



Anders Barstad

Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer



Anders Barstad

Store byer, liten velferd?
Om segregasjon og ulikhet
i norske byer

Sosiale og økonomiske studier

Serien *Sosiale og økonomiske studier* omfatter nye forskningsbidrag – monografier og redigerte arbeider – på de områder Statistisk sentralbyrå har forskningsvirksomhet. Analysemetoder og temavalg vil variere, men hovedsakelig vil arbeidene være av anvendt og kvantitativ natur med vekt på utnyttning av SSBs data i analyser for samfunnsplanleggingsformål og til allmenn forståelse av sosial og økonomisk utvikling.

Social and Economic Studies

The series *Social and Economic Studies* consists of hitherto unpublished studies in economics, demography and other areas of research in Statistics Norway. Although the studies will vary in analytical methods and in subject matter, they tend to be applied studies based on quantitative analysis of the data sources of Statistics Norway. The research programmes from which the studies originate typically emphasize the development of tools for social and economic planning.

ISBN 82-537-4402-1
ISSN 0801-3845

Emnegruppe
00.02 Levekår

Emneord
Levekår
Oslo
Segregasjon
Storbyer
Ulikhet

Design: Enzo Finger Design
Trykk: Falch Hurtigtrykk

Standardtegn i tabeller	Symbol
Tall kan ikke forekomme	.
Oppgave mangler	..
Oppgave mangler foreløpig	...
Tall kan ikke offentliggjøres	:
Null	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
Foreløpig tall	*
Brudd i den loddrette serien	—
Brudd i den vannrette serien	
Rettet siden forrige utgave	r

Sammendrag

Anders Barstad

Store byer, liten velferd?

Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer

Sosiale og økonomiske studier 97 • Statistisk sentralbyrå 1997

Denne studien bruker levekårsundersøkelser og registerdata i en analyse av ulikheter i levekår mellom storbyene og andre deler av landet, samt forskjeller i levekår mellom bydelene. Livekårsundersøkelsene viser at visse sider ved levekårene er dårligere i storbyene enn ellers i landet. Blant annet er støy- og forurensningsproblemer, forholdsvis lav bostandard og utrygghet i forhold til å bli utsatt for vold mer vanlig. På den andre siden har de bosatte i storbyene også visse fordeler, som et godt arbeidsmiljø, høye inntekter og gode tjenestetilbud. Livekårsforskjellene mellom storbyene og landet for øvrig kan derfor sies å være preget av kompensatoriske mønstre. Av storbyene skiller Oslo seg ut ved å ha en sterkere opphopning av personer med dårlige levekår.

De typiske storbyproblemene er i betydelig grad konsentrert til bestemte områder i storbyene, spesielt i deler av sentrumsområdene. Indekser for levekårsproblemer tyder på en sterkere opphopning av personer med problemer i forhold til arbeidsmarked, helse, bolig, økonomi og vold i Oslo indre øst enn noe annet sted i landet. Det er også en viss opphopning av levekårsproblemer i sentrumsområdene i de andre storbyene, og i noen av de nyere og eldre drabantbyene i Oslo øst. På kommunenivå finner en hyppige levekårsproblemer i en del nord-norske utkantkommuner og i et mindre antall mellomstore bykommuner, først og fremst på Østlandet. Spissformulert kan en med en viss rett si at den største opphopningen av levekårsproblemer i Norge er i "sentrum av sentrum" og i "periferien av periferien".

Årsakene til opphopningen av levekårsproblemer i "sentrum av sentrum" diskuteres i studien. Det pekes på at Oslo er preget av en sterkere grad av sosial og demografisk segregasjon enn de andre storbyene.

Emneord: Livekår, segregasjon, ulikhet, storbyer, Oslo

Prosjektstøtte: Kommunal- og arbeidsdepartementet

Abstract

Anders Barstad

Big Cities, Little Welfare?

Segregation and Inequality in Norwegian Cities

Social and Economic Studies 97 • Statistics Norway 1997

This study uses surveys of level of living and other data sources to describe and comprehend inequalities in level of living between the cities and other parts of the country, and also differences in level of living within the cities. The Norwegian surveys of level of living show that certain aspects of level of living are lower in the cities than in other parts of the country. Noise and pollution, comparatively low housing standard and fear of violence are for instance more common. On the other hand do city inhabitants have certain advantages, like a good working environment, high income and a variety of service offerings. All in all the differences in level of living between cities and other parts of the country can be described in terms of compensatory patterns. Oslo has a somewhat stronger accumulation of persons with a low level of living than the other cities.

Bad living conditions in the city are to a considerable extent concentrated in certain areas, especially parts of the inner city area. Indexes of bad living conditions indicate a stronger accumulation of persons with problems in relation to work, health, housing, economy and violence in the eastern part of Oslo's inner city than in any other part of the country. There is also some accumulation of problems in the inner city areas of other cities, and in some of the suburban areas in the eastern part of Oslo. On the municipal level bad living conditions are most common in municipalities situated in the outskirts of northern Norway and in a few medium-sized towns, primarily in the southeastern region (Østlandet). To a certain degree one could say that the most pronounced accumulation of bad living conditions in Norway are in «the centre of the centre» and in the «periphery of the periphery».

The causes of the accumulation of bad living conditions in «the centre of the centre» are discussed. Oslo has a more pronounced social and demographic segregation than other cities.

Keywords: Level of living, segregation, inequality, urban, Oslo

Innhold

Figurregister	6
Tabellregister	8
1. Innledning	9
1.1. Levekår og velferd.	9
1.2. Måling av levekår og velferd	10
1.3. Levekår og velferd i storbyen	11
2. Levekår i storbyene: hopning og ulikhet	13
2.1. Generelt om levekårsforskjeller	13
2.2. Samvariasjon mellom levekårskomponenter	27
2.3. Ulikhet	31
3. Ulikheter mellom områder: segregasjon i storbyene	35
3.1. Innledning	35
3.2. Demografisk segregasjon	36
3.3. Sosioøkonomisk segregasjon	42
3.4. Etnisk segregasjon	49
4. Levekårsproblemer i og utenfor storbyene	53
4.1. Innledning	53
4.2. Nærmere om arbeidsledighet og økonomiske problemer	53
4.3. Boligforhold, miljø og kriminalitet	59
4.4. Helsetilstand	66
4.5. Utsatte grupper i storbyene	74
4.6. En samlet vurdering	78
4.7. Levekårsproblemer, tjenestetilbud og ulike trekk ved kommunene	95
5. Årsaker og konsekvenser	107
5.1. Innledning	107
5.2. Forklaringer på storbyproblemene	108
5.3. Forklaringer på geografisk ulikhet innen storbyene	114
6. Oppsummering	125
6.1. Storbyens problemer og goder	125
6.2. Levekårsforskjeller mellom områder innenfor storbyene	126
6.3. Levekårsproblemer i kommunene	128
6.4. Forklaringer	129
De sist utgitte publikasjonene i serien Sosiale og økonomiske studier (SØS)	152

Figurregister

2. Levekår i storbyene: hopning og ulikhet	
2.1.	Andel personer 16 år og eldre med god og dårlig situasjon på ulike levekårsområder. Oslo, storbyene i alt og landet utenfor storbyene. 1991. Prosent..... 16
2.2.	Andel personer 16-79 år utsatt for støy eller forurensning fra veitrafikk. Storbyene sammenlignet med landsgjennomsnittet og landet utenfor storbyene. Gjennomsnitt for 1987 og 1991. Prosent..... 18
2.3.	Andel personer 16-79 år som ikke har besøkskontakt med noen naboer. Storbyene sammenlignet med landsgjennomsnittet og landet utenfor storbyene. Gjennomsnitt for 1987 og 1991. Prosent..... 19
2.4.	Samvariasjon mellom levekårene på ulike områder. Pearsons r..... 28
3. Ulikheter mellom områder: segregasjon i storbyene	
3.1.	Andel skilte eller separerte i aldersgruppene 30-49 år og 50-66 år. Oslo og bydelene i Oslo indre øst sammenlignet med landsgjennomsnittet. 1.1.1993. Prosent 41
3.2.	Andelen menn 30-49 år med lav utdanning. Bydeler i Oslo. 1992. Prosent 44
3.3.	Andelen menn 30-49 år med lav utdanning. Bydeler i Bergen. 1992. Prosent 45
3.4.	Andelen menn 30-49 år med lav utdanning. Bydeler i Trondheim. 1992. Prosent 46
3.5.	Andelen menn 30-49 år med lav utdanning. Bydeler i Stavanger. 1992. Prosent . 47
3.6.	Andel innvandrere fra land utenom Vesten av befolkningen i Oslo pr. 1.1.1988 og pr. 1.1.1995 etter bydel. Prosent 51
4. Levekårsproblemer i og utenfor storbyene	
4.1.	Registrert arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 16-74 år. 1994. Bydeler i de 12 største kommunene sammenlignet med alle kommuner 54
4.2.	Registrert arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 16-74 år. 1994. Bydeler i Oslo 55
4.3.	Antall sosialhjelpstilfeller 20-40 år pr. 100 innbyggere 20-40 år. 1993. Bydeler i de 12 største kommunene sammenlignet med alle kommuner 57
4.4.	Indeks for boligforhold. 1990. Bydeler i storbyene sammenlignet med alle kommuner 60
4.5.	Andel privathusholdninger som ikke har både bad og wc i boligen. 1990. Bydeler i storbyene sammenlignet med alle kommuner. Prosent 61
4.6.	Andel av befolkningen i bydelene i Oslo som er plaget av veitrafikkstøy. August 1994. Prosent 64
4.7.	Dødelighet pr.100 000 innbyggere 20-64 år. Kjønn- og aldersstandardiserte tall. Årgjennomsnitt 1987-1992. Bydeler i storbyene sammenlignet med alle kommuner 67
4.8.	Dødelighet pr.100 000 innbyggere 0-64 år 1991-1993. Kjønn- og aldersstandardiserte tall. Bydeler i Oslo 69
4.9.	Antall tilfeller av uførepensjon og attføring 35-55 år pr. 100 innbyggere 35-55 år. 31.12.1994. Bydeler i de 12 største kommunene sammenlignet med alle kommuner 71

4.10.	Rusmiddelrelaterte lovbrudd i Oslo indre øst, sammenlignet med landsgjennomsnittet	73
4.11.	Barn som omfattes av meldinger, undersøkelser og tiltak osv. i barnevernstjenesten pr. 1 000 barn 0-17 år. Gjennomsnitt av fire telledatoer i 1994. Utvalgte bydeler i storbyene, sammenlignet med landsgjennomsnittet	76
4.12.	Indeks for levekårsproblemer. 1994. Bydeler i storbyene sammenlignet med alle kommuner	82
4.13.	Indeks for levekårsproblemer. 1994. Bydeler i Oslo	83
4.14.	Indeks for levekårsproblemer. 1994. Bydeler i Bergen	84
4.15.	Indeks for levekårsproblemer. 1994. Bydeler i Trondheim	85
4.16.	Indeks for levekårsproblemer. 1994. Bydeler i Stavanger	86
4.17.	Indeks for levekårsproblemer. 1995. Bydeler i de 12 største kommunene sammenlignet med alle kommuner	88
4.18.	Indekser for levekårsproblemer 1994 og 1995, etter kommunestørrelse. Vektet gjennomsnitt	96
4.19.	Indekser for levekårsproblemer 1994 og 1995, etter frie inntekter pr. innbygger i deciler. 1994. Uvektet og vektet gjennomsnitt	98

5. Årsaker og konsekvenser

5.1.	Modell for sammenhengen mellom levekårsproblemer, flytting, sosial ulikhet og områdeegenskaper	107
------	--	-----

Tabellregister

2. Levekår i storbyene: hopning og ulikhet

2.1. Utviklingen i levekårsindeks for storbyene 1980 og 1991, sammenlignet med landet utenfor storbyene og landet som helhet. 16-79 år. Prosent.	20
2.2. Levekårsindeks for storbyene, sammenlignet med landet utenfor storbyene og landet som helhet. Gjennomsnitt for levekårsindeks 1983, 1987 og 1991. 16-79 år. Prosent	22
2.3. Utviklingen i levekårsindeks for storbyene 1980 og 1991, sammenlignet med landet utenfor storbyene og landet som helhet. Yrkesaktive 16-79 år. Prosent	23
2.4. Gjennomsnitt og spredning på indeks for levekår. Storbyene sammenlignet med landet som helhet og landet utenfor storbyene. 1980 og 1991. Gjennomsnitt og variasjonskoeffisient	31
2.5. Inntektsulikhet i storbyene, sammenlignet med landet for øvrig. Inntekt pr. forbruksenhet (standardavvik i parentes). 1990	32

3. Ulikheter mellom områder: segregasjon i storbyene

3.1. Andel av befolkningen 0-15 år og 67 år og eldre. Gjennomsnitt og spredning i kommuner og bydeler. 1.1.1994. Prosent	38
--	----

4. Levekårsproblemer i og utenfor storbyene

4.1. Gjennomsnittlig antall levekårsulemper i Oslo, etter kjønn, alder og bydel. 1993 ...	74
4.2. Indekser for levekårsproblemer. 1994 og 1995. Oslos bydeler sammenlignet med hele landet	90
4.3. Prosent av befolkningen 16 år og eldre med ulike levekårsproblemer i Oslo, etter bydel. 1993	92
4.4. Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken 16-74 år 1994 og antall uføre- og attføringstilfeller pr. 100 innbyggere 35-55 år 31.12.1994, etter sentralitet og landsdel (antall kommuner i parentes)	103

Vedleggstabeller

1. Oversikt over bydeler og befolkning i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. 1.1.1995	144
2. Levekårsproblemer i kommunene etter kommunestørrelse. Indekser og enkeltindikatorer. Vektete gjennomsnitt	145
3. Levekårsproblemer i kommunene etter kommunenes frie inntekter i 1994. Indekser og enkeltindikatorer. Vektete gjennomsnitt	146
4. Levekårsproblemer i kommunene etter kommuneklasse. Indekser og enkeltindikatorer. Vektete gjennomsnitt	147
5. Levekårsproblemer i kommunene etter sentralitet. Indekser og enkeltindikatorer. Vektete gjennomsnitt	148
6. Indikatorer for tjenestetilbud i kommunene, etter kommunestørrelse. Vektete gjennomsnitt	149
7. Indikatorer for tjenestetilbud i kommunene, etter kommunenes frie inntekter 1994. Vektete gjennomsnitt	150

1. Innledning¹

1.1. Levekår og velferd

Levekår defineres ofte som betingelsene for velferd. Betingelsene kan beskrives ved hjelp av ressursbegrepet. For å realisere "det gode liv" er det nødvendig å ha visse grunnleggende ressurser: Helse, utdanning, inntekt, sosiale kontakter, et godt nærmiljø, tjenestetilbud o.l. (Statistisk sentralbyrå 1993a). Ressurstilnærmingen til levekår peker på at "..folk kan treffe valg og ta ansvar for egen skjebne og eget liv, men bare innenfor de rammer tilgjengelige ressurser setter" (NOU 1993: 17).

Men levekårene formes ikke bare av de tilgjengelige ressursene, men også av egenskaper ved de arenaer som ressursene kan settes inn på. Ressurser som inntekt, kunnskaper og helse kan brukes på ulike arenaer, som arbeidsmarkedet, utdanningssystemet og boligmarkedet. Adgangen til disse arenaene reguleres av ulike seleksjonsmekanismer. Arenaene er som regel preget av strukturelle forhold som den enkelte aktør har liten kontroll

over. Velferdsbetydningen av et gitt inntektsnivå vil for eksempel avhenge av tilbuds- og etterspørselsforholdene på det lokale boligmarkedet. Ulike bosteder innebærer forskjellige arenaer for handlingsvalg og bruk av ressurser. Tidligere levekårsforskning har pekt på at storbyene "..utgjør en særpreget arena for omdanning av ressurser til levekår" (Aase og Dale 1978). Vi skal senere (kapittel 1.3) si mer om det særpregede ved storbyene som levekårsarena.

Samspillet mellom ressurser, seleksjonsmekanismer og arenaegenskaper skaper en bestemt levekårsfordeling. For eksempel gir samspillet mellom inntekter, kunnskaper, sosiale kontakter m.m. og egenskaper ved det lokale boligmarkedet opphav til en bestemt sosial fordeling av "gode" og "dårlige" boliger. I tillegg til dette spiller naturligvis også valg og individuelle preferanser en stor rolle.

Det er viktig å se ressurs-arenamodellen i et dynamisk perspektiv. Det som er

¹ En takk rettes til alle de i Statistisk sentralbyrå som har gitt god hjelp med å tilrettelegge og framskaffe data, blant andre Håkan Løvkvist, Harald Tønset, Knut Strøm og Halvor Strømme. En takk også til Liv Hansen som har laget en del av figurene og tabellene, til Jens Kristian Borgan for råd i forbindelse med standardisering, til Svein Blom for tillatelse til å bruke deler av hans forskningsmateriale, til Arne Andersen og Agnes Aall Ritland for kommentarer, samt til Kommunal- og arbeidsdepartementet for prosjektstøtte og god hjelp under arbeidet.

levetidsresultater på ett tidspunkt, vil på et annet tidspunkt kunne brukes som ressurser. Et eksempel er helsetilstanden, som både kan betraktes ut i fra et ressurs- og et resultatperspektiv. Helsetilstanden blir påvirket av ulike trekk ved arbeidsmiljø, boligmiljø, tilbud og kvalitet av helsetjenester m.m., og er samtidig en svært viktig ressurs, som har stor betydning for mulighetene til å oppnå goder innenfor en rekke arenaer.

1.2. Måling av levekår og velferd

Det finnes ikke noen objektiv, entydig metode som kan bestemme hva som er gode og dårlige levekår. Riktignok kan en si at ulike levekårkomponenter gjenspeiler universelle livsprosjekter, som alle mennesker, uansett kulturell tilhørighet, må forholde seg til. Slike universelle livsprosjekter er for eksempel å skaffe bosted for seg og familien og ta vare på helsa (NOU 1993: 17). Det konkrete innhold i disse prosjektene vil imidlertid være sterkt kulturavhengig. I denne forstand er levekår et normativt begrep, som ikke kan bestemmes uavhengig av kulturelle preferanser. Ett eksempel er levekårsbetydningen av "støy". Fred, ro og stillhet er beskrevet som sentrale verdier i norsk kultur. For andre kulturer kan dette forholde seg annerledes, de setter bokstavelig talt mere pris på "bråk" (Gullestad 1985). Kanskje er dette en av forklaringene på paradokset i en undersøkelse av levekårene i Oslo, hvor pakistanske innvandrere, på tross av at de gjerne bor i områder av byen som er preget av mye biltrafikk, oppgav at de var langt mindre plaget av støy og forurensning enn nordmenn (Hagen mfl. 1994: 191).

Hovedkildene til kunnskap om forskjellene i levekår mellom storbyene og landet for øvrig, og mellom bydeler i storbyene, er for det første ulike intervjuundersøkelser, i denne sammenheng spesielt Statis-

tisk sentralbyrås nasjonale levekårsundersøkelser og den nevnte levekårsundersøkelsen fra Oslo gjennomført av FAFO. Dernest er kildene ulike former for offentlig registerstatistikk. I analysen av bydelsforskjeller er det denne typen opplysninger vi hovedsakelig vil benytte. Eksempler er det registrerte antallet sosialhjelpstilfeller, uførepensjonister og antallet dødsfall i bestemte aldersgrupper (se kapittel 4).

Det er viktig å være oppmerksom på begrensningene ved disse metodene for å studere variasjonene i levekår og velferd. Spesielt gjelder dette analysen av forskjellene innad i storbyene. Et problem er at dataene i liten grad kan si noe om egenskaper ved det lokale miljø som individene lever i. For eksempel kan livet som uførepensjonist eller sosialhjelpsmottaker variere fra sted til sted, avhengig av egenskaper ved de lokale arenaer (holdninger, boligmarked m.m). En svakhet ved den registerbaserte analysen er også at indikatorene vil være påvirket av utenforliggende forhold som holdninger til bruken av det offentlige hjelpeapparatet og hjelpeapparatets utbyggingsgrad. Antallet sosialhjelpstilfeller i et distrikt påvirkes ikke bare av antallet som har dårlig økonomi, men også av holdningene til bruken av sosialhjelp. Den registrerte kriminaliteten påvirkes av forhold som anmeldelsestilbøyelighet og politiapparatets ressurser.

Det er heller ikke gitt at det er samsvar mellom hvordan befolkningen selv opplever levekårene i et område og det bildet som de statistiske analysene gir. Sosialstatistiske analyser representerer på flere måter et "ovenfra"-perspektiv på velferden. "Nedenfra"-perspektivene tar i større grad utgangspunkt i individenes egne oppfatninger og vurderinger av velferden. Forskning på subjektiv livskvalitet

og lokale levesett er to hovedtyper av "nedenfra"-perspektiver (Dale og Jørgensen 1986). "Nedenfra"-perspektivene har imidlertid også sine problematiske sider. For eksempel kan en person forsøke å mestre sine vanskelige levekår ved å nedtone betydningen av de gode han eller hun ikke har.

Et tredje problem er konsentrasjonen om levekårsproblemer. Spesielt er registerstatistikken langt mer egnet til å beskrive omfanget av ulike problemgrupper enn til å beskrive de gode levekårene. Dette bidrar til en "elendighetsbeskrivelse", som kan gi et skjevt bilde av velferden.

En bør også være oppmerksom på at noen sider ved levekårene vanskelig lar seg tallfeste, kanskje spesielt de som er knyttet til kulturelle forhold og til sosiale relasjoner.

1.3. Levekår og velferd i storbyen

Hva er det som preger storbyene som arena for handlingsvalg og realisering av velferd? Dette spørsmålet vil vi bare berøre helt kortfattet i denne innledningen, for en mer inngående drøfting vises det til kapittel 5. Noen hevder at det i våre dager ikke lenger finnes vesentlige forskjeller mellom storbylivet og livet i andre bostedsområder. Amerikaneren Louis Wirth, som tilhørte den kjente Chicagoskolen i sosiologien, var en talsmann for at storbylivet var vesentlig forskjellig fra livet på landsbygda. Han definerte i en berømt artikkel fra 1938 byen som et "...relativt omfattende, tettbygd og permanent samfunn, bebodd av en sosialt sett heterogen mengde mennesker" (Wirth 1971 [1938]). På tross av kritikken som er rettet mot Wirth og Chicagoskolen, er Wirths arbeid fremdeles en inspirasjonskilde for bysosiologien: "I byene lever mange, forskjellige mennesker tett sammen, og nettopp dette skaper sosiale

forhold som ikke er å finne blant færre mennesker og i spredte bosettinger. Særegne urbane fenomener oppstår i den massive fortetning av mennesker og menneskeskapt materiell vi i dagligspråket kaller for byen" (Haveraaen 1993b: 165).

Flere har hevdet at den store og tette bosettingen i storbyene påvirker de sosiale relasjonene på godt og vondt. Det sosiale miljøet blir mindre oversiktlig enn i små samfunn, nettverkene blir løsere (alle kjenner ikke lenger alle). Befolkingskonsentrasjonen innebærer at mange av menneskene man treffer, er fremmede. Dette innebærer også at andre menneskers innsyn og kontroll blir mindre. Mindre sosial kontroll vil av mange oppleves som en fordel, storbyen innebærer frihet til å gjøre som man vil, større muligheter til å forfølge esoteriske interesser. Baksiden er at mindre sosial kontroll også øker mulighetene for avvik og kriminelle handlinger, med tilhørende angst for å bli rammet av slik kriminalitet.

Mange mennesker konsentrert på ett sted muliggjør et stort tilbud av til dels svært spesialiserte tjenester, og skaper et stort og differensiert arbeidsmarked i byene. I tillegg er storbyene, i Norge framfor alt Oslo, hovedsete for de offentlige myndighetene. Storbyene er både politiske, kulturelle og økonomiske sentra.

Det virker som en rimelig antakelse at storbyenes tetthet og størrelse øker sannsynligheten for visse miljøproblemer. Når mange mennesker samtidig skal forflytte seg fra bosted til arbeid innenfor et lite, tett befolket område, blir mange utsatt for støy, forurensning og andre problemer knyttet til mye trafikk. Dette er et eksempel på at bysamfunnet nødvendigvis fører til fellesskapsløsninger og et høyt kollektivt forbruk. Et materielt uttrykk for det

kollektive forbruket er T-banen, som ofte framheves som et typisk storbyfenomen.

Et trekk ved storbyene som levekårsarena er den sterke boligkonkurransen og de høye boligprisene. I sin allmennhet kan byene beskrives som ressurskrevende omgivelser, med få frie goder og et sterkt preg av kommersialisering (Aase og Dale 1978).

Heterogeniteten, eller ulikheten, i storbysamfunnet kan forstås på flere måter. Dels er ulikheten noe som påføres byen utenfra. Storbysamfunnet tiltrekker seg både samfunnets "vinnere" og "tapere". Storbyen er stedet både for de som vil ta sin doktorgrad eller bli en ledende politiker, og for de som vil oppsøke hasj- og narkotikamiljøer eller på annen måte gjøre en "avvikerkarriere". Men forhold i storbyen kan også forsterke sosial ulikhet. De kostnadskrevende omgivelsene kan gjøre det spesielt vanskelig å være fattig. Den sosioøkonomiske og etniske segregasjonen i storbyene kan forsterke sosial ulikhet. I USA er den rasemessige segregasjonen av enkelte beskrevet som den viktigste årsaken til de svartes underprivilegerte situasjon. Segregasjonen svekker de svartes muligheter for å danne koalisjoner med andre og sterkere grupper for å bedre levekårene. De ensidige bomiljøene har også en negativ innvirkning på barnas skoleprestasjoner, og dermed på mulighetene til sosial mobilitet (Fuchs 1994). Segregasjonen i norske storbyer er av mindre omfang, og har neppe den samme betydning. Men også norske undersøkelser gir indikasjoner på at boligstrøkets sosiale struktur kan ha en selvstendig effekt på ungdoms ønsker om videregående utdanning (Aase og Dale 1978). En sterk etnisk segregering kan være uheldig og skape ulikhet hvis den blir til hinder for innvandrernes integra-

sjon i samfunnet (segregasjonens virkninger på levekårene vil bli nærmere drøftet i siste del av kapittel 5).

2. Levekår i storbyene: hopning og ulikhet

2.1. Generelt om levekårsforskjeller

2.1.1. Innledning

Hvilke "onder" og hvilke "goder" karakteriserer levekårene i storbyene, sammenlignet med landet for øvrig? Er levekårene i storbyene preget av en sterkere opphopning av dårlige levekår, og hvordan har dette utviklet seg over tid? Er det mulig å gi en samlet, tallmessig vurdering av levekårene i ulike geografiske områder? Dette er de viktigste spørsmålene vi skal ta for oss i dette kapitlet. For å belyse disse spørsmålene vil det i utstrakt grad bli benyttet indekser, både for de enkelte levekårskomponentene og for levekårene som helhet. Tankegangen bak bruken av indekser er at de gir en mer treffende beskrivelse av en egenskap enn det en kan oppnå ved å bruke enkeltindikatorer. Når et større antall variable inngår i en indeks, vil resultatet være mindre sårbart for tilfeldige målefeil som kan påvirke fordelingen på bare én variabel. Indeksen kan også bidra til at en får med seg alle relevante dimensjoner ved en egenskap (Barstad 1994).

Å lage indekser som tar sikte på å si noe om levekårene i sin helhet, er kontroversielt. Det finnes utvilsomt gode argumen-

ter for å lage slike indekser. Levekårsutredningen (NOU 1993: 17) påpekte at "velferd bestemmes av den totale livssituasjon, og det er vanskelig å bedømme levekårene uten en helhetlig beskrivelse". Det er som nevnt, vanlig å definere levekår som ressurser, ressurser som muliggjør kontroll og styring av eget liv. I forlengelsen av et slikt synspunkt er det naturlig å tenke seg mål på levekår som ser levekårene som en samlet sum av ressurser. Samlemål kan gjennom dette "fordype individperspektivet" (Elstad 1984) og bedre fange opp helheten i den individuelle levekårssituasjonen.

Å lage slike mål er imidlertid forbundet med store problemer. Det finnes ingen etablerte tradisjoner for hvordan slike helhetlige beskrivelser skal gjøres. Både med hensyn på indekser for de enkelte levekårskomponentene og en helhetlig beskrivelse av levekårene, vil vi i dette kapitlet ta utgangspunkt i en indeks for samlede levekår som er utviklet i Statistisk sentralbyrå, og som ble brukt i *Sosialt utsyn 1989* (Statistisk sentralbyrå 1989). Hovedprinsippet for samlemålet er som følger: For hver levekårskomponent (for eksempel helse) lages det en indeks på grunnlag av en rekke enkeltmål. Indeksen for et område skal gi et mål på hvor god

eller dårlig situasjon en person har på området. For hvert område skilles det så ut en liten gruppe som har dårligst og en liten gruppe som har best situasjon. Samlemålet framkommer ved å telle opp antallet områder der den enkelte har dårlig situasjon og antallet områder hvor situasjonen er god.

Vi skal her bruke et samlemål for levekår med de samme verdiene som i Sosialt utsyn, men som ellers er endret på noen punkter: I dette samlemålet inngår opplysninger om situasjonen på sju levekårsområder: Helse, sosiale relasjoner, bomiljø, fritidsaktivitet, arbeidsmarked, materiell standard og økonomi. I analysen av yrkesaktive brukes i tillegg opplysninger om arbeidsmiljøet. I indeksen som ble brukt i Sosialt utsyn inngikk situasjonen på seks levekårsområder: Arbeidsmiljø og bomiljø var slått sammen til en indeks for fysisk miljø; fritidsaktivitet og arbeidsmarkedsaktivitet (sysselsetting, ledighet, arbeidstid) inngikk i en indeks for aktivitet, mens de øvrige områdene var de samme som i indeksen som brukes i denne analysen.

For hvert av de sju levekårsområdene er det skilt ut en forholdsvis liten gruppe med dårlige kår, som regel 5-10 prosent av befolkningen. For tre av levekårsområdene, helse, bomiljø og arbeidsmarked, har det ikke vært mulig å skille ut en tilsvarende liten gruppe med gode kår (se ramme og vedlegg 1 for nærmere beskrivelse). Muligheten for å skille ut en liten gruppe varierer med spredningen på de enkelte delindeksene. I enkelte indekser inngår nokså få variable, som gjør det vanskelig å skille ut en liten gruppe. I helseindeksen inngår et stort antall variable, men i dette tilfellet er variablene langt mer utsagnskraftige om sykdommer og helseproblemer enn om "positiv" helse. Dette betyr at indeksen legger

større vekt på dårlige enn gode kår. Det innebærer også at en ikke bør legge for stor vekt på det absolutte antallet som har "dårlige" og "gode" kår. Formålet med indeksen er å utvikle et redskap for å kunne gjøre mer helhetlige sammenligninger av levekårene og opphopningen av gode og dårlige kår i bestemte grupper.

Samlemålet som brukes har fem verdier:

- Dårlige levekår har personer som har dårlig situasjon på minst to områder mer enn der de har god situasjon.
- Litt dårlige levekår har personer med dårlig situasjon på ett område mer enn der de har god situasjon.
- Gode levekår har personer med god situasjon på ett område mer enn der de har dårlig situasjon.
- Svært gode levekår har personer som har god situasjon på minst to områder mer enn der de har dårlig situasjon.
- "Normale" levekår er restgruppen, som stort sett er personer som verken har god eller dårlig situasjon på noe levekårsområde.

Det knytter seg som nevnt, en rekke problemer til konstruksjonen av slike indekser. De viktigste problemene er vektningen av ulike levekårsområder, og spørsmålet om i hvilken grad en god situasjon på ett område kan kompensere for en dårlig situasjon på et annet område. Er et dårlig bomiljø like ille som å ha dårlig helse? Kan en god materiell standard kompensere for dårlige sosiale relasjoner? Andre undersøkelser tyder på at befolkningen legger større vekt på helse og sosiale relasjoner enn på andre sider ved levekårene (Elstad 1984). Det er i noen grad tatt hensyn til dette ved avgrensningen av gruppene med dårlige og gode kår. En har forsøkt å være mindre streng i avgrensningen av dårlige kår på helseområdet, og mer streng i avgrensningen

Om enkeltindeksene

1. Materiell standard

Indeksen måler først og fremst boligstandard, dvs. om boligen har fuktige eller kalde rom, om boligen mangler bad eller wc og om husholdningen bor trangt eller svært romslig. Om husholdningen eier boligen, har bil eller fritidshus inngår også i indeksen. De som har færrest materielle goder, tilhører gruppen med de dårligste kårene.

2. Helse

Indeksen bygger i første rekke på opplysninger om funksjonsevne: Førlighet, syn, hørsel, arbeidsevne og evne til å klare ulike daglige gjøremål. Også langvarige sykdommer og problemer med psykisk helse inngår.

3. Bomiljø

Indeksen bygger på opplysninger om utsatthet for ulike støykilder i og ved bostedet, hvorav veitrafikkstøyen er den vanligste.

4. Fritidsaktivitet

Indeksen består av opplysninger om graden av organisasjonsaktivitet, deltakelse i kor, korps eller orkester, fysisk aktivitet og underholdningsaktivitet (dans, kino, idrettsarrangementer).

5. Arbeidsmarkedet

Her inngår sysselsetting og utdanningsaktivitet for personer i alderen 16-66 år, sysselsetting blant personer i pensjonsalder, arbeidsledighetserfaringer, arbeidstid og om arbeidstiden er kortere eller lengre enn ønskelig. Langtidsledighet (mer enn åtte uker) er gitt størst vekt i negativ retning.

6. Sosiale relasjoner

Bygger på opplysninger om personen bor alene, er gift eller samboende, har barn som bor hjemme og på opplysninger om ulike former for slektskontakt. Videre inngår hyppigheten av vennskapskontakt og nabokontakt, og om personen har en fortrolig venn. Status som enslig teller mest i negativ retning.

7. Økonomi

Bygger vesentlig på opplysninger om husholdningens disponible inntekt sett i forhold til husholdningens størrelse og sammensetning. Husholdningens posisjon i inntektsfordelingen betyr mest for indeksverdien. Også frynsegoder i jobben og om noen i husholdningen har mottatt sosialhjelp, inngår i indeksen. Et problem i sammenligningen over tid, er at en eventuell forbedring i levekårene på dette området i stor grad vil kreve at en skifter posisjon i inntektsfordelingen. Det er altså ikke nok at realinntekten stiger for at levekårene skal bedres, en må også skifte posisjon i inntektsfordelingen.

8. Arbeidsmiljø

Her inngår først og fremst forekomsten av fysiske arbeidsmiljøproblemer, blant annet problemer med tungt, belastende og ensidig arbeid, med støy og forurensninger, og med risikofylt arbeid. Også noen indikatorer på organisatorisk arbeidsmiljø inngår: I hvilken grad de sysselsatte kan planlegge egne arbeidsoppgaver, bestemme eget arbeidstempo, har variasjon i arbeidet, har oppjaget og masete arbeidssituasjon. Denne variabelen brukes bare i en analyse av de yrkesaktive, siden vi ikke har tilsvarende opplysninger om ikke-yrkesaktives "arbeidsmiljø" (for eksempel hvor mange som har et belastende omsorgs- eller husarbeid).

av dårlige og gode kår på andre områder, for eksempel fritidsaktivitet.

Antakelsen om at gode levekår på ett område kan kompensere for dårlige levekår på et annet område, er sannsynligvis den mest kontroversielle forutsetningen som gjøres. Tidligere analyser har vist at det bare er en forholdsvis liten del av befolkningen som kombinerer dårlige levekår på ett område med gode levekår på andre områder (Andersen og Barstad 1991).

