, å ha barn, høy inntekt, være midlaldrende og å ha mye kontakt med naboen. Derimot er ikke utdanning så viktig. Betydningen av inntekt er faktisk ganske stor: De som oppgir å ha det svært bra, har i snitt en gjennomsnittlig disponibel inntekt på 320 000, mot 230 000 for de andre.

Opplevelse av at livet i Oslo byr på gode muligheter for frihet, arbeid og venner, er neppe særlig overraskende, viktig for å ha det bra. Likeså at byen ikke oppleves som utrygg, slik tabell 1.3 viser. Mønsteret viser også at opplevelsen av å ha

Tabell 1.3 Prosent av personene som opplever at livet er «svært godt» etter om de også opplever Oslo som et sted med store muligheter for frihet, vennskap og arbeid, og om de opplever at byen er blitt mer trygg de senere årene.

	Mer utrygg	Ikke mer utrygg
Muligheter	55,2	58,5
Vanskeligheter	36,3	42,6

Figur 1.6 Prosent av personene som sier at de har det «meget bra» etter egen vurdering av hvordan deres levestandard har utviklet seg sammenliknet med andre grupper, etter nasjonalitet.



muligheter eller ikke har større effekt på lykkefølelsen enn hvorvidt man føler seg trygg eller ikke.

Et vanlig funn i lykkeforskningen er at folks opplevelse av egen lykke ikke bare er knyttet til mer objektive tilfang av levekårsressurser, men i stor grad formes av ens oppfatning av hvordan man har det relativt til andre. Dette mønsteret gjenfinnes blant majoritetsbefolkningen og dels blant pakistanere: Å ha det godt betyr å ha det like bra eller bedre enn andre.

Blant tamiler og somaliere finner vi ikke et slikt mønster. Dette kan ha mange grunner – en kan være at dette er to innvandrergupper som ikke henter sine referanser for vurdering av egen lykke fra sin posisjon i det norske samfunnet, altså at definisjonen av å ha det bra er en annen enn hos majoritetsbefolkningen.

1.2 Det sanne bildet – finnes det?

Disse tre bildene av folks liv; deres sosialstatistiske beholdning av levekårsressurser, deres oppfatninger av muligheter og trusler og opplevelse av lykke, vil til en viss grad falle sammen. Grunnleggende goder som helse, utdanning, arbeid og inntekt er for de aller fleste fundamentale forutsetninger både for å oppleve at man har mulighetene til å påvirke sin livssituasjon, og i sin tur, for å ha det bra. Slike

«tunge» sammenhenger gjenfinnes derfor også i geografien og bekrefter den konvensjonelle visdom, det meste er best i vest.

Men vel så viktig, forskjellene er ikke svært store eller alarmerende: De må ikke skygge for at gode levekår, og opplevelsen av å leve et liv med muligheter, ligger på svært høye nivåer i alle deler av byen. Den store betydningen som geografiske forskjeller har i beskrivelsen av Oslo, har selvsagt å gjøre med historiske forskjeller, og at Oslo kommune er delt inn i bydeler som tilføres midler fra bykassen i forhold til befolkningens sosialstatistiske levekår. Men fokuseringen på geografi har nok også en forankring i norsk kultur og politikk. De problematiske levekårsforskjellene i Oslo går imidlertid ikke mellom geografiske enheter, men mellom byens innbyggere med ulik etnisk bakgrunn. De forskjellene vi observerer mellom bydeler, er ikke lenger så sterkt formet av sosiale levekårsforskjeller innen den norske befolkningen, men av forskjeller mellom ulike etniske grupper.

Oslos befolkning er, som vi vil vise i del II, i stor bevegelse. Det siste tiåret har Oslo fått 88 000 nye innbyggere. Ni av ti nye innbyggere har ikke-norsk bakgrunn. For 15 år siden, da Forskningsstiftelsen Fafo laget sin første levekårsrapport om Oslo, var Oslos ikke-norske befolkning mer konsentrert i noen få bydeler. Siden da har flyttebevegelser, i stor grad som et resultat av levekårsforbedring innen innvandrerbefolkningen, ført en strøm av folk ut fra den indre, og til byens nordøstlige bydeler. Det at innvandrergrupper som flytter inn i «nye» bydeler, også scorer lavere på tradisjonelle levekårsressurser, kan gi inntrykk av at levekårene (i gjennomsnitt) forverres i disse bydelene, mens i realiteten skyldes endringene at store innvandrergrupper har fått det bedre. Samtidig er flyttemønstrene også ulike for de forskjellige innvandrergruppene, og betinget av deres levekårsressurser. Samtidig med dette foregår det en aldring av den norske befolkningen; flere blir svært gamle. Bosettingsmønsteret til de aller eldste norske innbyggerne er minst like geografisk segregert som hos den unge befolkningen med innvandrerbakgrunn.

Disse bevegelsene er raske, og ikke lette å fange. Alle Oslos bydeler vokser i folketall. Det er kapasitetsproblemer på fødestuer og i skolene. Oslos sentrumsbydeler har så store flyttebevegelser over sine grenser at store deler av bydelens befolkning skiftes ut på få år.

Et foto av levekårene på et gitt tidspunkt vil selvsagt ikke være galt, men det vil ikke klare å fortelle fullt ut hva som skjer i landets hovedstad.

Oslo: fra delt by til levekår på vandring

Oslo: en annen befolkning

Innvandrerbefolkningen doblet siden 1993

Flertallet av innvandrere er i jobb

1 av 3 barn har ikke-vestlig bakgrunn

Oslo: utfordringene

8 av 10 mener det er for mye støy

6 av 10 mener byen har blitt mer utrygg

Oslo: en by i bevegelse og vekst

10 000 nye innbygger hvert år

Over 100 000 barn, 2/3 i bydeler i øst

4 av 10 har byttet bosted i løpet av 5 år

Oslo: en velstilt befolkning

Landets høyeste utdanningsnivå

Høyt, og stigende sysselsettningsnivå

Gjennomsnittlig inntekt etter skatt: 260 000 kroner

Oslo: en tilfreds majoritet

8 av 10 mener det er lett å skaffe venner i Oslo

3 av 4 mener at deres nabolag er godt

9 av 10 mener det er gode jobbmuligheter

20 000 helt utenfor arbeidslivet siste 5 år (25-55 år)

Kvinnelige innvandrere mest utsatt for dårlig helse og lav sysselsetting

Fortsatt store levekårsforskjeller mellom bydelene

Kapittel 2 Hva er gode levekår?

Mennesker har alltid vært bevisst at livsforholdene varierer mellom grupper og at de skifter over tid – at det var forskjell på folk og at alle kan møte gode og onde dager. De var også tidlig bevisst at det kunne være store sprang mellom de liv som ulike grupper kunne leve – ja, selve forestillingen om en *gruppe* innebærer vanligvis en forskjell i livsutsikter: mellom kvinner og menn, mellom gamle og unge, mellom landsmenn og utlendinger. Det ble tidlig observert at sosiale gruppers utsikter, trusler og muligheter kunne skifte som helheter, som når de ble rammet av nedgangstider eller av epidemier, eller når nye teknologier kunne løfte et helt land.

Nysgjerrigheten ble også tidlig vakt om hvorfor forskjeller oppsto og vedvarte, og om de måtte tas som skjebnegitt eller om de kunne endres som resultat av menneskelig innsikt om årsakssammenhenger og menneskelig kraft når det gjaldt mottiltak.

Tre forhold ble derfor knyttet sammen: beskrivelsen av *tilstander*, identifiseringen av *årsaker* og forslag til *tiltak*. Eller sagt på en annen måte: Kartlegging og analyse måtte gå forut for politisk intervensjon.

Beskrivelser av endringer i levekår i Norge går tilbake til Snorres kongesagaer og til middelalderens krøniker. Senere fikk embetsverket – ikke minst prestene som var utstasjonert rundt om i det ganske land – som oppgave å føre fortegnelse over fødsler, ekteskap og død og å rapportere om rikets tilstand i sitt sogn. I tidlige tider var *reisebeskrivelser* en variant av levekårsundersøkelser. Allerede på 700-tallet ga langobardermunken Paulus Diaconus i «Historia Langobardorum» en fremstilling der Norge var med, der «kulden i nord begunstiger menneskenes formering i den grad at de må utvandre». Han hevdet at langobardene kommer fra «den øy som kalles Scandinavia». Hans verk inneholder også ulike kurioser, der skiløping beskrives slik: «De innhenter ville dyr i fullt sprang ved hjelp av et krumt trestykke, som med kunst er tildannet så det ligner en bue».¹ Den britiske filosofen og feministen Mary Wollstonecraft utga i 1796 sine reisebrev fra en rundreise i Skandinavia året før i boken *Letters Written in Sweden, Norway and Denmark*, i en fremstilling inspirert av den franske filosofen Rousseau og hans «tilbake til naturen». Hun beskriver i positive former både hverdagsliv og materiell fremgang, men stil-

¹ <http://www.nordland.fylkesbibl.no/Italia/historisk.htm>

ler den storslagne naturen opp mot en omseggripende kremmerånd.² Norge beskriver hun som et land «rikt på eiendommeligheter og karakter, og hvor ingen britisk turist eller kunstner har satt sin fot». En av de tidlige utenlandske «oppdagelsesreisende» i Norge var den store britiske demografen og sosialøkonomen Thomas Robert Malthus, mest kjent for sin befolkningslov. «Han foretok via Halden en ekspedisjon til Trondheim i 1799, og sammenfattet sine inntrykk i en reisedagbok. Dagbok skrev også franskmannen Jacques Louis de Bourgrenet de la Tocnaye under sin tur hit samme år. Hans «promenade» strakk seg fra Christiania i sør til Alstadhaug i nord – med en avstikker til Bergen, hvor han gir bergenserne denne karakteristikken: «I virkeligheten besitter disse fiske-eterne ikke et eneste trekk som kjennetegner den sanne nordmann. De kler seg annerledes, de oppfører seg annerledes. Selv dialekten er noe helt for seg selv. . .»³

Også norske samfunnsforskere var tidlig ute med beskrivelse av levekårene. Ludvig Holberg hadde i 1729 utgitt sin *Dannemarks og Norges Beskrivelse*, som tok for seg regjerings- og rettsforhold, religion, undervisning, handel og militærvesen – og slik det var tidens skikk – også omfattet en analyse av nasjonalkarakteren. Holberg skrev også en av de første levekårsanalyser av en norsk by i *Den berømmelige Norske Handel-Stad Bergens Beskrivelse* (1737).

Tekstboks 1

Kapitlene i Eilert Sundts levekårsundersøkelse fra Oslo i 1858
Om Pipervigen og Ruseløkkbakken. Undersøgelser om Arbeidsklassens Kaar og Sæder i Christiania.

- Hvorledes de benyttede opgaver ere indsamlede
- Hvad det er for klasser af folk, som opgaverne gjælde om
- Den alder, hvori ægteskaber indgås
- Arbeidsfortjeneste
- Husleiens størrelse og boligernes beskaffenhed
- Bohavets beskaffenhed og tilstanden med renlighed og orden
- Antallet af fødte børn og dødeligheden blandt dem
- Børnenes skolegang
- Forældrenes ønsker om udvidet undervisningstid
- Bøger i husene
- Hvorvidt familieforstanderne ere byésbørn eller indflyttede
- Betydelig indflytning af fremmede til Christiania og indflydelse deraf på befolkningens og navnlig arbeidsklassens kår og sæder
- Praktiske resultater

² http://en.wikipedia.org/wiki/Mary_Wollstonecraft

³ Knut A. Nilsen, «Da turistene oppdaget Norge», <http://www.aftenposten.no/fakta/tusenarsskiftet/article448300.ece>

Men den første *moderne* undersøkelse av levekårene i en norsk by ble foretatt i Oslo: Eilert Sundts *Om Pipervigen og Ruseløkkbakken. Undersøgelser om Arbeidsklassens Kaar og Sæder i Christiania* fra 1858.⁴ Kapittelinnvidlingen (se Tekstboks 1) kunne vært hentet fra en levekårsundersøkelse den dag i dag, og selve grepet han tar, slik det kommer til uttrykk i bokens åpning, er moderne i sin form (se Tekstboks 2). Analysen omfatter demografiske forhold, boligstandard, skolegang, kulturell kapital («Bøger i husene»), flytting, og så videre. – og hva kan gjøres for bedring av levekårene («Praktiske resultater»), der han for eksempel legger stor vekt på betydningen av utdanning. Sundt gjør seg også der til talsmann for en «videnskab om folket» for å kartlegge, forstå og forandre samfunnsforholdene.

Tekstboks 2

Innledningen til Eilert Sundts levekårsundersøkelse

Om Pipervigen og Ruseløkkbakken. Undersøgelser om Arbeidsklassens Kaar og Sæder i Christiania.

Christiania bestaar på en maade at to slags by-anlæg. Der er først den indre del, som fra først af var bestemt til at danne Christian den 4des by, med regelmæssige gadeløb og for det meste anseelige huse. Men i rundt denne ældre del af byen har der siden samlet sig flere uregelmæssige klynger af huse, udad imod landet. Det er forstæderne, som man kalder dem. På vestsiden af Christiania have vi således *Piperviken og Ruseløkkbakken*. Af navnene vik og bakke kan den, som ikke har været her, så nogenlunde skjønné, hvordan de ligge til, og for den, som er såvidt kjendt i vor hovedstad, at han ved, hvor slottet ligger, kan det være nok at tilføie dette, at Ruseløkkbakken ligger strax på sydsiden af Slots-pladsen, og Piperviken strax nedenfor denne bakke, omkring den vik, som gaar ind forbi Akershus Fæstning. – Krumme og smale, slet brolagde og sølede gader føre ud igjennem her, og husene ere for største delen små og ringe at se til. Man skjønnér strax, at det er mest folk af arbejdsklassen, som bo her. Men just derfor vil det vist for mange være ganske kjærkomment, at jeg netop har en sjelden samling af oplysninger at meddele om befolkningen i disse forstæder.

Sundt hadde altså en klar bevissthet om de tre komponenter i levekårsforskningen: beskrivelsen av tilstander, identifisering av årsaker og forslag til tiltak. Han formulerer det slik i bokens siste avsnitt:

«Thi den tanke synes mig at ligge så nær: Når forskningen formår at trænge igjennem og finde eiendommeligheder og regelbundne forskjelligheder i de enkelte grupper af et samfund, hvor alt ved første øiekast synes så ensformigt

⁴ Sundt hadde tidligere skrevet om *Landstrygerfolket i Norge* (1850) og *Om Sædeligheds-Tilstanden i Norge* (1857).

og farveløst, da må også den menneskekjærlige og virkelystne villie kunne frembringe glædelige forandringer i den ofte så sørgelige tilstand. Der skal jo dog så lidet til, før den engang tilværende forskjellighed viser sig for forskningen; der skal da vel også kun lidet til, før den ønskede forandring indtræder for menneskevennens bestræbelse.»

Dette er ikke stedet for å gjennomgå levekårsforskningens utvikling i detalj – en rekke bidrag fulgte Eilert Sundts, ofte i offentlig regi, fra de store arbeiderkommisjoners utredninger i 1880–90-årene til frembruddet av sosialmedisinske studier i første del av det 20. århundre.

Det største enkeltløft kom ved den såkalte *Levekårsundersøkelsen* som ble iverksatt etter regjeringsinitiativ i 1972, som avga en rekke rapporter og som senere er blitt rutinisert i regi av Statistisk sentralbyrå og ved større undersøkelser iverksatt av andre offentlige enheter. Oslo kommune er en av dem.

Ikke bare har levekårsundersøkelsene blitt flere, mer omfattende og mer regulisert som underlag for politiske beslutninger. Et resultat av forskningen er at det har endret seg hvordan man *ser* på levekår.

For levekår kan betraktes på ulike måter – og hvordan levekår defineres har konsekvenser for den offentlige politikken som *føres* og hva borgerne *oppnår* fra det politiske system. I denne rapporten vil vi skjelne mellom tre hovedretninger i synet på levekår.

Under det første perspektivet legges hovedvekten på ytre, objektive mål på hvordan individer *har det* og den *tilstand* de befinner seg i. Sagt på en annen måte: Søkelyset rettes mot det som har *skjedd med* dem og hva det har *gjort med* dem slik det kommer til uttrykk i det de *er nå*. Et standardeksempel kan være en persons helse – og personen ses så å si som pasient der oppgaven er å stille rett diagnose om hvordan helsetilstanden nå er, hva den henger sammen med og hva som kan gjøres for å bedre den. Eilert Sundts analyse av levekårene i Piperviken og Ruseløkbakken faller klart innen denne tradisjonen: Han så for eksempel på hvor mange mennesker det var per værelse, om det var ordentlig og rent, om foreldrene ønsket utvidet skolegang for barna, om det spilte noen rolle om de var innflyttere, osv. Sagt på en annen måte: Levekår vurderes som et sett av *ressurser*.

Under det andre perspektivet snus kikkerten: Man ser på den verden folk står overfor, de *muligheter* de har og de *valg* de kan treffe. I dette perspektivet betraktes personen ikke så å si som «pasient» som skal objektivt diagnostiseres, men som agent som kan velge og handle og der det avgjørende derfor er alternativer han står overfor. Alternativene kan være negative (som risikoen for vold) eller positive (som tilgangen på skoleplasser, treningsarenaer eller fritidstilbud). Grepet her vil være å undersøke hvordan folk ser på og evner å virkeliggjøre de muligheter de har.

Under det tredje perspektivet er målet ikke bare å undersøke hvordan folk har det, men hvordan de tar det. Selv i en situasjon som er økonomisk trang og politisk truende, kan mange oppleve livet som meningsfylt, variert og spennende – slik nok en del opplevde det ved okkupasjonen av Norge under den andre verdenskrig: Det var knapt om mat, politiske valg var avskaffet, mange ble arrestert og likevel var det en periode der de store begivenheter var oppslukende og satte skille i folks liv. Og motsatt: Selv folk som er høyt på strå og har verden for sine føtter, kan oppleve tilværelsen som gledesløs og grå. Her er spørsmålet altså om hvor *lykkelige eller miserable* folk føler seg.

I det følgende skal vi presentere disse perspektivene nærmere.

2.1 Levekår som objektivt målbare ressurser

I den klassiske tradisjon for norsk og skandinavisk levekårsforskning, anses levekår som sammensatt av et sett objektivt målbare ressurser. Levekår som en funksjon av de ressurser en enhet – for eksempel en person eller en husholdning – disponerer.⁵ Standardeksemlene på ressurser er inntekt, utdanning, helse, boligforhold, osv. Forskningens oppgave består i å kartlegge:

- *fordelingen* av slike ressurser – altså både hva som kjennetegner alle enheter sett under ett (for eksempel gjennomsnittsinntekt), hva som er gjennomgående forskjeller (for eksempel standardavviket fra gjennomsnittsinntekten), og hva som kan være årsaker til forskjellene, og
- *plasseringen* av den enkelte enhet – altså hvor den befinner seg i forhold til gjennomsnittet (for eksempel Søndre Nordstrand i forhold til gjennomsnittet i Oslo).

Denne tradisjonen representerer en teoretisk og empirisk velprøvd metodikk for å synliggjøre og beskrive forskjeller i levekår mellom ulike enheter: individer, grupper og geografiske områder.

Innenfor denne tradisjonen er også de grunnleggende demografiske forhold sentrale: Hvor mange bor i byen? Vokser antallet eller synker det? Hvorfor? Er det forskjeller mellom innflyttere og andre? Forskyves fordelingen mellom grupper? Hva skjer med deres inntekt, helse og boligstandard? Hvor stor andel er i jobb, og hva

⁵ Ideen kan enkelt sammenfattes i en formel, der r betegner ressurser, slik:

$$\text{Levekår} = f(\text{ressurser}) = f(r_1, r_2, r_3, \dots) \quad (1)$$

skjer med utviklingen i jobber? Jobber folk der de bor? Hva med utdanning – er den høy eller lav, og hvilke forskjeller er det mellom grupper.

Politikkens rolle

Mellom forskning og politikk er det en arbeidsdeling, der forskernes oppgave er å fastslå omfanget av behovs- og mangeltilstander i befolkningen. De utgjør så i sin tur premisser for politikernes fordeling av knappe ressurser for å møte behovene eller rette opp mangler. Ressursene kan enten gå til individer (for eksempel barnetrygd) eller til lokale enheter (bydelsadministrasjon) som har ansvar for å bedre tilstanden.

Etter konvensjonell tenkning oppnås en mer rettferdig fordeling ikke ved å gi like mye til alle (ressurslikhet), men ved å anvende prinsippet om *resultatlikhet* – altså å fordele ressurser ulikt for at de som er dårligst stilt, skal komme bedre ut. Eller i forhold til lokale enheter: Hvis alle tilføres midler proporsjonalt med det relevante, lokale behovsomfanget, får man en mer lik fordeling og reduserte forskjeller. For eksempel, i bydeler med mye trafikkstøy, kan man legge hindringer i veien for gjennomkjøring.

Det er dette prinsippet som ligger til grunn i Oslos *kriteriesystem* så vel som – om enn i noe mindre grad – i vårt nasjonale inntektssystem for kommunene.

Et beslektet tema for forskning og for politikk er å bedømme hvor *effektive* de ulike tiltak er: Skal man bedre økonomien til familier med svak økonomi, hva er best: skattelette, barnetrygd eller bostøtte – eller en kombinasjon? Men i de politiske beslutninger kommer ikke bare effektivitet inn – når det gjelder skattlegging, kan andre, mer ideologiske hensyn også spille inn.

Hva som skal regnes med av ressurser blir altså sosialt definert og politisk bestemt, likeledes hvilke «skjevheter» som skal «rettes opp». Men innen denne tradisjonen er idealet å måle objektive tilstander og ikke personlige ønskemål, slik som for eksempel inntekt. Noen av målene kan likevel være basert på subjektive opplevelser («Har du problemer med helsa?», «Vondt i ryggen?», «Søvnløshet?», «Forstyrres du ofte av trafikkstøy?», etc.).

Noen funn

Nedenfor sammenfatter vi noen funn om Oslo og dets innbyggere sett i lys av ressursperspektivet på levekår. I senere kapitler blir både belegg, utdypinger, detaljer og nyanseringer presentert.

Oslo vokser

Ved inngangen til 2007 lå Oslos befolkning på om lag 550 000. Fra 1984 har Oslo vært i kontinuerlig vekst. Hovedstadens andel av den norske befolkningen øker. Hele 76 prosent av norske kommuner har mindre enn 10 000 innbyggere (103 av 436). Oslo *vokser* nå med 10 000 i året – altså med *mer enn det samlede antall folketall* i tre firedeler av norske kommuner. Veksten gir kommunen «styringsfart» – altså muligheter til å påvirke lokaliseringsmønstre som har betydning for fordeling av levekår i byen, men skaper også en styringsutfordring: Hvordan unngå at veksten sementerer eller forsterker eventuelle uønskede mønstre.

Oslo er en magnet – både blant etnisk norske og innvandrere. At så mange flytter til og forblir i Oslo, er det sterkeste prov på at levekårene i Oslo ikke bare er gode, men at de også blir bedre.

Fruktbarheten i Norge går opp – og det er særlig i Oslo og Akershus at den sterke fødselsveksten skjer. Hovedstaden er særlig attraktiv for kvinner og det skjer en opphopning av kvinner i fruktbar alder i landets sentrale deler, inklusive Oslo.

Den største del av veksten i Oslo skyldes innvandring. Ingen annen kommune i landet er så etnisk sammensatt som Oslo. Den økte innvandringen fra Øst-Europa gjør at hovedstadens befolkning blir stadig mer uensartet.

Fortsatt levekårsforskjeller

På svært mange levekårsvariabler rangerer Oslo helt i toppsjiktet i landet – når det gjelder utdanning, inntekt, og så videre – men Oslo rangerer også høyest når det gjelder sosiale forskjeller. Forskjellene mellom topp og bunn på praktisk talt alle variabler er større i Oslo enn i nesten alle andre kommuner.

Det som slår ut nasjonalt, får sterke utslag i Oslo: Oslo er også en magnet for alle utgrupper og avvikere. Hovedstaden vil score høyest på forhold som turistbesøk og utenlandske investeringer, men også på narkotikaomsetning og organisert kriminalitet.

Jevnt over øker alles velferd, men en del av forskjellene øker samtidig. Forekomsten av lavinntekt er klart større i hovedstadsområdet enn i andre deler av landet, noe som blant annet henger sammen med overrepresentasjon av innvandrere, aleneboende og unge i etableringsfasen.

De gamle velferdsmålene er nådd – boliger har bad, innlagt toalett og de fleste har eget rom – og de aller fleste har PC og er koplet til Internett, men det er stor forskjell i bruken av tyverialarm mellom inntektsgrupper og i ulike typer bolig. Men, mange levekårsproblemer er fortsatt til stede, blant annet opplevelse av støy og bråk, utrygghet og frykt for kriminalitet enten det er vold eller innbrudd.

Forskjeller på en akse går sammen med og kan forsterke forskjeller på en annen – ulikhet i utdanning slår ut i ulikhet i arbeid, boligstandard og helse. Helse-tilstanden er bedre i vest enn i øst og er bedre jo mer utdanning folk har.

Innvandrere har jevnt over dårligere helse enn nordmenn flest, særlig kvinner og særlig med økende alder.

Det er betydelige forskjeller mellom bydelene i gjennomsnittlig inntekt – for eksempel på om lag 50 prosent mellom ytre vest og nye drabantbyer. Skattene utjevner ikke i noen vesentlig grad forskjeller i inntekt i vestlige bydeler. Det er store ulikheter når det gjelder kapitalinntekt – de er forbeholdt noen få særlig i vest. Innvandrere har inntekter som ligger betydelig under det som etnisk norske har – og det er store forskjeller mellom innvandrere etter landbakgrunn. Innvandrere er i betydelig grad avhengige av offentlige velferdsordninger.

Byens stoffskifte

Oslo er en film – ikke et foto. Store endringer har skjedd både med byen og mellom de ulike bydeler i løpet av den siste generasjonen – og i løpet av bare det siste tiåret. Fra 1975 er en stor del av Oslos befolkning skiftet ut. Det er født 298 000 barn i Oslo i løpet av disse 30 årene, mens 182 000 er døde. I tillegg har det skjedd en formidabel inn-/utflytting. Folk lever lenger – og bedre.

Aldersblandingen i ulike bydeler er forskjellig – det som for en generasjon var drabantbyer med innflyttere i samme aldersgruppe (kohorten av unge i etableringsfasen) blir mer uensartet aldersmessig når nye overtar. Etablering av nye bydeler betyr gjerne puljeinnflytting, mens det i gamle bydeler skjer mer av en punktinnflytting av folk i ulik livsfase og alder. Men generasjonsutskifting kan også få et puljepreg når innflytterne for en generasjon siden blir eldre pensjonister og frigjør boliger.

Oslo er preget av flytting – Oslo-folk går på visning og er på vandring. Over 40 prosent av befolkningen bor et annet sted i dag enn for fem år siden. Etableringsfasen er mer utstruktet enn tidligere og variasjonsbredden i bofellesskap har økt. Bydeler preger dem som flytter inn – forskjeller består selv når nye kommer. Den materielle strukturen har stor egyptyngde. Man beholder en del av de gamle problemer i en bydel med nye mennesker – folk farges av sine omgivelser («kameleon-effekten»). Men folk som flytter, tar med seg både løsninger og problemer – de setter sin farge på omgivelsene («nybyggereffekten»).

Flyttinger illustrerer derfor en tydelig *dobbelteffekt*: Innflyttere preges av de bydelene de preger. Byen bygges om mens den brukes. Bydelene gir føringer, men de omformes hele tiden av innflytterne.

Endringstakten i materiell omforming av bydelene varierer sterkt. Endringene i boligpriser påvirker og påvirkes av flyttmønstrene. Drabantbyene svekkes relativt i inntekt og levekår. Oslo får en fransk snarere enn en amerikansk byutvikling: Innvandrere flytter til drabantbyene (i Frankrike: «banlieus»), mens bedre stilte nå i større grad flytter inn i indre Oslo (ikke «inner city ghettos» slik man har hatt i USA).

De store forkastningene i Oslo – altså der små geografiske avstander gir store utslag i levekår – endres.

Noen bydeler har fått en mer tydelig etnisk identitet, men disse endres. Etnisitet er et kraftfullt merke for identitet, og det er lettere å bevare tilknytningen til eget opphavsland enn før gjennom satellittkanaler, Internett og rimelige reiser. Tilbudene hjemme reduserer betydningen av offentlige arenaer som tidligere var viktige (hjemmekino i stedet for utekino).

Norge skaper nordmenn – innvandrere tar opp norske vaner, men i ulik takt på ulike områder. Innvandrere som blir, slår seg i økende grad opp i det norske samfunn, og de som rykker opp, blir mer lik «folk flest».

Forskjellene innad i innvandrergruppene har økt. Det er store forskjeller mellom innvandrergupper i hvor lett de finner feste i Norge. Manglende beherskelse av norsk er sosial barriere nummer én. Fritiden er mer segregert enn arbeidstiden. Jobb og skole bringer ulike etniske grupper sammen, private valg styres mer av etniske, nasjonale og religiøse grenser.

2.2 Levekår som evne til å virkeliggjøre muligheter

Den klassiske nordiske tradisjon som ser på levekår som en funksjon av ressurser, er utfordret av sentrale forskere som den britiske sosiologen Anthony Giddens og den indisk-amerikanske økonomen Amartya Sen.

Sen hevder at det ikke er nok å se på individers ressurser – man må også ta med den enkeltes faktiske muligheter til å realisere sine ønsker («opportunities»). Gode levekår er ikke (bare) en beholdning av ressurser, men vel så mye en kapasitet til å gjøre bruk av dem og å håndtere vanskelige livssituasjoner. I dette perspektivet kan vi si at ressurser er nødvendige, men ikke tilstrekkelige betingelser for gode levekår.⁶ Med et enkelt bilde: Skal du komme fram, er det ikke nok å eie en bil – du må kunne kjøre den også.

Ifølge Sen er altså levekår ikke bare et spørsmål om hvilke ressurser som er tilgjengelige, men også om evnen til å bruke dem (Sen bruker termen «capability» – «which is distinct from a raw capacity and an actual exercise of a capability»). Skal folk ha muligheter til å realisere sine ønsker, må de *både* besitte ressurser og være kapable til å nytte dem.

⁶ Vil man sammenfatte dette perspektivet, der levekår er en funksjon av de ressurser r man har og evnen e til å bruke dem i en formel, kan man skrive:

$$\text{Levekår} = f(\text{evner} \times \text{ressurser}) = f(e_1 \times r_1, e_2 \times r_2, e_3 \times r_3, \dots) \quad (2)$$

Dette perspektivet kan også begrepsbestemmes på en litt annen måte. Da vil man kartlegge mer direkte hvilke alternativer befolkningen innen et bestemt område faktisk har. Med en enkel illustrasjon: Finnes det en løkke eller en idrettsplass der det kan spilles fotball? Er det et bredt tilbud av jobber på stedet der du bor som du har ferdigheter til, og som gjør at du kan ha godt håp om å få jobb?

Politikkens rolle

«Empowerment» eller mektiggjøring betyr å utvide folks muligheter: både hva de kan *velge mellom* (ha tilgang på ressurser), og evne til å *beslutte og handle* (bruke ressursene for å oppnå det de ønsker). Eller med et sosialpolitisk eksempel: For noen vil det ikke være nok å skaffe en bolig – botrening trengs i tillegg for å kunne dra full nytte av den.

Andre termer kan brukes for evne: kompetanse, kapasitet, handlekraft, brukerkompetanse, etc. I dette perspektivet kan man også se nærmere på evnen til å mestre bestemte utfordringer eller kriser: for eksempel om en evner å finne fram til hjelp som faktisk er der (for eksempel under akutt sykdom, osv.)

Innenfor det som er beskrevet som «active citizenship», er det også et sterkt søkelys på folks evne til å virkeliggjøre muligheter: I velferdsstater som håndterer sine borgere som autonome brukere av et spekter av offentlig finansierte tjenester, forutsettes en høy grad av brukerkompetanse til «å finne fram i systemet».

For å kunne nyttiggjøre seg tilbudet må borgerne kjenne sine rettigheter og vite hvordan de kan utløses best mulig. I et slikt perspektiv blir brukerkompetanse en sentral levekårsressurs.

Implikasjonene for offentlig politikk er relativt entydige i teoretisk forstand: Levekårspolitikken må rettes inn på å skape muligheter for at alle kan (ha like stor) sannsynlighet for å realisere sine livsprosjekter. På den annen side er det vanskeligere å etablere gode empiriske indikatorer både på variasjoner mellom individers evne til å virkeliggjøre muligheter og på effekten av offentlige tiltak.

Politikken for å bedre levekår vil derfor dels være rettet mot *tilgangen* på muligheter, dels å utvide *evnen* til å handle. Det siste kan skje i form av økte *personlige* tilganger (som mer utdanning, bedre kunnskap, rettigheter og støtteapparat, viten om hva som kan skade helsen eller hvordan man sørger for prevensjon, etc.), eller endring av *juridiske rettigheter* (eg. samværsrett med barn), eller ved økte *kollektive* ressurser, enten uformelt i form av nettverk eller formelt ved et «hjelpesapparat» eller fellesgoder som trafiksikring, støyreduksjon, vannkvalitet eller parker.⁷

⁷ Vil man sette prinsippet om at alle skal ha samme sannsynlighet for å realisere sine livsprosjekter på en formel, kan man innføre et tredje element, L, i formel (2) ovenfor. «Livsprosjekter» er forskjellig fra objektive ressurser – de er en subjektiv størrelse, individuelt bestemt: en person kan ha

Temaet for den politiske diskusjon blir da: Skal *offentlig politikk* ha som mål å *kompenkere for mankoen*, enten det er tale om manglende *evner* eller manglende *ressurser*?

Et problem for politiske tiltak vil være at ulike individer *opportunistisk* kunne presentere mer ambisiøse livsprosjekter for å kare til seg mer av offentlige eller felles ressurser.

Likevel bygger en stor del av offentlig politikk faktisk på dette «livsprosjekts-prinsippet». For eksempel koster det mye mer å utdanne en ballettdanser enn en kunsthistoriker, og det koster mer å utdanne en medisiner enn en filolog. Men det er det offentlige som dekker forskjellen: Ballettstudentene betaler ikke mer enn kunsthistorikerne, medisinerstudentene betaler ikke mer enn filologene – og det til tross for at ønsket om å bli ballettdanser eller lege er et privat prosjekt.

Men som eksemplet også viser: *Det offentlige justerer også folks oppfatning av hvilke livsprosjekter de bør satse på* – for eksempel ved lukking av studier. *Enhver* kan i prinsippet komme inn på de lukkede studier – men *alle* kan ikke gjøre det samtidig. Det skjer med andre ord en form for *rasjonering* av livsprosjekter *før* det offentlige setter inn ressurser for dem som kommer inn. Sagt på en annen måte: Noen får oppjustert ressursene de får fra det offentlige gitt sine ambisjoner – andre får nedjustert ambisjonene fordi det ikke er ressurser nok for å realisere alles livsprosjekter. I begge tilfeller skjer endringen i regi av det offentlige.

På noen områder kan man endog si at det offentlige tar sikte på å påvirke *hva folks livsprosjekter bør være*. Skoleverket har dette som et overordnet mål. Men det samme har for eksempel helseopplysning, regler om svangerskapspermisjon, osv.

I et flerkulturelt samfunn vil pluralismen også når det gjelder vurderingen av hva som er det gode liv, øke, og tradisjonelle – og etnosentriske – levekårskartlegginger kan bli mindre interessante. Innen EU har «levkår som muligheter» slått igjennom ved nye begreper som «social exclusion» og «risk of poverty».

Å måle evner er gjerne vanskeligere enn å måle ressurser. Noen ganger måles det indirekte, som når man bruker utdanningsnivå som indikator.

Opplysninger om for eksempel organisasjonsevne, taleførhet og styrke til å forfekte egne interesser er heller ikke noe som foreligger i den type registre man ofte kan bruke for å kartlegge ressurser. I amerikansk politikk pleide i tidligere tider «the political machine» i et distrikt å tjene som en slik kollektiv ressurs: et sted der man

som livsprosjekt å bli millionær, en annen å nå en rimelig god inntekt for familien. Skal sannsynligheten for å realisere dem være lik, kan det formuleres slik:

$$P_i [L_i | (evner_i, x \text{ ressurser}_i)] = P_j [L_j | (evner_j, x \text{ ressurser}_j)] \quad (3)$$

Med andre ord: Den betingete sannsynligheten for at person i skal realisere sitt livsprosjekt gitt sine evner og tilgang på ressurser, skal være den samme som den betingete sannsynlighet for person j, gitt dennes evner og ressurser.

kunne henvende seg om allslags livsproblemer og påregne hjelp – med en mer eller mindre eksplisitt forutsetning om stemmestøtte som returytelse.

Noen funn

Muligheter på arbeidsmarkedet

Sysselsettingen i Oslo er som i resten av landet, syv av ti i aldersgruppen 16–74 er i arbeid, men det er forskjeller mellom bydelene: På St. Hanshaugen er mer enn tre firedeler i arbeid, på Stovner mindre enn to tredeler. Adgangen til arbeid er kanskje den viktigste forskjell i livsmuligheter mellom etniske grupper i Oslo.

Sysselsettingen er lavere for kvinner enn for menn, for ikke-vestlige innvandrere enn for etniske nordmenn og for dem som har lavere utdanning enn høyere utdanning. Forskjellene i yrkesaktivitet mellom de etniske gruppene og majoritetsbefolkningen øker når vi kun ser på kvinner og eldre. Andelen sysselsatte kvinner blant innvandrere fra Pakistan og Somalia er lav (32,4 og 21,3 prosent), mens halvparten av kvinner fra Sri Lanka er i arbeid, men andelen er høyere blant yngre kvinner i disse innvandergruppene.

Oslo gir arbeid til et langt større antall enn sin egen befolkning – 279 000 av Oslos innbyggere er i jobb, mens 383 000 jobber i Oslo.

Folk trives på jobben – åtte av ti sier det. Bare én av fem med norsk bakgrunn tror det ville være lett å finne en jobb de ville bli mer fornøyd med, mens mellom 30 og 50 prosent med innvandrerbakgrunn mener dette. De færreste mener at det er noen fare for at de kan bli arbeidsledige det nærmeste år. De fleste sysselsatte mener at det er rimelig lett å finne en annen jobb i Oslo.

Mer enn åtte av ti med norsk bakgrunn mener at den utdanningen de har tatt, har gitt god uttelling i form av interessante jobber, men tallene for dem med landbakgrunn i Pakistan, Sri Lanka og Somalia er betydelig lavere (hhv. 41,5, 26,1 og 23 prosent). Mønsteret er tilsvarende for venner, nettverk og kunnskap som er nyttig i andre sammenhenger enn jobben. Når det gjelder inntekt, er forskjellene mindre – gode uttellingene nevnes her av henholdsvis 54, 36, 28 og 25 prosent av dem som har landbakgrunn i Norge, Pakistan, Somalia og Sri Lanka.

Muligheter i økonomiske kriser

Bare en liten del av befolkningen i Oslo ville oppleve en uforutsett utgift i størrelsesorden 5000 kroner som et problem – ni av ti ville klare å skaffe penger i løpet av tre dager. Men det er betydelige forskjeller mellom etniske grupper: 30 prosent av innvandrere fra Pakistan ville ikke klare å skaffe penger, og hele 64 prosent av innvandlerne fra Somalia ville ikke klare det.

Halvparten ville kunne trekke veksler på familienettverk, men bare 36,5 prosent av innvandrere fra Pakistan og kun 18,2 prosent av innvandrere fra Somalia. De er også mer avhengige av det offentlige for å løse sine problemer.

Muligheter på boligmarkedet

Boligprisene i Oslo er blant de høyeste i landet. Dette slår særlig ut for unge, men deres tilpasninger er mange. Oslo fungerer strøksmessig som en generasjonsbolig – byen har mange rom og generasjonene flytter mellom dem avhengig av hvilken livsfase de er i. Livsløpet er en flyttekarriere. Andelen som flytter flere ganger, har økt og bolig velges etter en livssituasjon som stadig endres og et byrom som stadig forandres. I noen bydeler flytter etniske grupper *sammen* med hverandre, i andre flytter de *fra* hverandre.

Om lag åtte av ti med landbakgrunn i Norge eller Pakistan mener at de sosiale forholdene og naboforholdene i nærmiljøet er svært gode eller nokså gode – syv av ti fra Sri Lanka mener dette og drøyt fem av ti fra Somalia.

Kulturelle muligheter

Oslo-borgere kommer fra hele landet og fra hele verden mer enn noen annen kommune i landet. Oslo er landets største kultursentrum, utested og internasjonale kontaktpunkt.

De landsfunksjoner som Oslo har – for eksempel innen kulturliv, medier, helse og sport – gjør Oslo til en bedre by for innbyggerne. Oslo-borgere høster fordeler av hverandre – at de er så mange og bor så tett gir grunnlaget for et stort mangfold av kulturtilbud og aktiviteter. Oslo har et bredere spektrum av hva som kan gjøres enn noe annet sted i landet: Organisasjonsfloraen er mer mangfoldig og klimaet er slik at alle sportslige aktiviteter også har sin selvfølgelig plass.

Uansett interesse eller legning: Intet annet sted i landet er det så lett å finne meningsfeller eller likesinnede som i Oslo.

Om lag åtte av ti innvandrere sier at de snakker middels eller over middels norsk.

Det er store forskjeller mellom dem som har norsk bakgrunn og dem som har innvandrerbakgrunn, i hvor hyppig de deltar i sammenkomster med religiøst innhold. For syv av ti Oslo-borgere i den første gruppen skjer det sjeldnere enn en gang i året, mens for innvandrergruppene tar om lag syv av ti del i slike sammenkomster en gang i måneden eller mer.

De aller fleste – åtte av ti eller mer – har gode venner i Oslo som de har hyppig omgang med. Av folk med landbakgrunn i Norge eller Pakistan har tre av ti jevnlig omgang med folk fra andre verdensdeler, mens om lag halvparten av dem som har landbakgrunn i Somalia eller Sri Lanka, har det.

Muligheter for barn

De fleste – åtte av ti – mener at det er trygge lekeplasser for barn mellom tre og syv i umiddelbar nærhet av hjemmet. Tre av fire barn i lavinntektsgruppen i Oslo har innvandrerbakgrunn.

Helse og trygghet

De fleste – 70–80 prosent – sover godt. De fleste mener det er områder i Oslo som er blitt mer utrygge å ferdes i de siste fem årene.

Legedekningen i Norge er blant de aller beste i verden og i Oslo blant de aller beste i landet. Men det er betydelige forskjeller mellom bydelene i helsepersonell ved skoler og helsestasjoner.

Muligheter til å påvirke egen situasjon

Det er store forskjeller i politisk deltakelse mellom etniske grupper, aldersgrupper og kjønn. Ulikheter på en av disse aksene forsterker de andre.

2.3 Levekår som lykke

Med den britiske økonomen Richard Layards innflytelsesrike bok «*Happiness*» og øvrige arbeider, har både levekårs- og lykkeforskningen på flere måter gjenopplivet spenningen mellom levekår og livskvalitet.

Med utgangspunkt i nyere psykologisk forskning søker Layard å forklare et åpenbart paradoks: Levekårspolitikken har vært vellykket, men folk er ikke blitt lykkeligere. Stadig større befolkningslag har flere ressurser og bedre levekår enn før (uttrykt ved utdanning, inntekt, helse). Likevel synes ikke det å lede til bedre *opplevd* livskvalitet. Budskapet er at en levekårspolitikk ensidig rettet mot å redusere omfanget av mangler på individnivå, kan risikere å tape av syne velferdens relative komponent.

Enkelt sagt er Layards tese denne: Din opplevelse av livskvalitet avhenger av hvordan andre har det og din plass i forhold til dem. Mennesker sammenlikner seg med hverandre og med kulturelt og sosialt konstruerte referansegrupper – ikke med hvor de befinner seg i en statistisk aggregatfordeling i en forskningsrapport.

Nærmere bestemt avhenger din opplevelse av tre forhold:

1. Hvordan du ligger an i forhold til resten, særlig i forhold til din referansegruppe,
2. hvordan folk flest har det, og
3. hvordan din utvikling har vært over tid.

Marx formulerte det slik: «A house may be large or small; as long as the surrounding houses are equally small, it satisfies all social demands for a dwelling. But if a palace rises beside the little house, the little house shrinks into a hut».⁸

Sagt på en annen måte: Levekår som lykke er

- *sosialt relativ* (forholdsbestemt vis-à-vis andre) – slik vi for eksempel kjenner det fra uttrykket «relativ deprivasjon», og
- *tidsrelativ* (forholdsbestemt vis-à-vis en tidligere tilstand), slik vi for eksempel kjenner det i uttrykket «det går nedover med helsa».

Noen eksempler kan illustrere poenget. Det *sosialt relative* betyr at noen goder oppleves som lykkebringende hvis andre ikke har dem. Sportsuttrykket for dette er: «Alt annet enn gull er nederlag!» Økonomene kaller goder som har denne karakteren, *posisjonelle goder*; gjennomsnittet kan stadig stige og alles kår jevnt forbedres. Men alle kan ikke ligge over gjennomsnittet. Dersom flere ønsker å bo i Holmenkollåsen, og jobber hardt for å få penger til det, vil det bare føre til at boligprisene der stiger og så er man like langt. Man kommer ikke lenger fram dersom hele heatet løper fortere. Kort sagt: Gleden ved visse goder har man fordi man når dem etter rivalisering der andre ikke får dem.

Det *tidsrelative* innebærer at goder som en gang var luksus, over tid blir transformert til livsnødvendigheter. Det lever stadig mange i Norge som vokste opp uten innlagt bad og toalett og som den gang verken fant dette særlig belastende eller avvikende. Og det finnes kvinner som ennå husker hvordan det var å leve uten innlagt vann – hvordan det var å bære inn to bøtter ved hjelp av et åk over skuldrene. Men nå er vann i springen, bad og toalett allemannseie: ikke bare innlagt, men også varmt vann er en selvfølge. *Overgangen* var for mange noe som ga stor glede, men i dag er det så naturlig i vårt land at man ikke har noen spesiell glede ved det. Påminnelsen kommer først når disse hverdagsgodene forsvinner, som da innbyggerne i Steigen kommune i Nordland mistet strømmen i seks dager i januar 2007. Der rivalisering betyr at ikke alle kan oppleve gleden av å komme på pallen, betyr tilvenning at det som var forbeholdt spesielle anledninger, blir hverdagskost – brus til barna eller vin til maten.

Noen ganger blir begge dimensjonene slått sammen til én, for eksempel i uttrykk som «jeg/min gruppe er blitt hengende etter» eller «vi har kommet bedre ut». De som rykker opp, kan få et psykologisk løft.

⁸ Vil man sammenfatte de tre hensynene i en formel, kan man for en gitt ressurs skrive:

$$Lykke = f[(r_{i(t+1)} - r_{j(t+1)}) / \delta_{j(t+1)} - (r_{it} - r_{jt}) / \delta_{jt}] \quad (4)$$

Formelen sier at person *i* opplever større lykke hvis han på ressursen r_i scorer bedre enn person eller referansegruppe *j* på samme ressurs r_j og dersom det er en positiv utvikling over tid (fra *t* til *t+1*), men samtidig går lykken ned dersom det er («urimelig») store forskjeller δ mellom folk.

Politikkens rolle

Legges dette perspektivet til grunn, vil levekårspolitikken baseres på at subjektive opplevelser (lykke) er et resultat av objektive forhold. Men i motsetning til det første perspektivet – levekår som ressurser – avhenger opplevd livskvalitet ikke bare av dine egne ressurser, men av dine egne i forhold til andres, hvordan andres totalt sett er og hvordan det hele utvikler seg over tid – altså både av «objektive og relative» forhold.

En konkret illustrasjon kunne være situasjonen i Norge etter den annen verdenskrig. Livet var trangt og ressursene få – og forskjellene små. Men det ble litt bedre for hvert år (til jul i 1948 kom de første appelsinene!) og forskjellene ble holdt små fordi hver person hadde rasjoneringskort: Selv om du hadde flere penger, fikk du ikke noe ekstra uten kaffemerker. Over tid har alle fått det bedre – men noen forskjeller er blitt større (for eksempel ved høyere lederlønninger).

En annen illustrasjon har man fra dagens fattigdomsdiskusjon: Den står ikke bare om hvem som «objektivt sett» er fattige, men om hvordan situasjonen utvikler seg – man definerer fattigdom ikke som en konstant tilstand, men som en relativ plass i forhold til vanlige inntekter. Og fattigdomsgrensen er stadig under debatt – med økende bevissthet og deltakelse fra de fattige selv.

Den prinsipielle begrunnelse for levekårspolitikken vil i dette tilfelle være knyttet til delte oppfatninger av hva som er en *rimelig status* og hva som er *rettferdige forskjeller* – og til oppfatninger om hva det *offentlige kan og bør gjøre noe med*. Diskusjonen om lederlønninger og grådighetskultur dreier seg ikke om hvorvidt generaldirektøren i Hydro skal betales mer enn smelteverksarbeideren, men om *hvor mye mer* og om tilleggene skal *øke eller minske forskjellene*.

Sagt på en annen måte: Levekårspolitikken står både om *fordeling* og om *utvikling* – for eksempel om *lønnsforskjeller* og om *lønnsutvikling*. Levekårspolitikken står også om *på hvilke områder* vi vil akseptere hvor store forskjeller. For eksempel vil de fleste i Norge være mer villige til å akseptere større forskjeller i inntekt enn forskjeller i mulighetene for utdanning eller i helsetjenester. Det ville stritte mot folks rettferdighetsoppfatning dersom en privat betalt silikonimplantering skulle gå foran en offentlig dekket brystkreftoperasjon i helsekøen.

Å være blant de få fattige i en bydel hvor alle andre er velhavende ville i dette perspektivet være en annen og i mange henseender verre levekårs situasjon enn den en objektivt sett like fattig vil oppleve i en bydel med mange andre på samme nivå. At vi derfor bør kompensere bydelen med en velhavende befolkning med mer ressurser per fattig enn bydelen med mange fattige, er vel en konklusjon de fleste vil vegre seg mot. Men om vi sier at alle bydeler skal gis ressurser som setter dem i stand til å bringe alle barn ut av fattigdom i den bydel de bor, er konklusjonen kanskje ikke så enkel likevel.

Det kunne også hevdes at dette perspektivet på levekår ville kunne skape for *store swingninger i opplevd velferd i forhold til reell velferd*, og at tilfeldige utslag ville kunne slå for sterkt ut. Å oppdage Røkkes hyttekompleks på Oppdal vil kunne få mange til å oppleve sin egen familiekoie som semre greier. Eller: En opprustning av en bydel med parkanlegg og trafikkskjerming kunne få befolkningen i andre bydeler til å synes at de kommer dårlig ut og blir latt i stikken av myndighetene. Eller: Superlønner eller gullpensjoner for nyslåtte sykehusdirektører kan utløse frustrasjon over hele fordelingssystemet. For spørsmålet som popper opp når andres levekår forbedres, er gjerne det enkle: «Enn jeg da?»

Øg likevel, slik det heter i Thomas-teoremet: «Situasjoner som folk oppfatter som virkelige, er virkelige i sine konsekvenser.»

Noen funn

Oslo gir sine innbyggere en klar følelse av frihet. Over halvparten sier seg helt enig i at Oslo er en by der de kan leve som de vil. Tre firedeler av dem som har bakgrunn i Pakistan, sier dette, mens det gjelder 48 prosent av dem som er fra Somalia og en tredel av dem som har bakgrunn i Sri Lanka. Med unntak av dem som er fra Somalia, er det også en stor andel som sier seg delvis enig.

Oslo gir sine innbyggere en klar opplevelse av at det er lett å finne venner. Fire femdelar eller flere har gode venner utenom egen familie. Syv av ti fra Pakistan sier seg helt enig i at det er lett å finne venner i Oslo, halvparten av dem som kommer fra Somalia, 36 prosent av dem som har norsk bakgrunn og 28 prosent av dem som har røtter i Sri Lanka. Bare et fåtall sier seg delvis eller helt uenig.

Jevnt over er det eldre, de som er uten arbeid og innvandrere som har de spinkelste nettverk.

Innvandrere har tettere familieband og nettverk basert på religion, men føler seg mer utenfor og mer isolert enn folk flest – særlig kvinner. For innvandrere betyr familien mer enn jobben når det gjelder vennskap og nettverk – men det er betydelige forskjeller mellom innvandrergruppene.

Når folk skal uttrykke hva de er mest engstelige for, er det praktisk talt ingen – mindre enn fem prosent som er redde for at de ikke får kommunale tjenester når de trenger det.

Bare et fåtall sier at de har følt seg ulykkelige og nedtrykt de siste par ukene.

Tre firedeler av dem som har norsk bakgrunn, mener forskjellen mellom fattige og rike er blitt større det siste tiåret. Over halvparten av innvandrergruppene mener det samme.

Nær to tredeler sier at de ikke stoler på noen politikere i Oslo. Størst tillit har folk som kommer fra Sri Lanka.

Omtrent halvparten oppgir at folk i deres situasjon har oppnådd det samme som andre grupper. Omtrent en firedel sier at de har kommet bedre ut. Folk fra Sri Lanka er mest fornøyd.

Alt tatt i betraktning, mener ni av ti med bakgrunn i Norge, åtte av ti med bakgrunn i Pakistan, syv av ti med bakgrunn i Sri Lanka og to tredeler av dem med bakgrunn i Somalia at de har det svært godt eller ganske godt. Når de blir spurt om hva som ville bety mest for å gjøre livet bedre, er bedre inntekt den enkeltfaktor som flest – en tredel – nevner.

2.4 Sluttbemerkning

Den klassiske tradisjon for levekårsforskning i Norge og Norden er å se på tilgangen på ressurser og hvilke forskjeller det er mellom folk. De to andre perspektivene som er gjennomgått foran, problematiserer den konvensjonelle antakelse om at reduksjon av *ulikhet i utfall* kan oppnås ved å kompensere tjenesteytende bydelers ressurser som står i et proporsjonalt forhold til det objektivt målbare omfang av mangeltilstander hos bydelens befolkning.

Om fokus flyttes mer på *likhet i muligheter*, må politikken i større grad akseptere de ulikheter mellom mennesker som kan tilbakeføres til ulike valg. Å gi alle «likeverdige muligheter til å leve gode liv» er en allmenn målsetting som hyppig opptrer i politiske dokumenter – men det er sjeldnere å se en vurdering av hvilke ulikheter som dermed bør aksepteres. På den annen side ligger det noen klare begrensninger i de lovpålagte oppgavene kommunene har når det gjelder inntekts-sikring og omsorg for syke og pleietrengende.

Flyttes perspektivet til *levetår som lykke*, blir tilnærmingen på en gang både mer *komparativ* (Hvordan er egne levetår i forhold til andres?) og *diakron* (Er det noen bevegelse over tid?). Dette svarer nok mer til hvordan folk opplever både sin og bydelens situasjon («Det kommer ikke an på hvordan du har det, men på hvordan du tar det!») – og dermed blir graden av kongruens mellom faktiske og opplevde levetår et mer sentralt – om enn vanskelig – tema. Legges vekt på lykke, blir spørsmålet ikke bare hva din situasjon er objektivt sett, når det gjelder alt fra inntekt og arbeid til helse og familiesituasjon. Det blir også et spørsmål om du legger vekt ikke bare på konkret velferd, men også på om ditt liv er meningsfylt. Og det kan like mye avhenge av å bruke sitt liv på å gjøre gode ting for andre som på å føle seg vel. Eller med et bilde: Opplevelsen av lykke kan avhenge mindre av:

- det livsnyterske som av å bidra til at alle får nok,
- at det avhenger mindre av selv å komme høyt på strå enn å ofre noe for dem som henger etter,
- av å gjøre det som strekker deg uten å overbelaste deg, som å arbeide mot klare mål med klare tilbakemeldinger og en opplevelse av kontroll.

Slike perspektiver på levkår får kanskje ikke umiddelbare og direkte nedslag i kriteriesystemets utforming. Men et sentralt tema for levkårsforskningen er hvordan vi tenker om velferd og hva politikk kan gjøre for å fremme den. Da bør oppmerksomhet ikke utelukkende rettes mot *problemer som skal avbøtes*. Man bør også søke informasjon og innsikt om hva slags *politikk som lykkes*. Og hva er betingelsene for dette?

Mer generelt kan man da spørre hva som skal til for å få hele byen og de enkelte bydeler til å fungere godt hver for seg og som helhet for alle innbyggere – og om muligheten til å oppnå dette går ut over tildelinger gjennom et forbedret kriteriesystem.

Del II Levekår i Oslo

I denne delen av rapporten skal vi presentere funnene fra kartleggingen av de mer tradisjonelle levekårskomponentene. Som i levekårsstudien fra Oslo i 1994, og som er standard i de fleste nyere levekårsstudier, kartlegges forhold som helse, utdanning, arbeid og arbeidsforhold, fritid, inntekt, bolig, personlig trygghet, sosiale nettverk og politisk deltakelse. I denne delen vil vi i kapittel 3 gjennomgå hovedtrekkene i Oslos befolkningsutviklings- og flyttemønstre. Vi har kalt dette kapitlet for Forandringens Oslo. Deretter gjennomgås en tradisjonell levekårsindikator i kapittel 4 om helseforhold. I kapittel 5 analyseres arbeidsmarkedstilknytning og inntekt – Innenfor eller utenfor? Arbeid, inntekt og velferdsstatsavhengighet i Oslo. Tema for kapittel 6 er opplevelsen av sosiale relasjoner, nærmiljø og vennskap. Til slutt i del II sammendrar vi hovedfunnene som grunnlag for diskusjonen av kriterisystemets fordeling og treffsikkerhet i del III.

I analysen av de tradisjonelle levekår i Oslo finner vi en by preget av velstand og fremgang på mange områder. Det enkle bildet av en todelt by med entydige geografiske forskjeller i form av levekårsulempes som hoper seg i øst, må nyanseres. Oslo er en by i sterk endring, med en mangfoldig mosaikk både økonomisk og sosialt. Vi finner en by med stor økonomisk og geografisk mobilitet, en by hvor folk flytter for å realisere sine livsprosjekter. Oslo er i vekst og i endring. Økonomisk sett har byen vært gjennom en solid velstandsøkning de siste ti år. Flyttestrømmer både inn og ut av byen og internt bidrar til å opprettholde og til dels forsterke demografiske og økonomiske forskjeller. Oslo har også befestet sin posisjon som innvandrernes hovedstad. Innvandrerbefolkningen har vokst betydelig, og setter sitt preg på en større del av byen enn tidligere.

Til tross for den utbredte velstanden finnes det fortsatt grupper som i mindre grad har tilgang til de gode levekårene. I 2005 bodde det 12 000 fattige barn i Oslo. 10 000 av dem hadde ikke-vestlig bakgrunn. 6000 norske menn i pensjonsalder mangler noen å snakke fortrolig med. På mange måter er disse to eksemplene illustrerende for Oslos utfordringer på levekårsområdet: På den ene siden har byen inntektsfattige unge med innvandrerbakgrunn, og på den andre siden, norske, ofte velstående, eldre, med sviktende sosialt nettverk og helseproblemer.

Kapittel 3 Forandringens Oslo – befolkning, livsfaser og flytting

Oslo er landets smeltedigel, og her kommer de globale migrasjonsbevegelsene sterkest til uttrykk. Det er stor flytteaktivitet, både innenfor byen og ut og inn av den. Kombinert med innvandring fra utlandet fører dette til at store deler av byens befolkning skiftes ut i løpet av få år. I hvilken grad bidrar disse endringene til at levekårssituasjonen i byen også endrer seg? På hvilken måte endrer de sosiale og økonomiske forholdene eventuelt karakter, og hvordan fordeler de seg mellom ulike deler av byen? I dette kapitlet skal vi illustrere omfanget av en del slike grunnleggende endringsprosesser, som utgangspunkt for å identifisere noen sentrale sider ved utvikling og status for levekårene i Oslo.

Oslo vokser – i absolutt antall, og som andel av landets befolkning. Byen vokser ikke bare fordi folk flytter inn, men fordi de som holder til der, er blant de mest fruktbare i landet. Oslo er ikke lenger bare en innvandrerby, men en by med bofaste etniske minoriteter. Stadig flere i minoritetsgruppa er født og oppvokst her.

Ikke bare flytter mange inn og ut av byen – byen selv er i bevegelse fordi befolkningen er mer flyktig og stadig på flyttefot mellom bydelene. De fleste flytter fordi de kan – ikke fordi de må. De fleste som får en annen bolig, får en som for dem er bedre og mer tjenlig. Likevel, de som er dårligst stilt, flytter mest.

Flyttinger er ikke bare personer på vandring, men også levekår på vandring og i endring. De som flytter, forandrer de bydelene de kommer til – og bydelene de forlater. Forskjellene mellom drabantbyene i ytre øst og bydelene i ytre vest øker. Innvandrerfamilier flytter fra indre øst mot ytre øst, mens de etnisk norske familier flytter fra indre vest til ytre vest.

Flyttinger er livsfasevalg. Det slår ut i bydelens alderssammensetning. Indre øst er ungdomsbyen i Oslo, mens de gamle drabantbyer og ytre vest har en mer balansert alderssammensetning.

Oslo er en by av selveiere. Hele 83 prosent eier boligen de bor i, i stigende grad jo lenger vest man kommer. Prisene på boliger stiger, mer enn i resten av landet og mest i vest. Og levekår og boligpriser varierer sammen.

Noen utviklingstrekk i Oslo-befolkningen fra 1993 til 2006:

- Befolkningen har økt fra 470 000 til 540 000 personer
- Antallet barn har økt fra under 90 000 til over 106 000
- Det var 42 000 barn under 7 år i 1993, i dag er det 49 000
- Antallet personer 67 år og eldre var 78 000 i 1993, i 2006 var det 61 000
- Det var 23 000 personer som var 80 år eller mer i 1993, i 2006 var det over 24 000
- Antallet ikke-vestlige innvandrere har økt fra omtrent 50 000 personer til over 100 000 personer

Oslo er en by i bevegelse – under halvparten av befolkningen bor på samme sted i dag som for fem år siden. Unge og enslige bor oftere i indre by, mens større husholdninger bor i ytre by.

3.1 Befolkningsutviklingen

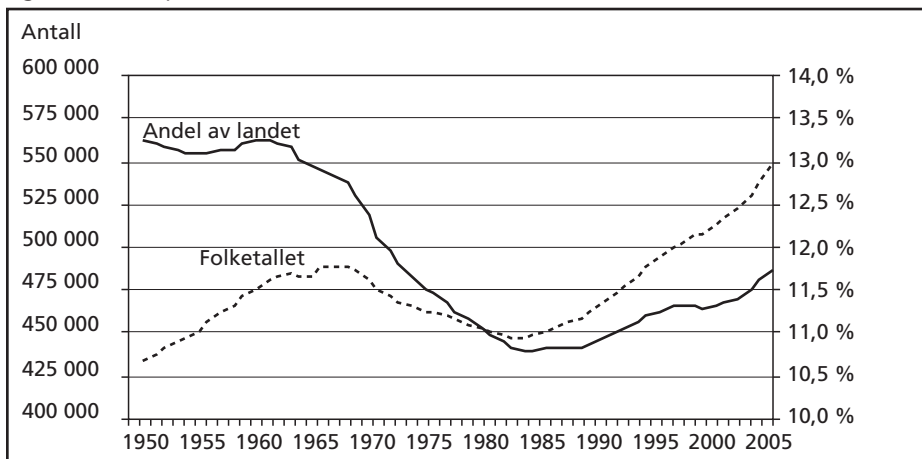
Folketallet i Oslo lå ved inngangen til 2007 på om lag 550 000. Befolkningsutviklingen i etterkrigstida har vært preget av store bølgebevegelser. De første to tiårene etter krigen økte folketallet i Oslo med cirka 50 000, for så å bli avløst av en 15-årsperiode med befolkningsnedgang, på til sammen cirka 40 000. Fra 1984 til 2007 har Oslo så vært gjennom en kontinuerlig befolkningsvekst, på til sammen over 100 000 innbyggere. Oslos andel av landets samlede befolkning ble redusert fra 1950-tallet og fram til midt på 1980-tallet, men har siden steget.

Variasjoner i flyttemønstre er den viktigste forklaringen på svingningene i folketallet, men også endringer i fruktbarhet, levealder og aldersstruktur har virket sterkt. Befolkningsnedgangen i Oslo fra slutten av 60-tallet startet først som en negativ flyttebalanse, og ble fra tidlig på 70-tallet forsterket ved at synkende fødselstall og flere eldre førte til negativ naturlig tilvekst. De siste to tiårene har det vært en kontinuerlig vekst i fødselsoverskuddet, mens flyttebalansen har svingt mer. Befolkningsveksten i 2006 ser ut til å bli den foreløpig største i Oslos historie.

I løpet av 20-årsperioden 1986–2006 økte folketallet i Oslo med 89 000 innbyggere, siden levekårsundersøkelsen i 1993 har befolkningen økt med omtrent 70 000 personer. En betydelig del av innflyttingen de siste ti årene har vært innvandring fra utlandet. Ni av ti nye innbyggere har ikke-vestlig bakgrunn. Den resterende delen av innbyggerveksten fordeler seg noenlunde likt mellom vestlige innvandrere og innbyggere uten innvandrerbakgrunn. I 2006 var det 102 000 innbyggere med ikke-vestlig bakgrunn i Oslo, eller nesten 20 prosent av befolkningen. 414 000 innbyggere er uten innvandrerbakgrunn og 22 000 vestlige innvandrere.

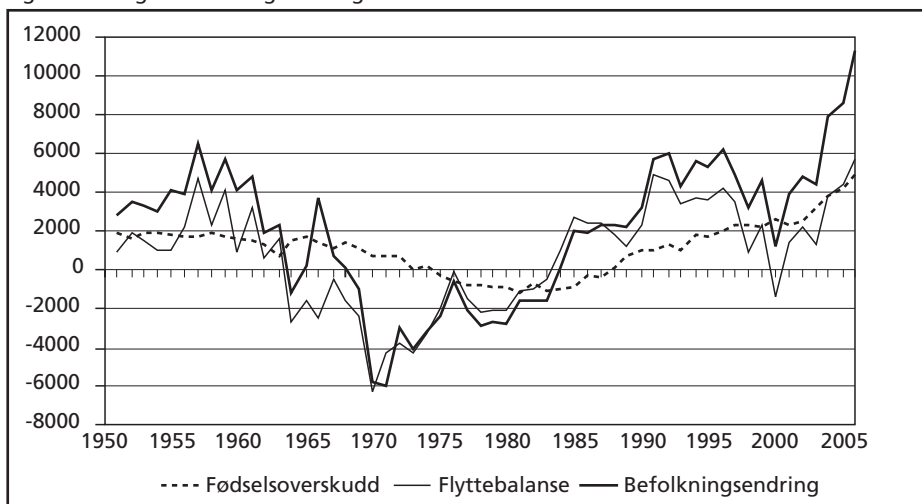
Veksten i antall innbyggere med ikke-vestlig bakgrunn skyldes imidlertid ikke utelukkende innvandring. Oslo har ikke lenger bare innvandrere, men bofaste etniske minoriteter. Dette illustreres godt ved at bare halvparten av Oslo-befolkningen med pakistansk bakgrunn¹ faktisk har innvandret. Resten, nærmere 10 000 personer, er født i Norge (se vedlegg).

Figur 3.1 Antall personer bosatt i Oslo 1951–2007.



* Anslag for 2007. Kilde SSB

Figur 3.2 Årlige befolkningsendringer i Oslo 1951–2006.

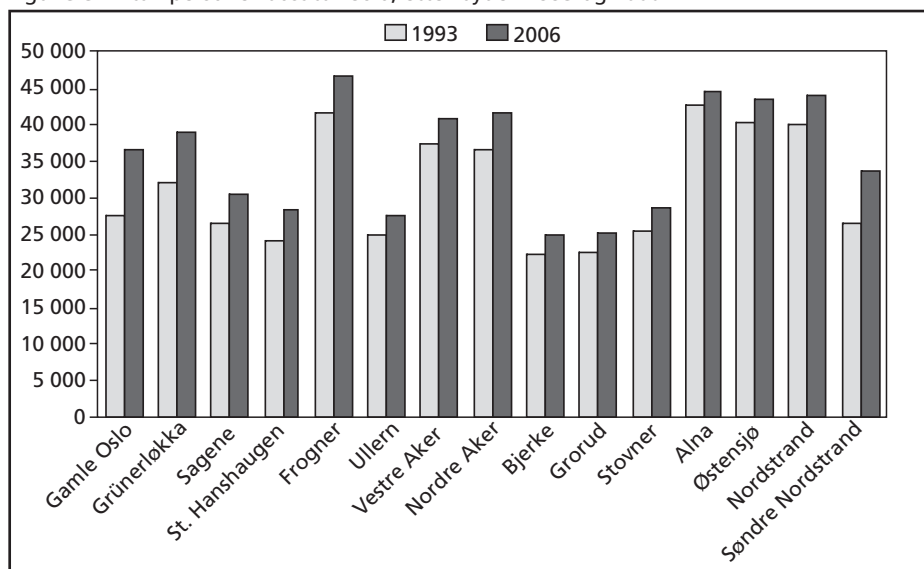


* Anslag for folketall 2007, flytting og fødselsoverskudd i 2006. (Flyttetallene for 1966 er feil.)

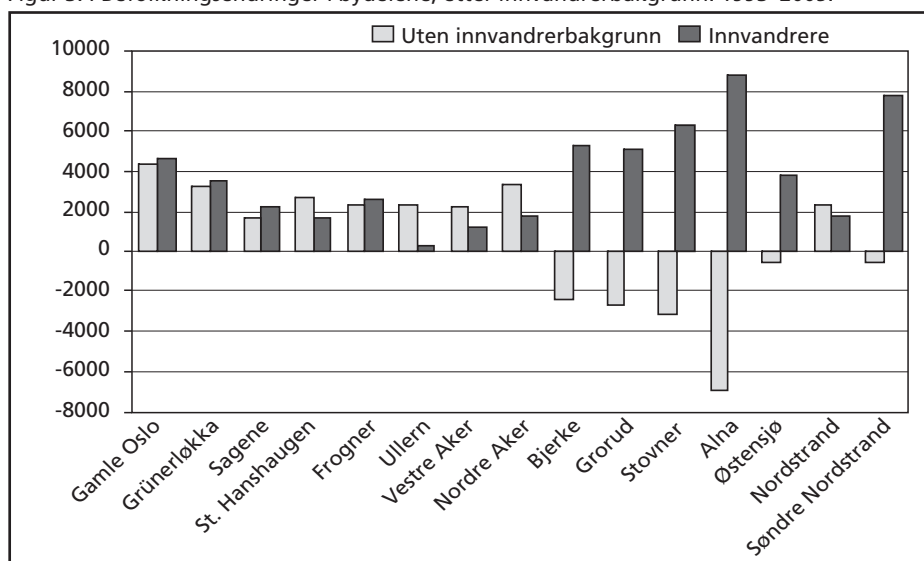
¹ Her definert som at de selv eller minst en av foreldrene er født i Pakistan.

Alle bydeler har hatt befolkningsvekst fra 1993 til 2006, men i ulik grad, se figur 3.3. Bydelene Gamle Oslo og Søndre Nordstrand har hatt sterkest relativ vekst, med henholdsvis 29 og 26 prosent. Også sentrumsbydelene Grünerløkka og St. Hanshaugen har hatt relativt sterk vekst (henholdsvis 17 og 15 prosent), mens Sagene og Nordre Aker ligger på gjennomsnittet for byen, som var 12 prosent. I alle de øvrige bydelene har den relative veksten vært lavere enn for byen som helhet.

Figur 3.3 Antall personer bosatt i Oslo, etter bydel. 1993 og 2006.



Figur 3.4 Befolkningsendringer i bydelene, etter innvandrerbakgrunn. 1993–2005.

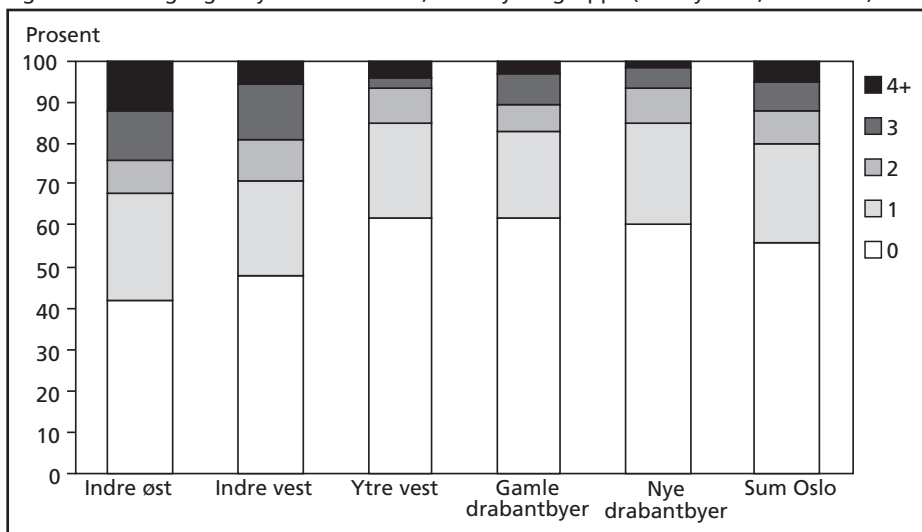


Det er store forskjeller mellom bydelene i innvandringens betydning for befolkningsutviklingen. Oslo kommune har publisert tidsserier for innvandrerbefolkningen på bydelsnivå tilbake til 1993. I ti av bydelene har innvandrerbefolkningen økt mer enn befolkningen uten innvandrerbakgrunn. I seks av bydelene har antall innbyggere uten innvandrerbakgrunn gått ned samtidig som antallet innvandrere har økt vesentlig. I bydelene Bjerke, Grorud, Stovner og Alna har veksten i antall innvandrere vært to til fire ganger større enn veksten i bydelenes samlede befolkning. I bydelene St. Hanshaugen, Ullern, Vestre Aker, Nordre Aker og Nordstrand har veksten i befolkningen uten innvandrerbakgrunn vært større enn veksten i innvandrerbefolkningen. Dette medfører at forskjellene mellom bydelene i andeler med innvandringsbakgrunn er økende.

Nettoinnflyttingen til Oslo i 2005 var på omtrent 5000 personer, som tilsvarer i underkant av én prosent av befolkningen. Den samlede flyttingen har likevel betydelig større konsekvenser enn dette tallet antyder: Med en innflytting på 35 000 og utflytting på 30 000, tilsvarte den samlede flyttingen en utskifting av seks prosent av befolkningen. Denne andelen er fordoblet siden tidlig på 1950-tallet. I tillegg kommer omfattende flytteaktivitet internt i byen. I løpet av en femårsperiode (2000–2005) skiftes i gjennomsnitt omtrent halvparten av befolkningen i en grunnkrets ut: Ifølge SSBs registerdata bodde nær halvparten av befolkningen (16–74 år) i samme grunnkrets i november 2005 som i de fire foregående årene. Dette er et litt upresist uttrykk for omfanget av flytting. Målt på denne måten har tre av ti flyttet én gang i løpet av perioden 2000–2005, mens 15 prosent har flyttet to ganger, og åtte prosent har flyttet tre ganger eller mer. Én av fire bosatte i Oslo i november 2005 hadde flyttet til byen i løpet av perioden 2000–2005. Av disse igjen var én av fire ikke-vestlige innvandrere, mens 13 prosent var vestlige innvandrere. I registerdataene er det personer fra Somalia som i størst grad har byttet grunnkrets de siste fem årene, med nær én av tre som har flyttet mer enn tre ganger. Majoritetsbefolkningen har i størst grad vært bofaste.

Denne type folkevandringer har selvsagt et voldsomt potensial for å påvirke byens sosiale geografi: Jo større sosio-økonomiske forskjeller mellom flyttestrømmene til de ulike bydelene, jo større konsekvenser for levekårsulikhetene mellom bydelene. I de følgende avsnittene vil vi derfor presentere kjennetegn ved disse flyttestrømmene i noe større detalj.

Figur 3.5 Antall ganger flyttet siste fem år, etter bydelsgruppe (Survey 2006, MMI/Fafo).



For en oversikt over hvilke bydeler som inngår i de ulike bydelsgruppene, se vedlegget.

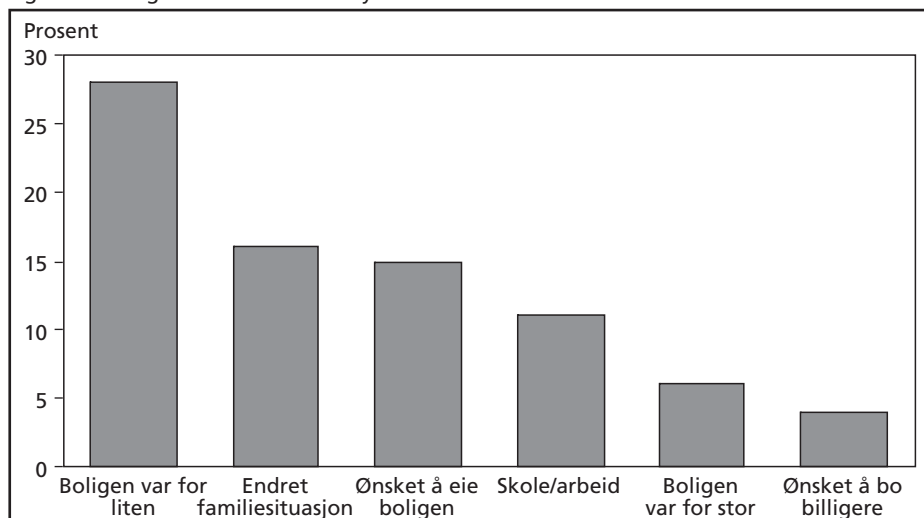
3.2 Flyttestrømmer og sosial geografi

På individnivå er flytting ofte et uttrykk for ressurser: Man flytter fordi det finnes bedre alternativer innenfor det økonomiske handlingsrommet man har. Flytting kan selvsagt også være mer eller mindre ufrivillig. Særlig gjelder dette for den delen av befolkningen som befinner seg i utleiemarkedet, men også de som eier en bolig kan av økonomiske årsaker bli tvunget til å skifte bosted. Våre data viser at det er et lite mindretall av flytterne som begrunner flyttingen med at de ble tvunget til det av økonomiske årsaker. De vanligste flyttemotivene er ønsket om større bolig eller at boligbehovet har endret seg som følge av endret familiesituasjon, jmfør figur 3.6. Flyttingen styres dermed av kombinasjonen av strøks- og boligpreferanser, og økonomisk evne. I en by med så store geografiske prisforskjeller på boliger som i Oslo, vil boligmarkedet virke selvforsterkende på den sosiale geografien. Preferansene endrer seg med alder og livsfase, og det er dermed all grunn til å forvente at flyttestrømmene inn og ut av bydelene er ulike med hensyn til inntekt og familiefase.

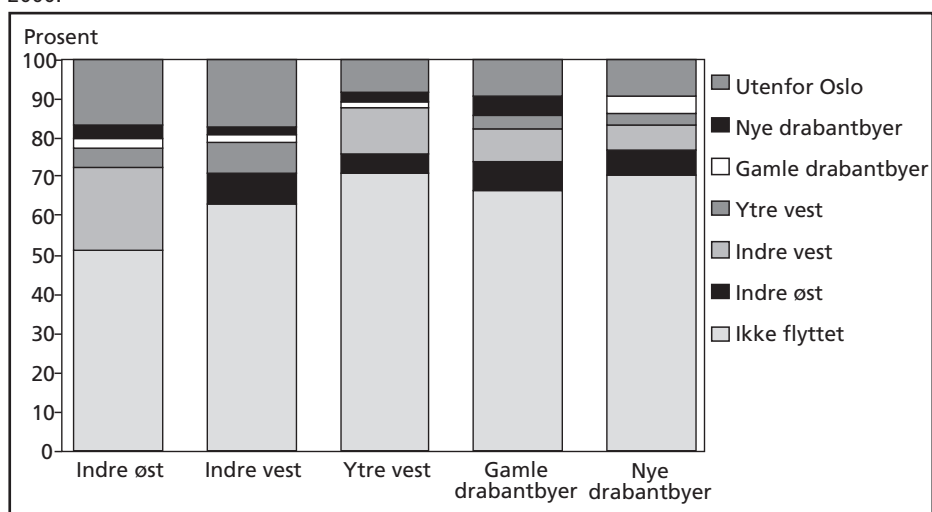
Befolkningen bosatt i bydelene i indre øst og indre vest har den høyeste andelen innflyttere i løpet av de siste fem årene, jmfør figur 3.7. Omkring halvparten av dem som i november 2005 bodde i Oslo indre øst, bodde i samme bydelsgruppe fem år tidligere, mens den andre halvparten enten holdt til i en annen av bydels-

gruppene, utenbys, eller i et annet land fem år tidligere. Det skjer en betydelig utveksling mellom øst og vest i indre by, samtidig som innflyttere fra indre by til sammen utgjør omtrent halvparten av innflytterne i de ytre bydelene. Den mest stabile massen med hensyn til bosted finner vi i de nye drabantbyene og ytre vest, hvor over 70 prosent bodde innenfor samme bydelsgruppe.

Figur 3.6 Viktigste årsak til at folk flyttet. Kilde: MMI/Fafo 2006



Figur 3.7 Bosatte i Oslo november 2005, etter bydelsgruppe og hvor de var bosatt i november 2000.



Indre øst

Den største gruppen av flyttere til indre øst kommer fra indre vest. 51 000 personer flyttet til indre øst i perioden 2000 til 2005, hvorav 41 000 var over 20 år. De voksne tilflytterne var i gjennomsnitt 33 år, og er dermed de yngste tilflytterne i byen. Utflytterne fra bydelen er i gjennomsnitt fem år eldre enn tilflytterne. 70 prosent av de voksne innflytterne er enslige eller samboere uten barn, mens bare 46 prosent av dem som flytter ut av bydelen, tilhører denne gruppen. Forskjellen i hvilke familietyper som flytter inn og ut av bydelen, viser seg også ved at gjennomsnittlig husholdningsstørrelse er 1,34 blant innflytterne og 1,9 blant utflytterne. 26 prosent av innflytterne har ikke-vestlig bakgrunn, men det har også 33 prosent av utflytterne. Hele 20 prosent av barna som flytter til Oslo Øst, lever i familier med husholdningsinntekt under halvparten av medianinntekten, og andelen er omtrent like stor blant barna som flytter ut av bydelen. Samlet familieinntekt for innflytterne er i gjennomsnitt 231 000, som er klart lavere enn for innflyttere til andre bydeler. Inntekten til utflytterne fra indre øst er i snitt 70 000 kroner høyere enn for innflytterne. Indre Øst ser dessuten ut til å være produsent og eksportør av uføre og velferdsstatsavhengige: Mens kun to prosent av innflytterne er uføretrygdete, er fem prosent av utflytterne det samme. 16 prosent av innflytterne er velferdsstatsavhengige og 20 prosent av utflytterne. Det er dermed ingen tegn til avleiring av velferdsstatsavhengige i bydelen.

Oppsummeringsvis kan vi si at unge, enslige med moderat inntekt flytter inn, mens noe voksne par og barnefamilier flytter ut. Flytteprosessene bidrar dermed på sett og vis til at befolkningen i indre øst ikke eldes like fort som i resten av byen, og at inntektsnivået forblir relativt lavt – ikke fordi folk er låst fast i dårlige jobber, men fordi de er i en tidlig fase av livet. Andelen ikke-vestlige innvandrere er dessuten i ferd med å gå ned.

Indre vest

I indre vest er den typiske innflytteren utenbys fra. Det er dessuten en del utveksling mellom indre og ytre vest og mellom de indre bydelene. Også i indre vest er den typiske innflytter enslig eller samboer uten barn, mens utflytterne noe sjeldnere er enslige og har noe større husholdning. Gruppene av innflyttere og utflyttere til og fra indre vest skiller seg mye mindre fra hverandre enn det som er tilfellet for indre øst. Dermed får flyttingen mindre betydning for bydelens sosiale geografi.

Ytre vest

Ytre vest har byens mest stabile befolkning. Blant tilflytterne kommer et klart flertall fra indre vest. Den typiske tilflytter til ytre vest er godt etablert både med familie og karriere, og noen år eldre enn tilflytterne til de indre bydelene. Utflytterne fra ytre vest er i større grad enslige, men med solid inntekt. Flyttestrømmene inn og ut av ytre vest bidrar dermed til at bydelen opprettholder en befolkning med nokså høy gjennomsnittlig husholdningsstørrelse, men har mindre betydning for gjennomsnittlig inntekt og andel velferdsstatsavhengige.

Ytre øst: Gamle og nye drabantbyer

Tilflytterne til ytre øst er jevnere fordelt på fraflyttingsbydel enn tilflytterne til de andre bydelene. De demografiske kjennetegnene ved tilflytterne til ytre øst er nokså like som for tilflytterne til ytre vest: Andelen enslige er lav, og husholdningsstørrelsen klart større enn for tilflytterne til indre by, men husholdningsinntekten er ikke overraskende betydelig lavere enn for tilflytterne til ytre vest. Andelen tilflyttere som er velferdsstatsavhengige er klart høyere enn i resten av byen. Andelen barn som lever i inntektsfattige familier er også relativt høy, men faktisk noe lavere enn blant tilflytterne til indre øst. Andelen ikke-vestlige er dessuten svært høy, spesielt til de nye drabantbyene, hvor over halvparten av tilflytterne har ikke-vestlig bakgrunn. Andelen utflyttere med ikke-vestlig bakgrunn er også høy, men klart lavere enn for innflytterne. Det foregår med andre ord en sterk økning av andelen ikke-vestlige innvandrere i disse bydelene, samtidig med at andelen ikke-vestlige innvandrere i indre øst går ned. Dette samsvarer med tidligere funn, se blant annet Blom (2006). Disse utflytterne er i all hovedsak barnefamilier med en inntekt som er i gjennomsnitt cirka ti prosent høyere enn hos dem som blir igjen. Dette indikerer at når innvandrerguppen får økte økonomiske ressurser, velger de å flytte familien ut av indre by og østover. En måte å illustrere dette på er gjengitt i figurene 3.8a og 3.8b. Disse angir henholdsvis fordelingen av barna som har flyttet² i gjeldende femårsperiode etter tilflyttingsbydel og etnisk bakgrunn, og fordeling av barna etter hvilken bydelsgruppe de har flyttet fra. Vi ser et tydelig mønster av flytting av barnefamilier fra indre by til ytre by, der innvandrerfamiliene i hovedsak flytter fra indre øst til ytre øst, mens de norske/vestlige familiene flytter fra indre vest til ytre vest.

² Dataene inkluderer barn som er blitt født i perioden.

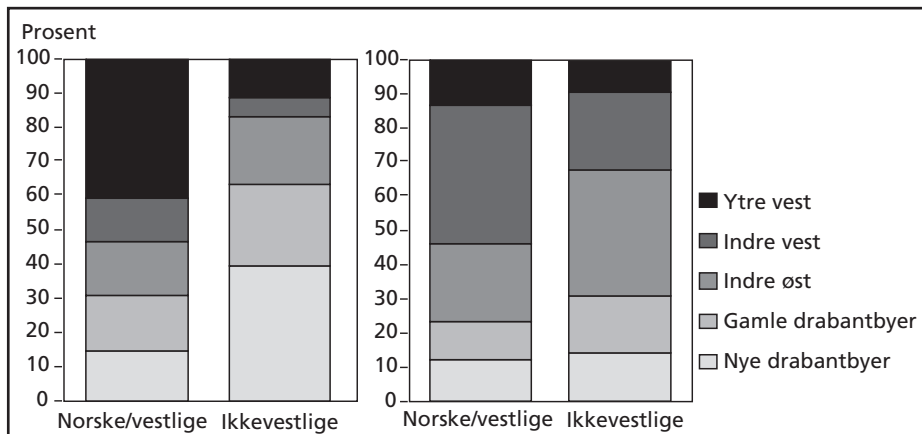
Tabell 3.1 Kjennetegn ved flyttere, etter tilflyttingsbydel.

Flyttet til	Ikke skiftet bydelsgruppe	Indre øst	Indre vest	Ytre vest	Gamle drabant- byer	Nye drabant- byer	Alle
Gjennomsnittlig alder på voksne (over 20 år)	50,83	32,66	34,62	37,48	36,70	37,38	45,68
Andel av de voksne som er enslige eller samboere uten barn	0,42	0,70	0,71	0,47	0,47	0,41	0,47
Familieinntekt OECD-skala 2004	269 429	196 603	251 691	252 506	185 679	175 606	248 391
Andel barn 0-18 i hushold under 0,5 av median- inntekt	0,10	0,20	0,12	0,07	0,15	0,19	0,12
Antall personer i husholdning	1,84	1,34	1,31	1,80	1,81	2,00	1,75
Sum familie- inntekt	418 572	231 156	305 849	398 797	262 231	261 072	370 352
Andel av de voksne som er enslige med barn under 18	0,04	0,03	0,03	0,05	0,06	0,05	0,04
Andel av de voksne som er registrert på uførepensjon per november 2005	0,08	0,02	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06
Andel av de voksne som er velferdsstats- avhengig	0,16	0,16	0,13	0,14	0,19	0,23	0,16
Andel ikke- vestlige innvandrere	0,16	0,26	0,18	0,18	0,41	0,55	0,22
N	276 239	41 384	22 665	31 461	21 556	22 161	415 466

Tabell 3.2 Kjennetegn ved internflyttere i Oslo, etter fraflyttingsbydel.

Flyttet fra	Ikke skiftet bydelsgruppe	Indre øst	Indre vest	Ytre vest	Gamle drabant- byer	Nye drabant- byer	Alle
Gjennomsnittlig alder på voksne (over 20 år)	50,83	37,76	35,04	36,91	39,37	37,71	47,25
Andel av de voksne som er enslige eller samboere uten barn	0,42	0,46	0,59	0,62	0,51	0,56	0,45
Familieinntekt OECD-skala 2004	268 287	205 355	241 599	271 106	211 489	196 814	257 551
Andel barn 0-18 i hushold under 0,5 av median- inntekt	0,10	0,19	0,13	0,11	0,14	0,22	0,11
Antall personer i husholdning	1,85	1,9	1,6	1,51	1,76	1,65	1,8
Sum familie- inntekt	417 952	302 058	334 879	356 101	293 129	266 535	390 031
Andel av de voksne som er enslige med barn under 18	0,04	0,06	0,04	0,05	0,05	0,06	0,05
Andel av de voksne som er registrert på uførepensjon per november 2005	0,08	0,05	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07
Andel av de voksne som er velferdsstats- avhengig	0,16	0,20	0,14	0,15	0,20	0,21	0,16
Andel ikke- vestlige innvandrere	0,16	0,33	0,15	0,17	0,34	0,33	0,18
N	276 239	19 868	41 147	13 514	8 745	9 278	368 791

Figur 3.8a Barn som har flyttet til en bydelsgruppe i løpet av 2000–2005, etter bosted i 2005 og vestlig/ ikke-vestlig bakgrunn.

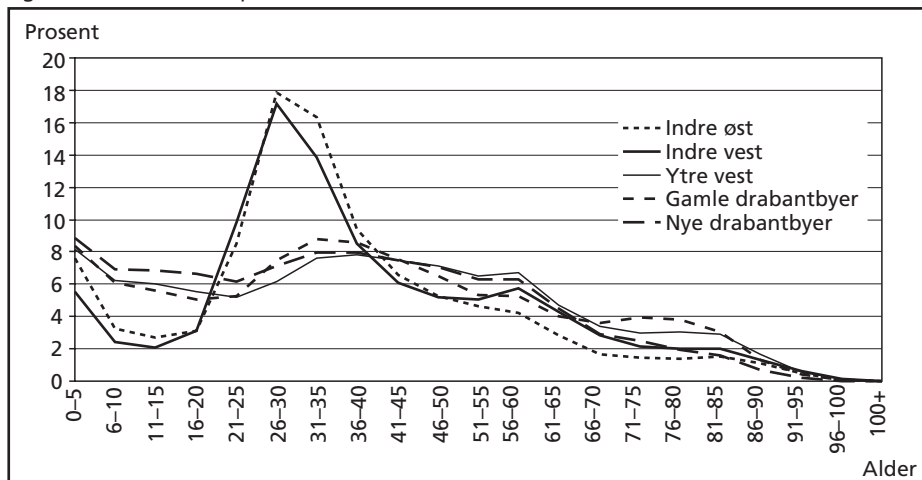


Figur 3.8b Barn som har flyttet fra en bydelsgruppe til en annen i løpet av 2000–2005, etter fraflyttingsbydel.

3.3 Flytting: Konsekvenser for byen og dens innbyggere

Den omfattende flytteaktiviteten i Oslo bidrar til å opprettholde og til dels forsterke de sosio-økonomiske forskjellene mellom bydelene. Noen ganger kan flytting medføre at befolkningssammensetningen i deler av byen endres nok så

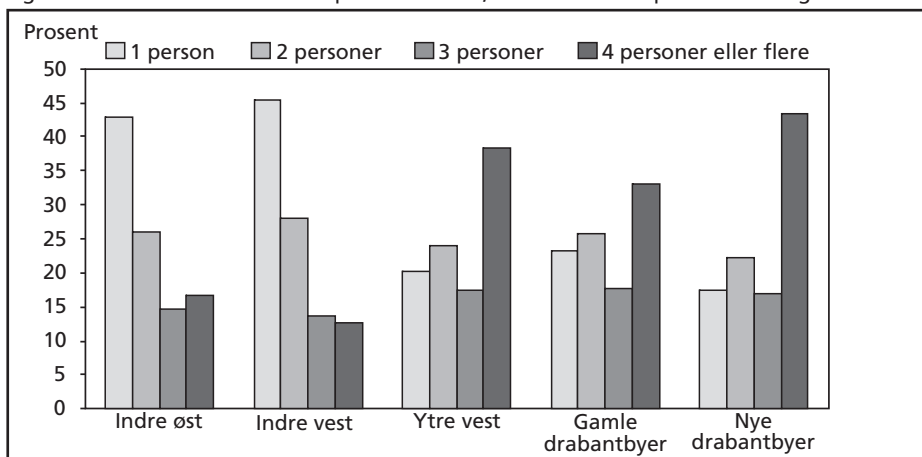
Figur 3.9 Bosatte i Oslo per 01.01.2006, etter alder.



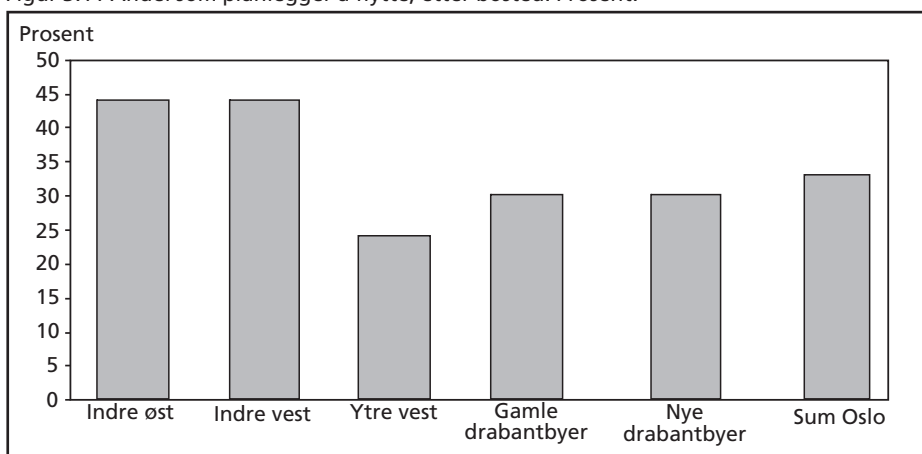
dramatisk over relativt kort tid, slik som det siste tiårets flytting av innvandrere fra indre øst til ytre øst. Flyttestrømmene i Oslo har også over tid skapt betydelige forskjeller i alders- og husholdningssammensetning i de ulike bydelene. Andelen unge voksne og andelen enslige er dobbelt så høy i indre by som i resten av byen, jamfør figurene 3.9 og 3.10.

Flyttestrømmene må antas å fortsette i årene som kommer. Blant de intervjuede i undersøkelsen oppgir rundt en tredel at de planlegger å flytte i løpet av de kommende to til tre årene. Høyest er andelen i indre by der nærmere 45 prosent oppgir at de har flytteplaner, mens den laveste andelen som planlegger å flytte bor i ytre vest (jf. figur 3.11). Flytteplaner er vanligst blant somalierne. Vel halvparten

Figur 3.10 Personer bosatt i Oslo per 01.01.2006, etter størrelsen på husholdningen.



Figur 3.11 Andel som planlegger å flytte, etter bosted. Prosent.



Kilde: Survey MMI/Fafo 2006

av disse oppgir flytteplaner, mens andelen i de øvrige befolkningsgruppene avviker lite fra gjennomsnittet på rundt én av tre.

Flytting er som nevnt innledningsvis, ofte et uttrykk for ressurser, og representerer en mulighet til å forbedre sin livssituasjon. Dermed kan *manglende flytting* faktisk være et problem, dersom folk ønsker å flytte fra et nærmiljø de er misfornøyd med, men er låst fast på grunn av manglende ressurser. Samtidig kan svært hyppig flytting være et kjennetegn ved familier med lav inntekt og som dermed har problemer med å komme seg inn på boligmarkedet enten som eiere eller i en stabil leiekontrakt. Når vi ser på flyttmønstrene til familier med barn i skolealder, finner vi at svært hyppig flytting er klart mer utbredt hos de fattige barnefamiliene. I gruppen som har flyttet fire ganger eller mer i løpet av årene 2000–2005 (i praksis kan det være flere flyttinger, siden vi har registrert bosted kun én gang i løpet av året), tilhører hele 40 prosent av barna med ikke-vestlig bakgrunn og 26 prosent av de norske barna, fattige familier (familier med husholdningsinntekt under halvparten av medianinntekten). Vi snakker nå riktignok om en marginal gruppe, kun én prosent av barna med ikke-vestlig bakgrunn og en halv prosent av de norske barna har flyttet så ofte. Fem prosent av de ikke-vestlige barna har imidlertid flyttet tre ganger eller mer.

3.4 Boligforhold og eiendomsmarked

Over har vi sett at det er mange som flytter internt i Oslo. Flytting eller mangelen på flytting kan være et uttrykk for folks ressursituasjon. En svært viktig ressurs i så måte er boligmassen i seg selv. Boligmassen i Oslo er en relativt fast struktur som kan bidra til å forklare noen av flyttmønstrene vi har sett over. I tillegg er boligstrukturen i Oslo grunnleggende for å forklare den geografiske fordelingen av befolkningen med ulike sosiale kjennetegn.

Vi skal i det følgende vise hvordan befolkningen i Oslo bor, samt presentere noen utviklingstrekk i eiendomsmarkedet i Oslo.

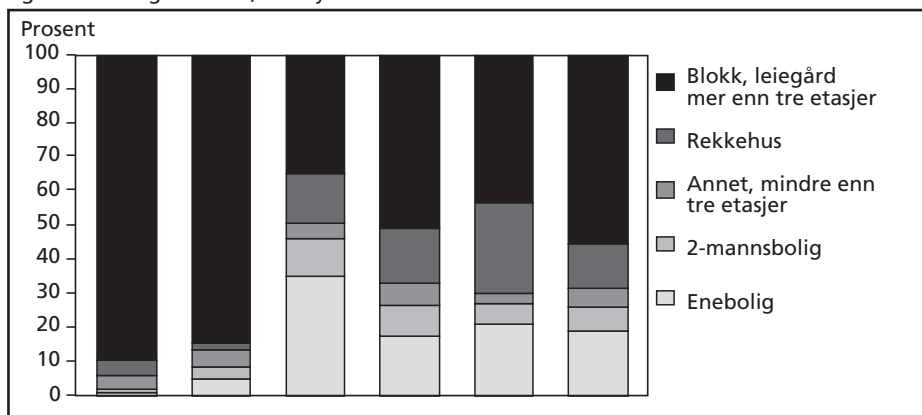
Flertallet av befolkningen bor i blokk eller leiegård med mer enn tre etasjer. I de indre østlige bydelene bor ni av ti i blokk, også i indre vest er andelen høy (85%). I ytre vest er det like mange som bor i blokk som i enebolig. Fordelingen av boliger bidrar til å forklare flyttmønstrene vi så over. Unge mennesker bor i indre by, og de flytter ut av sentrum til større boliger når de blir eldre og etablerer seg og får barn.

Sammenliknet med 1993 er boligstrukturen i Oslo ytre vest og i indre by stort sett som før. I drabantbyene er det i dag lavere andeler som bor i blokk, mens det

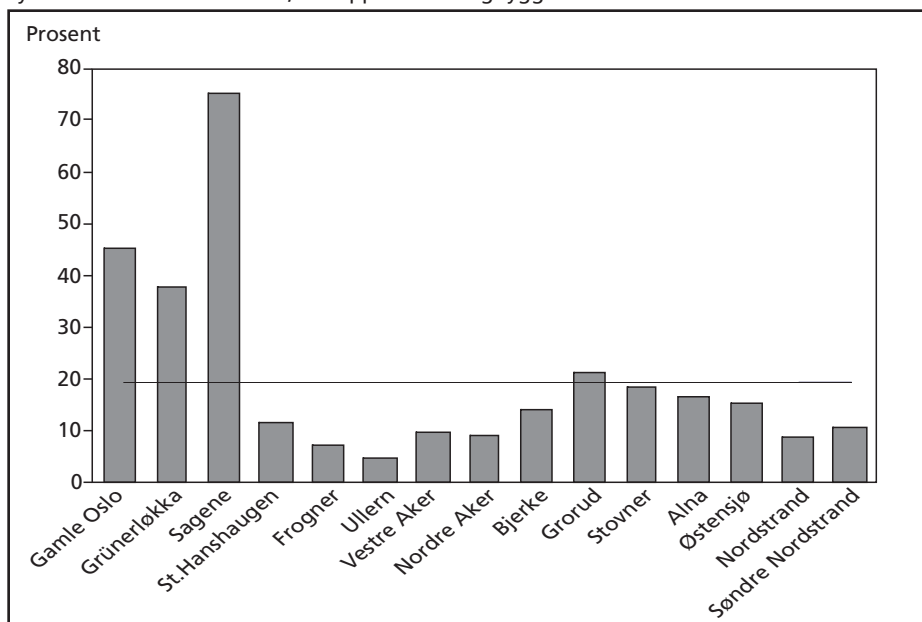
har vært en klar økning i andelen som bor i rekkehus, og en viss økning i andelen som bor i 2-mannsboliger og eneboliger.

Også kommunale utleieboliger er ujevnt fordelt på bydel. I gjennomsnitt er det om lag 20 sosiale utleieboliger per 1000 innbygger i Oslo, mens antallet er 75 i bydel Sagene, 45 i Gamle Oslo og snaut 40 på Grünerløkka. Grorud er den eneste av de øvrige bydelene som har en høyere andel enn gjennomsnittet for Oslo.

Figur 3.12 Boligstandard, survey 2006.



Figur 3.13 Omfanget av kommunalt eide utleieleieboliger per 1000 innbygger, fordelt etter bydel. Kilde: Oslo kommune, årsrapport KF Boligbygg 2005



Andelen med kommunale boliger i de tre bydelene som utgjør Gamle Oslo har blitt trukket fram som en viktig forklaring på at indre øst har den laveste forventede levealderen i Oslo (Dybendahl og Skiri 2005). Variasjon i helsetilstand, blant annet mellom bydelene, kommer vi tilbake til i neste kapittel.

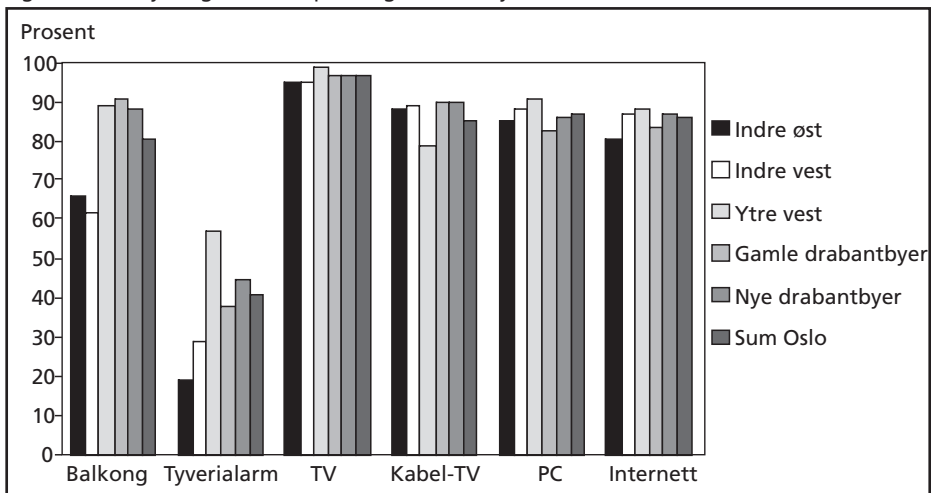
Hva slags bolig folk bor i, varierer ikke overraskende med inntekt. De som bor i enebolig, har en gjennomsnittlig yrkesinntekt på nesten 400 000 kroner, omtrent 100 000 mer enn de som bor i rekkehus og 2-mannsboliger. De som bor i blokk eller i andre typer boliger, har lavest yrkesinntekt.

Tabell 3.3 Gjennomsnittlig yrkesinntekt, etter boligtype.

Boligtype	Gjennomsnittlig yrkesinntekt	N
Enebolig	392 006	374
2-mannsbolig	297 518	140
Annet byggverk mindre enn tre etasjer	246 900	91
Rekkehus	300 903	254
Blokk, leiegård eller annet byggverk med mer enn tre etasjer	245 650	1095

Det store flertallet av husholdningene disponerer utstyr som PC, Internett, kabel-TV og TV, figur 3.14. Indre by, både indre øst og indre vest har i mindre grad balkong (eller tilsvarende) sammenliknet med de andre bydelene. I bydelene i ytre vest har over halvparten av boligene tyverialarm, mens bare én av fem boliger i indre øst har det. Det kjennetegnet ved boligen som virkelig skiller mellom by-

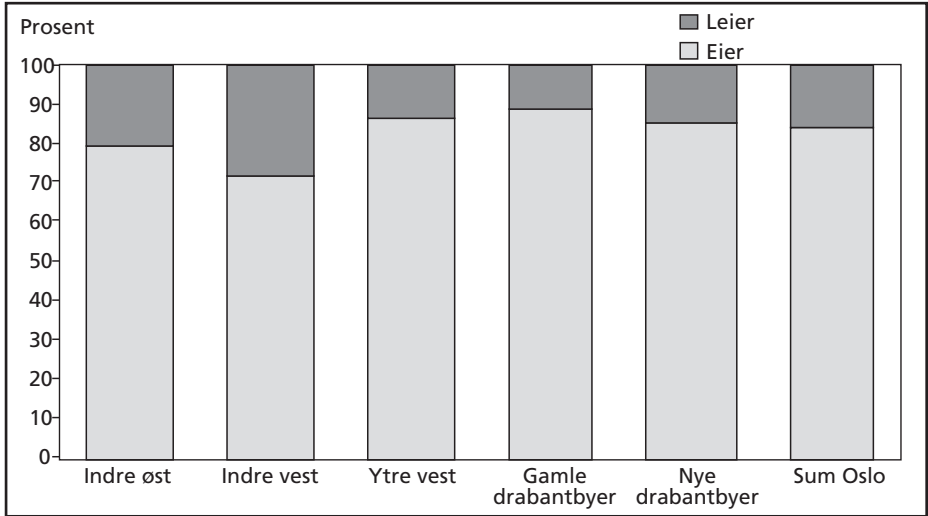
Figur 3.14 Utstyr i og standard på boligene (survey).



delene, er om de har tyverialarm. I indre øst er slikt utstyr nokså uvanlig. Bare to av ti bor i boliger som har dette. I ytre vest bor seks av ti i boliger med alarm.

I Oslo som helhet er det 83 prosent som eier den boligen de bor i. Dette er en liten økning fra 1993, da tre av fire eide egen bolig. Andelen som leier, er størst i indre vest, fulgt av indre øst. De bydelsmessige variasjonene er imidlertid ganske så beskjedne sammenliknet med forskjellene mellom etniske grupper. Somalierne skiller seg ut med en svært lav andel som eier boligen de bor i. Over 90 prosent av somalierne leier bolig. Som vi så over, er somalierne også den gruppen som flytter oftest. Innvandrere fra Pakistan eier boligen sin i like stor utstrekning som majoritetsbefolkningen, mens innvandrere fra Sri Lanka i litt større grad enn andre eier boligen sin.

Figur 3.15 Eier eller leier bolig (survey).



Tabell 3.4 Andel som eier og leier, etter innvandringsbakgrunn.

	Pakistan	Somalia	Sri Lanka	Alle
Eier	82,78	8,21	88,37	83,38
Leier	17,22	91,79	11,63	16,62

Trangbodde

Opprinnelig var man opptatt av trangboddhet fordi det kunne medføre et helseproblem. I dag er det sannsynligvis en indikator på at man enten ikke har økonomi til noe større, eventuelt at man rett og slett ikke prioriterer stor bolig.

Tabell 3.5 Andel trangbodde i den norske befolkningen, etter bydelsgruppe.

	Totalt	Leier	N
Ytre vest	7,02	3,14	639
Indre vest	12,75	7,16	264
Indre øst	17,54	5,47	373
Gamle drabantbyer	10,82	4,03	363
Nye drabantbyer	10,73	1,62	355
Total	11,10	4,00	1994

Trangbodd: bor alene i ettroms leilighet, eller man er flere personer enn det er rom. (Kjøkken og bad telles ikke med.)

En stor andel av dem som bor trangt bor i indre by, mens det er færrest i ytre vest. Når vi avgrenser de trangbodde til de som leier, ser vi at det er størst andeler som bor sentrumsnært. Blant de etniske minoritetene er trangboddhet normen. Den høyeste andelen trangbodde finner vi blant tamilene.

Tabell 3.6 Prosent trangbodde, etter landbakgrunn.

Landbakgrunn	Prosent	N
Norge	11	2007
Pakistan	62	212
Somalia	69	209
Sri Lanka	81	218

Trangbodd: bor alene i ettroms leilighet, eller man er flere personer enn det er rom. (Kjøkken og bad telles ikke med.)

Sammenliknet med den forrige levekårsundersøkelsen er det en større andel av innvanderne fra Sri Lanka som bor trangt i dag. Blant innvandrere med bakgrunn i Pakistan er det en lavere andel som bor trangt i dag.³

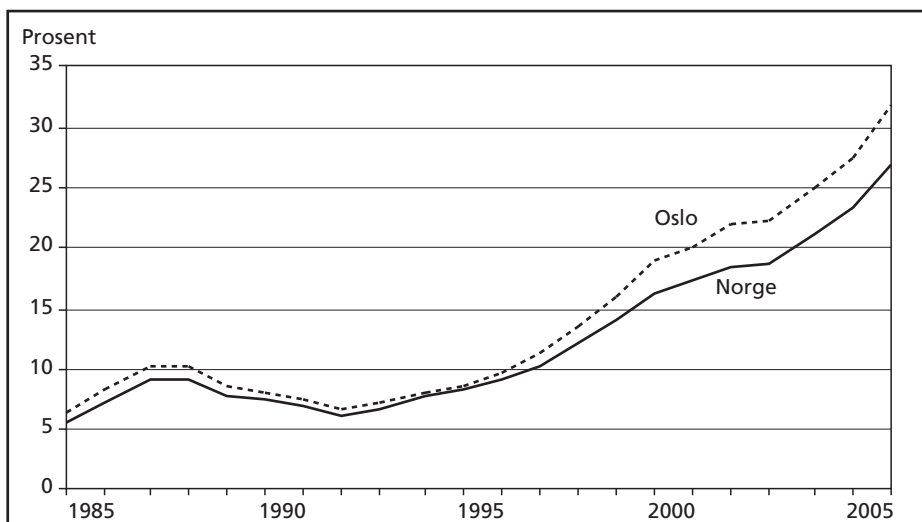
To av tre som er trangbodde, eier sin egen leilighet. En firedel bor alene, og av dem som bor alene, bor de fleste i indre by.

³ Somaliere ble ikke undersøkt i den forrige levekårsundersøkelsen.

Boligpriser

Siden siste halvdel av 1990-tallet har boligprisene i Oslo steget mer enn i landet som helhet. Denne utviklingen presenteres i figur 3.16.

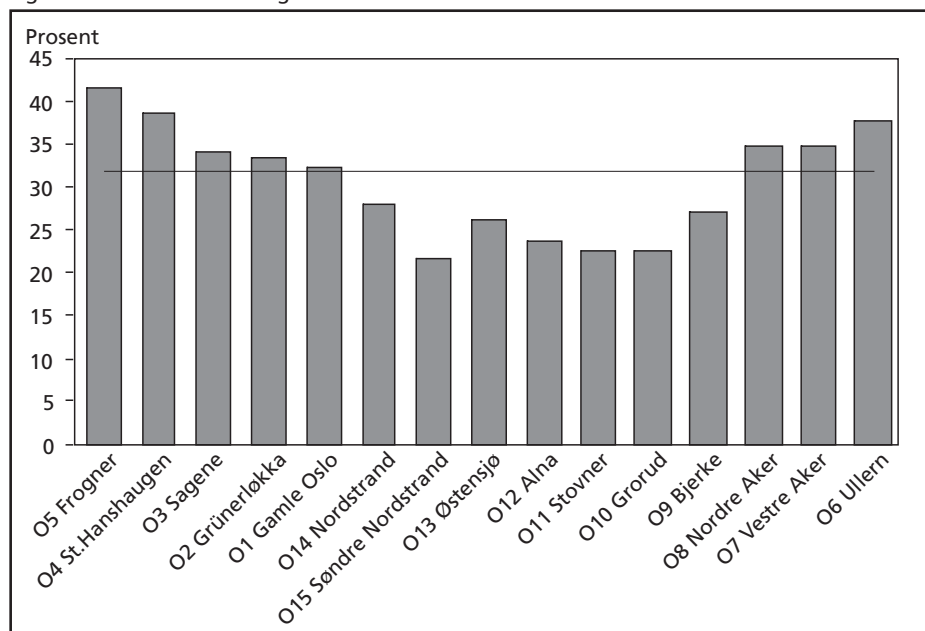
Figur 3.16 Kvadratmeterpris for omsatte leiligheter i Norge og Oslo 1985–2006. Kilde: Econ mfl. Kroner i tusen



Konsekvensene av høyere boligpriser for folks levkår avhenger av om de eier en bolig eller ikke. Høye boligpriser bidrar til å øke formuen til boligeiere, og kan betraktes som en levkårsforbedring for disse. For dem som ikke eier egen bolig, gjør høye boligpriser det rimeligvis vanskeligere å etablere seg på boligmarkedet.

Prisveksten for omsatte leiligheter de siste tre årene har vært cirka 32 prosent i Oslo, men forskjellene mellom bydelene er betydelige. Som vi kan se i figur 3.17 (på neste side), har prisveksten vært lavest i Søndre Nordstrand og høyest i Frogner.

Figur 3.17 Prisvekst for leiligheter i Oslo 2003–2006. Prosent. Kilde: Econ



Oppsummering

De store flyttestrømmene i Oslo er tett forbundet med strukturen i boligmassen og bydelsvariasjoner i priser. På et gitt tidspunkt er mengden av tilgjengelige boliger av ulik størrelse og pris konstant. Flyttestrømmene til de ledige boligene bestemmes så av husholdningenes størrelse, økonomi og strøkspreferanser. Boligmarkedet blir dermed en svært viktig faktor som vedlikeholder de demografiske og økonomiske strøksvariasjonene i byen.

Det er betydelige bydelsvariasjoner både i boligmasse og priser. De virkelige store forskjellene i bostandard finner vi imidlertid etter etnisk gruppe. Trangboddhet er svært vanlig, noe som har sammenheng med både lave inntekter og store husholdninger. Blant somaliere finner vi dessuten svært mange som leier bolig, og en stor flytteaktivitet.

Kapittel 4 Helse og uhelse i Oslo

Helse er en svært sentral dimensjon i befolkningens levekår. Mange vil mene at helse er den viktigste levekårskomponenten. Helse er viktig fordi dårlig helse ofte sammenfaller med andre levekårsproblemer. Dårlig helse kan gjøre det vanskelig å jobbe, noe som har konsekvenser for blant annet inntekt. Lav inntekt kan føre til redusert levestandard. Det kan også være slik at dårlige levekår medfører svekket helse. Dårlig helse kan dermed både være en konsekvens og en årsak til at man har begrensede muligheter og ressurser i hverdagen.

Oslo, og særlig Oslo indre øst, har blitt trukket fram som et område med spesielle helse- og levekårsproblemer (St.meld. nr. 16 2002–2003). I dette kapitlet undersøkes hvilke grupper i Oslo som skiller seg ut med hensyn til helsestatus. Fokus vil være på grupper som har dårlig helse, som er målgruppen for en rekke kommunale tjenester. Men som en kontrast til disse skal vi også undersøke hvem som sier at de har god helse.

En kartlegging av levekårene og særskilt helsen til befolkningen er viktig for at den kommunale helsetjenesten i Oslo kan fordele sine ressurser på best mulig måte. Kommunen har ansvaret for blant annet allmennlegetjenesten, helsestasjoner og pleie og omsorg. Kommunen skal ikke bare behandle og pleie, men skal også jobbe for å fremme helse og forebygge sykdom, skade eller lyte. Våre undersøkelser vil forhåpentligvis bidra til å identifisere hvilke grupper som er utsatte med hensyn til helsen, og hvor i byen disse gruppene bor.

De fleste i Oslo mener at de har det bra – men det tar på muskler og ledd. Omtrent en femdel har betydelige eller sterke smerter i muskler og ledd, mens en annen femdel svarer noe.

Alle andre levekårsvariabler slår ut i helse: Helsen er dårligere for kvinner, for dem med lav inntekt, for dem med lav utdanning og inntekt, og for dem med dårlig bolig. Det kan diskuteres hva som er årsak og virkning – påvirkningene går nok begge veier.

Det er betydelige forskjeller mellom bydelene. Enkelt sagt: Helsen er best i vest. Bruker man redusert funksjonsevne som indikator, er den dobbelt så stor i de nye drabantbyene som i vest. Innvandrere fra Pakistan har dårligst selvrapportert helse.

Helsen svekkes med alderen – for kvinner tidligere og jevnere. Menn eldes senere – men raskere. I de eldste aldersgruppene er kjønnsforskjellene små.

Det er en stor del av innvandrerkvinnene som rapporterer dårlig helse. Forskjellene både mellom kvinner og menn innen innvandrergruppene og mellom innvandrergruppene og etnisk norske er såpass dramatiske at dette fortjener nærmere oppfølging. Her kan man ha mange hypoteser: om kulturforskjeller, om effektene av klima, om belastninger og om isolasjon. Forskjellene er altså store – men årsaks-sammenhengene uklare.

Noen utviklingstrekk i Oslo-befolkningen fra 1993 til 2006:

- Undersøkelsen tyder ikke på at helsen har blitt bedre fra 1993 til 2006.
- En indikator på dårlig helse er status som ufør.
- Antallet uføre har økt fra 23 000 til nesten 28 000, og deres andel av befolkningen øker.
- Helseproblemene har flyttet seg. Skillet øst-vest holder seg, men det har skjedd endringer:
 - De store gruppene med helseproblemer har flyttet fra indre øst til drabantbyene.
 - Men det finnes fortsatt store andeler utsatte i indre øst:
 - Enslige forsørgere med dårlig helse.
 - Indre øst har den største andelen som vurderer helsen som dårlig, men som ikke har fått inntektskompensasjon på grunn av dette.

Som i forrige undersøkelse er det eldre og kvinner, lavt utdannede og personer med lave inntekter som i størst grad har dårlig helse. Blant eldre innvandrere, og særlig eldre kvinnelige innvandrere, er det foruroligende store andeler som vurderer helsen sin som dårlig.

4.1 Mål på helsestatus

Et mye brukt mål på helsetilstand er forventet levealder. Kvinner lever lenger enn menn, og forventet levealder varierer mellom bydeler i Oslo. En sammenlikning av perioden 1991–95 med 2002–2004 viser at folk i Oslo lever lenger. Menn haler inn på kvinner, og forskjellen mellom kvinner og menn er lavest der levealderen er høyest (Dybendahl og Skiri 2005). Oslos bydeler favner ytterpunktene i landet når det gjelder levealder. Forventet levealder er høyest i ytre vest og lavest i indre øst. Vi skal videre i kapitlet se at vi ved hjelp av andre helsemål finner at helsen er best i ytre vest, men at den er ikke verst i indre øst. Våre helsemål tyder også på at kvinner har dårligst helse, selv om de forventes å leve lenger enn menn.

Det finnes ingen entydig eller allment akseptert tilnærming til hvordan en skal måle eller definere helse (Sund og Krokstad 2005). Vanlige helsemål er dødelighet og utbredelse av sykdommer (se for eksempel Grøtvedt 2002), sykdomsatferd og subjektive helsemål.

I våre analyser skal vi både benytte helsemål som har utgangspunkt i andres vurderinger av helsen (som regel lege) og egen vurdering av helsen. Hvordan en lege vurderer helse, er det få som vil stille spørsmål ved. Man kan imidlertid stille spørsmål ved om hvorvidt det fungerer bra å la folk vurdere sin egen helse. Egenvurdering av helse er svært vanlig og har vist seg å være et godt mål på helse. For eksempel har det vist seg at egenvurdert helse er en av de sterkeste ikke-medisinske forklaringsfaktorene når en skal forklare uførepensjonering (Krokstad, Johnsen og Westin 2002). I tillegg vil egenvurdering av helse indikere hvem som kommer til å etterspørre helsetjenester i fremtiden.

For å beskrive Oslo-befolkningens helse benytter vi både opplysninger fra registre og selvopplevd helse. Fra registerdatasettet som dekker alle voksne i Oslo, har vi blant annet opplysninger om hvem som mottar inntektskompensasjon på grunn av «sykdom, skade eller lyte». Den største andelen av disse er uføretrygdete. I surveyen fikk de som deltok en rekke spørsmål om helsen sin. Disse spørsmålene er utgangspunktet for en indeks som viser helsestatus. Til sammen har vi konstruert fire ulike mål på helse.

Indikator på dårlig helse: Redusert funksjonsevne

I registrene finnes statuskoder som viser om en person var uføretrygdet, midlertidig uføretrygdet, langtidssykemeldt, under rehabilitering eller yrkeshemmet i november 2005. Generelt tilordnes disse til personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke er i stand til å jobbe i full stilling, eller ikke i stand til å jobbe i det hele tatt. Dersom man er registrert med minst en av disse, regner vi det som en indikator på at vedkommende har dårlig helse. Ved å undersøke hvor stor andel som er registrert med «sykdom, skade eller lyte» eller som er definert som yrkeshemmet på grunn av «fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemning», får vi en indikator på hvor utbredt dårlig helse er. For å forenkle den videre fremstilling vil vi i det følgende referere til disse som registrert med dårlig helse eller med redusert funksjonsevne.

Indeks på helsetilstand

I surveyen fikk de som deltok, flere spørsmål om helsen sin. Syv av spørsmålene er utgangspunktet for en indeks på helsetilstand. Spørsmålene og fordeling på de ulike svarkategoriene presenteres i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Fordeling på spørsmålene som inngår i helseindeksen. Prosent.

Hender det at du føler noen av disse plagene?	Ikke	Muligens litt	Noe	Betydelig	Sterkt	Sum	Antall
	0	1	2	3	4		
Smerter i muskler og ledd	35,90	21,50	22,55	12,90	7,15	100	2000
Ryggsmerter	47,95	18,85	18,35	9,30	5,55	100	2000
Smerter i nakke/skuldre	42,85	21,55	19,10	10,95	5,55	100	2000
Blir fort sliten/utmatt	60,38	14,56	13,41	7,45	4,20	100	1999
Søvnforstyrrelser	63,65	15,62	12,42	5,86	2,45	100	1997
Konsentrasjonsproblemer	73,34	15,36	8,40	1,95	0,95	100	1999
Hukommelsesproblemer	72,20	18,75	7,20	1,30	0,55	100	2000

På hvert spørsmål skulle de vurdere omfanget av en rekke plager på en skala som gikk fra at de «Ikke» var plaget, via «Muligens litt», «Noe», «Betydelig» og «Sterkt» plaget. Hvert svar fikk en score fra null (Ikke) til fire (Sterkt). Ved å summere opp svarene fra de syv spørsmålene får vi en additiv indeks på helsetilstand.

Indikator på dårlig helse: Egenvurdert helse

Ved å rangere alle individene etter score på helseindeksen har vi laget en indikator på dårlig helse som inkluderer den femdelen (20 prosent) av respondentene som vurderer sin helse som dårligst.¹ På helseindeksen kan en få fra 0 (ingen problemer) til 28 (alle plagene oppleves som sterke) poeng. For å bli definert som å ha dårlig helse må man ha over 9 poeng.

Indikator på god helse: Egenvurdert helse

Indikatoren på god helse er laget på tilsvarende måte som indikatoren på dårlig helse. Denne inneholder den femdelen (20 prosent) som vurderer sin helse som best. Over halvparten av disse rapporterer ikke om noen helseplager i det hele tatt.

¹ Vi har også undersøkt konsekvensen av å avgrense andelen med dårlig helse til lavere andeler. Det å benytte en lavere andel har ingen innflytelse på forskjellene mellom gruppene vi undersøker.

4.2 Helse og uhelse – hva og hvem?

I tabell 4.1 ser vi hvilke helseproblemer som ligger til grunn for helseindeksen. Der ser vi at totalt sett svarer omtrent 20 prosent av den voksne befolkningen at de er betydelig eller sterkt plaget av smerter i muskler og ledd. Over 70 prosent sier imidlertid at de ikke har konsentrasjons- eller hukommelsesproblemer. Videre er ikke søvnproblemer eller at man blir fort sliten eller utmattet vanlige problemer, over 60 prosent oppgir at de ikke er plaget av dette. Det er i hovedsak fysiske smerter som blir rapportert. Som nevnt i hovedsak smerter i muskler og ledd, men også smerter i rygg, nakke og skuldre.

Variasjonen mellom kvinner og menn når det gjelder hvilke plager de vurderer som mest omfattende, er stor. I tabell 4.2 presenteres andelene som vurderer de ulike plagene som «Betydelige» eller som «Sterke». Størst forskjeller er det når det er snakk om smerter i muskler og ledd og i nakke og skuldre. Nær hver fjerde kvinne plages av smerter i muskler og ledd, mens dette gjelder for under 15 prosent av menn. Det er dobbelt så stor andel kvinner som menn som plages av smerter i nakke og skuldre. Det samme gjelder for andelene som plages av at de blir fort slitne og utmattet. Når det gjelder ryggsmert, søvnforstyrrelser, konsentrasjons- og hukommelsesproblemer er ikke forskjellene så store, men det er størst andel kvinner som har disse plagene også.

Tabell 4.2 Andeler som vurderer plagene som «Betydelige» eller «Sterke», etter kjønn. Prosent.

	Kvinner	Menn
Har du smerter i muskler og ledd?	23,44	14,47
Har du ryggsmert?	15,27	13,21
Har du smerter i nakke/skuldre?	20,99	10,62
Blir du fort sliten/utmattet?	14,18	7,95
Har du søvnforstyrrelser?	9,91	6,25
Har du konsentrasjonsproblemer?	3,97	2,44
Har du hukommelsesproblemer?	2,32	0,99

4.3 Hvem har redusert funksjonsevne?

De vi fanger opp med dårlig helse, er personer som har fått en offentlig godkjenning på at funksjonsevnen er så dårlig at de kvalifiserer for spesielle ytelser eller tiltak. Dersom en har svekket helse, varierer det hvilke ytelser eller tiltak en er berettiget til. Ytelsene eller tiltakene vil, med unntak for de mest alvorlige tilfellene, i stor

grad bestemmes av hvor lenge en har vært syk eller skadet. Normalt vil en først bli sykemeldt, og dersom en ikke blir friskmeldt, vil en til slutt bli uførepensjonist.²

Før vi undersøker nærmere hvem som er registrert med redusert funksjonsevne, skal vi først se på sammensetningen av denne gruppen. Som vist over er helseindikatoren fra registerdatasettet i hovedsak basert på status som normalt tilordnes personer som ellers ville vært i arbeid. Vi har derfor avgrenset undersøkelsene her til personer i alderen 18–67 år. Fordelingen presenteres nederst i tabell 4.3. I tabellen vises også fordelingen av disse, mellom de fem gruppene av bydeler.

Samlet sett var 13 prosent av befolkningen i alderen 18–67 år registrert som sykemeldt, under behandling, midlertidig eller varig ufør eller som yrkeshemmet. Av disse utgjør uføre den største og midlertidig uføre den minste gruppen, med henholdsvis 7 og 0,5 prosent av Oslos befolkning.

I kolonnen lengst til høyre i tabell 4.3 ser vi fordelingen av Oslos befolkning. 26,65 prosent bor i ytre vest, mens 15,89 prosent bor i Oslos gamle drabantbyer. Andelen uføre i Oslo ytre og indre vest er lavere enn deres respektive andeler av befolkningen. Indre øst har en andel uføre som omtrent tilsvarende bydelens andel av befolkningen, mens uføre er overrepresentert i drabantbyene.

Skjevfordelingen varierer noe mellom de ulike ytelsene, men når vi slår dem sammen til en indikator på dårlig helse, ser vi at de med dårlig helse er overrepresentert på østsiden av byen og underrepresentert på vestsiden av Oslo.

Tabell 4.3 Helserelaterte statuskoder, etter bydeler (5) i Oslo. Prosent av alle personer 18–67 år, 2005.

	Ufør	Midlertidig ufør	Langtids- syk	Medisinsk rehabilitering	Yrkes- hemmet	Dårlig helse	N	%
Ytre vest	20,16	18,55	22,19	23,96	16,90	20,05	98 086	26,65
Indre vest	10,48	15,52	12,15	10,98	12,86	11,49	59 152	16,07
Indre øst	22,69	23,07	20,12	20,49	26,15	22,87	82 164	22,32
Gamle drabantbyer	19,52	20,10	20,99	20,55	17,72	19,41	58 474	15,89
Nye drabantbyer	27,15	22,76	24,55	24,02	26,38	26,17	70 222	19,08
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00		
Andel av total*	7,00	0,44	1,95	1,28	2,83	12,99	368 098	100,00
Antall	25 765	1 617	7 188	4 725	10 391	47 799		

* Personer i kolonnen «Dårlig helse» er personer som er registrert i minst en av de foregående kolonnene. De ulike andelenene nederst i tabellen summerer ikke opp til andel med dårlig helse da man kan være registrert i flere kategorier samtidig.

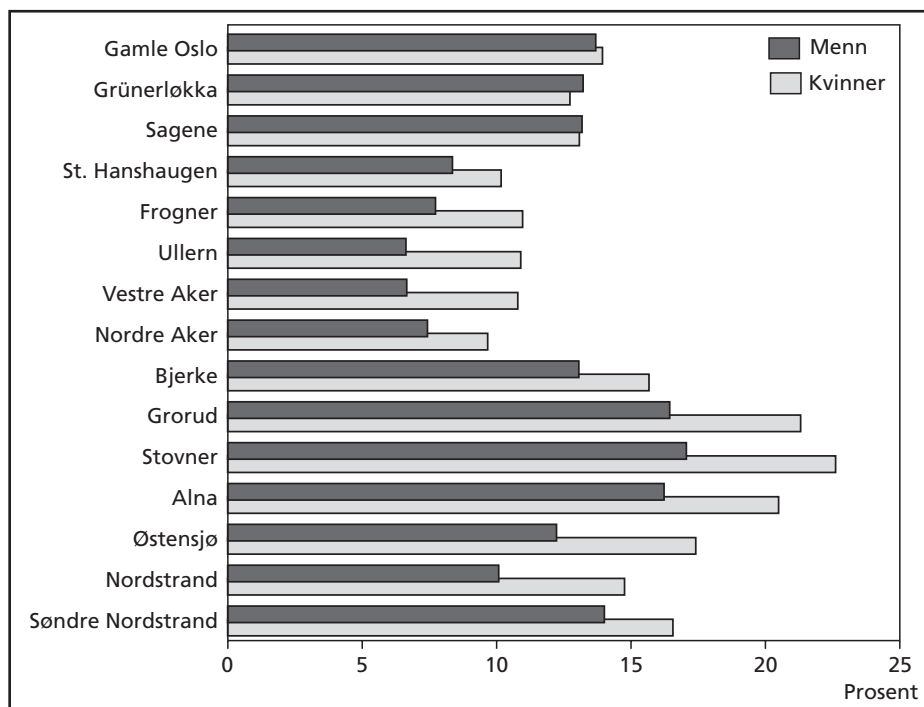
² Endringer over tid i regelverket, og praktiseringen av dette, gjør at forløpet fram til uførepensjonering varierer. For en oversikt over de vanligste forløpene inn i uførepensjonering, se Dahl (2005).

I figur 4.1 ser vi andelene menn og kvinner som er registrert med dårlig helse i de ulike bydelene. Generelt er det størst andel kvinner med dårlig helse. Bydelene Grorud, Stovner og Alna skiller seg ut med høyest andel kvinner med dårlig helse, alle tre har andeler som ligger over 20 prosent. Det vil si at én av fem kvinner i disse bydelene har dårlig helse. Nordre Aker er den eneste bydelen hvor mindre enn én av ti kvinner har redusert funksjonsevne.

Blant menn er det også bydelene i Groruddalen som utmerker seg med høyest andeler med dårlig helse, men her er ikke forskjellen til for eksempel bydelene i Oslo indre øst (Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene) så stor som blant kvinnene. Lavest andeler menn med dårlig helse finner vi i bydelene Ullern og Vestre Aker. Bydelene i Oslo indre øst utmerker seg ved at dette er de eneste bydelene hvor det nesten ikke er forskjeller mellom menn og kvinner. Grünerløkka og Sagene er de eneste bydelene hvor andelen med dårlig helse er større blant menn enn blant kvinner.

Samlet sett er det bydelene i Groruddalen som har størst andeler som er registrert med dårlig helse. Stovner har størst andel, deretter kommer Grorud og Alna. Etter disse følger Søndre Nordstrand, Østensjø og Bjerke før vi kommer til bydelene i Oslo indre øst. Nordstrand, som i den femdelte inndelingen av byen er en del av Oslo ytre vest, har nesten like stor andel syke som bydelene i Oslo indre øst.

Figur 4.1 Andel med redusert funksjonsevne, etter kjønn og bydeler (15). Oslos befolkning 18–67 år.



Totalandelene med dårlig helse varierer mellom 8,5 og 9,3 prosent i de vestlige bydelene, men vi ser i figuren at det er en viss variasjon når vi ser på menn og kvinner separat.

I tabell 4.4 presenteres andelene med redusert funksjonsevne etter kjønn, alder og utdanning. Vi viser også andelen i de fem bydelsgruppene og blant innvandrere fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka, for å sammenlikne med andelene med dårlig egenrapportert helse i surveyen.

Tabell 4.4 Andel registrert med redusert funksjonsevne i 2005. Bosatte i Oslo 18–67 år.

	Andel	N
Totalt	12,99	368 098
Bydeler:		
Ytre vest	9,77	98 086
Indre vest	9,29	59 152
Indre øst	13,31	82 164
Gamle drabantbyer	15,87	58 474
Nye drabantbyer	17,81	70 222
Kjønn:		
Menn	11,54	183 968
Kvinner	14,43	184 130
Alder:		
18-29	4,50	94 567
30-54	12,23	208 275
55-67	27,70	65 256
Utdanningsnivå:		
Grunnskole*	20,47	62 999
Videregående	15,71	158 102
Universitet/Høyskole	6,85	146 997
Innvandringsstatus:		
Majoritetsbefolkningen	12,45	293 390
Ikke-vestlige innvandrere	15,08	74 708
<i>Herav:</i>		
Pakistan	17,94	12 839
Somalia	11,19	4 407
Sri Lanka	11,63	4 289

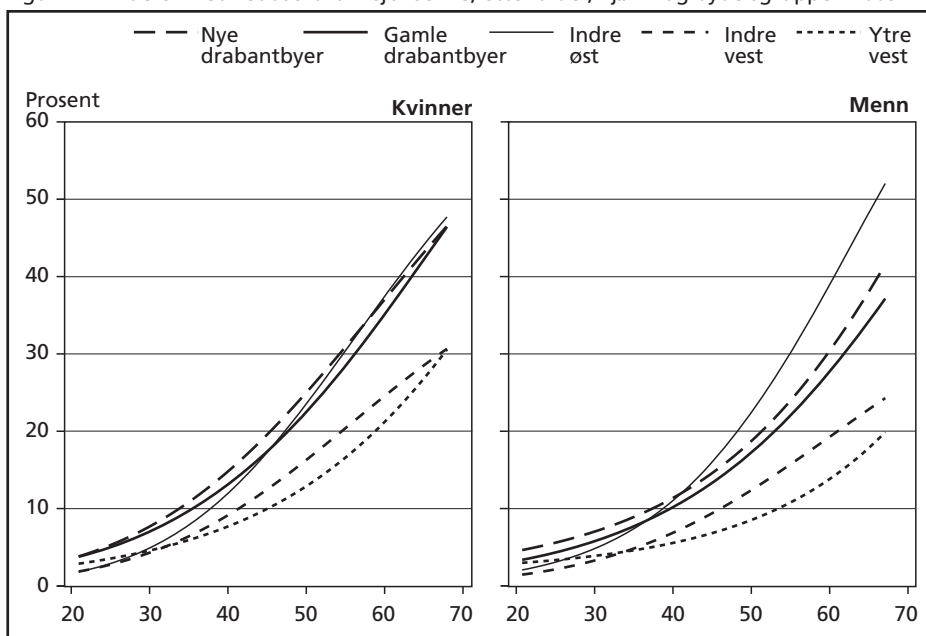
* Grunnskole inkluderer personer med ukjent/uoppgitt utdanning. Blant personer registrert med grunnskole, er andelen 30,92 prosent.