Indeksen ble i utgangspunktet laget for å kunne sammenligne utviklingen i levekårene fra 1980 til 1987. Vi skal her bruke indeksen til å sammenligne utviklingen i levekårene i og utenfor storbyene fra

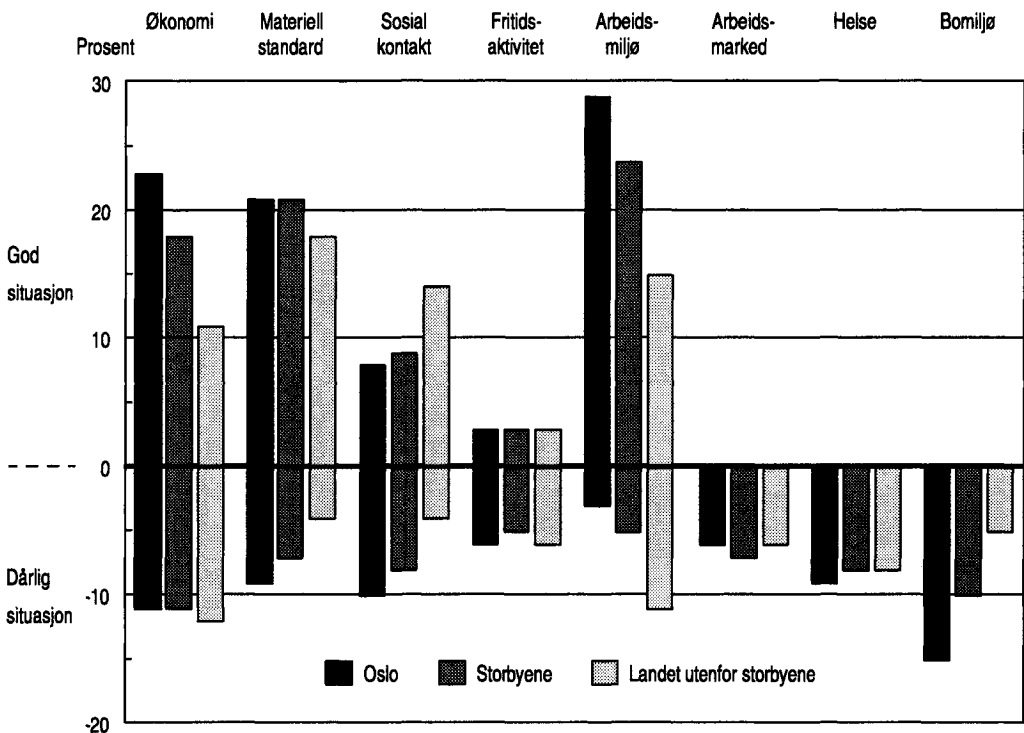
1980 til 1991. Kravet til sammenlignbarhet gjør at enkelte viktige levekårsområder faller ut. Spesielt viktig er kanskje sikkerheten for liv og eiendom (utrygghet og utsatthet for vold). Her finnes det ikke sammenlignbare data for 1980 og 1991. Tilbudet av ulike tjenester er et annet område som ikke inngår.

2.1.2. Levekårsforskjeller mellom storbyene og landet for øvrig

Storbyproblemene: Bomiljø, sosiale kontakter og materiell standard

Fordelingen på de enkelte indeksene viser at dårlig bomiljø, dårlige sosiale relasjoner og lav materiell standard framstår

Figur 2.1. Andel personer 16 år og eldre med god og dårlig situasjon på ulike levekårsområder. Oslo, storbyene¹ i alt og landet utenfor storbyene. 1991. Prosent



¹ Storbyene omfatter Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1991, Statistisk sentralbyrå

som de typiske "storbyproblemene" (tabell 2.1. 10 prosent av de bosatte i storbyene hadde et dårlig bomiljø i 1991, slik det er definert i indeksen, sammenlignet med 5 prosent av bosatte utenfor storbyene. Det var også dobbelt så mange i storbyene som i landet for øvrig som hadde dårlige sosiale relasjoner i 1991. De litt svakere sosiale relasjonene henger sammen med at flere er enslige og aleneboende, og at nabokontakten er langt dårligere enn ellers i landet. Det er også noen flere som har dårlig materiell standard i storbyene. Denne forskjellen skyldes blant annet en litt lavere andel som har personbil og som eier sin egen bolig (som selveier eller gjennom borettslag eller aksjeselskap), og litt flere som bor trangt.

Kriminalitet og utrygghet inngår ikke i indeksen, men er også et betydelig større levekårsproblem i storbyene enn ellers i landet. Det er flere anmeldte voldstiltfeller (se side 19), og større utrygghet i storbyene. Nesten dobbelt så mange i storbyene som ellers i landet var urolige for å bli utsatt for vold eller trusler når de gikk ute alene på bostedet i 1991 (Barstad 1993).

Konklusjonen om dårligere sosiale relasjoner i storbyene kan diskuteres. I hvilken grad det faktisk er slik at de sosiale relasjonene er mindre tilfredsstillende i storbyene enn på landsbygda, har vært et betydelig stridstema i bysosiologiens historie. Levekårsundersøkelsene kan ikke gi noe helt tilfredsstillende svar på denne problemstillingen. Spørsmålene som stilles i levekårsundersøkelsene dekker ikke alle former for sosial kontakt (blant annet kontakt med onkler, tanter og besteforeldre). All sosial kontakt kan heller ikke betraktes som et ubetinget gode. Det mest karakteristiske trekket ved de sosiale relasjonene i storbyene, liten nabo-

kontakt, kan forstås som et uttrykk for mindre sosial kontroll og "gjennomsluktighet" i storbysamfunnet. Dette vil av mange oppleves som en fordel. For andre kan liten sosial kontakt i nærmiljøet være et problem, blant annet for eldre som tilbringer mye av sin tid i nærmiljøet. Likevel: På tross av mindre sosial kontakt, oppgir ikke eldre i storbyene oftere enn andre at de er ensomme (Brevik og Clausen 1993). Andre analyser av data fra levekårsundersøkelsene tyder på litt flere sosialt isolerte i storbyene enn andre steder, men at det ikke er flere som føler seg ensomme (Barstad 1996).

Storbygodene: Økonomi, arbeidsmiljø og tjenestetilbud

De karakteristiske storbygodene er knyttet til økonomi og arbeidsmiljø. Nesten en av fem i storbyene hadde en god økonomi i 1991, sammenlignet med vel en av ti bosatt utenfor storbyene. Det var også langt færre av de yrkesaktive i storbyene enn ellers i landet som rapporterte om dårlige arbeidsmiljøforhold (henholdsvis 5 og 11 prosent).

Tjenestetilbud inngår ikke i indeksen, men bør også nevnes som en viktig side ved levekårsforskjellene. Visse private og offentlige tjenestetilbud er bedre utbygd i storbyene, ett eksempel er de kollektive transportordningene. Avstanden er mindre til nærmeste dagligvarebutikk og barneskole, og storbyene har landets høyeste konsentrasjon av ulike kultur- og underholdningstilbud. Alle sider ved tjenestetilbudet er imidlertid ikke like godt utbygd, for eksempel er ikke eldreomsorgen i Oslo og Trondheim like godt utbygd som ellers i landet (Barstad 1993).

Økonomi-indeksen kan gi et litt misvisende inntrykk av de økonomiske forskjellene, med den store vekten som er

lagt på fordelingen av disponibel inntekt. Storbyene har et høyt antall sosialhjelps-tilfeller. Det høye kostnadsnivået i storbyene, blant annet boutgiftene, er bare delvis tatt hensyn til i indeksen. For eksempel brukte gjennomsnittshusholdningen i storbyene mer enn dobbelt så mye på husleie som husholdninger i andre tettbygde strøk i perioden 1989-1991. Dette skyldes en kombinasjon av høye husleier og en større andel som er leieboere. Også barnehageutgiftene er høye (Statistisk sentralbyrå 1993b). På den andre siden bidrar godt utbygde kollektive transportmidler til at behovet for egen bil er mindre.

Indeksen for helsetilstand viser minimale forskjeller mellom de ulike geografiske områdene. Andre mål på helsetilstand indikerer større forskjeller. Helseindeksen bygger i hovedsak på prevalensen av kroniske sykdommer, og i hvilken grad disse nedsetter ulike sider ved funksjonsevnen. Blant annet vil utbredelsen av sykdommer med høy dødelighet undervurderes i slike undersøkelser. Viktige sider ved helsetilstanden i befolkningen, de såkalte voldsomme dødsfall (ulykker, selvmord og drap), er dessuten i mindre grad knyttet til sykdom. Storbyene har en overhyppighet av krefttilfeller, og Oslo har en klart høyere dødelighet enn landsgjennomsnittet, kontrollert for alders- og kjønns sammensetningen (Huserbråten 1993, jf. også kap. 4.7).

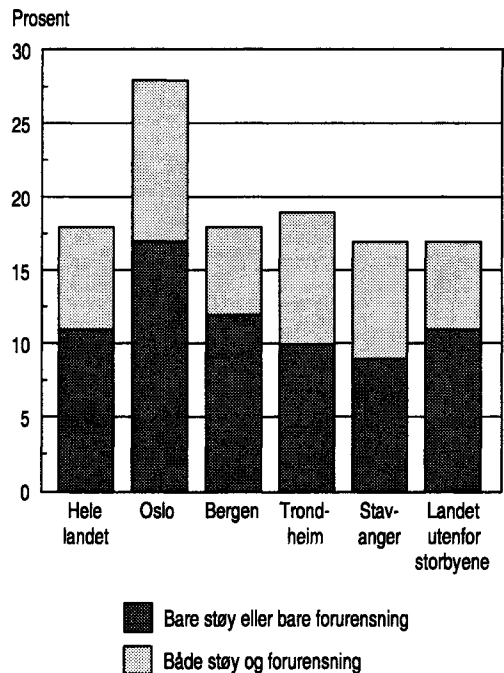
Storbyproblem eller Osloproblem?

Det er miljøproblemene som skaper de største relative forskjellene i levekår mellom Oslo og resten av landet. Tre ganger så mange i Oslo som ellers i landet hadde et dårlig bomiljø i 1991. De andre storbyene skilte seg langt mindre fra landsgjennomsnittet. Gjennomsnittstallene for Levekårsundersøkelsene 1987 og 1991 viser at Oslos innbyggere er mest utsatt

for problemer knyttet til veitrafikk, mens det er forholdsvis små forskjeller mellom de øvrige storbyene (figur 2.2).

Dårlig sosial kontakt er også mer utbredt i Oslo enn i de andre storbyene. Ifølge gjennomsnittstall for de fire levekårsundersøkelsene i perioden 1980-1991, har Oslos innbyggere den største andelen med dårlige sosiale relasjoner. Bergen og Trondheim har også en relativt høy andel med dårlige sosiale relasjoner, mens Stavanger ikke skiller seg fra landsgjennomsnittet. Noe av det typiske for de sosiale relasjonene i storbyene, ved siden av at mange bor alene, er som nevnt liten nabokontakt. Omfanget av nabokontakt

Figur 2.2. Andel personer 16-79 år utsatt for støy eller forurensning fra veitrafikk. Storbyene sammenlignet med landsgjennomsnittet og landet utenfor storbyene. Gjennomsnitt for 1987 og 1991. Prosent

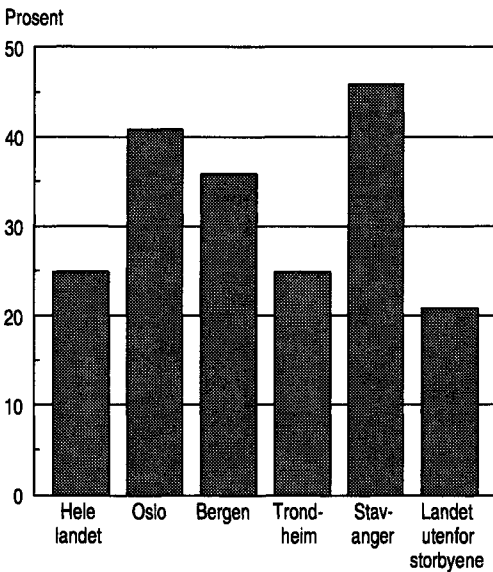


Kilde: Levekårsundersøkelsene 1987 og 1991, Statistisk sentralbyrå

er av spesiell interesse siden det kan fortolkes som uttrykk for graden av tetthet og sosial kontroll i nærmiljøet. Liten nabokontakt synes å være et nokså generelt storbytrekk. Med unntak av Trondheim, er nabokontakten i storbyene klart mindre enn ellers i landet (figur 2.3.).

Kriminalitet og utrygghet er også mest typisk for Oslo. Anmeldte tilfeller av *lovbrudd* pr. innbygger er om lag dobbelt så høyt i hovedstaden som i landet som helhet, og langt høyere enn i de andre storbyene. Tallene for anmeldte *voldstiltfeller* viser at Oslo og Bergen skiller seg mest fra landsgjennomsnittet, mens Stavanger er lite forskjellig fra gjennomsnittet (Sosial- og helsedepartementet 1995).

Figur 2.3. Andel personer 16-79 år som ikke har besøkskontakt med noen naboer. Storbyene sammenlignet med landsgjennomsnittet og landet utenfor storbyene. Gjennomsnitt for 1987 og 1991. Prosent



Kilde: Levekårsundersøkelsene 1987 og 1991, Statistisk sentralbyrå

Også storbygodene er mest utbredt i Oslo. Svært mange i Oslo har god økonomi og et godt arbeidsmiljø. For eksempel hadde nærmere tre av ti yrkesaktive i Oslo et godt arbeidsmiljø i 1991, snaut dobbelt så mange som i landet for øvrig.

Utvikling over tid: Forbedring av materiell standard, arbeidsmiljø og fritidsaktivitet....

Som i landet for øvrig har det vært en klar forbedring i materiell standard for storbyenes innbyggere i løpet av 1980-tallet. Andelen med lav materiell standard ble halvert i perioden, fra 14 til 7 prosent. Også andelen som er svært passiv i fritiden ble halvert i samme periode, en utvikling av omtrent samme størrelsesorden som i landet for øvrig.

Mens det ikke var noen endringer i arbeidsmiljøet for befolkningen bosatt utenfor storbyene, ble det flere som rapporterte om et godt arbeidsmiljø i de store byene. En sannsynlig bakgrunn for denne utviklingen er endringer i næringsstrukturen. Industrierarbeidsplasser har et langt dårligere arbeidsmiljø enn andre næringer, og de tradisjonelle miljøproblemene i industrinæringen, støy, forurensning og arbeid med farlige stoffer, veier tungt i arbeidsmiljøindeksen. Nedgangen i antallet industrierarbeidsplasser har vært sterk i Oslo, som mistet en femtedel av sine industrierarbeidsplasser fra 1985 til 1991 (Statistisk sentralbyrå 1993a). Denne nedgangen bidro til en ytterligere styrking av hovedstadens "funksjonærpreg".

...men sterk forverring på arbeidsmarkedet

Den mest påfallende negative levekårsutviklingen i storbyene har vært utviklingen på arbeidsmarkedet. Det var en sterk forverring av arbeidsmarkedsforholdene i storbyene på slutten av 1980-tallet.

Ledighetsstatistikken viser en sterkere økning i arbeidsledigheten i storbyene fra 1988 til 1992, med unntak av Stavanger.

Oslo: Sterk økning i ledigheten, forverring av bomiljøet

Mens de nevnte forbedringene i levekårene gjelder storbyene i sin allmennhet, er enkelte av de negative utviklings-trekkene mest karakteristiske for Oslo: I prosent av arbeidsstyrken økte arbeidsledigheten i Oslo fra snaut 1 prosent i 1988 til snaut 6 prosent i 1992 (Barstad 1993). I tillegg økte andelen som har et dårlig bomiljø fra 10 til 15 prosent i Oslo. Økningen i miljøproblemer gjelder ikke veitrafikkproblemene: Andelen av de bosatte i Oslo som både var utsatt for støy og forurensning fra veitrafikk, var 13 prosent i 1983 og 10 prosent i 1991. Derimot økte blant annet andelen Oslo-boere som oppgav at de var utsatt for flystøy.

Ifølge indeksen ble det ikke flere som fikk en dårlig situasjon på det økonomiske området fra 1980 til 1991, men det ble litt færre i Oslo som hadde en god økonomisk situasjon. Andre indikatorer tyder på sterkere forverring av befolkningens økonomiske levekår i Oslo enn ellers i

landet i siste halvdel av 1980-tallet, i takt med økningen av ledigheten. Andelen som oppgav at de tilhørte husholdninger med økonomiske problemer ble om lag fordoblet fra 1986 til 1990, og nettoinntekten økte forholdsvis lite (Barstad 1993). Ved siden av den økte ledigheten, kan en forklaring på denne utviklingen også være en relativt sterk økning i boutgiftene.

Små forskjeller i samlede levekår....

Hvordan ser så bildet av levekårsforskjellene ut, når vi gjør et forsøk på å se levekårsproblemer og levekårs-goder i forhold til hverandre? De resultatene som er presentert hittil tyder på at levekårsforskjellene mellom storbyene og landet for øvrig i noen grad er preget av kompensatoriske mønstre. Kompensasjon innebærer at dårlige levekår på en levekårs-komponent går sammen med gode kår på en annen komponent. Levekårsindeksen tyder på at det er små forskjeller i samlede levekår mellom storbyene og andre områder i landet, og at det er små endringer over tid (tabell 2.1). Det er en svak tendens til forbedring i levekårene fra 1980 til 1991. Andelen med dårlige eller litt dårlige levekår i storbyene ble redusert fra 35 til 28 prosent i løpet

Tabell 2.1. Utviklingen i levekårsindeks for storbyene i 1980 og 1991, sammenlignet med landet utenfor storbyene og landet som helhet. 16-79 år. Prosent

	Levekår								Personer som svarte	
	Dårlige		Litt dårlige		Gode		Svært gode			
	1980	1991	1980	1991	1980	1991	1980	1991	1980	1991
Hele landet	11	10	20	16	22	24	5	7	3 374	2 995
Storbyene i alt	14	11	21	17	22	25	7	9	756	635
Av dette										
Oslo	17	13	17	18	23	22	9	10	387	308
Bergen	13	9	26	14	17	33	4	6	160	159
Utenfor storbyene	10	10	19	16	22	24	5	7	2 618	2 360

Kilde: Levekårsundersøkelsene i 1980 og 1991, Statistisk sentralbyrå

av perioden, i landet utenfor storbyene fra 29 til 26 prosent. Både i 1980 og 1991 var det *svakt flere* i storbyene enn ellers i landet som hadde svært gode kår.

...litt flere har dårlige kår i Oslo

31 prosent av befolkningen i Oslo hadde litt dårlige eller dårlige kår i 1991, sammenlignet med 26 prosent av de bosatte utenfor storbyene. Oslo har både en svakt høyere andel med dårlige levekår enn resten av landet, og en tilsvarende høyere andel med svært gode kår. Denne tendensen finner en både i 1980 og 1991. Dette innebærer en noe større spredning i levekårene i Oslo enn ellers i landet, som vi skal komme tilbake til senere. Oslo synes å ha blitt noe mer lik landet for øvrig i perioden fra 1980 til 1991. Både når en ser på andelen med svært dårlige og svært gode kår, var forskjellen større i 1980 enn i 1991. Noen statistisk sikre slutninger om dette er det imidlertid ikke mulig å trekke.

De største relative forskjellene mellom Oslo og resten av landet gjelder andelen av befolkningen med svært dårlige kår. 5 prosent av befolkningen i Oslo hadde i 1991 en dårlig situasjon på *tre* eller flere områder enn der de hadde en god situasjon, mens andelen utenfor storbyene var 2 prosent, og andelen i de andre storbyene varierte fra 1 til 3 prosent. Tilsvarende forskjeller kunne ikke registreres i 1980, og kan skyldes statistiske tilfeldigheter.

I vurderingen av disse forskjellene, må en ta i betraktning at levekårsundersøkelsene i liten grad omfatter levekårenes "ekstremgrupper". Utvalgsundersøkelsene vil ikke fange opp levekårene til bostedsløse narkomane og alkoholikere, for å ta ett eksempel. Hvis det er flere slike grupper i hovedstaden enn ellers i landet (og mye tyder på det, jf. kapittel 4), betyr det

at levekårsforskjellene mellom Oslo og resten av landet undervurderes.

En bør ikke legge for stor vekt på forskjellene i gode kår mellom storbyene, Oslo og resten av landet. Som nevnt inneholder ikke indeksen opplysninger om gode kår på alle levekårsområder. Det er for eksempel grunn til å tro at en inkludering av mål på et godt bomiljø i betydelig grad ville øke andelen med gode kår utenfor storbyene. Derimot er det grunn til å tro at den relativt høye andelen som har mange levekårsproblemer i Oslo, er et mer robust funn. En indeks som bare teller opp antall komponenter med en dårlig situasjon, gir det samme bildet (tall ikke vist).

Oslo som særtilfelle?

På grunn av et lite antall observasjoner, er det vanskelig å trekke noen sikre slutninger om utviklingen i de andre byene, og forskjeller i samlede levekår mellom storbyene. Andelen med litt dårlige eller dårlige levekår i Bergen var 23 prosent i 1991, altså en noe lavere andel enn i Oslo, og lite forskjellig fra landet utenfor storbyene.

For å kunne si noe mer sikkert om forskjellene mellom storbyene, og mellom storbyene og resten av landet, har vi slått sammen utvalgene i levekårsundersøkelsene 1983, 1987 og 1991. For denne perioden er det laget et eget samlemål for levekår, som stort sett inneholder de samme variablene som i tabell 2.1, med noen unntak: Fra 1983 har levekårsundersøkelsene sammenlignbare spørsmål om forurensning i bomiljøet. Bomiljøindeksen inneholder derfor, i tillegg til opplysningene om støy, også opplysninger om hvor mange som er utsatt for ulike former for forurensning. Økonomiindeksen bygger bare på opplysninger om inntektsfordeling. Opplysninger om

fritidsaktivitet inngår ikke i denne indeksen. Fritidsindeksen varierer imidlertid lite mellom storbyene og resten av landet, det er derfor liten grunn til å tro at dette vil påvirke resultatet i nevneverdig grad.

Indeksen for perioden 1983-1991 gir i hovedtrekk det samme inntrykket som indeksen for 1991 (tabell 2.2). Det er små forskjeller i samlede levekår mellom bosatte i og utenfor storbyene. Tendensen til større spredning i levekårene i storbyene består, det er både en svakt større andel med dårlige og med svært gode levekår i storbyene enn ellers i landet. Oslo skiller seg mest ut i forhold til landsgjennomsnittet. Noen flere har litt dårlige eller dårlige levekår i Oslo (29 prosent) enn i resten av landet (23 prosent). Indeksen for perioden 1983-1991 bekrefter også inntrykket av at litt flere har svært dårlige kår i Oslo.

Yrkesaktive: Ingen forskjeller i andelen med dårlige kår

Analysen av yrkesaktive gir mulighet til å ta med indikatoren for arbeidsmiljø. Blant de yrkesaktive er det ingen forskjeller i andelen med dårlige levekår mellom storbyene og landet for øvrig (tabell 2.3). Imidlertid viser også analysen av de

yrkesaktives levekår at det er litt flere i storbyene som har svært gode levekår enn ellers i landet, henholdsvis 17 og 13 prosent hadde svært gode levekår i 1991.

Det er en klar tendens til at færre har dårlige kår i 1991 enn i 1980, en tendens som er sterkest i storbyene. Andelen med dårlige kår blant de yrkesaktive i storbyene ble redusert fra 10 til 5 prosent i denne perioden. Den svake økningen i andelen med svært gode kår gjelder både i og utenfor storbyene. Både i 1980 og 1991 var det flest med svært gode kår i Oslo.

For å kunne trekke mer sikre konklusjoner om levekårsforskjellene mellom byene, har vi også for de yrkesaktive laget en indeks som gjør det mulig å slå sammen utvalgene til levekårsundersøkelsene 1983, 1987 og 1991. Denne indeksen (tall ikke vist) bekrefter forskjellene i tabell 2.3. Det kan ikke påvises noen forskjeller i dårlige kår, men Oslo har en større andel med svært gode kår. Mens 18 prosent av de yrkesaktive i Oslo hadde svært gode levekår i gjennomsnitt for perioden 1983-1991, varierte andelen i de øvrige byene fra 11 prosent (Stavanger) til 13 prosent (Trondheim). I hele landet var andelen 10 prosent. Som nevnt må

Tabell 2.2. Levekårsindeks for storbyene, sammenlignet med landet utenfor storbyene og landet som helhet. Gjennomsnitt for levekårsindeks 1983, 1987 og 1991. 16-79 år. Prosent

	Levekår				Personer som svarte
	Dårlige	Litt dårlige	Gode	Svært gode	
Hele landet	7	17	24	5	10 760
Storbyene i alt	8	17	23	7	2 287
Oslo	9	19	23	8	1 105
Bergen	7	16	25	5	548
Trondheim	8	15	21	8	386
Stavanger	6	14	27	5	248
Utenfor storbyene	6	17	24	5	8 473

Kilde: Levekårsundersøkelsene 1983, 1987 og 1991, Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.3. Utviklingen i levekårsindeks for storbyene i 1980 og 1991, sammenlignet med landet utenfor storbyene og landet som helhet. Yrkesaktive 16-79 år. Prosent

	Levekår								Personer som svarte	
	Dårlige		Litt dårlige		Gode		Svært gode		1980	1991
	1980	1991	1980	1991	1980	1991	1980	1991		
Hele landet	8	5	17	15	25	27	11	14	2224	1996
Storbyene i alt	10	5	17	15	24	28	13	17	519	440
Oslo	9	4	15	17	26	27	18	20	274	215
Bergen	13	4	20	11	20	40	4	16	98	103
Utenfor storbyene	7	5	17	15	25	27	10	13	1705	1556

Kilde: Levekårsundersøkelsene 1980 og 1991, Statistisk sentralbyrå

dette resultatet ses i forhold til at det ikke har vært mulig å skille ut en gruppe med godt bomiljø.

Drøfting

Indekser av den typen vi har presentert i det foregående, har flere problematiske sider. Spesielt gjelder dette samlemål for levekår. Samlemål kan ha sin berettigelse som et kompletterende hjelpemiddel til de mer inngående analysene av levekårens ulike komponenter. Likevel må det understrekes at slike samlemål og indekser ikke bør stå alene, og at de bygger på visse forutsetninger som kan og bør diskuteres. Helhetlige mål på levekår er sterkt omdiskutert i faglitteraturen. Noen avviser bestemt mulighetene for å beregne slike mål fordi "...de ulike levsnivåkomponenterna inte er jämförbara och att det inte finns något sett at väge samman olika komponenter som inte förutsätter en subjektiv värdering av deras relative betydelse" (Erikson 1994: 85). Andre har derimot advart mot å være for metodologisk stringent på dette området, fordi en på den måten kan komme til å overse viktige trekk ved individuelle livssituasjoner (Sæbø og Øverby 1994). Her vil vi bare understreke at samlemålet for levekår som er brukt i denne studien, ikke på noen måte kan sies å representere noe entydig svar på

hvor i landet levekårene er best. En åpenbar grunn til dette er at de normative vurderingene kan være forskjellige. For eksempel vil hvilken betydning en skal tillegge et godt tjeneste- og kulturtilbud sammenlignet med et godt fysisk miljø, variere mellom ulike sosiale grupper. Folk bosatt på landet legger større vekt på det verdifulle i naturopplevelser enn de som er bosatt i storbyer (Haveraaen 1993a: 41). En annen grunn er de vanskelige teoretiske og metodiske avveininger som knytter seg til konstruksjonen av indekser og samlemål. Dette gjelder særlig vektingen av komponentene. Det er vanskelig å begrunne teoretisk eller empirisk hvor mye en indikator på liten sosial kontakt (f.eks. nabokontakt) skal veie sammenlignet med en annen indikator (f.eks. familiekontakt). Her er en overlatt til å gjøre skjønnsmessige avgjørelser som vanskelig lar seg begrunne tilfredsstillende. Et annet problem er at indeksene er begrenset av hvilke indikatorer som inngår i de ulike undersøkelsene. For eksempel er det flere og mer omfattende spørsmål i levekårsundersøkelsene om det fysiske enn om det organisatoriske arbeidsmiljøet.

Et problem ved sammenligning mellom storbyene og andre områder er at en viktig levekårskomponent som sikkerhet for

liv og eiendom (vold, utrygghet for vold, tyveri) ikke inngår i samlemålet. En analyse av 1991-undersøkelsen, hvor denne komponenten inngikk i samlemålet for levekår, gav som ventet et klarere utslag i storbyområdenes disfavør (Barstad 1995).

Som vi senere skal se (kapittel 4.7), gir indekser for levekårsproblemer basert på registerstatistikk (dødelighet, sosialhjelpstilfeller, arbeidsledighet og andre registeropplysninger) omtrent det samme bildet av de geografiske forskjellene som levekårsundersøkelsene. Forskjellen er først og fremst at Oslo framtrer som et mer problembelastet område når registerstatistikk brukes som kilde (se nærmere drøfting i kapittel 4.7).

Etter denne gjennomgangen av problemer i forhold til å bruke indekser for levekår, og ulike resultater som følge av ulike metoder, kan det være grunn til å understreke at for Oslo peker alle metoder og indekser i samme retning, nemlig en noe sterkere opphopning av personer med dårlige levekår i vår eneste virkelige storby enn ellers i landet.

Det er mulig å nærme seg problemet med levekår i storbyene fra en helt annen synsvinkel, nemlig fra de subjektive *bostedspreferansenes* vinkel: Hvor vil folk helst bo? Undersøkelser av bostedspreferanser; hvor en ville foretrekke å bo hvis en kunne velge "helt fritt", viser at antallet som har storbyen som det "ideelle" bostedsvalg er mindre enn antallet som faktisk bor i en storby. Tilsvarende er det relativt mange av de som bor i en storby som har bostedsområder utenfor storbyene som ideell preferanse. For mange er småbyen et ideal, det er flere som kunne tenke seg å bo i småbyer enn som faktisk bor der (Haveraaen 1993). Forskjellene er ikke bare betinget

av at mange av de bosatte i storbyene er unge i etableringsfasen. Over tid har det skjedd en viss endring av bostedspreferansene, preferansene er blitt noe mer urbane, det er ikke lenger livet på landsbygda som er idealet for de fleste.

Det er ikke uproblematisk å fortolke hva som menes når det gis svar på spørsmål om hva en ville velge hvis en kunne gjøre det "helt fritt". De kulturelle verdiene som bostedspreferansene kan ses som uttrykk for, tyder på at småbyen for mange representerer kompromisset mellom stor-samfunnets frihet og det lille samfunnets tetthet og sosiale kontroll. Mulighetene for utdanning og for arbeid på et omfattende og spesialisert arbeidsmarked kan bidra til at en del bosetter seg i storbyene, selv om storbyen "i seg selv" ikke er det ideelle bostedsvalget.

En annen, mindre håndgripelig side ved bostedspreferansene og levekårene, er den kulturelle dimensjonen. Med utgangspunkt i MMIs undersøkelser av den norske befolkningens verdier, *Norsk Monitor*, er storbykulturen blitt beskrevet som en tilnærmet "sekstiåtterkultur", med vekt på verdier som kreativitet og indre kvaliteter, nærhet til andre mennesker i kombinasjon med individuelt særpreg (Haveraaen 1993a: 36). Spredtbygde strøk er preget av en "fremmedgjort" kultur, dvs. av tendenser til avmakt, resignasjon og usikkerhet overfor utviklingen av samfunnet. Sammenlignet med landsbygda, legger storbykulturen mer vekt på verdier som individualitet, toleranse og tillitsfullhet. En høyere toleranse kommer til uttrykk gjennom holdninger til avvikende klesdrakter og levesett, og storbyens innbyggere har større tillit til sine medmennesker. En del av forskjellene kan forklares ved at bosatte i storbyene har høyere utdanning og er yngre enn bosatte ellers i landet.

På tross av at visse forskjeller kan påvises, skal en ikke overdrive betydningen av by/land-forskjellene. For de fleste verdiene som blir undersøkt i Norsk Monitor, er det ingen forskjeller mellom by og land. Det gjelder for eksempel verdier knyttet til familie og fellesskap. Bosatte i storbyene er ikke mer innvandrervennlige enn andre. Verken landsdel eller urbaniseringsgrad forklarer noe av forskjellene i holdninger til innvandrere (Kolstad 1995).

Disse resultatene er nevnt fordi de supplerer de vanlige levekårsindikatorerne, og fordi de kan være med på å forklare bostedspreferansene. De bidrar til en forklaring av hvorfor storbyene tiltrekker seg noen "avvikergupper", og antyder at for en del slike grupper (for eksempel åpent homofile) kan det oppleves som bedre å bo i en storby enn på mindre steder.

Utviklingen fram mot 1995

Levekårsundersøkelsen 1995, gjennomført i januar/februar 1995, er den nyeste intervjuundersøkelsen om levekårene i og utenfor storbyene som Statistisk sentralbyrå har gjennomført. Undersøkelsen er i skrivende stund nylig offentliggjort; det har ikke vært anledning til å gjennomføre noen ny analyse av levekårsforskjellene basert på denne undersøkelsen. For å gi et inntrykk av i hvilken grad forskjellene har endret seg fram til 1995, skal vi likevel referere noen av resultatene fra denne undersøkelsen (Statistisk sentralbyrå 1996a og egne bearbeidinger). Når vi i det følgende bruker begrepet "storbyområdene", menes tettbygde bostedsstrøk med 100 000 bosatte eller mer.

Hovedinntrykket er at forskjellene i levekår mellom Oslo, storbyene og landet for øvrig er uendrede. De typiske storbyproblemene og storbygodene består. Ett eksempel er bostandard. Det er fremdeles

flere som bor trangt i de store byene, spesielt Oslo, enn ellers i landet. En av fem bosatt i storbyområdene nevner for liten plass i boligen som et problem, sammenlignet med en av ti i spredtbygde strøk. Andelen som eier egen bolig har økt noe mer i storbyområdene enn ellers i landet, slik at forskjellene i boligeie var mindre i 1995 enn på begynnelsen av 1980-tallet. Likevel er det fremdeles litt færre i storbyområdene enn i landet som helhet som eier sin egen bolig, spesielt i Oslo.

Forskjellene i kvaliteten på det fysiske bomiljøet er ikke blitt mindre. Vel halvparten av innbyggerne i Oslo oppgav at de var utsatt for støy eller forurensning i 1995, sammenlignet med snaut en tredjedel av innbyggerne i landet som helhet. Forskjellene i sosiale kontakter ser heller ikke ut til å ha blitt mindre. I Oslo bodde tre av ti alene i 1995, og vel halvparten hadde ikke besøkskontakt med noen av naboene. Til sammenligning var det bare en av ti i spredtbygde strøk som ikke hadde slik kontakt. Det er litt flere som har liten familiekontakt i de store byene, mens det er små forskjeller i kontakten med venner. Alt i alt er det en svak tendens til at flere er sosialt isolerte i storbyområdene enn ellers i landet, men denne konklusjonen er usikker, både med hensyn til statistisk usikkerhet og med hensyn til at levekårsundersøkelsene ikke måler alle former for sosial kontakt. Verken i Oslo eller i storbyområdene i sin allemennhet er det mer vanlig enn ellers i landet å rapportere følelser av ensomhet (Barstad 1996).

Når det gjelder vold, og frykt for vold, et annet av de typiske storbyproblemene, er det en tendens til mindre forskjeller. Mens andelen som var utsatt for vold, var uendret i storbyområdene fra 1983 til 1995, var det en viss økning i landet for øvrig. Forskjellene er likevel fortsatt

betydelige. Nesten en av ti (9 prosent) i Oslo var utsatt for vold eller trusler om vold (5 prosent i landet som helhet), og en av fem innbyggere i hovedstaden var urolige for å bli utsatt for vold når de gikk ute alene på bostedet, dobbelt så mange som i landet som helhet.

De relative forskjellene knyttet til de typiske "storbygodene" er også fortsatt til stede. Som vist i tidligere undersøkelser, har storbyområdene blant annet færre lavlønte, et bedre arbeidsmiljø og en større andel som er kulturelt aktive enn ellers i landet. På det siste området er forskjellene blitt mindre, ved at andelen i befolkningen som har gått i teater, opera, vært på konserter, kunstutstillinger eller museer, har økt mest i spredtbygde strøk og forholdsvis lite i storbyområdene.

Arbeidsledigheten er blitt noe mindre i storbyene etter 1992 (med unntak av Stavanger). I Oslo har ledigheten i prosent av arbeidsstyrken vært litt høyere enn landsgjennomsnittet hvert år siden 1991. Oslo har fremdeles den høyeste langtidsledigheten av fylkene, 40 prosent av de ledige hadde vært arbeidsledige i minst et halvt år i januar/februar 1996, mens andelen i hele landet var 29 prosent (Arbeidsdirektoratet 1996).

Oppsummering

Den svenske "storstadsutredningen" oppsummerte storbylivets særpreg i utsagnet "rike muligheter, harde vilkår". De harde vilkårene var ifølge den svenske utredningen knyttet til forhold som høyere boutgifter, mindre nabokontakter, større kriminalitet og lengre reisetid til arbeidet. De rike mulighetene var knyttet til jobbtilbud, utdanningsmuligheter og underholdningstilbud (SOU 1990:36). Mange av de samme forholdene synes å være til stede i norske storbyer. De typiske storbyproblemene, som først og fremst er Oslo-

problemer, er knyttet til bostandard og ulike sider ved bolig- og nærmiljø: Støy og forurensning i bomiljøet, trangere boliger, færre sosiale kontakter i nærmiljøet og mer kriminalitet og utrygghet. Som nevnt (kapittel 1.3.) har miljøproblemene sammenheng med at storbyenes store befolkning er konsentrert på et forholdsvis lite område. En stor og konsentrert befolkning fører også til at den enkelte blir mindre "synlig", de sosiale nettverkene blir mindre tette (alle kjenner ikke lenger alle) og den sosiale kontrollen blir (på godt og vondt) mindre. Grupper som ikke er knyttet til arbeidslivet, og som derfor tilbringer mye tid i nærmiljøet, rammes kanskje mer av dette enn andre: barn, unge og eldre.

De gode levekårene er kanskje i særlig grad knyttet til arbeidet, og arbeidets belønninger. Inntektene er høyere, storbyens arbeidsposisjoner har flere frynsegoder og et mindre helsefarlig arbeidsmiljø. Bakgrunnen for dette er et høyt utdanningsnivå og en nærings- og yrkesstruktur preget av funksjonærer i høye stillinger. For de som har en tilknytning til yrkeslivet, har heller ikke liten nabo-kontakt og et svekket nærmiljø den samme betydning som for de som står utenfor yrkeslivet. Som vist finner vi ikke den samme opphopningen av dårlige levekår i Oslo blant de som er yrkesaktive. De gode levekårene i storbyene er også knyttet til tilbudet av ulike tjenester.

Det er neppe tvil om hva som er de typiske fordelene og ulempene ved å leve i norske storbyer. Problemene oppstår først og fremst når en skal gjøre et forsøk på å veie de levekårsmessige fordelene og ulempene i forhold til hverandre. I indeksen for samlede levekår som ble presentert ovenfor, ble det forutsatt at fordelene og ulemper kunne oppveie hverandre, at eksempelvis et dårlig bomiljø kan

oppveies, *kompenseres*, av høy inntekt og aktiv fritid. Å anta at det faktisk skjer en slik kompensering, er neppe helt urimelig. Problemet er blant annet at de normative vurderingene av *ulike kombinasjoner* av goder og onder kan variere mellom sosiale grupper. Som vist er også indeksen for samlede levekår mangelfull ved at den ikke skiller ut andelen med gode kår på alle levekårskomponentene. I denne sammenheng er det sannsynligvis særlig uheldig at det ikke skiller ut en gruppe med et godt bomiljø. Men hvis en ser bort fra det vanskelige kompenseringsspørsmålet, tyder samlemålet for levekår på at det er en noe sterkere tendens i Oslo enn ellers i landet til en opphopning av *dårlige* levekår på flere levekårskomponenter samtidig. Dette bekrefte også av lignende undersøkelser som har forsøkt å måle en slik opphopning av dårlige kår. I neste avsnitt skal vi se nærmere på hva denne opphopningen består i.

2.2. Samvariasjon mellom levekårskomponenter

Det er en nær sammenheng mellom mål på samlede levekår og mål på samvariasjon mellom levekårene på ulike områder. Alt annet likt, vil sterke sammenhenger mellom komponentene bidra til at relativt mange har mer enn ett levekårsproblem. Hvis sammenhengene er svake, vil levekårsproblemene i større grad være spredt ut over i befolkningen (Statistisk sentralbyrå 1989).

Når problemer på en levekårskomponent har en statistisk sammenheng med problemer på en annen komponent, sier en gjerne at sammenhengene har karakter av *hopning*. Andre mulige mønstre for sammenhengene mellom levekårskomponen-

ter er kompensasjon og uavhengighet. *Kompensasjon* innebærer som nevnt at dårlige kår på ett område går sammen med gode kår på et annet område. *Uavhengighet* innebærer at det ikke er noen hopning eller kompensasjon ut over det en ville forvente ut i fra rene tilfeldigheter.

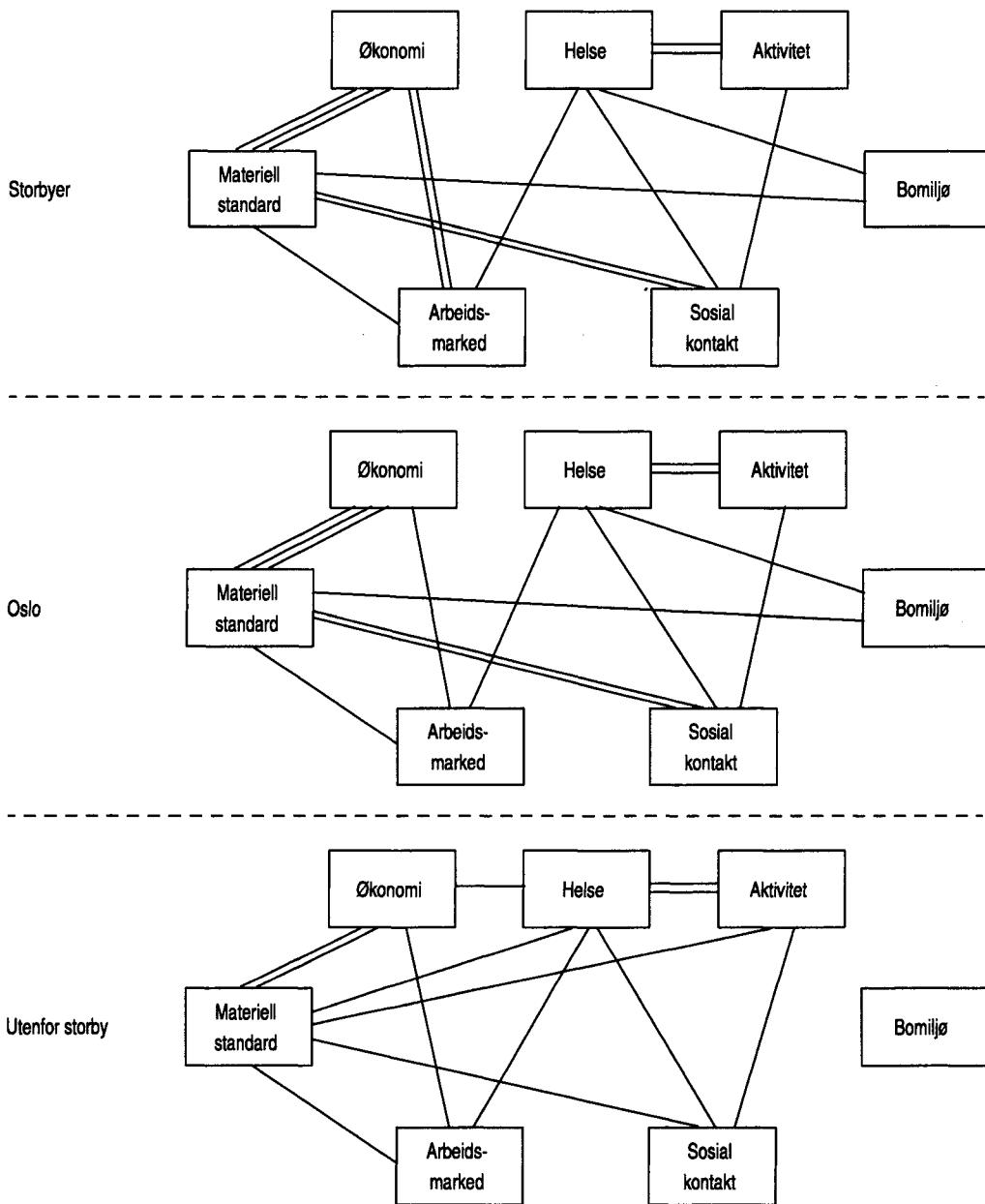
Små forskjeller i samvariasjonsmønsteret

Bildet av sammenhengene mellom levekårskomponentene i og utenfor storby er mer preget av likheter enn av forskjeller. Sammenhengene mellom levekårskomponentene viser en klar tendens til hopning (figur 2.4). Problemer på en komponent har en tendens til å gå sammen med problemer på andre komponenter. Både i og utenfor storbyene finner en de klareste hopningstendensene mellom levekårskomponentene materiell standard og økonomi, helse og fritidsaktivitet, og mellom materiell standard og sosiale relasjoner. Som forventet har personer med lav materiell standard ofte dårlig økonomi, lav materiell standard går også relativt ofte sammen med dårlige sosiale relasjoner. Som en kunne forvente, er det en positiv sammenheng mellom helse og fritidsaktivitet.

Det er ingen klar tendens til sterkere grad av samvariasjon mellom gode og dårlige levekår i storbyene enn ellers i landet. Som figur 2.4 viser, er det ikke flere sammenhenger av en viss styrke (Pearsons $r^2 = 0,15$ eller høyere) mellom de ulike levekårskomponentene i storbyene. Sammenhengene er likevel i noen få tilfeller sterkere i storbyene (i figur 2.4 er dette forsøkt anskueliggjort ved å bruke én strek mellom områdene når korrelasjonene er i størrelsesorden 0,15-0,24, to

² Pearsons r er et mål for den statistiske sammenheng mellom to variable. Pearsons r varierer mellom -1 (fullstendig negativ sammenheng) og 1 (fullstendig positiv sammenheng). 0 tilsvarer ingen sammenheng (Hellevik 1977)

Figur 2.4. Samvariasjon mellom levekårene på ulike områder. Pearsons r^1



$r = 0,15-0,24$ (—) $r = 0,25-0,34$ (==) $r = 0,35-0,41$ (≡)

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1991, Statistisk sentralbyrå

streker hvis korrelasjonene er 0,25-0,34, og tre streker hvis korrelasjonene er høyere. Alle korrelasjoner er signifikante på 1 prosent forkastningsnivå).

Storbyene: Dårlig bomiljø går oftere sammen med andre levekårsproblemer

Den mest påfallende forskjellen mellom storbyene og resten av landet er en sterkere samvariasjon mellom dårlig bomiljø og andre levekårsproblemer. Dårlig bomiljø går oftere sammen med dårlig helse og dårlig materiell standard i storbyene. Utenfor storbyene synes dårlig bomiljø å være noe som i større grad rammer den enkelte "tilfeldig", mens i storbyene, spesielt i Oslo, har kvaliteten på bomiljøet en klar statistisk sammenheng med den materielle standarden. Det er også en relativt sterk sammenheng mellom materiell standard og økonomi blant bosatte i storbyene og Oslo (Pearsons $r=0,41$ i Oslo og $0,32$ utenfor storbyene). Med forbehold for den statistiske usikkerheten knyttet til dette resultatet, underbygger det et poeng som er understreket av andre analyser: Gode boliger og godt bomiljø er et mer knapt gode i det geografisk tette bysamfunnet enn i andre bostedsstrøk (Dale og Jørgensen 1986). En trenger større økonomiske ressurser i storbyene for å oppnå de samme godene på boligmarkedet som i andre deler av landet.

På den andre siden er noen sammenhenger svakere i enn utenfor storbyene. Sammenhengen mellom materiell standard på den ene siden og levekårsområdene helse og aktivitet på den andre, er i mindre grad til stede i storbyene. Også sammenhengen mellom helse og økonomi er svakere.

Det er noe overraskende at det ikke er noen sammenheng mellom økonomi og bomiljø, verken i eller utenfor storbyene.

Dette kan ha sammenheng med måten den økonomiske situasjonen er målt på. Disponibel inntekt pr. forbruksenhet veier tyngst i indeksen. Dette er et inntektsbegrep som tar sikte på å måle hvor mye husholdningen sitter igjen med, etter at skatt og renteutgifter har tatt sitt. En del av effekten av økonomiske ressurser kan derfor være "skjult" i indeksen for materiell standard. Husholdninger med høye inntekter (etter skatt) har større mulighet for å prioritere kjøp av egen bolig og andre materielle goder. Disponibel inntekt som mål på økonomiske ressurser har også andre svake sider. Mens boligrentene reduserer den disponible inntekten, er ikke utgiftene til husleie trukket fra. Dette bidrar til å gjøre forskjellene i økonomiske ressurser mindre enn de faktisk er. Lavinntekts-husholdninger leier ofte boligen, mens eierandelen er større i de høyere inntektslagene.

Andre undersøkelser har funnet en klar sammenheng mellom inntekt, målt som husholdningens bruttoinntekt, økonomiske problemer i husholdningen og hypotekproblemer (Barstad 1994). Med data fra levekårsundersøkelsen i 1995 er det vist at det er en spesielt sterk sammenheng mellom vansker med å klare løpende utgifter og utsatthet for forurensning fra veitrafikk i Oslo. Blant bosatte i Oslo som hadde problemer med å klare løpende utgifter, var 36 prosent utsatt for forurensning fra veitrafikk, blant dem som aldri hadde økonomiske problemer, var andelen 16 prosent. I hele befolkningen var forskjellen henholdsvis 16 og 10 prosent (Statistisk sentralbyrå 1996b).

Det er viktig å være oppmerksom på at hopningsmønstrene ikke er kontrollert for den demografiske sammensetning av befolkningen i de geografiske områdene. Hopningsmønstrene kan være forskjellige

i ulike undergrupper av befolkningen. For eksempel har storbyene et forholdsvis stort innslag av unge enslige. Det kan være en av årsakene til at sammenhengen mellom økonomi og helse er svakere i storbyene og Oslo enn ellers i landet. Unge enslige, som ofte er under utdanning, har gjerne god helse, samtidig som den disponible inntekten er lav for mange.

Tidligere analyser har vist at (ved kontroll for forskjeller i kjønns- og alderssammensetningen) er det en sterkere samvariasjon mellom arbeidsledighet og økonomiske problemer blant bosatte i storbyene enn blant de som bor andre steder. Det er også en noe sterkere hopning av arbeidsledighet og dårlig psykisk helse (Barstad 1993: 95). Disse tendensene kan forklares gjennom det særegne ved storbyen som levekårsarena. Generelt høye boutgifter gjør at de økonomiske konsekvensene av arbeidsledigheten blir mer alvorlige. Sysselsettingen kan også være en viktigere kilde til sosial forankring i storbyen enn andre steder, siden den sosiale kontaktflaten i nærmiljøet er forholdsvis liten.

Endringer over tid?

Forskjellene i samvariasjonsmønster var hovedsakelig de samme i 1980 som i 1991. Også i 1980 var hovedforskjellen den noe sterkere sammenhengen mellom bomiljø og materiell standard i storbyene (tall ikke vist). I storbyene sett under ett var det en noe sterkere sammenheng mellom arbeidsmarkedsproblemer og økonomi i 1991 enn i 1980, likeledes mellom arbeidsmarkedsproblemer og materiell standard, og mellom bomiljø og helse. På den andre siden var sammenhengen mellom bomiljø og materiell standard noe mindre, det samme gjelder sammenhengen mellom fritidsaktivitet og

arbeidsmarkedsproblemer, og mellom helse og sosial kontakt.

Ved å bruke gjennomsnittene for levekårsundersøkelsene i 1987 og 1991, kan vi også antyde noe om samvariasjonsmønstrene i de andre storbyene. Den karakteristiske "storbysammenhengen" mellom bomiljø og materiell standard, gjelder alle storbyene med unntak av Stavanger. Det kan for øvrig ikke påvises store forskjeller i samvariasjonsmønstrene.

Betydningen av ulike samvariasjonsmønstre

Den relativt sterke sammenhengen mellom bomiljø og materiell standard i storbyene kan forstås på ulike måter. For Oslos vedkommende uttrykker sammenhengen blant annet at lav bostandard og sterke trafikkbelastninger er konsentrert i sentrumsområdene av byen (se kapittel 4.3).

Analysen av samvariasjon gir et visst belegg for å hevde at en bedring av trafikk- og miljøforholdene i storbyene, spesielt i Oslo, kan ha gode fordelingsvirkninger. Dette ble også understreket i "Trafikk og miljø"-programmet, som blant annet studerte trafikkbelastningene i Vålerenga/Gamlebyen i Oslo, og som viste at gruppene med lav inntekt ble mest plaget av trafikken, fordi de bodde i de mest trafikkutsatte gatene og hadde de dårligste boforholdene (Transportøkonomisk institutt 1991).

Sammenhengen mellom helse og bomiljø i storbyene er en spesielt uheldig samvariasjon. Kronisk syke rammes mer av trafikkbelastninger enn andre. Personer med ulike helseproblemer, blant annet de med luftveissykdommer, allergier, dårlig hørsel og bevegelseshemminger, opplever flere vansker pga. trafikken enn andre grupper (se kapittel 4).

2.3. Ulikhet

Hopningsanalysen kan også forstås som en analyse av ulikhet. For eksempel indikerer den sterkere statistiske sammenhengen mellom bomiljø, helseforhold og materiell standard i storbyene at belastninger i bomiljøet er mer ulikt fordelt etter disse dimensjonene i enn utenfor storbyene. I denne delen av analysen skal vi først se på levekårsulikheten mellom personer. Senere skal vi se på ulikheten mellom ulike områder innenfor storbyene (kapittel 3 og 4).

Det er en nær sammenheng mellom ulikhet på personnivå og på områdenivå. De sosiale ulikhetene kan beskrives som "råstoffet" segregasjonsprosessene arbeider med (Wessel 1994). Jo større ulikhet i fordelingen av ressurser, jo større er segregasjonspotensialet. Også ulikhetenes form har betydning: Når de ressurssterke gruppene er tallrike, kan det bli vanskeligere for lavstatusgruppene å nå opp i konkurransen på boligmarkedet (Wessel, op. cit.) Som vist, har storbyene og Oslo en stor gruppe som har god økonomi og høy materiell standard (se figur 2.1).

Større ulikhet i Oslo

Vi så tidligere at storbyene generelt, og Oslo spesielt, var preget av en noe større spredning på indeksen for gode og dårlige levekår enn andre områder (tabell 2.1). Av enkeltindeksene er denne spredningen særlig typisk for materiell standard og økonomi. Inntrykket av større ulikhet i storbyene bekreftes i en nærmere analyse av ulikheten i fordelingen på levekårsindeksen (tabell 2.4. Levekårsindeksen er den samme som er brukt tidligere, men er her gitt andre verdier, slik at den varierer mellom 0, som tilsvarende lavest mulig verdi på indeksen, og 9, som er høyeste verdi). Variasjonskoeffisienten, som uttrykker verdienes gjennomsnittlige prosentvise avvik fra gjennomsnittet, er litt større i storbyene, spesielt i Oslo, enn ellers i landet (variasjonskoeffisienten er definert som standardavviket dividert med gjennomsnittet, og multiplisert med 100). Ulikheten i Oslo og storbyene var større enn landsgjennomsnittet både i 1980 og 1991. Ulikheten er noe større i Oslo enn i Bergen. Det kan ikke registreres store endringer i disse forholdene over tid, imidlertid var tendensen til større ulikhet i storbyene litt mer markert i 1991 enn i 1980.

Tabell 2.4. Gjennomsnitt og spredning på indeks for levekår. Storbyene sammenlignet med landet som helhet og landet utenfor storbyene. 1980 og 1991. Gjennomsnitt og variasjonskoeffisient

	1980		1991	
	Gjennomsnitt	Variasjon	Gjennomsnitt	Variasjon
Hele landet	5,9	18,6	6,0	19,0
Storbyene i alt	5,9	19,5	6,0	20,4
Av dette				
Oslo	6,0	20,9	5,9	21,9
Bergen	5,7	19,6	6,1	18,0
Utenfor storbyene	5,9	18,4	6,0	18,6

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1991, Statistisk sentralbyrå

Større økonomisk ulikhet i storbyene?

Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser tyder på noe større ulikheter i inntekt etter skatt og disponibel inntekt pr. forbruksenhet i storbyene enn i andre deler av landet (tabell 2.5. Se ramme for definisjoner). Størrelsen på disse forskjellene varierer med hvilket inntektsbegrep og ulikhetsmål som brukes. Forskjellene mellom storbyene og resten av landet er imidlertid jevnt over for små til å være statistisk signifikante. Den eneste signifikante forskjellen er forskjellen

len mellom Oslo og resten av landet i fordelingen av inntekt etter skatt, målt ved Ginikoeffisienten (G-mål, se ramme for definisjon). Ginikoeffisienten viser at ulikheten i inntekt etter skatt var signifikant større i Oslo enn i landet utenfor storbyene i 1990. Inntektsforskjellene i Oslo var også signifikant større enn i Bergen og Stavanger, men ikke større enn i Trondheim. Tendensene er de samme når en ser på disponibel inntekt, men i svakere grad. Det er en tendens til større forskjeller i fordelingen av disponibel inntekt i Oslo og Trondheim enn ellers i

Tabell 2.5. Inntektsulikhet i storbyene, sammenlignet med landet for øvrig. Inntekt pr. forbruksenhet (standardavvik i parentes). 1990

	Ulikhetsmål		Gjennomsnittsinntekt		Antall personer i utvalget
	A-mål	G-mål	Laveste desil	Høyeste desil	
Inntekt etter skatt					
Storbyene i alt	0,398 (0,011)	0,274 (0,009)	36286	262719	1956
Oslo	0,428 (0,015)	0,300 (0,015)	34187	301971	989
Bergen	0,339 (0,015)	0,224 (0,010)	44163	200648	465
Trondheim	0,387 (0,025)	0,253 (0,019)	28330	219698	313
Stavanger	0,338 (0,029)	0,225 (0,021)	47117	220455	189
Utenfor storbyene	0,362 (0,023)	0,246 (0,005)	42412	219413	6331
Disponibel inntekt					
Storbyene i alt	0,444 (0,012)	0,309 (0,011)	18759	196087	1956
Oslo	0,460 (0,018)	0,326 (0,017)	18478	226424	989
Bergen	0,389 (0,016)	0,267 (0,011)	24188	151263	465
Trondheim	0,456 (0,032)	0,297 (0,022)	10533	152745	313
Stavanger	0,388 (0,032)	0,268 (0,028)	24393	162599	189
Utenfor storbyene	0,433 (0,038)	0,285 (0,007)	19439	151997	6331

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1990, Statistisk sentralbyrå

Inntektsbegreper og mål på ulikhet

Inntekt etter skatt omfatter all skattepliktig inntekt, så vel yrkesinntekt som overføringer og kapitalinntekt fratrukket direkte skatter og avgifter. Disponibel inntekt er inntekten etter skatt fratrukket gjeldsrenter og underskudd i borettslag. Inntekt pr. forbruksenhet er en beregnet inntekt som skal gjøre det mulig å sammenligne inntekter for husholdninger av ulik størrelse og sammensetning (Andersen 1995). En antar at flerpersonghusholdninger har visse stordriftsfordeler, og at barn har mindre forbruksbehov enn voksne. På grunnlag av disse enkle antakelsene er det laget forbruksvekter for ulike typer husholdninger. Inntekt pr. forbruksenhet framkommer ved å dele husholdningsinntekten med en samlet forbruksvekt for hele husholdningen. I de forbruksvektene som brukes her, får første voksne vekt 1,0, andre voksne vekt 0,7 og barn under 16 år vekt 0,5. For eksempel vil en husholdning bestående av et par med to barn få en samlet forbruksvekt på 2,7. Denne metoden for å sammenligne inntekten i ulike typer husholdninger er mye brukt, men metoden er omstridt; det finnes ikke noen allmenn enighet om hvilken metode som er best (Andersen 1995).

A- og G-(Gini)koeffisientene er mål på ulikhet som varierer mellom 0 og 1. Jo høyere verdi, jo større ulikhet. Mens Ginikoeffisienten gir like stor vekt til alle avvik, kvadrerer A-koeffisienten avvikene i den nedre del av fordelingen. A-koeffisienten er derfor mer følsom for verdier som avviker fra en tenkt lik fordeling i den nederste del av fordelingen. Multiplisert med 100 gir G-koeffisienten uttrykk for den gjennomsnittlige prosentvise inntektsforskjellen i befolkningen. A-koeffisienten tillegger ikke alle avvik samme vekt, men har en lignende tolkning. Koeffisientenes standardavvik gir grunnlag for å vurdere om forskjellene er statistisk signifikante. Som en tommelfingerregel kan en anslå usikkerheten til G- og A-koeffisientene som standardavviket multiplisert med ± 2 (5 prosent signifikansnivå). Når usikkerhetsmarginene (konfidensintervallene) for to koeffisienter ikke overlapper hverandre, sier tommelfingerregelen at forskjellen er statistisk utsagnskraftig (NOU 1993: 17).

landet, men forskjellene kan skyldes statistiske tilfeldigheter. Bare forskjellen mellom Oslo og Bergen er statistisk signifikant.

Konklusjonene om inntektsulikhet er altså betinget av hvilket inntektsbegrep som legges til grunn. De høye boligprisene i storbyene taler for å legge den disponible inntekten til grunn for sammenligningene, siden gjeldsrentene her er trukket fra. Andre hensyn taler for at inntekten etter skatt, før fratrukket for gjeldsrenter, er det beste inntektsmålet. Muligheten for å

ta opp store boliglån er størst for de som har høy inntekt (Epland 1993). Og selv om boligavgiftene er høyere i storbyene, er også nytteverdien av boligen i mange tilfeller større. For eksempel kan en enebolig i Oslo ha større utleieverdi enn en tilsvarende bolig andre steder.

Ellers kan en legge merke til at det som preger inntektsfordelingen i Oslo, ikke så mye er den lave inntekten i bunnen av inntektsfordelingen (laveste desil), som den høye inntekten i toppen av inntektsfordelingen. Målt i kroner og ører er ikke

de fattige i Oslo så mye fattigere enn andre steder, men Oslos rike synes å være atskillig rikere enn ellers i landet. Det som preger Trondheim er det motsatte forholdet, en svært lav inntekt i bunnen av inntektsfordelingen.

Andre analyser har vist at ulikhetene i alderspensjonistenes bruttoinntekter i 1993 var størst i Oslo og lavest i Finnmark. Både den rikeste og den fattigste tidelen blant alderspensjonistene var boplassert i Oslo (Statistisk sentralbyrå 1995a). Den mest påfallende forskjellen i forhold til landet for øvrig var den svært høye inntekten blant de som tjente mest i Oslo. Tidelen med høyest inntekt blant alderspensjonistene i Oslo tjente snaut 450 000 kroner i gjennomsnitt, mer enn dobbelt så mye som de rikeste alderspensjonistene i Finnmark.

3. Ulikheter mellom områder: segregasjon i storbyene

3.1. Innledning

Tema for dette kapitlet er den geografiske fordelingen av forskjellige befolkningsgrupper innenfor storbyene. Vi skal se på aspekter ved den demografiske, sosio-økonomiske og etniske *segregasjonen*, blant annet som en bakgrunn for å forstå fordelingen av de konkrete levekårsproblemene i neste kapittel.

Segregasjon betyr atskillelse, og er et begrep som viser til i hvilken grad bestemte grupper bor atskilt, i hver sine geografiske områder. Et helt avgjørende valg som må gjøres ved studier av segregasjon, er valg av geografisk nivå. Valg av nivå har stor betydning for de resultater en kommer fram til. Hovedregelen er at jo mindre områdene som studeres er, jo større variasjon vil en finne. Tidligere analyser av segregasjonen i norske storbyer har vist at segregasjon på krets nivå kan forsvinne når en studerer fordelinger på delområdenivå (Dale og Jørgensen 1986).

I denne analysen vil vi hovedsakelig bruke data på bydelsnivå. Bydelene i våre fire storbyer er på størrelse med middels store norske byer. Gjennomsnittlig innbyggertall i de 52 bydelene (unntatt Marka og Sentrum i Oslo) pr. 1.1.1994 var snaut 18 000 (medianverdi 17 107), med Romsås i Oslo som den minste (vel 6 600 innbyggere) og Sentrum i Trondheim som den største³ (nærmere 30 000 innbyggere). En gjennomsnittlig norsk kommune (inkludert Oslo) har til sammenligning 10 000 innbyggere (medianverdi snaut 4 300).

Innbyggertallet i bydelene varierer en del mellom byene (se vedleggstabell 1). Bydelene er størst i Trondheim (gjennomsnitt vel 23 000) og minst i Stavanger (vel 11 000)⁴. I Oslo og Bergen er bydelene i gjennomsnitt omtrent like store (mellom 18 000 og 19 000).

Disse variasjonene innebærer at sammenligninger av segregasjonstendenser mellom storbyene må gjøres med stor

³ Disse beregningene av gjennomsnittlig innbyggertall m.m. bygger på folketallet og bydelsinndelingen pr. 1.1.1994. I 1995 ble bydelsinndelingen i Stavanger endret slik at antallet bydeler ble redusert fra 9 til 7. Fra 1995 er det med andre ord 50 bydeler i våre fire største byer.

⁴ Med den nye bydelsinndelingen var det gjennomsnittlige innbyggertallet i Stavangers bydeler pr. 1.1.1995 vel 14 250.

forsiktighet. Spesielt i Trondheim står en i fare for å undervurdere omfanget av geografiske ulikheter. Tidligere analyser av segregasjon i storbyene er som regel gjort på basis av grunnkretser. Grunnkretsene har i gjennomsnitt under 1 000 innbyggere, Oslo har vel 450 grunnkretser, for å ta ett eksempel. Et mellomnivå mellom krets og bydel er delområder. Delområdene består av et visst antall grunnkretser. Også delområdenes størrelse varierer mellom byene. Delområdene er størst i Bergen (om lag 10 000 innbyggere i gjennomsnitt), og minst i Stavan-ger (vel 4 400 innbyggere).

Når vi i det følgende hovedsakelig holder oss til analyser på bydelsnivå, har dette både praktiske og mer teoretiske årsaker. Dels skyldes det at viktige opplysninger om levekårsforhold i en del tilfeller bare har vært tilgjengelig på bydelsnivå. Dels kan en også argumentere for at bydelene, etter hvert som de har fått overført større beslutningsmyndighet, er blitt mer interessante som analyseenheter. Lengst er desentraliseringen av politisk makt kommet i Oslo. I en sammenligning med kommunene er derfor bydelsnivået ofte det mest relevante. Hvis det er store variasjoner innad i bydelene, kan likevel slike sammenligninger være problematiske. Vi skal i noen sammenhenger også benytte oss av data for delområder og kretser, som vil gi en pekepinn på omfanget av variasjoner innenfor bydelene.

Segregasjonsgraden kan måles på ulike måter. Det er vanlig å bruke såkalte segregasjonsindekser, som måler avviket fra en helt jevn geografisk fordeling av bestemte grupper (se Blom 1995 og Orderud 1995 for nærmere omtale av slike indekser). En annen metode er å se på prosentdifferansene, og antallet områder med en svært høy eller lav andel av disse gruppene. En kan argumentere for

at det er slike *ekstremområder* som representerer utfordringen og problemet i en levekårsammenheng. Det er tenkelig at en viss, men ikke for sterk, grad av segregasjon kan være positivt for levekårene (Dale og Jørgensen 1986: 53). En viss grad av segregering kan blant annet hindre potensielle konflikter og skape samhørighet. Ved en sterk grad av segregering vil mange hevde at de negative virkningene er større enn de positive (se kapittel 5 for nærmere drøfting).

3.2. Demografisk segregasjon

Innledning: Ny vekst i bykjernen

Folketallet i de ulike bydelene viser store variasjoner over tid. I etterkrigstiden har innbyggertallet i sentrumsdelen av storbyene gått ned, og økt sterkt i de ytre områdene av kommunen, også i kommunene som grenser til storbykommunene, for eksempel Asker og Bærum i Oslo-regionen. Det er spesielt barnefamiliene som har flyttet til randsonene eller omegnskommunene.

I Oslo var det lenge en jevn nedgang i innbyggertallet i indre by (de seks bydelene i indre vest og øst, pluss Sentrum), fra om lag 300 000 i 1951 til vel 132 000 i 1988 (Benum 1994). Etter 1988 har den mangeårige tendensen til befolkningsnedgang i sentrumskjernen snudd. Fra 1988 til 1994 økte befolkningstallet i indre by med 7 prosent, en sterkere befolkningsøkning enn i Oslo som helhet (5,6 prosent). Befolkningsøkningen i indre by skyldes framfor alt befolkningsøkningen i Gamle Oslo, som økte folketallet med hele 37 prosent fra 1988 til 1994. Bare Søndre Nordstrand hadde en like stor befolkningsøkning som Gamle Oslo i denne perioden. Snaut 75 000 mennesker bodde på den klassiske "østkanten" av indre by i 1995 (bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo).

At befolkningstallet i bykjernene igjen øker, synes å være del av en internasjonal tendens. "Reurbaniseringen" kan knyttes til økonomiske krefter som kunnskapsøkonomiens vekst og til den såkalte "gentrifisering", dvs. at enkelte områder i bykjernen overtas av betalingssterke middelklassehushold (SOU 1990: 34: 20-27).

3.2.1. Segregasjon etter alder

Når segregasjonstemaet for alvor ble introdusert i norsk politikk på begynnelsen av 1970-tallet, stod den demografiske segregasjonen i fokus. En var bekymret for situasjonen i de nye drabantbyene, med sin ensidige alderssammensetning og sitt variasjonsfattige utemiljø (Wessel 1996a). I dag er imidlertid bekymringen for denne siden ved segregasjonen vesentlig mindre.

Vi vet ikke så mye om konsekvensene, men både direkte og indirekte er det tenkelig at en sterk aldersmessig segregasjon kan ha uheldige virkninger for levekårene. Svært få barn i et geografisk område kan være uheldig for det sosiale kontaktmønsteret. Barna bruker utemiljøet, de skaper et mer levende lokalmiljø og større muligheter for kontakt mellom voksne. Foreldre har oftere besøkskontakt med naboer enn de som ikke har barn og deltar mer i fellesaktiviteter i nærmiljøet (Hansen 1989). Mange barn eller mange gamle legger dessuten et stort press på bydelens økonomiske ressurser, i form av utbyggingsbehov for barnehager, skoler eller eldreomsorg. I denne sammenhengen ønsker vi også å se på variasjoner i den demografiske strukturen for å kunne forstå variasjonene i levekår. Blant annet har eldre, spesielt eldre kvinner, dårligere levekår enn andre befolkningsgrupper, slik som dårligere helse og mindre sosial kon-

takt. Det er også viktig å kartlegge hvilke bydeler som har mange barn og gamle fordi dette er aldersgrupper som er spesielt sårbare for problemer i nærmiljøet. Et trafikkfarlig og forurensende nærmiljø betyr mest for barn og gamles levekår, siden de både tilbringer mye tid i nærmiljøet og er mer sårbare for virkningene av trafikk og forurensning (jf. kapittel 4).

Storbyene har en sterk overrepresentasjon av unge voksne (25-35 år), og en viss overvekt av småbarn og eldre. Aldersfordelingen i utkantkommuner er karakterisert av en nesten tilsvarende underrepresentasjon av unge voksne og en stor overvekt av eldre. Indre bygder på Vestlandet og Østlandet har forholdsvis mange eldre. Færrest eldre er det i omlandskommunene til storbyene (Skiri og Sørli 1993).

Gamle bydeler, gamle beboere?

I Oslo var boligbyggingen på 1950- og 1960-tallet en viktig årsak til at aldersgruppene skilte lag i større grad enn tidligere. Utbyggingen av drabantbyene fra begynnelsen av 1950-årene førte til at byen ble sterkere alderssegregert (Benum 1994). Den samme tendensen beskriver Helvig (1992) for Bergen. De eldste bydelene og bydelene som ble bygget ut i 1950-årene har en gammel befolkning i dag, mens de yngste bydelene, vesentlig bygget ut i 1970- og 1980-årene (Åsane, Ytrebygda, Loddefjord) har den yngste befolkningen (Helvig 1992: 125).

Barn: Store variasjoner i Oslo

Befolkningstallene for 1994 bekrefter denne sammenhengen (tabell 3.1). Bydelen med flest barn i forhold til innbyggertallet er den nyeste bydelen i Oslo, Søndre Nordstrand. Mer enn tre av ti innbyggere i denne bydelen er under 16 år⁵.

⁵ Pr. 1.1.1996 var 30,7 prosent av innbyggerne i bydelen under 16 år gamle.