Totalt har 13 prosent av Oslos befolkning redusert funksjonsevne. Med fem bydeler ser en et klart skille mellom øst og vest. De vestlige bydelene har mindre enn 10 prosent med redusert funksjonsevne, mens de nye drabantbyene har nesten 18 prosent. Kvinner har noe høyere andel enn menn. Det er stor variasjon mellom ulike aldersgrupper. Mens under fem prosent av de under 30 år har redusert funksjonsevne, gjelder dette for mer enn én av fire i alderen 55–67 år.

Når vi ser på alle ikke-vestlige innvandrere sammenliknet med den øvrige befolkningen, ser vi at de ikke-vestlige innvandrerne har en noe høyere andel med redusert funksjonsevne. Når vi ser på de tre største gruppene ikke-vestlige innvandrere, ser vi at det er innvandrerne fra Pakistan som har størst andel med dårlig helse. Innvandrere fra Somalia og Sri Lanka har lavere andeler registrert med redusert funksjonsevne enn befolkningen for øvrig.

I figur 4.1 og i tabell 4.3 så vi at andelen med redusert funksjonsevne varierer mellom de ulike delene av Oslo. Vi vet også at andelen øker etter som alderen øker. Samtidig vet vi at det er stor variasjon i forventet levealder i Oslo. Det er forskjeller mellom menn og kvinner, og det er variasjon mellom bydeler. I tillegg er det mer variasjon blant menn enn blant kvinner. Menns forventede levealder varierer med tolv år, mens kvinners levealder varierer med fem år. I Sagene bydel er forventet levealder for menn 68,4 år og for kvinner 77,8 år. I Vestre Aker er de tilsvarende tallene 80,5 år og 83,0 år (Oslo kommune 2006).

Figur 4.2 Andeler med redusert funksjonsevne, etter alder, kjønn og bydelsgrupper. 2005.



Variasjonen i levealder tilsier at aldringens effekt på helse er forskjellig både etter bydel og kjønn. Dette kan bety at behovet for tilgang til pleie- og helsetjenester blant eldre varierer mellom bydeler. Dette kan vi få en indikasjon på ved å undersøke om andelen med redusert funksjonsevne i de ulike bydelene varierer med alder. I figur 4.2 ser vi disse andelene, separat for kvinner og menn.

Det første vi legger merke til, er at etter hvert som alderen øker, tiltar forskjellene mellom de ulike bydelene. Det er en viss variasjon blant de yngste, men forskjellene blir mer markert fra 40-årsalderen. Kvinner har en jevnere økning enn menn. Blant kvinner er det et skille mellom øst og vest, fra omtrent 30 år og oppover er økningen i andeler med redusert funksjonsevne noe lavere i vest. Blant menn er det også et skille mellom øst og vest, men der skiller også Oslo indre øst seg noe ut. Ved omtrent 30-årsalderen øker andelene mer i øst enn i vest, og for menn over 40 øker andelen i Oslo indre øst enda mer enn i drabantbyene.

I figur 4.1 så vi at det ikke var noen kjønnsforskjeller i andelene med redusert funksjonsevne i bydelene i Oslo indre øst (Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene). I figur 4.2 ser vi at kvinnene har større andeler i de yngre aldersgruppene, mens det faktisk er større andel menn i de eldste aldersgruppene. Heller ikke i drabantbyene er det store kjønnsforskjeller blant de eldste. I Oslo vest, og særlig i ytre vest, er andelen menn med redusert funksjonsevne markert lavere enn andelen kvinner med økende alder.

Vi har nå sett hvem som er registrert med redusert funksjonsevne. I det følgende skal vi undersøke hvordan Oslos befolkning vurderer sin egen helse.

4.4 Hvem har dårlig egenvurdert helse?

I surveyen ble respondentene spurt om ulike forhold omkring sin helse. Disse spørsmålene er utgangspunktet for en indikator på dårlig helse. En slik indikator er nyttig for å undersøke hvilke grupper som med størst sannsynlighet vil etterspørre ulike helsetjenester. Vi skal først undersøke hvilke grupper som har dårlig egenvurdert helse. Deretter skal vi undersøke om dette er de samme som er registrert med redusert funksjonsevne.

Først skal vi undersøke egenvurdert helse i forhold til de samme egenskapene som vi undersøkte med hensyn til redusert funksjonsevne. I surveyen har deltakerne også svart på spørsmål om sivil status, bolig og økonomi. Vi skal også undersøke hvordan egenvurdert helse varierer i forhold til disse.

I tabell 4.5 viser vi andelen av ulike grupper som rapporterer om så mange helseproblemer at de er definert som å ha dårlig helse. Totalt sett er andelen med dårlig egenvurdert helse noe høyere enn andelen som er registrert med redusert

helse. Andelene med dårlig egenvurdert helse kan således ikke sammenliknes direkte med andelene som er registrert med dårlig helse. Men vi kan sammenlikne mønstrene i andelene.

Når vi sammenlikner andelene med dårlig egenvurdert helse i de ulike bydelsgruppene, ser vi at befolkningen på vestsiden av byen i mindre grad vurderer helsen som dårlig, mens befolkningen i de nye drabantbyene er de som har høyest andeler som har dårlig egenvurdert helse.

Menn og kvinner har svært forskjellig egenvurdert helse. Under 14 prosent av menn har dårlig egenvurdert helse, mot én av fire kvinner.

Tabell 4.5 Andel med dårlig egenvurdert helse 2006.

	Andel	N
Totalt	19,28	1986
Bydeler:		
Ytre vest	17,16	635
Indre vest	16,98	263
Indre øst	20,30	373
Gamle drabantbyer	20,59	361
Nye drabantbyer	22,40	353
Kjønn:		
Menn	13,56	981
Kvinner	24,72	1018
Alder:		
18-29	12,45	437
30-54	17,49	993
55-67	28,50	386
68-79	25,47	183
Utdanningsnivå:		
Grunnskole*	32,28	203
Videregående	21,54	1003
Univeristet/Høyskole	13,00	793
Innvandringsgruppene:		
Pakistan	34,11	211
Somalia	20,53	203
Sri Lanka	35,06	216

* Grunnskole inkluderer personer med ukjent/uoppgitt utdanning. Blant personer registrert med grunnskole, er andelen 34,17 prosent.

Andelen med dårlig helse øker med alderen og avtar med økende utdanning. Ikke-vestlige innvandrere har noe større andel med dårlig egenvurdert helse enn befolkningen for øvrig. Ser vi på de tre innvandrerutvalgene, er det store forskjeller mellom dem. Somaliere skiller seg ikke fra den øvrige befolkningen, mens blant innvandrere fra Pakistan og Sri Lanka er det én av tre som har dårlig egenvurdert helse.

Når vi sammenlikner egenvurdert helse med dem som er registrert med redusert funksjonsevne, ser vi at egenvurdert helse varierer mindre mellom bydeler og aldersgrupper, og mer etter kjønn og innvandringsgruppe.

Tabell 4.6 Andeler som har sier de har dårlig helse. Prosent.

	Prosent	N
Sivilstatus:		
Gift/Samboer	16,86	1205
Enslig	22,80	794
Eier eller leier bolig:		
Eier bolig	17,99	1662
Leier bolig	25,30	328
Boligtype:		
1 Enebolig	18,65	369
2 2-mannsbolig	8,57	140
3 Annet byggverk mindre enn tre etasjer	26,37	91
4 Rekkehus	15,48	252
5 Blokk, leiegård eller annet byggverk med mer enn tre etasjer	20,84	1094
Vurdering av nabolaget:		
Svært godt nabolag	17,52	759
Annet nabolag	20,26	1239
Vurdering av egen økonomi:		
Dårligere økonomi enn nabolaget	20,50	1546
Bedre økonomi enn nabolaget	14,82	453
Problemer med løpende utgifter:		
Ofte	47,97	54
Av og til	34,22	106
En sjelden gang	27,72	152
Aldri	16,61	1683

Før vi ser nærmere på forskjellene mellom registrert med dårlig helse og dårlig egenvurdert helse, skal vi se litt nærmere på hvilke andre egenskaper som påvirker (eller blir påvirket av) egenvurdert helse. I tabell 4.6 ser vi hvordan egenvurdert helse varierer med sivilstatus, boligforhold og økonomi.

Sivilstand har betydning for hvordan en vurderer helsen. De enslige er i gjennomsnitt yngre enn de som er gift/samboere, og som vi så i tabell 4.5, vurderer de yngste helsen sin som bedre enn det eldre gjør. Til tross for dette vurderer enslige helsen sin som dårligere enn de som er gift/samboer.

De som leier bolig, vurderer helsen som dårligere enn de som eier bolig. Type bolig har også betydning for hvordan en vurderer helsen, og som vi ser, skiller de som bor i 2-mannsbolig seg ut med klart bedre egenvurdert helse enn de som bor i andre typer boliger.

De som ofte har problemer med løpende utgifter, rapporterer i stor utstrekning at de vurderer egen helse som dårlig. De som ofte har problemer med løpende utgifter, er ikke en svært stor gruppe, men dette viser tydelig at dårlig helse henger sammen med dårlig økonomi. Samtidig ser vi at det kan være et element av relativitet i denne sammenhengen, da de som har dårligere råd enn andre i samme nabolag, i større grad rapporterer om helseproblemer, uten at vi her har tatt hensyn til om de faktisk har dårlig økonomi.

I tabell 4.7 (på neste side) sammenlikner vi alder, kvinneandel, utdanning og inntekt blant dem med god og dårlig helse i de ulike bydelsgruppene. Samlet sett er de som har god helse, i gjennomsnitt nesten syv år yngre enn de som sier at de har dårlig helse. De som har dårlig helse, har også lavere utdanning og svært mye lavere inntekt, enten vi ser på inntekt etter skatt eller på kapitalinntekt.

Når vi ser på forskjellene i alder, kvinneandel, utdanning og inntekt mellom bydelene, ser vi at forskjellene varierer mye. Forskjellene mellom dem som har god og dårlig helse, varierer også mellom de ulike delene av byen. Alder har liten betydning i Oslo indre vest, hvor de som har god helse, i gjennomsnitt er nesten tre år yngre enn de som har dårlig helse. I de gamle drabantbyene er forskjellen mellom de to gruppene over elleve år.

Det er en litt større andel kvinner med god helse i drabantbyene enn ellers i byen, mens det er lavest andel kvinner med dårlig helse i Oslo indre øst. Utdanningsnivået til dem som vurderer helsen som god, er forholdsvis likt i de vestlige bydelene og i indre øst, mens det er noe lavere i drabantbyene. Indre øst utmerker seg som den delen av byen hvor det er størst forskjell i gjennomsnittsutdanning mellom dem med god helse og dårlig helse.

Inntekten varierer mye mellom bydelene blant dem som vurderer helsen som god, med mye høyere inntekter i de vestlige delene av Oslo. Blant dem som vurderer helsen som dårlig, finner vi det samme mønsteret, men forskjellene mellom de ulike delene av byen er ikke så tydelige. Dette medfører at forskjellene internt i de ulike

Tabell 4.7 Gjennomsnittlig alder, kvinneandel, utdanning og inntekt, etter helsekategori og bydeler. 2006.

Bydelsgrupper	Ytre vest	Indre vest	Indre øst	Eldre drabantbyer	Nye drabantbyer	Total
God egenvurdert helse:						
Alder	42,62	44,43	37,71	41,80	43,75	42,11
Kvinneandel (Prosent)	33,17	37,31	39,65	42,40	39,02	37,26
Antall år utdanning etter grunnskole	5,45	5,69	5,87	4,23	3,04	4,99
Inntekt etter skatt 2004	538 199	375 224	249 376	252 725	248 819	378 069
Kapitalinntekter 2004	269 780	94 475	5 072	16 082	11 229	122 288
Yrkesinntekt 2004	432 753	445 966	325 089	385 816	331 974	393 851
Dårlig egenvurdert helse:						
Alder	47,80	47,22	44,62	53,12	50,34	48,66
Kvinneandel (Prosent)	69,80	73,24	53,44	69,34	61,97	65,26
Antall år utdanning etter grunnskole	4,07	4,49	3,07	2,72	2,58	3,36
Inntekt etter skatt 2004	237 722	267 714	209 801	205 094	199 052	221 366
Kapitalinntekter 2004	24 570	38 346	4692	14 513	2 894	15 865
Yrkesinntekt 2004	295 594	323 663	282 972	255 768	256 881	282 448

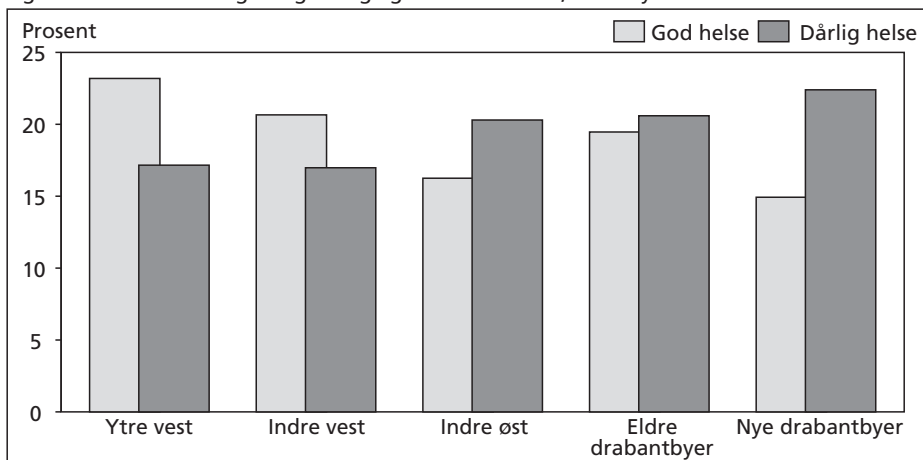
Note: Helse er egenvurdert helse. De øvrige opplysningene er basert på registerdata.

bydelene varierer mye. I de vestlige bydelene er det store forskjeller i inntekt mellom dem som vurderer helsen som god, og dem som vurderer helsen som dårlig, mens disse forskjellene ikke er så tydelige i indre øst eller i drabantbyene.

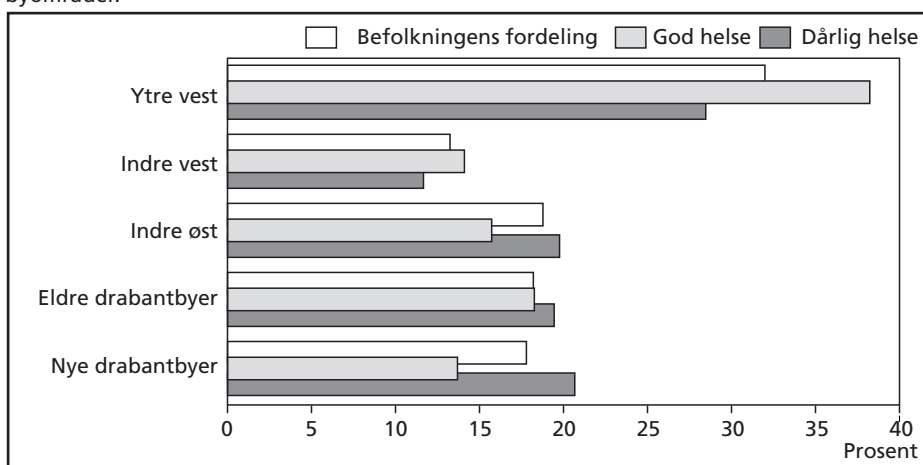
Over så vi at det var forholdsvis liten variasjon mellom de fem delene av byen når det gjaldt fordelingen av dem med dårlig helse. De med dårlig helse utgjør omtrent 17 prosent av befolkningen i ytre vest og 17 prosent i indre vest, mens de utgjør litt over 20 prosent både i indre øst og de eldre drabantbyene. Den bydelen med størst andel med dårlig helse er de nye drabantbyene, der de med dårlig helse utgjør over 22 prosent av befolkningen. Denne fordelingen presenteres i figur 4.3. Der kan en også se andelene med god helse.

Det kan med andre ord se ut som det ikke er så veldig stor variasjon mellom ulike deler av byen i hvor stor andel som har dårlig helse. Dersom en heller ser på hvor alle med henholdsvis dårlig og god helse bor, i forhold til befolkningsfordelingen, blir de geografiske forskjellene i egenvurdert helse tydeligere. Fordelingen av god og dårlig helse i forhold til befolkningsfordelingen vises i figur 4.4.

Figur 4.3 Andeler med god og dårlig egenvurdert helse, etter bydeler.



Figur 4.4 Fordeling av Oslos befolkning, av personer med god og dårlig egenvurdert helse, etter byområder.



Den delen av byen som utmerker seg mest, er ytre vest, som har langt større andel med god helse og noe mindre andel med dårlig helse enn befolkningsandelen tilsier. I de nye drabantbyene er ikke forskjellene like store, men har motsatt fortegn. Der er det flere med dårlig helse og færre med god helse sett i forhold til andelen av befolkningen som bor der.

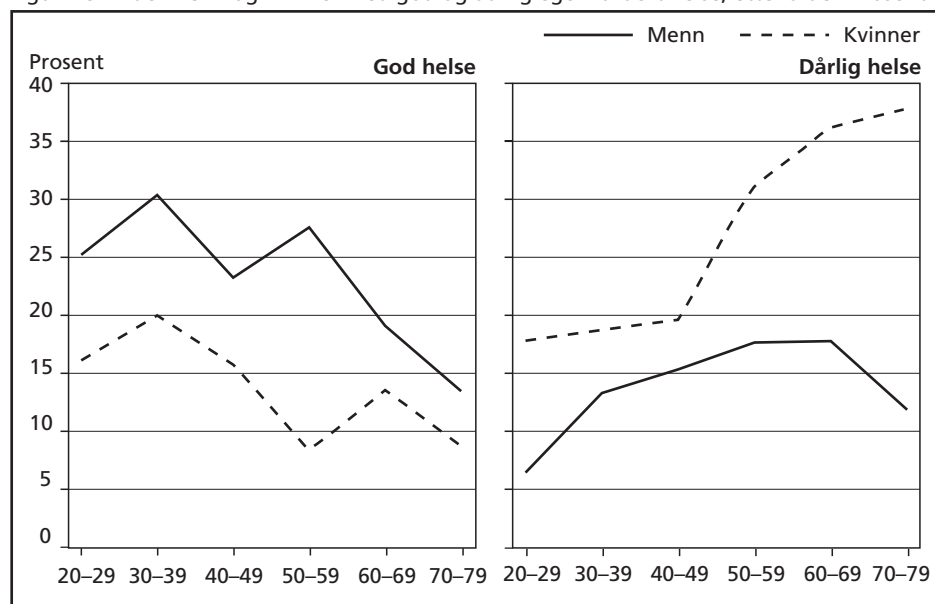
I figur 4.5 presenteres sammenhengen mellom helse og alder for menn og kvinner. I de yngste aldersgruppene er det omtrent ti prosentpoeng flere menn enn kvinner som vurderer helsen som god. Størst forskjell er det i aldersgruppen 50–59 år, der over 27 prosent av mennene og under 10 prosent av kvinnene rapporterer om god helse. For de eldste aldersgruppene avtar andelen som sier de har god helse klart, samtidig som forskjellene mellom kvinner og menn avtar.

Når vi ser på dem som har dårlig egenvurdert helse, ser vi at det er kvinnene som i størst grad rapporterer om dette. I de yngste aldersgruppene er forskjellen mellom kvinner og menn forholdsvis liten, mens den tiltar kraftig for de eldste aldersgruppene. Blant dem over 60 år er det mer enn dobbelt så stor andel kvinner som menn som vurderer helsen som dårlig. Det er vanskelig å si sikkert hva de store forskjellene blant de eldste kan skyldes. Vi vet at menn og kvinner har ulik dødelighet, og det kan være en faktor som bidrar. I tillegg kan det være at husholdningssammensetningen slår sterkt ut, at det er flere eldre og enslige kvinner.

Når vi ser på sammenhengen mellom helse, kjønn og utdanning, presentert i figur 4.6, ser vi at forskjellene i god og dårlig helse øker med økende utdanningsnivå. Kvinner og menn med lav utdanning vurderer sin helse ganske likt, men så øker forskjellene med utdanningsnivå. Andelen med dårlig egenvurdert helse har forskjellige knekkpunkt for menn og kvinner. For menn som har fullført videregående eller høyere utdanning, varierer andelen med dårlig helse lite, mens kvinner må opp på universitetsnivå før andelen med dårlig helse flater ut.

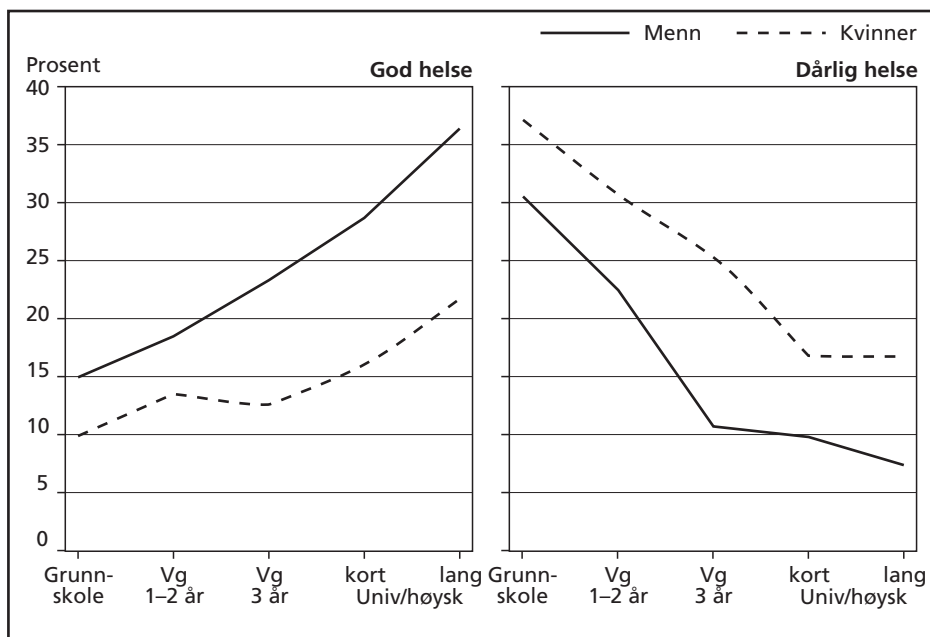
I figur 4.7 ser vi hvordan menn og kvinner vurderer helsen etter inntektsnivå. Generelt gjenfinner vi tendensen til at menn vurderer helsen sin som bedre enn det kvinner gjør. Det som er interessant, er at det er en tendens til at de som tjener aller minst og de som tjener aller mest, er de som vurderer helsen som best. De som i størst grad vurderer helsen sin som dårlig, er de som har en inntekt som ligger i tredje desil. Når vi ser på de aller høyeste inntektene, ser vi at for menn fungerer

Figur 4.5 Andel menn og kvinner med god og dårlig egenvurdert helse, etter alder. Prosent.

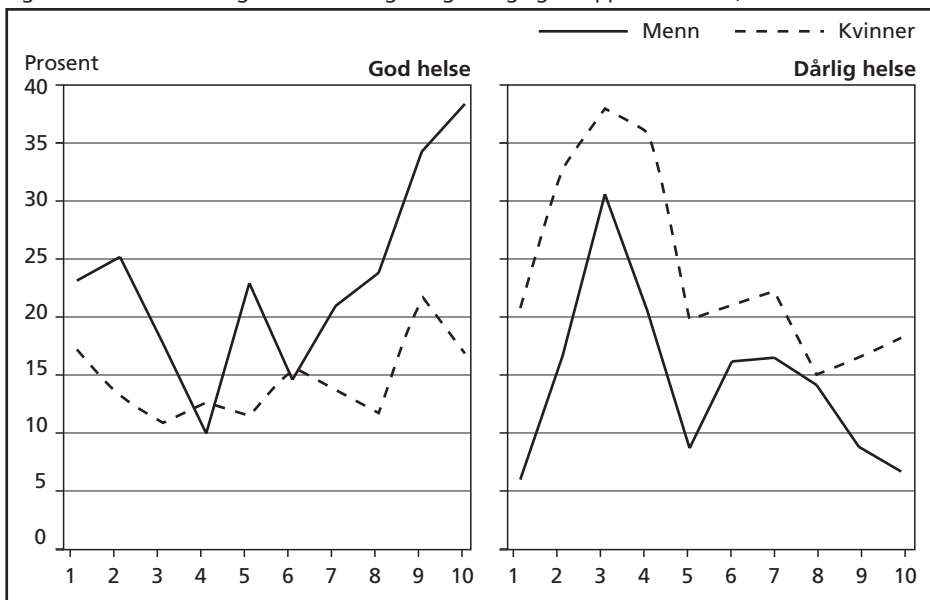


inntekten som et barometer på helse i større grad enn for kvinner. Kvinner rapporterer i større grad om helseproblemer når inntektene ligger svært høyt.

Figur 4.6 Andel menn og kvinner med god og dårlig egenrapportert helse, etter utdanningsnivå.



Figur 4.7 Andel menn og kvinner med god og dårlig egenrapportert helse, etter inntektsnivå.



4.5 Sammenhengen mellom redusert funksjonsevne og egenvurdert helse

I det foregående har vi benyttet to mål på helse. Det første med utgangspunkt i offentlige registre viste hvem som hadde redusert funksjonsevne i november 2005. Det andre er egenvurdert helse fra intervjuene.³ Over så vi at de fleste av dem som er registrert med redusert funksjonsevne, er uførepensjonister, og det er lite trolig at disse ikke lenger var uførepensjonister høsten 2006. Således er det gode grunner til å anta at de fleste som var registrert med redusert funksjonsevne, også hadde redusert funksjonsevne i 2006.

Tabell 4.8 viser fordelingen av dem med redusert funksjonsevne mot dem som vurderte helsen sin som dårlig. Som vi ser, var det mer enn tre av fire som verken var registrert med redusert funksjonsevne eller som vurderte helsen som dårlig.

Blant dem som var registrert med redusert funksjonsevne, var det 43 prosent som ikke vurderte helsen som dårlig. Til tross for forbeholdene nevnt over, kan det være grunn til å reagere på at en såpass stor andel av personer med redusert funksjonsevne ikke rapporterer om dårlig helse. På den annen side kan dette være personer som får den behandlingen og oppfølgingen som er påkrevd, og som dermed er fornøyd med helsen. I tillegg inkluderer funksjonshemmede som er uførepensjonister, men som vurderer helsen som god.

En annen gruppe som krever vår oppmerksomhet, er de som vurderer helsen sin som dårlig og som *ikke* er registrert med redusert funksjonsevne. Dette gjelder for over 70 prosent av dem som vurderer helsen som dårlig. Dette er personer som sannsynligvis vil etterspørre offentlige tjenester fremover. Denne gruppen består i hovedsak av kvinner (70 prosent), mange har lav utdanning og en tredel har ikke jobb.

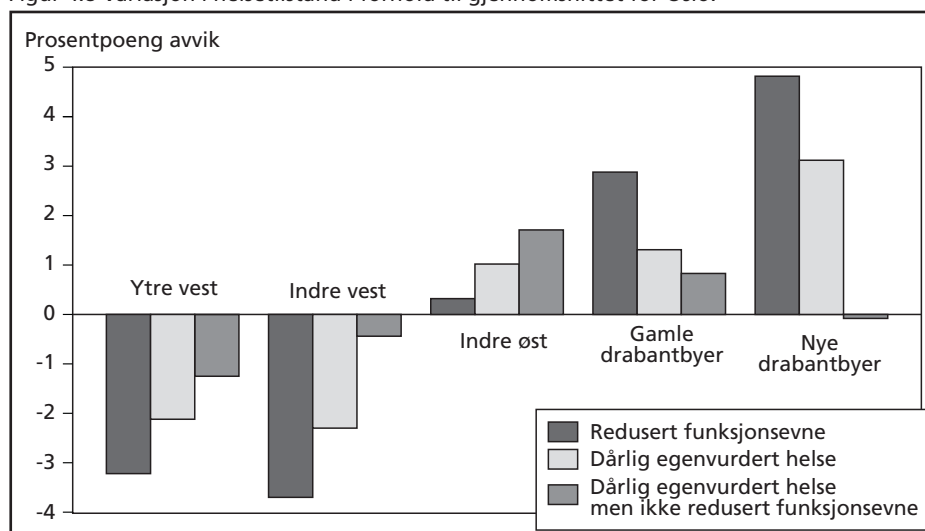
I figur 4.8 vises avviket fra bygjennomsnittet for de ulike helsemålene. Tallene for redusert funksjonsevne er hentet fra tabell 4.4, og tallene for egenvurdert helse er hentet fra tabell 4.5. Den siste gruppen er de personene i tabell 4.8 som vurderer helsen som dårlig, men som ikke er registrert med dårlig helse. Som vi ser, er andelene

Tabell 4.8 Sammenhengen mellom redusert funksjonsevne og dårlig egenvurdert helse.

Redusert funksjonsevne	Egenvurdert helse		
	Ikke dårlig	Dårlig	Total
Nei	1527	271	1798
Ja	87	113	200
	1614	384	1998

³ Siden surveyen ble gjennomført høsten 2006, trenger ikke de som er registrert med redusert funksjonsevne være de samme som vurderer helsen som dårlig.

Figur 4.8 Variasjon i helsetilstand i forhold til gjennomsnittet for Oslo.



med redusert funksjonsevne og med dårlig egenvurdert helse lavest i vest og høyest i drabantbyene. Når det gjelder gruppen som vurderer helsen som dårlig, men som ikke er registrert med redusert funksjonsevne, er den størst i Oslo indre øst. Til tross for at mange av de utsatte gruppene i størst grad finnes i drabantbyene, ser vi at det finnes en stor andel med udekkede behov også i indre by.

4.6 Varierer helsen med innvandringsgruppe?

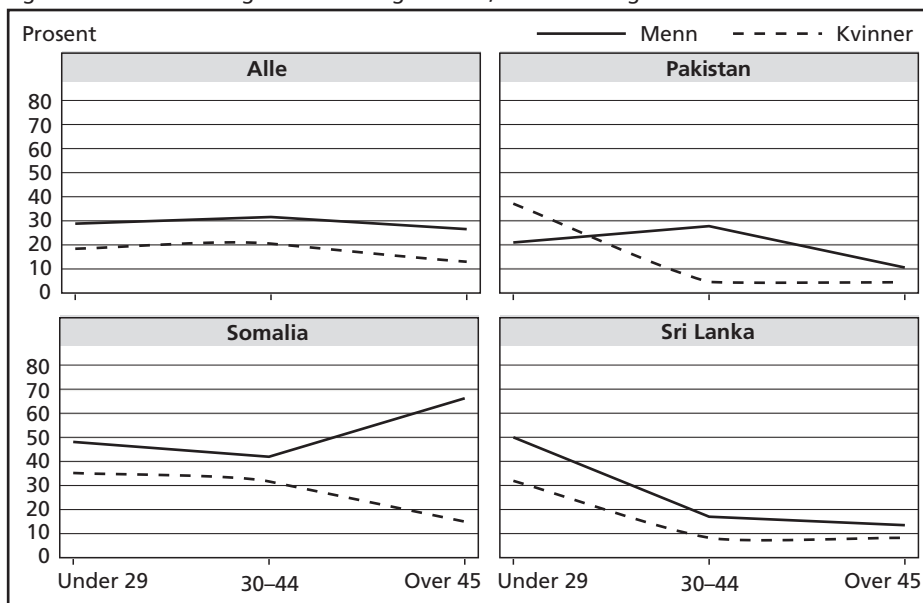
Innvandrere fra Somalia og Sri Lanka har lavere andeler med redusert funksjonsevne enn majoritetsbefolkningen, mens innvandrere fra Pakistan har en noe større andel enn majoritetsbefolkningen. I tabell 4.5 så vi at når det gjelder egenvurdert helse, er somaliere som majoritetsbefolkningen, mens innvandrere fra Pakistan og Sri Lanka i langt større grad rapporterer om dårlig helse.

Når vi undersøker hvem som sier de har god og dårlig helse i innvandringsgruppene, ser vi at det er litt andre mønstre enn de vi har sett over. Blant de yngste pakistanerne er det en større andel kvinner enn menn som har god helse. Somaliere og unge mennesker fra Sri Lanka sier de i større grad enn befolkningen ellers har god helse. Disse sammenhengene presenteres i figur 4.9, mens andelen med dårlig helse i innvandringsgruppene presenteres i figur 4.10.

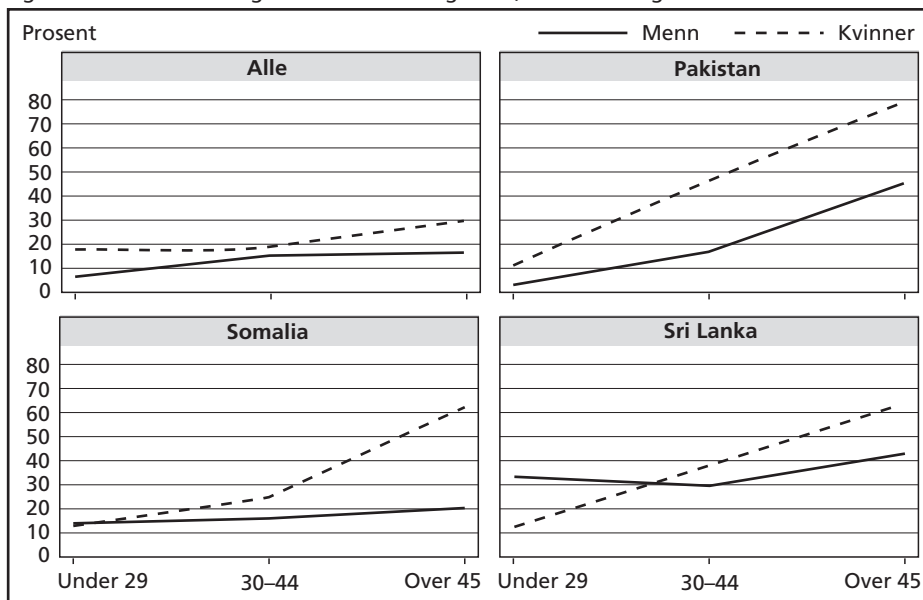
Med unntak av menn fra Somalia er effekten av alder svært mye sterkere i innvandringsgruppene enn i befolkningen for øvrig. Det er ikke så mange eldre i

disse gruppene, men vi ser at i de eldste gruppene sier nesten halvparten av mennene og godt over halvparten av kvinnene at de har dårlig helse.

Figur 4.9 Andel menn og kvinner med god helse, etter alder og innvandrerststatus. Prosent.



Figur 4.10 Andel menn og kvinner med dårlig helse, etter alder og innvandrerststatus. Prosent.



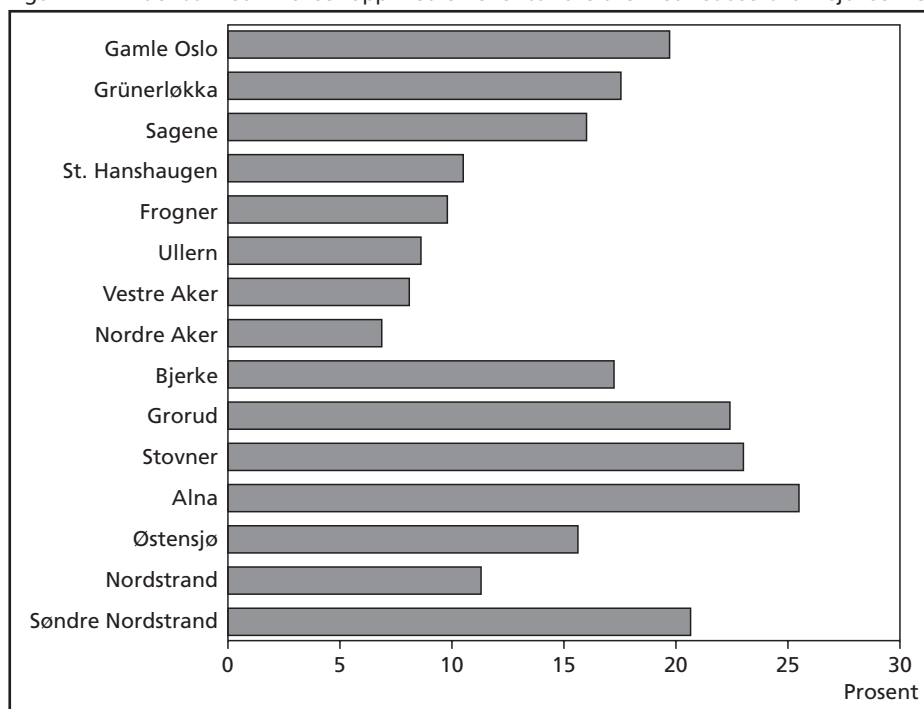
4.7 Barns oppvekst: Foreldre med dårlig helse

Til nå har vi kun undersøkt hvem som er registrert med redusert funksjonsevne eller som vurderer helsen som dårlig. Det er viktig for kommunale myndigheter å ha kunnskap om disse for å kunne behandle og forebygge. Dårlig helse er ikke kun et kommunalt problem, det kan også være en belastning for pårørende. Dersom de pårørende er barn, er det viktig at de får den assistansen de trenger. Foreldrenes helse er en viktig del av barns oppvekststressurser. Dersom foreldrene har redusert helse, kan dette i seg selv utgjøre et levekårsproblem for barna.

Vi skal her undersøke om det er variasjon mellom bydelene i andeler barn som vokser opp i familier hvor foreldrene har redusert funksjonsevne.

Figur 4.11 viser andelen barn med foreldre med redusert funksjonsevne i 15 bydeler. I figuren er det ikke tatt hensyn til om det er en eller to foreldre i husholdningene, eller om det er en eller to foreldre som er registrert med redusert funksjonsevne.⁴ De høyeste andelenene finner vi i Groruddalen. I Alna bydel har over 25 prosent av barna minst en foresatt med redusert funksjonsevne. Deretter følger

Figur 4.11 Andel barn som vokser opp med en eller to foreldre med redusert funksjonsevne.



⁴ Det er svært få familier hvor begge foreldrene har redusert funksjonsevne.

Stovner, Grorud og Søndre Nordstrand hvor mer enn 20 prosent av barna vokser opp med en eller to foreldre med redusert funksjonsevne.

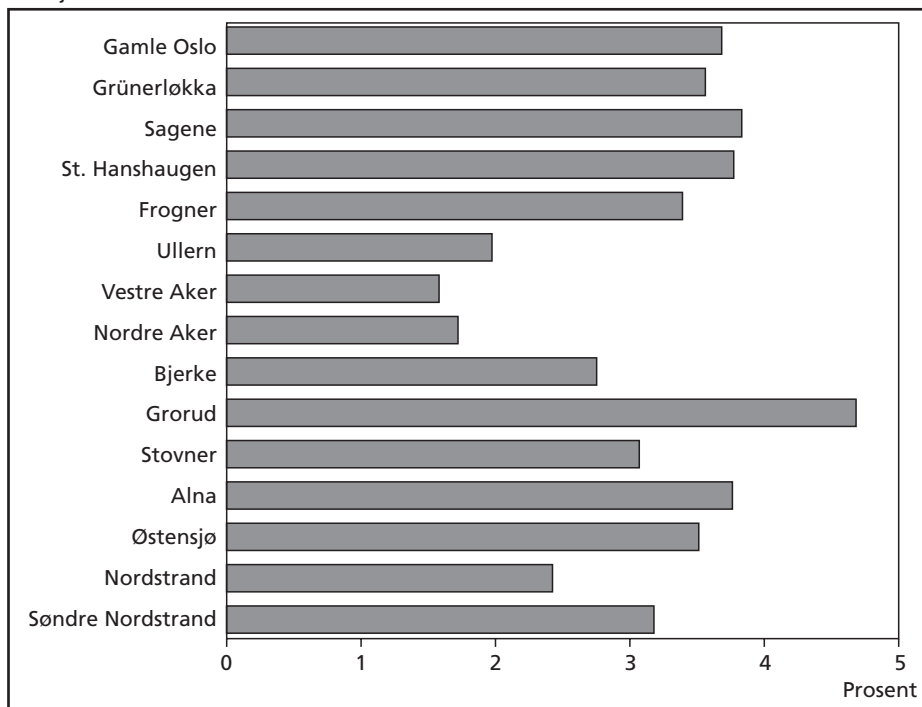
Det er i de vestlige bydelene det er lavest andeler barn som vokser opp med foreldre som har redusert funksjonsevne. Nordstrand, som regnes som en del av ytre vest, og St. Hanshaugen er de eneste av de vestlige bydelene hvor mer enn ti prosent av barna vokser opp i familier med foreldre med redusert funksjonsevne.

Figur 4.11 er i grove trekk ganske lik figur 4.1, med unntak av at det er litt variasjon mellom de vestlige bydelene i figur 4.11. Dette betyr at det er variasjon mellom de vestlige bydelene i hvor stor andel av dem som har redusert funksjonsevne, som har barn under 18 år.

Dersom man som barn vokser opp med to foreldre og en av dem har redusert funksjonsevne, trenger ikke dette å være et levekårsproblem for disse barna. Dersom man derimot vokser opp med bare en forelder, og denne forelderen har redusert funksjonsevne, kan dette bety at barnet i større grad kan være utsatt for ressursmangler.

I figur 4.12 presenteres andelen barn som vokser opp med enslig forsørger med redusert funksjonsevne etter bydel. Som vi ser, utmerker Grorud seg som den bydelen som har flest enslige foreldre med dårlig helse. Ut over dette er det bydelene som

Figur 4.12 Andel barn under 18 år som vokser opp med enslige foreldre med redusert funksjonsevne.



inngår i ytre vest, Ullern, Vestre og Nordre Aker og Nordstrand som har de laveste andelene med enslige foreldre med redusert funksjonsevne. Det som kanskje er mest overraskende, er at bydelene i indre vest, St. Hanshaugen og Frogner ikke skiller seg fra bydelene i indre øst og i drabantbyene. Når vi ser på andelen barn som vokser opp med enslige foreldre med dårlig helse, har vi ikke lenger den tradisjonelle forskjellen mellom øst og vest, men mellom ytre vest og resten av Oslo.

4.8 Hvem har dårlig helse?

Gjennom to ulike måter å måle helsestatus på har vi i dette kapitlet kartlagt hvilke grupper som har dårlig helse. De som har redusert funksjonsevne, har fått sin status gjennom en vurdering foretatt av det offentlige. I tillegg har vi bedt de som deltok i surveyen, om å vurdere helsen sin. Våre undersøkelser har vist at disse ganske forskjellige tilnærmingene til å måle helse langt på vei gir like mønstre i analysene. I hovedsak er det noen egenskaper som går igjen blant dem med dårlig helse: lav utdanning, høy alder og lav inntekt. Vi har også sett at enkelte innvandringsgrupper utmerker seg med store andeler med dårlig helse. I tillegg er det flere kvinner med dårlig helse.

Disse egenskapene kjennetegnet også de som hadde dårlig helse i «Oslo: den delte byen?» (1994). Til forskjell fra den forrige levkårsundersøkelsen, hvor Oslo indre øst var den bydelen med størst helseproblemer, har vi denne gangen fått et nytt bilde av Oslo. De største andelene med helseproblemer finner vi nå i drabantbyene. De vestlige bydelene har fortsatt de laveste andelene med helseproblemer, mens Oslo indre øst nesten har blitt et bilde på gjennomsnittet av Oslo.

Oslo indre øst utmerker seg imidlertid på ett område. Mens Oslo indre øst ligger nær gjennomsnittet for hele byen på de to helsemålene hver for seg, er det nettopp denne delen av byen som har det største avviket når vi kombinerer de to helsemålene. Andelen med dårlig egenvurdert helse som ikke er registrert med redusert funksjonsevne, er størst i Oslo indre øst. Dette kan være et uttrykk for at enkelte grupper i denne delen av byen opplever sin helse som relativt sett dårligere etter hvert som stadig flere «unge og vellykkede» flytter inn i bydelen. Samtidig som Grünerløkka og etter hvert Sagene og Gamle Oslo har opplevd en betydelig oppgradering, er dette også den delen av byen med flest kommunale leiligheter. På den annen side kan den høye andelen som vurderer helsen som dårlig, men som ikke er registrert med redusert funksjonsevne, være en gruppe som faktisk har redusert funksjonsevne, men som av ulike årsaker enten ikke har tatt kontakt med, eller ikke er fanget opp av velferdsapparatet.

I tillegg til at andelene med dårlig helse varierer mellom bydelene, har vi også sett at alder virker forskjellig etter hvert som vi beveger oss fra vest mot øst. Innbyggerne på østsiden av byen får helseproblemer i tidligere alder enn de som bor i vest.

Det er imidlertid ikke slik at bare man beveger seg vestover i byen så blir alt bedre. Når vi undersøkte andelen barn som vokser opp med enslige foreldre med redusert funksjonsevne, fant vi at indre vest har like store andeler som indre øst og de fleste drabantbyene.

Sammenliknet med levekårsundersøkelsen fra 1994 har den sosiale helsegradienten fra vest mot øst blitt enda tydeligere, selv om vi finner unntak både i indre øst og i indre vest.

Kapittel 5 Innenfor eller utenfor? Arbeid, inntekt og stønad i Oslo

Tilknytning til arbeidsmarkedet utgjør en sentral komponent i leveårskartleggingen. Arbeid er med på å gi økonomiske ressurser til å realisere de ønsker man har om et godt liv. Her stifter mange sine viktigste sosiale kontakter utenfor familien, og ofte er det på jobb vi henter anerkjennelse og bekreftelse på vår identitet. I hvilken grad man får tilgang til denne arenaen, er avhengig både av hvilke ressurser man besitter i form av kompetanse, erfaring og bekjentskaper (human kapital), samt hvordan man evner å nyttiggjøre seg av disse ressursene.

I dette kapitlet kartlegges forskjeller i sysselsettings- og inntektsmønstre i ulike deler av Oslo. Målet er å synliggjøre om det er særskilte grupper som har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet, og hvem det er som henger etter inntektsmessig. Ved å sammenlikne med den forrige leveårsundersøkelsen til Fafo vil vi se om de mønstrene vi finner, har endret seg, eventuelt om den observerte utviklingen har vært en del av en vedvarende trend.

En del hovedtrekk er klare: Stadig flere jobber i Oslo, flest i vest og mest i vest. Det har vært en vekst i inntekt og i inntektsforskjeller. Jo høyere gjennomsnitt i en bydel, desto større forskjeller innad – noe som særlig skyldes forskjeller i kapitalinntekter. Arbeidslivet sorterer ut etter posisjon og alder. Det er ikke de som tjener mest og har de beste pensjoner som slutter først – tvert imot, jo bedre utdanning, jo bedre jobb og jo bedre inntekt, desto lenger fortsetter folk i arbeidslivet. Dette kan leses direkte av bydelkartet: I de vestlige bydelene beholder man en større grad av tilknytning til arbeidsmarkedet når man blir eldre. Over dobbelt så mange i aldersgruppen 67 til 74 år bosatt i ytre vest er i arbeid, sammenliknet med drabantbyene.

Arbeidsplasser er trivselsplasser – mer enn fire av fem trives på jobben. Arbeidsplassen er ikke bare et sted å jobbe, men et sted å være. Den langsiktige konsekvens er at jo dårligere arbeidsplasser folk har og jo mindre tilknytning de har til dem, desto større utgifter får det offentlige på sikt – på alt fra utgifter til trygd og helse. De to viktigste sorteringsfaktorene på arbeidsmarkedet er etnisk bakgrunn og kjønn – særlig i kombinasjon. Folk med bakgrunn fra den tredje verden er mindre sysselsatt og mer på offentlig støtte. Det går likevel ikke noe markant skille mellom majoritetsbefolkningen på den ene siden og minoritetene på den andre. Mange minoritetsgrupper, også ikke-vestlige, har svært høy yrkesfrekvens. Problemene er konsentrert i enkelte grupper. I de største minoritets-gruppene (pakistanere, somaliere, og tamiler) er dessuten kvinnes yrkesfrekvens særlig lav.

5.1 Arbeid

Markant økning i yrkesaktiviteten i Oslo siste ti år

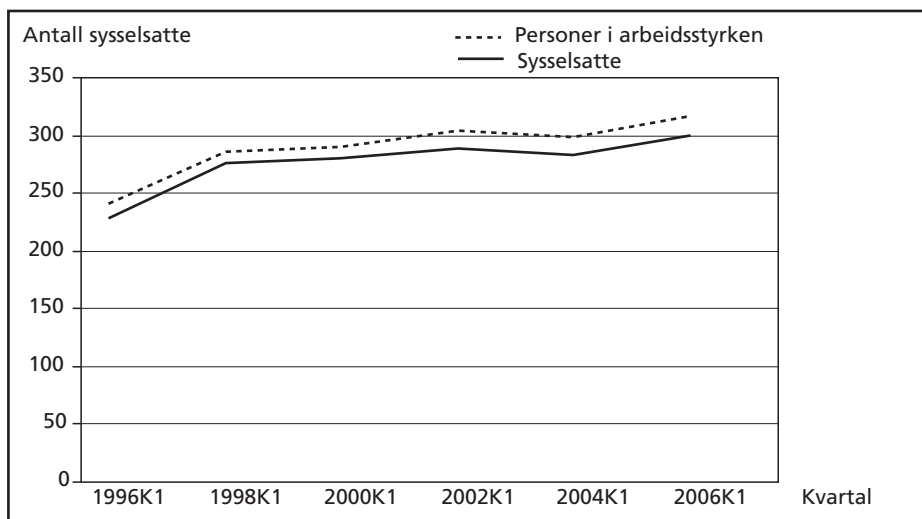
I det følgende avsnittet vil vi kartlegge i hvor stor grad de bosatte i Oslo er sysselsatte, og hva de jobber med. Opplysningene er i hovedsak hentet fra samme datagrunnlag som ligger til Statistisk sentralbyrås registerbaserte sysselsettingsstatistikk.

Oslo har, i likhet med resten av landet, hatt sysselsettingsvekst de siste ti årene. Tall fra AKU viser at antall sysselsatte i kommunen har gått fra 225 000 til 283 000 fra 1995 til 2005. Økningen er et resultat av en kombinasjon av høykonjunktur, befolkningsvekst og økt sysselsettingsprosent, spesielt blant kvinner. Sysselsettingsprosenten i den yrkesaktive delen av Oslo-befolkningen var to prosent høyere i 2005 enn i 1995. Arbeidsstyrken, det vil si andelen personer som er i jobb eller søker arbeid, har hatt en tilsvarende vekst.

Forskjeller i yrkesfrekvensen, både mellom øst og vest og indre og ytre by

I november 2005 var 69,4 prosent av Oslos befolkning i alderen 16–74 år i arbeid. Dette er den samme yrkesfrekvensen som for landet som helhet. Høyest andel yrkesaktive finner vi i indre vest, med bydel St. Hanshaugen helt på topp. Yrkesfrekvensen er lavest i de nye drabantbyene, hvor andelen er ti prosentpoeng lavere enn i indre vest. Ulikhetene skyldes ikke utelukkende ulikheter i alderssammensetning eller utdanningsbakgrunn. Sammenliknes sysselsettingen blant kvinner, unge (per-

Figur 5.1 Antall sysselsatte og personer i arbeidsstyrken i Oslo i perioden 1. kvartal 1996–1. kvartal 2006.



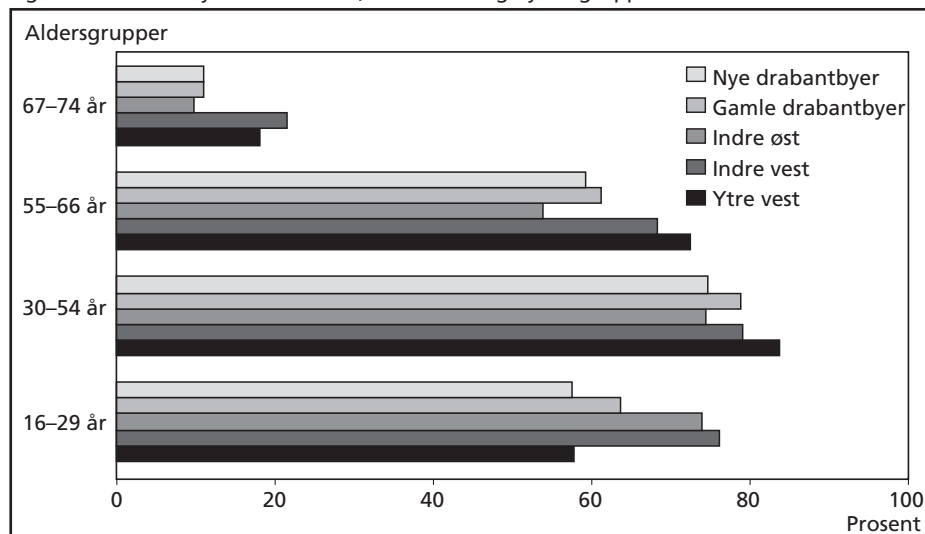
Kilde: AKU

soner mellom 15–29 år) eller personer med lavere utdanning (ikke fullført videregående skole), er differansen i yrkesfrekvensen mellom de to bydelsgruppene enda høyere (jf. figur 5.3).

Yrkesdeltakelsen blant de eldre har et klart øst-vest-skille. I bydelene Frogner, Ullern og Vestre Aker er mer enn én av fem i aldersgruppen 67–74 år sysselsatt. Dette er mer enn dobbelt så mye som i østlige bydeler. For den yngste aldersgruppen, det vil si personer i alderen 16–29 år, går derimot skillet i yrkesdeltakelse mellom indre og ytre by. Flere av de unge bosatt i indre øst og vest har en jobb, enn hva som er tilfellet for personer i samme aldersgruppe i de andre bydelsgruppene. Dette har trolig sammenheng med at de unge i ytre by i større grad bor hjemme og studerer, mens de unge i indre by har flyttet hjemmefra.

En iøynefallende endring fra Fafos forrige levekårsundersøkelse er at forskjellene i yrkesfrekvens mellom bydelsgruppene ser ut til å ha gått ned. Spesielt har yrkesdeltakelsen i indre øst og gamle drabantbyer økt. Selv om den registrerte arbeidsledigheten per november 2005 er høyest i indre øst, ligger andelen i jobb litt over hva som er snittet for hele Oslo. I gjennomsnitt er 70,3 prosent av de bosatte i Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene registrert med et aktivt arbeidsforhold. I 1994 var den på 63 prosent.¹ Størrelsen på arbeidsstyrken, det vil si de som er i arbeid pluss de som er registrert ledige, er et mål som sier noe om hvor orientert befolk-

Figur 5.2 Andelen sysselsatte i Oslo, etter alder og bydelsgruppe. November 2005



SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk

¹ De to målene er ikke helt sammenliknbare: Tallet fra 1994 er basert på surveydata, og omfatter kun det representative utvalget mellom 16 og 74 år, ikke spesialutvalgene av etniske minoriteter. Tallet fra 2005 er registerdata og omfatter hele befolkningen mellom 16–74 år.

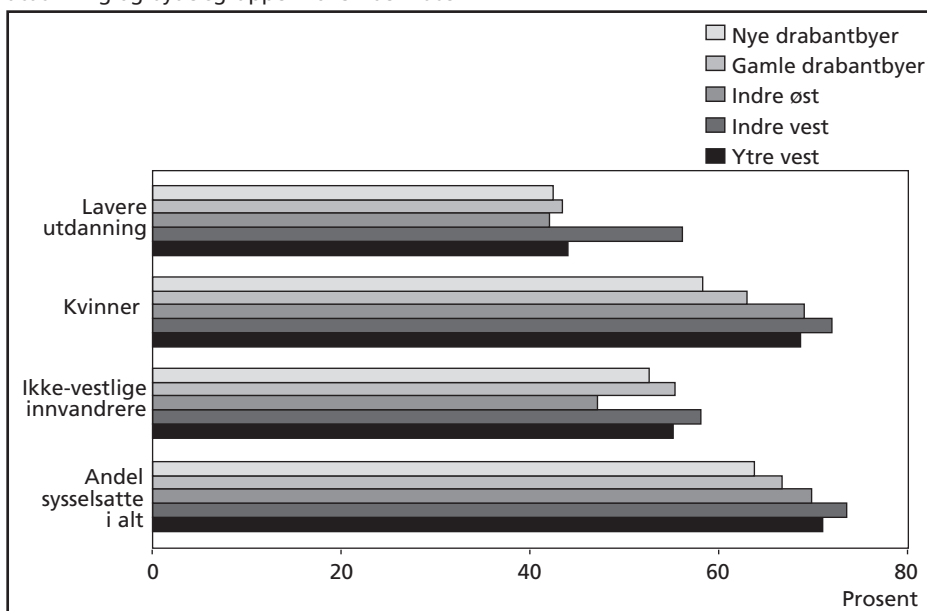
ningen er mot arbeidsmarkedet. Arbeidsstyrken er høyere i indre øst enn i ytre vest.

Ni av ti arbeider i tjenesteytende næringer

Næringsstrukturen i Oslo har endret seg noe i løpet av det siste tiåret. De næringene som har hatt størst vekst i sysselsetting, er bygg- og anleggssektoren, helse-, pleie- og omsorgssektoren samt eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting.

Når vi ser nærmere på hva de sysselsatte jobber med, finner vi at nærings-tilknytningen i ulike bydeler i overveiende grad er den samme. I underkant av 90 prosent jobber innenfor tjenesteyting. Varehandel, forretningsmessig tjenesteyting samt helse- og sosialtjenester utgjør de tre største næringene. Dette er som nevnt også de tre bransjene med størst vekst de siste årene. Noen forskjeller er det mellom de vestlige bydelene og drabantbyene. Andelen sysselsatte innenfor bygg og anlegg, transport og kommunikasjon samt varehandel er høyest blant sysselsatte i gamle og nye drabantbyer, mens i indre og ytre vest utgjør sysselsatte innenfor finansiell tjenesteyting en høyere andel sammenliknet med de andre bydelgruppenene.

Figur 5.3 Andelen sysselsatte for personer i alderen 16–74 år, etter innvandrerbakgrunn, kjønn, utdanning og bydelsgruppe. November 2005.



SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk

Datamaterialet gir dessverre ikke en fullstendig oversikt over yrkesfordelingen. Ved å kombinere opplysninger om utdanning og næring kan vi allikevel få en indikasjon om hva slags type arbeidsoppgaver de sysselsatte har.

Andelen av de sysselsatte med høy utdanning innenfor næringene industri og helse og omsorg varierer mellom de ulike bydelsgruppene. I indre vest har 55 prosent av personene registrert med det viktigste arbeidsforhold i industrien, høy utdanning (gjennomført utdanning utover videregående skole), mens tilsvarende andel innenfor helse- og sosialnæringen er 64 prosent. Av de sysselsatte bosatt i de nye drabantbyene har henholdsvis 20,5 og 33 prosent høyere utdanning. Selv om befolkningen i de ulike bydelene i stor grad arbeider i de samme bransjene, innehar de altså åpenbart ulike posisjoner.

Overgang fra arbeid til trygdeytelser henger tett sammen med utdanningsnivå (Dahl 2005). Dette har sammenheng med hva slags type arbeidsoppgaver de ulike utdanningene gir. Noen yrker gir mindre fysiske slitasjeskader i tillegg til at mulighetene for å kombinere arbeid med uførhet varierer. Per i dag er andelen på uførepensjon og andre trygdeytelser høyere i de østlige bydelene. Som følge av

Tabell 5.1 Andelen sysselsatte i Oslo for personer i alderen 16–74 år, etter landbakgrunn, kjønn, utdanning og alder. November 2005.

Bydel	Andel syssel-satte	Ikke-vestlige inn-vandrere	Kvinner	Lavere utdanning	16-29 år	30-54 år	55-66 år	67-74 år	Andel reg. ledige
I alt	69,4	53,0	66,9	44,6	66,2	78,3	64,5	14,4	2,8
01 Gamle Oslo	67,5	44,5	65,4	40,5	70,0	71,6	53,6	11,0	3,6
02 Grünerløkka	71,1	49,6	70,6	45,0	74,4	74,7	54,5	10,5	4,0
03 Sagene	72,5	49,4	72,9	41,1	77,9	77,4	53,5	7,8	2,8
04 St. Hanshaugen	76,3	58,9	75,5	56,9	78,2	80,4	67,4	15,1	2,6
05 Frogner	72,7	58,0	70,6	56,1	74,6	78,2	68,8	24,0	2,8
06 Ullern	71,6	59,8	68,9	48,3	57,1	84,4	72,1	20,0	1,9
07 Vestre Aker	70,8	55,9	67,8	45,5	53,7	82,8	75,3	21,4	1,8
08 Nordre Aker	72,1	52,3	71,0	41,1	57,4	84,4	74,3	17,3	1,8
09 Bjerke	67,7	56,3	63,9	46,5	64,2	77,5	63,0	11,8	3,2
10 Grorud	63,8	55,5	59,1	43,4	61,1	75,2	55,4	10,3	3,2
11 Stovner	62,1	52,5	57,4	43,5	57,2	73,9	57,7	12,0	3,3
12 Alna	64,6	54,4	60,2	43,2	60,8	75,1	59,2	10,4	3,1
13 Østensjø	68,6	55,4	65,6	41,9	64,9	82,0	63,8	10,6	2,3
14 Nordstrand	71,3	56,2	68,6	44,1	63,2	83,4	68,8	14,5	2,0
15 Søndre Nordstrand	65,1	51,7	60,8	40,8	53,9	75,1	60,9	10,7	3,4

Tabell 5.2 Sysselsatte bosatt i Oslo i alderen 16–74 år, etter næring og bydelsgruppe. November 2005.

Næring		Oslo i alt	Ytre vest	Indre vest	Indre øst	Gamle drabant- byer	Nye drabant- byer
	I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
01-05	Primærnæringene	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
10,12-37	Industri	6,3	6,3	5,7	6,4	6,5	6,6
11	Utvinning av olje og gass	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
40-41	Kraft og vannforsyning	0,3	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2
45	Bygg og anlegg	3,9	3,5	2,3	3,4	5,4	5,2
50-55	Varehandel, hotell og rest.	19,3	16,7	18,9	18,7	20,7	23,0
60-64	Transport og kommunikasjon	7,9	6,3	6,0	7,6	9,0	11,6
65-67	Finansiell tjenesteyting	3,6	4,6	4,3	2,7	3,1	2,9
70-74	Forretningsmessig tjenesteyting	18,7	20,6	22,9	18,8	15,9	14,3
75	Offentlig administrasjon	7,8	7,9	7,4	8,1	8,0	7,4
80	Undervisning	7,2	8,7	7,1	7,3	6,4	5,7
85	Helse- og sosialtjenester	17,7	17,8	15,6	17,8	19,2	18,0
90-99	Andre tjenester	7,0	6,7	9,1	8,8	5,2	4,9

Tabell 5.3 Sysselsatte bosatt i Oslo i alderen 16–74 år med høyere utdanning, etter næring og bydelsgruppe. November 2005.

Næring		Oslo i alt	Ytre vest	Indre vest	Indre øst	Gamle drabant- byer	Nye drabant- byer
	I alt	46	57	56	51	34	27
01-05	Primærnæringene	28	39	31	34	14	13
10,12-37	Industri	42	54	73	48	28	21
11	Utvinning av olje og gass	74	81	55	71	59	50
40-41	Kraft og vannforsyning	69	79	79	73	49	48
45	Bygg og anlegg	15	22	22	15	10	9
50-55	Varehandel, hotell og rest.	24	31	30	27	16	13
60-64	Transport og kommunikasjon	29	41	44	32	20	15
65-67	Finansiell tjenesteyting	57	64	69	64	38	33
70-74	Forretningsmessig tjenesteyting	54	62	61	57	39	32
75	Offentlig administrasjon	67	76	79	75	54	46
80	Undervisning	79	84	83	83	72	64
85	Helse- og sosialtjenester	53	62	64	59	41	33
90-99	Andre tjenester	51	56	55	57	37	30

utdannings- og sysselsettingsmønsteret er dette et bilde som vil kunne forsterkes i fremtiden.

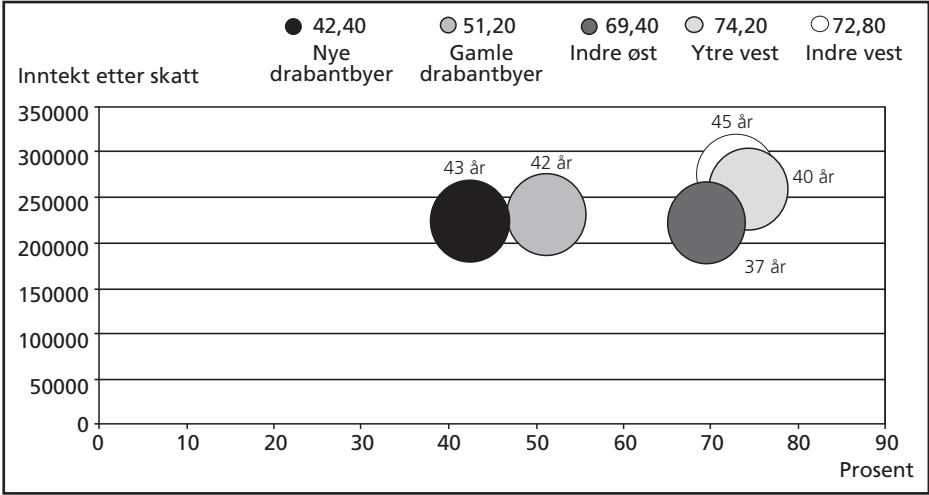
Små variasjoner mellom bydelene i andelen selvstendig næringsdrivende og sysselsatte i offentlig sektor

På landsbasis er det særlig jordbruk, skogbruk, fiske og fangst som domineres av en større andel selvstendig næringsdrivende. Siden det er svært få i Oslo som har arbeid tilknyttet primærnæringene, er også andelen selvstendige lavere her enn for landet som helhet. Bydelsvariasjonene i andel selvstendig næringsdrivende er nokså små. I underkant av fire prosentpoeng flere av de sysselsatte har selvstendig nærings-

Tabell 5.4 Andelen sysselsatte bosatt i Oslo i alderen 16–74 år etter om de driver selvstendig virksomhet eller er ansatt i offentlig forvaltning, etter næring og bydelsgruppe. November 2005.

Bydel	Andel selvstendige	Andel i offentlig forvaltning
I alt	6,54	27,0
Ytre vest	7,36	27,4
Indre vest	8,24	23,3
Indre øst	6,17	27,4
Gamle drabantbyer	4,83	29,6
Nye drabantbyer	5,36	27,2
Marka, øyene, uoppgitt	13,43	25,3

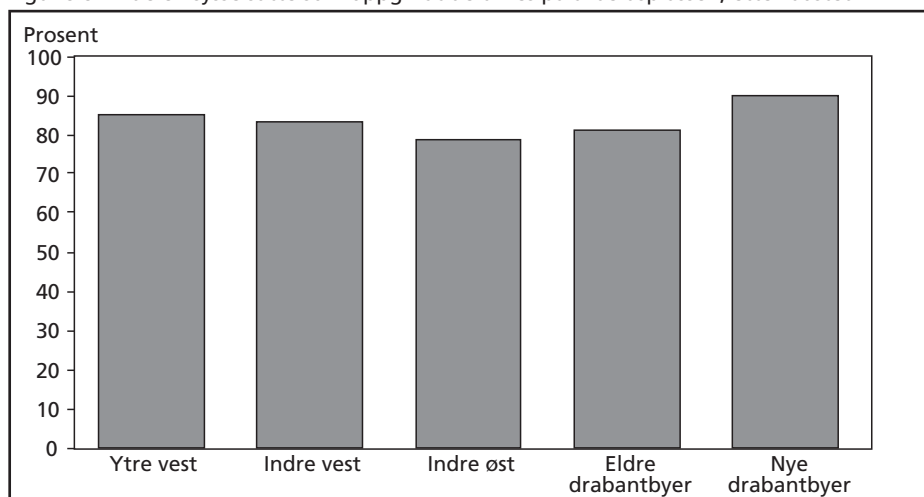
Figur 5.4 Andelen sysselsatte i offentlig sektor etter gjennomsnittlig inntekt, etter skatt, utdanningsnivå, gjennomsnittlig alder og bydelsgruppe.



virksomhet som hovedgeskjeft i indre vest, sammenliknet med de gamle drabantbyene.

Når det gjelder sysselsatte i offentlig sektor (statlig, kommunal eller fylkeskommunal sektor), er disse spredt jevnt utover byen. Det er for eksempel like stor andel av de sysselsatte bosatt i ytre vest som arbeider i offentlig sektor, som det er i bydelene som utgjør indre øst. Størst forskjell er det mellom de gamle drabantbyene, hvor 30 prosent jobber innenfor kommunal eller statlig forvaltning, og indre vest hvor andelen er i overkant av 23 prosent.

Figur 5.5 Andelen sysselsatte som oppgir at de trives på arbeidsplassen, etter bosted.



Tabell 5.5 Andelen sysselsatte for bosatte i Oslo i alderen 16–74 år, etter landgruppe, kjønn, utdanning og alder. November 2005 (Kilde: SSBs registerbaserte sysselsetningsstatistikk).

Bydel	Majoritets- befolkningen	Innvandrere Pakistan	Innvandrere Somalia	Innvandrere Sri Lanka
Antall personer	378 258	13 866	4 688	4 454
Andelen sysselsatt i alt	70,9	46,5	29,6	60,9
Sysselsatte kvinner	68,8	32,4	21,3	49,4
Sysselsatte med lav utdanning	46,5	33,9	19,5	51,3
Sysselsatte i alderen 16-29	68,0	50,2	31,3	54,2
Sysselsatte i alderen 55-66	65,7	21,6	14,0	38,6

I et levekårsperspektiv kan dette at de offentlig ansatte ikke er bosatt i særskilte deler av byen, også betraktes som et levekårsstabiliserende element. Dette er arbeidsplasser med en stor grad både av jobb- og inntektstrygghet. Ser vi på inntektsnivået for denne gruppen, finner vi også at denne er preget av relativt små forskjeller bydelene imellom, hvis vi tar hensyn til variasjoner i aldersstruktur og utdanningsnivå.

Oslo-borgerne trives på arbeidsplassen

Hvordan man opplever arbeidsplassen, er av stor betydning for folks generelle velferd. Dette er en viktig arena for sosial kontakt og også for det å få bekreftelse og anerkjennelse for den man er.

Det er svært få som på direkte spørsmål svarer at de mistrives på arbeidsplassen. I underkant av to prosent oppgir at de ikke har det bra og helst vil slutte i den jobben de har. Ved å sammenstille denne informasjon med opplysninger om hvorvidt de tror det vil være lett å finne en jobb de er mer fornøyd med, har vi konstruert en trivselsindikator. De vi har definert som «fornøyde», er de som trives med jobben de har, og som samtidig ikke tror det vil være lett å finne en jobb de vil være mer fornøyd med. Denne indikatoren angir at 84 prosent av de sysselsatte er fornøyd med sin nåværende arbeidsplass. De små forskjellene vi finner mellom bydelsgruppene, viser at andelen personer som trives på jobb, er høyest i de nye drabantbyene.

Innvandrergruppenes grad av tilknytning til arbeidsmarkedet varierer

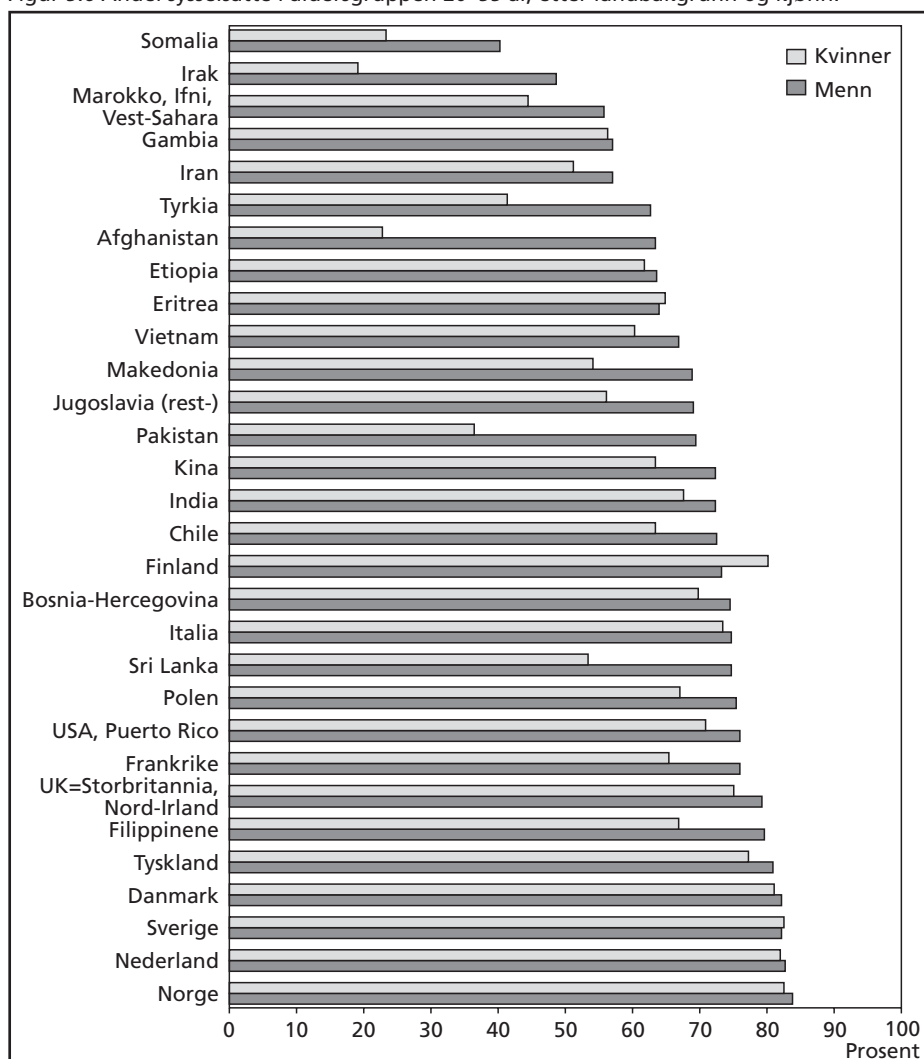
Ikke-vestlige innvandrere sett under ett, har en gjennomsnittlig yrkesdeltakelse som er om lag 16 prosent lavere enn i befolkningen som helhet. Det er store variasjoner i tilpasningen på arbeidsmarkedet etter hvilket opprinnelsesland personene kommer fra. Kun en tredel av personene fra Somalia er i arbeid. Personer med pakistansk bakgrunn har en sysselsettingsprosent som er 34 prosent lavere enn totalbefolkningen, mens tilsvarende differanse for personer fra Sri Lanka er ti prosentpoeng.

Innvandrergruppene er nokså gjennomgående yngre enn den norske befolkningen. Siden yrkesdeltakelse faller med økende alder, kan sammenlikninger på tvers av etniske grupper av yrkesdeltakelsen i aldersgruppen 16–74 år undervurdere de reelle forskjellene. Vi har derfor gjort en sammenlikning for aldersgruppen 20–55 år i de største landgruppene i Oslo, se figur 5.6. Figuren viser at forskjellene i yrkesaktivitet etter landgruppe er betydelige, og at yrkesdeltakelsen i en rekke innvandrergupper fra ikke-vestlige land er svært høy. Det er bare Iran, Gambia, Marokko, Irak og Somalia som har en yrkesdeltakelse blant menn på under 60

prosent. Kjønnsforskjellen i yrkesdeltakelse er påfallende i de typiske flyktning-gruppene somaliere, irakere og afghanere. Mange i disse gruppene har nokså kort botid i Norge. Den er også betydelig i den pakistanske gruppen, som er den største gruppen av ikke-vestlige arbeidsinnvandrere, og der gjennomsnittlig botid i Norge er lang.

Når vi sammenlikner undergruppene kvinner, personer med lav utdanning og de yngste og de eldste i den yrkesaktive befolkningen i henholdsvis majoritet og minoriteter, finner vi enda større forskjeller i yrkesfrekvens enn når vi ser på gruppene under ett. Ulempen – gitt at man ønsker å delta i arbeidslivet – ved å tilhøre disse

Figur 5.6 Andel sysselsatte i aldersgruppen 20–55 år, etter landbakgrunn og kjønn.

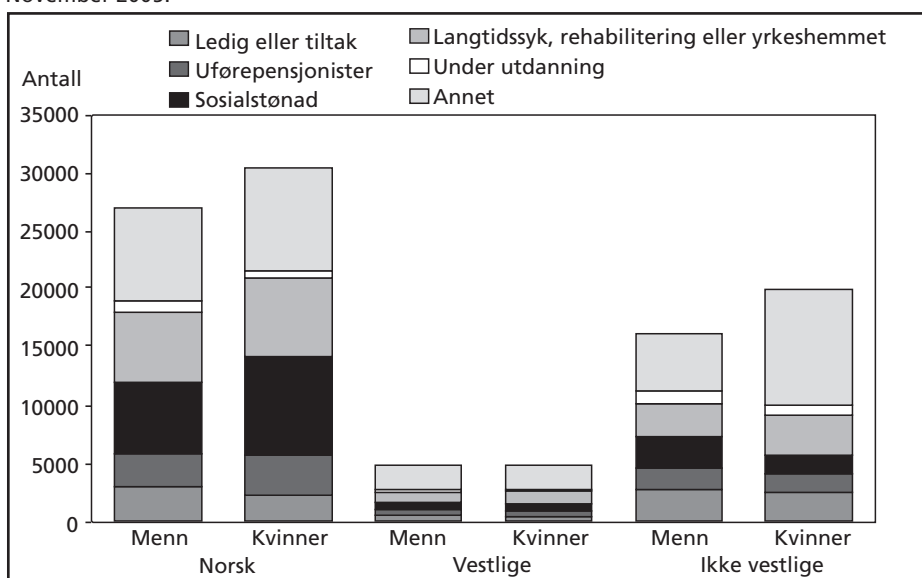


gruppene er altså enda større for ikke-vestlige innvandrere enn i majoriteten. Spesielt er yrkesdeltakelsen lav blant eldre og kvinner i minoritetsgruppene. Kun i overkant av en femdel av de somaliske kvinnene er i arbeid, en tredel av de pakistanske, mens om lag halvparten av kvinnene fra Sri Lanka har registrert et arbeidsforhold i november 2005. Bare én av fem pakistanere i aldersgruppen 55–66 er i arbeid, enda færre i den somaliske gruppen. Personer fra Sri Lanka i samme aldersgruppe har også en lavere andel i jobb, men den prosentmessige reduksjonen er noe mindre enn for de to andre landgruppene. Den lave yrkesdeltakelsen blant eldre har med stor sannsynlighet sammenheng med de omfattende helseproblemene blant godt voksne innvandrere som ble beskrevet i forrige kapittel. Dessuten har mange eldre innvandrere sin erfaringsbakgrunn fra områder der den normale pensjonsalderen er godt under 60 år. Dette påvirker sannsynligvis selvoppfatningen og orienteringen mot arbeidslivet.

Hvem er de yrkespassive?

I Oslo-befolkningen mellom 16 og 66 år er det til sammen 275 000 personer som er i arbeid, og drøye 100 000 personer som ikke er i arbeid. I et levekårsperspektiv er det selvsagt viktig å undersøke hva disse personene bedriver, og hvilke inntektskilder de har. I en situasjon med underskudd på arbeidskraft og stadig økt oppmerksomhet om den synkende brøken mellom antall yrkesaktive og antall eldre, er det dessuten interessant å undersøke hvor permanent statusen som yrkespassiv er.

Figur 5.7 Personer i alderen 16–66 år ikke registrert som sysselsatte, etter registrert aktivitet. November 2005.



Til tross for den lave yrkesaktiviteten i enkelte innvandrergupper er den største gruppen av yrkespassive fortsatt å finne i den norske befolkningen. Blant norske kvinner og menn utgjør uføretrygdde og personer som er under rehabilitering eller attføring, rundt en tredel, noen flere blant kvinnene enn blant mennene. Dette er stabile og trygge inntektskilder, men erfaringsvis grupper som det er nokså krevende å integrere i arbeidslivet. Langtidssykemeldte utgjør en svært liten gruppe. Personer som ikke er registrert med andre aktiviteter eller trygder enn sosialhjelp, utgjør også en liten gruppe. Personer som er registrert ledige (og som ikke samtidig er trygdet), utgjorde i november 2005 i underkant av 10 000 personer. I underkant av én av fire av de yrkespassive i den norske befolkningen er kun registrert som under utdanning – de er ikke sysselsatte så mye som en time i uken, og mottar ikke trygd eller sosialhjelp. Dette er en gruppe som er nokså uproblematisk i levekårssammenheng: De har som oftest en høyst forbigående status som yrkespassive. De utgjør dessuten en arbeidskraftreserve også mens de er (fulltids) studenter.

Etter å ha lett i alle tilgjengelige registre gjenstår en gruppe som vi ikke finner noen opplysninger om, verken om arbeid, utdanning, sosialhjelp eller trygd. Disse har vi kategorisert som «Forsørget av andre/annet». Å bli forsørget av andre kan selvsagt være en stabil og uproblematisk situasjon. «Annet» kan imidlertid inkludere personer som har en varierende tilknytning til arbeidsliv og/eller velferdsstatlige inntektskilder, og som derfor ikke fanges opp i et tverrsnitt av registerdata fra november 2005. Omfanget av helseproblemer i denne gruppen kan likevel forventes å være mindre enn blant dem som har fått mer varige offentlige overføringer, og de kan dermed være noe lettere å integrere i arbeidslivet.

Andelen «forsørget av andre/annet» er klart størst blant kvinner med ikke-vestlig bakgrunn. Dette er et funn som rimer med de lave yrkesfrekvensene vi har sett i denne gruppen, og med et mer tradisjonelt kjønnsrollemønster, der kvinner tar seg av barn og hjem. Tallmessig er denne gruppen like stor som det samlede antall registrerte arbeidsledige i Oslo per november 2005.

5.2 Viktigste kilde til inntekt

Lønnsinntekt er den langt vanligste inntektskilden for aldersgruppen 16–74 år. Mange kombinerer også lønnsinntekt med en trygdeytelse eller sosialhjelp. Tabell 5.6 viser andelen sysselsatte og personer som ikke er i jobb, etter om de mottar en trygdeytelse eller ikke. Trygdeytelsene som inngår, er sykepenger for langtidsfravær, overgangsstønad, sosialstønad, dagpenger, attføring, ventestønad, individstønad,

rehabilitering, uførepensjon og alderspensjon. Andelen som mottar en trygdeytelse, er som forventet høyere i de østlige bydelene enn de vestlige.

Personer med et arbeidsforhold, uansett om de kombinerer dette med utdanning eller trygdeytelser, vil her bli definert som sysselsatte. Andelen personer som kombinerer sysselsetting og en av disse trygdeytelsene, er 5,6 prosent.

Flere somaliere er registrert på trygd enn i arbeid. Sammenliknet med majoritetsbefolkningen var over dobbelt så mange av somaliene (33,1 prosent) registrert med en trygdeytelse i november 2005 uten å ha et arbeidsforhold.

Tabell 5.6 Personer bosatt i Oslo i alderen 16–74 år, etter registrert inntektskilde og bydelsgruppe. November 2005 (System for persondata SSB).

Registrert inntektskilde	Ytre vest	Indre vest	Indre øst	Gamle drabantbyer	Nye drabantbyer
I alt	108 204	62 206	85 367	65 275	76 968
Kun lønnstaker	61,8	64,0	61,6	57,8	54,8
Lønnstaker med en trygdeytelse	4,4	4,0	4,3	6,0	5,9
Kun selvstendige	4,5	5,3	3,8	2,7	2,9
Selvstendige med en trygdeytelse	0,8	0,8	0,5	0,6	0,5
En trygdeytelse	13,0	12,0	16,8	19,7	19,4
Uten registrert trygd eller sysselsetting	15,6	13,9	12,0	13,2	16,5

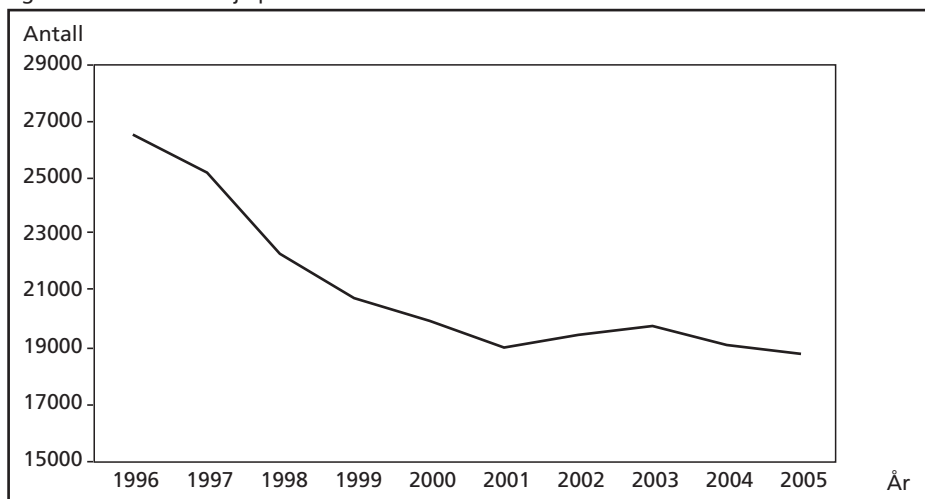
Tabell 5.7 Personer bosatt i Oslo i alderen 16–74 år, etter registrert inntektskilde og landbakgrunn. November 2005 (System for persondata, SSB).

	Representativt utvalg	Pakistan	Somalia	Sri Lanka
I alt	378 258	13 866	4 688	4 454
Kun lønnstaker	61,4	36,8	21,7	53,4
Lønnstaker med en trygdeytelse	4,9	4,2	4,6	5,2
Kun selvstendige	3,9	4,9	2,7	2,1
Selvstendige med en trygdeytelse	0,7	0,7	0,6	0,3
En trygdeytelse	15,7	17,8	33,1	18,2
Uten registrert trygd eller sysselsetting	13,5	35,7	37,3	20,9

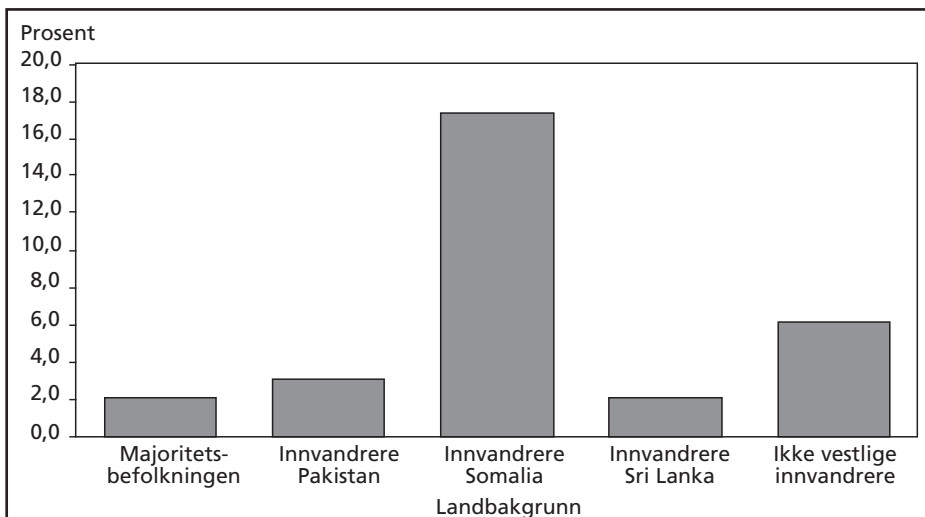
Nedgang i antall sosialhjelpsmottakere siste ti år

Sosialhjelp er en kommunal ytelse som til forskjell fra trygdeordningene er ment å være et bidrag til å komme gjennom økonomiske knipetak. Forhindres man fra arbeid, får man sykelønn, uføretrygd, arbeidsledighetstrygd eller overgangsstønad for enslige forsørgere. Skulle alle disse kildene feile, er altså sosialhjelpen sikkerhetsnettet som skal bidra til økonomisk trygghet. Selv om ytelsen har vært oppfattet som et sentralt virkemiddel i kampen mot fattigdom, er tallene over mottakere og per-

Figur 5.8 Antall sosialhjelpsmottakere i Oslo 1996–2005.



Figur 5.9 Andelen personer registrert som sosialhjelpsmottakere, etter landgruppe. November 2005.



soner som er berørt av sosialhjelp, ikke å betrakte som et fullgodt mål på fattigdom (Fløtten 1999). Dette er begrunnet i undersøkelser som både viser at det er fattige husholdninger som ikke mottar sosialhjelp, og at ikke alle som mottar sosialhjelp, nødvendigvis er definert som fattig i inntektsmessig forstand. I levekårs-sammenheng kan allikevel omfanget av en slik ytelse si noe om grad av egenforsørgelse og selvhjulpenhet.

I 2005 var det totalt 18 788 sosialhjelpsklienter i Oslo. Siden 1996 er dette en nedgang på 29 prosent. De siste fem årene har nivået ligget relativt stabilt.

Somaliere overrepresentert på sosialhjelp

Tallene over personer registrert på sosialhjelp i november 2005 etter landbakgrunn, bekrefter funnene i spørreundersøkelsen. Av innvandrere fra Somalia, som i større grad enn resten oppga at de hadde problemer med løpende og uforutsette utgifter, mottok over 17 prosent av personene sosialhjelp på dette tidspunktet. Andelen blant innvandrerne fra de to andre landgruppene som hadde behov for sosialhjelp, var på linje med majoritetsbefolkningen.

Store forskjeller i antall personer berørt av sosialhjelp bydelene imellom

Behovet for sosialhjelp angår flere enn bare de som er registrert med ytelsen. I realiteten er det hele familien som er reelle mottakere. For å fange opp dette elementet er det i tabell 5.8 angitt antall personer som er berørt av sosialhjelp (klienten pluss eventuell ektefelle/samboer og barn), etter bydel. Tallene viser at over én av ti bosatte i indre øst har vært berørt av denne ytelsen i løpet av 2005. Dette er tre ganger så mange som i ytre vest.

Tabell 5.8 Andelen personer berørt av sosialhjelp. 2005.

Bydel	Andel berørt sosialhjelp
I alt	6,4
Indre øst	10,9
Indre vest	4,4
Ytre vest	3,1
Gamle drabantbyer	7,1
Nye drabantbyer	7,3

En femdel av Oslos befolkning mellom 16 og 66 år er avhengig av offentlige overføringer

Det er betydelig overlapp mellom gruppene yrkesaktive og mottakere av ulike offentlige ytelser. Mange mottar også flere stønadsformer samtidig. For å beskrive hvor stor andel av befolkningen som i stor grad er avhengige av offentlige ytelser, har vi konstruert et mål på velferdsstatsavhengighet. Personer mellom 16 og 66 år som får mer enn halvparten av sin inntekt gjennom offentlige ytelser, er definert som velferdsstatsavhengige. Målet er konstruert ved hjelp av inntektsdata for 2004. Ved å sette aldersgrensen til 66 år holder vi folketrygdens alderspensjon utenfor, men kan fange opp personer med særaldersgrenser, AFP m.m.

For i underkant av en femdel av Oslos befolkning mellom 16 og 66 år utgjør overføringer en større andel av totalinntekten enn yrkes- og kapitalinntekten. I bydelene som utgjør de nye drabantbyene, hvor andelen velferdsstatsavhengige er størst, er én av fire velferdsstatsavhengige. Det går et klart øst-vest-skille i andel velferdsstatsavhengige, og bydelsforskjellene er størst mellom kvinner. Dette har

Tabell 5.9 Andelen personer berørt av sosialhjelp*, etter bydel 2005.

Bydel	Andel sosialhjelpsmottakere
I alt	6,4
01 Gamle Oslo	13,7
02 Grünerløkka	10,2
03 Sagene	8,8
04 St. Hanshaugen	5,4
05 Frogner	3,8
06 Ullern	2,0
07 Vestre Aker	2,3
08 Nordre Aker	4,0
09 Bjerke	7,9
10 Grorud	9,2
11 Stovner	7,2
12 Alna	5,2
13 Østensjø	5,4
14 Nordstrand	3,8
15 Søndre Nordstrand	10,2

* Antall klienter som danner grunnlaget for denne tabellen, ligger noe høyere enn i figur 5.8, som gir en tidsrekke for antall sosialhjelpsmottakere i Oslo. Grunnen til at bydelstallene over ligger noe høyere, er at en og samme klient kan være registrert på flere bydeler. Det er ikke korrigert for dette her.

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Utviklings- og kompetanseetaten

sammenheng med ulik alderssammensetning i bydelene, og at helserelaterte velferdsstatsytelser er særlig utbredt blant godt voksne kvinner.

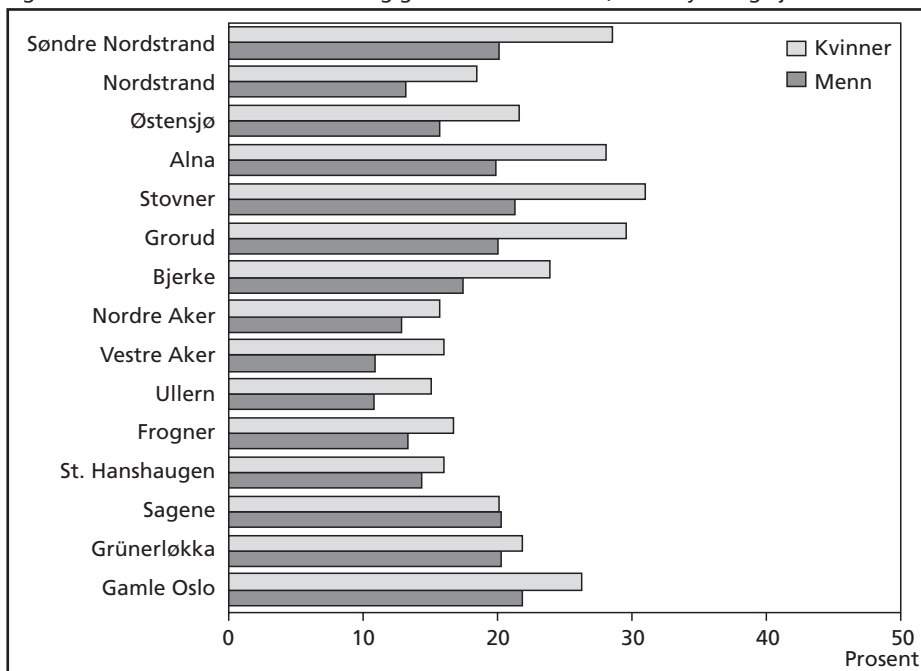
Velferdsstatsavhengigheten er klart høyere blant minoritetsgruppene. Somalierne skiller seg klart ut med en velferdsstatsavhengighet på 57 prosent.

Avhengigheten av offentlige stønader medfører i sin tur, ikke overraskende, et vesentlig lavere inntektsnivå og en annen fordeling av inntekt enn man finner i befolkningen for øvrig.

Tabell 5.10 Velferdsstatsavhengige i alderen 16–66 år, etter bydelsgruppe. 2004.

Bydel	Andelen velferdsavhengige
I alt	19,2
Ytre vest	14,3
Indre vest	15,1
Indre øst	21,8
Gamle drabantbyer	20,9
Nye drabantbyer	24,7
Marka, øyene, uoppgitt	23,0

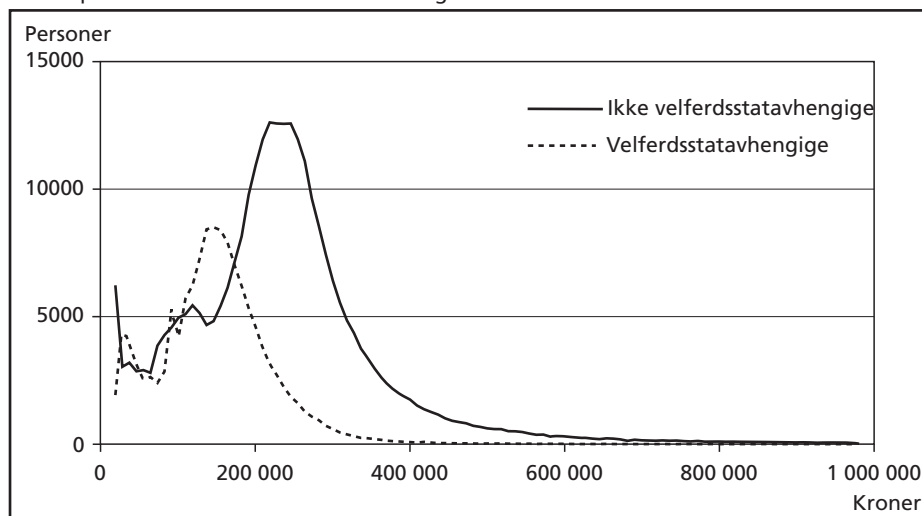
Figur 5.10 Prosent velferdsstatsavhengige i alderen 16–66 år, etter bydel og kjønn. 2004.



Tabell 5.11 Velferdsstatsavhengige i alderen 16–66 år, etter landgruppe. 2004.

Bydel	Representativt utvalg	Innvandrere Pakistan	Innvandrere Somalia	Innvandrere Sri Lanka
I alt	17,8	37,5	57,2	29,3
Ytre vest	13,9	34,7	58,6	26,5
Indre vest	14,8	33,1	54,8	21,4
Indre øst	20,1	41,3	58,0	30,6
Gamle drabantbyer	19,5	36,2	56,8	28,4
Nye drabantbyer	22,4	36,9	56,0	30,4
Marka, øyene, uoppgitt	22,5	26,7	53,5	0,0

Figur 5.11 Forskjell i inntektsdistribusjonen til de velferdsstatsavhengige, og de som har mindre enn 50 prosent av sin inntekt fra overføringer.



5.3 Inntektsvekst og inntektsforskjeller

En rekke studier har slått fast at inntektsforskjellene er størst i storbyer, samt at Oslo er det stedet i landet med størst variasjon og også den kommunen i Norge hvor fattigdomsproblemet er størst (se for eksempel Mogstad 2005 og Wessel 2006). I dette avsnittet ser vi nærmere på inntektsfordelingen ved å benytte det samme datamaterialet som ligger til grunn for SSBs inntekts- og formuesstatistikk. Denne omfatter summen av alle yrkesinntekter (lønns- og næringsinntekter), kapitalinntekter (renteinntekter og avkastning på diverse verdipapirer) og diverse overføringer (pensjoner, barnetrygd, bostøtte, stipend og sosialhjelp m.m.). I tillegg

benyttes inntekt etter skatt som består av summen av de tre nevnte størrelsene minus fratrekk i form av utlignet skatt og negative overføringer (pensjonspremier i arbeidsforhold og betalt barnebidrag). For en detaljert gjennomgang av alle inntektskomponenter som inngår i inntektsbegrepet, viser vi til NOS Inntekts- og formuesstatistikk, 2002 (Statistisk sentralbyrå 2004b).

Gjennomsnittsinntekten høyest i ytre vest, lavest i de nye drabantbyene

Beregningene presentert innledningsvis er gjort på person. Det er noen ulemper ved å benytte person som enhet. Ved bruk av enkeltpersoners inntekt fanger en for eksempel ikke opp at de faste fellesutgifter knyttet til en husholdning blir mindre når det er flere personer som deler dem.

Forskjellen i gjennomsnittlig yrkesinntekt mellom ytre vest og de nye drabantbyene er 54 prosent. Det vil si at i snitt tjener en person bosatt i en av bydelene i ytre vest en halv gang mer enn en person bosatt i de nye drabantbyene. Sammen-

Tabell 5.12 Gjennomsnittlig inntekt, etter inntektstype og bydelsgruppe. 2004.

Bydel	Gjennom- snittlig yrkesinntekt	Gjennom- snittlig kapitalinntekt	Gjennom- snittlige overføringer	Gjennom- snittlig inntekt etter skatt
I alt	243 503	59 864	44 645	259 301
Ytre vest	305 836	147 023	43 558	371 334
Indre vest	264 611	96 511	36 990	298 155
Indre øst	213 353	8 289	40 610	194 535
Gamle drabantbyer	214 601	10 469	51 964	204 453
Nye drabantbyer	198 371	7 501	50 868	190 746
Marka, øyene, uoppgitt	205 516	43 496	40 144	211 906

Tabell 5.13 Median inntekt, etter inntektstype og bydelsgruppe. 2004.

Bydel	Median yrkesinntekt	Median kapitalinntekt	Mediane overføringer	Median inntekt etter skatt
I alt	221 912	159	0	204 188
Ytre vest	261 173	480	0	228 009
Indre vest	225 003	226	0	203 104
Indre øst	208 730	94	0	192 979
Gamle drabantbyer	220 100	127	5 076	203 422
Nye drabantbyer	181 873	83	5 820	193 664
Marka, øyene, uoppgitt	150 000	47	0	164 907

likner vi gjennomsnittlig inntekt etter skatt i de to bydelene, er denne nesten dobbelt så høy i ytre vest. Årsaken til denne økningen i forskjeller sammenliknet med yrkesinntekt, ligger i kapitalinntektene. Ser vi bare på Ullern og Vestre Aker, er gjennomsnittlig kapitalinntekt i disse to bydelene henholdsvis 265 408 og 271 822.

Tabell 5.14 Gjennomsnittlig inntekt, etter inntektstype og landbakgrunn. 2004.

Bydel	Gjennom- snittlig yrkesinntekt	Gjennom- snittlig kapitalinntekt	Gjennom- snittlig overføringer	Gjennomsnittlig inntekt etter skatt
I alt	243 503	59 864	44 645	259 301
Innvandrere Pakistan	108 133	3 490	45 048	124 026
Innvandrere Somalia	61 033	193	82 406	123 938
Innvandrere Sri Lanka	163 080	1 531	47 436	165 584
Majoritetsbefolkningen	251 675	63 357	44 140	267 041

Tabell 5.15 Median- og gjennomsnittsinntekt, etter skatt og etter bydelsgruppe. 2004.

Bydel	Gjennomsnittlig inntekt etter skatt	Median inntekt etter skatt
I alt	259 301	204 188
01 Gamle Oslo	189 916	190 261
02 Grünerløkka	190 582	188 989
03 Sagene	204 950	201 438
04 St. Hanshaugen	217 981	198 438
05 Frogner	348 690	206 179
06 Ullern	499 388	242 026
07 Vestre Aker	504 786	234 857
08 Nordre Aker	259 277	224 129
09 Bjerke	200 878	200 446
10 Grorud	189 247	193 417
11 Stovner	192 137	191 277
12 Alna	190 386	195 727
13 Østensjø	215 520	211 732
14 Nordstrand	270 418	219 832
15 Søndre Nordstrand	190 049	192 651
16 Sentrum	164 846	143 301
17 Marka	299 612	219 224
99 UFB/ukjent	110 831	105 045

Den store forskjellen mellom median og gjennomsnittlig (jf. tabell 5.12 og 5.13) er en klar indikasjon på at noen få personer er med på å trekke gjennomsnittet opp.

Pakistaneres og somalieres inntekt etter skatt er halvparten av gjennomsnittet for befolkningen

De tre landgruppene har gjennomsnittsinntekter som ligger langt under gjennomsnittsinntekten i majoritetsbefolkningen. Pakistaneres og somalieres inntekt etter utliknet skatt og negative overføringer², er halvparten av gjennomsnittet for hele befolkningen. Dette har sammenheng med lavere yrkesdeltakelse, men også med at inntekten hos de yrkesaktive i minoritetsgruppene er klart lavere. For personer fra Somalia, hvor yrkesfrekvensen per november 2005 var 30 prosent, er gjennomsnittlig yrkesinntekt lik 61 000. For de to andre innvandrergroppene er den beregnet til henholdsvis 108 000 for pakistanere og 163 000 for innvandrere fra Sri Lanka.

5.4 Inntekt i barnefamilier

Andelen forsørgere uten arbeid størst i indre øst

I alt bor det 104 160 barn i Oslo. Disse er fordelt med henholdsvis 33 prosent i ytre vest-bydelene, 8 prosent i indre vest-bydelene, 14,5 prosent i indre øst, 19 prosent i de gamle drabantbyene og 25,5 prosent i de nye drabantbyene. 60 prosent av Oslos barn og unge bor med andre ord på østkanten.

Av Oslos barn og ungdom lever i underkant av 21 500 av dem med én forsørger, mens 82 660 lever med to.

Mange av disse bor i husholdninger hvor forsørgeren ikke er i jobb. I indre øst er 45 prosent av de enslige forsørgerne uten et registrert arbeidsforhold i november 2005. Også for husholdninger bestående av samboere eller gifte par med barn, er andelen forsørgere uten jobb høyest i indre øst, med 15,6 prosent. Dette er for eksempel dobbelt så høyt som i de gamle drabantbyene. Yrkesfrekvensen for enslige forsørgere i ytre vest og de gamle drabantbyene ligger høyere enn yrkesfrekvensen blant hele befolkningen i disse bydelsgruppene.

² Negative overføringer vil her være pliktig forsørgerbidrag administrert av det offentlige og premie til pensjonsordninger i arbeidsforhold.

Tabell 5.16 Andelen sysselsatte, etter utvalgte husholdninger og bydelsgruppe.

	Ytre vest	Indre vest	Indre øst	Gamle drabantbyer	Nye drabantbyer
Antall husholdninger med barn under 18	19 974	5 444	9 591	11 885	14 380
Enslige forsørgere med barn under 18:	3 973	1 645	3 142	3 026	3 106
Andelen sysselsatte	76,2	65,5	55,1	70,5	63,1
Andelen uten sysselsetting	23,8	34,5	44,9	29,5	36,9
Samboere/gifte par med barn under 18:	16 001	3 799	6 449	8 859	11 274
Andelen med én sysselsatt forsørger	20,9	28,3	28,9	27,3	32,6
Andelen med to sysselsatte forsørgere	75,3	64,1	55,5	65,1	56,6
Andelen uten sysselsetting	3,7	7,6	15,6	7,6	10,9

En barnefamilie med to forsørgere i ytre vest har i gjennomsnitt to og en halv gang så stor inntekt som en tilsvarende barnefamilie i de østlige bydelene

Hvor stor inntekt en familie har å disponere, er naturlig nok avhengig av størrelsen på familien. For å kunne sammenlikne den økonomiske levestandarden til ulike husholdninger med barn, beregnes husholdningsinntektene om til inntekt per forbruksenhet. Man tar da hensyn til at større husholdninger trenger større inntekter enn små husholdninger, men også det faktum at det oppnås visse stordriftsfordeler

Tabell 5.18 Ulike familieinntektsstørrelser for samboere/gifte par med barn under 17 år, etter bydelsgruppe. 2004.

Bydel	Gjennomsnittlig husholdningsinntekt	Median husholdningsinntekt	Gjennomsnittlig inntekt per forbruksenhet OECD-beregning
I alt	747 996	497 221	274 238
Ytre vest	1 184 506	619 769	421 499
Indre vest	925 528	525 756	358 839
Indre øst	421 985	415 746	169 619
Gamle drabantbyer	490 982	462 985	184 455
Nye drabantbyer	455 166	437 257	166 600
Marka, øyene, uoppgitt	821 198	531 136	294 110

når flere bor sammen ved at en del faste felles utgifter kan deles. I dette avsnittet er OECD-skalaen³ benyttet som såkalt ekvivalensskala i beregningene.

En barnefamilie med to forsørgere har en gjennomsnittlig inntekt per forbruksenhet på 274 000 kroner. Høyest inntekt finner vi i ytre vest. Her har en barnefamilie i gjennomsnitt to og en halv gang så stor inntekt som en i de østlige bydelene.

En familie med eneforsørgere har i gjennomsnitt 123 000 kroner lavere inntekt per forbruksenhet enn en familie med to forsørgere

Økonomien til enslige forsørgere har vært gjenstand for en rekke studier, som har vist at de er overrepresenterte blant husholdningene med lav inntekt (se Rikstrygdeverket 2006). Inntektsberegningene i dette avsnittet bekrefter at det er klare forskjeller når det gjelder den økonomiske levestandarden til denne gruppen, sammenliknet med de andre barnefamiliene. I gjennomsnitt har en husholdning med eneforsørger 123 000 kroner lavere inntekt per forbruksenhet. Selv om vi finner høyest gjennomsnittlig inntekt i ytre vest, er det også her hvor avstanden i inntektsnivået mellom eneforsørgere og husholdninger med to forsørgere er størst.

Tabell 5.19 Ulike familieinntektsstørrelser for enslige med barn under 17 år, etter bydelsgruppe. 2004.

Bydel	Gjennomsnittlig husholdningsinntekt	Median husholdningsinntekt	Gjennomsnittlig inntekt per forbruksenhet OECD-beregning
I alt	286 670	259 661	150 985
Ytre vest	368 230	282 812	215 935
Indre vest	277 424	249 649	169 191
Indre øst	236 444	238 209	141 881
Gamle drabantbyer	262 174	261 607	154 354
Nye drabantbyer	236 444	260 258	146 721
Marka, øyene, uoppgitt	379 463	220 459	208 530

³ Ifølge OECD-skalaen vil første voksne husholdningsmedlem få vekten 1, neste voksne 0,7, mens barn blir vektet til 0,5.

I overkant av 12 000 barn lever i familier med husholdningsinntekt under fattigdomsgrensen

Et gjennomgående tema i forskningen rundt fattigdom har vært diskusjonen om hva slags mål som skal ligge til grunn for å klassifisere personer eller husholdninger som fattige. De fleste har en intuitiv forståelse av hva fattigdom er. Problemet oppstår når denne forståelsen skal operasjonaliseres slik at vi kan måle eller registrere fattigdom (Fløtten 1999). I dette kapitlet har vi valgt å bruke relativ inntekt som indikator. Ved å ta utgangspunkt i samlet familieinntekt etter skatt som beregningsgrunnlag, og videre kalkulere husholdsvekter på grunnlag av OECDs ekvivalensskala, settes fattigdomsgrensen til halvparten av medianinntekten for barnefamilier. Årsaken til at vi begrenser analysen kun til å omfatte barnefamilier, har som før nevnt sin bakgrunn i det datamaterialet vi har tilgjengelig. Det er kun husholdningsenhetene med barn vi med stor grad av sikkerhet klarer å identifisere.

Ved hjelp av den definerte fattigdomsgrensen finner vi at ni prosent av husholdningene i Oslo med barn er fattige. Dette omfatter 22 204 personer hvorav 12 378 er barn.

Nesten tre firedeler av husholdningene som defineres som fattige, består av personer med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land. Sagt på en annen måte bodde én av fire ikke-vestlige innvandrere i husholdninger med inntekt under fattigdomsgrensen. I bydelene som utgjør indre øst, er denne andelen én av tre. Den høye andelen lavinntektsfamilier i minoritetsgruppene er et resultat av lav yrkesdeltakelse, færre toinntektsfamilier, lave lønninger og store familier.

Tabell 5.20 Husholdninger med barn med familieinntekt under fattigdomsgrensen, etter bydelsgrupper.

Bydel	Husholdninger i alt	Personer i alt	Ikke-vestlige innvandrere i alt	Barn under 17 år i alt	Barn under 17 år ikke-vestlige innvandrere
Personer i alt	61 274	217 072	69 974	103 455	35 578
Andel under fattigdomsgrense	9,0	10,2	24,3	12,0	27,0
Ytre vest	4,8	4,8	19,3	5,5	21,8
Indre vest	9,6	9,9	24,2	11,7	26,4
Indre øst	14,7	17,7	33,7	20,8	36,5
Gamle drabantbyer	8,4	9,8	21,8	11,7	24,4
Nye drabantbyer	11,4	13,6	22,5	15,9	25,1

De vestlige bydelene preget av store inntektsforskjeller blant barnefamiliene

I tabell 5.18 ble det presentert tall for den gjennomsnittlige husholdningsinntekten i barnefamilier med to forsørgere. Ser vi på de gamle og nye drabantbyene samt indre øst, varierer denne mellom 422 000 til 491 000 kroner. I ytre vest er den samme inntekten i underkant av 1,2 millioner. I tillegg til forskjellene mellom de vestlige og østlige bydelene indikerer differansene mellom de beregnede gjennomsnittsinntektene og medianinntektene at det er store forskjeller også innenfor de vestlige bydelsgruppene.

Tabell 5.21 Husholdninger med barn som har familieinntekt under fattigdomsgrensen, etter bydel.

Bydel	Husholdninger i alt	Personer i alt	Ikke-vestlige innvandrere i alt	Barn under 18 år i alt	Barn under 18 år ikke-vestlige innvandrere
Personer i alt	61 274	217 072	69 974	103 455	35 578
Andel under fattigdomsgrense	9,0	10,2	24,3	12,0	27,0
01 Gamle Oslo	17,0	21,1	34,4	24,6	37,4
02 Grünerløkka	14,5	17,0	34,0	19,5	36,2
03 Sagene	11,6	13,5	31,6	16,3	34,9
04 St. Hanshaugen	9,7	9,9	25,2	11,4	26,9
05 Frogner	9,6	9,9	23,3	11,8	25,9
06 Ullern	4,9	4,8	16,4	5,3	17,9
07 Vestre Aker	4,9	4,9	18,5	5,7	21,0
08 Nordre Aker	4,4	4,2	19,4	4,9	21,9
09 Bjerke	10,5	11,9	22,9	13,9	25,5
10 Grorud	9,9	12,0	19,7	14,1	22,1
11 Stovner	11,1	13,3	22,5	15,3	25,0
12 Alna	11,1	13,4	21,3	15,8	24,0
13 Østensjø	6,2	7,3	23,2	8,9	26,4
14 Nordstrand	5,1	5,2	21,2	6,0	24,1
15 Søndre Nordstrand	11,9	14,1	23,8	16,6	26,5

Beskatningen virker kun utjevner på inntektsforskjellene for dem som bor i de østlige bydelene

En rettferdig fordeling av inntekt og gode levekår for alle har vært en allment vedtatt målsetting for myndighetene uavhengig av hvilket parti som til enhver tid har regjeringsmakt. Dette har vært begrunnet i at fordelingen av goder både påvirker den enkeltes velferd direkte, men også indirekte gjennom virkningen på samfunnet som helhet. En relativt jevn fordeling styrker det sosiale samholdet og reduserer den sosiale spenningen. Som vi har vist ovenfor, er det geografiske inntektsforskjeller i

Tabell 5.22 Beregnede Gini-koeffisienter, etter bydelsgruppe. 2004.

Bydelsgruppe	Ekvivalert husholdnings- totalinntekt før skatt	Ekvivalert husholdnings- inntekt etter skatt
I alt	0,47	0,46
Indre øst	0,31	0,26
Indre vest	0,53	0,54
Ytre vest	0,54	0,56
Gamle drabantbyer	0,28	0,24
Nye drabantbyer	0,28	0,24

Tabell 5.23 Beregnede Gini-koeffisienter, etter bydelsgruppe. 2004.

Bydelsgruppe	Ekvivalert husholdnings- totalinntekt før skatt	Ekvivalert husholdnings- inntekt etter skatt
I alt	0,47	0,46
01 Gamle Oslo	0,32	0,26
02 Grünerløkka	0,31	0,26
03 Sagene	0,29	0,25
04 St. Hanshaugen	0,34	0,30
05 Frogner	0,60	0,61
06 Ullern	0,68	0,72
07 Vestre Aker	0,60	0,64
08 Nordre Aker	0,34	0,32
09 Bjerke	0,29	0,25
10 Grorud	0,26	0,21
11 Stovner	0,29	0,25
12 Alna	0,27	0,23
13 Østensjø	0,27	0,24
14 Nordstrand	0,35	0,32
15 Søndre Nordstrand	0,28	0,24

Oslo, og da særlig mellom øst og vest. Det har imidlertid vært fokusert lite på inntektsforskjellene internt i bydelene i tidligere levekårsundersøkelser.

For nærmere å analysere dette har vi beregnet såkalte Gini-koeffisienter for de fem bydelsgruppene. Dette er et statistisk mål på ulikhet. Selve koeffisienten varierer fra 0 til 1. Dersom Gini er lik 0, er all inntekt helt likt fordelt, mens en Gini-koeffisient lik 1 betyr at én person mottar all inntekt og de andre mottar ingenting. Desto større denne koeffisienten er, jo større er altså ulikheten i fordelingen.

Som forrige avsnitt viste, var ikke overraskende husholdningsinntekten høyest i Oslo vest. Når vi beregner Gini-koeffisienter for hver av bydelsgruppene, ser vi at ulikheten i husholdningsinntekt internt i de fem områdene også varierer. Inntektsforskjellen i de østlige bydelene er markant mindre enn i de vestlige. En viktig forklaring til dette er den ujevne fordelingen av kapitalinntekter, og da særlig aksjeutbytte. Aksjeutbytte tilfaller i hovedsak husholdningene i toppen av inntektsfordelingen (SSB 2005), og disse husholdningene er lokalisert i Oslo vest.

Fordelingen av kapitalinntekter påvirker også i hvor stor grad skattesystemet virker utjevnende på inntektsulikhetene. Gini-koeffisientene beregnet på husholdningsinntekten før skatt er høyere i de østlige bydelene enn tilsvarende koeffisienter beregnet etter skatt. Forskjellene i nettolønningene er altså mindre enn forskjellene i bruttolønningene. I indre og ytre vest viser beregningene at beskatningen ikke har en slik utjevnende effekt.

5.5 Økonomiske problemer

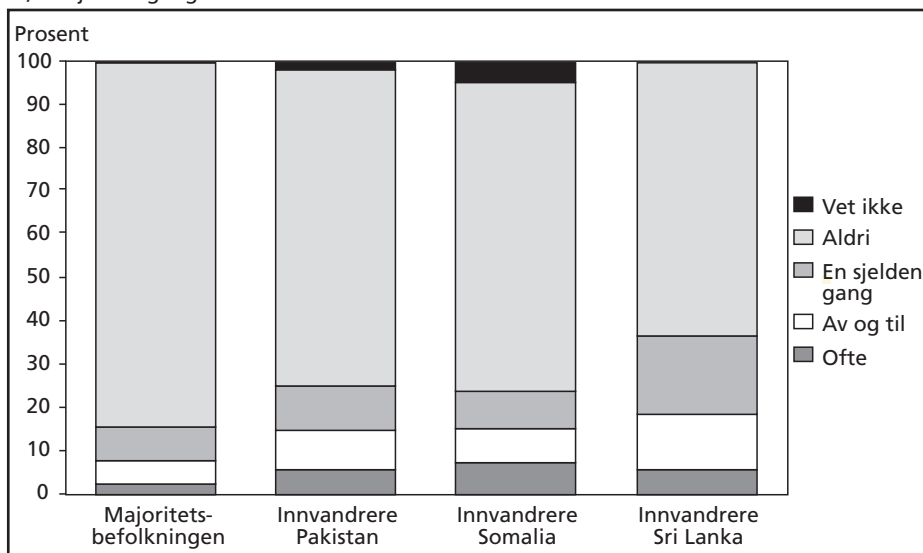
Innvandrergruppene opplever større grad av vansker med de løpende utgiftene

I spørreundersøkelsen kartlegges det om husholdningene har hatt problemer med å klare de løpende utgiftene. Andelen av utvalget fra majoritetsbefolkningen som oppgir at dette hender ofte eller av og til, er på godt under ti prosent. Betalingsproblemene er noe mer utbredt i husholdninger tilhørende de tre innvandrergruppene som er omfattet av spørreundersøkelsen vår, men andelen som ofte opplever slike problemer, er også her under 20 prosent. Dette er en klar nedgang siden forrige levekårsundersøkelse fra Fafo, hvor over en firedel av husholdningene hadde problemer med å klare de løpende utgiftene.

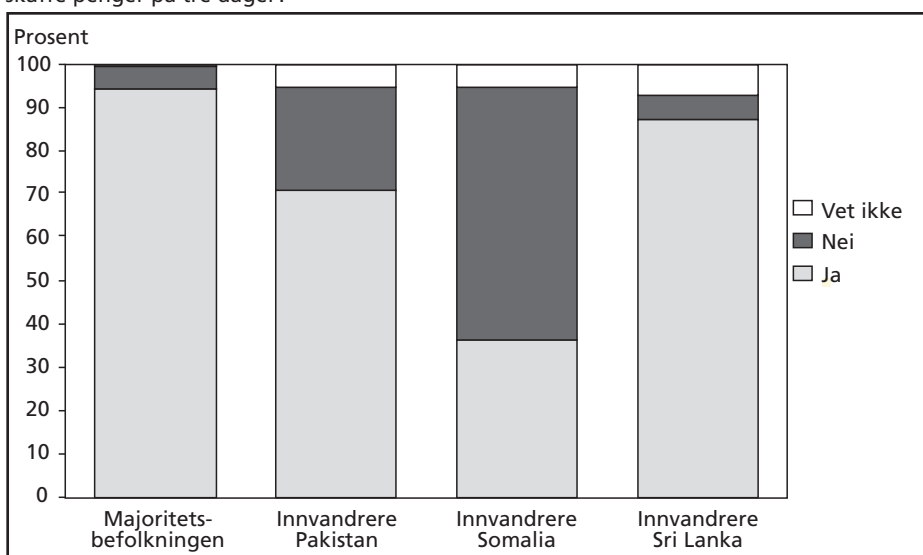
Som ved forrige undersøkelse ble utvalget også spurt om de ville klare å skaffe penger til en uforutsett utgift på 5000 kroner. Blant majoritetsbefolkningen er dette et beløp som bare fem prosent ikke vil kunne skaffe til veie. Til forskjell oppgir i underkant av to tredeler av somalierne at de ikke vil klare dette, mens tilsvarende andel for dem med pakistansk bakgrunn i utvalget er en firedel.

5000 kroner er ikke et spesielt høyt beløp. Det at såpass få oppgir at de har problemer med de løpende utgiftene, samtidig som bare en tredel av somalierne vil kunne klare en uforutsett utgift på 5000 kroner, illustrerer at de har svært små øko-

Figur 5.12 Spørsmål: Har det i løpet av det siste året hendt at husholdningen har hatt vansker med å klare de løpende utgifter til mat, transport, bolig og liknende? Hendte det ofte, av og til, en sjelden gang eller aldri?



Figur 5.13 Spørsmål: La oss si at du fikk en uforutsett utgift på 5000 kroner. Ville du klare å skaffe penger på tre dager?



nomiske marginer. Kanskje er det også et resultat av velferdsstatsavhengigheten i denne gruppen: Sosialkontoret bidrar med støtte slik at de klarer å dekke løpende utgifter, men det blir uoverkommelig å reise 5000 kroner på egenhånd.

Oppsummering

Det har vært en markant økning i yrkesaktiviteten i Oslo de siste ti år. Per november 2005 var i underkant av 70 prosent av byens innbyggere mellom 16–74 år i arbeid. Næringsmønsteret, det vil si hvilke bransjer de sysselsatte jobber i, er i overveiende grad konsentrert rundt tjenesteyting. I underkant av 90 prosent har arbeid innenfor de såkalte tertiærnæringene, hvor varehandel, forretningsmessig tjenesteyting, samt helse- og sosialtjenester utgjør de tre største. Varehandel, hotell og restaurant er byens største enkelt næringer. Sammen med bygg og anlegg er det næringer i sterk vekst.

Oslo har som resten av landet, opplevd en sterk inntektsvekst. I tillegg har også inntektsforskjellene økt. I gjennomsnitt tjener en person bosatt i en av bydelene i ytre vest, en halv gang mer enn en person bosatt i de nye drabantbyene. Den dominerende årsaken til de observerte forskjellene skyldes ikke lave inntekter på østkanten, men kan spores til en sterk vekst i kapitalinntekter som både er ujevnt fordelt i befolkningen og gir enkelte ekstremt høye inntekter. Ser vi på bydelene Ullern og Vestre Aker, har personene bosatt her en gjennomsnittlig kapitalinntekt på nesten 270 000, mens den i de østlige bydelene ligger i underkant av 10 000. En fordelingsmessig konsekvens av de høye kapitalinntektene er at beskatningen ikke virker utjevnende på inntektsforskjellene innad i de vestlige bydelene.

I gjennomsnitt har en familie med eneforsørger 114 000 kroner lavere inntekt per forbruksenhet enn en familie med to forsørgere. Sammenlikner vi barnefamilienes økonomiske situasjon på tvers av bydelene, finner vi at en barnefamilie med to forsørgere i ytre vest har i gjennomsnitt to og en halv gang så stor inntekt som en tilsvarende barnefamilie i de østlige bydelene. Selv om det er klare øst-vest-forskjeller når det gjelder barnefamilienes økonomiske situasjon, finner vi også store inntektsforskjeller innad i de vestlige bydelene.

De tre innvandrergruppene som er inkludert i undersøkelsen, har en gjennomsnittsinntekt etter skatt som er halvparten av resten av befolkningen.

En stor del av Oslos innbyggere er avhengig av ulike grupper av overføringer fra stat og kommune. I denne analysen betegner vi personer hvor trygdeytelsene utgjør mer enn 50 prosent av inntektsgrunnlaget som velferdsstatsavhengige. For omkring en femdel av Oslos befolkning mellom 16 og 66 år utgjør overføringer en større andel av totalinntekten enn yrkes- og kapitalinntekten. I bydelene som

utgjør de nye drabantbyene, hvor andelen velferdsstatsavhengige er størst, er én av fire velferdsstatsavhengige.

Forskjeller i utdanningsnivået er en viktig faktor bak overgangen fra arbeid til trygdeytelser i de enkelte bydelene. Dette har sammenheng med hva slags type arbeidsoppgaver de ulike utdanningene gir. Noen yrker gir mindre fysiske slitasjeskader i tillegg til at mulighetene for å kombinere arbeid med uførhet varierer. Per i dag er andelen på uførepensjon og andre trygdeytelser høyere i de østlige bydelene. Som følge av utdannings- og sysselsettingsmønsteret er dette et bilde som vil kunne forsterkes i fremtiden.

Færre har problemer med de løpende utgiftene i dag enn hva som var tilfellet for ti år siden. I underkant av ti prosent av majoritetsbefolkningen oppgir at dette hender ofte eller av og til. Selv om husholdninger fra de tre innvandrergroppene har noe større grad av problemer, er andelen som ikke klarer sine løpende utgifter, under én av fem. Dette er en klar nedgang siden forrige levekårsundersøkelse fra Fafo, hvor totalt over en firedel av husholdningene oppga problemer med å klare de løpende utgiftene. Antallet sosialhjelpsmottakere har gått ned med 30 prosent de siste ti årene. Samtidig har andelen mottakere med innvandrerbakgrunn økt. Én av fire ikke-vestlige innvandrere kan defineres som fattige etter OECDs fattigdomsmål. 12 000 barn i Oslo defineres også som fattige etter dette målet, tre firedeler av dem har bakgrunn fra ikke-vestlige land. Det understreker faren for en kopling mellom etnisitet og klasse som kan komme til å strekke seg gjennom hele det århundret vi nå er begynt på.

Kapittel 6 Den sosiale byen

Svakt utviklede og oppløste sosiale nettverk tas ofte nærmest for gitt som et «naturlig» storbyfenomen. I Fafos levekårskartlegging fra 1994 ble denne myten utfordret. Den gang viste data at Oslo tvert imot var en sosial by: Det store flertall i befolkningen hadde fortrolige venner og aktiv fritid. Enkelte grupper var likevel mer tilbøyelige til å bli sosialt isolert enn andre, i første rekke eldre menn og personer med lav inntekt. I dette kapitlet skal vi se at hovedbildet av Oslo som en sosial by der befolkningen i hovedsak er fornøyd med sitt nærmiljø, bekreftes i dataene fra 2006.

To av tre nordmenn bor sammen med ektefelle/samboer og/eller egne barn. Vel en femdel av den norske befolkningen bor alene. Et stort flertall av befolkningen har jevnlig kontakt med egen familie, også innvandrerne har det. Så å si hele befolkningen har gode venner i byen, men blant eldre og innvandrere er det flere som mangler en god venn. Det er også noen flere som mangler en fortrolig venn, og særlig blant mannlige norske pensjonister og innvandrerkvinner. Flertallet av befolkningen innenfor alle landgrupper har jevnlig kontakt med folk fra andre verdensdeler, og språkferdigheter blant innvandrere ser ikke ut til å være til et hinder for sosial kontakt.

Folk lever et aktivt liv i fritiden, men innvandrerbefolkningen – og særlig kvinnene – er mindre aktive i byens uteliv. Omfanget av ensomhet og sosial isolasjon er lite, men blant eldre norske kvinner, innvandrerkvinner og velferdsstatsavhengige uten nære venner er det mer ensomhet å spore. Et klart flertall av befolkningen opplever at de har gode nærmiljøer.

Selv om byens innbyggere er svært aktive, slår dette ikke ut i politisk mobilisering. Bare én prosent er aktive i de politiske partiene, og så mange som én av tre uttrykker en betydelig distanse til det politiske styringssystemet. De stoler verken på Oslo-politikerne eller har forsøkt å gjøre sitt syn på kommunale saker kjent. Ser vi her konturene av en situasjon der politikken skaper bedre levekår og samtidig økende likegyldighet?

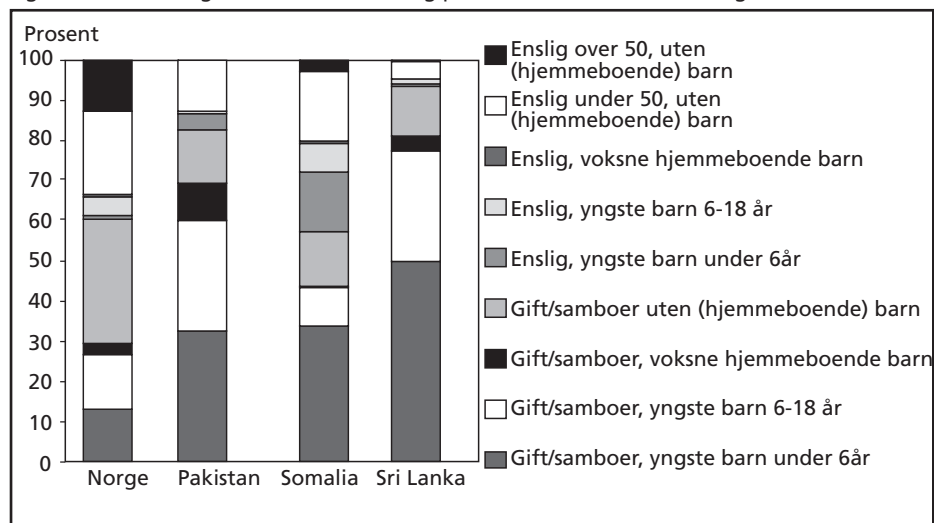
6.1 Familie

Den nærmeste familien er selvsagt en viktig del av det sosiale nettverket. I det representative utvalget svarer seks av ti at de er gift eller har samboer. Fire av ti var registrert gift per 30. november 2005. To av ti er altså samboere, eller har inngått ekteskap etter november 2005. I innvandrertutvalgene svarer 83 prosent av pakistane, 57 prosent av somalierne og 94 prosent av tamilene at de er gift eller har samboer.

Nokså nøyaktig to av tre nordmenn bor sammen med enten ektefelle/samboer eller egne barn, eller begge deler. Det betyr ikke at én av tre bor alene, det gjelder bare 22 prosent av befolkningen.¹ Drøye ti prosent av befolkningen deler dermed husvære med andre enn ektefelle og barn (leieboere ikke medregnet).

Andelen voksne som lever i småbarnsfamilier, er nokså liten i den norske befolkningen. Andelen av den norske Oslo-befolkningen totalt sett som lever i denne type familie, er selvsagt større, siden barn nødvendigvis lever i barnefamilier. Voksne i innvandrergруппene tilhører mye oftere denne type familier. Dette gjenspeiler delvis ulike kulturelle praksiser for ekteskapsinngåelse og reproduksjon, men henger også sammen med at innvandrergруппene har en mye lavere gjennomsnittsalder enn den

Figur 6.1 Befolkningen 20–80 år. Fordeling på familiefase, etter landbakgrunn.



¹ Vi finner klart færre aleneboende enn det Statistisk sentralbyrå (2006) gjør. Dette skyldes delvis en skjevhet i vårt utvalg, bestående i at vi (etter vektning) har rundt tre prosentpoeng for mange gifte, og tilsvarende færre ugifte, i utvalget. Den andre forklaringen er at registerdata (som SSBs tall er basert på) kun identifiserer samboere med felles barn som samboere, andre samboere vil telles som enslige. Dermed vil man finne for mange enslige.

Tabell 6.1 Hvor ofte treffer du familiemedlemmer som du ikke bor sammen med? Prosent

		Landbakgrunn				Total
		Norge	Pakistan	Somalia	Sri Lanka	
Hvor ofte treffer du familie-medlemmer som du ikke bor sammen med?	Omtrent daglig	6,2	7,5	9,6	8,3	6,8
	Omtrent hver uke	44,6	52,8	30,6	30,7	43,0
	Omtrent hver måned	33,2	18,4	27,8	17,9	30,3
	Noen ganger i året	14,5	10,8	9,6	21,6	14,4
	Sjeldnere enn hvert år	1,1	3,8	15,3	16,5	3,7
	Vet ikke	0,3	6,6	7,2	5,0	1,8
Totalt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

norske befolkningen. Svært mange tilhører de aldersgruppene da det er vanlig å ha små barn. Ulikhetene i alderssammensetning viser seg også i at det er svært få enslige over 50 år i innvandrerguppene.

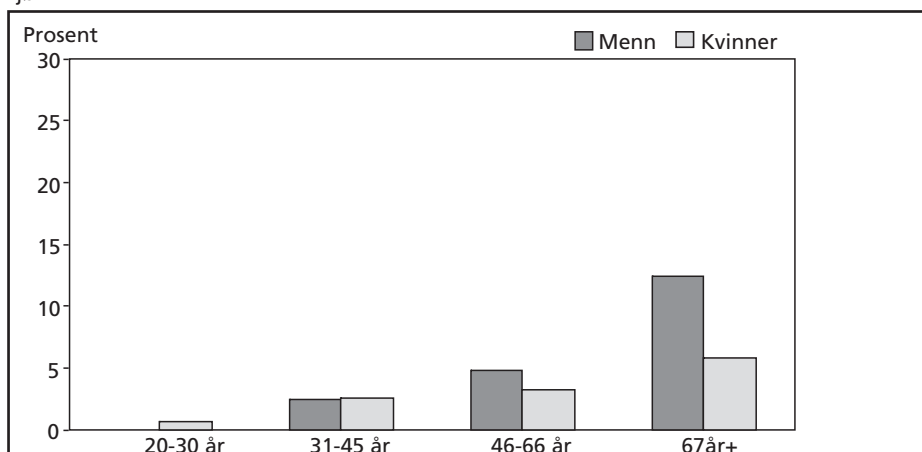
Et stort flertall i befolkningen har månedlig kontakt med familie de ikke bor sammen med. Dette gjelder også i innvandrerguppene, og gjenspeiler at mange i disse gruppene er nokså godt sosialt etablert i Norge, og har familiemedlemmer i nærheten. Samtidig er det særlig i innvandrerguppene vi finner personer som treffer sin familie sjeldnere enn en gang i året. Vanskelig økonomi og/eller urolig situasjon i hjemlandet kan gjøre det problematisk å holde kontakt med familie der.

Det er klar sammenheng mellom familiefase og kontakt med øvrig familie. Blant par, med og uten barn, samt enslige med småbarn er det bare én av ti som har sjeldnere kontakt med familie de ikke bor sammen med, enn én gang i måneden. Blant enslige med eldre barn, eller uten barn, er det to av ti som har sjeldnere en månedlig kontakt med familie de ikke bor sammen med. Dette er ikke så underlig. Har man en partner, er det også mer familie å ha kontakt med. I hvilken grad sjelden kontakt med familie er et resultat av eget valg eller ikke, fremgår ikke av våre data. Det er imidlertid en klar tendens til at de som har sjelden kontakt med familien, er mindre fornøyde med tilværelsen.