Tabell 3.1. Andel av befolkningen 0-15 år og 67 år og eldre. Gjennomsnitt og spredning i kommuner og bydeler. 1.1.1994. Prosent

	Andel 0-15 år	Andel 67 år og eldre
Kommuner		
Gjennomsnitt	21,0	15,9
Laveste verdi	14,4	6,3
Høyeste verdi	30,0	30,4
Bydeler		
Gjennomsnitt	18,9	14,8
Laveste verdi	8,4	4,2
Høyeste verdi	30,6	27,5
Bydelene med høyest verdi		
1	Søndre Nordstrand (30,6)	Lambertseter (27,5)
2	Jåtten (28,4)	Helsfyr-Sinsen (26,8)
3	Sunde (27,5)	Landås (24,4)
4	Åsane (26,2)	Sandviken (23,6)
5	Heimdal (26,0)	Manglerud (22,2)

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene

I landsmålestokk er dette en svært høy andel, høyere enn i noen av kommunene. Blant de fem bydelene med høyest andel barn finner vi for øvrig to Stavanger-bydeler, sammen med Åsane i Bergen og Heimdal i Trondheim. En kan legge merke til at de mest barnerike bydelene også er de bydelene som befinner seg lengst unna sentrumsområdene.

En finner større variasjoner i andelen barn mellom bydeler i Oslo enn mellom landets kommuner. Mange av de sentrale bydelene i Oslo har en svært liten andel barn. Fire av de fem barnefattigste bydelene i storbyene tilhører Oslos indre by vest eller øst, hvor færre enn 12 prosent av innbyggerne er under 16 år. Indre Oslo er likevel langt fra barnetomt. Av bydelene i indre by har Gamle Oslo flest barn, barneandelen er bare litt lavere enn gjennomsnittet for bydelene (17,6 prosent). Og selv om prosentandelen barn er lav, er antallet barn relativt høyt. Som påpekt (Hagen mfl. 1994: 49), er det nesten

like mange barn under 7 år i de seks sentrumsbydelene i Oslo som i Drammen og Kristiansand til sammen.

Ikke lenger flest eldre i sentrumsområdene

Dale og Jørgensen (1986) fant at omfanget av sterk eldresegregasjon økte i storbyene fra 1970 til 1980. Ifølge deres analyse hadde Oslo flest eldre i sterkt segregerte kretser, både absolutt og relativt. Økningen i segregasjonen blant eldre var "det trekk ved byens sosiale struktur som har forandret seg mest i denne tiårsperioden". De fant en særlig høy andel eldre i eldre, sentrumsnære områder. Aldersfordelingen i 1994 bekrefter bare delvis dette bildet. Når vi ser på andelen av befolkningen som er alderspensjonister (67 år og eldre), er det i dag de eldste, østlige drabantbyene i Oslo som har flest eldre. På Lambertseter og Helsfyr-Sinsen er mer enn en fjerdedel av befolkningen alderspensjonister. Det er de unge som flyttet til Lambertseter for 40 år siden,

som i dag utgjør bydelens mange gamle. Utbyggingen av Lambertseter ble satt i gang i 1951. I løpet av få år fikk den nye bydelen 15 000 innbyggere (Benum 1994). Andelen gamle i disse bydelene er også meget høy i landsmålestokk, bare to kommuner i landet hadde flere gamle enn Lambertseter i 1994.

At det er flest eldre i de sentrumsnære områdene er med andre ord blitt en sannhet med modifikasjoner. I Bergen har antallet eldre i Sentrum sunket sterkt på 1980-tallet. I 1990 bodde 45 prosent av de eldre 60 år og over i indre by, en reduksjon fra 70 prosent i 1970 (Helvig 1992: 123). For Bergens vedkommende finner Helvig en reduksjon i segregasjonen av eldre i løpet av 1980-årene.

Bydeler med mange barn har gjennomgående få eldre. I Søndre Nordstrand er bare 4 prosent av befolkningen over pensjonsalder.

Bildet av alderssegregasjonen blir noe annerledes hvis vi ser på lokaliseringsmønsteret for de aller eldste, de som er 80 år og eldre. Av storbyenes bydeler har Sentrum i Bergen den høyeste andelen som er 80 år eller eldre (8,8 prosent), tett fulgt av Helsfyr-Sinsen og Sandviken (8,7 prosent).

Oslo og Bergen framstår som byene med den mest ekstreme segregasjonen av eldre. En oppsplitting av bydelene i delområder og kretser kan gi et annet inntrykk. Som nevnt er bydelene i Trondheim store og nokså heterogene. I 1980 hadde Midtbyen i sentrum av Trondheim svært mange eldre (Dale og Jørgensen 1986). Dette synes fortsatt å være tilfelle, hele 16 prosent av befolkningen i Midtbyen var 80 år eller eldre pr. 1.1.1993 (data fra SSBs Regionalstatistiske database,

RSDB). Ved analyser på lavere geografisk nivå må en imidlertid være oppmerksom på at resultatene kan bli påvirket av lokaliseringen av eldreinstitusjoner.

Mindre alderssegregasjon?

Mye tyder på at alderssegregasjonen i storbyene økte på 1960- og 1970-tallet, gjennom utbyggingen av de nye drabantbyene. På 1980- og 1990-tallet synes derimot segregasjonen etter alder å ha avtatt (Helvig 1992, Wessel 1996b). Bare for én aldersgruppe, aldersgruppen 20-39 år, har segregasjonen i Oslo økt noe fra 1975 til 1995 (Wessel 1996b). Oslo generelt, og indre by spesielt, har en betydelig overrepresentasjon av unge voksne, særlig markert er overrepresentasjonen i aldersgruppen 25-34 år. Mens 28 prosent av befolkningen i indre by er i denne aldersgruppen, er andelen i ytre by bare vel 17 prosent, og i landet som helhet i overkant av 15 prosent (Oslo Kommune 1995a). Mens opphopningen av personer i aldersgruppen 25-39 år er et nokså generelt indre by-fenomen, har Oslo indre øst i tillegg en overrepresentasjon av de yngste voksne, 20-24-åringene (Oslo kommune 1995b). Den økte segregasjonen av unge voksne er interessant, blant annet fordi dette er en gruppe som ifølge noen analyser er blitt mer rammet enn andre av de økte problemene på arbeidsmarkedet på slutten av 1980-tallet. Også sosialhjelpsforbruket har økt mer blant unge voksne enn ellers i befolkningen (Brevik 1995: 18). Ett av problemene segregasjonen av denne gruppen bidrar til, er liten stabilitet i bosettingen, en økende flytteaktivitet ut og inn av bydelene. Mange av de unge voksne er midlertidig bosatt i indre by, i påvente av å bli ferdig med utdanningen eller å få barn og danne egen familie (se også kapittel 5 for nærmere drøfting).

3.2.2. Familietype

Aldersfordelingen har nær sammenheng med hvilken familietype beboerne tilhører. Mange barn i et område innebærer som regel at det bor mange yngre, gifte eller samboende par der, mens få barn tilsvarende innebærer mange enslige. Hvilken familietype en tilhører er blant annet viktig for å forstå flyttemotiver og flytteønsker. Parhusholdninger, spesielt de med barn, tilbringer mer tid i boligen enn enslige, og er mer motivert til å bruke penger på en god bolig og et godt miljø rundt boligen.

Mange aleneboende i Oslo indre øst.

Som påvist tidligere er det mer vanlig å bo alene blant befolkningen i storbyene enn i den øvrige befolkningen. En av tre bor alene i Oslo, og andelen er særlig høy i indre by. I indre by øst bor snaut halvparten av den voksne, norske befolkningen alene (Hagen mfl. 1994: 50). Dette er nesten tre ganger så mange som i den voksne befolkningen som helhet.

Basert på Statistisk sentralbyrås folketellinger i 1980 og 1990, viser Helvig (1992) at andelen énpersonhusholdninger i Bergen som andel av alle husholdninger er mer enn dobbelt så høy i Sentrum som i bydelene i Ytre sone (Arna, Fana, Laksevåg, Fyllingsdalen, Åsane). Forskjellene var likevel større 10 år tidligere.

Denne typen segregasjon kan bidra til en opphopning av sosiale og helsemessige problemer i bestemte bydeler. De fleste enslige, både ugifte, skilte og separerte, klarer seg bra. Det er likevel slik at visse velferdsproblemer er mer vanlig blant enslige, spesielt skilte og separerte, enn blant gifte og samboende, slik som dårlig helse og dårlig økonomi (se for eksempel Barstad 1992 og Brevik 1995). Enslige

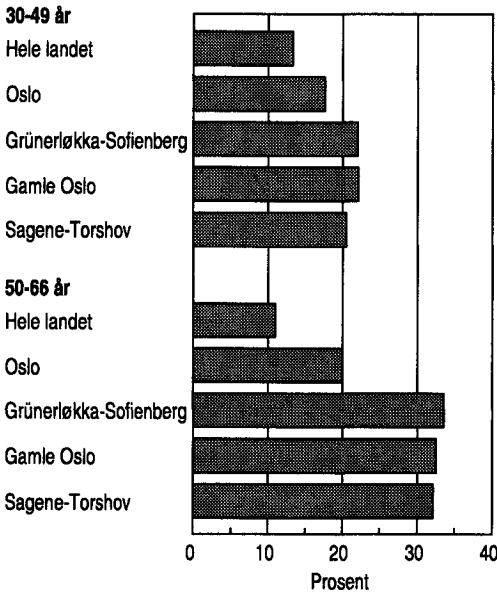
har også mer behov for hjelp fra det offentlige ved sykdom enn gifte og samboende. Kombinasjonen av mange enslige og høy sykkelighet i et område kan være spesielt belastende for de offentlige budsjettene.

I det følgende skal vi se nærmere på fordelingen av skilte og separerte innen storbyene pr. 1.1.1993, med data fra Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk. En svakhet ved denne statistikken er at vi bare har opplysninger om personenes formelle ekteskapelige status, vi vet ikke hvor mange av de skilte og separerte som er samboende. For å få en viss kontroll for ulikheter i aldersstruktur, brukes aldersgruppene 30-49 og 50-66 år.

..og mange skilte eller separerte

På kommunenivå er det en viss overhyppighet av skilte eller separerte i storbyene, spesielt i Oslo. Færrest skilte eller separerte er det i Sogn og Fjordane og Vestlandfylkene. Andre analyser har vist at både landsdel og urbaniseringsgrad bidrar til risikoen for skilsmisse. Lavest skilsmissehyppighet er det i spredtbygde strøk på Vestlandet og i Trøndelag (Noack og Keilman 1993: 293). Ulighetene innad i storbyene er betydelige. For Oslos vedkommende finner en flest skilte og separerte i de tre bydelene i indre øst, om lag 33 prosent er skilt eller separert i aldersgruppen 50-66 år (figur 3.1). Dette er tre ganger så mange som i landet som helhet. Ingen bydeler i de andre storbyene eller noen kommune i landet hadde en tilsvarende høy andel skilte og separerte i 1993. Også med tanke på befolkningsstørrelsen i de indre østlige bydelene, kan en trygt konstatere at de østlige bydelene har landets største konsentrasjon av skilte og separerte i eldre aldersgrupper. En høy andel skilte og separerte finner en også i de indre vestlige bydelene og i noen av de eldre drabantbyene (Helsfyr-Sinsen).

Figur 3.1. Andel skilte eller separerte i aldersgruppene 30-49 år og 50-66 år. Oslo og bydelene i Oslo indre øst sammenlignet med landsgjennomsnittet. 1.1.1993. Prosent



Kilde: Befolkningsstatistikk, upublisert materiale, Statistisk sentralbyrå

Nordstrand har den laveste andelen skilte og separerte i denne aldersgruppen (12 prosent).

Også når en ser på skilsmisser og separasjoner i yngre aldersgrupper (30-49 år), finner en at andelen er høy i de indre østlige bydelene, høyere enn i noen av kommunene (om lag 22 prosent). I denne aldersgruppen er imidlertid andelen vel så høy i enkelte østlige drabantbyer. Størst andel skilte og separerte i de yngre aldersgruppene finner en på Romsås (26 prosent) og Lambertseter (23 prosent).

fordelingsmønsteret for de andre byene bekrefter inntrykket av mange skilte eller separerte i sentrumsområdene. I Bergen er det flest skilte eller separerte i de sentrale bydelene, og færrest i Ytrebygda,

Arna og Fana. I Stavanger er andelen størst i sentrumsbydelen Storhaug, men også Sunde lengst i vest har en høy andel. Trondheim skiller seg noe ut ved å ha den største andelen skilte og separerte i en av bydelene som ligger utenfor bykjerne, Saupstad. Men forskjellen i forhold til sentrumsbydelen er ikke stor (henholdsvis 23 og 19 prosent i aldersgruppen 50-66 år).

Sentrumsbydelen i Trondheim er imidlertid svært sammensatt, som en kan se ved å gå ned på delområdenivå. Enkelte av delområdene i Trondheims sentrumsbydel har vel så mange skilte og separerte som Oslos østlige bydeler. Midtbyen og Lademoen har høye andeler, blant bosatte på Lademoen i aldersgruppen 50-66 år er 34 prosent skilt eller separert, sammenlignet med bare 9 prosent av bosatte i samme aldersgruppe i delområdet Strindheim. Også tall for sentrumsområdene i Bergen og Stavanger tyder på store variasjoner innad. Bergens sentrumsbydel består hovedsakelig av to delområder: Bergen sentrum, som er den klart største med over 14 000 innbyggere, og Årstad, med vel 4 000 innbyggere. I 1993 var andelen skilte og separerte mer enn dobbelt så høy i Bergen sentrum (26 prosent i den eldre aldersgruppen) som i Årstad (11 prosent). Stavangers sentrumsbydel Storhaug består av 4 delområder, som varierer i størrelse fra snaut 2 000 opp til 3 500 innbyggere. I to av delområdene, Johannes og Bergjeland, var andelen skilte og separerte om lag dobbelt så høy som i de andre delområdene.

Selv om en finner enkeltområder, spesielt i sentrumsområdene, som har en sterk konsentrasjon av skilte eller separerte i de andre storbyene, er det likevel Oslo som skiller seg ut ved å ha større *sammenhengende* områder med overrepresentasjon av denne befolkningsgruppen.

En finner så godt som ingen variasjon i andelen skilte eller separerte mellom de 13 delområdene i indre øst.

Variasjonene i antallet skilte eller separerte i de yngre aldersgruppene kommer også til uttrykk i variasjoner i antallet enslige forsørgere. To typiske drabantbyer i storbyene har om lag 15 prosent enslige forsørgere i prosent av antall kvinner i alderen 20-39 år: Romsås i Oslo og Saupstad i Trondheim. Tilsvarende høye andeler finner en i landsmålestokk bare i enkelte kommuner i Troms og Finnmark (Sosial- og helsedepartementet 1994). Færrest enslige forsørgere er det i Oslos ytre, vestlige bydeler (2-3 prosent i gjennomsnitt).

3.3. Sosioøkonomisk segregasjon

3.3.1. Historisk bakgrunn

Den sosioøkonomiske segregasjonen har tradisjonelt vært særlig markert i Oslo. Skillet mellom øst og vest i Oslo begynte å ta form i 1860- og 1870-årene (Myhre 1990). I denne perioden vokste det fram nye forsteder øst og nord i byen, hovedsakelig befolket av arbeidsfolk. Samtidig skjedde det en proletarisering av østkant-områdene Grønland og Vaterland. Embetsmenn og næringslivets menn flyttet vestover. En viktig bakgrunn for dette var at bedrestilte hadde begynt å ta i bruk sommerhusene i vest til helårsboliger.

Den videre utviklingen av det segregerte Christiania ble bestemt av forhold som ulikt prisnivå i øst og vest, klausuler ved tomtsalg (som blant annet kunne bestemte strøk) og etablering av forurensende fabrikker i øst som gjorde områdene mindre attraktive for overklassen.

Allerede i 1875 var det et tydelig øst/vestskille i Christiania. Områdene Tøyen-

Grønland-Kampen-Enerhaugen utgjorde den typiske østkanten, mens Homansbyen i vest var den typiske vestkantbydelen, sammen med strøket langs Drammensveien. Nærmere århundreskiftet hadde 51 prosent av husstandene på Frogner tjenere, sammenlignet med bare 3 prosent av husstandene på Kampen (Myhre 1990: 450).

Oslo ble som nevnt mer preget av et sterkt øst/vestskille enn de andre større byene. "Både i Bergen og Trondheim vokste høy- og lavstatusstrøk om hverandre i et lappeteppes, delvis fordi topografien tilsa det, delvis fordi de sosiale skillelene ikke var så klare" (Kjeldstadli 1993: 14).

At Oslo har en relativt sterk grad av sosioøkonomisk segregasjon har også blitt dokumentert i senere analyser. Med data fra Folke- og bolig telling 1980 viste Dale og Jørgensen (1986) at Oslo både hadde et høyt antall høystatuskretser og lavstatuskretser. Hele 40 prosent av innbyggerne bodde i 1980 i en typisk høystatus eller lavstatuskrets. Tilsvarende andel for de andre byene var mellom 11 og 14 prosent (høy- og lavstatuskretsene var definert som den dårligste og beste tiendedelen av kretsene på en indeks for menns sosioøkonomiske status, hvor utdanning, inntekt og yrke inngikk som indikatorer). Lavstatusområdene var konsentrert på østkanten, i indre by, delvis også i Groruddalen. Høystatusområdene var ytre by vest, pluss noen sør-østlige deler av byen (Bekkelaget, Nordstrand, Ljan).

I Bergen var lavstatuskretsene i noen grad konsentrert i bykjernen og Vågen, sammen med områdene rundt Puddefjorden. Også rurale områder lenger øst i kommunen (f.eks. Arna) hadde lave verdier. Høystatusstrøkene var særlig konsentrert rundt Nordåsvannet sør for

bykjernen, og i skråttliggende, solvendte boligstrøk i østlige deler av indre by, som fortsetter videre nordover (Ulset, Åsane). Konsentrasjonen av høy- og lavstatusstrøk var likevel mindre framtrepende enn i Oslo.

I Trondheim var de geografiske kontrastene mellom høy- og lavstatusstrøk mindre tydelige enn i de to største byene. Som i Oslo hadde noen østkantområder i indre by lav sosioøkonomisk status: Lademoen, Rosenborg-Møllenberg. Det kunne også påvises lavstatusstrøk langs hovedinnfartsårene inn til sentrum i sør og øst. De typiske høystatusstrøkene var Byåsen og Singsaker-Tyholt, relativt eldre etablerte bydeler utenfor bykjernen. Likevel, det var ".kanskje mangelen på mønster som slår en mest".

I Stavanger var det en sammenklumping av kretser med lav status i sentrumsområdet. Det var også mange lavstatuskretser ut mot Byfjorden og øyene. Få større områder med sammenhengende høystatusbefolkning kunne påvises. Flest høystatuskretser var det i sør og sørvest, i en halvsirkelsone utenfor det mest sentrale byområdet.

3.3.2. Sosioøkonomisk segregasjon i dag

Hva kan sies om den sosioøkonomiske segregasjonen i dag? Vi skal her bruke utdanning blant menn og kvinner i alderen 30-49 år som indikator på sosioøkonomisk status (kilden er Statistisk sentralbyrås register over befolkningens høyeste utdanning pr. 1.10.1992, koplet til bostedsopplysninger fra Folkeregistret). Den samme indikatoren ble brukt av Dale og Jørgensen (1986) som fant at den hadde en meget sterk statistisk sammenheng med indeksen for sosioøkonomisk status. Bruk av aldersgruppen 30-49 år gir også en viss kontroll for ulikheter i

aldersstruktur mellom områdene. I tillegg kan lav utdanning med en viss rett betraktes som et eget levekårsproblem, spesielt i yngre aldersgrupper, hvor utdanning er blitt stadig viktigere som inngangsbillett til de "gode jobbene" på arbeidsmarkedet. Sammenhengen mellom lav utdanning og risiko for arbeidsledighet er velkjent. Lav utdanning er i denne sammenheng definert som andelen som ikke har utdanning tilsvarende videregående skole (10 års utdanning eller mindre). Høy utdanning er utdanning på universitets- eller høgskolenivå (13 års utdanning eller mer).

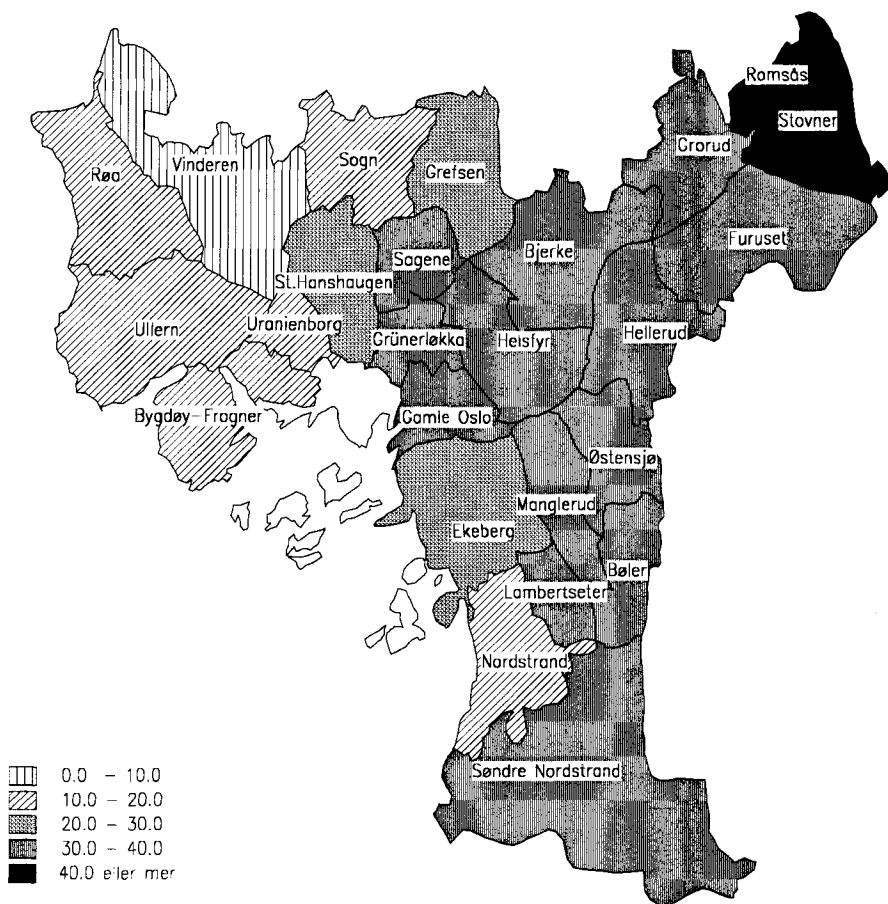
Storbykommunene, spesielt Oslo, har et høyere utdanningsnivå blant menn i alderen 30-49 år enn gjennomsnittet for kommunene. Også i Akershus er utdanningsnivået høyt. Flest menn med lav utdanning i denne aldersgruppen finner en i Hedmark, Oppland og Finnmark.

Oslo: Flest med lav utdanning i ytre øst..

På bydelsnivå i Oslo er det et tydelig øst/vestskille i utdanningsnivået. Med unntak av Søndre Nordstrand lengst i sør, ligger alle bydelene med mer enn 30 prosent lavutdannede menn i øst. I indre øst har rundt en tredjedel av mennene i bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo lav utdanning. Utdanningsnivået er likevel lavest i ytre øst: I to av de østlige drabantbyene, Stovner og Romsås, har mer enn 40 prosent av menn 30-49 år lav utdanning. Bydelene som har få menn med lav utdanning, finner en i de vestlige bydelene og Nordstrand i sør. I bydelen Vindern har bare 9 prosent av menn i denne aldersgruppen lav utdanning.

I gjennomsnitt er ikke utdanningsnivået i de østlige delene av Oslo påfallende lavt sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Figur 3.2. Andelen menn 30-49 år med lav utdanning. Bydeler i Oslo, 1992. Prosent



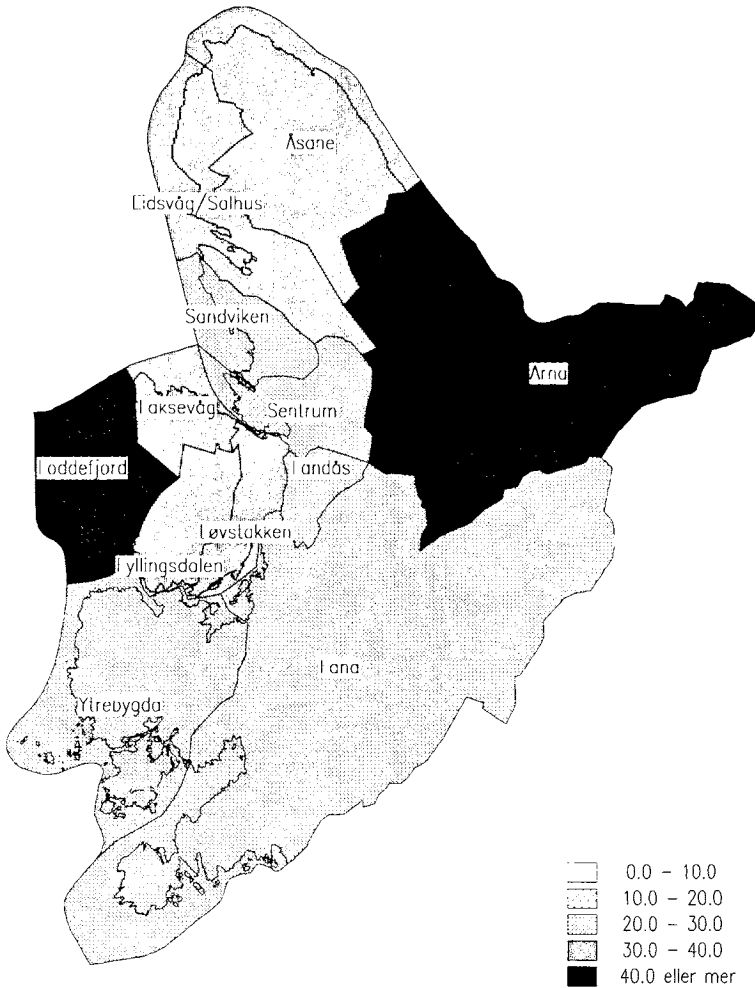
Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Blant menn i Oslo indre øst var det litt færre enn i landet som helhet som hadde lav utdanning i 1992. Derimot er det høye utdanningsnivået i de vestlige delene av Oslo helt enestående i landsmålestokk. Nærmere 6 av 10 menn 30-49 år bosatt på Ullern, Røa og Vindern hadde utdanning på høyskole- eller universitetsnivå i 1992, en klart høyere andel enn i noen kommune.

..mindre forskjeller i de andre byene

Forskjellene ser ut til å være langt mindre mellom bydelene i Bergen enn de er i Oslo, og det ser ikke ut til å være noe utpreget mønster i fordelingen. I to av bydelene er andelen med lav utdanning litt høyere enn 40 prosent: Arna lengst i øst og Loddefjord i vest. I den andre enden av fordelingen er det fem bydeler som

Figur 3.3. Andelen menn 30-49 år med lav utdanning. Bydeler i Bergen, 1992. Prosent



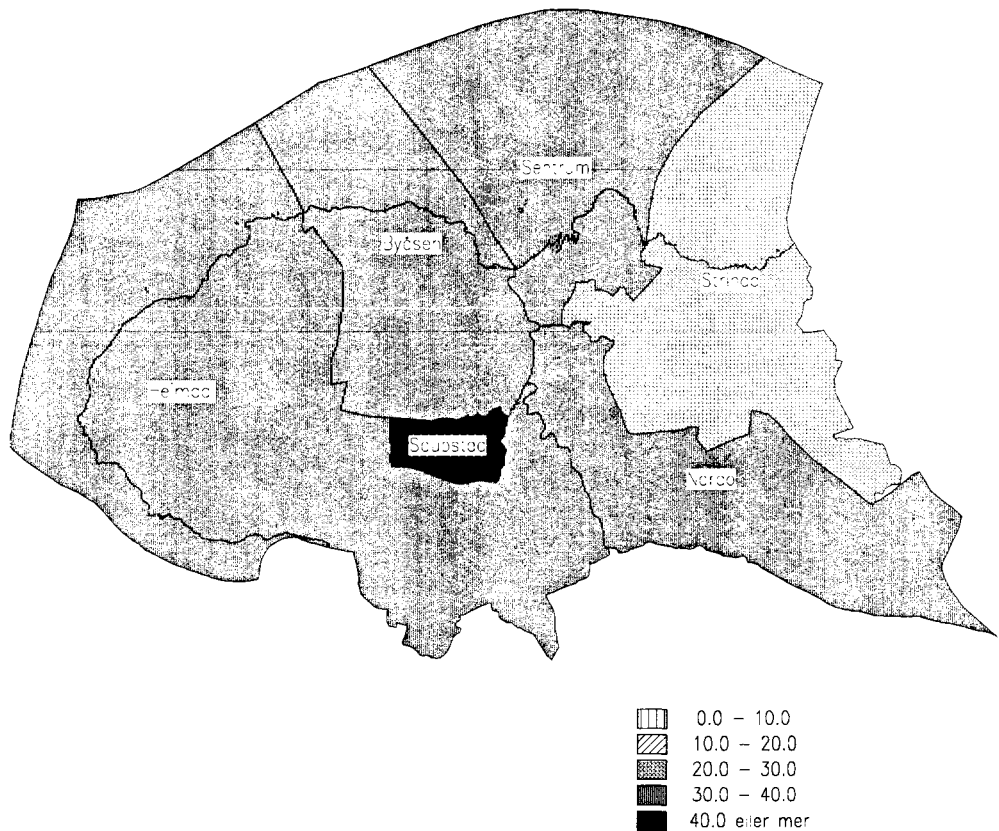
Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

har mellom 26 og 29 prosent med lav utdanning: Sentrum, Landås, Sandviken, Fana og Ytrebygda. Bydelene i Bergen er som nevnt av omtrent samme størrelse som bydelene i Oslo, slik at forskjellig størrelse på bydelene ikke skulle ha noe å si for forskjellene i segregasjonsgrad.

Også i Trondheim og Stavanger er det forholdsvis liten variasjon mellom byde-

lene. I Trondheim har vel 40 prosent av de bosatte i bydelen Saupstad, sørvest for bykjernen, lav utdanning i aldersgruppen 30-49 år, mens Strinda er den eneste bydelen som har en lavere andel enn 30 prosent. De øvrige bydelene skiller seg lite fra gjennomsnittet for Trondheim. I Stavanger har rundt en tredjedel av befolkningen lav utdanning i bydelene Øyane i nordøst, Storhaug i sentrum og

Figur 3.4. Andelen menn 30-49 år med lav utdanning. Bydeler i Trondheim. 1992. Prosent



Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

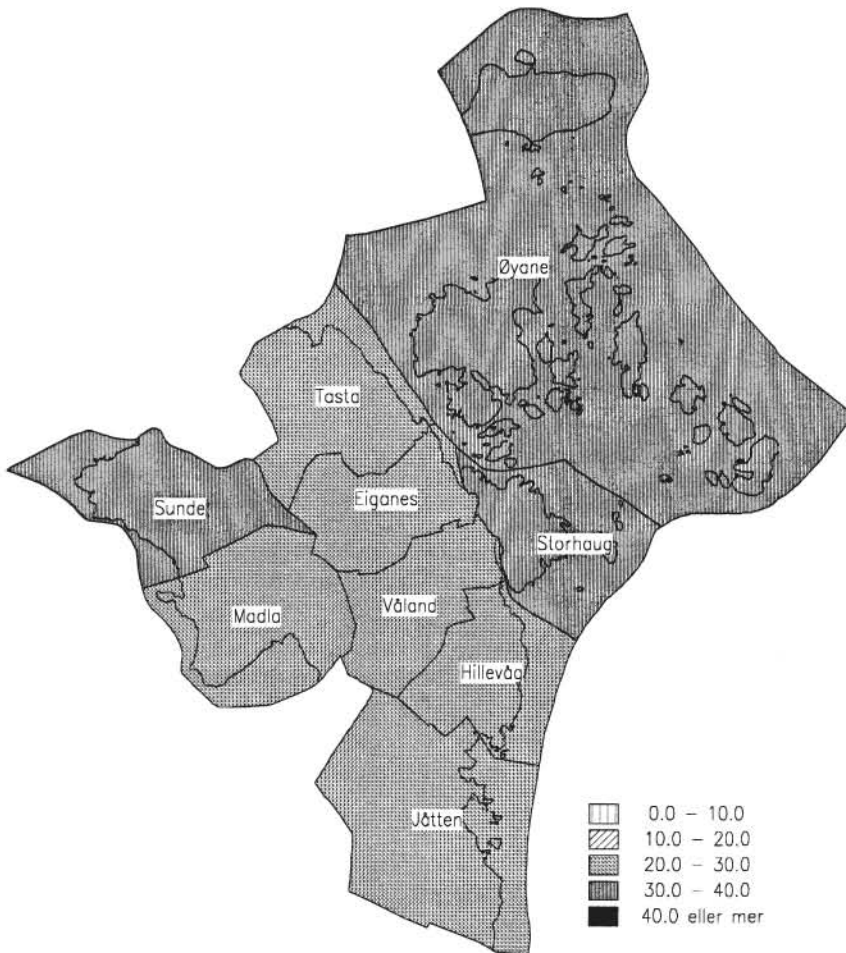
Sunde helt i vest. Ingen av bydelene har under en femtedel med lav utdanning. Eiganes har færrest lavutdannede (22 prosent).

På bydelsnivå får en med andre ord et klart inntrykk av at de sosioøkonomiske forskjellene er større, og har et mer entydig geografisk mønster i Oslo enn i de andre storbyene. Her må en imidlertid ta

flere forbehold: Andre sosioøkonomiske indikatorer kan gi et annet inntrykk, og bydelenshetene kan dekke over store interne forskjeller.

Andre mål på utdanning gir de samme fordelingsmønstrene som beskrevet ovenfor. Også med kvinners utdanning som indikator, får en i hovedsak det samme bildet av bydelsforskjellene. Andelen

Figur 3.5. Andelen menn 30-49 år med lav utdanning. Bydeler i Stavanger, 1992. Prosent



Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

uten utdanning ut over ungdomsskolenivå er svært høy i enkelte av drabantbyene i Oslo øst, på Romsås hadde snaut 30 prosent av kvinnene i alderen 30-49 år ingen utdanning ut over ungdomsskolen, på Stovner 26 prosent. I bydelen Vindern hadde til sammenligning bare 3 prosent av kvinnene i denne aldersgruppen en tilsvarende lav utdanning.

Variasjoner mellom delområder

Hvordan ser det geografiske fordelingsmønsteret ut når vi bruker mindre geografiske enheter, delområder, istedenfor bydeler? Delområdevariasjonene i Oslo gir omtrent det samme bildet som bydelskartet (tall ikke vist). For eksempel er andelen med lav utdanning i indre øst mellom 30 og 40 prosent i samtlige av de 13 delområdene. Mens bydelene framstår

som forholdsvis ensartede i Oslo, er forskjellene innenfor bydelene større i de andre storbyene. Framfor alt gjelder dette sentrumsbydelene. I Bergen sentrum er andelen menn 30-49 år med lav utdanning bare 14 prosent i delområdet Årstad, en andel som er på linje med nivået i Oslo vest, og bare halvparten av andelen vi finner i det andre delområdet av Sentrum. I Trondheims sentrumsbydel er det også betydelige variasjoner, med Lademoen og Øya-Singsaker som ytterpunkter. I tillegg framstår Strinda som en meget heterogen bydel, med Berg-Tyholt som et typisk høystatusområde og Bratsberg-Jonsvatnet som lavstatusområde. I sentrumsbydelen Storhaug i Stavanger har Johannesområdet en meget høy andel menn med lav utdanning (45 prosent), en klart høyere andel enn i de andre områdene av bydelen.

De indre østlige bydelene i Oslo framstår som litt mindre ensartede hvis en ser på andelen med høy utdanning (utdanning på høgskole- eller universitetsnivå) blant kvinner 30-49 år. Andelen kvinner med høy utdanning varierer mer enn blant menn i samme aldersgruppe. Mens nesten halvparten av kvinnene bosatt på Sagene har høyere utdanning, gjelder dette bare 20 prosent av kvinnene i delområdet Grønland. I delområdene Sagene og Torshov har kvinner i alderen 30-49 år, i motsetning til menn i samme alder, høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet for byen.

Variasjoner mellom grunnkretser i Oslo

Kretsanalyser av Oslo gir inntrykk av nokså stor ensartethet, når andelen menn 30-49 år med lav utdanning brukes som indikator (tall ikke vist). Av de godt over 100 kretsene i Oslos indre østlige bydeler, er det for eksempel ingen kretser som har under 20 prosent med lav utdanning,

mens nesten alle kretsene i ytre vest har en lavere andel enn 20 prosent. Det er likevel visse variasjoner, også innen Oslo øst. I delområdet Torshov varierer andelen med lav utdanning fra 51 prosent i røde 8 til 23 prosent i røde 3, på Grünerløkka strekker variasjonsbredden seg fra 24 til 43 prosent, for å ta noen eksempler.