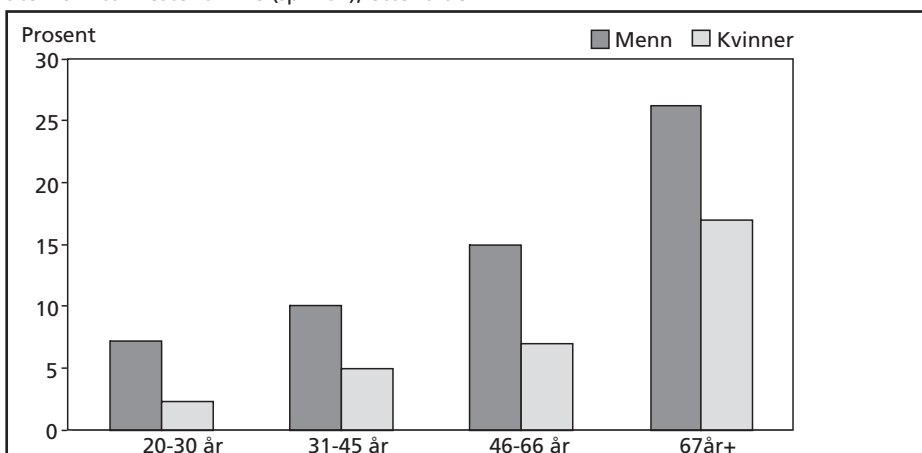
6.2 Vennekontakt

97 prosent av den norske befolkningen har gode venner i byen. Dette er omtrent på samme nivå som i 1994. Venneløshet er med andre ord ikke noe omfattende problem. På den annen side kan det være et alvorlig problem for de få det gjelder. Andelen som mangler gode venner, øker med alder og er større blant menn enn blant kvinner. Mer enn én av ti menn i pensjonsalder mangler gode venner i byen. I innvandrergруппene er det også mange som mangler gode venner i byen. Blant somaliere og tamiler mangler to av ti gode venner i byen. Blant pakistanere og tamiler er det særlig kvinnene som mangler gode venner.

Figur 6.2 Prosent i den norske befolkningen som ikke har gode venner i byen, etter alder og kjønn.

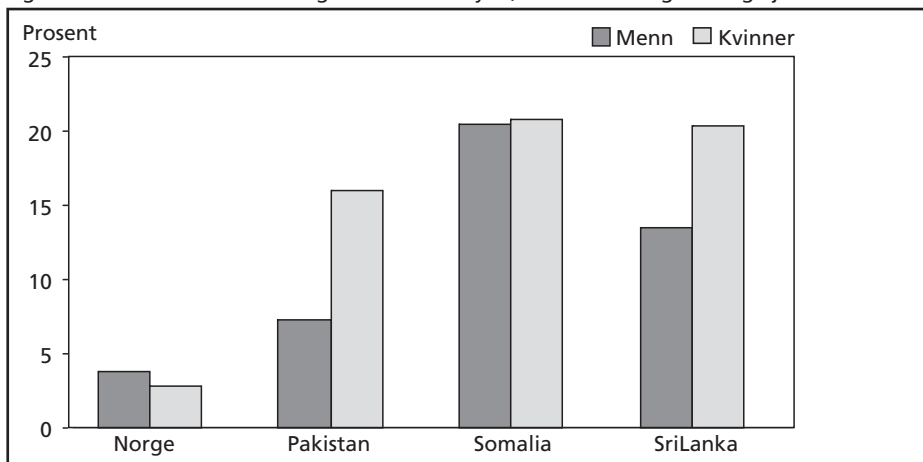


Figur 6.3 Prosent i den norske befolkningen som mangler noen de kan snakke fortrolig med utenfor nærmeste familie (spm 81), etter alder.

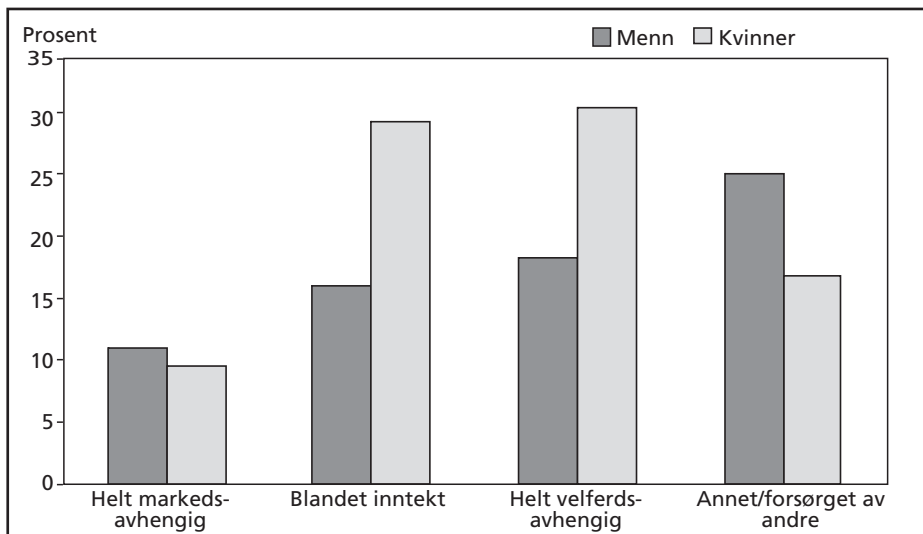


Det vil alltid være metodiske utfordringer knyttet til å kartlegge folks vennekontakt. Det kan oppleves som flaut og ubehagelig å innrømme at man ikke har venner. Dessuten kan det selvsagt tenkes at folk legger ulike vurderinger til grunn når de

Figur 6.4 Prosent som ikke har gode venner i byen, etter landbakgrunn og kjønn.



Figur 6.5 Prosent ikke-vestlige innvandrere (pakistanere, somaliere og tamiler) som mangler noen de kan snakke fortrolig med utenfor nærmeste familie (spm 81), etter kjønn og viktigste inntektskilde*.



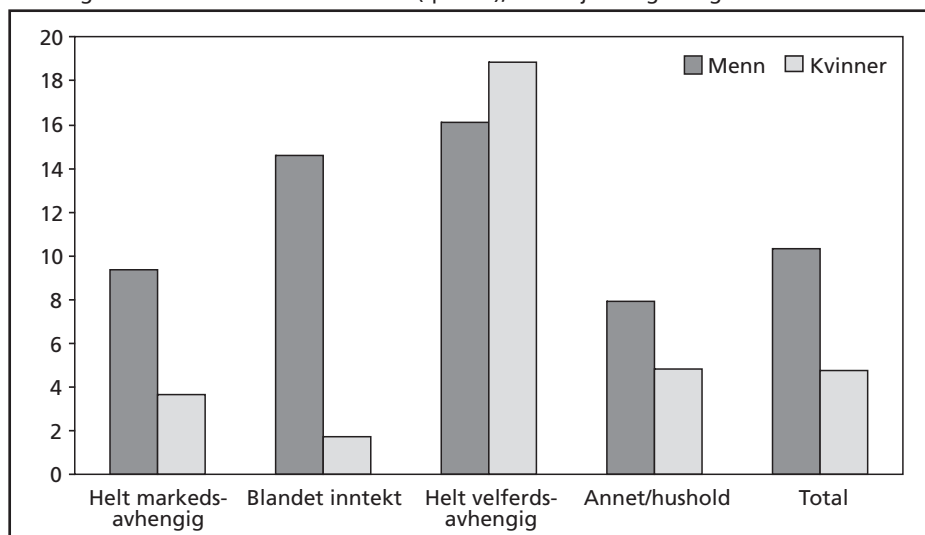
* Kategoriene på variabelen viktigste inntektskilde er konstruert på grunnlag av spørsmålene 68 og 69, om hva som var viktigste og nest viktigste inntektskilde i 2005. Personer som kun hadde lønnsinntekt, ble definert som «Helt markedsavhengig», mens personer som kun hadde overføringer (arbeidsledighets-trygd, uførepensjon, sosialhjelp med mer) ble definert som helt velferdsavhengig. Kombinasjoner av de to er definert som «Blandet inntekt».

skal avgjøre hva en «venn» egentlig er. I tillegg til spørsmålet om hvorvidt respondenten har gode venner, har vi stilt et spørsmål om respondenten har noen som står dem nær, og som de kan snakke fortrolig med. Det er klart flere (ti prosent i den norske befolkningen) som oppgir at de mangler noen som står dem nær, enn som oppgir at de ikke har gode venner i byen. Det kan bety at «venner» forstås mer overflatisk, eventuelt at det oppleves mindre utleverende å si at man ikke har noen som står en nær, særlig etter å ha svart bekreftende på at man har venner.

Når vi bruker det litt strengere kravet til vennskap, altså at personen står deg nær og er en fortrolig, kommer også forskjellene på norske menn og kvinner klarere fram. Funnene samsvarer med tidligere forskning, som tyder på at menn er mer ensomme enn kvinner. I innvandrergруппene er det kvinnene som oftest mangler en fortrolig. Andelen som mangler en fortrolig, er dessuten klart høyere blant de velferdsstatsavhengige (se note til figur 6.5). Dette gjelder blant både innvandrere og nordmenn. Sammenhengen er dessuten spesielt sterk for kvinner. For norske kvinner er det generelt uvanlig å ikke ha en fortrolig utenfor den nærmeste familie, det gjelder totalt kun én av tjue kvinner. Blant velferdsstatsavhengige kvinner gjelder det fire ganger så mange. Den høyeste andelen som mangler en fortrolig, finner vi likevel blant velferdsstatsavhengige innvandrerkvinner: Blant innvandrerkvinner som har velferdsstatlige overføringer som viktigste eller nest viktigste inntektskilde, mangler tre av ti en de kan snakke fortrolig med utenfor familien.

Konsekvensene av å ikke ha en person utenfor familien som står deg nær, er trolig større for dem som ikke bor sammen med familie, eller som har problematiske

Figur 6.6 Prosent i den norske befolkningen under 60 år som mangler noen de kan snakke fortrolig med utenfor nærmeste familie (spm 81), etter kjønn og viktigste inntektskilde.

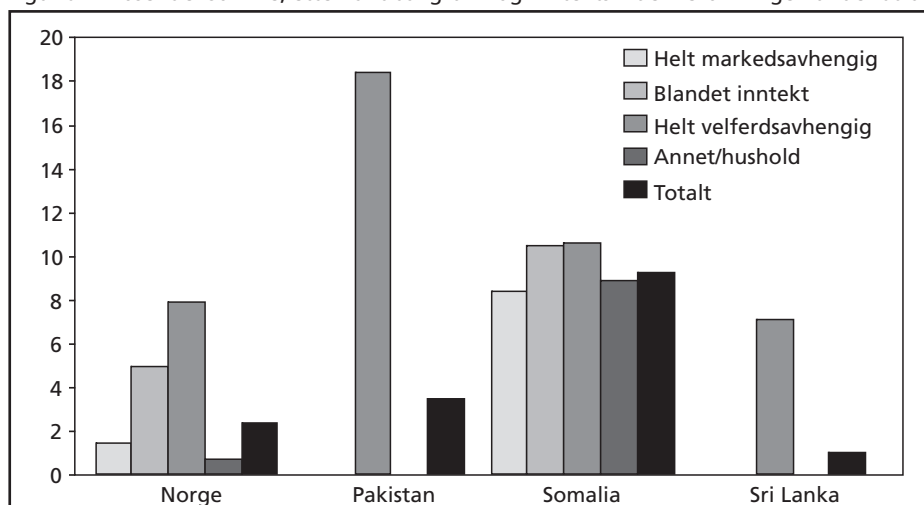


familieforhold. Det siste mangler vi opplysninger om. Vi har derfor konstruert et mål på ensomhet som definerer dem som ikke bor sammen med verken partner eller barn, og som ikke har personer utenfor nærmeste familie som står dem nær og som de kan snakke fortrolig med, som ensomme.

I den norske befolkningen er det kun tre prosent som etter denne definisjonen er ensomme. I gruppen under 46 år er andelen noe høyere blant menn enn blant kvinner, mens i gruppen 67 år og over er så mye som ti prosent av kvinnene ensomme, mens dette bare gjelder tre prosent av mennene. Denne forskjellen skyldes at kvinnene lever lenger enn sine menn, og at andelen kvinner som bor uten partner eller barn, dermed er høyere. Innvandererutvalgene er for små til at det gir særlig mening å presentere ensomhetsratene etter aldersgrupper og kjønn. Vi ser imidlertid at det særlig er de unge mennene som er ensomme, og at for de pakistanske unge mennenes del også er slik at de unge ensomme er velferdsstatsavhengige og bor alene. Blant somaliere finner vi en klart høyere andel ensomme i alle aldersgrupper. Det er foreløpig ukjent hvor utbredt ensomhet er blant eldre innvandrere; disse er ikke representert i et stort nok antall i utvalget til at vi kan presentere statistikk for deres situasjon.

Omfanget av ensomhet er noe større blant dem som står utenfor arbeidsmarkedet: I befolkningen under 60 år er åtte prosent av dem i den norske befolkningen som lever utelukkende på overføringer, ensomme, mot bare én prosent av dem som har arbeidsinntekt som eneste inntektskilde. Blant pakistanerne er hele 18 prosent av de «velferdsavhengige» ensomme. Både blant pakistanerne og tamilene er ensomhet noe som utelukkende rammer de velferdsstatsavhengige

Figur 6.7 Prosent ensomme, etter landbakgrunn og inntektskilde. Befolkningen under 60 år.



i vårt utvalg. I den somaliske gruppen er omfanget av ensomhet jevnt over høyere, og mindre avhengig av inntektskilde.

Vi har ikke spurt om hvorvidt respondentene føler seg ensomme. Blom (1997) fant at innvandrere er mer ensomme enn nordmenn, og at flyktninger er mer ensomme enn arbeidsinnvandrere. Våre data støtter funnet om at innvandrere er mer ensomme. Av våre tre landgrupper er én en typisk arbeids- og familieinnvandringsgruppe, og to er flyktninggrupper. Det gir selvsagt ikke grunnlag for å konkludere om forskjeller mellom flyktninger og arbeidsinnvandrere. Ensomhet er imidlertid særlig utbredt blant somaliere, en gruppe som i all hovedsak består av flyktninger. Det er små forskjeller mellom pakistanere og tamiler når det gjelder omfanget av ensomhet.

Dataene gir et bilde av Oslo som en sosial by: Det store flertallet har både venner og fortrolige. Det er heller ingen ting som tyder på at ensomhet er et utpreget storbyfenomen: I 2002 var det på landsbasis 14 prosent av den norske befolkningen som manglet en nær venn, mens det i 2006 altså var 10 prosent av Oslo-befolkningen som svarte det samme. Det er heller ingen ting som tyder på at omfanget av sosial isolasjon er stigende, i Fafos levekårsundersøkelse i Oslo i 1994 svarte 13 prosent i den norske befolkningen at de manglet en fortrolig venn. Likevel kan det være grunn til å feste seg ved situasjonen for enkelte utsatte grupper, slik som somaliere, eldre norske kvinner og unge menn med innvandrerbakgrunn.

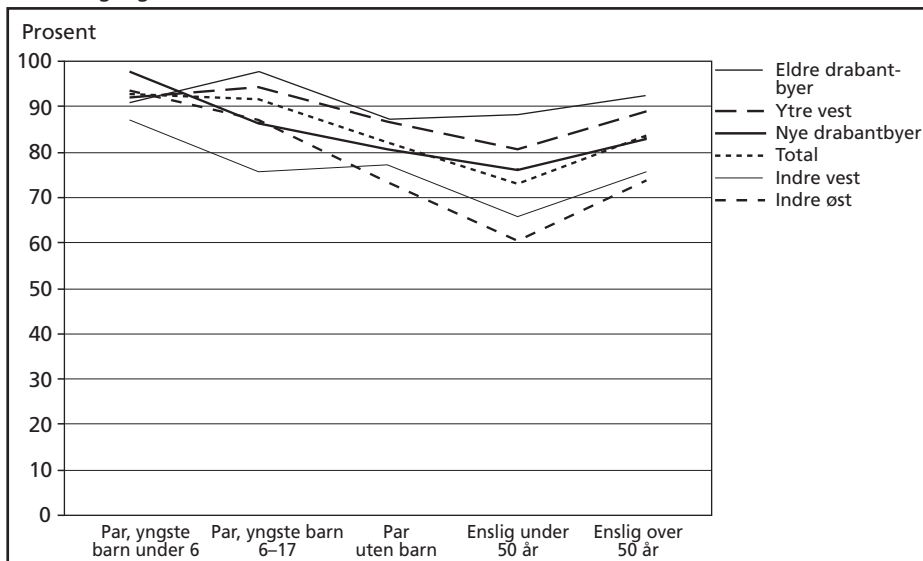
6.3 Nærmiljø

Oslo-folk er i hovedsak svært godt fornøyd med sitt nærmiljø: Åtte av ti mener at nærmiljøet er svært eller nokså godt. Andelen har holdt seg konstant siden 1994. Befolkningen i ytre vest er mest fornøyd, mens misnøyen er størst i indre by og i de nye drabantbyene. Svært få i majoritetsbefolkningen mener at miljøet er direkte dårlig. Blant innvanderne er det noen flere som mener at nærmiljøet er dårlig, og dessuten flere som ikke har noen formening om miljøet er godt eller dårlig. Særlig blant somalierne er det mange som er skeptiske til kvaliteten på nærmiljøet. Det er rimelig å se dette i sammenheng med somaliernes boligsituasjon, som er preget av liten andel som eier egen bolig og stor flytteaktivitet. Det er trolig at manglende innflytelse over egen bosituasjon er mer utbredt blant somaliere, og at de derfor i større grad bor i utsatte nærmiljøer som de har små muligheter til å komme seg bort fra.

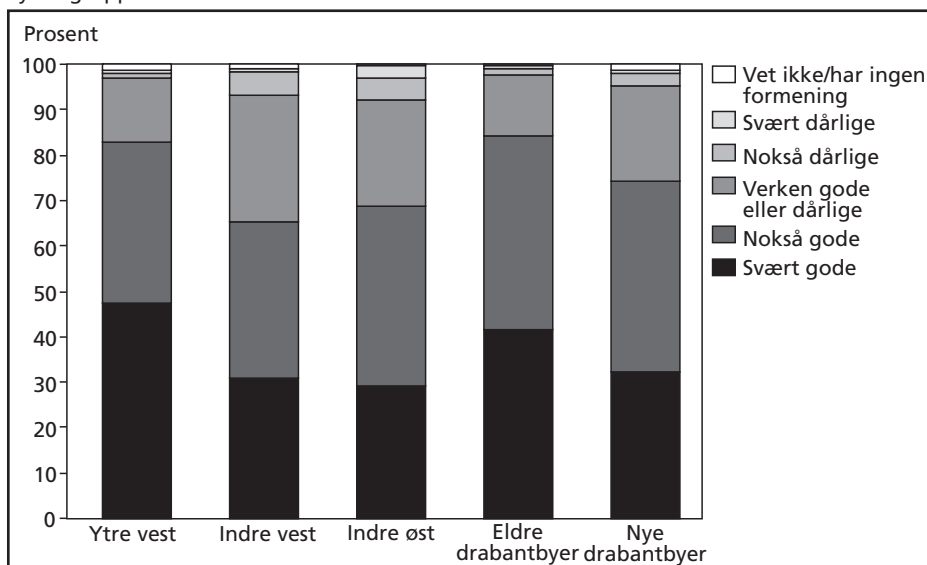
Det er også ulikheter i vurdering av naboforholdene og nærmiljøet etter alder og familiefase. Eldre mennesker og barnefamilier gir de mest positive vurderingene. Men det mest avgjørende for vurderingen av naboforholdene er om man faktisk har

kontakt med nabofamiliene eller ikke. Når vi kontrollerer for nabokontakt, forsvinner effekten av familiefase. Det er altså ikke familiefase i seg selv som gir utslag på vurderingen av nærmiljøet, men barnefamiliene har mer nabokontakt enn andre familietyper. 83 prosent av befolkningen har kontakt med minst en nabofamilie

Figur 6.8 Prosent av den norske befolkningen som snakker med minst en av nabofamiliene minst en gang i uka.



Figur 6.9 Beskrivelse av naboforholdene og de sosiale forholdene ellers i nærmiljøet, etter bydelsgruppe.

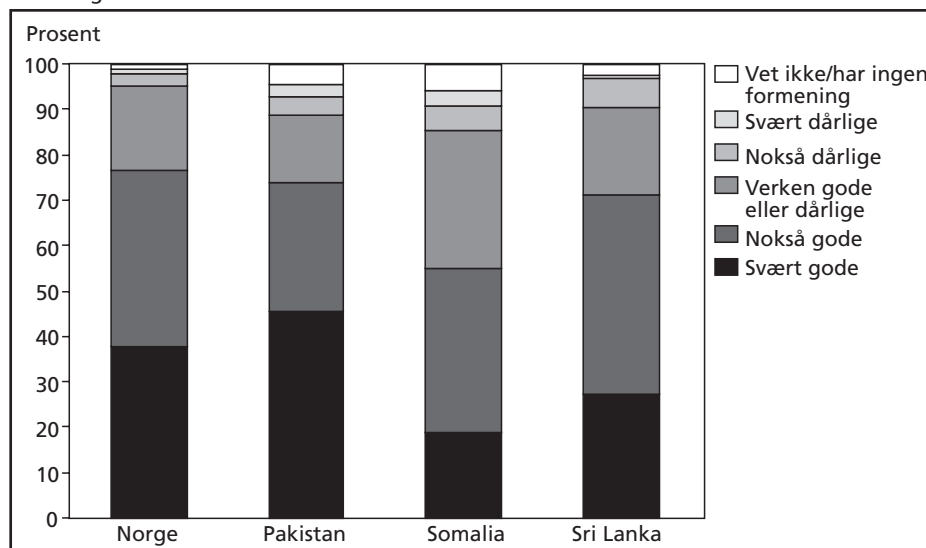


minst en gang i uka. Andelen med nabokontakt er noe høyere i barnefamilier enn i andre familier, men også i husholdninger uten barn er det et stort flertall som har noe nabokontakt. Det er en tendens til mindre nabokontakt i indre by enn i resten av byen, også når vi kontrollerer for familiefase, se figur 6.8. Manglende nabokontakt er noe vanligere blant pakistanere og somaliere enn blant nordmenn og tamiler.

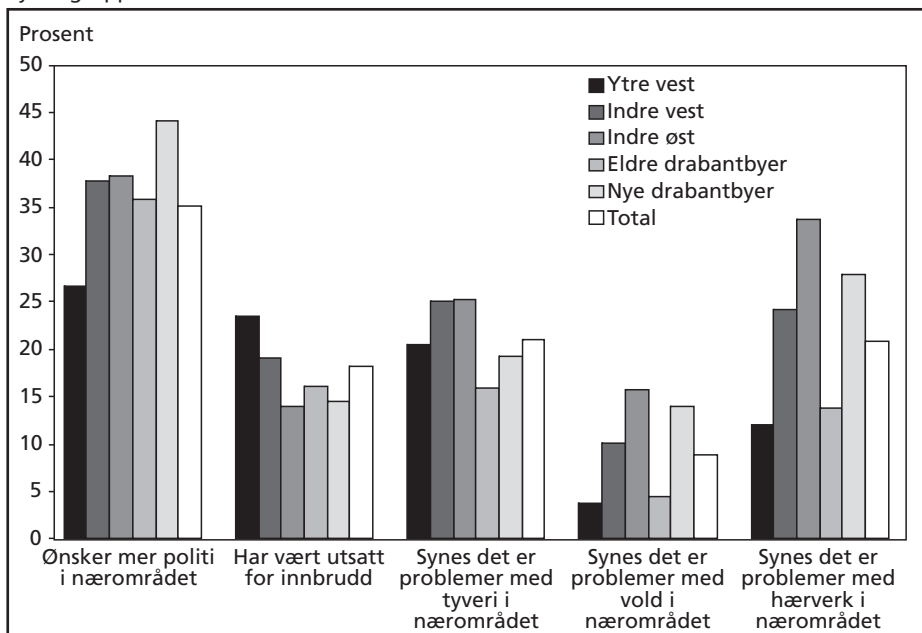
Sammenhengen mellom vurdering av naboforhold og nabokontakt kan selvsagt også gå andre veien: Dersom man vurderer naboforholdene som dårlige, er det mindre fristende å ha kontakt med naboene. Likevel skal det mye til at det ikke er en eneste familie i nabolaget som er såpass trivelige at man kan snakke med dem minst en gang i uka (slik spørsmålet om nabokontakt er formulert).

Høy inntekt øker sannsynligheten for at naboforholdene vurderes som gode. Høy inntekt gir rimeligvis bedre muligheter til å velge hvilket strøk man vil bo i. De som bor i blokk, vurderer naboforhold og nærmiljø som noe dårligere enn de som bor i andre typer boliger, også etter kontroll for økonomi. Bor man i blokk, får man mange familier tett innpå livet, og selvsagt bor mange av de familiene som har store sosiale problemer, nettopp i blokk. Vi finner også en klar tendens til at personer med mange helseplager, personer som synes at Oslo er blitt mer utrygg etter at byen ble flerkulturell, og personer som er det vi har kalt politiske løsgjengere (har aldri forsøkt å påvirke eller gjøre sitt syn kjent i saker de er opptatt av og som samtidig uttrykker mistro til alle kommunepolitikere), vurderer naboforholdene og nærmiljøet som dårligere.

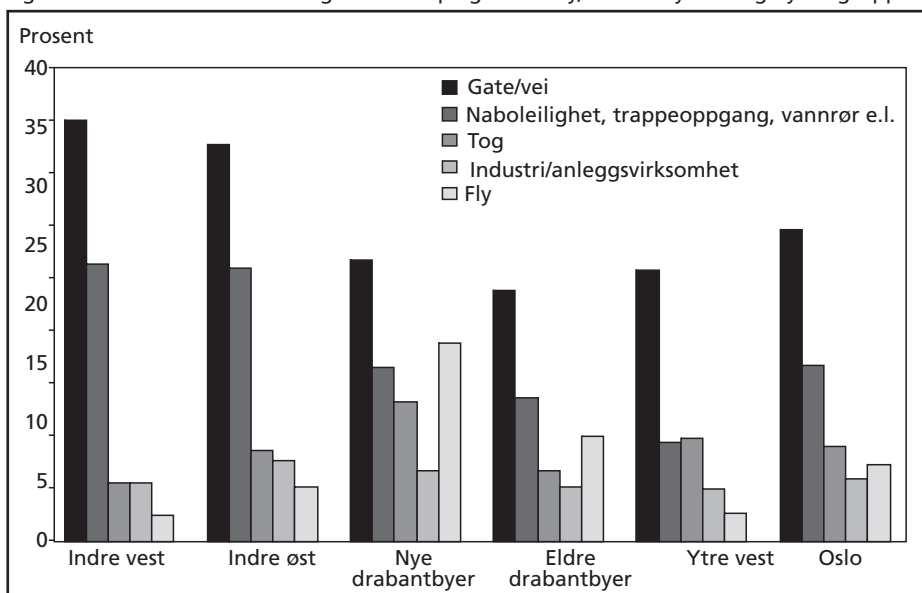
Figur 6.10 Beskrivelse av naboforholdene og de sosiale forholdene ellers i nærmiljøet, etter landbakgrunn.



Figur 6.11 Prosent i den norske befolkningen som opplever ulike problemer i nærmiljøet, etter bydelsgruppe.



Figur 6.12 Prosent av befolkningen som er plaget av støy, etter støykilde og bydelsgruppe.



Ut fra disse funnene kunne man tenke seg at de bydelsforskjellene i vurdering av naboforhold og nærmiljø som fremkommer i figur 6.11, kan forklares med variasjoner i befolkningssammensetning, nabokontakt og så videre. Men forskjellene mellom bydelene vedvarer også etter kontroll for disse forholdene: Vurderingen av naboforholdene og nærmiljøet er signifikant dårligere i indre vest enn i ytre vest.²

Indre vest ser likevel ikke ut til å være spesielt utsatt for nærmiljøproblemer som tyveri, vold og hærverk. Totalt rapporterer om lag 20 prosent av befolkningen om slike problemer, se figur 6.11. Ytre vest peker seg imidlertid ut sammen med eldre drabantbyer som svært rolige områder når det gjelder vold og hærverk. Befolkningen på vestkanten er noe mer tyveriutsatt, mens folk i de nye drabantbyene er mest tilbøyelige til å etterspørre mer politi.

Befolkningen i indre by er klart mest utsatt for støyplager. De to vanligste støyplagene er støy fra gater/veier og fra naboer. Omfanget av støy fra disse kildene er nokså likt som i 1994, men har økt i nye drabantbyer. Den tydeligste endringen er bortfallet av flystøy fra indre vest som følge av flyttingen av byens hovedflyplass. I 1994 rapporterte halvparten av befolkningen i indre vest at de var plaget av flystøy. Nå er det bare to prosent i indre vest som svarer det samme. Også i de andre bydelene er det nå færre som plages av flystøy.

Støyplager fra vei og naboer gir et klart negativt utslag på den generelle tilfredsheten med nærmiljøet. Støyplager kan likevel ikke forklare forskjellene i tilfredshet med nærmiljøet mellom ytre vest og indre vest – både de støyutsatte og de mindre støyutsatte i ytre vest er mer fornøyd med nærmiljøet enn de tilsvarende gruppene i indre vest.

6.4 En flerkulturell by. Kontakt på tvers av etnisk gruppe

Oslo-befolkningen er flerkulturell, ikke bare i sammensetning, men også i kontaktmønstre. Et flertall i alle landgrupper, inklusive nordmenn, har jevnlig kontakt med folk fra andre verdensdeler. Arbeidsplassen utpeker seg som en viktig arena for kontakt med mennesker fra andre verdensdeler.

Ikke bare er det en stor gruppe som har kontakt med mennesker fra andre verdensdeler på jobben, i tillegg har mange av dem som har slik kontakt på jobben, også privat omgang med folk fra andre verdensdeler. Pakistanske og somaliske kvinner er mest avsondret fra kontakt med folk fra andre verdensdeler.

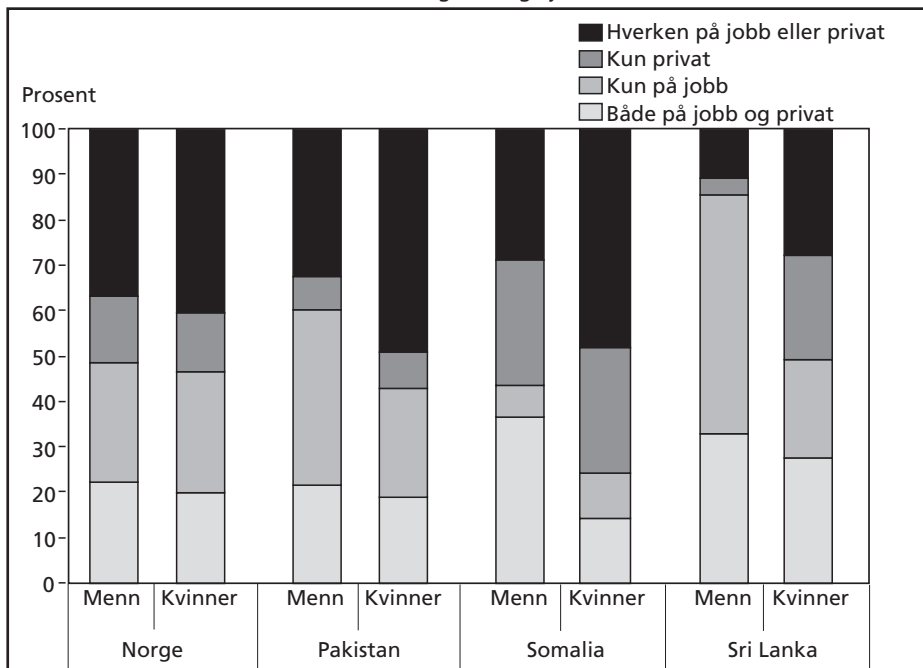
² Se tabell 1 i vedlegg 2.

Også her er det store forskjeller mellom aldersgruppene, det er klart vanligere for unge mennesker å ha kontakt på tvers av opprinnelsesregion. Vi finner også en klar sammenheng mellom tilknytning til arbeidslivet og omfanget av kontakt med mennesker fra andre verdensdeler: Uføretrygdde har klart mindre slik kontakt, mens det å være i jobb sterkt øker sannsynligheten. De som har ukentlig kontakt med minst en nabo, har også større sannsynlighet for å ha kontakt med personer fra andre verdensdeler. Det kan selvsagt være at naboene kommer fra andre verdensdeler, eller nabokontakt kan være et kjennetegn ved generelt sosiale personer.

Kontakten med personer fra andre verdensdeler er sterkt påvirket av individuelle holdninger. Særlig er det en sterk sammenheng mellom å være negativ til å ha naboer med ikke-vestlig bakgrunn og manglende kontakt på tvers av geografisk opprinnelse. I tillegg har de som ikke synes at byen er blitt mer spennende etter at den ble mer flerkulturell, de som mener at den er blitt mer utrygg, og de politiske løsgjengerne (se avsnitt 6.6) signifikant mindre sannsynlighet for å ha kontakt med personer fra andre verdensdeler.

Verken utdanningsnivå, økonomi eller kjønn ser ut til å ha betydning for omfanget av kontakt på tvers av etniske grupper. Derimot finner vi at de som opplever at deres egen levestandard er lavere enn hos andre folk og familier i deres

Figur 6.13 Fordeling av befolkningen etter om de har jevnlig omgang med folk fra andre verdensdeler (enn dem selv), etter landbakgrunn og kjønn.

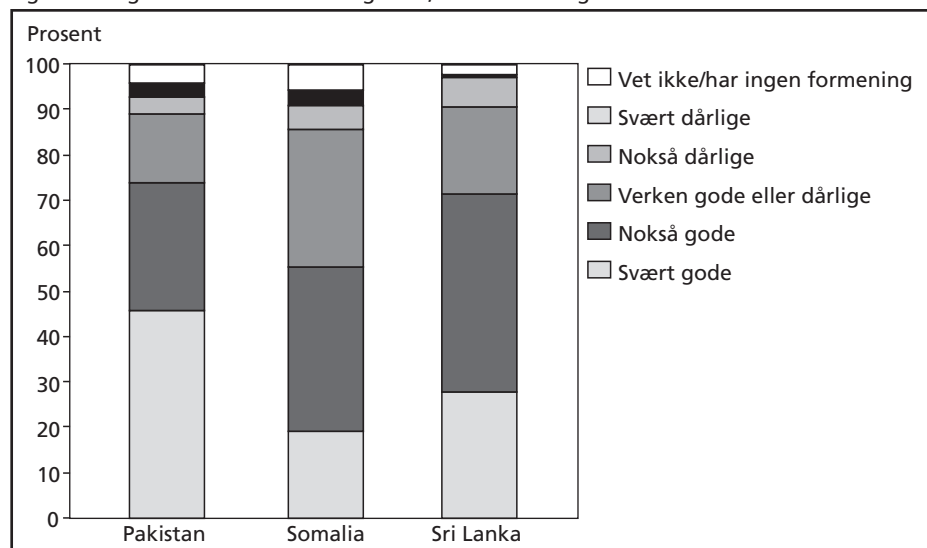


nærmiljø, oftere enn andre har kontakt med personer fra andre verdensdeler. Dette gjelder også etter kontroll for inntekt, sysselsetting og bydelsgruppe, samt for holdningene nevnt ovenfor.³ Opplevd relativ deprivasjon kan tenkes å ha ulike konsekvenser for holdningene til minoriteter: På den ene side kan det tenkes at slike opplevelser utløser negative holdninger, gjennom et behov for å i det minste kunne hevde seg overfor noen. På den annen side kan erfaring med å være underprivilegert gi større solidaritet med andre i samme situasjon. Vårt funn tyder på at det er den siste effekten som er gjeldende i Oslo, i hvert fall når vi «siler vekk» dem som har direkte negative holdninger til innvandrere. En annen forklaring på funnet kan være at de som er relativt depriverte, har flere arenaer for å møte personer med annen etnisk bakgrunn i sitt nærmiljø og/eller jobbsituasjon, altså at de bor eller jobber i mer flerkulturelle miljøer enn de mer velsituerte byboerne gjør.

Norskferdigheter

Norskferdigheter og sosial og politisk deltakelse i det norske samfunnet henger nært sammen: Språkferdighetene er av grunnleggende betydning for innvandreres evne til å kommunisere med majoritetsbefolkningen, følge med på nyheter og delta i det politiske liv. Samtidig vil slik deltakelse ha stor betydning for mulighetene til å vedlikeholde og videreutvikle norskkunnskapene. Manglende deltakelse og svake norskferdigheter kan dermed fort bli en ond sirkel: Svake norskferdigheter blir en barri-

Figur 6.14 Egenvurderte norskferdigheter, etter landbakgrunn.



³ Se tabell 2 i vedlegg 2.

ere for deltakelse, samtidig som den manglende deltakelsen avskjærer innvandrerne fra viktige arenaer for språkutvikling.

Et stort flertall av innvandrerne rapporterer at de har middels eller gode norskferdigheter, se figur 6.14. Vi har spurt både om norskferdighetene generelt («Hvor godt snakker du norsk?») og om hvor godt de behersker norsk i ulike situasjoner (når de møter nordmenn på gaten, når de hører på norske nyhets-sendinger, når de leser norske aviser, hos legen, når de skal svare skriftlig på en jobbannonse).

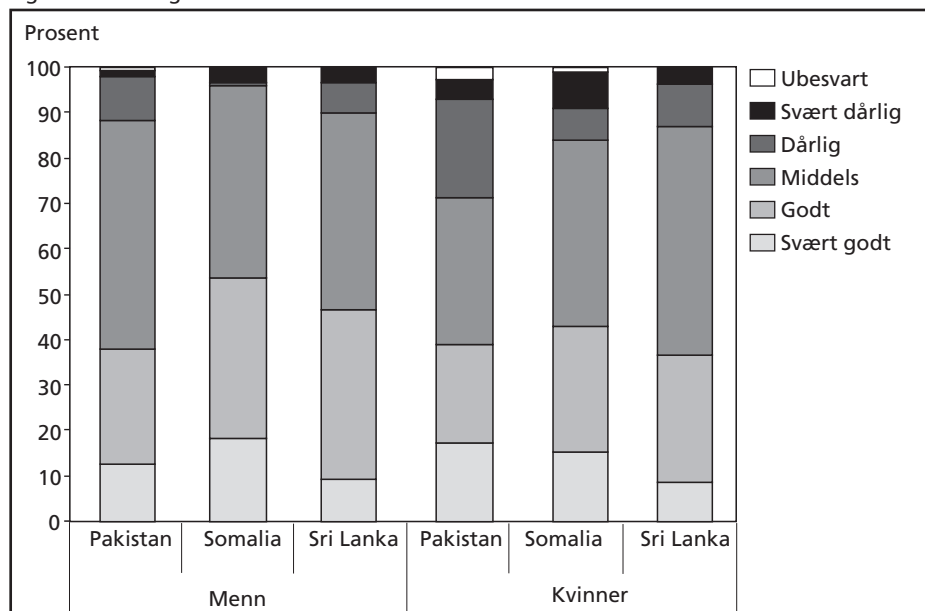
Jevnt over vurderer innvandrerne sine muntlige generelle norskferdigheter som noe svakere enn de spesifikke, jamfør figur 6.15-6.17. For eksempel svarer 18 prosent av de somaliske mennene at de snakker svært godt norsk, mens 40 prosent svarer at norskferdighetene er svært gode når det gjelder å snakke med nordmenn på gaten, se figur 6.16. Av de spesifikke ferdighetene er det å svare skriftlig på en jobbannonse som fremstår som det mest krevende, men også her er det en større andel som svarer at ferdighetene er svært gode, enn på det generelle spørsmålet. På den annen side er det også en større andel som sier at de skriftlige ferdighetene er dårlige: Én av tre pakistanske og tamilske kvinner svarer at de har dårlige eller svært dårlige skriftlige norskferdigheter (inkludert «vil ikke svare»), det samme gjelder for én av fire somaliske kvinner og for én av fem blant mennene, se figur 6.17.

Det er en klar sammenheng mellom evnen til å svare skriftlig på en jobbsøknad og faktisk yrkesdeltakelse, men styrken på sammenhengen varierer noe etter landbakgrunn og kjønn, jamfør tabell 6.2. Yrkesdeltakelsen er spesielt lav blant pakistanske og somaliske kvinner med svake skriftlige norskferdigheter. Samtidig er yrkesdeltakelsen blant de av somalierne som oppgir gode skriftlige norskferdigheter, lavere enn blant pakistanske og tamilske menn med svake norskferdigheter. Vanskeligheter med å produsere en skriftlig søknad vil med stor sannsynlighet være begrensende for hva slags jobber det er mulig å få, og også være en klar ulempe for noen typer politisk deltakelse. Det behøver imidlertid ikke ha særlig store konsekvenser for det sosiale livet for øvrig. Blant mennene er det kun én av ti som oppgir at de har dårlige eller svært dårlige norskferdigheter når det gjelder å snakke med nordmenn på gaten. Blant kvinnene er det noen flere, opp mot to av ti.

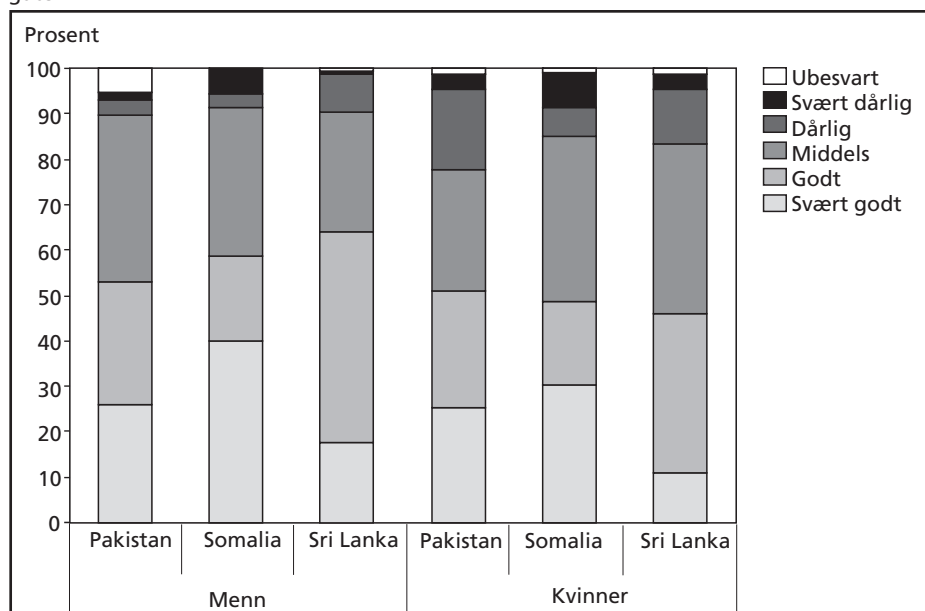
Tabell 6.2 Andel som er i arbeid, etter egendefinerte norskferdigheter (evne til å svare skriftlig på en avisannonse), landbakgrunn og kjønn.

	Menn			Kvinner		
	Dårlige	Middels	Gode	Dårlige	Middels	Gode
Pakistan	59,5	52,3	70,9	12,2	39,3	48,7
Somalia	33,8	30,9	44,5	7,3	19,3	35,1
Sri Lanka	57,4	75,4	77,7	45,0	47,5	57,7

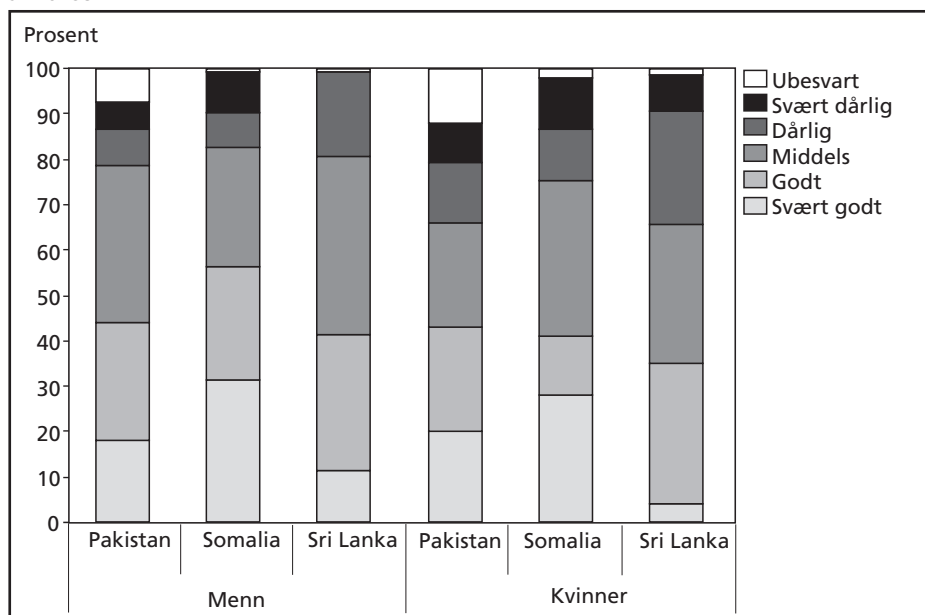
Figur 6.15 Hvor godt snakker du norsk?



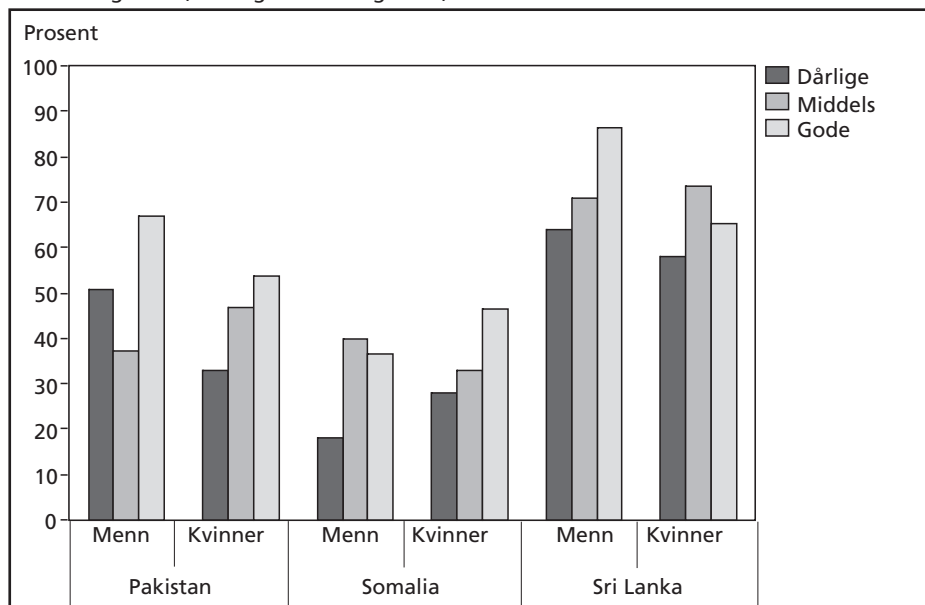
Figur 6.16 Hvor gode er dine norskferdigheter når det gjelder å snakke med nordmenn på gaten?



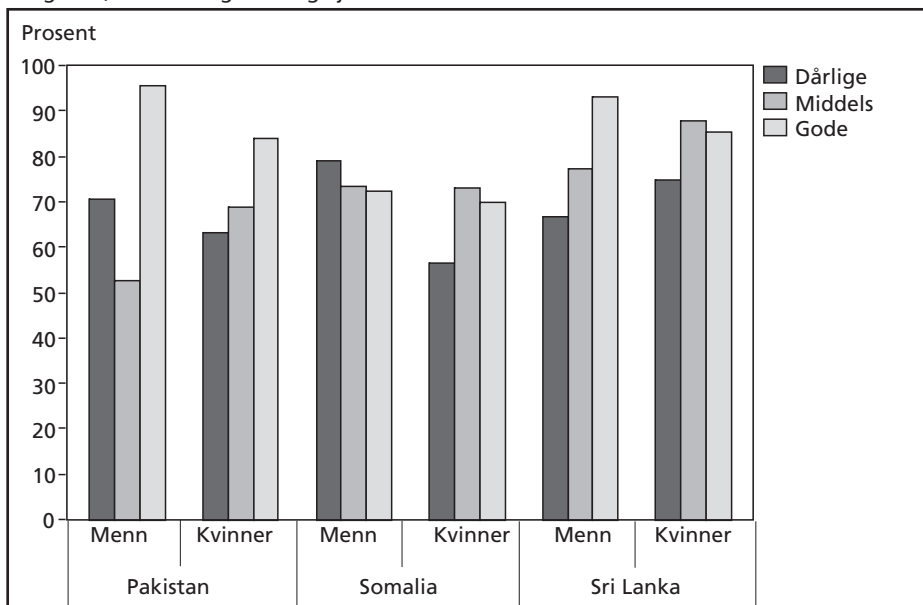
Figur 6.17 Hvor gode er dine norsksferdigheter når det gjelder å svare skriftlig på en jobb-annonse?



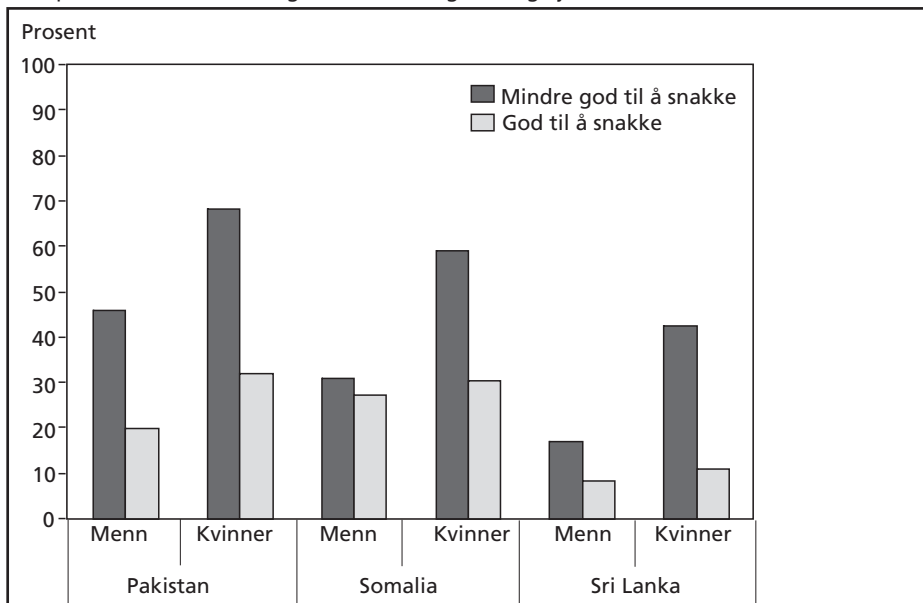
Figur 6.18 Andel som omgås minst en norsk nabo, etter landbakgrunn, kjønn og egendefinerte norsksferdigheter (skriftlig fremstillingsevne).



Figur 6.19 Andel som snakker med minst en nabofamilie minst en gang i uka, etter landbakgrunn, norskferdigheter og kjønn.



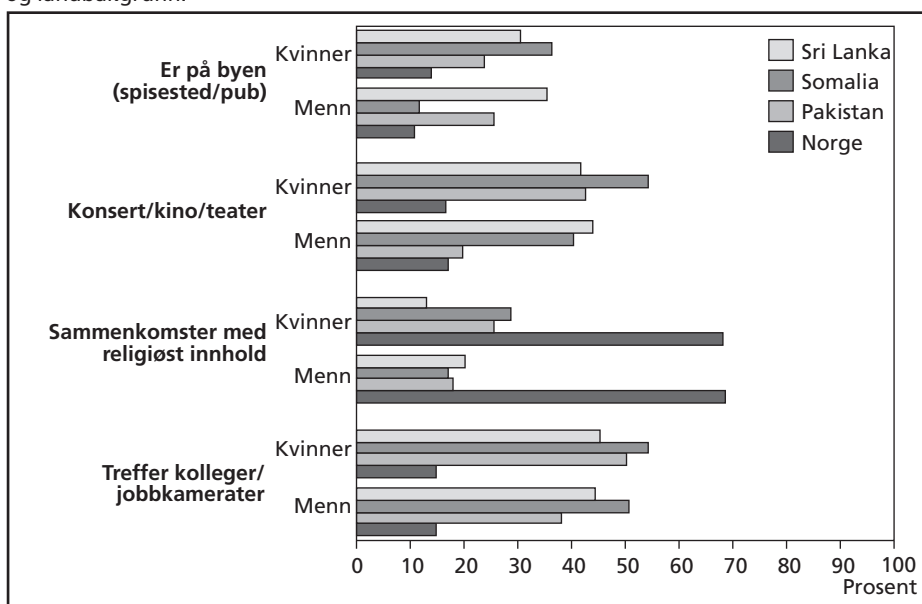
Figur 6.20 Andel som ikke har jevnlig omgang med folk fra andre verdensdeler verken på jobb eller privat, etter norskferdigheter, landbakgrunn og kjønn.



50 prosent av pakistanerne, 35 av somalierne og 70 prosent av tamilene snakker med minst en norsk nabofamilie minst en gang i uka. Andelen som har kontakt med norske naboer, er noe høyere blant dem som er gode i norsk, særlig gjelder dette for kvinnene. På den annen side ser ikke svake norskferdigheter ut til å være et uoverstigelig hinder for nabokontakt, også blant dem som selv oppgir å ha dårlige eller svært dårlige norskferdigheter er det en betydelig andel som har noe kontakt med norske naboer. Nabokontakten ser dessuten ut til å være mer avhengig av landbakgrunn enn av norskferdigheter, blant tamilene er andelen som har kontakt med norske naboer, hele 60 prosent i gruppen med svakest norskferdigheter. Denne sammenlikningen forutsetter imidlertid at de ulike nasjonalitetsgruppene legger omtrent det samme i vurderingskategoriene for norskferdigheter. Det er sannsynlig at respondentene vurderer sine ferdigheter relativt til andre innvandrere de kjenner, gjerne med samme landbakgrunn. Dersom somalierne i gjennomsnitt har svakere norskferdigheter enn tamiler, kan det tenkes at det skal mindre til for en somalier å plassere seg selv i «svært godt»-kategorien enn for en tamil.

Halvparten av pakistanerne og 65 prosent av somalierne har altså lite eller ingen kontakt med norske naboer. Flertallet av disse har imidlertid kontakt med andre naboer. Det store flertallet i alle grupper har kontakt med minst en nabo, men når det gjelder pakistanere og somaliere er det altså en stor andel som utelukkende har kontakt med andre innvandrere.

Figur 6.21 Prosent som deltar i ulike fritidsaktiviteter sjeldnere enn en gang i året, etter kjønn og landbakgrunn.

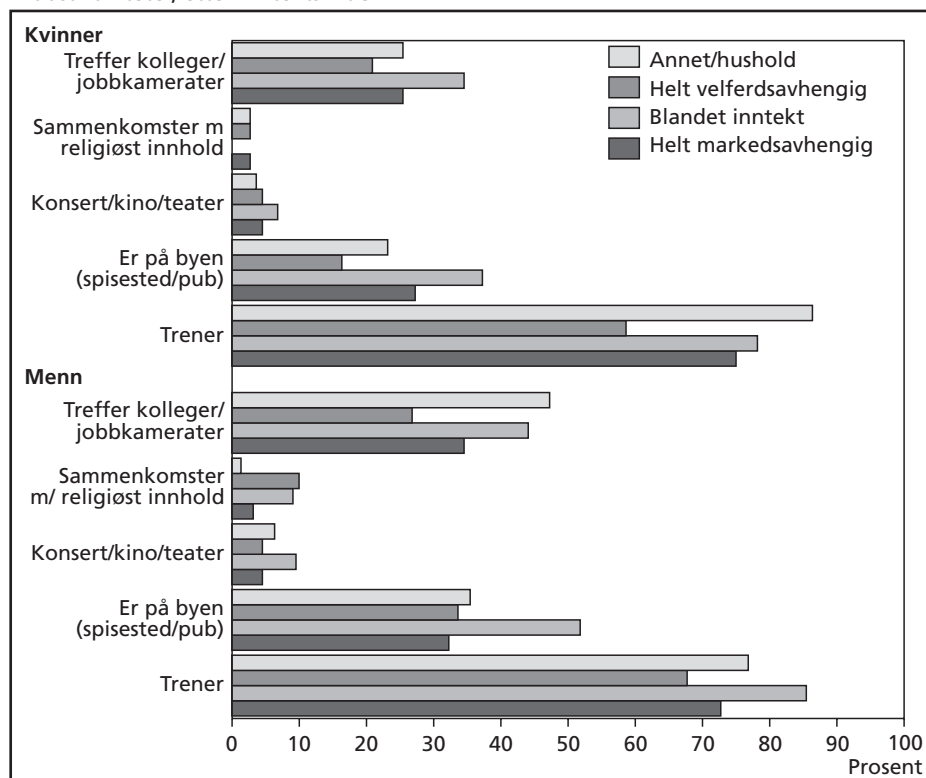


6.5 Fritid

Oslo har et rikt tilbud av fritidsaktiviteter. I hvilken grad tilbudene faktisk benyttes, avhenger av interesser og mulighet, og dermed av familiefase, alder, kjønn, økonomi og kjennskap til tilbudene. De etniske skillelinjene er utpregede. For eksempel er det bare 15 prosent av den norske befolkningen som går på kino/konsert/teater sjeldnere enn en gang i året, mens det samme gjelder rundt regnet halvparten av innvandrergруппene. Og mens det store flertallet i alle innvandrergруппene deltar regelmessig i religiøse sammenkomster, deltar to av tre nordmenn sjeldnere enn hvert år i slike sammenkomster.

Generelt har Oslos befolkning en aktiv fritid. 95 prosent av den norske befolkningen bedriver minst månedlig enten trening, byliv (går på spisested eller pub), er på konsert, kino eller teater eller har kontakt med kollegaer/jobbkamerater utenfor arbeidstid. Aktiviteten er noe lavere blant innvandrergруппene, men også her er det et stort flertall i alle grupper som deltar i de nevnte aktiviteter. I tillegg er det som nevnt en større religiøs aktivitet i disse gruppene. Andelen med «passiv

Figur 6.22 Prosent i den norske befolkningen under 60 år som minst ukentlig deltar i ulike fritidsaktiviteter, etter inntektskilde.



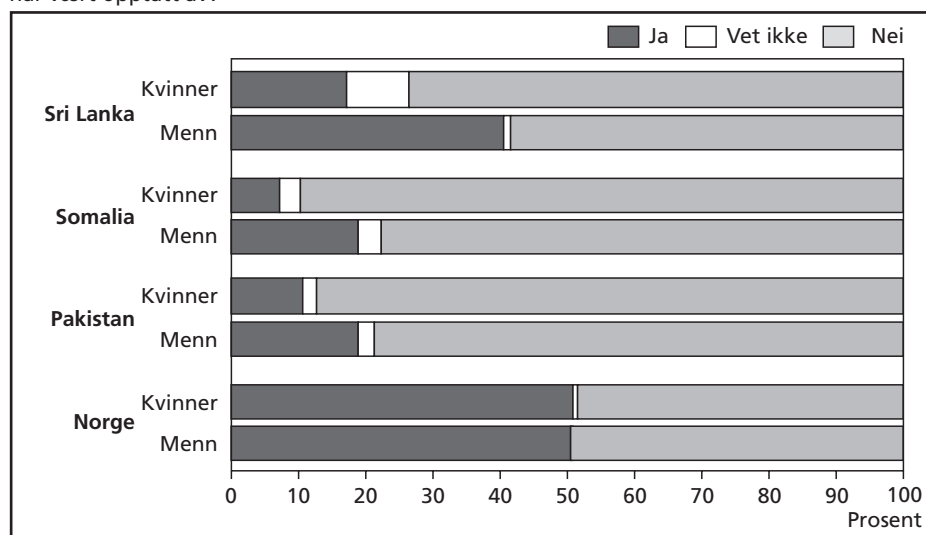
fritid», altså som ikke bedriver noen av de nevnte aktivitetene (religiøse sammenkomster ikke medregnet) minst en gang i måneden, er klart høyere blant dem som har offentlige overføringer som eneste inntektskilde. I den norske befolkningen under 60 år har ti prosent av de velferdsstatsavhengige passiv fritid, mot kun tre prosent av de helt markedsavhengige. Passiv fritid må likevel sies å være lite utbredt i alle grupper.

6.6 Politisk deltakelse

Omtrent halvparten av den norske befolkningen har forsøkt å påvirke eller si sin mening om kommunale saker de har vært opptatt av. Den vanligste måten å gjøre sitt syn kjent på er å diskutere med venner. Bare vel en prosent av befolkningen svarer at de arbeidet aktivt i en partiorganisasjon. Valgdeltakelsen ved kommunevalget 2003 var på 61,8 prosent, mot 63,3 prosent i 1999 og 69,4 prosent i 1995.

Tilliten til politikerne i Oslo er begrenset. Syv av ti i den norske befolkningen svarer at de ikke stoler på løftene til noen av politikerne i Oslo. Også blant somaliere og pakistanere er det et flertall som ikke stoler på noen av politikerne i Oslo. Det skal understrekes at spørsmålsformuleringen gjør det vanskelig å uttrykke tillit: Det spørres: «Stoler du i det store og hele på løftene til politikerne i Oslo?» Bare de som svarer ja på dette, fikk oppfølgingsspørsmål om de stolte på alle, noen få eller bare én.

Figur 6.23 Har du noen gang forsøkt å påvirke eller si din mening om kommunale saker du har vært opptatt av?



I levekårsundersøkelsen fra 1994 ble samme spørsmålsformulering brukt. Den gang innførte vi en indikator for «politisk avmakt», slik at de som aldri har forsøkt å gjøre sitt syn på kommunale saker kjent, og som heller ikke stoler på noen av kommunepolitikerne, ble definert som politisk avmektige. Avmakt er kanskje ikke et spesielt godt begrep, og vi foreslår å endre betegnelsen til politiske løsgjengere: De deltar ikke og stoler ikke på noen.

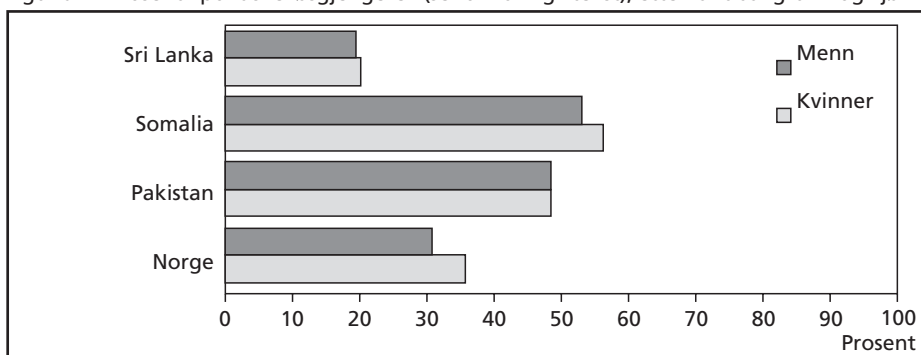
Ved hjelp av multivariate analyseteknikker har vi lett etter kjennetegn ved de politiske løsgjengerne. Det viser seg at løsgjengerne finnes i alle aldersgrupper, familiefaser og inntektsgrupper. Det som særlig kjennetegner dem utover manglende politisk deltakelse, er at de:

- Har lite kontakt med personer fra andre verdensdeler
- Er misfornøyd med naboforholdene

Tabell 6.3 Prosent som stoler på Oslo-politikerne, etter landbakgrunn.

		Landbakgrunn				Total
		Norge	Pakistan	Somalia	Sri Lanka	
Stoler du i det store og hele på løftene til politikerne i Oslo?	Ja, stoler på de fleste politikerne	6,4	6,6	8,6	4,1	6,4
	Ja, stoler på en del politikere	11,8	9,0	10,5	25,3	12,6
	Ja, men stoler bare på en eller noen få politikere	10,8	12,3	7,2	27,2	12,0
	Nei, stoler ikke på noen politikere	68,8	59,0	65,1	27,6	64,3
	Vet ikke	2,3	13,2	8,6	15,7	4,8
Totalt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Figur 6.24 Prosent «politiske løsgjengere» (se forklaring i tekst), etter landbakgrunn og kjønn.



- Mener fattigdom er selvforskyldt
- Synes byen er blitt mer utrygg som følge av at den har innbyggere fra hele verden
- Har ikke høyere utdanning

Løsgjengerne er altså ikke bare skeptiske til politikere, men også til den flerkulturelle byen og til folk som har havnet i økonomiske problemer. Det er også en tendens til at befolkningen i de nye drabantbyene er mer tilbøyelige til å være politiske løsgjengere, kontrollert for forholdene nevnt over.⁴

6.7 Ensom og ulykkelig?

En stor andel av Oslo-befolkningen rapporterer at de i all hovedsak har det godt. Så langt i dette kapitlet har vi også tegnet bildet av en svært aktiv befolkning, som både har et utstrakt sosialt liv og en innholdsrik fritid. Begrunnelsen for å vie disse temaene oppmerksomhet er selvsagt at vi har en oppfatning av at disse forholdene er viktige levekårskomponenter. Ved hjelp av dataene om hvor godt respondentene selv mener de har det, kan vi også studere sammenhengen mellom generelt velvære eller «lykke», og den enkeltes sosiale nettverk. Er det slik at aktiv fritid, godt nærmiljø og gode venner er betydningsfullt for den generelle opplevelsen av å ha det godt, eller er det andre forhold som avgjør?

Opplevelsen av kvaliteten på nærmiljøet har klar sammenheng med den generelle vurderingen av hvordan folk har det: Blant dem som vurderer nærmiljøet som godt, er det en høyere andel som oppgir at de generelt har det svært godt. Samtidig er det klart færre som har det svært godt blant den gruppen som har planer om å flytte som følge av misnøye med nærmiljø eller bolig. De som er skeptiske til Oslo som flerkulturell by (her målt ved at de ikke synes byen er blitt mer spennende som følge av de flerkulturelle innslagene), er også generelt mindre fornøyde. Dette gjelder også etter kontroll for andre relevante forhold, slik som helse og økonomi.⁵

De som mangler en fortrolig venn, er klart mindre fornøyd med tilværelsen enn andre. Sammenholdt med at par og barnefamilier er mer fornøyde enn enslige, fremtrer et tydelig mønster av at familie og venner har stor betydning for hvor godt folk synes de har det.

Et siste funn som er verdt å nevne, er at kvinner er klart mer tilbøyelige til å svare at de har det svært godt enn det menn er. I analysen har vi kontrollert for en

⁴ Se tabell 3 i vedlegg 2.

⁵ Se tabell 4 i vedlegg 2.

rekke forhold som kan forventes å påvirke folks velvære, slik som alder, helse, nettverk, økonomi og naboforhold. Forskjellen i kvinners og menns fornøydhet med tilværelsen skyldes dermed ikke forskjeller i de levestandardkomponentene som vi her har kartlagt. For et gitt nivå av levestandardressurser er altså kvinner mer fornøyde enn menn.

6.8 Oppsummering

Den tradisjonelle kjernefamilien bestående av to voksne og minst ett barn, utgjør en nokså liten del av befolkningen i Oslo. Til sammen utgjør barnefamilier med en eller to voksne rundt en tredel av husholdningene, en tredel utgjøres av par uten (hjemmeboende) barn, og den siste tredelen av enslige. Både den norske og den pakistanske befolkningsgruppen har dessuten nokså omfattende kontakt med familie de ikke bor sammen med. Manglende familienettverk er særlig utbredt blant somaliere og tamiler, der 16 prosent av gruppen treffer familiemedlemmer de ikke bor sammen med sjeldnere enn én gang i året.

Venneløshet er et marginalt problem i den norske befolkningen totalt sett, men er klart mer vanlig hos eldre og i innvandrergroppene. Særlig når vi skjerper kravet til vennskap til å være en du kan snakke fortrolig med, fremkommer det tydelige forskjeller mellom aldersgruppene, og én av fire norske menn over pensjonsalder mangler en fortrolig venn. Dette utgjør til sammen rundt 6000 personer.

En særlig sårbar gruppe er de sosialt isolerte (i betydningen mangler en fortrolig venn) som samtidig er sterkt velferdsstatsavhengige. Særlig blant kvinner, både norske og innvandrere, er det en klar tendens til at sosial isolasjon er vanligere blant de velferdsstatsavhengige.

Åtte av ti mener at nærmiljøet er godt. I alle bydelsgrupper er det et klart flertall som mener at nærmiljøet er svært eller nokså godt, men andelen fornøyde er noe lavere i indre by og i nye drabantbyer. Vurderingen av nærmiljøet er betydelig mer positiv blant dem som har kontakt med naboene.

Somaliere skiller seg ut som en gruppe som er særlig skeptisk til kvaliteten på nærmiljøet. Dette har trolig sammenheng med at somaliere i stor grad er henvist til leiemarkedet, og har færre valgmuligheter på boligmarkedet. Dermed blir de i større grad enn andre låst fast i bomiljøer de er misfornøyde med, eventuelt flytter fra det ene dårlige nærmiljøet til det andre.