Variasjonene på kretsnivå blir større hvis en bruker andelen med høy utdanning som indikator. For eksempel er det store variasjoner mellom kretsene i bydelen Gamle Oslo. I enkelte Grønlandkretser er det bare 13-14 prosent av mennene som har høy utdanning, mens i to av Kampenkretsene er andelen ÷45 prosent og høyere.

Økt sosioøkonomisk segregasjon?

Har den sosioøkonomiske segregasjonen i storbyene økt over tid? Hovedinntrykket fra de undersøkelsene som foreligger, er at segregasjonen ikke har økt de siste 10-15 årene. En analyse av Folke- og bolig-telling 1990, hvor en har forsøkt å bruke de samme metodene som i Dale og Jørgensens analyse av Folke- og bolig-telling 1980 (Dale og Jørgensen 1986), finner for Oslos vedkommende at, sammenlignet med situasjonen i 1980, ".er det omtrent ikke skjedd endringer i det geografiske fordelingsmønsteret" (St. meld. nr. 14, 1994-95: 30). Også for de andre storbyene synes den sosioøkonomiske segregasjonen å følge omtrent det samme mønsteret som i 1980. Ulikheten er fremdeles størst i Oslo, Oslo har flest delområder med både høye og lave verdier for sosioøkonomisk status. Også den relative variasjonen i boligforholdene innenfor og mellom byene har holdt seg noenlunde konstant (op.cit.: 53). Terje Wessels analyse av visse sider ved den sosioøkonomiske segregasjonen i Oslo fra 1970 til begynnelsen av 1990-tallet gir inntrykk av at den sosioøkonomiske

segregasjonen heller er blitt mindre enn større (Wessel 1996a). Wessel tar utgangspunkt i den gamle bydelsinndelingen i Oslo som delte byen i 35 områder. Ved hjelp av en segregasjonsindeks vises det hvor stor andel av ulike grupper som må skifte bydel for at representasjonen skal være lik i alle bydelene. Segregasjonen etter utdanning og boligforhold viser en avtakende tendens, mens segregasjonen etter yrkesfelt har vært uendret (segregasjonen etter yrkesfelt gjelder 1980 og 1990).

Problemet med bruken av segregasjonsindekser er at de er gjennomsnittsmål som kan dekke over at enkelte områder har fått en mer ekstrem opphopning av visse grupper. Og det er slike områder som er de mest problematiske i en levekårsammenheng. Som vist er det de nyere, østlige drabantbyene i Oslo som har det laveste utdanningsnivået i byen. Fra 1986 til 1992 ble dette forsterket, andelen med høyere utdanning i befolkningen som helhet økte i denne perioden minst der hvor utdanningsnivået i utgangspunktet var lavest, på Stovner og Romsås (Byrådsavdeling for finans og plan 1995a). Andelen med høyere utdanning økte mest i indre by, både øst og vest for Akerselva.

3.4. Etnisk segregasjon

Innledning: Den nye dimensjonen

Den etniske segregasjonen er en forholdsvis ny dimensjon i utviklingen av bosettingsmønsteret i storbyene. Tallet på innvandrere fra den tredje verden økte sterkt på 1980-tallet, særlig fra asiatiske land. Etter 1987 har innvandringen fra land i den tredje verden avtatt, mens det er blitt flere asylsøkere og flyktninger fra Øst-Europa. De fleste innvandrerne fra land i den tredje verden har bosatt seg i

og nær Oslo. Antallet ikke-vestlige innvandrere i Oslo ble nesten fordoblet fra 1988 til 1995 (Blom 1996).

Innvandrerkategoriene omfatter her alle som har to utenlandsfødte foreldre, med andre ord både førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn og andregenerasjonsinnvandrere. Definisjonen av innvandrerkategoriene er altså uavhengig av om man har norsk statsborgerskap eller ikke (se Blom 1994 og 1995). Det skilles videre mellom innvandrere fra ikke-vestlige og vestlige land. Ikke-vestlige land omfatter, i tillegg til land i den tredje verden, også Øst-Europa, tidligere Jugoslavia og Tyrkia. Denne inndelingen kan begrunnes med at innvandrere fra Norden og andre vestlige land er nokså like nordmenn både i kulturelt og sosioøkonomisk henseende. For å forstå fordelingen av levekårsproblemer er det konsentrasjonen av innvandrere fra ikke-vestlige land som betyr mest. Ifølge FAFOs rapport om levekårene i Oslo (Hagen mfl. 1994), hadde et utvalg av innvandrere fra ikke-vestlige land (pakistane, chilene og tamiler) langt dårligere levekår enn den norske befolkningen. Andelen med minst fire levekårsulemper var 44 prosent i innvandrergruppen og 23 prosent blant nordmenn (se kapittel 4).

Sterk konsentrasjon av ikke-vestlige innvandrere i Oslo øst

Andelen ikke-vestlige innvandrere er langt høyere i Oslo enn i noen annen kommune i landet. Vel én av ti bosatte i Oslo var pr. 1.1.1993 første- eller andregenerasjonsinnvandrere fra et land utenom Vesten⁶. Gjennomsnittet for alle norske kommuner var bare vel 1 prosent. Færrest ikke-vestlige innvandrere var det i Nordland og Troms, hvor andelen var

⁶ Pr. 1.1.1995 var andelen 11,5 prosent.

under 1 prosent. Også de andre storbyene hadde en høyere andel ikke-vestlige innvandrere enn gjennomsnittet for kommunene, andelen varierte fra 2,7 prosent i Trondheim til snaut 4 prosent i Stavanger.

En finner et nokså klart øst/vestmønster i fordelingen av de ikke-vestlige innvandrere i Oslo. De er konsentrert i bydelene i indre øst og i de nyere østlige drabantbyene, ved siden av Søndre Nordstrand. Flest ikke-vestlige innvandrere i forhold til folketallet har Gamle Oslo, hvor de utgjør vel en tredjedel av befolkningen. I ytre vest er andelen ikke-vestlige innvandrere under 5 prosent (figur 3.6).

Analyser av fordelingsmønsteret i 1993 viser at variasjonene er betydelige også innenfor bydelene. Av delområdene innenfor Gamle Oslo har Grønland den klart største andelen ikke-vestlige innvandrere. I alt seks kretser i Oslo hadde mer enn 50 prosent innvandrere (vestlige og ikke-vestlige) i 1993, fem av disse var beliggende i indre øst (Blom 1995). Andelen innvandrere er særlig høy blant barn og unge. I Gamle Oslo er vel fem av ti førskolebarn og nesten sju av ti barn i grunnskolealder innvandrere (Oslo kommune 1995c).

..også forskjeller i de andre storbyene

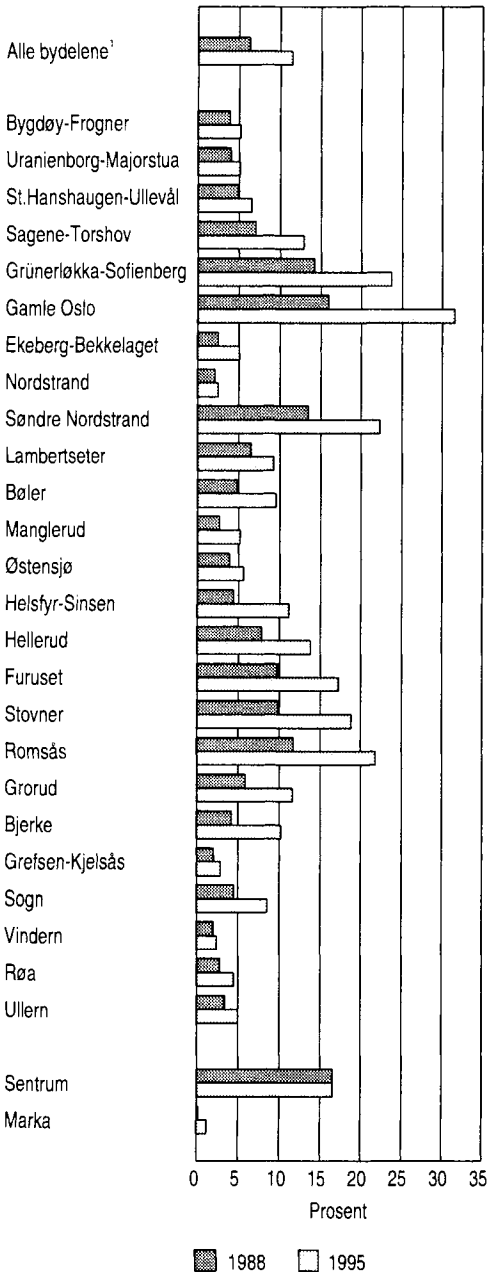
Også i de andre storbyene finner en ulikheter i bosettingsmønsteret mellom nordmenn og innvandrere. Tre bydeler hadde mer enn 5 prosent ikke-vestlige innvandrere i 1993: Loddefjord i Bergen, Saupstad i Trondheim og Storhaug i Stavanger. I Stavanger og Bergen synes fordelingen av ikke-vestlige innvandrere i noen grad å følge et sentrum-periferimønster. I Stavanger skiller som nevnt sentrumsbydelen Storhaug seg markert fra de andre bydelene. I Bergen er andelen høyest

i bydelene som ligger i eller nær sentrum: Sentrum, Landås, Løvstakken og Loddefjord, og lavest i en del av bydelene i den ytre sonen: Arna, Fana og Ytrebygda. Men, som for de andre indikatorene på segregasjon, finner en også klare forskjeller i fordelingen innenfor sentrumsbydelene. Delområdet Johannes i Stavangerbydelen Storhaug har nesten 12 prosent innvandrere fra ikke-vestlige land, mer enn tre ganger så mange som delområdet med lavest andel i denne bydelen. I Trondheims sentrumsbydel finner en flest innvandrere på Lademoen (vel 5 prosent) og færrest på Lade (1 prosent). De mest ekstreme forskjellene finner en imidlertid i bydelen Strinda, hvor Berg-Tyholtområdet har nesten 10 prosent ikke-vestlige innvandrere. Dette kan sannsynligvis tilskrives at det bor mange utenlandske studenter i dette området. I Bergen har høystatusområdet Årstad i sentrumsbydelen færre ikke-vestlige innvandrere enn det øvrige sentrumsområdet.

Økende segregasjon i Oslo etter 1988

Fra 1988 til 1995 økte antallet ikke-vestlige innvandrere i Oslo mest i de bydelene hvor antallet var høyest fra før (figur 3.6). Tendensen til et segregert bosettingsmønster ble med andre ord sterkere i denne perioden (Blom 1996). I 1988 var det flest ikke-vestlige innvandrere i Gamle Oslo, fram til 1995 ble andelen ikke-vestlige innvandrere i denne bydelen nesten fordoblet. Svein Blom har vist hvordan de byinterne flyttebevegelsene i perioden 1988-1993 bidro til å forsterke det atskilte bosettingsmønsteret. Blant de ikke-vestlige innvandrerne gikk den største flyttestrømmen fra indre by øst til de nye drabantbyene. Blant nordmenn var flyttestrømmen størst fra indre by vest til ytre by vest. Som følge av de byinterne flyttingene, ble det flere nordmenn i høy-

Figur 3.6. Andel innvandrere fra land utenom Vesten av befolkningen i Oslo pr. 1.1.1988 og pr. 1.1.1995, etter bydel. Prosent



statusområdene i ytre vest, mens det ble flere ikke-vestlige innvandrere i de mer lavstatuspregede, nye drabantbyene (Blom 1995).

Går vi lenger tilbake i tid blir bildet et annet. Segregasjonen av fire store innvandrergupper (fra landene Tyrkia, Pakistan, Marokko og Jugoslavia) var større i 1980 enn i 1995 (Wessel 1996a). På første halvdel av 1980-tallet skjedde det en betydelig spredning av disse gruppene. Etter 1988 har, som vist, segregasjonen økt. Disse endringene er interessante siden de i noen grad faller sammen med endringer i den offentlige politikken. Perioden fra ca. 1976 til 1988 var preget av en forholdsvis aktiv politisk-administrativ styring av innvandrernes bosettingsmønster, blant annet gjennom oppretting av et eget boligselskap for innvandrere og senere for flyktinger. Nybyggingen i regi av selskapet foregikk for en stor del i bydeler hvor det var få innvandrere fra før (Blom 1995). På slutten av 1980-tallet ble myndighetene mindre styringsaktive, boligkjøp og -leie ble i større grad overlatt til den enkelte innvandrere og flykting (se også kapittel 5).

¹ Inkludert bosatte på ukjent bydel

Kilde: Blom 1996

4. Levekårsproblemer i og utenfor storbyene

4.1. Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvor stor andel av befolkningen i ulike områder, i og utenfor storbyene, som er rammet av bestemte levekårsproblemer. I avsnitt 4.2-4.6 vil hovedoppmerksomheten være rettet mot bydelene i storbyene og bydeler/distrikter⁷ innenfor andre store kommuner i landet. I avsnitt 4.7 vil vi se litt nærmere på variasjoner mellom kommunene, og hvilke trekk ved kommunene som har sammenheng med omfanget av levekårsproblemer. At vi velger å snakke om "leveskårsproblemer" framfor "leveskår" er et bevisst valg. Dels er det gjort for å understreke at datamaterialet som brukes, er for snevert til å gi noe fyldestgjørende bilde av levekårene i de enkelte kommunene og bydelene, og dels brukes dette begrepet for å understreke at datamaterialet ikke inneholder mål på en rekke positive sider ved levekårene, for eksempel gode sosiale relasjoner eller et godt naturmiljø.

4.2. Nærmere om arbeidsledighet og økonomiske problemer

Selv om de fleste arbeidsledige klarer seg bra, representerer *langvarig* arbeidsledighet et betydelig levekårsproblem for en

del ledige. Arbeidsledige har langt oftere problemer med å få pengene til å strekke til enn andre grupper i samfunnet (Statistisk sentralbyrå 1992, Halvorsen 1995). Økonomiske problemer som følge av ledigheten kan bidra til at ledigheten opplevs som en psykisk belastning (Halvorsen 1994a). I Oslo er det vist at kriminaliteten i aldersgruppen 16-19 år er særlig høy blant arbeidsledige gutter (Hammer og Bergwitz 1994). Andre undersøkelser tyder på at arbeidsledighet blant ungdom øker risikoen for illegalt stoffmisbruk (Hammer 1992).

På kommune- og bydelsnivå har vi bare opplysninger om *registrert* arbeidsledighet, dvs. antallet arbeidsledige som melder seg som ledige ved arbeidskontorene. Den registrerte arbeidsledigheten kan være forskjellig fra den faktiske arbeidsledigheten, ikke alle arbeidssøkere melder seg på arbeidskontoret. Ledighetstallene er utregnet på litt forskjellig måte for henholdsvis kommuner og bydeler. På kommunenivå er arbeidsstyrken 16-74 år beregnet for 1993, mens ledighetstallene er årsgjennomsnitt for 1994. For bydelene er det brukt ledighetstall for 2. kvartal 1994, og et årsgjennomsnitt for

⁷ I det følgende vil vi bruke begrepet bydel også om distrikter i Bærum.

arbeidsstyrken 16-74 år i 1994. Dette gjør sammenligningen mellom bydelene og kommunene noe usikker. Siden arbeidsledigheten i befolkningen er høyest i de yngre aldersgruppene, ville det vært best å se ledigheten i prosent av arbeidsstyrken i ulike aldersgrupper. Slike opplysninger har imidlertid ikke vært tilgjengelige. Delvis arbeidsledige er ikke inkludert.

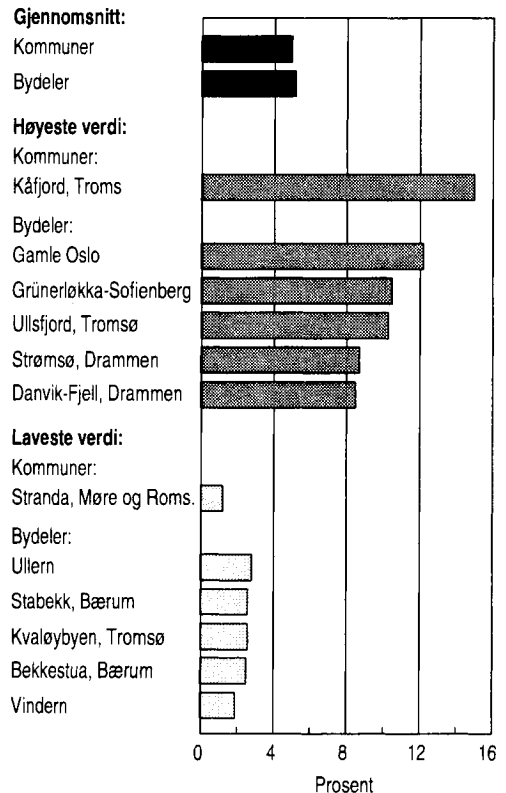
10 prosent ledighet i Oslo indre øst

Målt i prosent av arbeidsstyrken, er arbeidsledigheten i storbyene høyest i to av bydelene i Oslo indre øst: Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. I 2. kvartal 1994 var arbeidsledigheten henholdsvis 10,5 og 12,2 prosent i disse bydelene (figur 4.1 og figur 4.2). Dette er en svært høy ledighet i landsmålestokk, en tilsvarende høy arbeidsledighet som i Gamle Oslo fant en i 1994 bare i enkelte nord-norske kommuner. Av de 17 kommunene og bydelene hvor arbeidsledigheten var 9 prosent eller høyere (nesten det dobbelte av landsgjennomsnittet), var det 10 nord-norske kommuner. Svært høy arbeidsledighet finner en også i enkelte deler av andre større kommuner; som Ullsfjord⁸ i Tromsø og to bydeler i Drammen. Andre bydeler med en relativt høy arbeidsledighet (over 7 prosent av arbeidsstyrken) er sentrumsbydelene i Bergen, Trondheim og Stavanger, bydelene Sentrum, Klyve og Gulset i Skien, Sarpsborg i Sarpsborg storkommune, samt Sagen-Torshov og Romsås i Oslo.

Den laveste ledigheten i storbyene finner en i Oslos ytre, vestlige bydeler. Vestlandske småkommuner er sterkt overrepresentert blant kommunene med under 2 prosent ledighet (se også avsnitt 4.7).

Selv om en finner et fåtall kommuner og bydeler med vel så høy arbeidsledighet

Figur 4.1. Registrert arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 16-74 år, 1994. Bydeler i de 12 største kommunene sammenlignet med alle kommuner



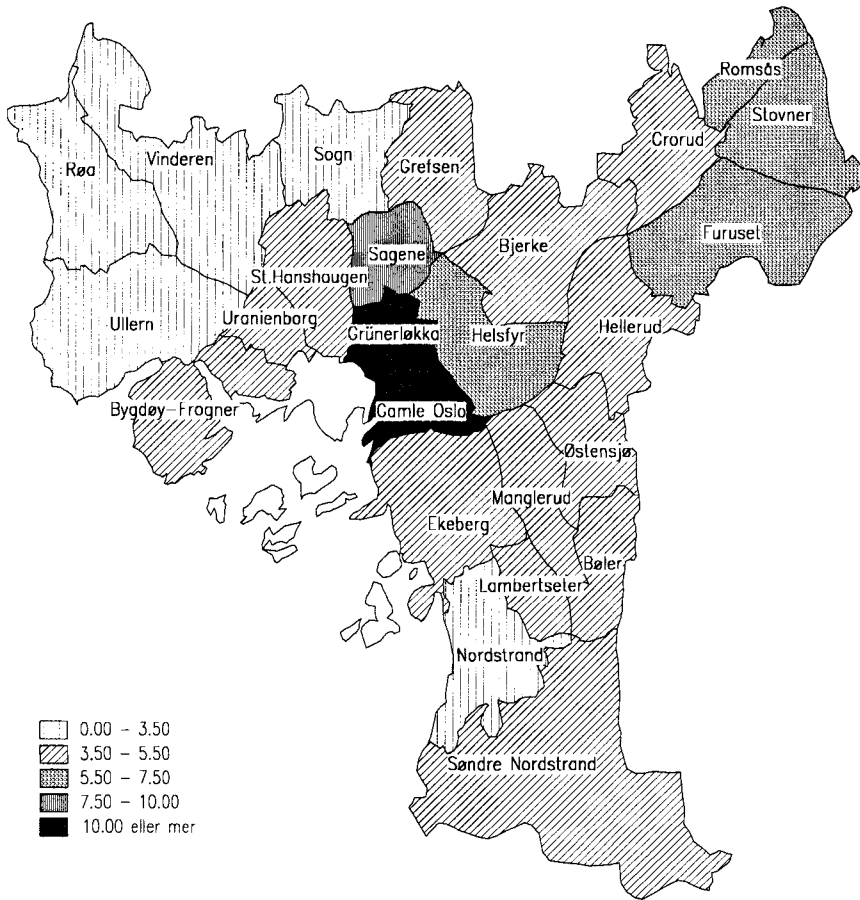
Kilde: Statistisk sentralbyrå/Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene

som i Oslo indre øst, må en se dette i forhold til det lave innbyggertallet i mange av disse kommunene. I prosent av arbeidsstyrken var vel én av ti bosatt i indre øst arbeidsledig i 1994. Tatt i betraktning det høye innbyggertallet i denne delen av Oslo, er det rimelig å konkludere med at konsentrasjonen av arbeidsledige i Oslo indre øst er enestående i landsmålestokk.

Som en historisk parallell kan det nevnes at den høye arbeidsledigheten i mellom-

⁸ En liten bydel, med bare snaut 1 200 innbyggere.

Figur 4.2. Registrert arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 16-74 år. 1994. Bydeler i Oslo



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene

krigstidens Oslo også rammet ulike områder i byen svært forskjellig. I 1937 var ytterpunktene 2 prosent ledige i Frogner og Uranienborg, mens 10,5 prosent var ledige på Grønland (Kjeldstadli 1990: 179).

Andelen av arbeidsstyrken som er sysselsatt i ulike former for arbeidsmarkedstil-

tak (inklusive arbeidsformidlingens attføringstiltak), er også en indikator på hvor mange som har problemer i forhold til arbeidsmarkedet. Selv om andelen av arbeidsstyrken som deltar i arbeidsmarkedstiltak er høyere i Oslo indre øst enn i landet for øvrig, er forskjellen langt mindre enn forskjellen i arbeidsledighet.

Arbeidsmarkedstiltakene var i 1994 fremdeles dårligere utbygd i Oslo enn i andre deler av landet, spesielt i de minste kommunene (se avsnitt 4.7). I prosent av ledigheten utgjorde arbeidsmarkedstiltakene i 1994 en klart større del i de minste enn i de største kommunene. På den andre siden har økningen i arbeidsmarkedstiltakene i de siste årene vært størst i Oslo og storkommunene (Sosial- og helsedepartementet 1995). Hvis en slår sammen andelen som er helt uten arbeid og andelen som deltar i arbeidsmarkedstiltak, var mer enn 15 prosent av arbeidsstyrken i Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo arbeidsledige eller på tiltak i 1994⁹. En kan likevel anta at livssituasjonen for de som deltar på et tiltak skiller seg fra livssituasjonen for de som er helt ledige, siden tiltaket innebærer at den enkelte deltar i en eller annen form for undervisning eller sysselsetting.

Flere langtidsledige

En viktig mangel ved disse ledighetstallene er at opplysninger om ledighetens varighet mangler. Ifølge Arbeidsdirektoratets statistikk er det betydelige variasjoner i langtidsledighet mellom fylkene. I 2. kvartal 1994 var andelen ledige i Oslo som hadde vært ledige i et halvt år eller mer, meget høy, om lag 40 prosent. I Finnmark var andelen bare om lag 14 prosent¹⁰. (Arbeidsdirektoratet 1994). Ved utgangen av 1994 var det rundt 44 prosent langtidsledige ved arbeidskontorene på Stovner, Grünerløkka og Veitvedt (Byrådsavdeling for finans og plan 1995b). Det er med andre ord mye som tyder på at langtidsledigheten utgjør en

større del av ledigheten i Oslo indre øst enn mange andre steder i landet. Dette kan blant annet ha sammenheng med den forholdsvis lave tiltaksandelen i Oslo.

Et annet spørsmål er i hvilken grad levekårene til en som er langtidsarbeidsledig kan sammenlignes mellom ulike kommuner og bydeler. Det er ikke urimelig å anta at ledigheten raskere fører til økonomiske problemer i de større byene enn andre steder i landet, blant annet på grunn av de høye boligprisene. Levekårsundersøkelser tyder på at langtidsledige i Oslo og Akershus har spesielt store økonomiske vansker (Halvorsen 1994b). Hos yngre mennesker i Oslo er det en sterkere samvariasjon mellom ledighetserfaring, økonomiske problemer og psykiske plager enn i tilsvarende grupper ellers i landet (Barstad 1993).

Store forskjeller i mottak av sosialhjelp

Antallet sosialhjelpstilfeller brukes her både som en indikator på hvor mange som har økonomiske problemer, og som en generell indikator på levekårsproblemer. Levekårsundersøkelser har vist at sosialhjelpsmottakere som gruppe er preget av en sterk opphopning av dårlige levekår. Dårlig helse, dårlig økonomi, lav materiell standard og liten tilknytning til arbeidsmarkedet er blant de vanligste problemene (Barstad 1995, Sæbø og Øverby 1994, Statistisk sentralbyrå 1992). Det er flere problemer knyttet til sosialhjelp som indikator på økonomiske problemer. Ett av problemene er at holdningen til å bruke sosialhjelp varierer

⁹ De siste tilgjengelige tallene (pr. 26.9.1995) for Oslo, viser at i prosent av befolkningen 16-66 år var vel 9 prosent av norske og vestlige statsborgere helt arbeidsledige eller på tiltak i bydelene Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. Dette var en nesten dobbelt så høy andel som i Oslo som helhet. Av ikke-vestlige statsborgere i de to bydelene var om lag 23 prosent arbeidsledige eller på tiltak, mens andelen i hele Oslo var snaut 19 prosent (Oslo Kommune 1995a).

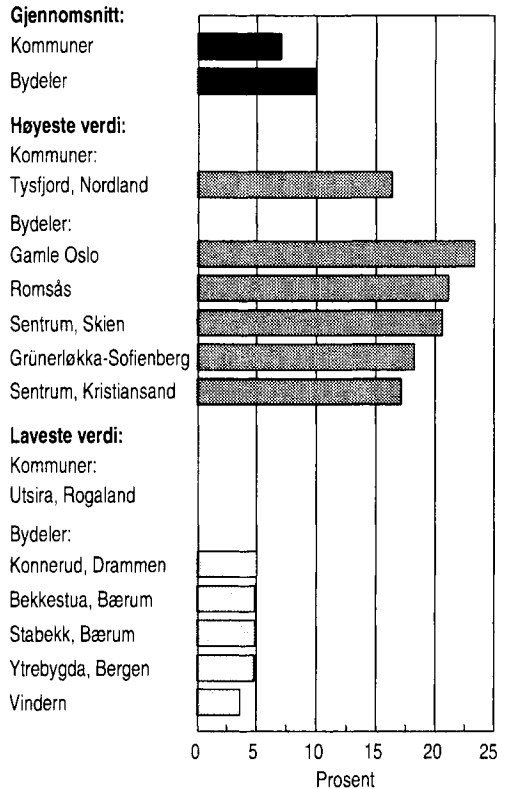
¹⁰ I gjennomsnitt for januar/februar 1996 var disse forskjellene nesten nøyaktig de samme: 40 prosent langtidsledighet i Oslo, snaut 30 prosent i hele landet og 15 prosent i Finnmark (Arbeidsdirektoratet 1996).

mellom ulike deler av landet. En intervjuundersøkelse fra 1988 viste at det var mer vanlig i Oslo og storbyene enn i spredtbygde strøk å mene at det er "greit å be om sosialhjelp" (Sæbø og Terum 1995). Denne tendensen var også til stede når en kontrollerte for kjønn, alder, utdanning og økonomisk situasjon. Det er liten grunn til å anta at slike holdningsforskjeller skulle være hovedårsaken til forskjellene i bruken av sosialhjelp (se nedenfor). Holdningsforskjeller kan likevel være en av forklaringene på hvorfor variasjonene i bruken av sosialhjelp er så store.

For knapt noen indikatorer viser større relative forskjeller mellom bydeler og kommuner enn tallet på sosialhjelpstilfeller. Bydelene i Oslo indre øst, ved siden av Romsås, hadde i 1993 landets klart høyeste antall sosialhjelpstilfeller pr. 100 innbyggere 16 år og eldre. Mens det høyeste antallet blant kommunene var vel 9, varierte antallet i Oslo indre øst fra snaut 12 på Sagene-Torshov til 20,6 i Gamle Oslo. Antallet sosialhjelpstilfeller i forhold til folketallet i Gamle Oslo var mer enn ti ganger høyere enn i bydelen Vindern¹¹ (Sosial- og helsedepartementet 1995).

Bruken av sosialhjelp varierer mye med alder, det store flertallet av sosialhjelpsbrukerne er under 40 år. For å ta hensyn til dette, skal vi sammenligne sosialhjelpstilfeller i aldersgruppen 20-40 år. Det viser seg at dette reduserer forskjellene mellom bydelene og kommunene noe, men forskjellene er likevel svært iøyenfallende (figur 4.3). Igjen er det Oslo indre øst som peker seg ut som det mest ut-

Figur 4.3. Antall sosialhjelpstilfeller 20-40 år pr. 100 innbyggere 20-40 år. 1993. Bydeler i de 12 største kommunene sammenlignet med alle kommuner



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene

satte området: Tallet på sosialhjelpstilfeller svarer til at nesten én av fire i aldersgruppen 20-40 år som var bosatt i Gamle Oslo mottok sosialhjelp i 1993. Romsås og Grünerløkka-Sofienberg har også et meget høyt antall, høyere enn i noen kommune. Sentrumsområdene i to mellomstore byer, Skien og Kristiansand,

¹¹ Tall for 1994 viser at antallet sosialhjelpstilfeller pr. 100 innbyggere 16 år og eldre i Oslo indre øst varierte fra 12,2 på Sagene-Torshov til 18,1 i Gamle Oslo (Sosial- og helsedepartementet 1996). Hvis en tar med klientenes familiemedlemmer, var i alt 23,8 prosent av befolkningen i Gamle Oslo berørt av sosialhjelp i 1994, sammenlignet med 1,6 prosent av befolkningen på Vindern (Oslo Kommune 1995a).

er nesten på nivå med Oslo øst. Disse områdene er også til dels folkerike¹². Færrest tilfeller av sosialhjelp på bydelsnivå er det i bydelene Vindern i Oslo og Ytrebygda i Bergen.

Også tidligere har det vært påvist betydelige forskjeller i økonomiske levekår mellom øst og vest i Oslo. Rundt århundreskiftet måtte folk som mottok fattigstøtte finne seg i at stemmeretten deres ble suspendert. Ved stortingsvalget i 1906 gjaldt dette flest østpå, snaut 16 prosent i østkantkretsene Oslo og Grünerløkka, og snaut 2 prosent i Uranienborg vestpå (Kjeldstadli 1990). Forskjellene mellom øst og vest i Oslo i bruken av sosialhjelp økte i perioden fra 1975 til 1985 (Benum 1994: 306).

Også i de andre storbyene finner en betydelige forskjeller i antallet sosialhjelpstilfeller, men klart mindre enn i Oslo. I Stavanger og Bergen er antallet tilfeller i de mest utsatte sentrumsbydelene 12-13 pr. 100 20-40 år. I Trondheim er de relative forskjellene mellom bydelene minst. Sentrum og Saupstad har vel 10 tilfeller pr. 100 20-40 år, rundt det dobbelte av antallet i Strinda.

Ellers er det påfallende at bydelene med en høy andel sosialhjelpsmottakere i stor grad er de samme bydelene som har høy arbeidsledighet. En finner betydelig flere sosialhjelpsmottakere enn i landet for øvrig i bydeler som Ullsfjord i Tromsø, Sarpsborg i storkommunen Sarpsborg, Strømsø og Danvik-Fjell i Drammen, Klyve i Skien, samt i Sagene-Torshov og en del av drabantbyene i Oslo øst.

Hvis en forflytter perspektivet til kommunene, finner en svært høye tall for bruk av sosialhjelp både i noen nord-norske

kommuner og i enkelte bykommuner langs kysten av Østlandet. I byene Moss, Kragerø og Risør er antallet mottakere om lag 15 pr. 100 20-40 år. Lavforbrukskommunene er, som tilfellet var for arbeidsledigheten, konsentrert til Rogaland og Vestlandet (se nærmere analyse av variasjonene på kommunenivå i avsnitt 4.7).

Hva vet vi om variasjoner i varigheten av sosialhjelpen? Varigheten av stønadstilfellene er lengst i byene, i kommuner med 20 000 innbyggere eller mer har om lag 43 prosent av tilfellene fått stønad i minst et halvt år, mens 26 prosent av tilfellene i kommuner med under 2 000 innbyggere har vart like lenge (Sosial- og helsedepartementet 1996). I bydelene i Oslo indre øst er varigheten av stønadstilfellene noe lenger enn det som er vanlig for landet som helhet, vel halvparten av sosialhjelpstilfellene i disse bydelene hadde fått stønad i minst et halvt år i 1995. Statistikken over varigheten understreker de fordelingsmønstrene som oversikten over antallet tilfeller viser.

Årsaker til variasjoner

Årsakene til det høye antallet sosialhjelpsmottakere i Oslo indre øst og andre steder i storbyene er mange og sammensatte. Holdningsforskjeller har vært nevnt. En viktigere forklaring er sannsynligvis den høye ledigheten i disse områdene. En rekke undersøkelser viser at arbeidsledighet øker sjansene for at en må oppsøke sosialhjelpskontoret (Halvorsen 1995, Barstad 1993). Veksten i arbeidsledigheten synes å være den viktigste faktoren i forklaringen av økningen av sosialhjelpstilfellene i byene på 1980-tallet (Hanssen og Terum 1992). Høye boutgifter i forhold til inntekten bidrar også til de økonomiske problemene. Boutgiftene

¹² Innbyggertallet i Kristiansand sentrum var vel 18 700 pr. 1.1.1995.

utgjør nesten halvparten av husholdningsinntekten for bosatte i Oslo indre øst. Dette er nesten dobbelt så mye som for husholdningene i andre deler av byen (Hagen mfl. 1994: 120). I en analyse av kommunale variasjoner i driftsutgifter til sosialhjelp er det vist at utgiftene pr. klient øker med prisnivået på boligmarkedet, som igjen har sammenheng med at deler av sosialhjelpen går til dekning av boligutgifter (Langørgen 1995). I tillegg bidrar befolkningssammensetningen i storbyene, og spesielt Oslo indre øst, sterkt til det høye forbruket av sosialhjelp (jf. kapittel 3). Både ikke-vestlige innvandrere, aleneboende og skilte/separerte er oftere mottakere av sosialhjelp enn andre grupper. Selve opphopningen av grupper med levekårsproblemer har en selvstendig effekt på sosialhjelpsutgiftene, og er en viktig del av forklaringen på de høye sosialhjelpsutgiftene i storbyene (Langørgen 1995).

4.3. Boligforhold, miljø og kriminalitet

4.3.1. Boligforhold

Bolig og nærmiljø har stor betydning for velferden. I gjennomsnitt tilbringes 63 prosent av døgnet 24 timer i boligen (Haraldsen og Kitterød 1992). Forhold i nærmiljøet kan skape ulikhet eller forsterke allerede eksisterende ulikhet, som vi skal se eksempler på. I det følgende skal vi først se på forhold ved selve boligen, deretter på trekk ved det fysiske miljøet rundt boligen.

Statistisk sentralbyrås folke- og boligtel-linger har tradisjonelt vært hovedkilden til informasjon om variasjoner i boligforhold mellom kommuner og bydeler. Vi skal her se på noen sentrale indikatorer på dårlige boligforhold, hentet fra Folke- og boligteiling 1990.

Indikatorerne er andelen privathusholdninger som

- ikke har både bad og wc i boligen
- leier boligen
- bor trangt (dvs. hvor en person bor i en ettroms bolig, eller hvor antallet personer i boligen er større enn antallet beboelsesrom)

Folke- og boligteilingene inneholder en rekke andre opplysninger om boligforholdene, vi har forsøkt å trekke ut de indikatorene som er mest levekårsrelevante. Å definere et leieforhold som en indikator på dårlige boligforhold, er kanskje det mest diskuterte valget. Hva som er gode eller dårlige levekår må vurderes i forhold til de rådende kulturelle oppfatninger. Det synes å være en utbredt oppfatning i vår kultur at eie av egen bolig er et gode. Å eie egen bolig (gjennom selveie eller borettslag) gir mer handlefrihet enn et leieforhold, i den forstand at en i større grad kan gjøre hva man vil med boligen. Eieforholdet gjør også at en slipper å måtte forholde seg til en huseier.

I tillegg til fordelingene på enkeltvariablene, er det også laget en enkel indeks for boligforhold, basert på de tre indikatorene. Indeksen er laget ved at en for hver variabel lager en decilfordeling, dvs. at bydeler i de fire storbyene og alle kommuner rangeres i ti like store grupper, som deretter summeres for de tre variablene. Indeksen vil dermed variere mellom 3 og 30 poeng, hvor 30 poeng vil si at bydelen eller kommunen tilhører de dårligste 10 prosent på hver indikator, mens 3 poeng vil si at en tilhører de 10 prosent best stilte på hver indikator.

Folke- og boligteiling 1990 gjennomførte en fullstendig teiling i alle kommuner som hadde færre enn 6 000 innbyggere. I større kommuner ble det trukket et utvalg. Utvalgsprosenten varierte med

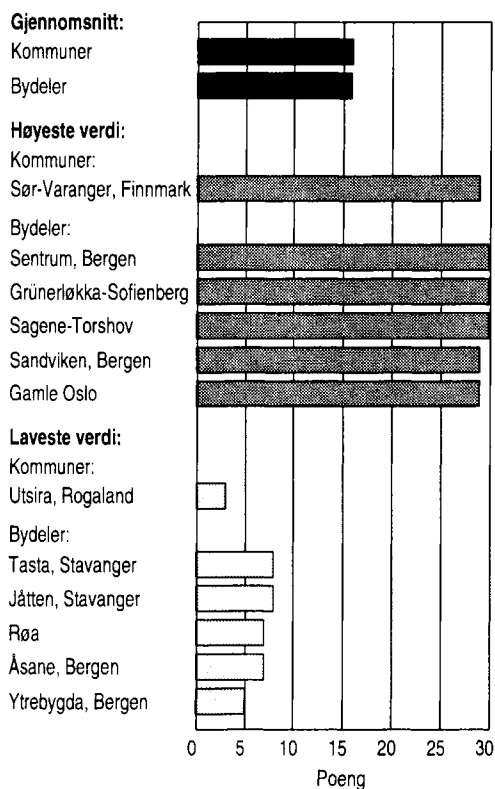
kommunestørrelsen, i kommuner med 50 000 innbyggere eller mer var utvalgsprosenten minst (8,3 prosent). Resultater som bygger på utvalg har større usikkerhet enn de som bygger på fulltelling. Jo færre husholdninger som er med i utvalget, jo større er usikkerheten. I denne analysen, hvor grunnlaget er såpass store enheter som kommuner og bydeler i de fire største byene, vil usikkerheten være på et akseptabelt nivå (Statistisk sentralbyrå 1992).

Analyser av Folke- og bolig telling 1980 viste at ved en sammenligning på krets-nivå mellom de fire storbyene, var boforholdene klart dårligst i Oslo, spesielt i indre øst (Grünerløkka, Grønland, Tøyen, se Dale og Jørgensen 1986: 175). Ingen av de andre storbyene hadde et så klart øst/vestmønster som Oslo. Av de andre storbyene var det Trondheim som hadde dårligst boforhold, med en sammenklumping av "dårlige" kretser på Lademoen, øst for sentrum, og derfra i et belte inn mot sentrum. I Bergen var boforholdene dårligst i Sandviken og sentrumsområdene. Stavanger kom best ut av storbyene. Men også her var de dårligste kretsene konsentrert i sentrumsområdene.

Dårligst boligstandard i storbyenes sentrumsområder

Bildet i 1990 synes i stor grad å være det samme som i 1980. Boforholdene er betydelig dårligere i sentrumsområdene enn i andre bydeler. Indeksen for boligforhold tyder på at viktige sider ved boligforholdene er dårligere i sentrumsbydelen i Bergen og de indre østlige delene av Oslo enn noe annet sted i landet. Mens ingen kommuner hadde maksimalt dårlig poengsum på indeksen i 1990, tilhørte tre av bydelene de dårligste 10 prosent på samtlige tre indikatorer: sentrumsbydelen i Bergen samt Grünerløkka-Sofi-

Figur 4.4. Indeks for boligforhold. 1990. Bydeler i storbyene sammenlignet med alle kommuner

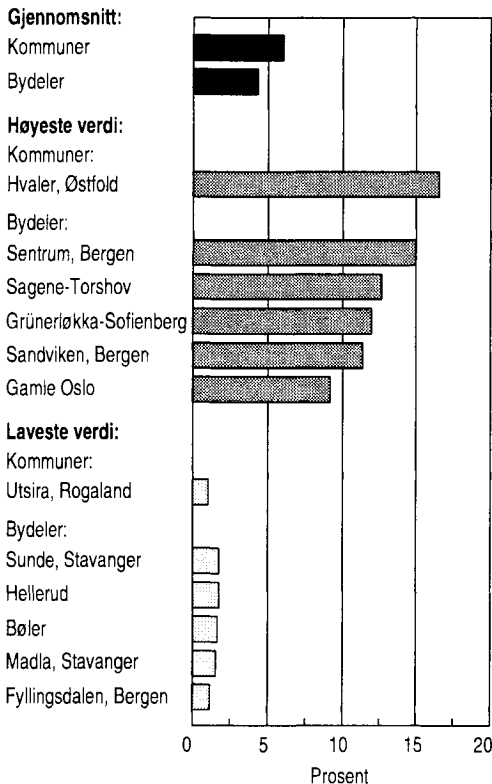


Kilde: Folke- og bolig telling 1990, Statistisk sentralbyrå

enberg og Sagene-Torshov i Oslo indre øst (figur 4.4). Også andre sentrumsområder i storbyene ligger nær det maksimalt dårlige: I Oslo Uranienborg-Majorstua, St.Hanshaugen-Ullevål og Gamle Oslo, i Stavanger Storhaug, i Bergen Sandviken og i Trondheim Sentrum.

De beste boligforholdene finner en både i noen av de typiske høystatusstrøkene og i noen av de nyere drabantbyene. Blant de med lavest verdi på indeksen er Ytrebygda og Åsane i Bergen, Røa i Oslo og Tasta og Jåtten i Stavanger.

Figur 4.5. Andel privathusholdninger som ikke har både bad og wc i boligen. 1990. Bydeler i storbyene sammenlignet med alle kommuner. Prosent



Kilde: Folke- og boligtellning 1990, Statistisk sentralbyrå

Alt i alt synes boligforholdene i storbyene å være best i Stavanger og dårligst i Oslo, med Trondheim og Bergen i en mellomstilling. Så mange som fire av ni bydeler i Stavanger har verdien 10 eller lavere på boligindeksen, tilsvarende andel i Oslo er 4 av 25. Boligforholdene i en del av høystatusstrøkene i Oslo vest er dårligere enn det en skulle forvente, tatt i betraktning den høye andelen med god utdanning og inntekt i disse strøkene. Andre har påpekt at høystatusgruppene i Oslo ikke oppnår høy boligstandard i samme grad som tilsvarende grupper i de andre storbyene. Andelen med gode boforhold står ikke i

forhold til andelen med høy sosioøkonomisk status (Dale og Jørgensen 1986).

Andelen husholdninger som har en bolig med dårlig sanitær standard varierer noe mellom bydelene (figur 4.5). I fire av bydelene var andelen som ikke hadde både bad og wc i boligen, høyere enn 10 prosent: Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov i Oslo, sammen med Bergensbydelene Sentrum og Sandviken. Andelen var til gjengjeld svært lav (under 2 prosent) i en del av drabantbyområdene i de samme byene, som Bøler i Oslo og Fyllingsdalen i Bergen.

Blant bosatte i sentrumsområdene av storbyene, er det nokså vanlig å være leietaker. 30-40 prosent av privathusholdningene i Oslos indre by, både i øst og vest, leier boligen. Både i Stavanger og Trondheim er leieandelen 36 prosent i sentrumsbydelene. I Bergensbydelen Sentrum leide hele 47 prosent av privathusholdningene boligen sin i 1990.

Trangboddheten er først og fremst et Oslofenomen. I bydelene Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg bodde vel 25 prosent av husholdningene trangt i 1990. Ingen av bydelene i de andre storbyene hadde høyere andel enn 15 prosent.

Variasjoner i boforhold innen bydelene

Analyser av boforholdene på lavere geografisk nivå enn bydeler viser betydelige variasjoner innen enkelte bydeler (her vil usikkerheten i tallene øke, siden en bruker mindre folkerike enheter). I Trondheim er boligforholdene dårligst i delområdene Midtbyen og Lademoen. Her finner en boligforhold som i visse henseender er vel så dårlige som i Oslos dårligst stilte bydeler og i Bergen Sentrum. 14 prosent av husholdningene på Lademoen hadde ikke både bad og wc i boligen, og

en av fem husholdninger bodde trangt i 1990. Tilsvarende dårlige forhold finner en i delområdet Johannes i Stavanger. En må imidlertid ta med i betraktning at innbyggertallet i disse delområdene er forholdsvis lavt¹³.

I forbindelse med storbymeldingen (St.meld. nr. 14, 1994-95), ble det gjennomført en analyse av variasjonene i boligforhold i storbyene, med Folke- og bolig telling 1990 som kilde. Denne analysen ble utført på krets nivå, kretser med under 60 boliger ble imidlertid utelatt fra analysen. Analysen ble forsøkt gjennomført på samme måte som Dale og Jørgensens tilsvarende analyse av Folke- og bolig telling 1980 (Dale og Jørgensen 1986). Hovedkonklusjonen var at alle storbyene, spesielt Oslo, hadde hatt en absolutt forbedring av boligforholdene, men at den geografiske variasjonen i boligforholdene innenfor og mellom byene "..har holdt seg noenlunde konstant" (St.meld. nr. 14, 1994-95: 53). Fortsatt er det en rekke Oslo kretser, sterkt konsentrert til de indre østlige bydelene, som har de dårligste boligforholdene.

Et problem med tallene fra Folke- og bolig telling 1990 er naturligvis at de nå er mer enn fem år gamle. Boligmessige forbedringer kan ha endret situasjonen. Boligregistret i Oslo Kommune, som ble opprettet i 1993, tyder på fortsatte forskjeller i bostandard mellom Oslos bydeler pr. november 1995 (Oslo Kommune 1995a). Tallene er ikke helt sammenlignbare med folke- og bolig tellingene, siden telleenheten er antallet boliger (både bebodde og ubebodde). Så langt tallene rekker, tyder de på at forskjellene i sanitærstandard mellom bydelene fortsatt er til stede, selv om forskjellene synes å være noe mindre enn tidligere. De fleste

boligene med lav standard finner en i sentrumsbydelene. Ifølge boligregistret var sanitærstandarden dårligst i St.Hanshaugen-Ullevål og Gamle Oslo, om lag 9 prosent av boligene i disse bydelene var uten bad, og mellom 8 og 9 prosent var uten wc. Gjennomsnittet for hele byen var henholdsvis 5 og 4 prosent.

Konsekvenser av dårlige boforhold

Dårlige boforhold i sentrumsbydelene har konsekvenser langt ut over de umiddelbare konsekvensene for levekårene. Boforholdene har også stor betydning for flyttemønstre og graden av sosioøkonomisk og demografisk segregasjon. At boligen er for liten, er den viktigste årsaken til flytteeønsker i Oslo, både i indre øst og i andre bydeler (Hagen mfl. 1994: 215). En høy andel utleieboliger vil tiltrekke seg en bestemt type innflyttere, både unge enslige som ennå ikke har stiftet familie, skilte og separerte og andre grupper som er på jakt etter en rimelig overgangsbolig.

Dale og Jørgensen fant i sin faktoranalyse av kretsvariasjonene i de fire store byene en faktor som de kalte "dårlige boforhold". Variablene "uten bad", "uten wc" og "leieforhold" hadde en særskilt høy loading på denne faktoren. Av demografiske variable var det "unge enslige" som ladet sterkest. Dette forholdet var spesielt framtrædende i Oslo (Dale og Jørgensen 1986: 291-292). FAFO-rapporten om levekårsforskjellene i Oslo understreker det samme poenget. Gruppene som bor trangt er dominert av unge og enslige, mens få er alderspensjonister. På denne bakgrunn kan en reise spørsmålet om trangboddhet i storbyenes sentrumsområder er "..et livsfasefenomen snarere enn et strukturelt levekårsproblem" (Hagen mfl. 1994: 79).

¹³ Knappt 2 500 i Midtbyen, 4 000 på Lademoen og 2 000 i Johannes.

For en del grupper med dårlige boforhold, kan det med andre ord være snakk om relativt kortvarige leieforhold knyttet til en bestemt livsfase. En må likevel regne med at det er unntak fra dette mønsteret, spesielt blant de med lav inntekt. For noen grupper blir de dårlige boforholdene av lengre varighet. Et eksempel på dette er kanskje innvandrerne. Innvandrere fra ikke-vestlige land i Oslo har langt dårligere boforhold enn nordmenn. Vel halvparten av de ikke-vestlige innvandrerne i FAFO-undersøkelsen bodde trangt. Det var likevel bare 12 prosent som hadde planer om å flytte fordi boligen var for liten (Hagen mfl. 1994: 189).

4.3.2. Miljø

Dårlig miljø påvirker helse og trivsel

Et dårlig fysisk miljø ved boligen, et høyt støy- og forurensningsnivå, er den siden ved levekårene som i størst grad skiller storbyene fra resten av landet (jf. kapittel 2). Veitrafikken er den vanligste kilden til støy- og forurensningsproblemer i bomiljøet. Høyt trafikkvolum representerer en helsefare for de som bor nær de trafikkerte veiene. Det norske forskningsprogrammet "Trafikk og miljø" har dokumentert sammenhengen mellom helseproblemer og forurensning fra veitrafikk (målt som konsentrasjonen av nitrogendioksid). Jo høyere forurensningsnivå, jo flere oppgav at de var plaget av lukt, var forkjølet eller hadde sår hals, følte seg trette m.m. Det ble også funnet en statistisk sammenheng mellom forurensningsnivå og forekomsten av kronisk bronkitt (Transportøkonomisk institutt 1991). Utenlandske studier har dokumentert en sammenheng mellom konsentrasjonen av små partikler (svevestøv) i luften og dødelighet. Svevestøv skyldes både stasjonær forbrenning (tungolje, ved) og trafikk. På bakgrunn av slike studier er det beregnet at 90 per-

soner i Oslo hvert år får framskyndet sin død som følge av luftforurensning. Usikre anslag indikerer at forventet levetid i Oslo er 0,9 år mindre enn den ville vært uten lokal forurensning (Rosendahl 1996). Også støyen fra veitrafikk har negative virkninger på levekårene. I en undersøkelse i Gamlebyen og Vålerenga i Oslo ble det funnet klare sammenhenger mellom støynivået og hyppigheten av søvnproblemer og ulike psykosomatiske symptomer. Ved siden av innvirkningen på helsetilstanden, fører også høy trafikk til mindre bruk av balkong og utearealer, og større utrygghet for de som beveger seg utendørs i området. Barn, eldre og andre grupper som oppholder seg mye i nærmiljøet, er mest utsatt for de skadelige virkningene av veitrafikken (Transportøkonomisk institutt 1991).

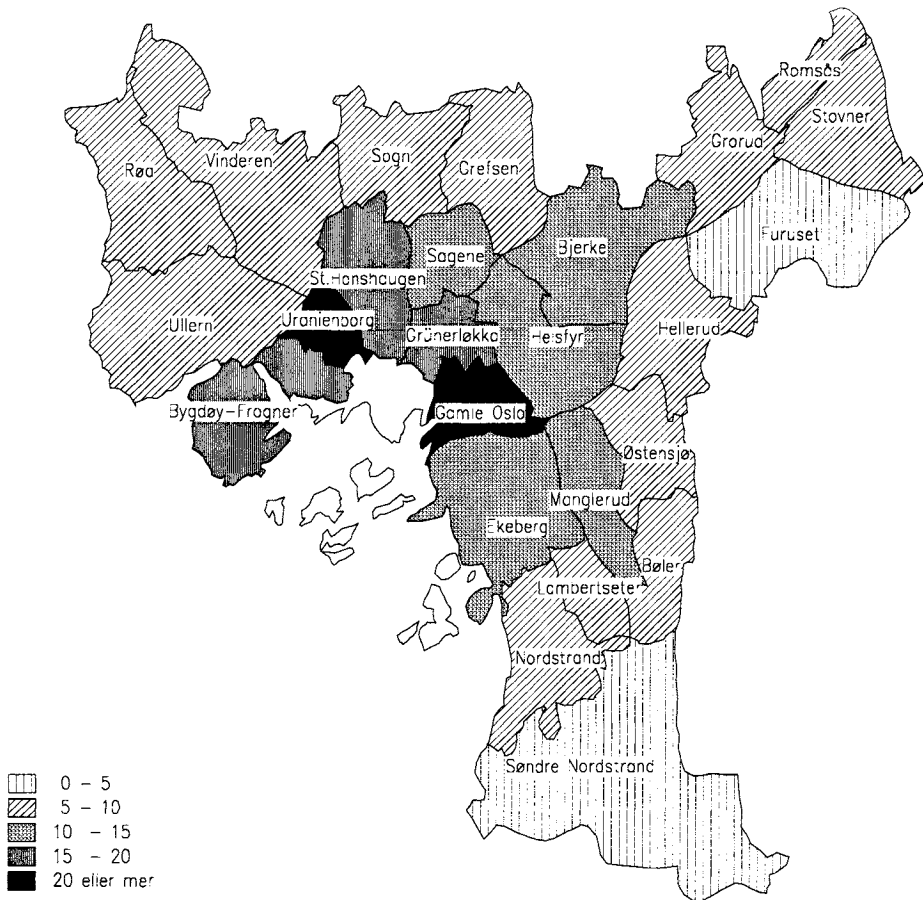
Høy trafikk er en av årsakene til at ulike bydeler får en skjev demografisk og sosioøkonomisk sammensetning. Trafikkbelastningene bidrar til at barnefamilieene flytter ut, de bidrar også til at de med høy inntekt og utdanning forsvinner. I Vålerenga/Gamlebyen var andelen som ønsket å flytte, nærmere 60 prosent i de mest trafikkbelastede områdene. De som bodde i de mest trafikkutsatte områdene var gruppene med lavest inntekt.

Vi har tidligere vist at bosatte i Oslo er langt mer utsatt for støy- og forurensningsproblemer enn bosatte i de andre storbyene. Vi vet også mer om variasjonene i miljøforholdene innad i Oslo enn i de andre byene. I fortsettelsen vil vi derfor i hovedsak ta for oss Oslo.

Oslo: Dårligst miljø i sentrumsbydelene

På basis av Miljøetatens veitrafikkdatabase, er det gjort beregninger av hvor mange som er sterkt plaget av veitrafikkstøy i ulike deler av Oslo. Problemene

Figur 4.6. Andel av befolkningen i bydelene i Oslo som er plaget av veitrafikkstøy. August 1994. Prosent



Kilde: Miljøetaten i Oslo

knyttet til støy fra veitrafikk er først og fremst et problem for bosatte i indre by, enten de bor øst eller vest for Akerselva. I sentrumsbydelene er det flest plagede i Gamle Oslo og Uranienborg-Majorstua (figur 4.6). Ifølge beregningene er vel en femtedel av befolkningen i disse bydelene

sterkt plaget av veitrafikkstøy. Sentrumsbydelene har alene 57 prosent av de sterkt støyplagede i Oslo (Miljøetaten 1993). Den lavest andelen som er plaget av støy, finner en i ytre vest og i drabantbyene lengst i sør og øst.

Forurensningen fra veitrafikk har sammenheng med trafikkarbeidet i hver bydel. Forurensningsutslippet vil, alt annet likt, øke proporsjonalt med trafikkarbeidet. Trafikkarbeidet er definert som summen av utkjørt distanse i et område. Beregninger på grunnlag av Miljøetatens veitrafikkdatabase har vist at trafikkarbeidet i 1995 var høyest i bydelene Helsfyr-Sinsen, Bjerke og Ullern, og lavest i bydelene Romsås, Lambertseter og Bøler (Oslo Kommune 1995a). I indre by var trafikkarbeidet høyere enn bydelsgjennomsnittet i Bygdøy-Frogner, St. Hanshaugen-Ullevål og Gamle Oslo. Når andelen som er plaget av trafikkstøy ikke er høyest i områdene med stort trafikkarbeid, kan det både ha sammenheng med støyskjerming og at trafikken i områdene med mye trafikkarbeid i stor grad skjer på gjennomfartsveier (Ringveien) med høy hastighet, lagt i en viss avstand fra bebyggelsen. Miljøforholdene i indre by er preget av at mange bor nær de trafikkerte veiene. I 1988 hadde om lag halvparten av husholdningene i indre by en sterkt trafikkert vei nær boligen (Barstad 1994: 30).

Lignende forskjeller mellom bydelene i Oslo er påvist i andre undersøkelser. Ifølge Boforholdsundersøkelsen 1988 fra Statistisk sentralbyrå opplevde mellom 30 og 40 prosent av husholdningene i Oslos indre bydeler trafikken på nærmeste vei som plagsom eller svært plagsom. Gjennomsnittet for hele landet var 15 prosent (Barstad 1994).

Veitrafikk er ikke den eneste kilden til støy og forurensning i storbyene. FAFO-undersøkelsen (Hagen mfl. 1994: 64-67) tar for seg en rekke kilder til støy og forurensning, slik som nabostøy, flystøy, lukt og røyk fra industri. Inntrykket av miljøproblemenes geografiske fordeling i Oslo forblir det samme. Andelen av befolkning

gen som oppgir minst to miljøplager, er klart høyere i indre vest og øst enn i de andre bydelene (jf. tabell 4.3). Flystøy avviker noe fra det generelle mønsteret. Bosatte i ytre vest og ytre nord er vel så mye utsatt for flystøy som bosatte i indre øst. Mest utsatt for flystøy er bosatte i indre vest, over halvparten av de bosatte i denne delen av byen oppgir at de er utsatt for flystøy.

Tiltak mot trafikken har høy prioritet i befolkningen i en del av bydelene i Oslo øst. Ifølge lokale miljøundersøkelser utført av Transportøkonomisk institutt i bydelene Bjerke, Bygdøy og Vålerenga/Gamlebyen, var trafikkbegrensning/regulering et av tiltakene som fikk gjennomgående høy oppslutning i alle bydelene (Kolbenstvedt og Klæbo 1993). Klart størst tilslutning fikk slike tiltak i Vålerenga og Gamlebyen, hvor halvparten av de spurte mente at dette var tiltak myndighetene måtte legge vekt på i sitt videre arbeid. Også i bydelen Bjerke var tiltak mot trafikken høyest prioritert. Blant bosatte på Bygdøy-Frogner fikk derimot tiltak mot flystøy og flyforurensning høyest prioritet.

4.3.3. Kriminalitet

Høy kriminalitet, spesielt voldskriminalitet, kan ha en sterkt negativ innvirkning på bomiljøet. Ved siden av konsekvensene for ofrene, fører høy voldskriminalitet ofte til større utrygghet, særlig for kvinner og eldre. Antallet siktelsler for vold i forhold til folketallet var i perioden 1992-1993 høyere i bydel Gamle Oslo enn i noen kommune eller bydel. Også de andre bydelene i Oslo indre øst hadde et svært høyt antall siktelsler for vold. Av bydeler i de andre byene var det bare noen av de minste bydelene i Tromsø samt Sentrum i Skien som hadde om lag like mange siktelsler. Andelen av befolkningen som har vært utsatt for innbrudd, er

høyere i indre øst enn i Oslo som helhet. Det er imidlertid befolkningen i ytre og indre vest som er mest utsatt for innbrudd (Hagen mfl. 1994).

Konsekvensene av voldskriminaliteten er som nevnt frykt og utrygghet. Den voksne befolkningen i Oslo indre øst oppgir langt hyppigere enn befolkningen i andre bydeler i Oslo at de er redde for å bli utsatt for vold, mens andelen er lavest i ytre vest. Bare en femtedel av befolkningen i indre øst oppfatter sitt eget nærmiljø som svært trygt, sammenlignet med nesten to tredjedeler av befolkningen i ytre vest (Hagen mfl. 1994).

4.4. Helsetilstand

4.4.1. Dødelighet

Dødelighetsrater er det tradisjonelle målet på ulikheter i helsetilstand. En rekke undersøkelser har påvist forskjeller i dødelighet mellom ulike områder innenfor storbyene, spesielt i Oslo. Tidligere er det også gjort undersøkelser av enkelte sykdomstyper. På slutten av forrige århundre var for eksempel 0,84 promille av befolkningen på Uranienborg og 3,95 promille av befolkningen på Kampen rammet av tuberkulose (Myhre 1990: 391).

Dødelighetsrater er fortsatt et viktig mål på ulikheter i helsetilstand. Vi skal først se på dødeligheten for de som er i yrkesaktiv alder, aldersgruppen 20-64 år. Årsaken til at vi begrenser oss til denne aldersgruppen, er for det første fordi ulikhetene i dødelighet før pensjonsalder sannsynligvis sier mer om de *nåtidige* levekårene enn dødeligheten blant de eldre. Høy dødelighet i yngre aldersgrupper kan også ses på som et mer alvorlig samfunnsproblem enn dødeligheten i eldre aldersgrupper. Den andre årsaken til at vi konsentrerer oss om dødeligheten i aldersgruppen 20-64 år har sammenheng

med at tallene for døde på bydelsnivå er nokså usikre i de yngste aldersgruppene, spesielt i aldersgruppen under 5 år, når en går noe tilbake i tid. Tallene er standardisert for kjønn og alder, dvs. at det er tatt hensyn til ulikheter i kjønn- og alderssammensetningen mellom kommuner og bydeler (se ramme side 68).

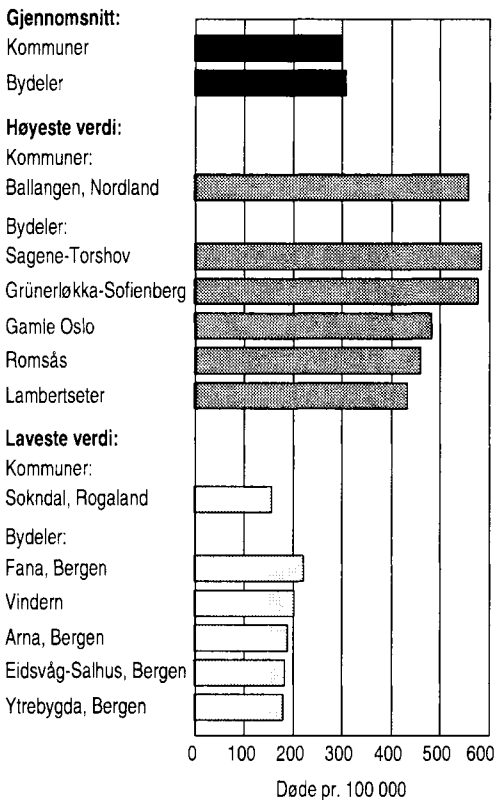
Oslo indre øst har landets høyeste dødelighet

Analysen av dødeligheten i perioden 1987-1992 (på kommunenivå 1986-1992), viser betydelige forskjeller i risikoen for en tidlig død mellom bosatte i ulike bydeler og kommuner (figur 4.7). Risikoen er klart høyest i de indre østlige delene av Oslo: I bydelene Sagene-Torskov og Grünerløkka-Sofienberg var risikoen for en tidlig død om lag 90 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Dette er en svært høy dødelighet i landsmålestokk, høyere enn i noen annen kommune eller bydel. Også i andre østlige bydeler i Oslo var dødeligheten relativt høy. I bydelene Lambertseter, Høfve-Sinsen og Romsås var dødeligheten mer enn 30 prosent over landsgjennomsnittet.

Fire av de fem bydelene med lavest dødelighet er Bergensbydeler, i tillegg har også bosatte på Vindern en svært lav dødelighet. Basert på dødelighetsmønsteret for perioden 1987-1992, er risikoen for en tidlig død om lag tre ganger så høy i Oslo indre øst som i Bergens ytre bydeler.

Dødelighetsforskjellene er størst i Oslo. Dødeligheten i de tre indre østlige bydelene er om lag 2,5 ganger så høy som i de tre bydelene i ytre vest (Vindern, Røa, Ulern). Forskjellene i Bergen er også påfallende. Risikoen for en tidlig død i to av bydelene i indre by, Sentrum og Sandviken, er nesten dobbelt så høy som risikoen for bosatte i Arna og Ytrebygda. Dødelighetsforskjellene i Stavanger og

Figur 4.7. Dødelighet pr. 100 000 innbyggere 20-64 år. Kjønn- og aldersstandardiserte tall. Årsgjennomsnitt 1987-1992¹. Bydeler i storbyene sammenlignet med alle kommuner



¹ Dødelighetstallene for kommunene gjelder perioden 1986-1992. Bare kommuner med 20 eller flere dødsfall er med

Kilde: Befolkningsstatistikk, upublisert materiale, Statistisk sentralbyrå

Trondheim er betydelig mindre enn i de to største byene. I Stavanger er det bare sentrumsbydelen Storhaug som har en dødelighet som er betydelig høyere enn landsgjennomsnittet, i Trondheim bydelene Sentrum og Saupstad.

Blant kommunene med høy dødelighet er det mange nord-norske kommuner, spesielt Finnmarkskommuner. Den laveste

dødeligheten finner en i vestlandskommunene. På fylkesnivå er forventet levealder høyest i Sogn og Fjordane og lavest i Finnmark. I 1986-1990 var forventet levealder for et nyfødt guttebarn i Sogn og Fjordane henholdsvis 4,6 og 3,1 år høyere enn for guttebarn født i Finnmark og Oslo (Statistisk sentralbyrå 1994a).

I forbindelse med utgivelsen av "Sammenligningstall for kommunene 1995" (Sosial- og helsedepartementet 1995) har Statistisk sentralbyrå også beregnet dødeligheten for aldersgruppen 0-64 år. For kommunene er denne beregningen gjort for perioden 1984-1993, mens for bydeler og delområder i de 12 største kommunene er beregningen gjort for perioden 1991-1993. Dødeligheten i kommuner og bydeler er med andre ord ikke helt sammenlignbar, siden dødeligheten i den siste perioden var klart lavere enn i den første perioden. Disse beregningene bekrefter i hovedsak det bildet av dødelighetsforskjellene som ble gitt ovenfor. På tross av at sammenligningsperioden for bydelene har en lavere dødelighet enn for kommunene, var det bare tre kommuner som hadde en høyere dødelighet enn Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg. Dødeligheten i Oslo indre øst var klart høyere enn i noen annen bydel, og lavest i Vindern (Oslo), Arna (Bergen), Hundvåg (Stavanger) og Stabekk (Bærum). Ved siden av sentrumsområdene i storbyene, var risikoen for en tidlig død også betydelig høyere enn landsgjennomsnittet i sentrumsområdene av andre større byer, for eksempel Kristiansand og Skien.

Kartet over hvordan risikoen for en tidlig død er fordelt mellom bydelene i Oslo (figur 4.8), viser tydelig de store forskjellene mellom øst og vest. Øst/vestskillet er likevel ikke helt gjennomført. To av sentrumsbydelene i vest (St. Hanshaugen-Ullevål og Uranienborg-Majorstua) har en

Beregning av dødelighetsrater

Ved beregning av de aldersstandardiserte ratene for dødelighet i perioden 1986-1992 (jf. figur 4.7) har en brukt middelfolkemengden for hele landet i perioden 1986-1992 som standardbefolkning. Standardiseringen er foretatt i femårsgrupper for hvert kjønn. Standardiseringen innebærer at en beregner hvor stor dødeligheten i hele landet ville blitt i perioden, gitt de kjønns- og aldersspesifikke dødelighetsratene som gjelder i hver kommune eller bydel (se vedlegg 3 for nærmere detaljer).

Det er en viss usikkerhet knyttet til dødelighetsberegningene som er gjort for denne perioden. Dels har denne usikkerheten samband med at en del dødsfall ikke har latt seg plassere på noen bydel. Denne andelen er høyest i Oslo, med snaut 11 prosent av dødsfallene i perioden 1987-1992. Et annet usikkerhetsmoment gjelder sammenligningen mellom kommuner og bydeler. Dødeligheten på kommune- og landsnivå gjelder for perioden 1986-1992, mens dødeligheten på bydelsnivå gjelder perioden 1987-1992. Det er liten grunn til å tro at denne forskjellen spiller noen stor rolle i sammenligningene. På landsplan var dødeligheten i 1987 noe lavere enn i 1986. En bruker altså en sammenligningsperiode for bydelene som har et svakt gunstigere dødelighetsmønster enn perioden som brukes for kommunene. Dette skulle innebære at overdødeligheten i indre øst av Oslo og i de andre byenes sentrumsområder snarere ville vært større enn mindre om en hadde brukt en identisk sammenligningsperiode.

Beregningene av dødeligheten for aldersgruppen 0-64 år 1984-1993 (kommunene) og 1991-1993 (bydeler og delområder i de 12 største kommunene) er gjort av Statistisk sentralbyrå i forbindelse med utgivelsen av "Sammenligningstall for kommunene 1995" (Sosial- og helsedepartementet 1995). Ved standardiseringen har en brukt 5-årige aldersgrupper. Som standardbefolkning har en brukt folkemengden 1. januar 1989 ved beregningen av kommunetallene, og 1. januar 1992 ved beregning av bydelstallene.

dødelighet som ligger over landsgjennomsnittet, og er høyere enn i flere bydeler i ytre øst. I tillegg til ytre vest og bydelene Nordstrand og Ekeberg-Bekkelaget, har også bydelene i nord (Grefsen-Kjelsås og Sogn) samt Bygdøy-Frogner i indre vest en betydelig lavere dødelighet enn gjennomsnittet for byen.

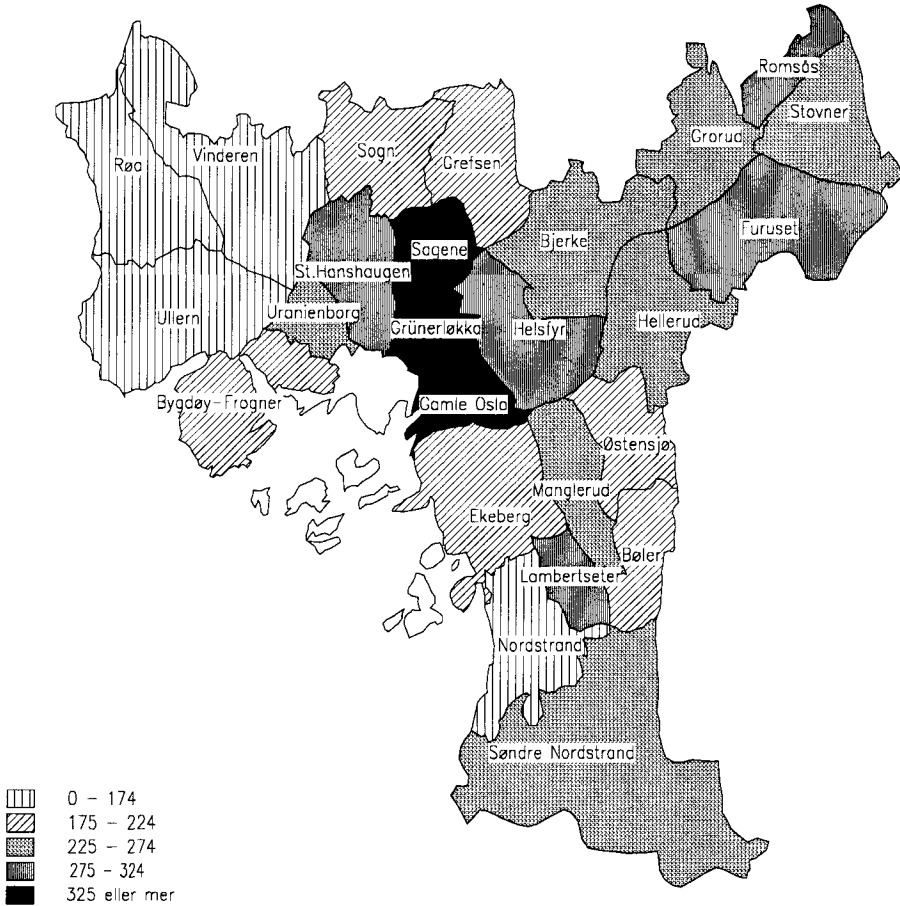
Størst ulikhet blant menn

Dødelighetsforskjellene mellom bydelene er større for menn enn for kvinner. Igjen finner en de mest slående forskjellene innad i Oslo. I perioden 1991-1993 var risikoen for en tidlig død hele fem ganger høyere blant menn bosatt i Grünerløkka-

Sofienberg og Sagene-Torshov enn blant menn bosatt på Vindern (Sosial- og helsedepartementet 1995). Tallet for Vindern har imidlertid en betydelig usikkerhet knyttet til seg, siden antallet døde er svært lavt, under 40). Tendensene til større forskjeller blant menn enn blant kvinner gjelder også for de andre storbyene, med unntak av Stavanger.