Oslo-befolkningen er flerkulturell, ikke bare i sammensetning, men også i kontaktmønstre. Et flertall i alle landgrupper, inklusive nordmenn, har jevnlig kontakt med folk fra andre verdensdeler. Ikke overraskende er det en tydelig sammenheng mellom grad av kontakt på tvers av geografisk opprinnelse og

holdninger til flerkulturelle spørsmål. I hvilken grad det er de negative holdningene som hindrer kontakt, eller om det er kontakt som har bygd ned negative holdninger, er vanskelig å si.

Våre data tyder ikke på at innvandreres manglende norskferdigheter utgjør et alvorlig hinder for kontakt. Om lag halvparten av innvandrerne mener at de har gode eller svært gode norskferdigheter når det gjelder å snakke med nordmenn på gaten. Bare rundt ti prosent oppgir at de har dårlige norskferdigheter. Andelen som selv oppgir å beherske norsk dårlig, er høyest blant pakistanske kvinner. Kontakten med norske naboer varierer likevel ikke spesielt sterkt med egne norskferdigheter, selv om det er en slik sammenheng i alle grupper.

Oslo-befolkningen har generelt sett en svært aktiv fritid, men innvandrerbefolkningen, og særlig kvinnene, er klart mindre aktive i byens uteliv enn det nordmenn er. Til gjengjeld deltar innvandrere klart hyppigere i sammenkomster med religiøst innhold. Den politiske deltakelsen er imidlertid nokså beskjedent. Halvparten av befolkningen svarer at de har forsøkt å påvirke eller si sin mening om kommunale saker de har vært opptatt av. Den klart vanligste måten å gjøre dette på er å diskutere med venner. Samtidig uttrykker flertallet av befolkningen mistillit til politikerne. Gruppen som verken stoler på noen av Oslo-politikerne eller noen gang har forsøkt å gjøre sitt syn på kommunale saker kjent, har vi definert som «politiske løsgjengere». Disse utgjør rundt regnet en tredel av befolkningen. Blant løsgjengerne er negative holdninger til nærmiljøet generelt og innvandrerbefolkningen spesielt, mer utbredt enn i resten av befolkningen. De er dessuten mer tilbøyelige til å mene at fattigdom er selvforskyldt, og få av dem har høy utdanning.

Myten om de ensomme fattige får liten støtte i våre data. Ensomhet er i det hele tatt lite utbredt, og sammenhengen mellom vennekontakt og fritid på den ene siden, og økonomisk situasjon på den andre, er ikke spesielt sterk. Vi tror at en viktig forklaring på dette er at selv de fattige i Oslo har en levestandard som tillater et visst sosialt liv. Dessuten finnes det rimelige fritidstilbud, noen av dem er også spesielt utformet for å nå grupper som kan ha problemer med å benytte seg av det ordinære fritidstilbudet. Og sammenhengen mellom økonomi og aktiv fritid kan bli tilslørt av at de som ikke er i jobb, har bedre tid til å delta i fritidsaktiviteter.

Sosial isolasjon i Oslo har en kjønnsdimensjon, en aldersdimensjon og en etnisk dimensjon. Og selv om sammenhengen mellom velferdsstatsavhengighet og ensomhet generelt ikke er særlig sterk, er den tydelig blant kvinner og særlig blant innvandrerkvinner. Velferdsstatsavhengige kvinner har en gjennomsnittsinntekt som er klart lavere enn inntekten til velferdsstatsavhengige menn, noe som kan være en av forklaringene på at velferdsstatsavhengighet ser ut til å være mer avgjørende for kvinners sosiale liv.

Kapittel 7 Fra levekårsproblemer til kommunal tjenesteyting

I de foregående fire kapitlene er befolkningen beskrevet ut fra oppfatningen om levekår som ressurser: Målet har vært å gripe hva slags, og hvor store, forskjeller det er i individers og grupperes beholdninger av ressurser som er nødvendige forutsetninger for å ha et liv i gode kår. De mønstrene vi finner, kan sammenfattes i fire observasjoner:

For det første har hovedstaden en ressursrik og velhavende befolkning sett under ett. Svært høye nivåer på utdanning, sysselsetting, boligstandard og inntekt legger et solid fundament for den høye livskvaliteten – og lykken – vi beskrev i kapittel 1. Halvparten av byens befolkning har *mer* enn 180 000 kroner i årlig disponibel inntekt per forbruksenhet. 80 prosent av befolkningen har mer enn grunnutdanning. Dels avspeiler dette at Oslos befolkning, som resten av innbyggerne i Norge, lever i et velferdssamfunn med bred nasjonal enighet om en økonomisk og sosial utvikling. Dels avspeiler det Oslo som senter både for kompetansekrevene og for tjenesteytende jobber. Og dels avspeiler det nok også at vår undersøkelse er gjennomført i en økonomisk oppgangskonjunktur med mangel på arbeidskraft.

For det andre, det er lett identifiserbare segmenter av befolkningen som kjennetegnes av levekårsproblemer. Disse problemene kan knyttes til to, til dels sammenvevde, forhold: helseproblemer og lav inntekt som følge av en eksklusjon fra arbeid. 72 000 personer mottar en helserelatert inntektsoverføring som utgjør mer enn halvparten av deres inntekt; de er velferdsstatsavhengige. Selv om utdanningsnivået er høyt, er det fortsatt 75 500 personer med lav eller ikke-registrert utdanning. Selv om antallet sosialhjelpsmottakere har vært lavt og stabilt de siste årene, er det i underkant av 40 000 personer som lever under OECDs fattigdomsgrense. Omtrent like mange barn, 39 000, har en forelder som mottar en velferdsstatlig ytelse på grunn av helsesvekkelse. Yrkesdeltakelsen er svært høy, men 20 000 personer i yrkesaktiv alder har ikke hatt noen kontakt med arbeidslivet i årene 2001–2005.

For det tredje, de geografiske mønstrene i levekårsproblemene utbredelse formes i et samspill av fire faktorer: aldring, arbeidsmarkedstilknytning, etnisitet og flyttemønstre. Aldringen slår ut på to ganske ulike måter: I den norske befolkningen blir det flere som på grunn av svært høy alder får svekket funksjonsevne. For folk med ikke-norsk bakgrunn betyr det at en større andel av den ikke-

etniske norske befolkningen ikke lenger er innvandrere, men består av barn som er født i Oslo av foreldre som har bodd her lenge. Innslaget av barnefamilier i innvandrerbefolkningen øker – og med det en flytting motivert av ønsket om større bolig. Samtidig betyr det at andelen av byens yngste barn, nå vel en tredel, vokser opp i befolkningslag som, sammenliknet med majoritetsbefolkningen, har svakere levekår. Og fordi ulike innvandrergupper har ulik grad av yrkesdeltakelse (og velferdsstatsavhengighet) – og er blitt tallmessig større de siste 10–15 årene, er de mer etnisk spesifikke levekårsforskjellene blitt mer tydelige. De geografiske forskjellene i levekår avspeiler i stor grad innvandrerbefolkningens flyttemønstre, men på en noe paradoksalmåte. Når innvandrergrupper flytter ut fra indre by og nordøst-over, er dette for dem et uttrykk for bedre levekår: høyere sysselsetting og inntekt, bedre bolig og større sosiale nettverk. Men fordi sysselsettings- og inntektsnivåer hos flytterne er lavere enn i majoritetsbefolkningen, avtegner dette flyttemønsteret seg – i sosialstatistisk forstand – som svekkede levekår i bydelen. De geografiske levekårsforskjellene i Oslo blir mindre markert mellom ytre vest og indre øst, og mer mellom vest og de nye drabantbyene.

For det fjerde, «indre øst» kan ikke på samme måte som for 15 år siden nyttes som stikkord for levekårsproblemer i Oslo. Visse områder av den østlige bykjerne karakteriseres fremdeles av en opphopning av personer og grupper med svake levekår. Samtidig har strømmene av andre grupper rundt dem økt: Det er blitt et større innslag av en ung og urban middelklasse på livsfasevandring.

For Oslo kommune er befolkningens levekår en etterspørselsside. Gjennom statlige pålegg til alle kommuner, og gjennom Oslos politiske system med et desentralisert bydelsansvar, skal levekårsproblemer møtes med en relevant og effektiv tjenesteyting. Når levekårenes geografiske, demografiske og sosio-økonomiske dimensjoner blir sterkere sammenflettet, blir det på mange måter også vanskeligere å forutsi hvordan tjenestene best bør doseres. Hvilke trekk ved befolkningen, målt på bydelsnivå, er det mest faglig adekvate og politisk relevante uttrykk for tjenestebehovene?

Faglig adekvate uttrykk for tjenestebehov vil alltid måtte forbli et spørsmål for profesjonelle: Politikere verken kan eller bør intervensjonere i rusomsorgens, barnevernets, pp-tjenestens eller lærernes vurderinger av hvilke individer som skal motta hvor mye og hvilke typer tjenester. Politikens ansvar er å dosere fellesskapets midler slik at tjenesteyterne kan gjøre en så god jobb som ressursene tilsier. Levekårsundersøkelser basert på representative utvalg vil i praksis aldri kunne nyttes til å identifisere enkeltindivider med tjenestebehov.

Statistiske undersøkelser kan derimot assistere politikken i å identifisere bredere målgrupper – befolkningsgrupper man med empirisk belegg har gode grunner til å tro vil romme de faktiske brukerne. Dette kan kalles det politisk relevante

uttrykket for tjenestebehovet. Dette må selvsagt også ses i lys av de oppgavene kommunen har plikt og/eller ambisjon om få utført.

I Oslo er det tverrpolitisk enighet om to velferdspolitiske mål. For det første skal det gis en individrettet tjenesteyting: Alle barn skal sikres en god oppvekst, personer med problemer med å være økonomisk selvberget skal få hjelp og kvalifikasjoner, eldre og funksjonshemmede som trenger det skal få tjenester som gjør livet mindre byrdefullt. For det andre er det et mål at levekårsforskjellene mellom byens ulike deler skal utjevnes, dels ved at man ønsker at alle bydeler skal avpeile befolkningens mangfoldighet, men først og fremst ved å avhjelpe levekårsproblemene der de er størst.

Hva er så gode indikatorer på et tjenestebehov? En god indikator er den som empirisk samvarierer sterkt med de levekårsproblemer det er bred enighet om at skal kompenseres med kommunale tjenester. Oslo har delt sitt inntektssystem for bydelene inn i funksjonsområder som angir hvilke typer av tjenester som skal finansieres. En slik indikator skal også være praktisk anvendbar, hvilket vil si at den bør rutinemessig oppdateres gjennom offentlig statistikk og helst også være slik at den ikke utpeker eller stigmatiserer den gruppen den skal tilgodese.

Fra de analysene vi har gjennomført, vil vi ta med oss videre indikatorer som fanger fire sentrale levekårsdimensjoner. For å fange *levetårenes etniske dimensjon*, men uten å spesifisere enkeltgrupper, er den viktigste indikator svært lav inntekt. Den lave inntekten er et resultat av mangler på ressurser til å forsørge seg selv – og sine familiemedlemmer – gjennom yrkesdeltakelse. Kommunen har et bredt spekter av tjenester som har nettopp til formål å bringe arbeidsekskluderte inn i arbeid. Dette vil også være det mest sentrale virkemiddel for å bedre oppvekstvilkårene til byens fattige barn. For å fange tjenestebehov som er knyttet til *svake private hjelperessurser*, benytter vi enslighet: Dels ligger det i sakens natur at de fleste levekårsproblemer forstørres dersom man bor alene. Dels er det en seleksjon til enslighet som samvarierer med andre former for ressurs svakhet. Den tredje dimensjonen er ren *alder*. Den mest kostnadskreven tjenestekategorien for bydelene er omsorgs- og pleietjenestene overfor de aller eldste. Her vil vi hevde at rene alderskriterier er en god indikator. Den siste dimensjonen er innslaget av lav utdanning/lav inntekt/svake nettverk på behovet for tjenester i befolkningen som helhet. Dette mener vi fanges opp av personens velferdsstatsavhengighet: Det er en klar sosial gradient i det å være avhengig av velferdsstatlige inntektsoverføringer, som leder til behov fra to sider: på den ene siden at personene må forventes å ha et tjenestebehov knyttet til det helseproblem som har gjort dem til trygdemottakere, på den annen side at personer i yrkesaktiv alder med et marginalt forhold til arbeidsmarkedet er blitt en sentral målgruppe for NAV-reformen. I del III vil det redegjøres nærmere for den konkrete bruken av disse variablene til konstruksjon

av samlemål på det vi vil hevde er vel begrunnede indikatorer på etterspørselen etter tjenester i bydelenes befolkninger.

DEL III Fra behov til budsjett

I innledningen til denne rapporten viste vi et bilde av Oslos sosiale geografi, slik den beskrives av Statistisk sentralbyrås levekårsindeks for Oslo, og to andre slike samlemaal; Oslos kriteriesystem og Fafos samleindeks. Ved å telle opp antallet personer med ulike typer av ressursmangler i hele Oslo kan det lages et enkelt mål for levekår på bydelsnivå: Det er rett og slett andelen av alle personene med gitte kjennetegn som er bosatt i den enkelte bydelen.

I denne delen skal vi beholde oppfatningen av levekår og levekårsproblemer som individuelle ressursmangler, men perspektivet skal utvides: Disse ressursmanglene, på individnivå og ved sin geografiske dimensjon, oppfattes nå som behov som skal kompenseres med kommunal tjenesteyting – med en *kompensasjonspolitikk*. Hvordan kan levekårsproblemene imøtekommes med en kommunal velferdspolitik som treffer behovene? De levekårsanalysene som ble utført i rapportens del II, vil nå bli «oversatt» til å besvare spørsmålet: I hvilken grad fordeler Oslo kommune inntektsrammene for bydelene på en slik måte at det med empirisk belegg og rimelighet kan sies at hver enkelt bydel får en inntekt som står i forhold til tjenestebehovene hos bydelens befolkning? I dagens kriteriesystem benyttes 45 ulike informasjonen om bydelen, og systemet er ikke spesielt enkelt utformet. Kan det gjøres enklere og mer lettfattelig – uten at det blir mindre treffsikkert?

Det er primært levekårsaspektene ved kriteriesystemet som vies oppmerksomhet. Tidligere er det utført en rekke evalueringer av hvordan behovet for kommunale tjenester varierer mellom aldersgrupper, og hva som er kostnadene ved å produsere tjenestene. Levekårskartleggingen som er dokumentert i del II, gir først og fremst nye holdepunkter for å vurdere hvordan levekårsforskjeller mellom bydelene skaper behov for tjenester, og hvordan dette kan konkretiseres til målgrupper som bør fanges opp gjennom kriteriefordelingen. Vi avgrenser oss derfor fra å drøfte kostnadsforhold, og har heller ikke gjennomført en like inngående drøfting av demografisk baserte behov.

Først presenteres kriteriesystemets prinsipielle og praktiske kjennetegn, før treffsikkerheten belyses for hvert av funksjonsområdene i dagens system.

Kapittel 8 Hva er kriteriesystemet?

Oslo kommune fikk et parlamentarisk styringssystem i 1986 og to år etter ble bydelsreformen gjennomført, som desentraliserte ansvaret for store deler av den kommunale tjenesteytingen til bydelene. Fra 1988 var det 25 bydeler, senere redusert til 15 fra 2004. Bydelene har fått et delegert ansvar for hvordan de vil fordele sine ressurser til ulike tjenesteområder. Dette demokratiske aspektet ved den *politiske ansvarsdelegeringen* fullføres i 2007 ved innføringen av direkte valg til alle bydelsutvalgene. Ideen bak desentraliseringen er at borgerne i de enkelte bydelene skal få større innflytelse over det tjenestetilbudet de mottar. Den lokale selvbestemmelse antas å gi et best mulig samsvar mellom lokale behov og prioriteringen av begrensede ressurser, og på den måte bidra til større effektivitet i bruken av fellesskapets midler. Samtidig er selvfølgelig bydelene også bundet av de nasjonale lover og rettigheter som regulerer forholdet mellom den enkelte borger og det kommunale ansvaret for befolkningens velferd. Bydelenes autonomi er forankret i en delegasjon fra bystyret, samtidig som den også er begrenset av nasjonalstaten.

Innenfor dette handlingsrommet skal ressurser forvaltes til bydelsbefolkningens beste. Bydelene har bare i begrenset grad egne inntektsmuligheter. Hovedtyngden av midlene må komme fra bykassen. Kriteriesystemet er ikke noe annet enn bydelenes inntektssystem. For 2007 fordeles rundt 9,5 milliarder til bydelene gjennom dette systemet, varierende fra 921 millioner til Alna vest i Groruddalen, til 398 millioner til Ullern ved vestgrensen mot Bærum.

Kriteriesystemet har også en annen funksjon. Det skal være bystyrets virkemiddel til å holde kontroll over bydelenes samlede ressursbruk. Det er et rammefinansieringssystem, basert på at bydelene selv ikke skal kunne påvirke sine inntekter. Det er derfor nyttig å betrakte kriteriesystemet som et beslutningssystem: For det første skal det bestemmes hvor mye bydelene totalt sett skal få lov til å bruke. For det andre skal bystyret utøve en sentral, overordnet prioritering av kommunens oppgaver. Dette må skje indirekte – gjennom bydelenes aktiviteter. Og for det tredje, det må bestemmes hvordan den totale potten med penger til bydelene skal fordeles mellom de 15 mottakerne.

Beslutningen om hvor mye penger bydelene skal få, er en sentral beslutning i bystyret. Signalene om hvilke tjenesteområder og brukergrupper som det ønsker prioritert, gis gjennom kriteriesystemets inndeling i funksjonsområder. De tjenestene bydelene har ansvaret for, er (skjønnsmessig) gruppert i tiltak til helse,

sosial og nærmiljø for hele befolkningen (FO1), tiltak for å sikre et godt oppvekstmiljø for byens barn (FO2), pleie og omsorg (FO3) og til sist, den økonomiske sosialhjelpen (FO4). Den totale inntektsrammen for bydelene spesifiseres på disse funksjonsområdene. Om bystyret ønsker en styrket satsing på oppveksttiltak, kan det bevilges mer til dette funksjonsområdet. Om staten tilfører kommunene økte midler for å styrke eldreomsorgen, kan bystyret sende disse midlene videre til funksjonsområde 3. Bystyrets sentrale prioriteringer mellom funksjonsområdene er signaler til bydelene, ikke bindende øremerkinger. De uttrykker bystyrets intensjoner på et overordnet kommunenivå.

8.1 Prinsipper for kriteriefordeling

Når den sentrale potten, og de politiske signalene er fastsatt, må inntekten fordeles mellom 15 bydeler. Etter hvilke beslutningspremisser skal så denne delingen skje? Oslos inntektssystem for bydelene er basert på fire prinsipper:

1. Behovsbasert tjenesteyting

Siden den første urbanisering har ulike klasser og sosiale lag bosatt seg i ulike deler av byen. Oslo har, som alle storbyer i Nordvest-Europa, «de bedrestilte» på vestsiden. Opprinnelsen til dette er ganske enkelt at den dårlige byluften (og stanken) under den tidlige industrialiseringen gjorde ren luft til et knapt gode. Og siden Golfstrømmen fører vinddraget mot øst i vår del av verden, ble byenes vestsiden den mest attraktive. Ulike deler av byen fikk hver sine sosiale lag, ulike typer tomteanvendelse, bygningsmasse og boligkostnader. Dette bidrar så i sin tur til at fysisk struktur og markeds mekanismer forsetter å sortere og samvirke med kulturbestemte oppfatninger av hvor det er mulig (og best) å bo for hvem. Når Oslo så er delt inn i bydeler, gjenspeiles det geografiske sammenfall mellom hvem som bor hvor i at bydelene står overfor befolkninger som har store ulikheter i levekårsressurser.

Helt siden Fredrik IVs første administrative inndeling av Norge på 1720-tallet, har ansvaret for de svakest stilte vært et kommunalt ansvar. Fattigforsorgen var, etter inspirasjon fra Preussen, den første offentlige velferdsytelse som ble organisert gjennom en desentralisert administrativ struktur. Innføringen av kommunene kom med formannsskapslovene i 1837 – da var alfabetisering i tillegg blitt en viktig oppgave. Utviklingen av Norge til et velferdssamfunn basert på universelle rettigheter til skattefinansierte ytelser foregikk på statlig nivå. 1950- og 60-tallets tro på at staten ville kunne sikre alle arbeid, og økonomisk trygghet gjennom inntektsforsikringer fra den nasjonale folketrygden, gjorde at kommunens velferds-

politiske rolle ikke ble modernisert. Mer rettighetsbaserte inntektssikringer som faktisk var drevet fram på kommunalt nivå, ble «nasjonalisert» inn i det statlige systemet. Oslo hadde for eksempel en egen alderspensjon for sine innbyggere før dette ble et helstatlig ansvar.

Den historiske rollen som tildeler av behovsprøvde velferdsgoder ble videreført da den nasjonale velferdspolitikken, utover på 1970-tallet, ble mer ambisiøs: Offentlig sektor skulle ikke bare sikre borgerne inntekt, men også tilgang på tjenester. Et nytt begrep ble skapt, omsorgstjenester. Tilsyn, pleie, hjelp og omsorg for personer som selv ikke kan klare seg uten, har de siste 30 årene, og i Norden mer enn noe annet sted, blitt overført fra husholdningene til offentlig sektor, og til et behovsprøvende kommunalt ansvar. Dette ansvaret ligger i Oslo på bydelene: Deres rolle i det samlede velferdsstatlige byggverket er å sørge for at knappe offentlige midler omdannes til tjenester som treffer de innbyggerne som har størst behov for dem.

Delegering av myndighet til bydelene har ytterligere tilspisset denne funksjonen, det vi i del I av rapporten kalte for kompensasjonspolitik. Selv om bydelene har fått ansvar for produksjon av noen kollektive goder (som bibliotek og visse grøntarealer), er bydelens hovedansvar først og fremst å levere personrettet tjenesteyting basert på sosial- og helsefaglig begrunnet rasjonering mellom brukerne innen sin bydel. Ved at – eller dersom – offentlige, kommunale tjenester i størst grad går til individer og grupper med størst mangel på (alternative, private) levekårsressurser, vil effekten være en utjevning av levekår mellom grupper, og mellom bydeler. Dette behovsbaserte tildelingsprinsipp for bydelens tjenester ligger ikke i delegasjonen av kompetanse, men i den kompetansen som er delegert. Bystyret har tvert imot gitt bydelene stor grad av frihet til selv å bestemme hva de vil gjøre, og hvordan. Det er den nasjonale lovgivningen som bestemmer rammene for forholdet mellom bydelen som tjenesteyter og borgeren som bruker.

Kriteriesystemet, slik det er begrunnet og slik det er bygd opp, avspeiler den behovsprøvende tildelingslogikken som bydelene er underlagt, og som kommunene har i den norske velferdsmodellen. De levekårsforskjeller som finnes mellom befolkningen i bydelene, leder rimeligvis til geografisk betinget variasjon i behovet for tjenesteyting. Skal de individer (i kommunen) med størst behov komme først ved tildeling av tjenester, må ressursene gå til den bydelen der disse bor. Tjenestebehovene til befolkningen i bydelen er følgelig det kriterium som inntekten skal fordeles etter. Bydeler med mange mennesker med store behov skal få mest av kaka. Sagt på en annen måte: *Bydelene skal ha den andel av den samlede bevilgningen som tilsvarer andelen av mennesker med store behov som bor i bydelen.*

2. Vitenskapelig behovsmåling

For å kunne oppfylle dette kravet om en behovsproporsjonal tildeling fordrer kriteriesystemet at «behovene til folk i bydelene» både kan måles og tallfestes. Ideelt sett krever dette nærmest at hver enkelt innbyggers situasjon er kartlagt, hvilket er et umulig prosjekt. Dermed oppstår det et informasjonsproblem: Hvordan skal bystyret kunne vite at behovene til noen personer – og bydeler – er større eller mindre enn andres?

I den nasjonale velferdspolitikken er dette informasjonsproblemet løst ved *summariske behovsantakelser*. Velferdsstaten legger til grunn at alle foreldre som har barn, har et ekstra utgiftsbehov – og så tildeler man alle den samme barnetrygden. Eller man antar at alle som er 67 år, har et legitimt behov for å tre ut av arbeid – og så får de alderspensjon. Sosiale rettigheter er det konkrete uttrykket for slike summariske behovsantakelser. Siden den kommunale tjenesteproduksjonen ikke fordeles etter rettigheter, men av behovsprøving, må man i stedet benytte *statistiske behovsantakelser*. Svært mange av de tjenestebehov vi mennesker har, opptrer ikke helt tilfeldig, men er knyttet til andre sider ved våre levekår. Det er en rimelig gjetning at en 90-åring har et større behov for hjemmehjelp enn en 19-åring, selv om det selvsagt finnes både helt friske 90-åringer og funksjonshemmede 19-åringer. Barn av enslig forsørger som er arbeidsløs, har svakere forutsetninger for å få det samme oppvekstmiljø som i en velhavende kjernefamilie. Levekårsundersøkelser er nettopp å undersøke slike sammenhenger mellom tjenestebehov og andre, lettere målbare, trekk ved individene.

Kriteriesystemet er basert på en optimistisk tro på at levekårsdata om grupper kan oversettes til troverdige anslag på omfanget av et tjenestebehov. Denne optimismen er ikke ugrunnet. Mange slike sammenhenger er svært stabile, og blir regelmessig bekreftet i stadig nye undersøkelser: Jo lavere utdanning og inntekt, jo mindre tilknytning til arbeidslivet og jo svakere sosialt nettverk man har, og jo eldre man er, jo mer sannsynlig vil det være at for eksempel ens funksjonsevne er så svekket at det utløser et legitimt behov for en kommunal hjelpetjeneste. Slike sannsynligheter på individnivå kan med stor sikkerhet, og for store antall mennesker, oversettes til troverdige anslag på hvor mange personer som vil ha et tjenestebehov i en bydel eller en kommune. På denne måten kan statistiske data om befolkningen gi troverdige løsninger på det informasjonsproblemet vi startet med: Heller enn å måtte undersøke alle personer for å identifisere dem som har et tjenestebehov, kan man i stedet utnytte informasjon det er lettere å få tak i dersom man samtidig kjenner sammenhengen mellom denne og tjenestebehovet. Det er nettopp dette kriteriesystemet gjør. I dag anvendes 45 demografiske og sosio-økonomiske opplysninger om bydelenes befolkning til å gjøre anslag på tjenestebehov i hver enkelt bydel, for så å utmåle en inntekt til bydelene proporsjonalt med tjenestebehovet.

3. Bydelen må ikke kunne påvirke kriteriene

Det finnes også en annen grunn til at kriteriesystemet er basert på statistiske behovsantakelser, nemlig at bydelene ikke selv skal kunne påvirke sin egen inntekt. Kriteriesystemet skal implementere et overordnet styringssystem hvor bydelene bevisst skal tvinges til å foreta egne prioriteringer innenfor upåvirkelige rammer som bestemmes utenfra. Dersom det er mulig for bydelene å øke inntekten ved bestemte lokale prioriteringer, er ikke kriteriesystemet et rammestyringssystem, men i praksis et insitamentsystem. I så fall kan det forventes å anspore til en uønsket strategisk atferd. Dette betyr at for eksempel informasjon om produksjonskostnader, som i mange andre sammenhenger kan si mye om ressursbehovene for å løse bestemte oppgaver, ikke uten videre kan eller bør brukes i et kriteriesystem. Høye produksjonskostnader kan avspeile ineffektivitet. Dersom inntekten knyttes til kostnadene, vil denne sløsingen bli videreført.

4. Lokal selvbestemmelse

Som før nevnt har den enkelte bydel stor frihet til å anvende den tildelte inntekt slik bydelsutvalget selv beslutter, innenfor de rammene som nasjonal lovgivning setter og det som ellers defineres av mål, retningslinjer og rapporteringskrav til bystyret. Denne friheten er en nødvendig premiss for at demokratiske prosesser og valg av bydelsledelse skal være meningsfull. En slik formell likebehandling av alle bydeler har en meget viktig implikasjon for kriteriesystemet: For at dette demokratiske idealet skal kunne realiseres, må alle bydeler ha samme ressursforutsetning for å kunne produsere identisk grad av behovstilfredsstillelse hos sine innbyggere, uavhengig av nivået på behov i utgangspunktet. En annen måte å uttrykke det samme på er å si at dersom alle bydeler velger å gjøre de samme politiske prioriteringer, så skal bydelenes befolkninger oppleve en identisk velferd. En tredje måte å si det på er at kriteriesystemet skal utmåle en inntektsfordeling mellom bydelene som er slik at, gitt de ulike nivåene på tjenestebehov i befolkningen, så skal alle forskjeller i behovstilfredsstillelse – etter at bydelen har levert sine tjenester – kunne forklares med politiske prioriteringer og det alene.

Det er dette demokratiske prinsippet, *i kombinasjon* med den behovsprøvende tjenesteallokeringen av kommunale tjenester, som gjør at kriteriesystemet virker levkårsutjevner. Gitt at systemet faktisk lever opp til sine målsettinger, så vil alle bydelene motta en inntekt som gjør at de har samme ressursforutsetning for å bringe sin befolkning opp til samme nivå med hensyn til behovstilfredsstillelse uavhengig av utgangspunkt. De bydelene som har befolkninger med store levkårsproblemer, og derfor store tjenestebehov, må også få mest gjennom inntektsystemet. Ikke for å realisere en kommunal politikk for levkårsutjevning, men for å gi like stort handlingsrom til lokaldemokratiet i hver bydel.

8.2 Spenninger i kriteriesystemet

De fire prinsippene for kriteriesystemet; behovsbasert tjenesteallokering, statistiske behovsantakelser, ikke-påvirkbarhet og lik grad av rom for lokal prioritering utgjør i sum et meget ambisiøst system. Og som alle slike systemer vil det være fullt av spenninger.

Treffsikkerhet mot politiserte behovsdefinisjoner

Kriteriesystemet legger implisitt til grunn at behovskartlegging er en entydig prosess hvor empiriske og vitenskapelige metoder kan definere behovsomfang i en objektiv forstand. Slik er det et stykke på vei, men ikke fullt ut. 80-åringens behov for hjemmehjelp etter et lårhalsbrudd er ukontroversielt, så lenge ingen spør om ikke hans hjemmевærende kone eller store kapitalinntekt bør trekkes inn i vurderingen av behov for tjenester betalt av fellesskapet. I et sosialvitenskapelig levekårsperspektiv vil man i regelen definere en persons faktiske levekår (=behovet for tjenester fra kommunen) ut fra personens kombinasjon av ressursmangler og ressurstilganger. I et økonomisk perspektiv vil det være sløsing å anvende knappe offentlige midler til å tilfredsstille et behov som vil bli løst på annen måte likevel, for eksempel gjennom familie eller marked. Fra et moralsk ståsted kan det hevdes at av to personer (eller bydeler) som har likt tjenestebehov, så bør kommunen hjelpe først den som har minst tilfang av hjelp fra annet hold. Dagens kriteriesystem inneholder ingen slike direkte indikatorer på private ressursers antatt kompensierende virkning på målbare ressursmangler. Dette er nok også en grunn til at kriteriesystemets prinsipper synes å være generelt akseptert av alle politiske partier. Et inntektssystem for bydelene som eksplisitt justerte de absolutte hjelpebehovene med data om folks evne til å løse problemene for eksempel i markedet, ville nok kunne treffe de faktiske behovene for en offentlig tjenesteyting bedre, men vil ganske sikkert være mer kontroversielt.

Bydelsautonomi mot nasjonale pålegg

Vi har flere ganger vært inne på hvordan den autonomi bydelene er gitt fra kommunen sentralt, i praksis begrenses av krav til tjenesteyting som kommer gjennom nasjonal lovgivning. Dette virker på to måter: For det første vil rettigheter som gis til bredt definerte grupper virke som en premiss for og *før* fordelingen av ressurser til andre. Dette vil innebære et innslag av det vi over kalte summariske behovsantakelser. Aktuelle eksempler er alle barns rett til barnehageplass (uavhengig av oppvekstsressurser i familien) eller enerom til alle gamle på institusjon (uavhengig av artikulert behov). For det annet vil rettigheter kunne konsentrere

ressurser til enkeltmottakere på en måte som kan virke urimelig, enten direkte eller ved alternativkostnaden av de samme ressursene. I sum vil summariske behovsvurderinger og kostnadskrevende enkeltbrukere kunne innebære store utgiftsbehov det er vanskelig å inkorporere i kriteriesystemets logikk. Argumenter for andre finansieringsformer som direkte tilskudd, utgiftsrefusjon eller «penger følger brukeren» vil kunne presse seg fram.

Inntektsfordeling mot aktørers oppfatninger

Alle kriteriebaserte inntektssystemer karakteriseres ved at bestemte kjennetegn ved en bydel eller en kommune gir opphav til at aktører hevder man «straffes» av bestemte enkeltelementer i systemet. Strategiske egen nyttebetraktninger knyttes til at man reiser tvil ved holdbarheten i kriteriets bidrag til måling av tjenestebehovet. Slike spenninger vil alltid være der. En perfekt og fullstendig objektiv kunnskap vil aldri kunne etableres. Samtidig kan dette fenomenet ses fra en annen synsvinkel: Det virker som en mekanisme for at systemets antakelser stadig må etterprøves gjennom stadig nye undersøkelser. Dette trekker alle aktørers oppmerksomhet mot empiriske forhold, noe som erfaringsmessig har en konfliktdempende virkning på alle politiserte fordelingskonflikter.

Kompleksitet mot enkelhet

Kriteriesystemets utnyttelse av statistiske behovsantakelser innebærer at det nær sagt ikke er noen grenser for hvor komplekst systemet, i sin søken etter det sanne samsvar mellom behovsomfang og inntektsfordeling er. I dag benyttes 45 indikatorer, hvorav flere baserer seg på indekser (som også multipliseres). Et inntektsfordelingssystem som bare er forståelig for eksperter, er i seg selv uønsket i et demokrati. Samtidig er det ikke mulig å avgjøre hvor mye som vinnes eller tapes i treffsikkerhet ved å gjøre systemet mer eller mindre komplekst, av den logiske grunn at ingen kjenner den sanne fordelingen av behovene mellom bydelene. Derimot kan det hevdes at dersom den inntektsfordeling et komplekst system produserer, og som man har gode grunner til å tro fanger behovsvariasjonene godt, lar seg reproducere med et enklere system, er det ingen grunner til ikke å benytte et enklere system. Forutsetningen for en slik forenkling er imidlertid at også det enkle kriteriesettet må ha et empirisk grunnlag: De kjennetegn ved levekår som utnyttes som kriterier, må fortsatt ha en sterk statistisk samvariasjon med behov som er relevant for kommunal tjenesteyting.

Gruppeproblemer mot problemgrupper

Siden et kriteriesystem baserer seg på trekk ved innbyggerne som er relevante for kommunal tjenesteyting, vil systemet nødvendigvis også definere grupper i befolkningen. Dersom det i byens befolkning finnes lommer av store tjenestebehov i lett identifiserbare grupper, vil en utnyttelse av dette i kriteriesystemet lede til økt treffsikkerhet. Dette er i regelen uproblematisk om vi refererer til universelle kategorier som alder, sivilstand eller husholdnings sammensetning. Like enkelt blir det ikke når (problem-) gruppen defineres ved nasjonalitet. Statistisk betyr dette at individets etniske opprinnelse fungerer som en indeks på hopning av levekårsproblemer. Allmenne etiske hensyn tilsier da at den statistisk beste representasjonen av tjenestebehovet likevel ikke bør velges.

Problemløsning mot inntektssvingning

Et kriteriesystem som skal løse problemer ved å allokere tjenesteyting til individer med hjelpebehov, inneholder et paradoks: Hjelpebehovenes omfang er grunnlaget for ressurstildelingen. Om hjelpebehovet løses, forsvinner ressursene, hvilket er fornuftig etter økonomiske effektivitetsprinsipper. I sosialpolitikken betyr det like gjerne at i fravær av tjenesteyting gjenoppstår hjelpebehovet. Den kommunale sosiale tjenesteytingen leveres i stor grad av kompetansetunge kunnskapsorganisasjoner, og uten en viss forutsigbarhet i ressursrammene umuliggjøres den langsiktighet som er nødvendig for godt arbeid. Svært treffsikre indikatorer vil derfor kunne, i en by med så mye intern flytting, lede til en uheldig variasjon i bydelens inntekter, og en oppfatning av at man straffes for suksess. Dette er et argument for at de indikatorer som benyttes, muligens bør vris noe bort fra å måle faktiske tjenestebehov, og noe mer over mot å fange opp de levekårstilstander det er politikens mål å endre. Rent empirisk vil en slik dreining (som vi skal se senere) ikke lede til de helt store endringer i inntektsfordelingen mellom bydelene, men det kan ha stor betydning for den begrunnelsen man gir for ressursfordelingen mellom bydelene.

Oppsummering

Alle disse seks spenningene vil finnes i alle sentralt utformede inntektssystemer som skal fordele ressurser til lokale produksjonseenheter. Sammenliknet med mange andre slike systemer, for eksempel det statlige inntektssystemet til norske kommuner, er Oslos system på mange måter vellykket. Samtidig kan det være nyttig å skille mellom endringer innenfor kriteriesystemet og endringer av det samlede systemet for ressurstildeling til bydelene: Innenfor systemet har jevnlig etterprøvinger og evalueringer ledet til forholdsvis små endringer i kriterier og deres vekter.

Ser vi på endringer i kriteriesystemet for bydelene, har nok dette vært større, og i stor grad blitt «påført» utenfra, gjennom statlige endringer med konsekvenser for kommunal oppgaveløsning. I dag er for eksempel barnehagene tatt ut av kriteriesystemet, i påvente av at den nasjonale opptrappingen av barnehageutbyggingen finner en endelig form. Opptrappingen av eldreomsorgen kan håndteres innenfor kriteriesystemet, all den tid Stortingets beslutninger er å gjennomføre dette gjennom en generell økning i overføringene til kommunene. Norge er nå midt oppe i en NAV-reform, som på sikt vil (kunne) endre den velferdsstatlige arbeidsdelingen mellom rettighetsbaserte inntektsforsikringer på statlig nivå og behovsbasert tjenesteyting på kommunalt nivå. Alle virkemidler skal nå ses i sammenheng, for å sette større kraft bak «arbeidslinja» og kampen mot fattigdom. I Oslo skal arbeidslinja gjennomføres på bydelsnivå. Hva det kan bety for kriteriesystemet, skal vi komme tilbake til mot slutten av rapporten. Først skal vi nå stille spørsmålet:

Kapittel 9 Er dagens kriteriesystem rettferdig – og hvordan kan vi vite det?

Den beste begrunnelse et inntektsfordelingssystem kan ha, er å bli oppfattet som rettferdig. I avsnitt 8.1 argumenterte vi for at det rettferdighetsprinsipp som ligger innbakt i dagens system, er et prinsipp om *demokratisk rettferdighet*. Handlingsrommet for lokal prioritering skal være like stort i alle bydeler. Fra den enkelte borgers ståsted er systemet rettferdig om det tjenestetilbud han eller hun faktisk står overfor, sammenliknet med det ellers like personer i andre bydeler får, bare avviker på grunn av prioriteringene til bydelens ledelse. Kriteriesystemet er ikke utformet for rent faktisk å gi et identisk tjenestetilbud til personer med samme behov, men for å *kunne* gjøre det. De eneste akseptable forskjeller i tjenestetilbudet mellom bydeler og brukere er de som kan tilbakeføres til forskjeller i bydelsutvalgenes politisk bestemte prioriteringer.

Det er ikke slik vi til daglig tenker rettferdighet. I norsk politisk kultur er rettferdighetsbegrepet tettere knyttet til *sosial rettferdighet*, gjennom to litt ulike betraktninger. Den første er et likebehandlingsideal som sier at i utgangspunktet skal alle individer behandles likt. Det andre er at (bare) dersom det foreligger noen *gode grunner* til ulik behandling, så er ulikebehandlingen rettferdig. Den egalitære kulturen påvirker hva vi oppfatter som gode grunner for ulikhet. Den eneste akseptable grunnen for ulik behandling er den som har til mål å skape likhet. Dersom den ulike behandlingen ikke leder til mindre sosial og levekårs-messig ulikhet, oppfattes den som urettferdig.

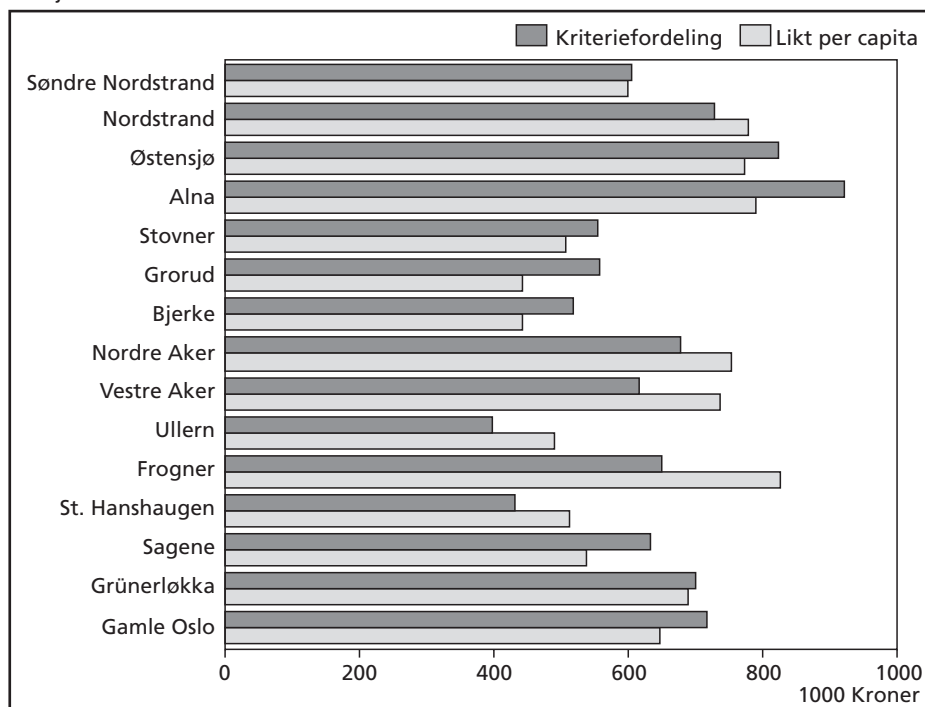
Overført til kriteriesystemet betyr dette at dersom vi ikke hadde noen gode grunner til å tro at det var problematiske ulikheter i levekår *mellom* byens ulike deler, ville det rettferdige fordelingsprinsippet være at alle bydeler fikk et likt kronebeløp per innbygger. Dette ville ikke nødvendigvis være en situasjon med like levekår for alle individer i alle deler av byen, men like gjerne at levekårs-variasjonene mellom individene *innen befolkningen i hver bydel* var like. Figur 9.1 (på neste side) viser hvordan den samlede inntekten for bydelene i 2007 ville blitt fordelt dersom systemet opererte det enkleste av alle tenkelige prinsipper, nemlig et likt beløp per innbygger. Frogner ville få mest, fordi her bor det flest.

Figur 9.1 viser også fordelingen av inntekten mellom bydelene som kriteriesystemet produserer. Etter denne er det seks bydeler som får mer enn Frogner,

til tross for at det altså bor færre innbyggere her enn i Frogner. Systemet antar altså at dersom bydelspolitikere i Alna skal ha samme reelle mulighet til å tilby likeverdige tjenester som ellers i byen samt å bedre sin befolknings levekår, så trenger de vesentlig mer midler per innbygger enn de ansvarlige i Frogner. Systemet antar at levekårsproblemene og øvrige behovsforskjeller i utgangspunktet er vesentlig større i Alna, slik at det derfor trengs et større tilbud av kommunal tjenesteyting enn hva som er nødvendig overfor Frogners befolkning.

Spørsmålet om kriteriesystemet er rettferdig er derfor et spørsmål om *avvikene* mellom en fordeling basert på et likt tilskudd per innbygger og det faktiske tilskuddet har en solid empirisk og allment akseptert begrunnelse i en variasjon i behovene for kommunale tjenester mellom befolkningene i de forskjellige bydelene. Totalt sett kan forskjellen mellom det behovsbaserte kriteriesystemet og et tenkt formallikhetsprinsipp tallfestes til 1,6 milliarder, vel tolv prosent av den totale inntektsrammen til bydelene. Denne forskjellen er kriteriesystemets antakelse om betydningen av levekårs- og andre behovsforskjeller på etterspørselen etter bydelenes tjenester. Fra dette mønsteret kan det beregnes at kriteriesystemet antar at 40 prosent av variasjonen i etterspørsel etter bydelenes

Figur 9.1 Bydelenes inntekt (i 1000 kr) fra den samlede kriteriefordelte ressursrammen (rød) sammenliknet med en tenkt inntekt utmålt fra et prinsipp om likt kronebeløp per innbygger. Budsjett for 2007.



tjenester kan tilbakeføres til at bydelenes befolkninger er ulike i levekår og tjenestebehov ($r=,77$).

Dersom vi legger til grunn at et rettferdig system er det som frembringer en inntektsfordeling mellom bydelene som er identisk tilsvarende den geografiske fordelingen av hele befolkningens behov innen Oslo, får vi et kriterium for en empirisk etterprøving. Dersom det med gode og relevante opplysninger om hele befolkningens levekårsressurser er mulig å anta regelmessige statistiske sammenhenger mellom trekk ved befolkningen (som bydelen ikke kan påvirke) og de behov bydelene skal dekke med sin tjenesteyting, kan fordelingen av disse befolkningstrekkene nyttes som en indikator på behov på individnivå. For eksempel er det uomtvistelig at blant byens innbyggere over 90 år er det mange som har et behov for kommunale tjenester. De aller eldstes bosettingsmønster sier derfor mye om dette tjenestebehovets utbredelse. Ut fra dette kan andelen av alle byens personer over 90 år som bor i den enkelte bydel, benyttes som et kriterium for hvordan ressurser til å imøtekomme dette behovet bør fordeles, dersom vi også har gode empiriske grunner til å anta at andelen av de eldste som faktisk trenger tjenester, er lik i alle bydeler. Hvis 90-åringene er vesentlig sprekere i noen bydeler enn andre, vil en slik statistisk behovsantakelse ikke være tilstrekkelig, og den må fanges opp med supplerende kriterier. I praksis vil det i regelen bety at for små grupper med store og utgiftskrevende tjenestebehov, vil levekårsstatistikk være en for dårlig kilde til informasjon. Data basert på faktiske brukere og undersøkelser av hele den aktuelle populasjonen vil være langt bedre.

I de analysene av ressursfordelingen som presenteres i de neste avsnittene, er det denne metodikken som er lagt til grunn. Ved hjelp av de levekårsmonstre som er avdekket i rapportens del II, har vi valgt ut et lite sett av indikatorer vi mener fanger opp geografiske behovsvariasjoner for de kommunale tjenestene bydelene har ansvaret for. Vi har verken data eller rom for å presentere en fullstendig evaluering av dagens kriteriesystem. Med sine 45 indikatorer er det svært komplekst og basert på store mengder informasjon ikke bare om befolkningens levekår, men også om kostnadsforhold ved produksjon av tjenester til ulike aldersgrupper. Det vi vil og kan gjøre er å teste systemets antakelser om geografiske levekårsvariasjoner med det bildet som vi har tegnet i rapportens del II.

De analysene vi skal presentere, skiller seg fra dagens system på fem måter: For det første har vi latt hensynet til *forenkling* telle sterkt. Vi vil presentere et samlemål som er basert på relativt få (ti) kriterier. Hensikten er ikke å påstå at en så kraftig forenkling nødvendigvis er ønskelig eller mulig, men å gi et bilde av hvor ulikt et slikt system egentlig ville bli fra dagens system. For det andre har vi lagt som betingelse at behovsindikatorene skal referere til konkrete grupper i befolkningen. Vi vil hevde at dette er et bidrag til å gjøre systemet mer *forståelig*.

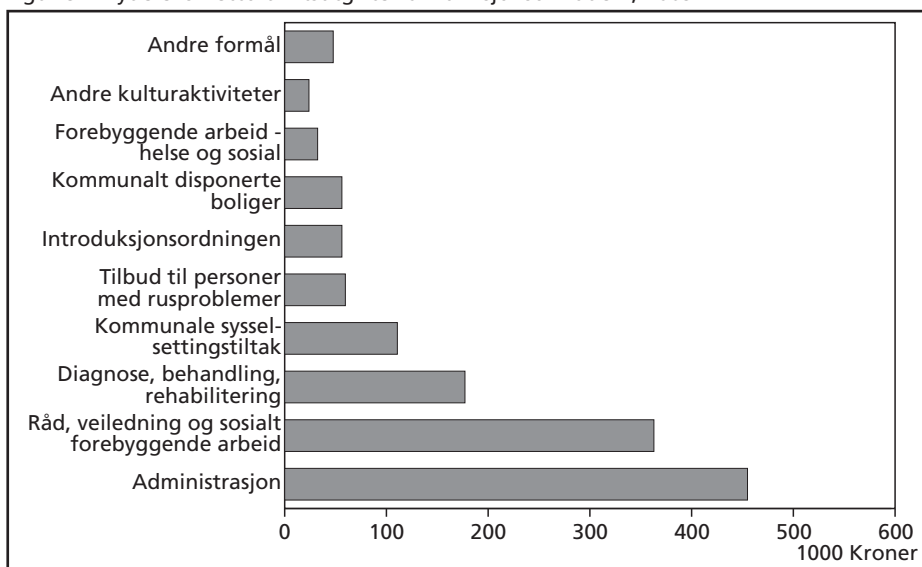
Behovene for kommunale tjenester er hos individer (ikke bydeler), og det er disse personenes utbredelse i byen som er målet for tjenestene. For det tredje benyttes en svært enkel tilnærming til fenomenet hopning av levekårsulemper. Hopning består i at et individ kjennetegnes av mange levekårs mangler samtidig og er et viktig fenomen for å forstå variasjonen i behovet for tjenester mellom individer. Samtidig kan hopning oversettes til en indikator på behov for offentlige tjenester på ulike måter. Vi har valgt å legge en svært *intuitiv* oppfatning til grunn. Alvorligheten i en persons levekårsproblemer måles ved hvor mange ganger han eller hun fanges opp av det samlede sett av kriterier. Konkret betyr dette at en person som for eksempel både har et helseproblem og samtidig er utenfor arbeidsmarkedet, fanges opp to ganger; både som helsesvekket og som arbeids-ekskludert. For det fjerde benytter vi data som henspiller direkte på barns oppvekstmiljø målt ved den *økonomiske situasjonen* i det husholdet der barnet vokser opp. I dagens kriteriesystem nyttes ikke slik informasjon. Til sist, og i forlengelsen av diskusjonen om press mot kriteriesystemet som følge av endringer i de nasjonalt bestemte oppgavene for kommunene, har vi et bevisst sideblikk på NAV-reformens målgrupper og ambisjoner. Dagens kriterisett er fokusert på å måle behovene for kommunale tjenester som skal kompensere for svake private levekårsressurser. NAV-reformens mål er en sterkere vektlegging av arbeidsretting og fattigdomsbekjempelse som *utfallet* av den samlede kommunale og statlige (antatt bedre samvirkende) tjenesteytingen. Ved å benytte kriterier som refererer sterkere til sammenhengen mellom private levekårsressurser og arbeidsmarkeds-situasjon, kan vi få en indikasjon på om dagens kriteriesett også er i stand til å fange opp det vi kunne kalle målgrupper for NAV-reformen.

I de følgende avsnittene vil vi nå presentere analyser for hvert av funksjons-områdene. Vi understreker at dette ikke er en uttømmende evaluering av dagens kriteriesett, men mer er en kritisk prøving av samsvaret mellom dagens ressurs-utmåling og den som ville fremkomme dersom det ble anvendt kriterier som sterkere vektlegger forenkling, forståelighet, barnefamilienes økonomi, arbeids-markedssituasjon og fattigdom, slik levekårskartleggingen i del II påpekte som sentrale behovsindikatorer. Dette betyr at kriteriesystemets treffsikkerhet belyses ved å vise i hvilken grad det fanger opp de behovsvariasjonene som vi har identifisert i del II.

9.1 Funksjonsområde 1 Helse, sosial og nærmiljø

De kommunale oppgavene som klassifiseres under dette funksjonsområdet, er først og fremst bydelens administrasjon og forebyggende helse- og sosialarbeid. Kommunale sysselsettingstiltak og introduksjonsordningen for innvandrere kommer også her, det samme gjør kommunale boliger. I tillegg kommer en del mindre poster knyttet til infrastruktur, veier, grøntarealer, idrett og kultur. Til sammen 1,4 milliarder kroner ble brukt i 2005.

Figur 9.2 Bydelens netto driftsutgifter til funksjonsområde 1, 2005.



Tabell 9.1 Kriteriesettet som anvendes til FO1 for 2007.

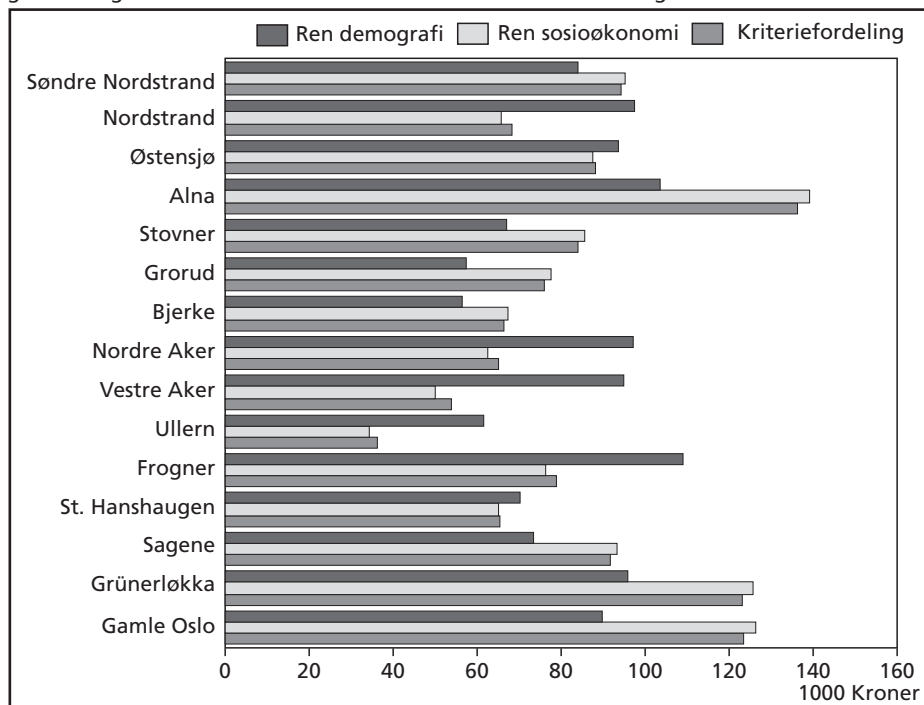
1. Andel personer 0-19 år 1.1.2006	0,019
2. Andel personer 20-66 år 1.1.2006	0,062
3. Andel ikke gifte personer 67+ år 1.1.2006	0,026
4. Andel med uføretrygd 18-66 år, rehabiliterings- og attføringspenger 1.1.2006	0,049
5. Andel personer 20-66 år*Lavinntekts-*Lavutdanningsindeks 1.1.2006	0,243
6. Andel personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn 1.1.2006	0,135
7. Andel personer 20-66 år*Lavinntekts-*Utflyttingsindeks 1.1.2006	0,152
8. Andel av budsjett Dok. 3/2006, ordinær drift	0,314

Note: * indikerer at de ulike kriteriene multipliseres med hverandre. Summen gir vekten som benyttes i kriteriesettet.

For 2007 skal 1,2 milliarder fordeles via kriteriesystemet. Bydelens utgifter til administrasjon skal fanges opp gjennom kriterienøkkelen vekt på andel av fjorårets budsjett, jamfør tabell 9.1. Dette betyr at de levekår og behov som det er relevant å trekke inn som *behovsoperasjonaliseringer*, må relateres til de gjenværende ytelsene, først og fremst innen helse- og sosialtjenesteyting. For eksempel er kommunale boliger og sysselsettingstiltak tjenester med en klar sosial gradient i etterspørselen.

Tjenestene som ligger til grunn for dette funksjonsområdet, har i betydelig grad vært influert av endringer på nasjonalt nivå. Fastlegereformen, opptrappingsplanen for psykisk helsearbeid, introduksjonsordningen for innvandrere, og fremover, gjennomføringen av NAV-reformen. Dette har gjort at forholdet mellom personrettede tjenester (helse- og sosialtjenesteyting) og kollektive goder (forebygging, infrastruktur og grøntarealer) har endret seg. Kriteriesettet har derfor vært gjenstand for en rekke revisjoner, hvor forholdet mellom rene demografiske og sosio-økonomiske kriterier er justert, men fortsatt er kriteriesettet sterkt innrettet på å treffe behov som antas å være forankret hos grupper med små levekårsressurser.

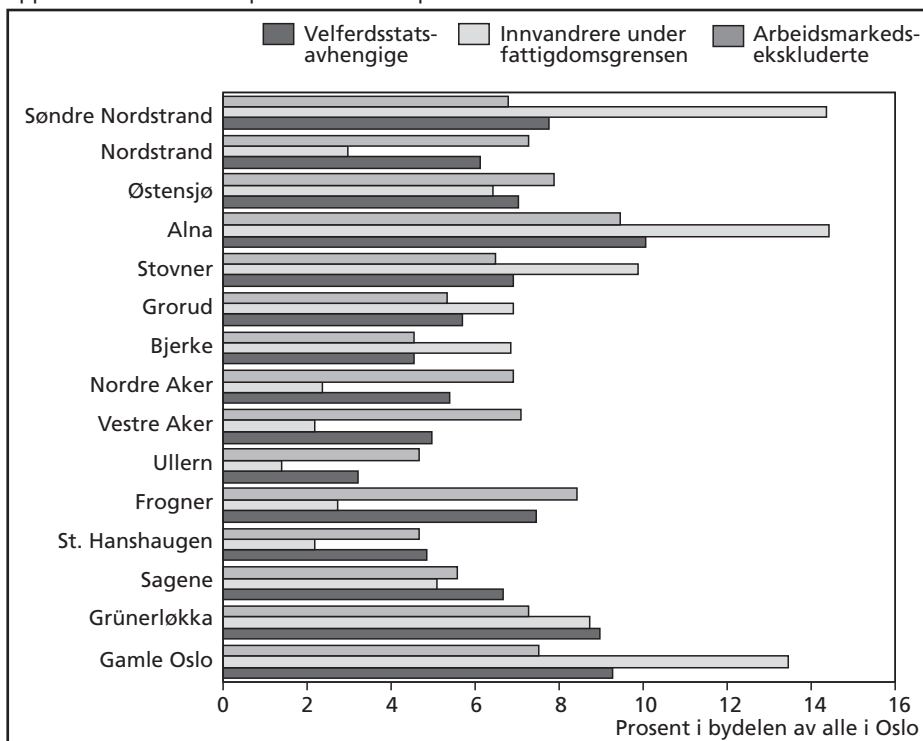
Figur 9.3 Funksjonsområde 1. Sammenlikning av de rendyrkede effektene av de demografiske og de sosio-økonomiske kriteriene som anvendes i dagens kriteriesett.



Kriteriesettets lave vektlegging av rene demografiske forhold innebærer at det fører ressurser fra de vestlige bydelene og til indre øst og Alna. Dette fremgår klart av figur 9.3 hvor vi har rendyrket effekten av henholdsvis de demografiske og de sosio-økonomiske kriteriene.

Den sterke vekten på sosio-økonomiske kriterier fører til at kriteriefordelingen i dagens system avviker lite fra en fordeling som hadde basert seg utelukkende på disse kriteriene, mens en fordeling som utelukkende la vekt på aldersgruppene i fordelingsnøkkelen, ville omfordelt betydelig mellom bydelene. En ren demografisk basert fordeling ville ha økt rammene i vestlige bydelar (mest til bydelene Vestre Aker og Ullern), mens det ville ha flyttet betydelige ressurser fra bydelene i indre øst og i Groruddalen.

Figur 9.4 Bydelenes andeler av hele byens personer under 67 år som har mer enn halvparten av sin inntekt fra en offentlig inntektsoverføring («velferdsstatsavhengige»), av personer som ikke har vært sysselsatt i noen av årene 2000–2005 og hushusholdninger av ikke-vestlig opprinnelse med en disponibel inntekt per forbruksenhet under 89 000 kroner.



Den bivariate korrelasjonen (Pearsons r) er 0,77 mellom velferdsstatsavhengighet og sysselsettingseksklusjon, og 0,44 mellom velferdsstatsavhengighet og ikke-vestlige husholdninger under fattigdomsgrensen. Av de velferdsstatsavhengige er 24,6 prosent sysselsettingsekskludert, likeså 26,2 prosent av hovedpersonene i innvandrerhusholdene.

I lys av de oppgaver bydelene har fått fra det nasjonale nivået, er det rimelig å vektlegge bevisst to dimensjoner ved etterspørselen etter de mest utgiftstunge ytelsene i dette funksjonsområdet: Den første er personenes forhold til arbeidsmarkedet, hvor vi legger til grunn at en (meget) svak posisjon i forhold til arbeidsmarkedet går sammen med behov for den type sosialt arbeid som skal tilbys. Det andre er kombinasjonen av ikke-vestlig bakgrunn og svært lav inntekt: I denne gruppen er det gode grunner til å tro at behovene for å bli fanget opp (tidlig) av den forebyggende tjenesteytingen er stor, likeså etterspørselen etter tjenester som kan bedre personenes muligheter til å klare seg i arbeidsmarkedet. Vi har valgt å benytte tre indikatorer vi mener fanger på en relevant måte den etterspørsel som disse oppgavene er ment å dekke.

Arbeidsekskluderte: Personer som ikke har vært registrert som sysselsatte i noen av årene 2000–2005, og som var 66 år og yngre i 2000. Totalt dreier dette seg om vel 20000 personer.

Velferdsstatsavhengige: Personer 16–66 år som har minst 50 prosent av sin disponible inntekt fra velferdsstatlige overføringer (inkludert sosialhjelp). Dette gjelder 72 000 personer, og fra del II vet vi at dette er en troverdig indikator på de tjenestebehov som følger av helseproblemer, lav inntekt og utdanning.

Ikke-vestlige innvandrershushold med svært lav inntekt: Personer som har en ikke-vestlig bakgrunn, og som tilhører en husholdning med en disponibel kjøpekraft per husholdningsenheter under halvparten av medianinntekten, det vil si inntekt under 89 000 kroner. Totalt dreier dette seg om i underkant av 20 000 hushold. Bruken av husholdning er bevisst, for å få med at i forebyggende sosial- og helsearbeid er det ofte husholdsenheten like mye som individet som er målgruppen for tjenesteytingen. I gjennomsnitt har disse husholdene 2,6 barn. Dermed må variabelen antas å godt fange opp de aller yngstes tjenestebehov.

Disse tre variablene definerer konkrete undergrupper av befolkningen, og i figur 9.4 vises deres fordeling på bydelene.

De arbeidsmarkedsekskluderte fordeler seg jevnest over hele byen, mens velferdsstatsavhengighet og særlig fordelingen av lavinntektshusholdene har en distinkt geografisk dimensjon. Antakelig inkluderer de arbeidsmarkedsekskluderte både personer med svært store problemer så vel som en gruppe som frivillig er utenfor arbeid. Sistnevnte må antas å ha mye fritid, og det er derfor ikke urimelig at dette leder til en etterspørsel etter noen av den type goder som skal finansieres under dette funksjonsområdet (grøntarealer).

Treffer dagens kriteriesett?

Betraktes endringene i kriteriesettet de siste 15 årene, er disse i stor grad begrunnet i informasjon om bydelenes utgifter til de formål som klassifiseres un-

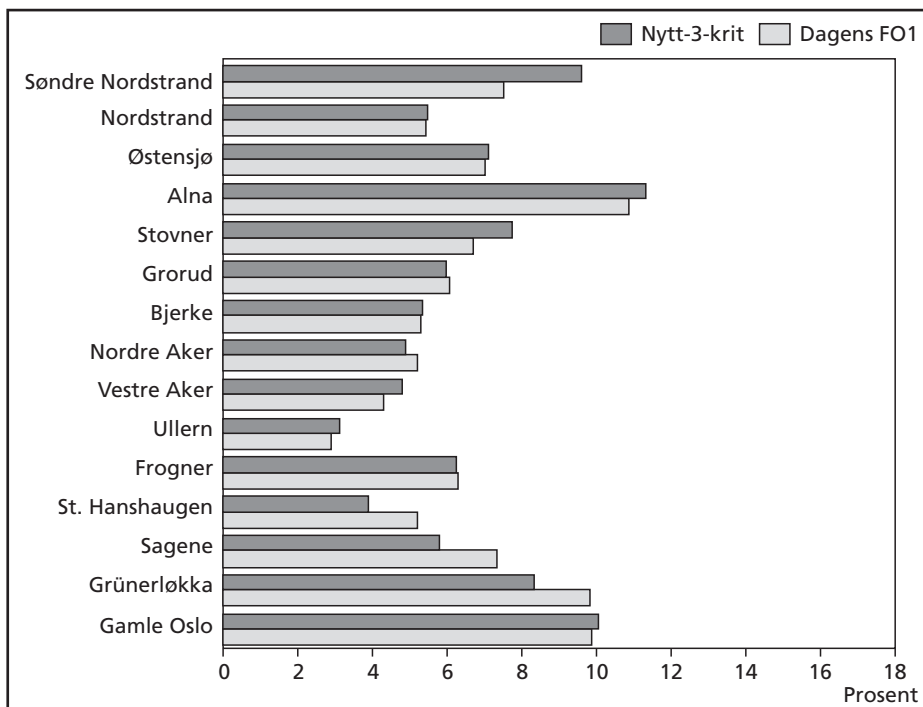
der funksjonsområdet. Kriterier har derfor blitt introdusert og fått sin vekt revidert slik at det blir et innslag av at faktiske utgiftsvariasjoner reproduseres i inntektsutmålingen. Dette er ikke urimelig i den grad bydelenes forpliktelser til å produsere bestemte ytelser er lovpålagt. Samtidig bryter dette med kriteriesystemets logikk, nemlig at bydelens inntekt ikke skal kunne påvirkes av bydelene selv.

I den analysen som presenteres i figur 9.5, har vi kombinert de tre foran nevnte behovsindikatorene, og gitt dem hver en vekt på en tredel. Dette gir en tenkt fordeling av ressursene innen funksjonsområdet som faktisk ikke er så svært forskjellig fra den dagens kriteriesett frembringer.

Figur 9.5 viser et bilde av stort samsvar. Vår behovsmåling skiller seg ikke vesentlig fra de antakelser som ligger i dagens langt mer sofistikerte system. En forskjell er likevel påfallende.

Våre kriterier trekker ressurser fra indre by (unntatt indre øst) og til de nye drabantbyene. Dette er en effekt av den sterkere vektleggingen av innvandrer-

Figur 9.5 Funksjonsområde 1. Dagens kriteriebaserte ressursfordeling mellom bydelene sammenliknet med en fordeling basert på bydelens andeler av de velferdsstatsavhengige, de sysselsettingsekskluderte og ikke-vestlige husholdninger med svært lav inntekt, alle vektet med 1/3.



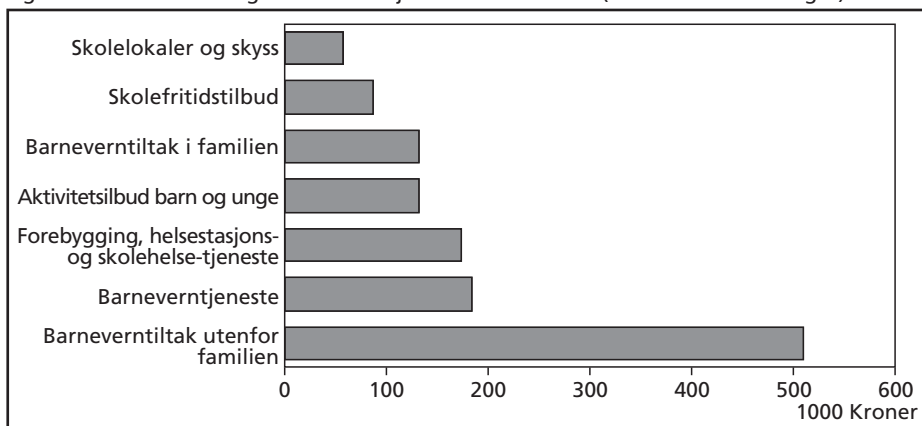
hushold med svært lav inntekt. Jo mer et rent demografisk kriterium blir introdusert, jo mer vil denne effekten dempes.