Fordelt på diagnoser ser det ut til at Oslo indre øst har en overhyppighet av alle de tre "store" dødsårsakene: Hjerte-/karsykdommer, kreft og ulykker (Sosial- og helsedepartementet 1995).

Figur 4.8. Dødelighet pr. 100 000 innbyggere 0-64 år 1991-1993. Kjønn- og aldersstandardiserte tall. Bydeler i Oslo



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene.

Dødsårsakstallene gjelder hele befolkningen, ikke bare aldersgruppen 0-64 år. I forhold til landsgjennomsnittet var overdødeligheten mest markert for kreft.

Har dødelighetsforskjellene økt over tid? En tidligere analyse tok utgangspunkt i personer som var i alderen 20-64 år ved Folke- og bolig telling 1980. Denne befolkningen ble fulgt med hensyn på dødelighet i en femårsperiode fram til 1985

(Kristofersen 1990). Analysen viste at dødeligheten blant menn i denne perioden i Oslo indre øst var 66 prosent over landsgjennomsnittet, blant kvinner var den 63 prosent over landsgjennomsnittet. De analysene som er presentert her for perioden 1987-1992, for en lignende aldersgruppe, kan tyde på at dødelighetsforskjellene mellom indre øst i Oslo og landsgjennomsnittet har økt (se ovenfor). Forskjellen i resultater kan imidlertid

også skyldes forskjellige metoder. Ifølge Lars Kristofersen var forskjellene mellom områder i Oslo "vel så store" på 1980-tallet som på 1970-tallet. En forsiktig konklusjon er at dødelighetsforskjellene mellom bydelene neppe er blitt mindre de siste 20-25 årene (se også Wessel 1996a).

4.4.2. Uførepensjon og attføring

Antallet mottakere av uførepensjon eller attføring/medisinsk rehabilitering, er en annen indikator på helsetilstanden. Av bydelene i storbyene er antallet uførepensjonister pr. 100 innbyggere 16-66 år høyest i de østlige bydelene i Oslo, vel 11 pr. 100 innbyggere i bydelene Sagene-Torshov, Lambertseter og Romsås (pr. 31.12.1993). Dette er over gjennomsnittet for alle kommuner (8,8 pr. 100), men forskjellene er likevel mindre enn en skulle forvente, sett i forhold til den høye dødeligheten. Det spesielle for Oslo er det lave antallet uførepensjonerte i de ytre vestlige bydelene. Færre enn 3 pr. 100 innbyggere 16-66 år på Vindern var mottakere av uførepensjon ved årsskiftet 1993/1994; ingen kommuner eller bydeler hadde et tilsvarende lavt antall. Spredningen i antallet uførepensjonerte var langt større i Oslo enn i de andre storbyene, og bekrefter bildet av Oslo som byen med de største ulikhetene i helsetilstand¹⁴. På fylkesnivå viser aldersstandardiserte tall at det er flest uførepensjonerte i Østfold, Telemark og Nord-Norge, og færrest i Akershus og Sogn og Fjordane (Rikstrygdeverket 1994).

Statistikk over uførepensjonerte på et gitt tidspunkt gir et statisk bilde av situasjonen. Hvordan varierer tilgangen av nye uførepensjonister mellom bydelene? For Oslos vedkommende var tilgangen av

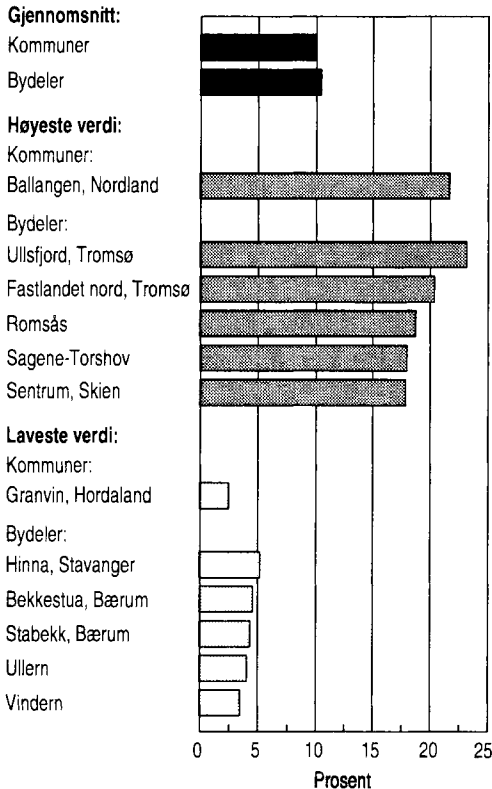
nye uførepensjonister klart større i de østlige bydelene enn i andre bydeler i 1993. Tall som er standardisert for kjønn og alder viser at pr. 1 000 ikke-uføre var tilgangen på nye uførepensjonister i bydelene Gamle Oslo og Sentrum mer enn tre ganger så høy som i bydelen Vindern (opplysninger fra Rikstrygdeverket).

Variasjonene i antallet løpende attførings- og rehabiliteringstilfeller pr. 1 000 innbyggere 16-66 år gir stort sett det samme bildet som uførepensjonen. I storbyene har bosatte på Grünerløkka-Sofienberg og Søndre Nordstrand flest løpende attføringstilfeller, om lag dobbelt så mange som gjennomsnittet for kommunene (pr. 31.12.1994).

Det kan være grunn til å se attføring, rehabilitering og uførepensjon i sammenheng. Disse ytelsene vil i større eller mindre grad være et uttrykk for individuelle helseproblemer; helseproblemer som fører til at en får vansker med å klare seg på arbeidsmarkedet. Det kan også være grunn til å velge et kortere aldersspenn enn 16-66 år, siden langt de fleste uførepensjonistene er over 50 år. Her har vi valgt å se på antallet tilfeller av uførepensjon og løpende attførings- og rehabiliteringstilfeller pr. 31.12.1994 i aldersgruppen 35-55 år. Dette gir en viss kontroll for forskjeller i aldersstruktur mellom kommuner og bydeler. Når en såpass "ung" aldersgruppe velges, har det sammenheng med at helseproblemer som fører til vansker på arbeidsmarkedet kan oppleves som mer belastende av unge og middelaldrende enn de eldre. Blant annet er det neppe urimelig å anta at unge og middelaldrende har sterkere forventninger om et yrkesaktivt liv.

¹⁴ Pr. 1.1.1995 var forskjellene i uførepensjoneringsrater mellom bydelene i Oslo nesten nøyaktig de samme som i 1993 (Oslo Kommune 1995a).

Figur 4.9. Antall tilfeller av uførepensjon og attføring 35-55 år pr. 100 innbyggere 35-55 år. 31.12.1994. Bydeler i de 12 største kommunene sammenlignet med alle kommuner



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene

To mindre områder i Tromsø har det høyeste antallet uføre- og attføringstilfeller av bydelene (figur 4.9). Når en ser på bydeler av en viss størrelse, er det igjen bydeler i Oslo øst som har den sterkeste konsentrasjonen. Romsås og Sagene-Torshov har flest tilfeller, om lag 18 pr. 100 innbyggere 35-55 år, mens de andre bydelene i indre øst har om lag 15 tilfeller pr. 100 innbyggere. Av bydeler i andre byer som har om lag samme høye nivå som Oslo indre øst, finner vi Sentrum i Skien, Sarpsborg og Fredrikstad "bydeler"

(i storkommunene med samme navn) og Sentrum i Kristiansand. Som for mange andre indikatorer på levekårsproblemer, finner en det laveste antallet tilfeller i Oslo ytre vest og i deler av Bærum. I hele landet var det bare tre vestlandske småkommuner som hadde et lavere antall tilfeller av uførepensjon og attføring enn Vindern i 1994. De fleste "lavforbrukskommunene" (under fem tilfeller) er Vestlandskommuner. Blant "høyforbrukskommunene" (mer enn 16 tilfeller) er det store flertallet nord-norske kommuner.

4.4.3. Selvrapportert helse

En tredje indikator på helsetilstand, ved siden av dødelighet og mottak av sykdomsrelaterte offentlige ytelser, er befolkningens selvrapporterte helseproblemer. For Oslos vedkommende har vi tilgang til slike tall gjennom FAFO-undersøkelsen av levekårene i Oslo. Ifølge denne undersøkelsen hadde beboerne i indre øst den høyeste andelen som rapporterte ulike helseproblemer. 42 prosent av befolkningen i indre øst hadde et helseproblem, sammenlignet med 28 prosent i ytre vest (jf. tabell 4.3). Ved kontroll for variasjoner i alder, kjønn, utdanning, nærmiljøfaktorer og inntekt ble det funnet større forekomst av helseproblemer i indre øst og de nye drabantbyene enn det befolkningens kjennetegn ellers skulle tilsi (Hagen mfl. 1994: 145).

FAFO-undersøkelsen viste også at uførepensjonister hadde langt dårligere helse enn andre. Sju av ti uførepensjonister oppgav at de hadde helseproblemer som reduserte livskvaliteten, sammenlignet med 14 prosent i andre grupper. På denne bakgrunn er det ikke så overraskende at uførepensjoneringsratene i bydelene samsvarer bra med den egenrapporterte helsetilstanden. Uføreratene var en meget treffsikker indikator på helsetilstanden i fire av seks

bydelsområder. I indre øst var uførepensjoneringsraten faktisk noe mindre enn omfanget av helseproblemer skulle tilsi (Hagen mfl. 1994: 147).

4.4.4. Årsaker til ulikhetene i helsetilstand

Sosial ulikhet

Både norsk og internasjonal litteratur viser en sammenheng mellom sosioøkonomiske ressurser (utdanning, inntekt, yrke) og helseproblemer. En rekke undersøkelser har blant annet vist at arbeidere og lavere funksjonærer har høyere sykkelighet og dødelighet enn funksjonærer i ledende stillinger (Barstad 1987, 1992). Dødeligheten blant middelaldrende menn med lav utdanning er omtrent dobbelt så høy som blant menn med høy utdanning i samme alder (Thürmer 1993). Den såkalte Oslo-undersøkelsen på 1970-tallet fant at dødeligheten blant menn med kort utdanning og lav inntekt var 3,5 ganger høyere enn blant menn med lang utdanning og høy inntekt (referert hos Dahl 1988). Helseulikhetene i Oslo og andre storbyer er delvis en gjenspeiling av disse ulikhetene. De sosiale ulikhetene i helse har igjen sammenheng med en rekke forhold, blant annet et mer helsebelastende arbeidsmiljø for arbeidere og lavere funksjonærer. Snaut halvparten av dødelighetsforskjellene i Oslo-undersøkelsen kunne "forklares" ut i fra risikofaktorer som røyking, kolesterol og blodtrykk. Uførepensjonister har en særlig høy dødelighet (Kristofersen 1990), den høye konsentrasjonen av uførepensjonister i enkelte deler av Oslo øst bidrar derfor til å forklare den høye dødeligheten i disse områdene.

Forskjellene i helsetilstand mellom øst og vest i Oslo er derfor først og fremst et uttrykk for de betydelige forskjellene i helsetilstand som fremdeles eksisterer

mellom ulike sosiale grupper i det norske samfunnet. Ulik sammensetning med hensyn på sosioøkonomiske grupper er likevel ikke den eneste forklaringen på forskjellene. Tidligere analyser har vist at sosioøkonomiske grupper med høy dødelighet i landsmålestokk, har en ytterligere overdødelighet hvis de er bosatt i Oslo øst. Både arbeidere og uførepensjonister bosatt i indre øst hadde en klart høyere dødelighet i perioden 1981-1985 enn tilsvarende grupper ellers i landet (Kristofersen 1990). Kompletterende forklaringer kan knyttes til forhold som hyppigheten av belastende livshendelser, til sosial integrasjon og støtte, til alkohol-, narkotika- og miljøproblemer.

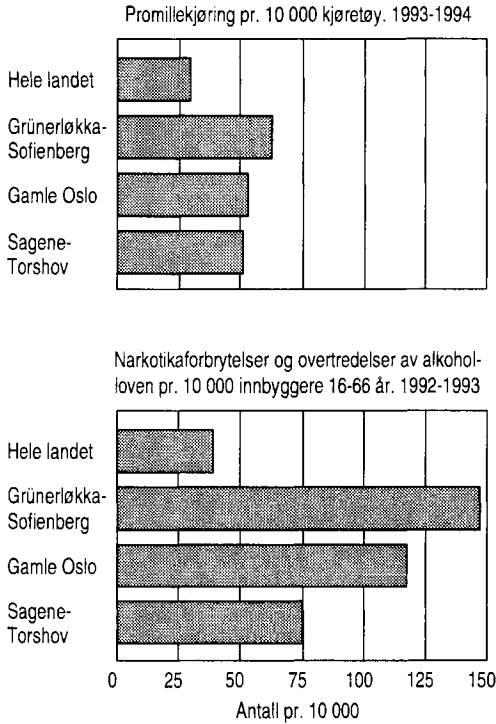
Stress og sosial integrasjon

I internasjonal litteratur om sammenhengen mellom sykdom og sosiale forhold, er det sannsynliggjort at sykdom kan utløses eller forsterkes av belastende livshendelser som arbeidsledighet, økonomiske problemer og dødsfall i nær familie. Sannsynligheten for helsesvikt øker hvis den som blir rammet i tillegg mangler et godt sosialt nettverk og støtte fra noen som står ham eller henne nær (Barstad 1987, Dalgard 1992). Disse påpekningene kan være relevante for situasjonen i Oslo øst, siden en i disse bydelene både har relativt høye andeler som opplever belastende livshendelser og som er aleneboende med liten nabokontakt.

Alkohol og narkotika

Problemer knyttet til alkohol og narkotika synes å være mer vanlig i deler av Oslo øst enn ellers i landet. Fra andre undersøkelser vet vi at bruk av rusmidler øker faren for ulykker og selvmord. Det er antatt at en tredjedel av ulykkene og en fjerdedel av selvmordene kan knyttes til alkoholkonsum (Clausen og Kristofersen 1994). For Oslos vedkommende er det vist at av unge som begikk selvmord i

Figur 4.10. Rusmiddelrelaterte lovbrudd i Oslo indre øst, sammenlignet med landsgjennomsnittet



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene

perioden 1982-1988, hadde knapt fire av ti et kjent alkohol- eller narkotikaproblem (Retterstøl mfl. 1993). Blant bydelene med flest siktelsler for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkohol-loven finner vi Grünerløkka-Sofienberg, Gamle Oslo og Romsås, ved siden av Storhaug i Stavanger og Løvstakken i Bergen. Antallet siktelsler for slike forbrytelser i perioden 1992-1993 var høyere i bydelen Grünerløkka-Sofienberg enn i noen kommune i landet. De nevnte bydelene har også et høyt antall siktelsler for promillekjøring, sett i forhold til antallet kjøretøyer (figur 4.10).

At alkoholforbruket i Oslo øst har direkte konsekvenser for helsetilstanden, er vist i et arbeid av Clausen og Kristofersen (1994). Andelen barn som mistet en av sine foreldre på grunn av et alkoholrelatert dødsfall, var langt høyere i Oslo øst enn ellers i landet i perioden 1980-1990 (alkoholrelaterte dødsfall var definert relativt strengt, voldsomme dødsfall var i liten grad tatt med). Nesten fire ganger så mange barn var berørt av dette i indre øst som i ytre vest. Dette innebærer også, som Clausen og Kristofersen påpeker, at barn i Oslo indre øst er tilsvarende rammet av familieforhold preget av alkoholproblemer. Dersom barn i det sentrale Oslo har samme andel av storforbrukere som av alkoholdøde, vil det være over 2 000 barn av storkonsumenter i disse områdene (Clausen og Kristofersen 1994: 114).

I denne sammenhengen kan en peke på et mulig uheldig trekk ved segregasjonen og den høye inn- og utflyttingen i storbyenes sentrumsområder. I et miljø med en høy andel aleneboende og mye inn- og utflytting, kan det sosiale kontrollnettet fungere dårligere enn i andre områder. I et slikt miljø kan det være lettere å havne på "skråplanet", spesielt hvis miljøet er preget av mange drikkesteder og en generell "drikkekultur", slik tilfellet gjerne er i sentrumsområdene. Det er påvist klare statistiske sammenhenger mellom alkoholtilgjengelighet, alkoholkonsum og skadevirkninger. Clausen og Kristofersen viser at den registrerte alkoholomsetningen i fylkene har en nær sammenheng med andelen barn som berøres av alkoholrelaterte dødsfall (Clausen og Kristofersen 1994: 700).

Støy og forurensning

Et høyt støy- og forurensningsnivå i sentrumsområdene kan også bidra til dårligere helse, som vist i kapittel 4.3.

Trafikk- og miljøproblemene kan både bidra til en for tidlig død og forårsake luftveislidelser og andre helseproblemer. Det er indikasjoner på at astmatilfeller blant barn har sammenheng med forurensningsnivået (Carlsen 1991). Uten at det kan tas som bevis på en årsakssammenheng, viser FAFO-undersøkelsen i Oslo at de som oppgir å være plaget av forurensning i nærmiljøet, rapporterer noe mer helseproblemer enn andre, selv etter kontroll for sosiale bakgrunnsfaktorer. 50 000 mennesker i Oslo er både plaget av forurensning i nærmiljøet og har dårlig helse, ifølge rapporten (Hagen mfl. 1994).

4. 5. Utsatte grupper i storbyene

4.5.1. Eldre

De typiske problemene for befolkningen i storbyene generelt, og i Oslo indre øst spesielt, er i stor grad knyttet til nærmiljøets kvaliteter. Dette gjelder både trafikkproblemene og den høye kriminaliteten. Eldre er mer avhengig av et godt nærmiljø enn mange andre grupper. De fleste eldre er ikke yrkesaktive, og tilbringer derfor mye av sin tid i nærmiljøet. I tillegg er eldre mer sårbare for virkningene av disse problemene. Eldre har oftere dårlig helse enn yngre, og er derfor

mest utsatt for virkningene av høy trafikk. Særlig for de som har kroniske luftveisplager, allergier, kroniske hjerte-problemer, nedsatt førlighet og hørsel er trafikken en belastning (Transportøkonomisk institutt 1991). De tre siste lidelsene er typiske helseproblemer blant eldre mennesker. Frykten for vold er også et problem som rammer eldre, framfor alt eldre kvinner, mer enn andre grupper.

FAFO-undersøkelsen av levekårene i Oslo viste at eldre kvinner i Oslo indre øst oppgav flest "levetårsumper" (tabell 4.1. For nærmere omtale av indeksen og hvilke levetårsumper som inngår, se kapittel 4.6). De relative forskjellene mellom levetårene i indre øst og i Oslo som helhet var størst for gruppen kvinner over 60 år. Mens det gjennomsnittlige antallet levetårsumper blant de eldre kvinnene i indre øst var 37 prosent høyere enn gjennomsnittet for Oslo, var antallet blant menn under 35 år og kvinner 30-59 år 20 prosent høyere enn gjennomsnittet. Levetårskontrastene er svært store når en kombinerer geografiske og sosiale kjennetegn: Mens det gjennomsnittlige antallet levetårsumper blant eldre kvinner i indre øst var 4,6, var det gjennomsnittlige antallet blant middelaldrende menn og kvinner i ytre vest knapt 1,6.

Tabell 4.1. Gjennomsnittlig antall levetårsumper i Oslo, etter kjønn, alder og bydel. 1993

	I alt	Indre vest	Indre øst	Eldre drabantbyer	Ytre vest	Ytre nord	Nye drabantbyer	Personer som svarte
Befolkningen i alt	2,41	2,65	3,10	2,42	1,84	2,28	2,36	2 810
Menn under 35	2,18	2,61	2,62	2,01	1,71	1,90	2,11	526
Menn 35-59	1,91	2,19	2,53	1,72	1,59	1,86	1,85	505
Menn over 60	2,72	2,69	3,60	2,87	2,08	2,79	2,55	274
Kvinner under 35	2,34	2,56	2,90	1,95	1,99	2,40	2,21	536
Kvinner 35-59	2,25	2,48	2,69	2,46	1,57	1,90	2,67	506
Kvinner over 60	3,35	3,32	4,60	3,39	2,33	3,16	3,35	463
Personer som svarte	2 810	436	434	526	546	325	542	2 810

Kilde: Hagen mfl. 1994

Hva så med de eldres omsorgsbehov? Fører mindre nabokontakt og flere aleneboende blant eldre i storbyene til at flere ikke får den hjelp og omsorg de trenger? Den private omsorgen synes å være mindre omfattende i storbyene enn i landet ellers. En analyse av data fra Levekårsundersøkelsen 1987 viste at det fantes et relativt høyt udekket hjelpebehov blant eldre i storbyene. En undersøkelse fra Oslo i 1991 tydet imidlertid ikke på at det udekkede hjelpebehovet var større for eldre i Oslo øst enn andre steder i byen (Brevik og Clausen 1993). Det er vanskelig å lage gode mål for dekningsgraden av den offentlige eldreomsorgen. Sett i forhold til tallet på eldre, er ikke antallet mottakere av hjemmetjenester eller heldøgns plasser i boformer for eldre vesentlig lavere i Oslo indre øst enn gjennomsnittet for Oslo (se kapittel 4.6).

4.5.2. Barn

Som eldre, er også barn spesielt sårbare for miljøproblemene. Barna tar inn mer av de forurensende stoffene fra biltrafikken enn voksne. De har heller ikke de samme forutsetningene som voksne for å mestre kompliserte trafikksituasjoner (Transportøkonomisk institutt 1991).

Det finnes for øvrig få gode indikatorer som kan si noe om forskjellene i barns levekår i storbyene. Antallet barn som omfattes av meldinger, undersøkelser og tiltak osv. i barnevernstjenesten er et av de få målene som gir tall for bydelene i de fleste storbyene. Det er usikkert hva dette forteller om ulikhetene i barns oppvekstkår, siden kontakten med barnevernstjenesten blant annet vil påvirkes av trekk ved barnevernstjenestens organisering og ressurser i en bydel eller kommune. De store forskjellene mellom geografiske områder i antallet barn som omfattes av tiltak i barnevernet, er en indikasjon på at forskjellene skyldes noe mer

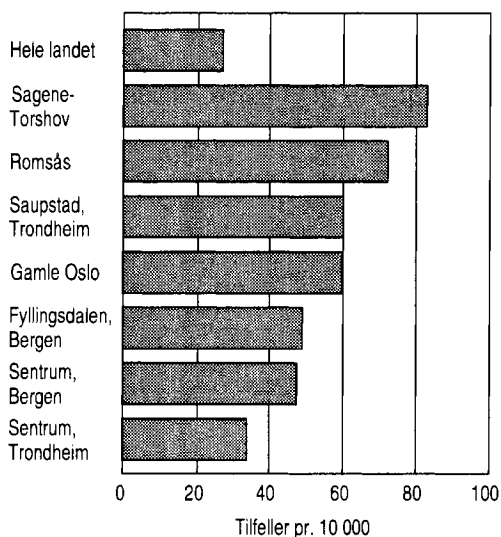
enn forskjeller i ressurser og organisasjonsmessig praksis.

Tallet på barn som omfattes av tiltak i barnevernstjenesten er også i samsvar med de registrerte forskjellene i levekårsproblemer blant voksne. Områder med mange levekårsproblemer blant voksne har ofte mange tilfeller av barn som er kommet i kontakt med barnevernet. I 1994 var antallet pr. 1 000 barn 0-17 år som ble omfattet av meldinger, undersøkelser og tiltak osv. i barnevernet, svært høyt i noen av de østlige bydelene i Oslo. I de tre bydelene i indre øst var antallet mer enn dobbelt så høyt som landsgjennomsnittet. I bydelen Sagene-Torshov var tallet på "barnevernsbarn" tre ganger høyere enn landsgjennomsnittet (figur 4.11).

I Bergen og Trondheim er det færre barnevernstilfeller enn i Oslo, og forskjellene mellom bydelene er også mindre. I Bergen finner en flest tilfeller av barn som er kommet i barnevernets søkelys i bydelene Fyllingsdalen, Sentrum og Sandviken. I Trondheim er det svært mange tilfeller i Saupstad, men også i bydelen Sentrum er antallet barn som kommer i kontakt med barnevernet godt over landsgjennomsnittet.

Vi refererte tidligere en undersøkelse (Clausen og Kristofersen 1994) som viste at andelen barn som mistet en av sine foreldre på grunn av et alkoholrelatert dødsfall var langt høyere i Oslo indre øst enn ellers i landet i perioden 1980-1990. Ifølge undersøkelsen kan det være over 2 000 barn av storkonsumenter i det sentrale Oslo. Det er sannsynlig at mer utbredte alkoholproblemer blant foreldrene er noe av forklaringen på hvorfor det er så mange barnevernstilfeller i Oslo indre øst og andre sentrumsområder av storbyene.

Figur 4.11. Barn som omfattes av meldinger, undersøkelser og tiltak osv. i barnevernstjenesten pr. 1 000 barn 0-17 år. Gjennomsnitt av fire telledatoer i 1994. Utvalgte bydeler i storbyene, sammenlignet med landsgjennomsnittet



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene

4.5.3. Ungdom

Ungdoms livssituasjon i storbyene har både et preg av frihet og mange aktivitetstilbud, men også av relativt store risikoer. Oslo har et stort tilbud av visse "risikoaktiviteter". For eksempel har over 40 prosent av ungdom i Oslo noen gang blitt tilbudt hasj, sammenlignet med knapt 15 prosent av ungdom bosatt på landsbygda (Wichstrøm 1994). Disse forholdene innebærer også at Oslo kan virke tiltrekkende på "problemungdom" fra andre deler av landet. En del ungdomsproblemer usynliggjøres kanskje i andre kommuner ved å bli "eksportert" til Oslo (Øia 1991). I tillegg er miljøet mindre oversiktlig. Ungdom i Oslo er mindre hjemme- og nærmiljøorientert i sin fritid enn annen ungdom (Wichstrøm 1994). I

fritiden er det forholdsvis vanlig å pendle fra nærmiljøet til sentrum. Antallet besøk i Oslo sentrum på kveldstid har en klar statistisk sammenheng med antallet kriminelle handlinger (Øia og Bergwitz 1994).

Visse atferdsproblemer blant ungdom synes å være vanligere i Oslo enn i de andre storbyene og i landet for øvrig. I en undersøkelse av mental helse blant norske skoleelever i 1992, var hovedkonklusjonen at "atferdsvansker" er mer vanlig blant Oslo-ungdom enn annen ungdom. Knapt 11 prosent av guttene og 2 prosent av jentene hadde atferdsvansker, en dobbelt så høy andel som landsgjennomsnittet (Wichstrøm 1994). Blant annet er rusbruken høyere i Oslo, for eksempel hadde om lag 5 prosent av Oslo-ungdom brukt hasj mer enn ti ganger siste år, sammenlignet med 1 prosent i andre strøk av landet. Guttene bosatt i Oslo begikk også langt oftere tyveri og hærverk, og det var mer bråk og disiplinproblemer i skolen. Derimot var det små forskjeller i hyppigheten av såkalte internaliserende problemer (angst, depresjon, selvmordstanker, selvmordsforsøk, spiseproblemer og ensomhet).

Et mer utbredt rusmiljø i Oslo kan være en del av forklaringen på disse forskjellene. Den unge og hans venners rusbruk og kontakt med politiet var de eneste variablene som rent statistisk kunne forklare forskjellene i atferdsvansker mellom Oslo-ungdom og annen ungdom.

Tilsvarende undersøkelser av ungdoms levekår i Oslo tyder på at atferdsvanskene varierer i omfang mellom bydelene. 16-19-åringer i Oslo indre vest oppgir mer alkoholbruk og røyking og flere kriminelle handlinger enn ungdom fra andre deler av byen. Kriminell og asosial atferd var også vanligere blant ungdom bosatt i

ytre vest enn i indre øst (Øia og Bergwitz 1994). Blant ungdomsskoleelever er det mest vanlig å nyte alkohol i de vestlige bydelene (Steinsvik 1993).

Ungdoms problemer i forhold til økonomi og arbeidsmarked følger derimot et mer klassisk fordelingsmønster. Arbeidsledigheten i aldersgruppen 16-24 år varierer i stor grad på samme måte som ledigheten totalt sett. For Oslos vedkommende var vel 6 prosent av 16-24-åringene bosatt i bydelene Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo registrert som helt ledige i mai 1995, i bydelen Vindern var den registrerte andelen bare vel 1 prosent (Sosial- og helsedepartementet 1996). Forskjellene i forhold til landsgjennomsnittet er likevel mindre enn den totale ledigheten gav inntrykk av.

I 1993 var antallet sosialhjelpstilfeller pr. 100 unge i alderen 18-24 år i Oslo indre øst godt over det dobbelte av landsgjennomsnittet. I Bergens og Stavangers sentrumsbydeler var antallet vel 70 prosent høyere enn landsgjennomsnittet.

4.5.4. Innvandrere fra ikke-vestlige land

Andelen av befolkningen som er innvandrere fra ikke-vestlige land er langt høyere i Oslo enn ellers i landet (jf. kapittel 3). Som vi har sett, er disse innvandrergruppene også i stor grad konsentrert til bestemte områder i Oslo øst (jf. Blom 1995). De spesielle levekårsproblemene som denne gruppen opplever, danner en viktig bakgrunn for å forstå forskjellene i levekår mellom bydeler i Oslo.

I FAFO-undersøkelsen av levekår i Oslo ble vel 100 fra hver av gruppene tamiler, pakistanere og chilenerne intervjuet. Hovedkonklusjonen var at disse innvandrergruppene opplevde langt flere levekårsulemper enn den norske befolkning-

gen. I alt 44 prosent av innvandrerne hadde minst fire levekårsulemper, sammenlignet med 23 prosent blant nordmenn (Hagen mfl. 1994). Arbeidsledigheten var over 20 prosent i de tre innvandrergruppene. På denne bakgrunn er det ikke overraskende at innvandrerne hadde lavere inntekt og større økonomiske problemer enn nordmenn. Halvparten av innvandrerne bodde trangt, mot bare en av ti nordmenn. Et høyt forbruk av beroligende midler blant innvandrerne kunne tyde på dårligere psykisk helse (Hagen mfl. 1994: 198-199).

En intervjuundersøkelse av levekårene til flyktninger i Oslo som kom til Norge i 1988 og 1989, forsterker inntrykket av liten integrering og dårlige levekår (Djuve og Hagen 1995). Tilknytningen til arbeidsmarkedet er svært mangelfull, som igjen fører til at mange blir avhengige av sosialhjelp. Halvparten av flyktningene var fullstendig eller sterkt avhengig av sosialhjelp. De som er innenfor arbeidsmarkedet, har arbeid som er preget av dårlige lønns- og arbeidsvilkår, arbeid som de ofte føler seg overkvalifisert for. Arbeidstilknytningen synes i liten grad å føre inn i det norske samfunnet. Bare en av ti flyktninger treffer norske venner jevnlig og er i en jobb hvor de bruker norsk.

En undersøkelse fra Søndre Nordstrand, som har et stort innslag av ikke-vestlige innvandrere, bekrefter at visse grupper av ikke-vestlige innvandrere har dårligere psykisk helse enn nordmenn (Dalgard 1994). Ifølge undersøkelsen hadde innvandrere fra Asia og Afrika en prevalens av psykiske helseproblemer på vel 40 prosent, mot ca. 12 prosent blant nordmenn i dette området. Som den viktigste forklaringen på denne forskjellen framheves innvandrernes mangel på sosial integrasjon i det norske samfunnet.

Innvandrerne som var dårligst integrert hadde størst psykiatrisk sykkelighet (sosial integrasjon ble målt ved hjelp av en skala basert på preferanser for ulike forhold ved livsstil, kultur og verdier).

Det synes å være liten kontakt mellom nordmenn og innvandrere i Oslo (Hagen mfl. 1994, Djuve og Hagen 1995). Det segregerte bosettingsmønsteret kan bidra til en slik mangelfull integrering. En annen årsak er innvandrernes problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet. En stor andel av flyktninger i Oslo mener at nordmenns holdninger er problemet, snaut fire av ti mener at den viktigste grunnen til manglende integrering er at nordmenn ikke ønsker kontakt med utlendinger (Djuve og Hagen 1995: 70-71).

Unge innvandrere blir ofte framhevet som en særlig belastet gruppe. Unge innvandrere står mellom to kulturer, sine foreldres kultur og den norske kulturen. En undersøkelse av 16-19-åringer i Oslo viste at innvandrerungdom fra den tredje verden oftere var jobbsøkende, var mindre organisasjonsaktive og rapporterte flere psykiske problemer og mer ensomhet enn norsk ungdom (Øia 1993). Men bildet er langt fra entydig negativt. For eksempel var andelen som hadde begått kriminelle handlinger og brukte alkohol lavere blant innvandrerungdom enn blant norsk ungdom. Unge innvandrere savnet møteplasser mellom innvandrere og nordmenn. Når de ble bedt om å prioritere ungdomspolitiske tiltak, mente hele 65 prosent av ungdom fra den tredje verden at møteplasser mellom nordmenn og innvandrere var svært viktig, sammenlignet med 20 prosent av norsk ungdom (Øia 1993: 83).

4.6. En samlet vurdering

4.6.1. Innledning

Etter å ha sett på ulike levekårsindikatorer, er det tid for en samlet vurdering av levekårene i storbyenes bydeler sammenlignet med landet for øvrig. Til hjelp i en slik vurdering vil vi benytte oss av indekser for levekårsproblemer på bydels- og kommunenivå.

Hensikten med indekser innenfor samfunnsvitenskapen er, som tidligere nevnt, å øke validiteten i målingen av en egenskap. Gjennom indeksene kan en sikre seg at en får med flere relevante dimensjoner ved en egenskap. Levekår er nettopp et slikt mangedimensjonalt begrep, som ikke lar seg beskrive ved et fåtall enkeltindikatorer.

Ved indeksene kan en få belyst opphopningen av levekårsproblemer i kommuner og bydeler. Ved å bruke data på et aggregert bydels- og kommunenivå kan vi ikke trekke den slutningen at en eventuell opphopning også er til stede på individnivå. I noen tilfeller kan vi sannsynliggjøre at det er en tilsvarende sammenheng på individnivå (eksempelvis er sammenhengen mellom arbeidsledighetserfaring og bruk av sosialhjelp godt dokumentert). I andre sammenhenger utelukker målemetoden at sammenhengene også finnes på individnivå, for eksempel når aldersgruppene ikke er overlappende. Selv om opphopningen i noen tilfeller ikke kan videreføres til individnivået, er likevel den geografiske opphopningen av levekårsproblemer interessant. Opphopningen kan blant annet ha betydning for utgiftsnivå og dimensjonering av tjenestetilbud og hjelpetiltak. Det kan tenkes at opphopningen av levekårsproblemer i seg selv fører til spesielle utgiftsbehov, som ikke framkommer når en studerer enkelt-

indikatorer (jf. Langørgen 1995). I statistiske termer kan vi stå overfor en interaksjonseffekt, det vil si at utgiftsbehovet ikke bare påvirkes av indikatorene hver for seg, men også av indikatorenes samvariasjon. Effekten av uførepensjon på utgiftsnivået i kommunene kan for eksempel være avhengig av antallet sosialhjelpstilfeller. Slike samvariasjonseffekter kan en også stå overfor med hensyn på det sosiale miljøet. En opphopning av grupper med bestemte levekårsproblemer kan skape et ensidig sosialt miljø, som påvirker flytteprosesser og fører et lokalmiljø inn i en ond sirkel (se kapittel 5).