Vektingen av hvert kriterium med en tredel er noe skjønnsmessig. Det er, jamfør fotnoten til figur 9.4, et innslag av dobbelttelling: Sysselsettings-ekskluderte og hovedpersonene i innvandrershusholdene med svært lav inntekt opptrer i en viss grad også som velferdsstatsavhengige. Slike dobbelttelling er ikke noe problem, snarere innebærer det at vi nettopp fanger opp personer som karakteriseres av en opphopning av levekårsulemper. En hovedperson i et innvandrershushold som har vært utenfor arbeid i fire sammenhengende år og som mottar en helserelatert trygdeinntekt, må nettopp antas å ha svært store tjenestebehov. I og for seg er det ikke noe problem å spesifisere slike hopninger, og begrunne vekting ut fra dette. På den annen side vil en bedre metodikk være, slik dagens kriteriesystem gjør, å ta utgangspunkt i helt andre typer av informasjon basert på karakteristika ved brukere, og fra det danne seg begrunnede oppfatninger av hvordan ulike grupper bør vektes i den totale behovsoperasjonalisering. Dette er i seg selv et stort prosjekt og ligger utenfor rammene for vår rapport. Samtidig er dette en strategi som også bryter med kriterisystemets logikk, nemlig at data som benyttes, ikke skal kunne være påvirket av bydelene selv. Med en gang det benyttes informasjon for eksempel om antallet brukere i en bestemt kategori, eller kostnadene ved å produsere en bestemt tjeneste, undermineres denne forutsetningen.

9.2 Funksjonsområde 2 Oppvekst

Dette funksjonsområdet skal dekke barnas behov for en god og trygg oppvekst. Historisk er det to store tunge ytelser her, barnehager og barnevernet. Opp gjennom årene har dette ledet til varierende oppdelinger av funksjonsområdet. Barnevernet var et eget område fram til 2004, mens det nå er barnehager som er skilt ut som et selvstendig funksjonsområde. Dette siste er en følge av de store endringene i barnehagepolitikken på nasjonalt nivå. For Oslos bydeler betyr det at de nå tilføres midler til å bygge ut barnehager. Fordelingen av kommunens (og statens driftstilskudd) til barnehagene har ennå ikke funnet sin form. Inntekts-systemet som skal finansiere barnehagers drift og videre utbygging, blir derfor ikke videre analysert i denne rapporten. I stedet konsentrerer vi oss om andre tjenester som skal bedre barns oppvekstforhold samt barnevernet. I 2005 benyttet bydelene 1,13 milliarder til dette, for 2007 er rammen 1,56 milliarder.

Figur 9.6 Netto driftsutgifter til funksjonsområde 2 2005 (eksklusive barnehager).



Utgifter til barnevern utgjør 65 prosent av denne rammen. Både i sin karakter, og i forhold til de behov tjenestene dekker, er barnevernstjenestene svært forskjellige fra de andre tjenestene. Behovet for barnevernstjenester er et aspekt ved (ekstrem) ressurs svakhet, i ulike kombinasjoner med fattigdom, sykdom og rusproblemer. Behovene for de andre tjenestene kan med rimelighet antas å være mer tilfeldig (og derfor statistisk jevnere) fordelt i barnebefolkningen. I så fall kan det antas at antallet barn (i relevante aldersgrupper) er en troverdig indikator for tjenestebehovet. Om noen bydeler ønsker å gi sitt tilbud til barnebefolkningen en klarere sosial fordelingsprofil, må dette i utgangspunktet sies å tilligge bydelens beslutningstakere, mer enn å være en normativ premiss som bør bygges inn i kriteriesystemet. At barn omgitt med svake oppvekstsurser kan være mer kostnadskreven er en annen sak – og et moment som kan begrunne at rene alderskriterier blir utilstrekkelige.

Det er også slike betraktninger som ligger bak det gjeldende kriteriesettet. Rene alderskriterier.

Tabell 9.2 Gjeldende kriteriesett for funksjonsområde 2B, 2007.

1. Andel fødte 2005	0,100
2. Andel barn 1-5 år 1.1.2006	0,040
3. Andel barn 6-9 år 1.1.2006	0,075
4. Andel personer 10-18 år 1.1.2006	0,135
5. Andel barn 0-17 år med enslige forsørgere 1.1.2006	0,055
6. Andel barn 0-17 år med enslige forsørgere* Lavutdanningsindeks 1.1.2006	0,250
7. Andel personer 0-22 år med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn 1.1.2006	0,240
8. Andel kommunale utleieboliger 1.1.2006	0,115

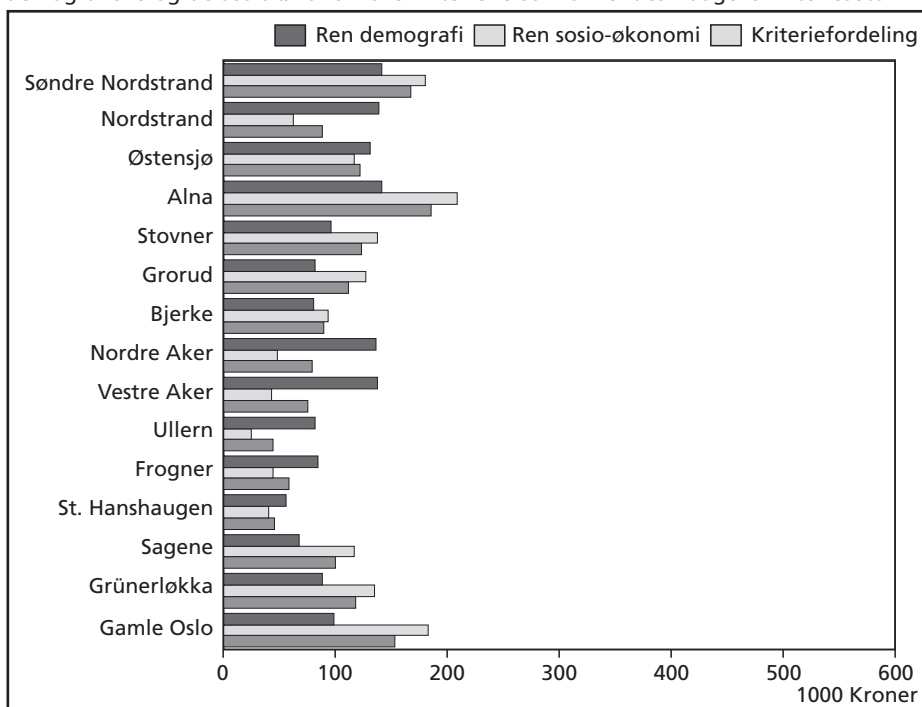
Den sterke vektleggingen av antakelsen om at det største tjenestebehovet innen dette funksjonsområdet utgjøres av barn i den «nedre» sosiale struktur, anskueliggjøres godt i figur 9.7. Hvis bare de rene alderskriteriene hadde blitt vektlagt, ville en betydelig større andel av ressursene gått til de (barnerike) vestlige bydelene.

Under dette ligger selvsagt også en annen premiss, nemlig at den ressursrike befolkningen i Oslos vestlige bydeler i seg selv utgjør en positiv levekårsressurs for barna. Dette er heller ikke en urimelig antakelse, men kan ha som effekt at barn av ressursvake foreldre som bor i en bydel av vellykkede, kan risikere å komme dårlig ut.

Tidligere studier har vist at slike sosiale forhold forklarer forskjeller i behovet for barnevernstjenester (Toresen 2005). Særlig utsatte er barn av enslige foreldre med lav utdanning som samtidig mottar uføretrygd og eller grunn- og hjelpestønad. Oslo kommunes egne oversikter viser videre at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant barnevernsklientene.

I mangel av detaljert informasjon om barnefolkningen er informasjon om foreldre og husholdningssammensetning den sikreste statistiske kilde til informasjon om barns levekår. Gitt den store enigheten i alle partier om at sikring av en trygg

Figur 9.7 Funksjonsområde 2B. Sammenlikning av de rendyrkede effektene av de demografiske og de sosio-økonomiske kriteriene som anvendes i dagens kriteriesett.



oppvekst er en fundamental oppgave for kommunen, har også vi vektlagt å operasjonalisere den antatte etterspørselen etter offentlige oppvekstsgoder ved å forsøke å kvantifisere antallet barn som vokser opp i husholdninger som scorer lavt på det vi ellers vet er gode oppvekstsomgivelser for barn. Vi har derfor konsentrert oss om tre forhold:

Husholdninger med barn i fattigdom: Dette er definert som en husholdningsenhet med minst ett barn under 17 år, og hvor husholdningens disponible kjøpekraft (i 2004) er under halvparten av medianinntekten (dvs. 89 000 kroner). Heller enn å telle opp antallet barn i slike husholdninger lar vi husholdningen selv være den databærende enhet. Dette fordi det i mange tilfeller er hele husholdningen som er mottaker av den kommunale tjenesten. Totalt er det i underkant av 6000 slike husholdninger i Oslo.

Barn av enslig forsørger: I overkant av 20 000 barn (under 17 år) vokser opp med en enslig forsørger, og det er grunner til å tro at disse har et særskilt behov for offentlige tjenester. Samtidig er dette ikke et godt mål på en sterk intensitet i behovet, men en relativt hyppig forekommende hendelse i alle sosiale lag. Som indikator vil den derfor også fange opp, eller ta med seg, hele barnebefolkningens fordeling over byen.

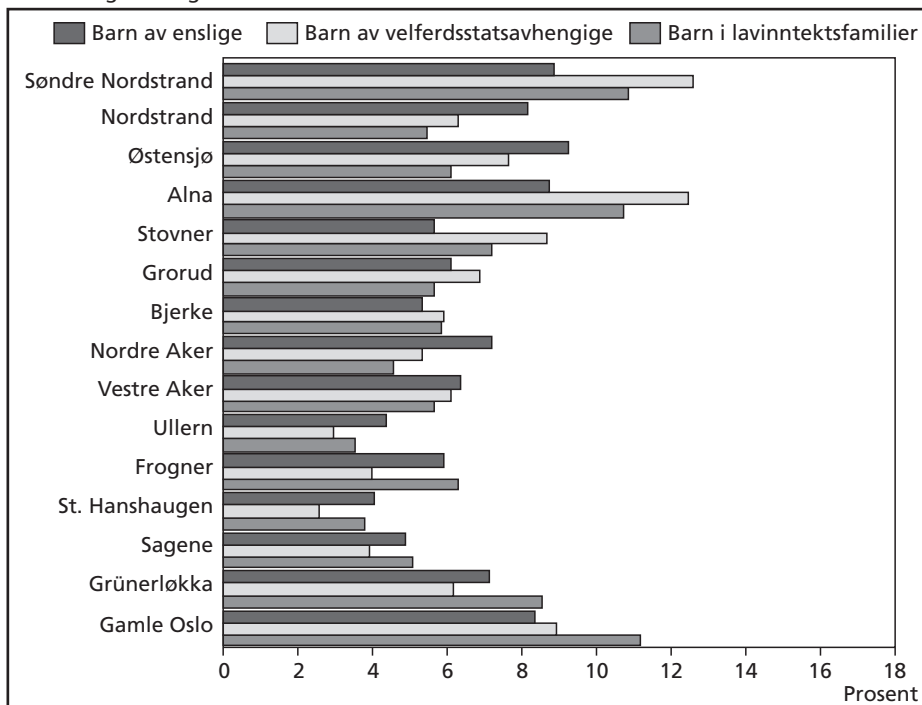
Barn av velferdsstatsavhengige: Nesten 40 000 barn har en forelder som har mer enn halvparten av sin inntekt fra en velferdsstatlig inntektsoverføring. Vi anser en slik inntektssammensetning for å være en god indikator på at forelderens har en ressursbasert svikt i sin relasjon til arbeidsmarkedet. Det er videre gode grunner til å tro at dette reduserer forelderens omsorgskapasitet (for eksempel fordi mor eller far har et helseproblem).

I figur 9.8 (på neste side) vises fordelingen av disse tre gruppene på bydelene. Ikke overraskende ser vi at det er fordelingen av barn av velferdsstatsavhengige og lavinntektshushold som har den klareste sosiale geografi. Men vi kan også merke oss at bydel Frogner kommer (overraskende?) høyt opp når det gjelder andelen av lavinntektshusholdene som bor i denne bydelen.

Disse tre oppvekstindikatorene har vi satt sammen til et samlemål, hvor vi lar hver variabel vektes med en tredel. I figur 9.9 (se neste oppslag) sammenliknes den inntektsfordeling vi får mellom bydelene om dette nye behovsmålet legges til grunn, sammenliknet med dagens system.

Våre behovsmål gir et klart mønster hvor ressurser overføres fra de tre bydelene i indre øst og Alna og til de vestlige bydelene. Dette bunner i at våre indikatorer fanger opp de *relativt* høye nivåene på lavinntekts-barnefamilier og barn av enslige forsørgere i de vestlige bydelene. Sagt på en annen måte, dagens kriteriesett antar at levekårene til barn altså er bedre i disse bydelene enn det våre behovsmål antyder. Dette *kan* antyde at dagens kriteriesett «for sterkt» vektlegger levekårs-

Figur 9.8 Bydelenes andeler av hele byens hushold med barn med en disponibel inntekt under halvparten av medianinntekten, barn med en velferdsstatsavhengig forelder og barn med enslig forsørger.

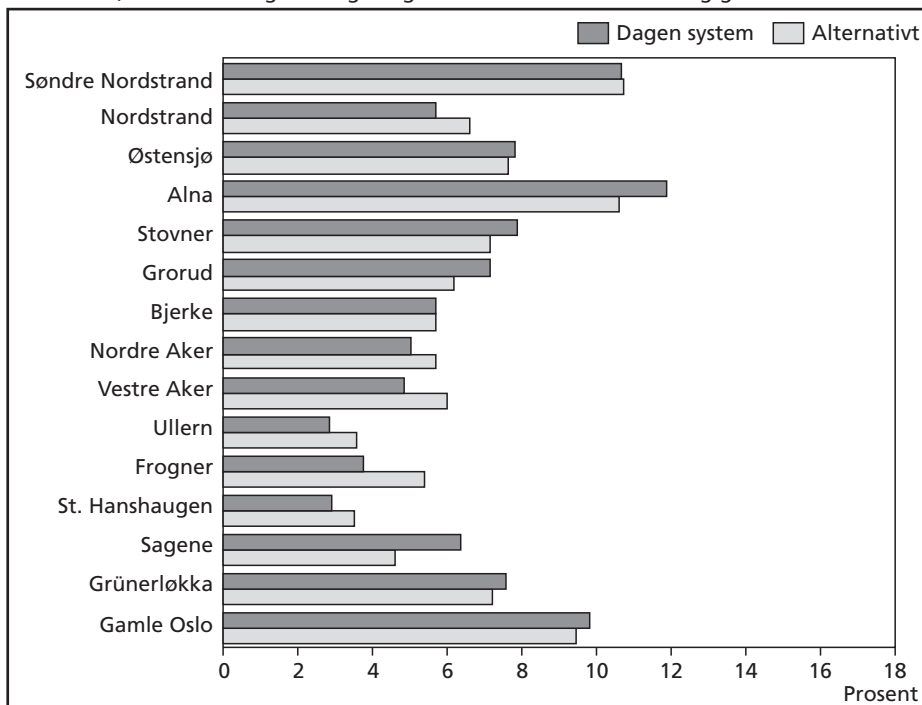


problemer i indre øst (og Alna) som – etter våre mål – ikke kan direkte sies å operasjonalisere barns omgivelser.

I vår behovsoperasjonalisering benyttes ikke opplysninger om barnas etniske bakgrunn, slik det gjøres i dagens system. I den grad dette gjøres kommer vi tilbake til en fordeling som er likere dagens system, av den enkle grunn at barnefattigdommens etniske dimensjon har en meget distinkt geografisk profil. Denne er det lettere å fange helt presist ved å benytte informasjon om konkrete etniske grupper, heller enn det videre begrepet «ikke-vestlig» innvandrerbakgrunn. Samtidig er det ikke uproblematisk å øke treffsikkerheten i ressursfordelingen ved å spesifisere grupper så konkret at det i seg selv kan innebære et levikårsproblem for medlemmer av gruppen. Dette dilemma skal vi komme tilbake til i avsnitt 9.5.

Igjen bør vår summariske vektning kommenteres. Den store utgiften i dette funksjonsområdet er til barnevernet. Dette er en sosialpolitisk meget viktig og dyr tjenesteyting: Kostnadene ved tiltakene overfor de i overkant av 3 000 barn er i snitt 264 000, til sammen over 800 millioner kroner. Dersom vi hadde hatt gode data om disse barnas bakgrunn, kombinert med kostnadene for ulike typer

Figur 9.9 Funksjonsområde 2B. Dagens kriteriebaserte ressursfordeling mellom bydelene sammenliknet med en fordeling basert på bydelenes andeler av barnefamilier med svært lav inntekt, barn av enslig forsørger og barn av velferdsstatsavhengig forelder.



av tiltak, ville treffsikkerheten, ved en bedre vekting, antakelig kunne økes betydelig. Samtidig ville dette bryte kriteriesystemets logikk: Man kan ikke se bort fra at en tjenesteyting som barnevernet vil bruke alle de ressursene de får tildelt. Ved å bygge data om tjenesteproduksjon inn i kriteriesystemet, vil man risikere å undervurdere behovene til barna i de bydeler hvor politikerne ikke har prioritert barnevernet. I tillegg støter barnevernet på en annen spenning i kriteriesystemet. Dette er en tjenesteyting som i stor grad er rettighetsregulert, slik at rommet for prioriteringer av barnevern opp mot andre gruppers behov er begrenset.

9.3 Funksjonsområde 3 Pleie og omsorg

Kommunens ansvar for tjenester til eldre og funksjonshemmede er den største utgiftskategorien som finansieres gjennom kriteriesystemet – betydelig større enn alle andre tjenester til sammen. For det første henger dette sammen med en høy

andel eldre i befolkningen. I Oslo bor det 25 000 mennesker over 80 år. For det andre er tjenestene dyre å produsere, de er svært arbeidsintensive og individrettede. Tekniske hjelpemidler kan koste mye og mulighetene for stordriftsfordeler er små. En fulltids pleiehjemsplass kan fort koste like mye som tre-fire barnehageplasser. Transportstøtten til funksjonshemmede er dobbelt så stor som utgiften til skolefritidsordningen. Og for det tredje, den politiske etterspørselen etter eldretjenester er stor. Alle politiske partier prioriterer rett til trygg og verdig alderdom for alle høyt, en direkte avspeiling av velgernes preferanser.

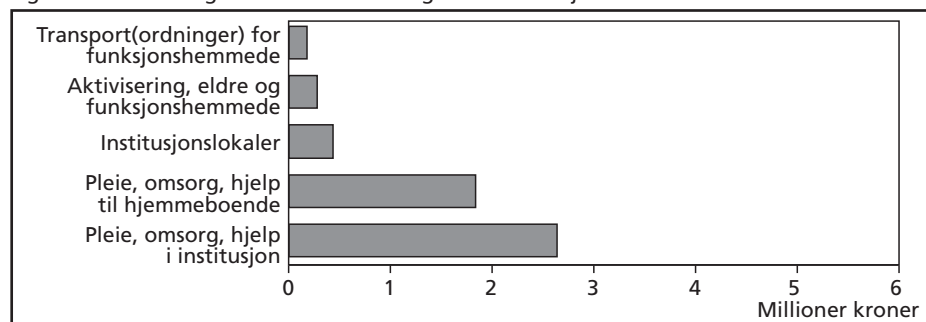
De store utgiftene til eldre og funksjonshemmede har den implikasjon at svipt i kriteriesystemet for pleie og omsorg vil ha størst negativ effekt på hele inntektsystemets treffsikkerhet. Samtidig er forholdet mellom rene alderskriterier og sosio-økonomiske behovsindikatorer mer komplisert for etterspørselen etter denne type tjenester enn for mange, kanskje de fleste, andre individrettede kommunale tjenester.

Til sammen fordeles det i 2007 4,9 milliarder kroner til bydelene etter fordelingsnøkkelen til FO3.

For tjenester som skal sikre en trygg barndom, en god skolegang, en sikker økonomi, inkludering i arbeid og sosiale tjenester er det i Oslo – som i resten av Norge – ikke kontroversielt å bevisst favorisere individer og grupper med svake levekårsressurser. Dette er det normative fundamentet for en fordelingsorientert offentlig sektor. Prinsippet gjenfinnes i kriteriesystemets overordnede mål om å sette alle bydeler i stand til å tilby et likeverdig tilbud, og i den store betydningen indikatorer på sosio-økonomisk betinget behovsvariasjon tillegges i kriteriesystemet. Så lenge denne fordelsbehandlingen av individer og grupper kan begrunnes som en offentlig kompensasjon for manglende private levekårsressurser, og utføres innenfor den universelle velferdsstatens generelle ordninger, er den ikke særlig politisk kontroversiell.

For aldring og funksjonshemninger er mange av de sentrale behovsgenererende mekanismene av en annen art. Mange funksjonshemninger er medfødt eller følger

Figur 9.10 Fordelingen av netto driftsutgifter til funksjonsområde 3 i 2005.



av skader som rammer tilfeldig. Slike behov vil være proporsjonale med antallet innbyggere. Funksjonshemninger kan imidlertid også følge av oppvekstvilkår (f.eks. rusmisbruk) eller yrkesrelaterte skader. Dermed vil sosiale faktorer komme inn bakveien. Aldringsprosessen har fysiologiske forløp som er felles for alle, *men* hvordan den forløper i ulike faser av et liv, er sterkt betinget av livsstilsfaktorer og sosial klasse.

I motsetning til behov i barndom, oppvekst, skole og arbeid kan det ikke like raskt og sikkert sluttet fra ugunstige sosio-økonomiske individkjennetegn til et samlet behovsvolum på bydelsnivå. Dårlige levekår, og det å være mann, selekterer til tidlig død, slik at andelen ressursrike (og kvinner) øker jo eldre grupper vi betrakter. Følgelig forsvinner den sosiale gradienten i etterspørselen etter pleietjenester for de aller eldste, og en ren alderseffekt overtar. Bydelens andel av personer over (for eksempel) 90 år vil da være en god behovsindikator for det pleiebehovet de svært gamle har i sitt livs siste fase. Men nettopp fordi det er så sterke innslag i sosio-økonomisk seleksjon forut for behovets aktualisering, og hvor den enkeltes adgang til tjenester i betydelig grad er rettighetsbestemt, blir det et stort innslag av brukere med (svært) gode levekår langs andre dimensjoner. Dette utfordrer kriteriesystemets fordelingsorienterte logikk: I

Tabell 9.3 Gjeldende kriteriesett for 2007, funksjonsområde 3 Pleie og Omsorg

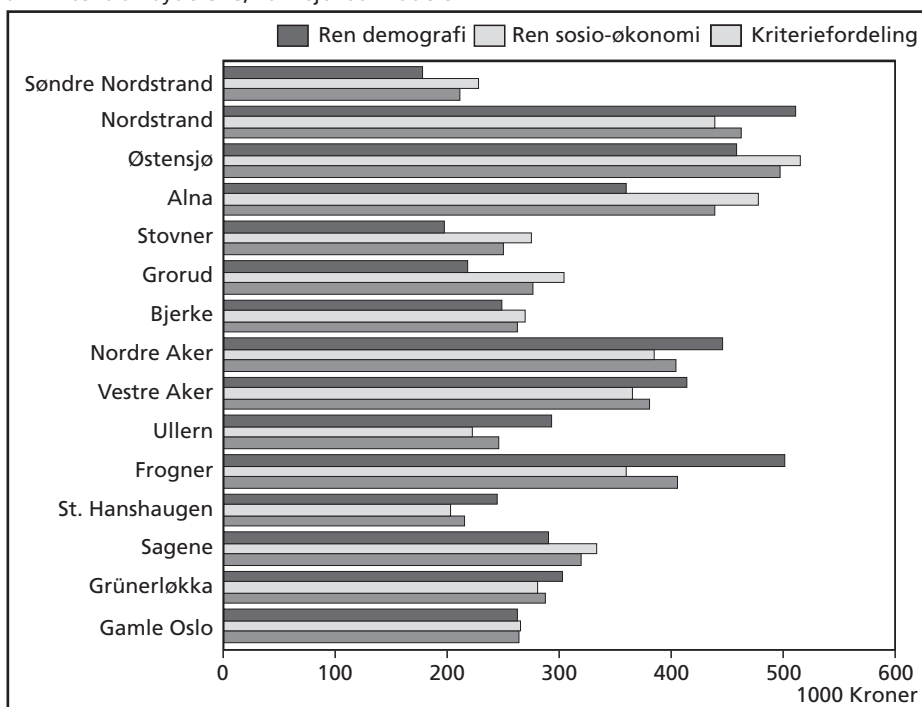
1. Andel personer 67-79 år justert 1.1.2006	0,030
2. Andel ikke gifte personer 67-79 år justert 1.1.2006	0,072
3. Andel personer 80-89 år justert 1.1.2006	0,083
4. Andel ikke gifte personer 80-89 år justert 1.1.2006	0,152
5. Andel personer 90+ år justert 1.1.2006	0,104
6. Andel personer 67-79 år justert*Dødelighetsindeks 1.1.2006	0,085
7. Andel personer 80+ år justert*Dødelighetsindeks 1.1.2006	0,019
8. Andel personer 67+ år justert*Lavutdanningsindeks 1.1.2006	0,050
9. Andel uføretrygdete 18-66 år 1.1.2006	0,097
10. Andel med dårlig sanitærstandard FOB 2001	0,021
11. Andel med dårlig tilgjengelighet FOB 1990	0,021
12. Andel personer 0-17 år 1.1.2006	0,030
13. Andel personer 18-49 år 1.1.2006	0,025
14. Andel personer 50-66 år 1.1.2006	0,033
15. Andel hjelpestønadsmottakere 0-66 år 1.1.2006	0,025
16. Andel utviklingshemmede med vedtak 1.1.2006	0,053
17. Historisk budsjettandel utviklingshemmede	0,081

hvilken grad skal det også ta hensyn til at noen (potensielle) brukere har svært gode private forutsetninger for å kunne dekke sine hjelpebehov?

På denne bakgrunn er det ikke unaturlig at kriteriene i funksjonsområde 3 tradisjonelt har vært de mest kontroversielle. Bydeler med mange svært gamle har protestert mot den sterke vektleggingen av sosio-økonomiske kjennetegn ved den yngre delen av befolkningen i dette kriteriesettet. Av figur 9.11 fremgår det også at jo mer alderskriterier blir vektlagt, jo mer vil inntekten til de vestlige bydelene øke. Samtidig kan vi også legge merke til at bydelene i indre øst er påfallende lite følsomme for forholdet mellom alderskriterier og sosio-økonomiske indikatorer.

Bydel Gamle Oslo ville tildeles like store ressurser, uansett om det legges vekt på rene sosio-økonomiske kriterier eller rene alderskriterier. Foruten de vestlige bydelene ville også Grünerløkka tjene på at alderskriteriene vektet sterkere. Dagens kriteriesystem «flytter» på seks prosent av rammen innenfor dette funksjonsområdet, sammenliknet med en ren aldersfordeling, mens det «flytter på» tre prosent av rammen sammenliknet med et system basert utelukkende på sosio-økonomiske kriterier.

Figur 9.11 Forholdet mellom rene alderskriterier og sosio-økonomiske kriterier i fordelingen av inntekt til bydelene, funksjonsområde 3.

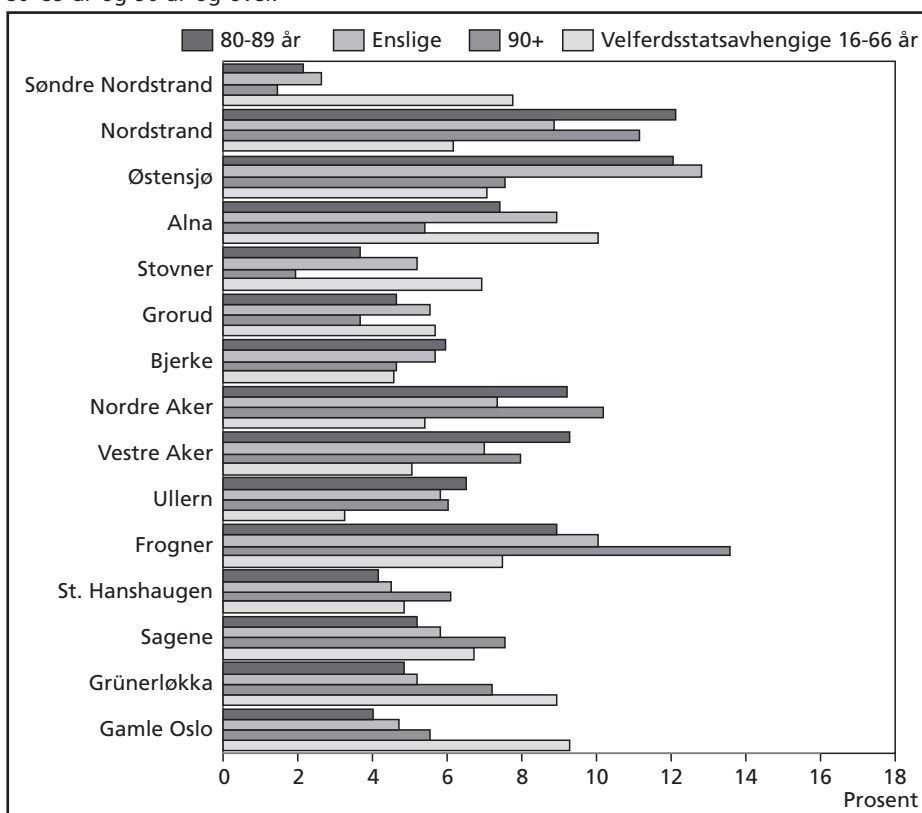


Funksjonsområdet skal grovt sett dekke tre typer av brukergrupper: Unge mennesker i yrkesaktiv alder med en funksjonshemming som ledsages av et hjelpebehov, eldre som trenger hjelpetjenester i hjemmet, og de svært gamle som trenger pleietjenester. Den sosiale gradient i behovet for tjenester må antas å være relatert til nærvær av familiemedlemmer og egen økonomi: De fleste av disse tjenestene er tilgjengelige i et marked.

Forbruket av folketrygdens ytelser til personer under 67 år har samme målgruppe som den første av de overnevnte, men da primært med det mål å kompensere personer økonomisk for reduserte arbeidsmuligheter. Den første variabelen vi derfor vil bruke til å operasjonalisere behovet for tjenester, er *velferdsstatsavhengighet* blant personer 16–66 år. Dette er den samme som ble benyttet under funksjonsområde 1. Denne variabelen antar vi fanger opp de helse- og funksjonsevnebaserte behovene som bydelene har ansvaret for å etterkomme.

Den andre variabelen vi har valgt, er *antallet enslige i bydelen*. Enslighet i store deler av eller hele livet samvarierer med en lang rekke tjenestebehov, og mer så

Figur 9.12 Bydelenes andeler av de velferdsstatsavhengige 16–66 år, enslige, og personer 80–89 år og 90 år og over.



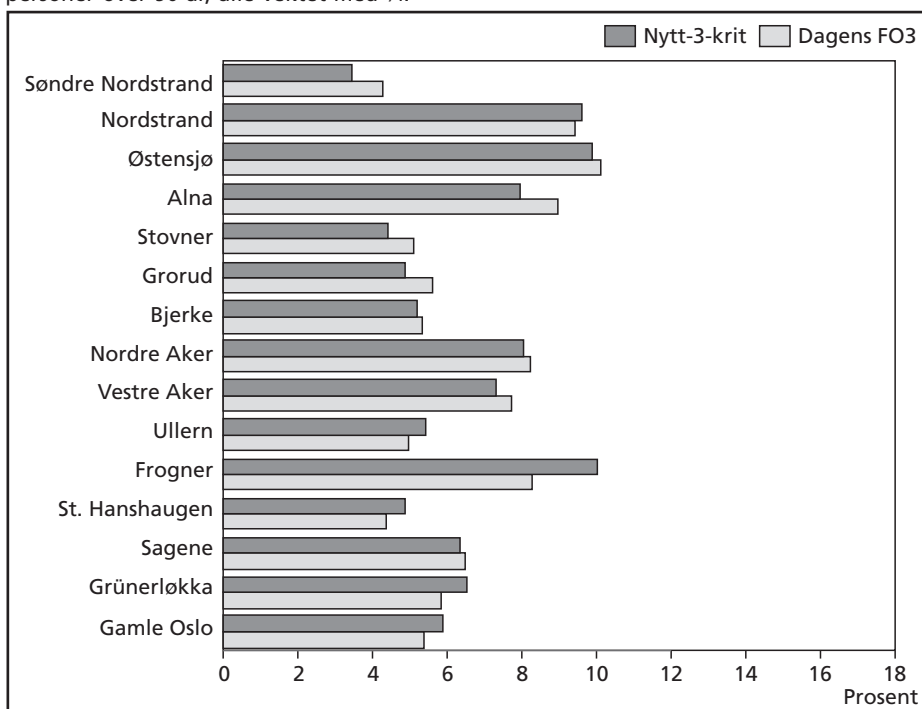
jo eldre personen er. I tillegg tas den med for, i kombinasjon med aldersvariabler, å fange opp det ekstra tjenestebehovet som foreligger når eldre også bor alene.

Disse to sosio-økonomiske variablene kombinerer vi med to rene alderskutt: *Antallet personer i alderen 80–89 og antallet personer over 90 år.*

I figur 9.12 vises fordelingen av disse fire behovsmålene i bydelene. Her kommer det klart fram hvordan den lange forventede levetiden hos de mest ressursrike delene av befolkningen leder til en konsentrasjon av byens aller eldste innbyggere i noen få bydeler: Frogner, Nordre Aker og Nordstrand har til sammen en tredel av de aller eldste.

I figur 9.13 presenteres den fordelingen av funksjonsområdets totale ramme som vil fremkomme om disse fire behovsindikatorene kombineres. Igjen har vi lagt en skjønnsmessig betraktning til grunn for vektingen: Hver av våre behovsindikatorer teller med 25 prosent. Dette betyr at vi legger noe større vekt på ren demografi for dem over 80 år enn dagens system (50 mot 37 prosent). Og der vi benytter velferdsstatsavhengighet for å fange helseproblemer blant de unge

Figur 9.13 Funksjonsområde 3. Dagens kriteriebaserte ressursfordeling sammenliknet med en fordeling basert på bydelenes andeler av inntekten dersom den samlede ramme ble fordelt etter bydelenes andeler av de velferdsstatsavhengige, de enslige, 80–89-åringer og personer over 90 år, alle vektet med ¼.



eldre, benytter kriteriesystemet indikatorer hvor dødelighet og lavinntekt inngår som indekser.

Forskjellene framstår ikke som dramatiske, hvilket indikerer at vi med våre fire, langt grovere mål enn kriteriesystemets 17 indikatorer, langt på vei klarer å fange opp den antatte behovsvariasjonen. Sterkest utslag får vi for Gamle Oslo, Grünerløkka og Frogner, noe som skyldes vår noe sterkere vektlegging av enslighet. Likeså kan vi se at de østlige bydelene taper noe i vårt regneeksempel, hvilket nok skyldes at vi legger mindre vekt på lav utdanning og dødelighetsindekser.

Vårt kriteriesett benytter ikke data over dødelighet, og det har ikke, som dagens kriteriesett, noen forsøk på å fange opp det økte tjenestebehovet som kan tenkes å følge med at sammenhengene mellom funksjonsevne og aldring kan være påvirket av andre sosio-økonomiske kjennetegn ved personene.

9.4 Funksjonsområde 4 Økonomisk sosialhjelp

Lov om sosial omsorg, og herunder, den kommunale sosialhjelpen, er den norske velferdsstatens siste sosiale sikkerhetsnett. Gjennom en i stor grad skjønnsbasert behovsprøving har den enkelte rett til en minsteinntekt for ikke å falle ned i åpen nød og fattigdom. Tilsvarende har kommunen, og i Oslo bydelen, en plikt til å utbetale hjelp til personer som tilfredsstiller vilkårene.

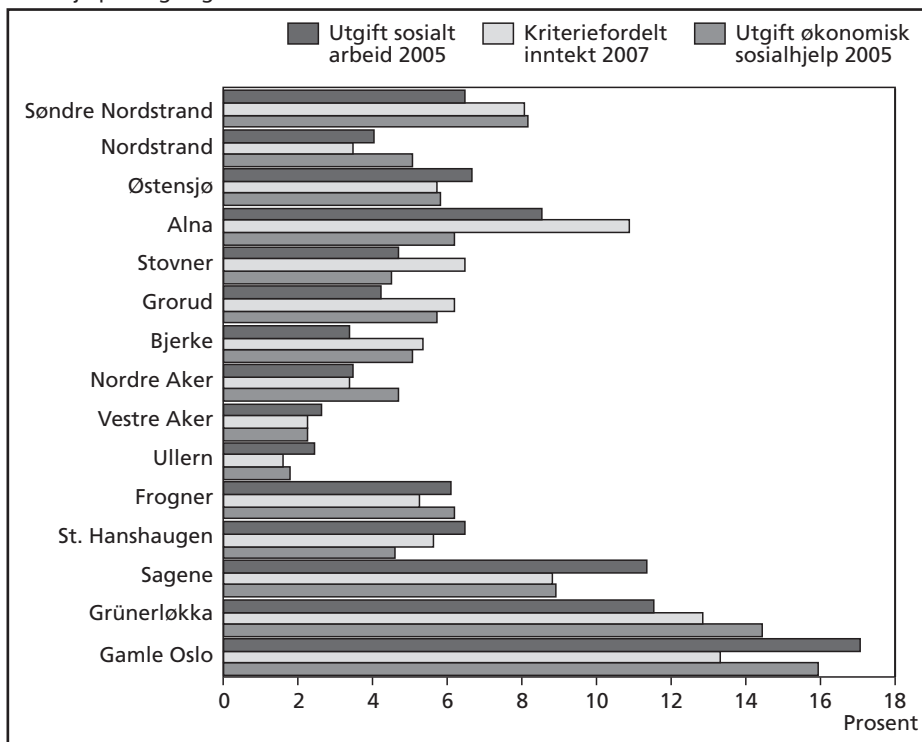
Tabell 9.4 Kriterier som anvendes under funksjonsområde 4: Økonomisk sosialhjelp.

1. Andel enslige forsørgere 1.1.2006	0,050
2. Andel enslige forsørgere*Lavinntekts-*Utflyttingsindeks 1.1.2006	0,100
3. Andel ikke gifte personer 20-49 år 1.1.2006	0,050
4. Andel ikke gifte personer 20-49 år*Lavinntekts-*Lavutdanningsindeks 1.1.2006	0,300
5. Andel ikke gifte personer 20-49 år*Lavinntekts-*Utflyttingsindeks 1.1.2006	0,050
6. Andel ikke gifte personer 20-49 år*Lavutdannings-*Utflyttingsindeks 1.1.2006	0,050
7. Andel personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn 1.1.2006	0,300
8. Andel personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn*Lavinntekts-*Utflyttingsindeks 1.1.2006	0,050
9. Andel kommunale boliger 1.1.2006	0,040
10. Andel uten fast bopel (UFB)	0,010
Sum	1,000

Behovet for økonomisk sosialhjelp er tett knyttet til omfanget av fattigdom. Omfanget av fattigdom er igjen, i Oslo som i resten av Norge, intimt knyttet til utestengning fra arbeidsmarkedet. De relativt høye minstelønningene, og et statlig inntektsforsikringssystem som fanger opp dem som først har kommet innenfor arbeidsmarkedet, leder til at mottakerne av sosialhjelp blir en gruppe med store hjelpebehov. Rusmisbruk, psykiske lidelser og svake sosiale nettverk er for mange vesentlige aspekter ved de elendige levekårene, og mer så, jo sterkere etterspørselen etter arbeidskraft er.

I tillegg kommer at Norge tradisjonelt også benytter sosialhjelpen som stønadsordning for nyankomne flyktninger og innvandrere. Deres problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet har til dels andre årsaker enn for etnisk norske. Dette leder til at populasjonen av sosialhjelpsmottakerne med ikke-vestlig bakgrunn vil være annerledes sammensatt enn den norske: Innslag av tunge personlige rus- og helseproblemer vil være mindre. En større andel vil bo i flerpersonshushold og sammen med familiemedlemmer. Årsaken til sosialhjelpsbehovet ligger mer entydig i mangel på lønnet arbeid, mindre i evnen til

Figur 9.14 Bydelenes andeler av inntektsrammen som kriteriefordeler under funksjonsområde 4, sammenliknet med bydelenes andeler av den samlede utbetalte økonomiske sosialhjelpen og utgifter til sosialt arbeid.



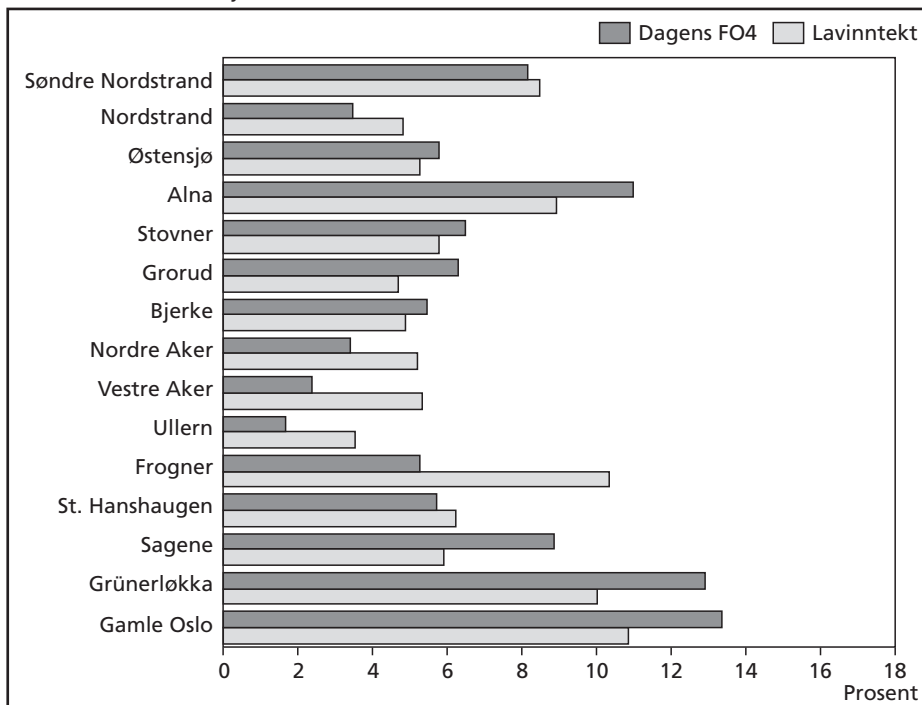
å utføre arbeid. Dermed opparbeides heller ikke rettigheter til ordinære trygder og pensjoner.

Det er denne duale karakteren til klientmassen som kriteriesystemet forsøker å fange opp ved, på den ene side en sterk vektlegging av yngre enslige i bydeler med lavt utdannings- og inntektsnivå, og på den andre siden å vektlegge bydelens andel av ikke-vestlige innvandrere.

Til sammen benyttet Oslo 870 millioner til økonomisk sosialhjelp i 2005, mens tildelingen gjennom kriteriesystemet for 2007 er 881 millioner.

Dette utmåler en inntekt på bydelsnivå, som sammenliknet med bydelens faktiske utgifter til økonomisk sosialhjelp og annet sosialt arbeid, er vist i figur 3.7.1. Forholdet mellom den kriterieutmålte andelen og de to målene på faktiske utgifter kan gi en indikasjon på spenninger i dagens system: I Gamle Oslo brukes det mer både til økonomisk stønad og til sosialt arbeid enn kriteriesystemet «antar». Dette *kan* bety at levekårsproblemene er undervurdert, og at et stort problemomfang presser bydelen til en sterk prioritering.

Figur 9.15 Bydelenes andeler av personer som lever i familier med barn med forbruksinntekt under 50 prosent av median, pluss enslige med samme lave inntekt sammenliknet med den kriterieutmålte bydelssinntekten.



Om vi tar som utgangspunkt at funksjonsområde FO4 skal utmåle ressurser til bekjempelse av den mest åpenlyse fattigdommen, kan det argumenteres for en utmåling som er mest mulig direkte knyttet til dette. Verken på nasjonalt nivå eller i Oslo opereres det med noen offisiell fattigdomsgrense.

I figur 9.15 sammenliknes kriteriesystemets ressursutmåling med den geografiske fordelingen av byens fattige personer, målt som antall personer som tilhører en husholdning med en netto disponibel inntekt per husholdningsenhet under halvparten av medianinntekten (OECD-definisjon). For Oslo i 2005 er dette 89 000 kroner per forbruksenhet. Studenter og personer registrert med null i inntekt er tatt ut av analysen. Det er viktig å ha med seg her at når en slik internasjonal fattigdomsgrense anvendes for en befolkning med et generelt meget høyt inntektsnivå, kan det være mer relevant å snakke om lavinntekt heller enn fattigdom.

Dersom vi altså valgte det aller enkleste kriterium for bevilgninger til bekjempelse av fattigdom, altså fordelingen av byens fattige, ville vi faktisk føre mindre midler til de tre bydelene i indre øst, og faktisk mer til de vestlige bydelene. Dette kan illustrere at det er store validitetsproblemer knyttet til å bestemme en fattigdomsrate, men det kan også bety at dagens kriteriesystem undervurderer behovet for sosialhjelp i de bydelene som ellers er kjennetegnet av en svært ressursrik befolkning. Om så er, kan dette innebære en (ikke-intendert) mekanisme som gjør at byens mest ressursvake innbyggere faktisk konsentreres i indre bykjerne: Enten ved at de flytter dit (pga. bedre tjenestetilbud) eller – og vel mest sannsynlig – ikke flytter ut av indre by fordi tjenestene er bedre her enn andre steder i byen.

Oslos inntektsfattige er altså litt jevnere spredt enn fordelingen av bydelenes inntekter under funksjonsområde 4. Dette er i seg ingen indikasjon på at dagens kriteriesystem ikke treffer godt, men at informasjon kun om husholdningens inntektsforhold blir for magert i forhold til å måle behovet for økonomisk sosialhjelp. Oslos fattigdom har en klar etnisk dimensjon, og jo mer dette tas hensyn til, jo mer vil inntektsfordelingen mellom bydelene likne den som produseres av dagens kriteriesystem.

9.5 Sammenfattende diskusjon

De analysene som er presentert over, kan selvsagt ikke avgjøre om dagens kriteriesett er treffsikkert eller ikke. Våre bakgrunnsdata er rimeligvis basert på et smalere empirisk grunnlag enn kriteriesystemet. Det resultatene viser, er hvordan ressursfordelingen mellom bydelene vil skille seg fra dagens *dersom* de levekårs-

problemene vi måler, vektlegges sterkere. Samtidig har vi altså bevisst lagt vekt på enkelthet og kun å benytte kriterier som refererer til konkrete befolkningsgrupper.

I tabell 9.5 har vi satt sammen de alternative kriteriesettene som tidligere er presentert for hvert av funksjonsområdene til et tenkt samlet system. Ved å innarbeide de samlede bevilgningene til hvert funksjonsområde kan det lett beregnes hvor mye hver person i en målgruppe «bringer inn» til bydelens inntekt.

Målet om forenkling er godt ivaretatt: Dagens 45 indikatorer er redusert til 10 og det benyttes ingen indekserte verdier for å måle geografisk spredning i levekår. Ved kun å benytte kriterier som refererer til antall personer i bestemte kategorier, vil et system basert på disse prisnippene være bedre i stand til å la ressursene følge personenes flyttinger, dog selvsagt betinget av produksjonstiden for denne type data. Et system som baserer seg så sterkt på et lavinntektsmål, vil likeså være raskere til å fange opp behov som varierer med konjunkturer i etterspørselen etter arbeid.

Tabell 9.5 Et tenkt kriterisystem basert på nye målgruppevariabler i kombinasjon med de faktiske rammene for hvert av funksjonsområdene for 2007 (eksklusive barnehager).

FO	Kriterier: Bydelens andel av den samlede størrelse på gruppen i hele kommunen:	Antall	Vekt i FO	Vekt totalt %	Effekt per person
FO1	Velferdsstatsavhengige 16-66 år	72 429	1/3	4,66	5 759
	Ikke-vestlige hushold med lav inntekt	16 836	1/3	4,66	24 777
	Ikke i sysselsetting 2000-05, <67 år i 2000	20 918	1/3	4,66	19 941
FO2	Familier med barn <17 år, med lav inntekt	5 493	1/3	5,99	94 674
	Barn av enslig forsørger	21 310	1/3	5,99	24 404
	Barn av velferdsstatsavhengige 16-66 år	39 049	1/3	5,99	13 317
FO3	Velferdsstatsavhengige 16-66 år	72 429	1/4	14,25	16 997
	Enslige	173 821	1/4	14,25	7 082
	80-89-åringer	20 432	1/4	14,25	60 250
	90 år og eldre	3 963	1/4	14,25	310 635
FO4	Antall personer i hushold med lav inntekt	38 936	1/1	11,00	23 856

Det viktigste skillet fra dagens system er likevel behandlingen av levekårshopning. Det er meget gode grunner til å anta at jo flere levekårsulempers en person har, jo større er behovet for kommunale tjenester. For befolkningen som helhet betyr det at det er en sosial gradient i etterspørselen: Jo «lavere» en person er i den sosiale strukturen, jo mer sannsynlig er det at han eller hun har et behov for tjenester. I dagens system måles levekårshopning ved multiplikative ledd – slik som i funksjonsområde 1: Bydelens andel av personer 20–66 år ganges med produktet av en lavutdannings- og en lavinntektsindeks som måler bydelsbefolkningens relative posisjon. Dette betyr at om en ellers ressursrik person flytter inn i en bydel hvor mange andre har lav inntekt og utdanning, så bidrar han beregningsmessig til at bydelen scorer høyere på levekårsproblemer (og derfor får mer penger).

I vårt system behandles hopning direkte, ved at en person telles med det antall ganger han eller hun opptrer i de befolkningsgrupper som benyttes som kriterier. En tenkt 20–66-åring som er uførepensjonist uten annen vesentlig inntekt og eneforsørger i en ikke-vestlig innvandrerfamilie med to barn under 17 år, vil fanges opp av seks personkategorier, og «bringe med seg» en bydelsinntekt på 289 217 kroner, fordelt slik:

22 756	som velferdsavhengig (under FO1 og FO3)
24 777	for det ikke-vestlige husholdet som har lav inntekt (under FO1)
94 674	for å være en lavinntektsfamilie (under FO2)
26 634	for de to barna av enslig forsørger (under FO2)
48 808	for de to barna av en velferdsstatsavhengig (under FO2)
71 568	for de tre personene i et hushold med lavinntekt (under FO4)

Om den samme personen er i jobb med en inntekt som bringer hans husholdning over vår lavinntektsgrense (i dette tilfellet over 178 000 i disponibel inntekt), vil bydelen motta bare de 48 808 kronene for hans to barn av en enslig forsørger.

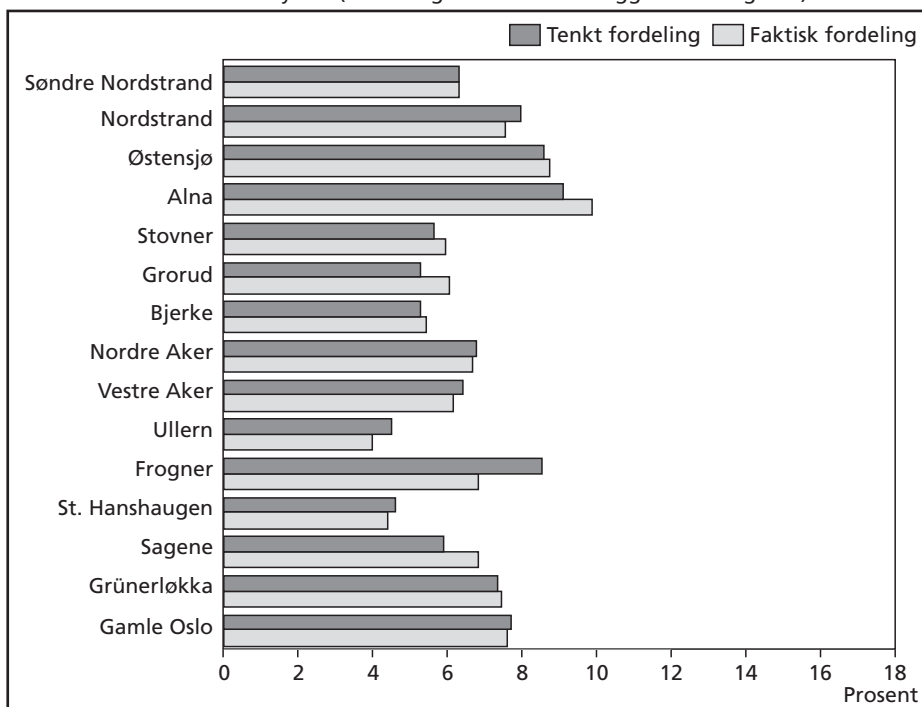
Om vi nå sammenlikner dagens kriteriesystem med den fordeling av bydelenes inntekter som vil følge av det som er presentert i tabell 9.5, finner vi et mønster som kanskje ikke er vesentlig avvikende:

To forhold er iøynefallende: Det første er at «vårt system» langt på vei viser samme geografiske behovsvariasjon som den dagens kriteriesystem antar. Vårt bevisst forenklede system flytter på 9,6 prosent av den totale inntekten for bydelene. Satt på spissen kan vi si at 9 av 10 kroner havner i riktig bydel. Det andre er at det er en bestemt retning i forskyvningen, fra den østlige randsonen og til indre by. Dette skyldes primært at vektingen av funksjonsområde III er så stor at det samme mønsteret som vi så i tabell 9.12 kommer igjen også her.

Sammenfatningsvis er det nødvendig å understreke at våre beregninger ikke kan si noe avgjørende om hvorvidt dagens kriteriesett treffer den geografiske variasjonen i befolkningens levekårsproblemer korrekt. Det vi kan si, er at våre langt enklere, mer intuitive mål på behovsvariasjonen gir praktisk talt samme profil. Dette er en god indikasjon på at dagens kriteriesett treffer behovsvariasjonen rimelig bra. Det mest interessante skillet mellom kriteriesystemet og våre indikatorer er hvordan vi for både funksjonsområdene 1 og 2 antyder mindre behov i de to indre bydelene Grünerløkka og Sagene. Dette kan enten bety at dagens kriteriesystem, med sine sterkere antakelser om hopningseffekter, bedre fanger opp en antatt kjerne av ressurskrevende brukere i disse bydelene, eller at levekårsproblemene her overdrives. For å avklare dette er det nødvendig med en helt annen undersøkelse som kan klare å identifisere tunge brukere, og de direkte kostnadene ved å produsere de tjenestene de mottar.

Det forhold at våre enkle behovsindikatorer oppviser en geografisk variasjon som er svært lik kriteriesystemets, er interessant, men kan ha ulike forklaringer. I prinsippet er det selvsagt tenkelig at både vår og kriteriesystemets målinger av behovsvariasjon er akkurat like gal. Mer sannsynlig er det at våre indikatorer fanger

Figur 9.16 Den kriteriebaserte inntektsfordelingen for 2007 sammenliknet med en tenkt fordeling basert på forutsetningene i tabell 9.5. Prosent av den samlede inntektsramme som tilfaller den enkelte bydel. (Barnehager er tatt ut i begge fordelinger.)



opp de samme statistiske behovsantakelsene som dem som ligger i dagens kriteriesett. Der kriteriesystemet vektlegger person- og husholdskarakteristika, vektlegger vi inntekt og arbeidsmarkedssituasjon. Begge metodikker lokaliserer hjelpebehov hos de samme befolkningssegmenter (og dermed bydeler): Og siden personer som har lav inntekt, også har lav utdanning, og mer sannsynlig er av ikke-vestlig opprinnelse og vil ha større problemer i arbeidsmarkedet enn andre, spiller det liten rolle om deres behov fanges ved demografiske eller økonomiske dimensjoner. Hvilke av disse trekkene som så plukkes ut til å representere de mer totale levekårsproblemene (og tjenestebehovene) som personen da har, blir mindre viktig. Når så slike trekk på individnivå også samvarierer med et bestemt geografisk flyttemønster, så reproduseres byens sosiale geografi: Deler av innvandrerbefolkningen er på vandring inn i de bydelene som – av historiske årsaker – opprinnelig ble fylt opp av norsk arbeiderbefolkning. Denne er samtidig på vei inn i en alderdomsfase, og det blir et sammenfall mellom tjenestebehov innflyttende innvandrere bringer med seg og de tjenestebehov den norske befolkningen «eldes» inn i. Tjenestebehovene blir dermed størst i Alna og Østensjø, noe både vårt tenkte og kommunens faktiske kriteriesystem fanger godt opp.

Dersom disse gjetningene er korrekte, kan det kaste lys over hvorfor et så sterkt forenklet system som vårt, gir en så lik inntektsfordeling mellom bydelene som kriteriesystemet. Dersom vi legger til grunn at folketrygdens sertifisering av individers rett til ytelser er så velutviklet at det ikke foreligger store nivåer på underforbruk i byens befolkning, og samtidig tar hensyn til at norsk økonomi er i en situasjon med sterk etterspørsel etter arbeidskraft, er det ikke så overraskende at personer som er utenfor arbeidsmarkedet, også viser seg å være grupper med store behov for kommunal tjenesteyting.

Kriteriesystemet benytter utdanningsnivået i bydelen i fire av kriteriene, vi benytter ikke data om utdanning i det hele tatt. Antakelig fanger våre kriterier i stedet opp effekten av lav utdanning når den er levekårmessig problematisk, nemlig som lav inntekt og høyt trygdeforbruk.

I våre modelleringer av behov benytter vi ikke folks etniske bakgrunn som et selvstendig kriterium, og der det brukes, er det koplet til å være en husholdning med svært lav inntekt. Likevel synes vi å fange levekårenes etniske dimensjon like bra som kriteriesystemet. Vi har tidligere argumentert for at kriterier basert på etnisitet har uheldige sider. Det problematiske er ikke folks hudfarge, men hva den fører med seg (i statistisk forstand): Vi har vektlagt lav inntekt og avhengighet av velferdsstatlige ordninger, og mer så når dette gjelder husholdninger med barn. Siden det er slik at barnefattigdom i alt overveiende grad er et fenomen blant ikke-vestlige innvandrere, synes våre mål å fange opp den samme geografiske variasjonen. Men som før nevnt, barnefattigdommens etniske dimensjon er kanskje den viktigste «ressurs-omfordeler» i enhver utforming av et kriteriesystem for Oslo (om man vil bruke den).

Kapittel 10 Kan systemet forenkles?

Det relevante spørsmålet er ikke om systemet kan forenkles, men om det kan forenkles uten tap av treffsikkerhet og ofring av andre hensyn. Det logiske problemet ved alle kriteriebaserte inntektssystemer er at man ikke kan bestemme *forenklingens pris*. Dersom vi kunne være sikre på at dagens system var det riktige på en objektiv og maksimalt velbegrunnet måte, kunne det forenkles ved å bytte ut sett av indikatorer med nye og færre mål på det samme. Ved en faktoranalyse av dagens 44 sett kan det gjeldende systemet reproduseres ved fire faktorer: En som måler barnebefolkningens tallmessige sammensetning, en som fanger opp de problemene som er knyttet til enslighet gjennom hele eller store deler av livet, en som måler de ikke-vestlige innvandrernes lokalisering, og en som måler det store tjenestebehovet hos de aller eldste. En slik maksimal forenkling ville støte på to problemer: For det første ville de (fire) nye kriteriene være tall kun eksperter ville kunne begripe. For det annet ville en slik statistisk basert forenkling bli like gal (eller riktig) som de tallene den er basert på.

Heller enn å søke etter et maksimalt enkelt system er det mer fruktbart å tenke i retning av *prinsipper for forenkling*, ut fra tre hensyn: For det første trenger systemet legitimitet som en fornuftig og empirisk vel begrunnet utmåling av ressursrammer som, uansett størrelse, alltid vil oppfattes som for knappe i forhold til de behov som politiske beslutningstakere i bydelene står overfor. For det annet, det må balanseres mellom den sosialstatistiske treffsikkerhet som kan oppnås gjennom spesifisering av bestemte befolkningsgruppers bosted og de samme gruppenes behov for ikke å bli ringeaktet og/eller oppfattet som spesielt utgiftskrevende. Og for det tredje, det er slett ikke sikkert at et kriteriebasert inntektsfordelingssystem skal ha som mål å inkorporere mest mulig av bykassens overføringer til bydelene. Kriteriebaserte systemer kan bryte sammen av overbelastning.

10.1 Politisk bærekraft

Dagens kriteriesystem er bygd på å tilgodese bydeler som har en befolkning med svake levekårsressurser. I så måte formidler det en sosialpolitisk idé som har bred forankring i alle politiske partier i Norge. I realiteten betyr dette at systemet også

«straffer» bydelers med ressursrik befolkning. Barn og ungdom på vestkanten møter et lavere nivå på kommunal tjenesteyting, i og med at kriteriesystemet legger til grunn at deres gode private oppvekstressurser ikke trenger noen kompensasjon gjennom offentlige tjenester, slik det gjør i bydelers hvor barnebefolkningen har svakere tilgang på familiebaserte levekårsgoder. Den sosialstatistiske treffsikkerheten kunne antakelig økes om ressursrikhetsvariabler ble gjort mer eksplisitte. Vi har flere ganger vært inne på de statistiske og definisjonsmessige problemene med å definere hvem som er fattige. Det vil være mer treffsikkert å gå andre veien, å definere hvem som er så rike at de med rimelighet kan sies å kunne skaffe seg det meste de trenger gjennom markedet. Den forutsigbare politiske effekten av dette ville være at systemet ble mer kontroversielt, fordi dets normative grunnlag ble mer synlig. I matematikken er det ingen forskjell på å gi til den som har lite eller å ta fra den som har mye, i politikken er det ikke like enkelt. Implikasjonen av dette er at forenkling må, om den ikke skal underminere legitimiteten av systemet, uttrykke en sammenheng mellom det som måles og en sosial behovstilstand som det er bred oppslutning om er problematisk. Det er dette vi har gjort i vårt tenkte kriteriesystem, hvor det ble satt som krav at kriteriene som benyttes, skal referere til en konkret målgruppe. Belegget for at definisjonen av målgruppe også omfatter de individene som faktisk har tjenestebehov, må valideres i konkrete levekårsdata, selv om den politiske legitimiteten til målgruppedefinisjonen fortrinnsvis må knyttes til politikken ambisjon om å løse målgruppens problemer. Dersom det i et kriteriesystem skal benyttes målgruppekategorier basert på fattigdomsgrenser, må dette fortrinnsvis knyttes til at bydelene skal tilføres ressurser for å kunne løse fattigdomsproblemene.

10.2 Treffsikkerhet og stigmatisering

Det er en av sosialpolitikken viktigste innsikter at målgruppekategorier (og ditto ressurstilførsler) har større legitimitet jo mindre det kan hevdes at den som tilføres ressurser, selv har skyld i sine problemer. Fordeling ut fra alderskriterier, til barn og til eldre, har alltid høy legitimitet (selv om treffsikkerheten er meget svak). Likeså til alle typer av behov som opptrer (eller de fleste tror opptrer) statistisk tilfeldig i befolkningen, slik som fysiske funksjonshemninger og det å bli enslig forsørger. Jo mer slike kriterier kan nyttes i ressursfordeling, jo mindre kontroversiell vil denne være. Det er et viktig unntak fra at ikke-selvvalgte trekk er legitimitetsbærende, og det er hudfarge. Forestillinger om sammenhenger mellom nasjonalitet og atferd kan være utbredt i den (velger-)befolkningen som i siste instans kontrollerer legitimiteten til kriteriesystemet. Om dette forekommer sam-

tidig med en lokalisering av distinkte levekårsproblemer hos helt bestemte etniske grupper, oppstår et spenningsforhold mellom ønsket om best mulig treffsikkerhet og hensynet til ikke å utpeke de samme gruppene som spesielt problembærende. Dette er et sterkt argument for at kriterier som nyttes, må operasjonalisere det generelle levekårsproblemet (som den aktuelle gruppen har en overhyppighet av), også i de tilfeller hvor en mer presis måling av tjenestebehovene kunne oppnås ved å benytte nasjonalitet direkte.

10.3 Overbelastning

Et kriteriebasert fordelingssystem er – om det ellers har et solid empirisk grunnlag og høy legitimitet – en svært effektiv måte å spre en økt ressursinnsats på bydelene. Derimot er et slikt system lite egnet til å drive igjennom konkrete satsinger som besluttet på sentralt nivå: Prinsipalen vil ikke ha noen garanti for at midlene benyttes til formålet. Dette var bakgrunnen for at vi tok ut barnehagene fra våre analyser. Dersom målet er å bygge flere barnehager, er det mer formålstjenlig å utforme en egen finansiering av dette. En fordeling gjennom et kriteriesystem ville (kunne hevdes å) «straffe» de bydelene som historisk har ofret andre hensyn for å prioritere nettopp barnehagebygging. En annen variant av det samme problem, og som har ledsaget kriteriesystemet helt siden starten, er hvordan man skal få inkorporert de ekstraordinære utgiftsbehovene noen bydeler kan ha med personer med store hjelpebehov. Dette kan være personer med en ekstraordinær opphopning av store levekårsproblemer, eller det kan være brukere som av andre grunner krever (eller har rett på) store ressurser. Forsøk på, gjennom levekårsdata, å kunne innarbeide slike forhold i et kriteriesystem kan bli et sisyfosarbeid. Et kriteriebasert system vil aldri kunne ta inn i seg slike forhold: Dets logikk er basert på at tjenestebehov opptrer med statistiske, forutsigbare regulariteter. I denne forstand er det i slekt med en forsikringslogikk. Dersom byen har grupper med spesielt store hjelpebehov, kan det være langt mer hensiktsmessig å finansiere dette på andre måter; enten ved at ressursene følger klienten (refusjon) eller ved at særskilte prosjekter eller satsinger finansieres direkte fra bykassen. Den viktigste grunnen til dette er ikke primært at det ikke er mulig å lage et kriteriesystem som er så finmasket at det klarer å fange opp små grupper med store behov. Problemet er heller de mer langsiktige konsekvensene av å konsentrere store midler til bestemte bydeler med legitimasjon i et sosialstatistisk ressursutmålingssystem. I disse bydelene vil det naturlig nok bygges opp kapasitet til å håndtere de store problemene, kapasitet det ikke uten videre er lett å bygge ned selv om problemene skulle bli mindre. Dermed kan det bli sammenheng mellom politiske og profesjonelle

(egen-)interesser og bruken av bestemte kriterier, samtidig som det ikke er mulig å etterprøve kriteriesystemets antakelser gjennom uavhengige analyser: Det blir profesjoner med egeninteresser som sitter med kunnskapen om behovsomfanget. I slike tilfeller, som antydningvis gjelder de tyngste brukerne med svært sammensatte levekårsproblemer, vil et kriteriebasert system neppe være det beste.

10.4 Avslutning: Politikk og statistikk

Et inntektssystem som skal fordele ressurser fra en sentral myndighet til desentraliserte enheter med delegert produksjonsansvar, vil alltid, slik vi redegjorde for i innledningen til denne delen, være fullt av spenninger. Den sentrale myndigheten (*prinsipalen*) ønsker å utmåle en inntekt slik at de lokale enhetene (*agentene*) utfører den oppgaven som prinsipalen ønsker skal gjøres. Utformingen av inntektssystemet er i så måte et virkemiddel, et instrument, prinsipalen har til sin rådighet. Rasjonaliteten i virkemiddelet bestemmes av to forhold: For det første at det er effektivt. Det betyr at inntektssystemet påvirker agentens atferd slik at de forhold prinsipalen ønsker endret, faktisk blir endret på den måten, eller i den retningen, prinsipalen ønsker. For det andre at inntektssystemet oppleves som fornuftig og legitimt av agenten. For agenten er inntektssystemet en rammebetingelse. Om ikke denne oppfattes å være fornuftig, vil agenten forsøke å endre rammebetingelsen heller enn å arbeide innenfor den.

På denne bakgrunn må kriteriesystemet sies å ha fungert rimelig bra i de 16 årene det har vært i funksjon. Det har vært stabilt i sin utforming og hatt bred tverrpolitisk støtte, ingen dårlig meritt når vi tenker på byens sterke vekst de senere årene. Dette må forstås i lys av at, til tross for skiftende politisk farge i bystyret, så har prinsipalens mål med agentene vært stabilt: De er tildelt høy grad av autonomi i hvordan de vil anvende midlene og midlene utporsjoneres på bakgrunn av data om levekårsforskjeller.

Mønsteret i Oslos sosio-geografiske levekårsforskjeller har også vært stabilt, i alle fall slik det måles med konvensjonelle sosialstatistiske metoder. Hvorvidt forskjellene mellom ytre vest og indre øst er større eller mindre i dag enn for 15 år siden, er et vanskelig spørsmål å besvare. For det første er det ikke bydeler som har levekår, det er det bare mennesker som har. Skulle spørsmålet besvares fullgodt, måtte vi spore opp alle de menneskene som bodde i disse bydelene den gang, og undersøke deres levekår i dag. For det andre endres byens demografiske struktur: I dag er det flere svært gamle (i majoritetsbefolkningen), og en ny generasjon av barn er kommet til; født i Oslo av foreldre med innvandrerbakgrunn. Denne aldringen i den norske befolkningen øker behovet for tjenester som er mindre

relatert til sosio-økonomiske forhold, og mer til selve livets gang. Vridningen i befolkningens nasjonalitetsbakgrunn forsterker effekten av sosio-økonomiske faktorer, men gir dem samtidig en etnisk gradient. Bydelenes levekår er på vandring: De følger bosettingsmønstrene og befolkningens etniske mangfold.

I Oslos kriteriebaserte inntektssystem overlates det til bydelene å foreta avveiningen mellom eldrebefolkningens behov for tjenester i livets siste fase og innvandrerbefolkningens behov for tjenester i tidlig livsfase, enten denne begynner med fødsel i Oslo eller med immigrasjon.

Kriteriesystemets logikk grunner i en antakelse om at tjenestebehovene hos individer og grupper, selv om de er svært ulike, lar seg sammenlikne på et objektivt grunnlag. Og inndelingen av byen i selvstyrte bydeler legger til grunn at de lokale politikerne vil være i stand til å velge om midler skal gå til en pleiehjemstrengende eller til et barn med behov for barnevernsomsorg – i gjennomsnitt koster de to tjenestene omtrent det samme. Påfører kriteriesystemet bydelspolitikere en prioriteringskonflikt som kan bli «for hard» – for vanskelig til at noen i det hele tatt vil ønske å bruke all sin fritid som bydelspolitiker?

Om vi nå på slutten av rapporten vender blikket fremover, er det ikke så vanskelig å se hvordan levekårsforskjellene mellom byens ulike deler vil formes av to dimensjoner: befolkningens aldring og den etniske komponenten i kjeden oppvekst-utdanning-arbeid. I dagens kriteriesystem, og den sosialstatistiske metodikk det bygger på, antas det at begge disse typer levekårsproblemer kan oversettes til ressursmangler, som så korresponderer med tjenestebehov og påfølgende inntektsutmåling til bydelene. Hvordan levekårsproblemenes fordeling mellom bydelene tallfestes, vil være kritisk avhengig av hvordan disse to dimensjonene vektas mot hverandre. Innslaget av skjønn og politisering kan forventes å bli sterkere, og mer så jo mindre man tror på at så ulike behov lar seg sammenlikne på samme skala. En fortsatt sterk tiltro til et inntektssystem for bydelene basert på et kompensasjonssparadigme kan gi to tapere: de eldre i bydeler med mange innvandrere, og innvandrere i bydeler med mange eldre.

Som et *scenario* kan dette være et utgangspunkt for en mer prinsipiell gjennomgang av dagens kriteriesystem. Våre analyser viser at *innenfor* sin behovskompensasjonslogikk så synes dagens kriterier å fange opp de geografiske variasjonene rimelig bra. Men *utenfra* presses systemet: Tjenestene for eldre blir mer rettighetsbasert, og virkemidlene for oppvekst og arbeidsintegrasjon blir tettere sammenvevd med nasjonale målsettinger. I sum betyr det at den kommunale tjenesteytingen som i Oslo ligger på bydelsnivå, i mindre grad makter å være kompenserende for de levekårsbehov som finnes innen bydelen, og i større grad må innstille seg på å være komplementær til, og iversettende av, politiske mål som er bestemt utenfor bydelen. Sagt på en annen måte: Bydelens autonomi begrenses av at staten kommer

inn med sterkere presiseringer av hva som skal være hvilke brukeres tjenestekonsum. Som agenter har bydelene fått to prinsipaler å forholde seg til.

Ut fra de levekårsbehov befolkningen vil ha fremover, og ved et endret forhold mellom statlig og kommunal myndighet, kan det være gode grunner til en prinsipiell gjennomtenkning av bydelenes finansieringssystem, dersom det fremover skal være meningsfylt for velgerne å holde bydelspolitikerne ansvarlige for de tjenesteprioriteringer som gjøres.

Referanser

- Barstad, Anders, Eli Havnen, Torbjørn Skarøhamar og Kjetil Sørli (2006), *Levekår og flyttmønstre i Oslo indre øst*. SSB rapport 2006/15
- Barstad, Anders og Mads Ivar Kirkeberg (2003), *Levekår og ulikhet i storby*. Notater 2003/34. Oslo: SSB
- Benyamini, Yael og Ellen L. Idler (1999), «Community Studies Reporting Association Between Self-Rated Health and Mortality.» *Research on Aging*, 21(3): 392–491
- Blom, Svein (2006), *Innvandrerens bo- og flyttmønstre i Oslo rundt årtusenskiftet.* Rapport 2006/33. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Dahl, Grete (2005), *Uførepensjonisters bakgrunn*. Notater. 2005/16. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Dybendahl, Kirsten Enger og Halvard Skiri (2005), «Klare geografiske forskjeller i levealder mellom bydeler i Oslo.» *Samfunnsspeilet*: 18–27
- Grøtvedt, Liv (2002), *Helseprofil for Oslo. Voksne*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt
- Hagen, Kåre, Anne Britt Djuve og Pernille Vogt (1994), *Oslo: den delte byen?* Fafo-rapport 161. Oslo: Fafo
- Kjeldstadli, Knut (1990), *Den delte byen. Oslo bys historie, bind 4 (1900-1940)*. Oslo: Cappelen
- Krokstad, Steinar, Roar Johnsen og Steinar Westin (2002), «Medisinske og ikke-medisinske risikofaktorer for uførepensjon.» *Tidsskrift for den norske lægeforening*, 122: 1479–1485
- Mogstad, Magne (2004), *Økonomi og levekår for ulike grupper*. SSB rapport 2004/28
- Mogstad, Magne (2005), *Fattigdom i Stor-Osloregionen, En empirisk analyse*. SSB rapport 2005/11

- Oslo kommune (2006), *Statistisk årbok for Oslo 2006* Oslo: Utviklings- og kompetanseetaten
- Rikstrygdeverket (2006), *Enslige forsørgere – økonomisk situasjon og aktivitet i perioden etter reformen i 1998*. Rapport 03/2006
- Statistisk sentralbyrå (2005), *Inntekt, skatt og overføringer 2005*. SSB Statistiske analyser (SA 77)
- St.meld. nr. 16 (2002–2003), *Resept for et sunnere Norge*. Oslo: Helsedepartementet
- Sund, Erik R. og Steinar Krokstad (2005), *Sosiale ulikheter i helse i Norge. En kunnskapsoversikt*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet
- Toresen (2005)
- Østbye, Lars (2004), *Innvandrere i Norge – Hvem er de, og hvordan går det med dem? Del II Levekår*. SSB notater 2004/66
- Wessel, T. (2006), «Inntektsulikhet i Oslo-regionen – langs gamle spor i den nye økonomien. » *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr 1, vol 47

Vedlegg 1 Oversikt over datagrunnlaget benyttet i undersøkelsen

Datagrunnlaget for denne undersøkelsen skulle både gi grunnlag for en generell leveårskartlegging av befolkningen, og gi mulighet for å anvende dette til en evaluering av det kriteriebaserte budsjettfordelingssystemet. Dermed hadde vi behov for både omfattende registerdata for hele befolkningen, og data over innbyggernes egne vurderinger av sine levekår. Vi har også koplet de ulike datakildene, slik at vi for de individene som har deltatt i intervjuundersøkelsen, også sitter med omfattende registerdata. En slik kombinasjon av datakilder gir en rekke fordeler. Enkelte typer av data kan bare innhentes gjennom personlig intervju. Slik data-innhenting er imidlertid tidkrevende og kostbar. Det er derfor hensiktsmessig å bruke eksisterende data der det er mulig, siden det gir billig og god informasjon om hele befolkningen. Registerdata gir i kombinasjon med intervjudata dessuten mulighet til å kartlegge skjevheter i utvalgsdataene, og til å rette opp eventuelle skjevheter gjennom vekting. Og sist, men ikke minst, gir kombinasjonen av intervjudata og registerdata mulighet til å lete i registerdataene etter variabler som på best mulig måte treffer de behovsgruppene som fremkommer i intervjudataene, noe som er av avgjørende betydning for å anvende resultatene til å evaluere kriteriesystemet.

For å beskrive den demografiske sammensetningen av byen, tilknytning til arbeidsmarkedet, avhengighet av trygdeytelser og inntektsmønstre, er det innhentet opplysninger fra ulike administrative registre. Opplysningene dekker perioden 2000 til 2005, og omfatter hele Oslos befolkning per 30. november 2005. På dette tidspunktet var 536 580 personer bosatt i byen. Denne delen av datagrunnlaget er levert av Statistisk sentralbyrå, og benyttes i utarbeidelsen av en rekke offisielle statistikker. Nedenfor har vi spesifisert nærmere hvilke registre dataene er hentet fra.

I tillegg har prosjektet hatt som mål å speile det bildet registerdataene tegner av byens levekår, med den beskrivelse byens borgere selv gir om hva som for eksempel vurderes som avgjørende for det gode liv og hvilke bekymringer de har. Ved hjelp av en spørreundersøkelse med et representativt utvalg på i underkant av 2700 bosatte mellom 20 og 80 år har vi innhentet opplysninger som de administrative registrene ikke fanger opp om blant annet nærmiljø, helse, fritid, trygghet og politikk. Undersøkelsen ble gjennomført i september 2006 av Synovate MMI, på oppdrag fra Fafo.

System for persondata 2000–2005

System for persondata (SFP) er en samling av datafiler basert på administrative data. Samlingen inneholder personopplysninger for bosatte i alderen 16–74 år innenfor områder som arbeidsmarked, lønn, utdanning, trygd og andre typer av inntekter. Disse opplysningene refererer seg til et gitt tidspunkt i november hvert år. Ved hjelp av SFP kan man utarbeide konsistente data for ulike aktiviteter og tilstander, som for eksempel mellom arbeid, studier og ledighet. De fleste variabler hentes direkte fra de ulike grunnlagsregistre fra blant annet skattemyndighetene, Rikstrygdeverket og Aetat (NAV), mens enkelte må konstrueres ved å kombinere data fra ulike kilder.

Den registrerte sysselsettingsstatistikken 2000–2005

Dataene som inngår i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, omfatter alle bosatte personer i alderen 16–74 år. Det blir angitt om disse er sysselsatte, det vil si lønnstakere eller selvstendige, eller ikke sysselsatte. Referansetidspunktet er en gitt uke i november. For å bli klassifisert som sysselsatt i statistikken ligger de samme kriterier til grunn som de som benyttes i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), nemlig at personen har utført arbeid av minst en times varighet i referanseuken, eller var midlertidig fraværende fra slikt arbeid.

Hovedkilden til data om lønnstakere er Arbeidstaker-arbeidsgiverregisteret (AA-registeret) påkopledd lønnsinformasjon fra LTO. AA-registeret er knyttet til administreringen av sykelønnsordningen for lønnstakere, mens LTO er Skattedirektoratets register over lønns- og trekkoppgaver. Verneplikts- og Siviltjenesteregisteret omfatter alle vernepliktige i Forsvaret samt sivilarbeidere, og administreres av Vernepliktsverket og Siviltjenesteadministrasjonen. For kontroll av opplysninger om dateringer til lønnstakerforholdene, samt tilleggsinformasjon om jobb- og bedriftsrelaterte variabler, benyttes Lønnsregistre for ansatte i stat og kommune (Personal Administrativt Informasjonssystem, Statens tjenestemannsregister, og data fra arbeidsgiverforeningen NAVO), Lønnsstatistikken for privat sektor, Sykefraværsregisteret og arbeidssøkerregisteret (ARENA).

Selvstendig næringsdrivende klassifiseres ved hjelp av opplysninger om næringsinntekt i Selvangivelsesregisteret, som eies av Skattedirektoratet. Registeret omfatter alle personer over 13 år, og består av utvalgte opplysninger fra selvangivelsene.

Inntektsdata 2000–2004

Fra Statistisk sentralbyrås Inntektsstatistikk for personer og familier er det benyttet opplysninger om yrkesinntekt (lønnsinntekter og netto næringsinntekter), kapitalinntekt (renteinntekter, aksjeutbytte, realisasjonstap, realisasjonsgevinster og andre

kapitalinntekter), overføringer (pensjoner fra folketrygden, tjenestepensjoner, dagpenger ved arbeidsledighet, mottatte bidrag m.m., barnetrygd, bostøtte, studiestipend, forsørgerfradrag, sosialhjelp, kontantstøtte, engangstønad ved fødsel, grunn- og hjelpestønad, og andre overføringer) og inntekt etter skatt fra perioden 2000–2004. Dataene er utarbeidet ved å kople sammen ulike administrative og statistiske datakilder for hele befolkningen per 31.12. i inntektsåret. Inntektsopplysningene er hentet inn fra følgende kilder:

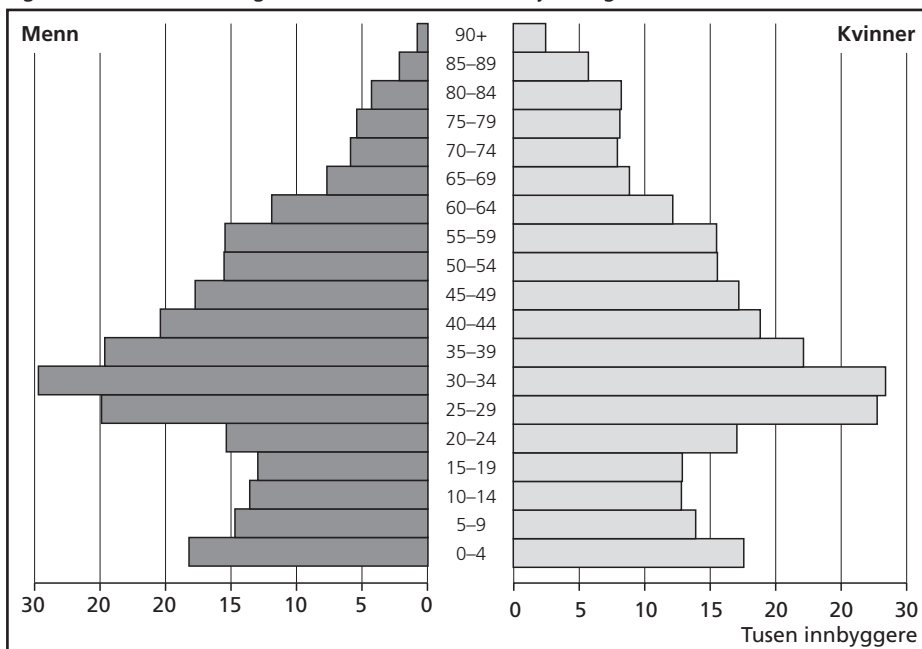
- Selvangivelsesregisteret
- Likningsregisteret
- Lønns- og trekkoppgaveregisteret
- Rikstrygdeverket
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Statens lånekasse for utdanning
- Husbanken

En kort beskrivelse av befolkningen i Oslo

Den 30. november 2005 bodde 536 580 personer i Oslo. Av disse var 51,15 prosent kvinner, omtrent 20 prosent var under 18 år og 10 prosent var 70 år eller eldre. I figur V1 ser vi fordelingen i aldersgrupper for menn og kvinner. Deretter presenteres befolkningen etter bydeler, samt antall barn under 18 år, antall personer 70 år og eldre. Videre presenteres utdanningsnivået til innbyggerne i Oslo, og de største innvandringsgruppene.

Av Oslos 536 580 innbyggere i 2005 var det i overkant av 120 000 personer med bakgrunn fra et annet land enn Norge. Personer med bakgrunn fra et annet land enn Norge omfatter her personer som er førstegangsinnvandrere uten norsk bakgrunn og personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. Av disse var drøyt 20 000 personer fra vestlige land, og 100 000 personer fra ikke-vestlige land. I tabell V3 presenteres de 30 største innvandringsgruppene i Oslo i 2005. Til sammen utgjør disse over 85 prosent av personer med utenlandsk bakgrunn.

Figur V1 Oslos befolkning 30. november 2005 etter kjønn og alder.



Tabell V2 Oslo-befolkningens utdanningsnivå. 2005. Personer 18 år og eldre.

Utdanningsnivå	Antall	Prosent	Prosent
Barneskoleutdanning	2 171	0,49	0,59
Ungdomsskoleutdanning	40 837	9,27	11,09
Videregående, grunnutdanning	79 952	18,15	21,71
Videregående, avsluttende utdanning	83 799	19,03	22,75
Påbygging til videregående utdanning	8 624	1,96	2,34
Universitets- og høyskoleutdanning, lavere nivå	103 916	23,60	28,21
Universitets- og høyskoleutdanning, høyere nivå	45 082	10,24	12,24
Forskerutdanning	3 921	0,89	1,06
Uoppgitt	72 112	16,37	
Total	440 414	100,00	100,00

Vanligvis inkluderes ikke de med uoppgitt utdanning når en oppgir andeler med et gitt utdanningsnivå. Kolonnen lengst til høyre tilsvarer offisiell statistikk.

Tabell V1 Fordelingen av Oslos befolkning 30. november 2005 etter bydeler. Alle, barn under 18 år og personer 70 år og eldre. Antall og prosent.

Bydel	Totalt		Barn under 18 år		Personer 70 år og eldre	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Gamle Oslo	36 128	6,73	6 254	17,31	1 974	5,46
Grünerløkka	38 454	7,17	5 245	13,64	2 368	6,16
Sagene	30 144	5,62	3 754	12,45	2 327	7,72
St. Hanshaugen	28 611	5,33	3 220	11,25	1 979	6,92
Frogner	46 019	8,58	4 979	10,82	4 533	9,85
Ullern	27 437	5,11	5 802	21,15	3 413	12,44
Vestre Aker	40 644	7,57	9 662	23,77	4 423	10,88
Nordre Aker	41 397	7,71	9 540	23,05	4 586	11,08
Bjerke	24 426	4,55	5 485	22,46	2 886	11,82
Grorud	24 888	4,64	5 740	23,06	2 649	10,64
Stovner	28 493	5,31	6 976	24,48	2 382	8,36
Alna	44 238	8,24	9 929	22,44	4 173	9,43
Østensjø	43 308	8,07	9 306	21,49	6 733	15,55
Nordstrand	43 592	8,12	9 785	22,45	5 857	13,44
Søndre Nordstrand	33 637	6,27	10 150	30,18	1 349	4,01
Sentrum	873	0,16	63	7,22	20	2,29
Marka	1 918	0,36	495	25,81	120	6,26
Ukjent/uoppgitt	2 373	0,44	130	5,48	1 221	51,45
Totalt	536 580	100,00	106 515	19,85	52 993	9,88

Note: For barn under 18 år og for personer 70 år og eldre beskriver andelene de respektive andelene av bydelens befolkning.

Tabell V3 De 30 største innvandringsgruppene i Oslo. 2005.

Landbakgrunn	Antall	Andel av Oslos befolkning
Pakistan	19 640	3,66
Somalia	7 934	1,48
Sri Lanka	7 072	1,32
Sverige	6 852	1,28
Tyrkia	5 492	1,02
Marokko, Vest-Sahara	5 261	0,98
Irak	5 177	0,96
Vietnam	4 793	0,89
Iran	4 684	0,87
Danmark	3 545	0,66
India	3 069	0,57
Polen	2 886	0,54
Filippinene	2 779	0,52
Jugoslavia (rest-)	2 514	0,47
Tyskland	2 025	0,38
Bosnia-Hercegovina	2 006	0,37
Storbritannia, Nord-Irland	1 903	0,35
Chile	1 816	0,34
Kina	1 809	0,34
Makedonia	1 559	0,29
USA, Puerto Rico	1 428	0,27
Eritrea	1 409	0,26
Etiopia	1 317	0,25
Finland	1 283	0,24
Russland	1 282	0,24
Afghanistan	1 280	0,24
Thailand	1 174	0,22
Frankrike	1 021	0,19
Libanon	886	0,17
Gambia	846	0,16

Spørreundersøkelse september 2006

Synovate MMI gjennomførte i perioden 28.08.2006 til 01.10.2006 en spørreundersøkelse basert på 2646 telefonintervjuer på oppdrag fra Fafo. Selve utvalget bestod av personer i alderen 20 til 80 år som var bosatt i Oslo på intervjutidspunktet, med et tilleggskriterium om at de også skulle være registrert bosatt i byen per 30. november samme år. For å sikre en populasjon som inneholdt en tilstrekkelig stor andel av personer med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land, ble utvalget delt i fire:

1. personer med landbakgrunn fra Pakistan
2. personer med landbakgrunn fra Somalia
3. personer med landbakgrunn fra Sri Lanka
4. et representativt utvalg av Oslos befolkning, bortsett fra innvandrere med landbakgrunn fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka (majoritetsbefolkningen).

I tabell V4 angis størrelsen på utvalgene, med svarprosjenter for de ulike gruppene.

Tabell V4 Utvalget som inngikk i Levekårsundersøkelsen i Oslo 2006, etter svarprosent og årsak til frafall.

	Bruttoutvalg	Svarprosent	Nekt	Ikke svar
I alt	5 845	45	32	23
Representativt utvalg	4 218	48	35	17
Innvandrere fra Pakistan	547	39	26	35
Innvandrere fra Somalia	609	34	20	46
Innvandrere fra Sri Lanka	471	46	23	31

Med en gjennomsnittlig svarprosent på 45 prosent har det vært viktig å kartlegge utvalgsskjevhetene. For å se i hvor stor grad utvalget skiller seg fra befolkningen som helhet, er det koplet informasjon fra registrene på personene som deltok i spørreundersøkelsen. Deretter er det foretatt en undersøkelse av forskjellene mellom utvalg og totalpopulasjonen når det gjelder kjønn, alder, utdanning, inntekt og tilknytning til arbeidslivet. Med dette som grunnlag er det konstruert vektorer, for så langt det er mulig å forsøke å utlikne de observerte skjevhetene i den endelige analysen.

Innvandrergruppene

En av målgruppene for denne leveårskartleggingen har vært innvandrere bosatt i Oslo. For å fange opp ulike sider ved deres levekår i spørreundersøkelsen ble det valgt å trekke tre utvalg bestående av personer med innvandrerbakgrunn fra henholdsvis Pakistan, Somalia og Sri Lanka. Det er flere årsaker til at nettopp disse landene ble valgt. For det første ønsket vi å fange opp grupper av en viss størrelse. Inkluderer vi personer med to utenlandskfødte foreldre, utgjør dette de tre største gruppene ikke-vestlige innvandrere i Oslo.

Totalt var 19 640 med pakistansk bakgrunn bosatt i Oslo per november 2005, hvorav 8 646 er født i Norge med pakistanske foreldre. De første som flyttet til Norge, var arbeidsinnvandrere og ankom i perioden fra slutten av 60-tallet fram til innvandringsstoppen i 1974/75. Økningen i den pakistanske innvandrerbefolkningen etter dette har hovedsakelig skjedd ved familiegjenforening (SSB 2004). Av førstegenerasjons-innvandrerne bosatt i Oslo i 2005, hadde to av fem en botid på over 20 år, mens i underkant av tre firedeler hadde bodd i landet mer enn ti år.

Førstegenerasjonsinnvandrere fra Somalia er blant innvandrergruppene med kortest botid, og de aller fleste er kommet som flyktninger. Av de 7 935 som bor i Oslo, har omkring halvparten bosatt seg etter 2000.

I alt 7 072 av innvandrerne i Oslo hadde landbakgrunn fra Sri Lanka (30.11.2005). De fleste kom som flyktninger i siste halvdel av 1980-årene, etter at det hadde brutt ut borgerkrig i landet. Det store flertallet tilhørte den tamilske minoriteten. Tallene over botid viser at tre av fire menn fra Sri Lanka har bodd i Norge i mer enn ti år. De siste årene har det vært langt flere kvinner enn menn som har innvandret.

Tabell V5 Personer med landbakgrunn fra Pakistan etter utvalgte bakgrunnsvariabler.

	I alt	Menn	Kvinner
Antall personer med innvandrerbakgrunn fra Pakistan	19 640	10 128	9 512
Alder			
0-17 år	33,9	33,1	34,8
18-54 år	57,3	56,4	58,2
55 + år	8,8	10,5	7,0
Innvandringskategori			
Andel førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn	51,6	56,4	55,5
Andel personer født i Norge med to utenlandsfødte foreldre	48,4	43,6	44,5
Botid for første generasjonsinnvandrerne			
0-5 år	17,5	16,7	18,4
6-10 år	13,0	11,4	14,7
11-20 år	30,4	26,1	35,0
20 + år	39,2	45,8	32,0

Tabell V6 Personer med landbakgrunn fra Somalia etter utvalgte bakgrunnsvariabler.

	I alt	Menn	Kvinner
Antall personer med innvandrerbakgrunn fra Somalia	7 935	4 176	3 759
Alder			
0-17 år	43,5	42,4	44,6
18-54 år	54,3	55,6	52,8
55 + år	2,3	2,0	2,5
Innvandringskategori			
Andel førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn	69,7	70,8	68,6
Andel personer født i Norge med to utenlandsfødte foreldre	30,3	29,2	31,4
Botid for førstegenerasjonsinnvandrerne			
0-5 år	38,9	36,2	41,9
6-10 år	28,1	26,0	30,5
11-20 år	32,6	37,1	27,5
20 + år	0,5	0,7	0,2

Tabell V7 Personer med landbakgrunn fra Sri Lanka etter utvalgte bakgrunnsvariabler.

	I alt	Menn	Kvinner
Antall personer med innvandrerbakgrunn fra Sri Lanka	7 072	3 632	3 440
Alder			
0-17 år	38,8	38,2	39,5
18-54 år	56,8	58,0	55,5
55 + år	4,4	3,8	5,0
Innvandringskategori			
Andel førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn	63,9	64,3	63,3
Andel personer født i Norge med to utenlandsfødte foreldre	36,1	35,7	36,7
Botid for førstegenerasjonsinnvandrerne			
0-5 år	16,7	12,4	21,4
6-10 år	22,5	13,0	32,7
11-20 år	57,1	69,3	43,9
20 + år	3,7	5,3	1,9

Begreper og definisjoner

I rapporten brukes enkelte begreper og inndelinger som den enkelte leser kanskje ikke kjenner. Disse er definert i teksten, men da begrepene benyttes flere steder, har vi i tillegg valgt å vise definisjonen av dem her.

Bydelsgrupper

I rapporten benyttes også en femdelt inndeling av Oslo. Her er bydelene gruppert sammen i henhold til tabell V8.

Tabell V8 Bydelene som inngår i de ulike bydelsgruppene.

Ytre vest	Indre vest	Indre øst	Gamle drabantbyer	Nye drabantbyer
Ullern	Frogner	Gamle Oslo	Bjerke	Alna
Vestre Aker	St. Hanshaugen	Grünerløkka	Østensjø	Stovner
Nordre Aker		Sagene	Grorud	Søndre Nordstrand
Nordstrand				

Lavinntekt (Fattig)

For å kunne sammenlikne den økonomiske levestandarden til ulike husholdninger, brytes den samlede husholdningsinntekt ned til inntekt per forbruksenhet ved hjelp av en såkalt ekvivalensskala. I rapporten benyttes OECD-skalaen, hvor første voksne husholdningsmedlem får vekten 1, neste voksne 0,7, mens barn blir vektet til 0,5. I en familie med to voksne og to barn, og en samlet inntekt på 500 000, blir inntekten per forbruksenhet lik $500\,000 \text{ kr} / (1 + 0,7 + 0,5 + 0,5) = 185\,185 \text{ kr}$. Personer i husholdninger hvor inntekten per forbruksenhet ligger under halvparten av medianinntekten, blir definert som lavinntektshusholdninger.

Sysselsettingsekskludert

Personer i alderen 25 til 55 år som ikke er registrert med et arbeidsforhold i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken siste fem år.

Trangbodd

Vi benytter samme definisjon på å bo trangt som SSB: En person bor trangt dersom personen bor alene på ett rom eller i flerpersonhusholdning med flere personer enn beboelsesrom. Kjøkken, bad, entré eller små rom under seks kvadratmeter regnes ikke som beboelsesrom.

Velferdsstatsavhengig

Personer i alderen 16–66 år med et samlet inntektsgrunnlag før skatt hvor overføringer fra det offentlige utgjør mer enn halvparten.

Vedlegg 2 Vedleggstabeller til kapittel 6

Resultater av logistisk regresjon. Avhengig variabel: Vurderer naboforholdene og nærmiljøet som godt

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Hopkins indeks	-,020	,012	2,902	1	,088	,980
Aldersgruppe:			5,976	3	,113	
Inntil 30 år	-,646	,314	4,246	1	,039	,524
31 til 45 år	-,590	,310	3,622	1	,057	,555
46 til 66 år	-,318	,282	1,265	1	,261	,728
Referanse: 67 og over						
Familiefase:			3,745	3	,290	
Barnefamilie	,107	,251	,181	1	,670	1,113
Par uten barn under 18 år	-,150	,225	,447	1	,504	,860
Enslig under 50 år	-,158	,256	,380	1	,538	,854
Referanse: Enslig over 50 år						
Brutto inntekt 2005	,000	,000	5,821	1	,016	1,000
ikkenar	-,240	,171	1,967	1	,161	,787
Bydelsgruppe			9,598	4	,048	
Indre vest	-,459	,204	5,060	1	,024	,632
Indre øst	-,129	,181	,508	1	,476	,879
Eldre drabantbyer	,160	,182	,776	1	,378	1,174
Nye drabantbyer	-,158	,173	,838	1	,360	,854
Referanse: Ytre vest						
Kvinne	,079	,116	,463	1	,496	1,082
Mener byen er blitt mer utrygg	-,346	,123	7,862	1	,005	,708
Synes ikke innvandring har gjort byen mer spennende	-,236	,134	3,101	1	,078	,790
Politisk løsgjenger	-,439	,118	13,953	1	,000	,644
Relativt deprivert	-,518	,123	17,688	1	,000	,596
Landbakgrunn:			11,430	3	,010	
Pakistan	,124	,271	,209	1	,648	1,132
Somalia	-,783	,254	9,488	1	,002	,457
Sri Lanka	-,210	,246	,731	1	,393	,811
Utdanningsnivå:			4,136	4	,388	
Videregående grunnutd	,202	,229	,781	1	,377	1,224
Videregående avsl	-,067	,228	,086	1	,770	,935
Høyere utdanning	,111	,233	,225	1	,635	1,117
Uoppgitt	-,173	,321	,292	1	,589	,841
Referanse: Ungdomsskole eller lavere						
Bor i blokk	-,358	,136	6,889	1	,009	,699
Kontakt m minst en nabofamilie	1,800	,134	180,590	1	,000	6,052
Støy fra nabo	-,666	,148	20,340	1	,000	,514
Støy fra gate/vei	-,322	,124	6,746	1	,009	,724
Constant	1,301	,427	9,280	1	,002	3,675

Resultater av logistisk regresjon. Avhengig variabel: Har *ikke* kontakt med personer fra andre verdendeler enn dem selv.

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Aldersgruppe			26,736	3	,000	
Inntil 30 år	-1,387	,281	24,335	1	,000	,250
31 til 45 år	-,970	,278	12,187	1	,000	,379
46 til 66 år	-,853	,254	11,273	1	,001	,426
Referanse: 67 og over						
Familiefase			3,237	3	,357	
Barnefamilie	-,353	,213	2,761	1	,097	,702
Par uten barn under 18 år	-,193	,191	1,027	1	,311	,824
Enslig under 50 år	-,335	,226	2,194	1	,139	,715
Referanse: Enslig over 50 år						
Bruttoinntekt	-,016	,010	2,329	1	,127	,984
Bydelsgruppe			31,861	4	,000	
Indre vest	,149	,178	,699	1	,403	1,160
Indre øst	-,352	,161	4,798	1	,028	,703
Eldre drabantbyer	-,456	,150	9,217	1	,002	,634
Nye drabantbyer	-,723	,150	23,247	1	,000	,485
Referanse: Ytre vest						
Kvinne	,137	,101	1,843	1	,175	1,146
Mener at byen er blitt mer utrygg som følge av innvandring	,258	,109	5,591	1	,018	1,295
Er uføretrygdet	,573	,229	6,231	1	,013	1,773
Er i jobb	-,927	,135	46,967	1	,000	,396
Ønsker ikke ikke-vestlige innvandrere som nabo	,676	,142	22,771	1	,000	1,965
Landbakgrunn:			8,644	3	,034	
Pakistan	,208	,230	,819	1	,365	1,231
Somalia	-,361	,263	1,881	1	,170	,697
Sri Lanka	-,538	,243	4,907	1	,027	,584
Utdanningsnivå:			5,137	4	,274	
Videregående grunnutd	,083	,205	,165	1	,684	1,087
Videregående avsl	-,194	,209	,867	1	,352	,823
Høyere utdanning	-,046	,209	,049	1	,824	,955
Uoppgitt	,280	,304	,846	1	,358	1,323
Referanse: Ungdomskole eller lavere						
"Politisk løsgjenger"	,252	,105	5,745	1	,017	1,287
Bor i blokk	-,270	,117	5,372	1	,020	,763
Har kontakt med minst en nabo minst en gang i uka	-,284	,134	4,467	1	,035	,753
Synes ikke innvandring har gjort byen mer spennende	,297	,124	5,789	1	,016	1,346
Opplever egen levestandard som dårligere enn andre i nærmiljøet	-,493	,150	10,812	1	,001	,611
Constant	1,598	,378	17,923	1	,000	4,945

Resultater av logistisk regresjon. Avhengig variabel: Politisk løsgjenger

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
ALDER	-,007	,004	2,560	1	,110	,993
Har ikke kontakt med personer fra andre verdensdeler	,236	,102	5,370	1	,020	1,266
Familiefase			1,931	3	,587	
Barnefamilie	,189	,198	,912	1	,339	1,208
Par uten barn under 18 år	,030	,185	,027	1	,869	1,031
Enslig under 50 år	,147	,223	,434	1	,510	1,158
Referanse: Enslig over 50 år						
Brutto inntekt	,000	,000	,642	1	,423	1,000
Bydelsgruppe			12,003	4	,017	
Indre vest	,167	,139	1,445	1	,229	1,182
Indre øst	-,122	,183	,443	1	,506	,885
Eldre drabantbyer	-,220	,152	2,108	1	,147	,802
Nye drabantbyer	,230	,140	2,701	1	,100	1,259
Referanse: Ytre vest						
Kvinne	,120	,095	1,621	1	,203	1,128
Mener byen er blitt mer utrygg som følge av innvandring	,188	,102	3,400	1	,065	1,206
Opplever naboforholdene som gode	-,461	,107	18,521	1	,000	,631
Mener fattigdom er selvforskyldt	,223	,115	3,761	1	,052	1,250
Landbakgrunn:			49,122	3	,000	
Pakistan	,582	,200	8,455	1	,004	1,789
Somalia	,790	,221	12,772	1	,000	2,204
Sri Lanka	-,945	,222	18,137	1	,000	,389
Utdanningsnivå:			25,622	4	,000	
Videregående grunnutd	,152	,188	,655	1	,418	1,164
Videregående avsl	-,271	,191	2,017	1	,156	,762
Høyere utdanning	-,498	,192	6,764	1	,009	,608
Uoppgitt	-,195	,279	,491	1	,484	,823
Referanse: Ungdomskole eller lavere						
Constant	-,340	,383	,787	1	,375	,712

Resultater av logistisk regresjon. Avhengig variabel: Har det svært godt

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Hopkins indeks	-,117	,015	61,315	1	,000	,890
Aldersgruppe			18,595	3	,000	
Inntil 30 år	-,284	,541	,275	1	,600	,753
31 til 45 år	-,786	,515	2,325	1	,127	,456
46 til 66 år	-1,279	,479	7,126	1	,008	,278
Referanse: 67 og over						
Familiefase			10,727	3	,013	
Barnefamilie	,728	,308	5,603	1	,018	2,072
Par uten barn under 18 år	,843	,287	8,658	1	,003	2,324
Enslig under 50 år	,345	,331	1,082	1	,298	1,411
Referanse: Enslig over 50 år						
brutto	,000	,000	1,742	1	,187	1,000
Bydelsgruppe			3,474	4	,482	
Indre vest	-,028	,263	,011	1	,915	,972
Indre øst	-,413	,313	1,735	1	,188	,662
Eldre drabantbyer	-,252	,249	1,026	1	,311	,777
Nye drabantbyer	-,301	,227	1,769	1	,184	,740
Referanse: Ytre vest						
Kvinne	,537	,167	10,301	1	,001	1,711
Ikke fortrolig venn	-,571	,207	7,633	1	,006	,565
Mener byen ikke er blitt mer spennende som følge av innvandring	-,557	,173	10,388	1	,001	,573
Vil ikke klare en uforutsett utgift på kr 5000	-,920	,238	14,910	1	,000	,398
Vurderer egne levekår som svakere enn hos andre i nabolaget	-,713	,195	13,305	1	,000	,490
Mener egen levekårsutvikling har vært negativ	-,318	,189	2,829	1	,093	,727
Mener naboforholdene er gode	,587	,171	11,794	1	,001	1,799
Har flytteplaner som følge av misnøye med bolig/nærmiljø	-,395	,173	5,217	1	,022	,673
Landbakgrunn:			41,636	3	,000	
Pakistan	-,830	,312	7,070	1	,008	,436
Somalia	-1,768	,318	30,877	1	,000	,171
Sri Lanka	-1,433	,289	24,632	1	,000	,239
Utdanningsnivå:			11,588	4	,021	
Videregående grunnutd	,775	,274	8,003	1	,005	2,171
Videregående avsl	,276	,273	1,023	1	,312	1,317
Høyere utdanning	,348	,287	1,470	1	,225	1,417
Uoppgitt	,896	,377	5,657	1	,017	2,450
Referanse: Ungdomskole eller lavere						
Constant	3,402	,601	32,056	1	,000	30,026

Project	77589NOR
Schema ID	

QTSP	Prosjektnr ringeliste
Prosjekt	
QTS1	Intervjuernummer
Intervjuernummer	
QTS2	Starttidspunkt
Starttidspunkt	
QTS3	Dato
Dato	
QTS4	SMS id
SMS id	

SPØR ETTER NAVN FRA LISTE!

Hei, jeg heter..... og ringer fra Synovate MMI. Vi holder for tiden på med en intervjuundersøkelse om levekår i Oslo kommune, og vil i den forbindelse gjerne stille deg noen spørsmål. Vi sendte deg for en tid tilbake et brev med informasjon om undersøkelsen...

Resultatene skal brukes av Oslo kommune for å planlegge fordeling av midler til bydelene. Forskningsstiftelsen Fafo skal analysere svarene.

Alle som jobber med undersøkelsen har taushetsplikt, og ingen vil kunne få vite navnene til de som har svart. Det er svært viktig for undersøkelsen at alle som kontaktes svarer, men det er selvsagt frivillig å delta. Intervjuet kan ta ca 20 minutter. Passer det nå?

GJENNOMFØR HELST INTERVJUET MED EN GANG. LAG EVT. AVTALE I QTS.

1-3: AUTOMATISK REGISTRERING FRA LISTE

QTS5	Kjønn
Mann	1
Kvinne	2
QTS6	Fødselsår:
Fødselsår:	

QTS7	Landbakgrunn:
Norge	1
Pakistan	2
Somalia	3
Sri Lanka	4

QTS8	Bekreft respondentens registrerte gateadresse.
SKRIV EVENTUELT INN NY ADRESSE.	
Gateadresse:	++

POST	Bekreft respondentens postnummer.
SKRIV EVENTUELT INN NYTT POSTNUMMER.	
Postnummer:	

1	Har du innvandret til Norge?
Ja	1
Nei	2

4	Er du gift eller har du samboer?
Ja	1
Nei	2

5	Er du...?
LES OPP	
Ugift/ikke-samboende	1
Skilt/separert	2
Enke/enkemann	3

6	Hvor mange personer bor du sammen med?
HER REGNES IKKE LEIEBOERE ELLER PERSONER SOM DU IKKE HAR FELLES HUSHOLDNING MED. (INGEN = 0) (VIL IKKE SVARE = 99)	
Antall personer:	

7	Bor du sammen med barn? EGNE, FELLES ELLER PARTNERS BARN. VED DELT BOSTED FOR BARN: BARN SKAL KUN REGISTRERES DER DE ER FOLKEREREGISTERREGISTRERT	☆
<i>Ja</i>	1	
<i>Nei</i>	2	
8	Hvor mange barn bor du sammen med?	☆
<i>Antall barn:</i>		1
9	Hvor gammelt/gamle er dette barnet/disse barna? VIL IKKE SVARE=99	☆
<i>Antall barn, 0-5 år (ingen=0):</i>		1
<i>Antall barn, 6-10 år (ingen=0):</i>		2
<i>Antall barn, 11-18 år (ingen=0):</i>		3
<i>Antall barn, over 18 år (ingen=0):</i>		4
10	Alt tatt i betraktning, hvordan synes du at du har det? LES OPP	
<i>Svært godt</i>	1	
<i>Ganske godt</i>	2	
<i>Verken godt eller dårlig</i>	3	
<i>Ganske dårlig</i>	4	
<i>Svært dårlig</i>	5	
<i>Vet ikke</i>	6	
11	Av følgende forhold, hvilke TO ville bety mest for å gjøre livet ditt bedre? LES OPP, KRYSS AV TO ALTERNATIVER	
<i>Barn</i>	01,	
<i>Kjæreste</i>	02,	
<i>Bedre inntekt/pensjon</i>	03,	
<i>Bedre bolig, bil, hytte, båt eller liknende</i>	04,	
<i>Mer fritid</i>	05,	
<i>Bedre helse</i>	06,	
<i>Mer kontakt med venner/ familie</i>	07,	
<i>Bedre velferdstjenester</i>	08,	
<i>Tryggere nærmiljø</i>	09,	
<i>Mer religiøs aktivitet</i>	10.	

12	Av følgende forhold, hva er du mest urolig for ved bli gammel? LES OPP, ETT SVAR	
<i>For liten inntekt</i>	1	
<i>Å bli ensom</i>	2	
<i>Dårlig helse</i>	3	
<i>Å være til bry</i>	4	
<i>At jeg ikke får de tjenestene jeg trenger av kommunen</i>	5	
13	Hvor mange år har du bodd i Norge til sammen? NOTER ANTALL TIL NÆRMESTE HELE ÅR, F.EKS "4" FOR TRE ÅR OG SEKS MÅNEDER	☆
<i>Ca antall år:</i>		1
14	Hvorfor kom du til Norge? Var dette på grunn av... LES OPP. FLERE SVAR MULIG.	☆
<i>Ekteskap/ kjæreste</i>	01,	
<i>At du hadde familie her</i>	02,	
<i>At du skulle gå på skole her</i>	03,	
<i>At du skulle arbeide her</i>	04,	
<i>At du var på flukt/du søkte asyl</i>	05,	
<i>Annet (notér):</i>		
	++	
<i>Vil ikke oppgi</i>	99.	
15	Hva slags hus bor du i? IKKE LES	
<i>Enebolig</i>	1	
<i>2-mannsbolig</i>	2	
<i>Annet byggverk mindre enn tre etasjer</i>	3	
<i>Rekkehus</i>	4	
<i>Blokk, leiegård eller annet byggverk med mer enn tre etasjer</i>	5	
<i>Trygde-/aldersbolig</i>	6	
<i>Annet</i>	7	
16	Eier dere boligen selv eller betaler dere husleie til en annen eier? IKKE LES	
<i>Ja, eier boligen selv</i>	1	
<i>Nei, betaler husleie til annen eier</i>	2	
<i>Vet ikke</i>	3	

17	Hva er månedlig husleie? VET IKKE/ VIL IKKE SVARE = 99999	☆
Antall kroner:		1
18	Hvor lenge kan du fortsette å leie her, hvis du ønsker det? IKKE LES	☆
0-6 måneder	1	
7-12 måneder	2	
1-2 år	3	
Mer enn 2 år	4	
Ubestemt tid/ så lenge jeg ønsker	5	
Vet ikke	6	
19	Hvor mange rom er det i boligen? TA IKKE MED KJØKKEN, BAD, ENTRE ELLER SMÅ ROM UNDER 6 KVM. REGN HELLER IKKE MED ROM SOM LEIES UT. (VET IKKE = 99)	
Antall rom:		1
20	Har du/dere... LES OPP. FLERE SVAR MULIG.	
Eget bad/toalett?	1,	
Balkong/veranda?	2,	
Tyverialarm?	3,	
Tv?	4,	
Satellittkanaler (kabel tv)?	5,	
Egen parabolantenne?	6,	
Pc/datamaskin	7,	
Tilgang til internett?	8,	
IKKE LES		
Ingen av de nevnte	9.	
21	Har du/dere tenkt på eller planlagt å flytte fra denne boligen i løpet av de nærmeste to-tre årene?	
Ja	1	
Nei	2	
Vet ikke	3	

22	Hva er den viktigste årsaken til at du/dere tenker på å flytte fra denne boligen? IKKE LES. FLERE SVAR MULIG	☆	
Boligen er for stor	01,		
Boligen er for liten	02,		
Boligen ligger for langt fra arbeidssted, skole el.l.	03,		
Det er mye støy og eller eksos	04,		
Ønsker å bo mer barnevennlig	05,		
Jeg føler at strøket er blitt utrygt	06,		
Det var blitt for mange nordmenn/etnisk vestlige i området	07,		
Det var blitt for mange innvandrere i området	08,		
Jeg/vi ønsker å bo billigere	09,		
Annet, noter:			
		++	
Vet ikke	99.		
23	Hvis du trengte hjelp eller støtte for å finne et sted å bo, hvem ville du først søke hjelp hos? IKKE LES		
Familie	1		
Venner	2		
Kollegaer	3		
Det offentlige	4		
Arbeidsgiver	5		
Partner/Kjæreste	6		
Andre	7		
Vet ikke	8		
24	Har du noen gang blitt utsatt for innbrudd/innbruddsforsøk i boligen du bor i nå?		
Ja	1		
Nei/ Usikker	2		
25	Synes du at det i området du bor i er problemer med... LES OPP		
	Ja	Nei	Vet ikke
... tyveri?	1	2	3
... vold?	1	2	3
... hæverk?	1	2	3

26 Hvor mange ganger har du flyttet i de siste 5 årene?
 INGEN=0, VET IKKE = 99

Antall ganger flyttet: 1

27 Var ditt forrige bosted i Norge eller i utlandet? ☆

Norge 1

Utlandet 2

28 Hvilket postnummer var det til ditt forrige bosted?
 VET IKKE/ HUSKER IKKE = 9999 ☆

Postnummer, forrige bosted: 1

29 Hvilket land flyttet du fra? ☆

Notér land: ++

30 Hva var den viktigste årsaken til at du flyttet?
 IKKE LES. FLERE SVAR MULIG ☆

Boligen var for stor 01,

Boligen var for liten 02,

Boligen lå for langt fra arbeidssted, skole el.l. 03,

Det var for mye støy og eller eksos 04,

Ønsket å bo mer barnevennlig 05,

Jeg følte at strøket er blitt utrygt 06,

Det var blitt for mange nordmenn/etnisk vestlige i området 07,

Det var blitt for mange innvandrere i området 08,

Jeg/vi ønsket å bo billigere 09,

Annet, notér: ++

Vet ikke 99.

31 Nå følger noen påstander eller utsagn om Oslo. Kan du for hvert av utsagnene angi om du er helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig? I Oslo...

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	
...kan jeg leve som jeg vil	1	2	3	4	5	1
...er det lett å finne venner	1	2	3	4	5	2
...er det gode jobbmuligheter	1	2	3	4	5	3
...er det for mye trafikk og støy	1	2	3	4	5	4
...er det utrygge oppvekstmiljøer for barn	1	2	3	4	5	5
...er det for mye fattigdom	1	2	3	4	5	6
...er det for mye stress og mas	1	2	3	4	5	7
...er det for mange innvandrere	1	2	3	4	5	8

32 Oslo har blitt en by med folk fra hele verden. Hva vil du si at dette har gjort med byen? Har den...
 LES OPP

	Ja	Nei	Vet ikke	
...blitt mer spennende?	1	2	3	1
...blitt mer utrygg?	1	2	3	2

33 Er du ved boligen vanligvis utsatt for støy fra...
 LES OPP

Naboleilighet, trappeoppgang, vannrør e.l.? 1,

Gate/vei? 2,

Tog? 3,

Fly? 4,

Industri/anleggsvirksomhet? 5,

IKKE LES

Ingen av de nevnte 6.

34	Er det trygge lekearealer for barn mellom 3 og 7 år i umiddelbar nærhet av boligen? - Det vil si et sted der du synes barn i denne alderen kan leke uten tilsyn fra voksne.
Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3
35	Hvordan vil du beskrive naboforholdene og de sosiale forholdene ellers i nærmiljøet der du bor? Vil du si de er...
LES OPP	
Svært gode	1
Nokså gode	2
Verken gode eller dårlige	3
Nokså dårlige	4
Svært dårlige	5
IKKE LES	
Vet ikke/har ingen formening	6
36	Hvor mange av nabofamiliene snakker du med minst en gang i uka?
INGEN = 0, VET IKKE = 99	
Antall nabofamilier:	
37	Kommer noen av disse fra et annet land enn deg?
☆	
Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3
38	Hvilket land kommer de fra?
IKKE LES. FLERE SVAR MULIG.	
☆	
Norge	1,
Norden (Sverige, Danmark, Finland, Island)	2,
Andre vestlige land (Europeiske, Nord-Amerikanske, Australia)	3,
Ikke vestlige land (Asiatiske, Sør-Amerikanske, Afrikanske)	4,
Vet ikke	5.

39	Jeg vil nå lese opp ulike grupper av personer. Vil du fortelle hvilke du IKKE ville ha som nabo?
LES OPP. FLERE SVAR MULIG.	
Enslige forsørgere	01,
Personer med kriminell fortid	02,
Alkoholikere	03,
Narkomane	04,
Personer med store familier	05,
Psykisk ustabile personer	06,
Ikke-vestlige innvandrere	07,
Vestlige innvandrere	08,
Personer som tilhører andre religioner (enn IO)	09,
Sosialhjelpsmottakere	10,
Nordmenn	11,
IKKE LES	
Ingen av de nevnte (alle OK som nabo)	12.
40	Sett under ett; hvordan er din levestandard (økonomiske situasjon) sammenlignet med folk og familier i ditt nærmiljø?
LES OPP	
Svært mye bedre	1
Litt bedre	2
Omtrent som de andre	3
Litt dårligere	4
Svært mye dårligere	5
IKKE LES	
Vet ikke	6
41	Skulle du ønske det var mer politi til stede i ditt nærmiljø?
Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3
42	Hva er din høyeste fullførte utdanning?
IKKE LES. (VED UNIV./HØGSKOLE SKILL MELLOM +/- 5 ÅR)	
Ikke fullført grunnskole	1
Grunnskole/folkeskole	2
Videregående skole	3
Universitet/Høgskole, under 5 år	4
Universitet /Høgskole, 5 år eller mer	5
43	Er (den høyeste) utdanningen tatt i Norge eller i et annet land?
Norge	1
Annet land	2

TIL GIFTE/SAMBOENDE:

44 Hva er din ektefelle/samboers høyeste fullførte utdanning?

IKKE LES. (VED UNIV./HØGSKOLE SKILL
MELLOM +/- 5 ÅR)

<i>Ikke fullført grunnskole</i>	1
<i>Grunnskole/folkeskole</i>	2
<i>Videregående skole</i>	3
<i>Universitet/Høgskole, under 5 år</i>	4
<i>Universitet /Høgskole, 5 år eller mer</i>	5

45 Om du skulle valgt utdanning på nytt, ville du da...

LES OPP

<i>Valgt samme utdanning</i>	1
<i>Valgt mer utdanning</i>	2
<i>Valgt annen utdanning</i>	3
IKKE LES	
<i>Vet ikke/vil ikke svare</i>	4

46 Hvorfor valgte du ikke mer eller annen utdanning i første omgang?

IKKE LES

<i>Utdanningen fantes ikke</i>	01
<i>Hadde ikke råd</i>	02
<i>Kom ikke inn</i>	03
<i>Visste ikke om muligheten</i>	04
<i>Skjønte ikke bedre</i>	05
<i>Valgte å begynne å jobbe</i>	06

Annet, notér: _____

++

Vet ikke

47 Opplever du at den utdanningen du har tatt har gitt deg god uttelling når det gjelder...?

LES OPP

<i>Lønn</i>	1,
<i>Interessant jobb</i>	2,
<i>Venner</i>	3,
<i>Nettverk</i>	4,
<i>Kunnskap som er nyttig i andre sammenhenger enn på jobben</i>	5,
IKKE LES	
<i>Ingen av de nevnte</i>	6.

48 Hvordan er din lønn sammenlignet med andre som har samme utdanning som deg selv?

LES OPP

<i>Svært mye bedre</i>	1
<i>Litt bedre</i>	2
<i>Omtrent som de andre</i>	3
<i>Litt dårligere</i>	4
<i>Svært mye dårligere</i>	5
IKKE LES	
<i>Vet ikke</i>	6
IKKE LES	
<i>Ikke lønnstaker</i>	7

49 Hvis du trengte hjelp eller støtte for å skaffe deg mer utdanning, hvem ville du først søke hjelp oss?

IKKE LES

<i>Familie</i>	1
<i>Venner</i>	2
<i>Arbeidsgivere</i>	3
<i>Det offentlige</i>	4
<i>Studiestedet</i>	5
<i>Partner/Kjæreste</i>	6
<i>Andre</i>	7
<i>Vet ikke</i>	8

50 Er du i arbeid, enten det er helt eller delvis, med fast eller midlertidig stilling?

<i>Ja</i>	1
<i>Nei</i>	2

51 Hvor mange timer arbeider du vanligvis per uke? Vi tenker her på inntektsgivende arbeid, inkludert arbeid i familiebedrift uten fast avtalt lønn. Regn også med betalte overtidstimer og ekstraarbeid hjemme i forbindelse med dette arbeidet.

VET IKKE = 99. VED SKIFTARBEID, BE
RESPONDENTEN ANSLÅ
GJENNOMSNITTLIG UKENTLIG
ARBEIDSTID OVER ETT ÅR

Antall timer per uke:

52 Hva slags ansettelsesform har du?

IKKE LES

<i>Fast ansatt</i>	1
<i>Midlertidig/tidsbegrenset ansatt</i>	2
<i>Vikar/ekstrahjelp</i>	3
<i>Egen virksomhet/selvstendig næringsdrivende</i>	4
<i>Annet</i>	5

53	Passer noen av disse beskrivelsene for deg? LES OPP. FLERE SVAR MULIG
<i>Går på skole eller studerer minst 10 timer per uke</i> 1, <i>Er inne til 1.-gangs militær- eller siviltjeneste</i> ... 2, <i>Mottar pensjon (uføre-, etterlatte-, alders-,)</i> 3, <i>Gjør husarbeid i 10 timer eller mer pr. uke</i> 4, <i>Har vært arbeidsledig i løpet av de siste tre månedene</i> 5, IKKE LES <i>Ingen av de nevnte</i> 6.	
54	Hvordan trives du på arbeidsplassen du har? LES OPP
☆ <i>Bra, jeg trives stort sett</i> 1 <i>Passe, men jeg tenker av og til på å bytte jobb</i> . 2 <i>Dårlig, vil helst bytte</i> 3 IKKE LES <i>Vet ikke</i> 4	
55	Tror du at det vil være lett å finne en jobb du blir mer fornøyd med? ☆
<i>Ja</i> 1 <i>Nei</i> 2 <i>Vet ikke</i> 3	
56	Tror du at du vil være i den samme jobben fram til pensjonsalderen? ☆
<i>Ja</i> 1 <i>Nei</i> 2 <i>Vet ikke</i> 3	
57	Har du noen gang fått hjelp eller støtte fra de følgende gruppene for å finne jobb? LES OPP. FLERE SVAR MULIG
<i>Familie</i> 1, <i>Venner</i> 2, <i>Kollegaer</i> 3, <i>Det offentlige</i> 4, IKKE LES <i>Ingen av de nevnte</i> 5.	
58	Har du noen gang vært arbeidsløs? ☆
<i>Ja</i> 1 <i>Nei</i> 2 <i>Usikker/ Vet ikke</i> 3	

59	Sist du var arbeidsløs, hvor lenge gikk du ledig? HUSKER IKKE/VET IKKE = 99
☆ Antall måneder ledig: 1	
60	Tror du det er noen fare for at du kan bli arbeidsløs i løpet av de neste 12 månedene? ☆
<i>Ja</i> 1 <i>Nei</i> 2 <i>Vet ikke</i> 3	
61	Hvis du trengte hjelp eller støtte for å finne en jobb, hvem ville du først søke hjelp oss? IKKE LES
<i>Familie</i> 1, <i>Venner</i> 2, <i>Kollegaer på jobb</i> 3, <i>Det offentlige</i> 4, <i>Arbeidsgiver</i> 5, <i>Partner/Kjæreste</i> 6, <i>Andre</i> 7, <i>Vet ikke</i> 8.	
62	Hvor mange timer arbeider vanligvis din ektefelle/samboer per uke? Vi tenker her på inntektsgivende arbeid, inkludert arbeid i familiebedrift uten fast avtalt lønn. Regn også med betalte overtidstimer og ekstraarbeid hjemme i forbindelse med dette arbeidet. INGEN = 0. VET IKKE = 99. VED SKIFTARBEID, BE RESPONDENTEN ANSLÅ GJENNOMSNITTLIG UKENTLIG ARBEIDSTID OVER ETT ÅR. ☆
Antall timer per uke: 1	
63	Hvor godt snakker du norsk? LES OPP
☆ <i>Svært godt</i> 1 <i>Godt</i> 2 <i>Middels</i> 3 <i>Dårlig</i> 4 <i>Svært dårlig</i> 5 IKKE LES <i>Ubesvart</i> 6	

70	Hadde du studielån/forbrukslån i 2005?	
Ja	.....	1
Nei	.....	2
Vet ikke	.....	3
71	La oss si at du fikk en uforutsett utgift på 5000 kroner. Ville du klare å skaffe penger på 3 dager - i så fall hvordan?	
FLERE SVAR MULIG. IKKE LES		
Ja, jeg har oppsparte midler	.....	1,
Ja, jeg kan låne	.....	2,
Ja, jeg kan få penger	.....	3,
Ja, gjennom overtidssarbeid/ bijobb eller liknende	.....	4,
Ja, annen måte	.....	5,
Nei	.....	6,
Vet ikke	.....	7.
72	Ville du oppleve det som vanskelig å søke sosialhjelp, dersom du skulle ha behov for det?	
Ja	.....	1
Nei	.....	2
Vet ikke	.....	3
73	Har det i løpet av det siste året hendt at husholdningen har hatt vansker med å klare de løpende utgifter til mat, transport, bolig og liknende? Hendte det ofte, av og til, en sjelden gang eller aldri?	
Ofte	.....	1
Av og til	.....	2
En sjelden gang	.....	3
Aldri	.....	4
Vet ikke	.....	5
74	I Norge har vi mange offentlige ordninger (velferdstjenester) som folk har rett til. Hvor god eller dårlig oversikt har du over de ordningene som er aktuelle for deg? Har du...	
LES OPP		
Meget god oversikt	.....	1
Ganske god oversikt	.....	2
Verken/eller	.....	3
Ganske dårlig oversikt	.....	4
Meget dårlig oversikt	.....	5
IKKE LES		
Vet ikke	.....	6

75	Hvis du trengte økonomisk hjelp, hvem ville du først søke hjelp oss?					
IKKE LES						
Familie	.....	1				
Venner	.....	2				
Kollegaer	.....	3				
Det offentlige	.....	4				
Arbeidsgiver	.....	5				
Partner/Kjæreste	.....	6				
Andre	.....	7				
Vet ikke	.....	8				
76	Av følgende forhold, hva er du mest engstelig for i din livssituasjon?					
LES OPP						
Miste arbeidet	.....	1				
Miste nære familiemedlemmer	.....	2				
Bli utsatt for kriminalitet	.....	3				
At jeg ikke får kommunale tjenester hvis jeg trenger det	.....	4				
Brann eller ulykke	.....	5				
Å bli syk	.....	6				
77	Hvor ofte gjør du følgende på fritiden? Er det...					
LES OPP						
	Flere ganger i uka	Minst en gang i uka	Minst en gang i månne-året	Minst en gang i den	Sjeldnere	IKKE LES
... trener du?	1	2	3	4	5	6
... er du på byen (spisested, pub)?	1	2	3	4	5	6
... er du på konsert, kino eller teater?	1	2	3	4	5	6
... deltar du i sammenkomster med religiøst innhold?	1	2	3	4	5	6
... har du kontakt med kollegaer/jobbkamerater utenfor arbeidstid	1	2	3	4	5	6

78	Hvor ofte treffer du familiemedlemmer som du ikke bor sammen med?	IKKE LES
Omtrent daglig	1	
Omtrent hver uke	2	
Omtrent hver måned	3	
Noen ganger i året	4	
Sjeldnere enn hvert år	5	
Vet ikke	6	

79	Bortsett fra medlemmer av din egne familie, har du noen gode venner her i byen?
Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3

80	Omtrent hvor ofte er du sammen med disse?	IKKE LES
		☆
Omtrent daglig	1	
Omtrent hver uke	2	
Omtrent hver måned	3	
Noen ganger i året	4	
Sjeldnere enn hvert år	5	
Vet ikke	6	

81	Bortsett fra din nærmeste familie, har du noen som står deg nær og som du kan snakke fortrolig med?
Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3

82	Har du jevnlig omgang med folk fra andre verdensdeler..	Ja	Nei	Vet ikke
...på jobb ?	1	2	3	1
...privat ?	1	2	3	2

83	Har du noen gang byttet fastlege?
Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3

84	Hender det at du føler noen av disse plagene? Føler du det...	Ikke	Muli- gens litt	Noe	Be- ty- delig	Sterkt	IKKE LES Vil ikke svare
Smerter i muskler og ledd	1	2	3	4	5	6	1
Ryggsmerter	1	2	3	4	5	6	2
Smerter i nakke eller skuldre	1	2	3	4	5	6	3
Blir fort sliten/utmattet	1	2	3	4	5	6	4
Søvnforstyrrelser	1	2	3	4	5	6	5
Konsentrasjonsproblemer	1	2	3	4	5	6	6
Hukommelsesproblemer	1	2	3	4	5	6	7

85	Har du i løpet av de siste par ukene...	LES SKALA				
		Ikke i det hele tatt	Ikke mer enn van- lig	Noe mer enn van- lig	Mye mer enn van- lig	IKKE LES Vil ikke svare
...følt deg ulykkelig og nedtrykt ?	1	2	3	4	5	1
...følt deg nervøs og anspent/oppjaget?	1	2	3	4	5	2

86	Har du i løpet av de siste fem årene søkt hjelp for psykiske plager?
<i>Ja</i>	1
<i>Nei</i>	2
<i>Vet ikke</i>	3
<i>Vil ikke svare</i>	4
87	Har du fått slik hjelp?
LES OPP	
☆	
<i>Ja, jeg fikk den hjelpen jeg trengte</i>	1
<i>Ja, jeg fikk hjelp, men tilbudet var for kortvarig eller ikke godt nok</i>	2
<i>Nei, jeg fikk ingen hjelp</i>	3
88	Utover hjelp fra lege og helsepersonell hvem ville du først søke hjelp eller støtte hos på grunn av helseproblemer?
IKKE LES	
<i>Familie</i>	1
<i>Venner</i>	2
<i>Kollegaer</i>	3
<i>Arbeidsgiver</i>	4
<i>Partner/Kjæreste</i>	5
<i>Andre</i>	6
<i>Vet ikke</i>	7
89	Har du i løpet av de siste 12 månedene blitt utsatt for trussel som var så alvorlig at du ble redd?
<i>Ja</i>	1
<i>Nei</i>	2
<i>Vet ikke</i>	3
90	Hvor mange ganger har dette skjedd de siste 12 månedene?
VET IKKE = 99	
☆	
<i>Antall ganger:</i>	
91	Synes du det er områder i Oslo det er blitt mer utrygt å ferdes i, de siste 5 årene?
<i>Ja</i>	1
<i>Nei</i>	2
<i>Vet ikke</i>	3
92	Har du noen gang forsøkt å påvirke eller si din mening om kommunale saker du har vært opptatt av?
<i>Ja</i>	1
<i>Nei</i>	2
<i>Vet ikke</i>	3

93	På hvilken måte gjorde du ditt syn kjent?
FLERE SVAR MULIG. IKKE LES	
☆	
<i>Diskuterte med venner</i>	01,
<i>Tok kontakt med bydelsadministrasjonen</i>	02,
<i>Tok kontakt med bydelspolitiker</i>	03,
<i>Tok kontakt med kommuneadministrasjonen sentralt</i>	04,
<i>Tok kontakt med bystyrerepresentant</i>	05,
<i>Arbeidet aktivt i partiorganisasjon</i>	06,
<i>Gjennom aktivt arbeid i frivillig organisasjon</i> ...	07,
<i>Gjennom en spesiell aksjonsgruppe/demonstrasjon</i>	08,
<i>Skrev innlegg i avisen/ deltok i media</i>	09,
<i>Annet</i>	10,
<i>Vet ikke/ husker ikke</i>	11.
94	Det har vært mye diskusjon omkring fattigdom. Hva mener du er den viktigste årsaken til at noen er fattige?
IKKE LES	
<i>De har vært uheldige</i>	01
<i>De mangler arbeid</i>	02
<i>De mangler utdanning</i>	03
<i>De ønsker ikke arbeid</i>	04
<i>Det er så lett å få offentlig støtte at noen heller vil leve på sosialhjelp</i>	05
<i>De misbruker alkohol og/eller narkotika</i> ...	06
<i>De er syke</i>	07
<i>De mangler et helsetilbud</i>	08
Annet, notér:	
++	
<i>Vet ikke</i>	99
95	Norge fremstilles gjerne som et land med stor likhet. Synes du forskjellene mellom fattige og rike har blitt større, ikke har endret seg særlig mye eller har blitt mindre de siste 10 årene?
<i>Større</i>	1
<i>Ikke endret seg særlig</i>	2
<i>Mindre</i>	3
<i>Vet ikke</i>	4

96	Stoler du i det store og hele på løftene til politikerne i Oslo?
	HVIS JA: LES OPP
	<i>Ja, stoler på de fleste politikerne</i> 1
	<i>Ja, stoler på en del politikere</i> 2
	<i>Ja, men stoler bare på en eller noen få politikere</i> 3
	<i>Nei, stoler ikke på noen politikere</i> 4
	<i>Vet ikke</i> 5
97	Stemte du ved forrige kommunevalg?
	<i>Ja</i> 1
	<i>Nei</i> 2
	<i>Vet ikke/ husker ikke</i> 3

98	Hvilket parti stemte du på ved siste kommunevalg?	☆
	<i>RV</i> 01	
	<i>SV</i> 02	
	<i>AP</i> 03	
	<i>Venstre</i> 04	
	<i>Sp</i> 05	
	<i>KrF</i> 06	
	<i>Høyre</i> 07	
	<i>Frp</i> 08	
	<i>Andre</i> 09	
	<i>Vil ikke si</i> 10	
99	Når du ser på dine levekår under ett, har folk som deg blitt hengende etter, kommet bedre ut eller oppnådd det samme som andre grupper?	
	<i>Blitt hengende etter</i> 1	
	<i>Kommet bedre ut</i> 2	
	<i>Oppnådd det samme</i> 3	
	IKKE LES	
	<i>Vet ikke</i> 4	
QTS99	Sluttidspunkt	
	Sluttidspunkt <table border="1" style="display: inline-table; width: 100px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table>	

Levekår på vandring

Tretten år etter «Oslo: Den delte byen?» har Fafo laget en ny levekårskartlegging i Oslo. Rapporten beskriver en by i forandring – velstanden øker, befolkningen vokser, andelen innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn er stigende, og omfattende flytteprosesser bidrar til å forme byens sosiale geografi. Tematisk spanner rapporten fra tradisjonelle levekårsindikatorer for arbeid, inntekt, helse, nærmiljø, sosialt nettverk og politisk deltakelse, til mer moderne levekårsbegreper som lykke og muligheter. Avslutningsvis drøftes funnenes implikasjoner for Oslo kommunes system for fordeling av budsjettmidler til bydelene. Treffer midlene de bydelene som har de største levekårsproblemene?



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2007:05
ISBN 82-7422-570-8
ISSN 0801-6143