Som vist i kapittel 2, reiser bruken av indekser også en rekke problemstillinger, som det ikke finnes entydige vitenskapelige svar på. Ett vanskelig problem er knyttet til sammenveiningen av indikatorene. Skal alle indikatorene telle likt, eller kan en anta at noen av indikatorene sier mer om den underliggende egenskapen enn andre? Et annet problem, som er knyttet til det første problemet, er abstraksjonsgraden. Å lage indekser innebærer nødvendigvis en drastisk reduksjon i kompleksiteten og mangfoldet i et datamateriale. Det er en åpenbar fare for at en mister mange av de nyansene som underlagsmaterialet gir. Et tredje problem er *hvilke* indikatorer indeksen skal bestå av, et valg som innebærer vanskelige avveininger. Som hjelpemiddel i dette valget kan en blant annet bruke statistiske teknikker som faktor- og korrelasjonsanalyse. For å kunne fortolke indikatorene i indeksen som uttrykk for en felles, underliggende dimensjon, bør det være en klar statistisk sammenheng mellom dem. Sammenhengen bør imidlertid ikke være for sterk, siden dette innebærer at indikatorene ikke tilfører særlig ny informasjon til indeksen uavhengig av hverandre (Hellevik 1977).

Det kan neppe understrekes sterkt nok at indekser aldri kan stå alene, og fortolkes uavhengig av de enkeltindikatorerne de består av. Indekser brukes i vår sammenheng som et *hjelpemiddel* til å få øye på samvariasjon og opphopning av levekårsproblemer i bestemte geografiske områder. Men en må ikke falle for fristelsen til å tro at levekårene i et geografisk område lar seg beskrive gjennom ett enkelt tall. Dette er en viktig påpeking fordi slike indekser lett kan misbrukes i en politisk prosess. Befolkningen i områder som skårer dårlig på en levekårsindeks, kan føle at området de bor i stigmatiseres som et "dårlig sted å bo". Dette kan igjen bidra til å forsterke følelser av maktesløshet og pessimisme, og dermed være enda en spiker i likkisten til et lokalsamfunn under press.

4.6.2. Indeks for levekårsproblem 1994

Sammenfattende framstillinger av levekår i storbyene har lange historiske tradisjoner i Norge. I 1920-årene viste for eksempel sosialstatistikerens Signy Arctander, i en periode direktør i Statistisk sentralbyrå, at blant hovedstadens bydeler var Sagene-Rodeløkka på bunn i de fleste forhold (dødelighet, tuberkulosestilfeller, trangboddhet, kriminalitet, forsorgsunderstøttelse mm.), mens Vestkanten var på topp (Arctander 1928). Det var en klar tendens til at dårlige sosiale forhold hopet seg opp i de samme bydelene.

I forbindelse med Stortingsmelding nr. 14 (1994-95): *Om levekår og boforhold i storbyene*, ble det laget en indeks for levekårsproblemer, basert på åtte indikatorer (se ramme). Data var hentet fra Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten (Sosial- og helsedepartementet 1994, som i det vesentlige bygger på data fra Statistisk sentralbyrå),

Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk og Folke- og bolig telling 1990. Indeksen tok sikte på å måle forekomsten av sentrale levekårsproblemer knyttet til helse, arbeidsmarked, økonomi, bolig og kriminalitet. Indeksen er begrenset til indikatorer hvor det har vært mulig å få tall for bydelene i alle storbyene. Den er videre begrenset til områder som mest mulig direkte angår levekårssituasjonen. Ut-danning inngår derfor ikke i indeksen. Lav utdanning kan være en viktig årsak til levekårsproblemer, men har likevel forholdsvis begrenset utsagnskraft i beskrivelsen av den konkrete, nåtidige levekårssituasjonen.

For hver indikator i indeksen er kommunene, samt de 52 bydelene i storbyene¹⁵ (unntatt Sentrum og Marka i Oslo), inndelt i deciler. Dette innebærer at en lager en tidelt rangering for hver indikator, hvor tiendedelen med lavest verdi får verdien 1, tiendedelen med nest lavest verdi får verdien 2 osv. Til slutt summeres rangeringene for de 8 variablene og divideres med 8. Indeksen for levekårsproblemer kan dermed teoretisk variere mellom 1 og 10, hvor verdien 1 innebærer at kommunen eller bydelen tilhører de 10 prosent best stilte på alle indikatorer, mens verdien 10 innebærer at kommunen eller bydelen tilhører de 10 prosent dårligst stilte på alle indikatorer.

Indeks for levekårsproblemer 1994

Indeksen bygger på 8 variabler

- 1) Uførepensjonister 16-49 år pr. 1 000 innbyggere 16-49 år, pr. 31.12.1993.
- 2) Løpende attføringstilfeller pr. 1 000 innbyggere 16-66 år, pr. 31.12.1993.
- 3) Antall døde pr. 100 000 innbyggere i aldersgruppen 20-64 år i perioden 1986-1992 (for bydeler perioden 1987-1992). Kønns- og aldersstandardiserte tall.
- 4) Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innbyggere 16 år og over. Registrerte tilfeller i 1992.
- 5) Registrert arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 16-74 år i 1993. For bydeler er tallene beregnet ved å dividere ledighetstallene for 2. kvartal 1993 med et beregnet nivå for arbeidsstyrken i 1993. For kommunene er tallene beregnet som gjennomsnittlig ledighet i 1993 dividert med gjennomsnittlig arbeidsstyrke i 1992.
- 6) Gjennomsnittlig antall siktelsener for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholloven 1992-1993 pr. 10 000 innbyggere 16-66 år. Siktelsene er fordelt etter de siktedes bostedskommune/bydel.
- 7) Andel privathusholdninger som mangler bad, wc eller begge deler i boligen, pr. 1.11.1990.
- 8) Andel privathusholdninger som bor trangt, pr. 1.11.1990 (definert som husholdninger med én person i ettromsbolig eller med flere bosatte enn antall beboelsesrom).

¹⁵ I denne analysen ble den gamle bydelsinndelingen med 9 bydeler brukt i Stavanger (jf. kapittel 3).

I den opprinnelige presentasjonen av resultatene i storbymeldingen ble kommunene som hadde færre enn 20 dødsfall i perioden 1986-1992, utelatt. Dette skyldtes at med færre enn 20 dødsfall ble tallene for dødelighet ansett for å være for usikre til å offentliggjøres. I denne presentasjonen av indeksen er alle kommunene tatt med. Begrunnelsen for dette er at i en indeks vil stor usikkerhet knyttet til enkelte av indikatorene spille en mindre rolle for helhetsbildet. En bør likevel være oppmerksom på at tallene for de minste kommunene er mer usikre enn for de større kommunene.

Korrelasjonsanalyser viser klare statistiske sammenhenger mellom indikatorene i indeksen. Den sterkeste enkelt-sammenhengen er sammenhengen mellom arbeidsledighet og sosialhjelp (Pearsons $r=0.51$, målt på kommunenivå). Problemer på arbeidsmarkedet fører ofte til økonomiske problemer. Dødeligheten har, som en kunne forvente, en betydelig sammenheng med uføreandelen i kommunen ($r=0.41$). De til dels betydelige sammenhengene mellom indikatorene gir et holdepunkt for å anta at de til en viss grad fanger opp ulike aspekter ved den samme underliggende dimensjon. Unntaket fra tendensen til klare sammenhenger er boligindikatorerne, og særlig andelen som mangler bad/wc i boligen. Andelen som mangler bad/wc i boligen er for eksempel den eneste indikatoren som ikke har en statistisk sammenheng med andelen arbeidsledige eller sosialhjelpstilfeller.

En kan spørre seg hvorfor indikatorer på tjenestetilbud ikke er tatt med i indeksen. Tross alt er dette en viktig side ved bosituasjonen i ulike områder av landet. Det er imidlertid vanskelig å trekke noen direkte slutninger fra de grove indikatorene på tjenestetilbud som finnes, til leve-

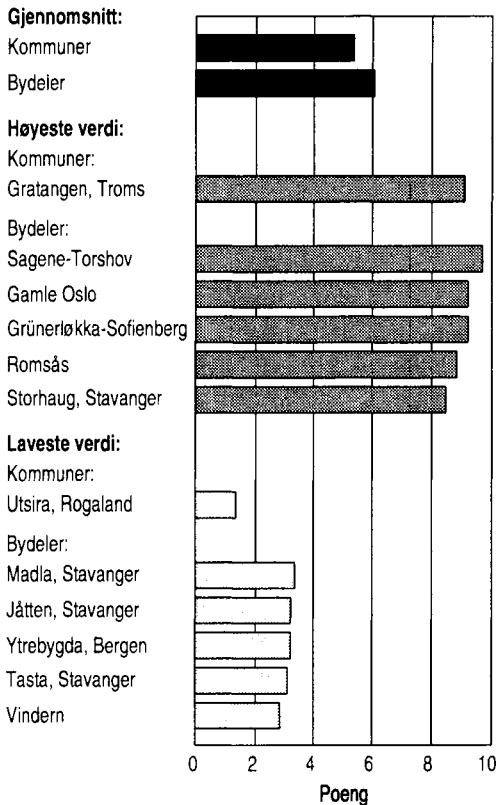
kårene for befolkningen. I hvilken grad representerer et lavt antall legeårsverk i kommunen, eller få barnehageplasser, reelle problemer for et større antall mennesker? I den grad en kan si at manglende tjenestetilbud er et problem, kan en reise spørsmålet om disse problemene har samme grad av alvorlighet som problemer knyttet til helse, økonomi og arbeid. Korrelasjonsanalysene viser at indikatorene på tjenestetilbud jevnt over har liten statistisk sammenheng med indikatorene på levekårsproblemer, mens de som regel har en sterkere sammenheng innbyrdes. I den grad det er en sammenheng mellom levekårsproblemer og tjenestetilbud, går den ofte i motsatt retning av det vi har sett tidligere. Enkelte sider ved tjenestetilbudet virker til en viss grad *kompenserende* i forhold til levekårsproblemer. For eksempel har antallet legeårsverk i kommunehelsetjenesten en statistisk signifikant korrelasjon med to av levekårsproblemer: Trangbodddhet og dødelighet (Pearsons $r=0.28$ og 0.19). Sammenhengen er positiv, i gjennomsnitt har kommuner med høy dødelighet og mange trangbodde flere årsverk i legetjenesten pr. innbygger enn kommunene som har få trangbodde og lav dødelighet. Lav barnehagedekning synes derimot å være et problem som i noen grad samvarierer med andre "ulykker". Det er for eksempel en tendens til at jo høyere arbeidsledigheten er, jo lavere er barnehagedekningen ($r=-.20$).

Alt i alt taler dette mest for å se levekårsproblemer og tjenestetilbud som to atskilte dimensjoner, som ikke bør slås sammen i ett felles mål.

Opphopning av levekårsproblemer i Oslo indre øst...

Resultatene av indeksen som ble anvendt i Storbymeldingen, indikerer at opphopningen av bestemte levekårsproblemer er

Figur 4.12. Indeks for levekårsproblemer 1994. Bydeler i storbyene sammenlignet med alle kommuner



sterkere i bydelene i Oslo indre øst enn noe annet sted i landet (figur 4.12). Mens ingen kommuner har høyere poengsum enn 9,1 på indeksen, er det tre bydeler i Oslo som ligger høyere, og dermed tett oppunder det maksimalt dårlige: Sagene-Torshov, Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg. Denne konklusjonen understrekes ytterligere av det høye befolkningstallet i disse bydelene. Nærmere 75 000 mennesker er, som nevnt, bosatt i Oslo indre øst.

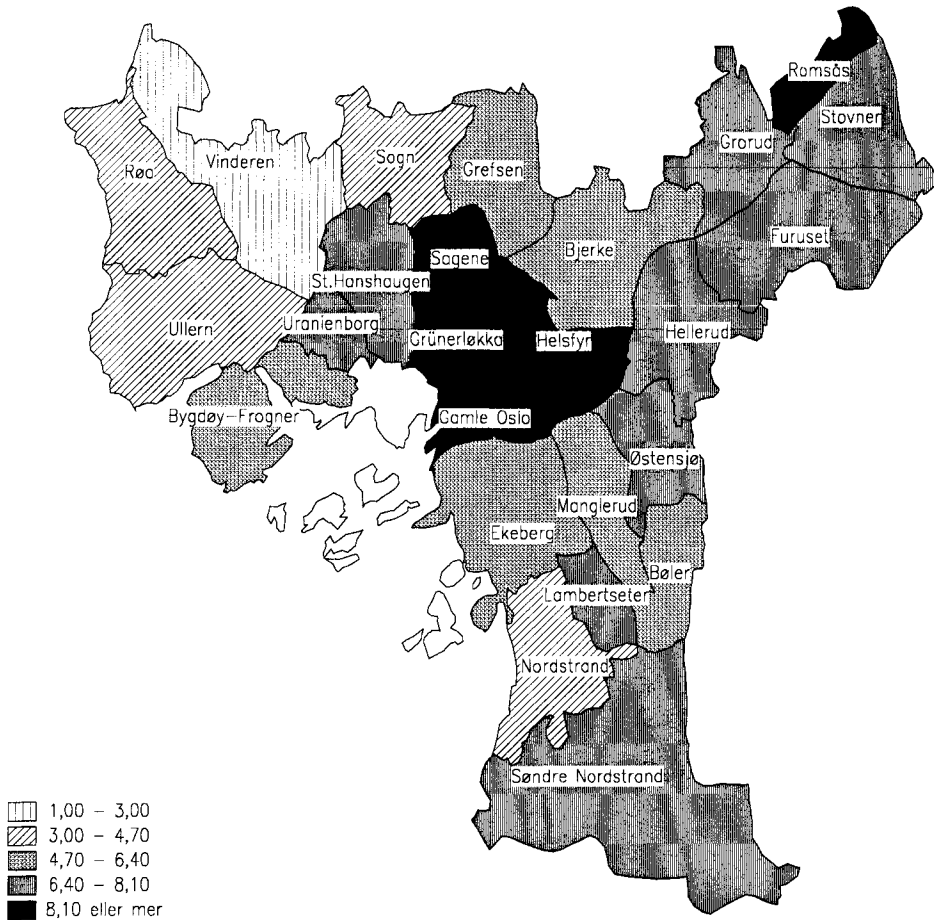
..og i storbyenes sentrumsområder
En finner også en forholdsvis sterk opphopning av levekårsproblemer i

sentrumsområdene av de andre storbyene: Storhaug i Stavanger, Sentrum og Sandviken i Bergen, samt Sentrum i Trondheim (figurene 4.14-4.16). Også disse bydelene tilhører de 5 prosent dårligst stilte bydelene og kommunene. I Oslo finner en i tillegg en betydelig opphopning av levekårsproblemer i noen av de nyere (Romsås) og eldre (Helsfyr-Sinsen) drabantbyene (figur 4.13). Mens bydelene i den østlige delen av Oslo dominerer blant bydelene med dårligst levekår, er bildet mer sammensatt i den andre enden av fordelingen. Blant de fem bydelene med færrest problemer finner vi tre bydeler i Stavanger (Tasta, Madla og Jåtten), Ytrebygda i Bergen og Vindern i Oslo.

I Oslo har befolkningen i ytre vest (Vindern, Røa, Ullern), samt Grefsen-Kjelsås og Sogn i nord og Nordstrand i sør, klart færre levekårsproblemer enn det som er vanlig i landsmålestokk. Som nevnt, ligger bydelene med flest problemer i øst og bydelene med færrest problemer i vest. Skillet mellom øst og vest er likevel ikke helt gjennomført. To av bydelene i indre vest (Uraniensborg-Majorstua og St. Hanshaugen-Ullevål) har verdier som er betydelig høyere enn landsgjennomsnittet, og dårligere enn i flere av de eldre drabantbyene i øst (Manglerud, Bjerke, Bøler). I tillegg til øst/vestdimensjonen synes det også å være en sentrum/periferidimensjon i fordelingen av levekårene i Oslo, på samme måte som i de andre storbyene.

I Stavanger skiller sentrumsbydelen Storhaug seg markert fra resten av bydelene. Ingen av de andre bydelene har verdier som er nevneverdig høyere enn landsgjennomsnittet. I Bergen finner en, i tillegg til bydelene Sentrum og Sandviken, også verdier som er betydelig over landsgjennomsnittet i Løvstakken, Laksevåg og

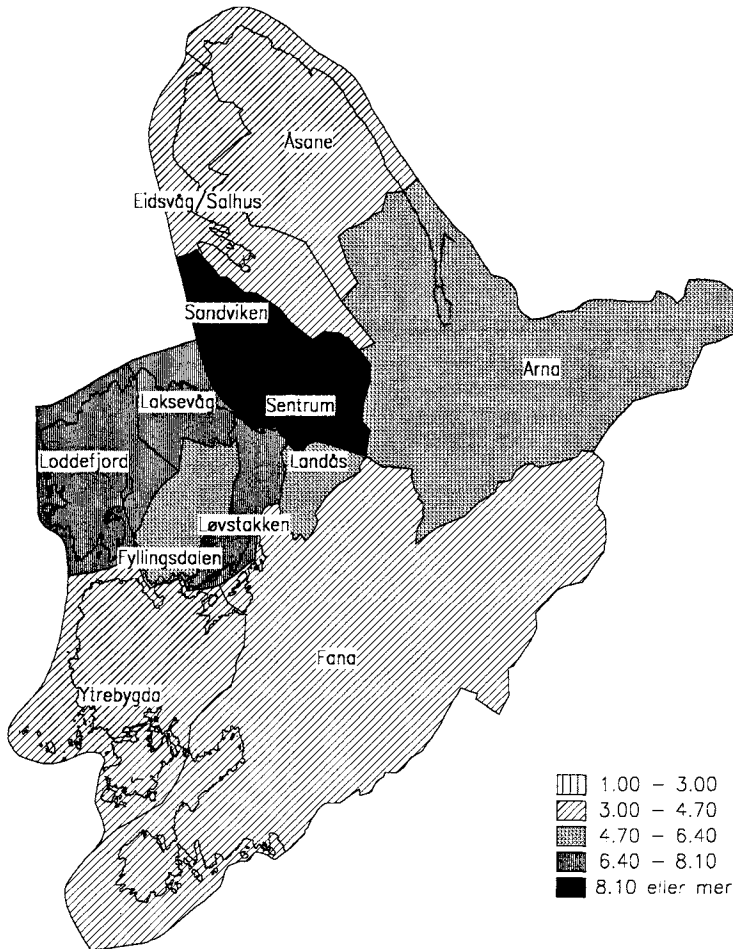
Figur 4.13. Indeks for levekårsproblemer. 1994. Bydeler i Oslo



Loddefjord. I bydelene Ytrebygda, Fana, Eidsvåg-Salhus og Åsane synes befolkningen å oppleve færre levekårsproblemer enn det som er vanlig ellers i befolkningen. Bydelene i Trondheim fordeler seg i tre grupper: Bydelene med betydelig flere

levkårsproblemer enn gjennomsnittet er Sentrumsbydelen og Saupstad. Bydelene Nardo og Heimdal har verdier omtrent på landsgjennomsnittet. Færrest levekårsproblemer finner en blant bosatte i Byåsen og Strinda.

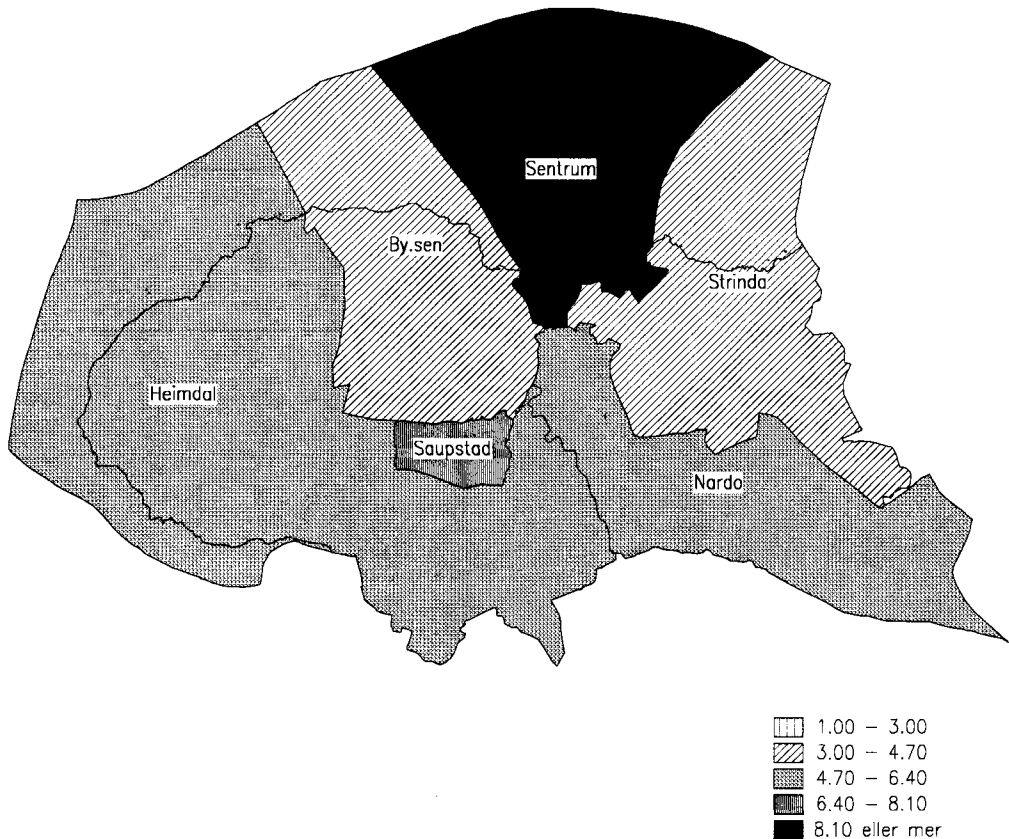
Figur 4.14. Indeks for levekårsproblemer. 1994. Bydeler i Bergen



Den sterkeste opphopningen av levekårsproblemer på kommunenivå finner en i enkelte nord-norske kommuner og bykommuner på Østlandet (blant annet Askim, Sarpsborg, Risør og Kragerø). Kommuner i Rogaland, Hordaland og

Sogn og Fjordane er sterkt overrepresentert blant kommunene med få problemer. Også Asker kommune i Akershus er en kommune med svært få levekårsproblemer i befolkningen (se forøvrig kapittel 4.7).

Figur 4.15. Indeks for levkårsproblemer. 1994. Bydeler i Trondheim

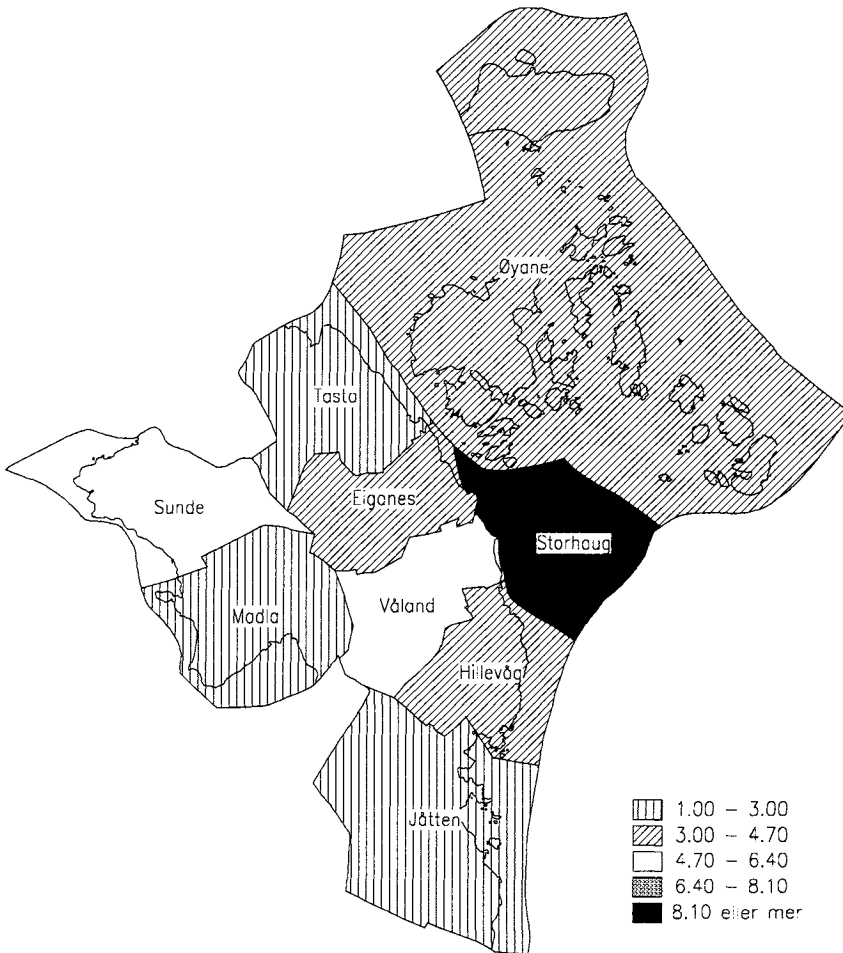


4.6.3. Indeks for levkårsproblemer 1995

I forbindelse med 1995-utgaven av det såkalte "Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene" (Sosial- og helsedepartementet 1995), ble det laget en ny indeks for leve-

kårsproblemer, basert på 6 indikatorer (se ramme side 87). Visse endringer ble foretatt i forhold til 1994-indeksen. For det første ble det tatt mer hensyn til ulikheter i *aldersstruktur* i valget av indikatorer. For eksempel er det store flertallet av sosialhjelpsmottakerne mellom 20 og 40 år.

Figur 4.16. Indeks for levekårsproblemer. 1994. Bydeler i Stavanger



Kommuner med en høy andel innbyggere i denne aldersgruppen vil derfor komme dårligere ut enn andre kommuner. Ved å se antallet sosialhjelpsmottakere i forhold til antall bosatte i denne aldersgruppen, kan en i større grad ta hensyn til slike aldersforskjeller. I denne indeksen ble også

uførepensjons- og attføringstilfeller sett under ett, som en samlet indikator på kroniske helseproblemer. For det tredje ble boligindikatorene tatt ut av indeksen. Begrunnelsen var dels at indikatorene hentet fra Folke- og boligteiling 1990 begynner å bli noe gamle, dels at den

statistiske sammenhengen mellom bolig-indikatorene og andre levekårsproblemer er forholdsvis beskjeden. Den fjerde endringen var at siktelser for alkohol- og narkotikakriminalitet ble erstattet med siktelser for vold mot personer. Vold mot personer gir sannsynligvis et vel så godt inntrykk som alkohol- og narkotikakriminaliteten, av hvor trygt miljøet i kommunen eller bydelen oppleves. Endelig ble andelen kvinner 20-39 år som mottar overgangsstønad, tatt inn i indeksen. At kvinner på overgangsstønad har betydelig flere levekårsproblemer enn andre grupper, er kjent fra flere undersøkelser (Dahl 1993). Indeksen ble for øvrig laget på samme måte som 1994-indeksten, ved at alle kommunene og bydelene ble delt inn i deciler for hver indikator, og decilplasseringene summert og dividert på antallet indikatorer.

1995-indeksten er også interessant fordi den gir muligheter for sammenligning mellom flere bydeler enn de som inngår i storbyene. Materialet inneholder levekårsrelevant statistikk for i alt 12 større kommuner. I tillegg til de fire storbyene, gis bydelstall for kommunene Bærum, Tromsø, Kristiansand, Sandnes, Skien, Drammen, Fredrikstad og Sarpsborg. Et punkt som vanskeliggjør sammenligningen mellom bydeler og kommuner i 1995-indeksten er at dødelighetstallene for bydelene bare er beregnet for perioden 1991-1993, mens dødelighetstallene for kommunene gjelder perioden 1984-1993. Siden den gjennomsnittlige dødeligheten er lavere i 1991-1993 enn i 1984-1993 innebærer dette at en får et noe mer gunstig inntrykk av levekårene i bydelene enn en ville fått hvis sammenligningsperioden hadde vært identisk.

Det er klare statistiske sammenhenger mellom indikatorene i indeksen, jevnt over er de sterkere enn sammenhengene

Indeks for levekårsproblemer 1995

Indeksen bygger på 6 variabler:

- 1) Uførepensjonister og attførings-/rehabiliteringstilfeller 35-55 år pr. 100 innbyggere 35-55 år, pr. 31.12.1994.
- 2) Antall døde pr. 100 000 innbyggere i aldersgruppen 0-64 år i perioden 1984-1993 (for bydeler perioden 1991-1993). Kjønn- og aldersstandardiserte tall.
- 3) Sosialhjelpstilfeller 20-40 år pr. 100 innbyggere 20-40 år. Registrerte tilfeller i 1993.
- 4) Registrert arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken 16-74 år. Ledighetstallene er årsgjennomsnitt for 1994, mens arbeidsstyrken er gjennomsnitt for 1993. For bydeler er det brukt ledighetstall for 2. kvartal 1994 og et årsgjennomsnitt for 1994 for arbeidsstyrken. Personer som er registrert som delvis arbeidsledige er ikke inkludert.
- 5) Gjennomsnittlig antall siktelser for vold mot personer 1992-1993 pr. 10 000 innbyggere. Siktelsene er fordelt etter de siktedes bostedskommune/bydel.
- 6) Mottakere av overgangsstønad pr. 100 kvinner 20-39 år, pr. 31.12.1994.

mellom indikatorene i 1994-indeksten. På kommunenivå finner en de sterkeste statistiske sammenhengene (Pearsons r rundt 0.50) mellom indikatorene arbeidsledighet og overgangsstønad, arbeidsledige og sosialhjelp, arbeidsledighet og uførepensjon/attføringstilfeller, samt dødelighet og uførepensjon/attføringspengetilfeller. Det er med andre ord arbeidsledigheten som i størst grad går

sammen med andre levekårsproblemer. Siktelsler for vold har en forholdsvis beskjeden sammenheng med de andre indikatorene, den sterkeste sammenhengen mellom voldstilfellene og de andre indikatorene gjelder andelen kvinner på overgangsstønad ($r=0.32$).

4.6.4. Ulike indekser, samme resultat?

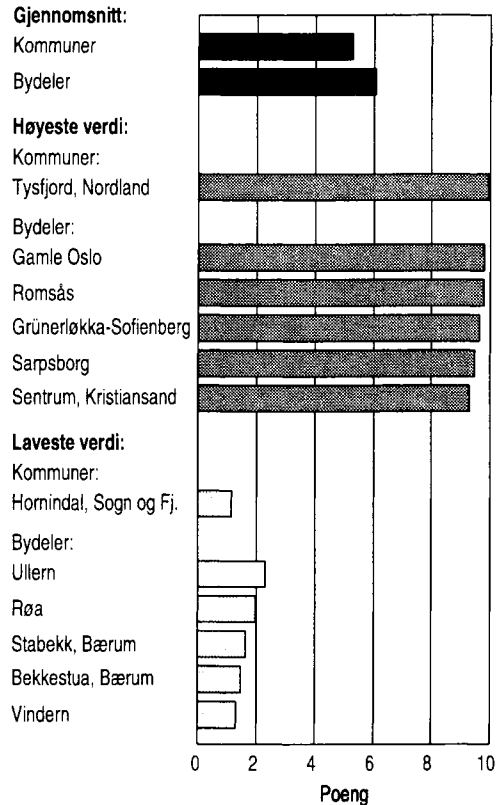
Fortsatt sterk opphopning i Oslo indre øst

Hvilket bilde gir så 1995-indeksen av forskjellene i levekårsproblemer mellom bydelene i de 12 største byene og kommunene for øvrig? Selv om bildet er blitt noe mer nyansert, står inntrykket av de eksepjonelle levekårsproblemene i Oslo indre øst ved lag. Det var bare en kommune i landet som hadde en sterkere opphopning av de 6 levekårsproblemene enn Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg i 1995 (figur 4.17). En forskjell fra 1994-indeksen er at Romsås (i tillegg til flere av de andre nye drabantbyene i Oslo) kommer noe dårligere ut. Romsås har en høyere poengsum enn Sagene-Torshov. En nærmere inspeksjon av tallene viser at dette blant annet har sammenheng med at indikatorene på boligstandard er tatt ut. De nyere drabantbyene har en forholdsvis bra boligstandard, mens indre øst, og spesielt Sagene-Torshov, har relativt dårlige forhold (se avsnittet om boligforholdene). En annen forklaring er at andelen kvinner med overgangsstønad er tatt inn i indeksen. Romsås har spesielt mange yngre kvinner med overgangsstønad, mer enn dobbelt så mange som Sagene-Torshov.

Ulikhet også i mellomstore byer

Indeksen viser også at en finner en betydelig opphopning av befolkningsgrupper med levekårsproblemer i andre byer enn de fire storbyene, og likeledes klare for-

Figur 4.17. Indeks for levekårsproblemer. 1995. Bydeler i de 12 største kommunene sammenlignet med alle kommuner



skjeller mellom bydelene i disse byene. Både sentrumsbydelen i Kristiansand, Sarpsborg (den gamle bykommunen Sarpsborg, som her anses som bydel i storkommunen) og sentrumsbydelen i Skien kommer dårligere ut på indeksen enn Sagene-Torshov og de verst stilte bydelene i Bergen, Trondheim og Stavanger. Innbyggertallet i disse bydelene er riktignok varierende, og stort sett noe lavere enn i storbyenes bydeler. Sentrum bydel i Kristiansand har snaut 19 000 innbyggere, mens Sentrum bydel i Skien har i underkant av 6 000 innbyggere.

I den positive enden av fordelingen kan en se at noen deler av Bærum

(Bekkestua, Stabekk) er på nivå med Oslo ytre vest. Fortsatt ligger Oslo ytre vest, spesielt Vindern, nær de best stilte kommunene i landet.

Også 1995-indeksen gir inntrykk av, med visse nyanser, at det er i sentrumsområdene av storbyene en finner den største opphopningen av personer med levekårsproblemer. I Stavanger er bydelsinndelingen blitt endret, slik at sammenligningen med 1994-indeksen er vanskelig, men det er fremdeles slik at sentrumsbydelen Storhaug skiller seg klart ut fra de andre bydelene. I Trondheim er det fortsatt bydelene Sentrum og Saupstad som kommer dårligst ut, men i motsetning til 1994-indeksen er det nå ingen særlig forskjell mellom de to bydelene. Som for Oslos vedkommende, har dette blant annet sammenheng med mottak av overgangsstønad, som er mer enn dobbelt så vanlig blant yngre kvinner bostatt på Saupstad som i Sentrum. At boligindikatorerne ikke er med, slår ut i samme retning. I Bergen finner en nå størst problemer i Sandviken og Loddefjord, mens Sentrum denne gang skiller seg mindre fra landsgjennomsnittet. Årsaken er blant annet at denne bydelen har Bergens lave andel kvinner på overgangsstønad. I Sentrum finner en imidlertid fremdeles byens høyeste arbeidsledighet og dødelighet, samt flest sosialhjelpstilfeller.

I Oslo skiller bydelene i indre vest seg mindre fra landsgjennomsnittet enn det vi fikk inntrykk av i forrige avsnitt. Igjen må dette blant annet ses i sammenheng med boligstandarden, som er et spesielt sentrumsproblem, samt den lave andelen kvinner med overgangsstønad. Av enkeltindikatorerne er det bare antallet voldstilfeller og dødeligheten som er høyere enn landsgjennomsnittet for bydelene Uranienborg-Majorstua og St. Hanshaugen-Ullevål. Det er likevel fortsatt slik at

øst/vestdimensjonen i levekårene ikke er helt entydig. Eldre drabantbyer som Manglerud, Østensjø og Bøler skiller seg lite fra landsgjennomsnittet og har omtrent det samme omfanget av levekårsproblemer som de nevnte bydelene i indre vest.

Blant kommunene med mange levekårsproblemer er det en overhyppighet av nordnorske kommuner. Blant de ni kommunene med poengsummen 9 eller større er det 6 nordnorske kommuner (Lebesby, Kautokeino, Gratangen, Tysfjord, Saltdal og Rana) samt Kristiansund i Møre og Romsdal, Kragerø i Telemark og Holmestrand i Vestfold.

4.6.5. En annen beregningsmetode

Et problem med den beregningsmetoden som er benyttet i de to indeksene vi har presentert til nå, er at ekstremverdiene ikke får noen ekstra vekt. Selv om en kommune eller bydel har en arbeidsledighet som er flere prosentpoeng høyere enn i noen annen kommune, vil ikke dette telle mer i indeksen enn arbeidsledighetsprosenten til en kommune som såvidt er over grensen for å tilhøre de 10 prosent dårligst stilte. En mulig løsning på dette problemet er å beregne hver enkelt kommunes og bydels prosentvise avvik fra landsgjennomsnittet for hver indikator, og til slutt beregne det gjennomsnittlige avviket fra gjennomsnittet. Problemet med denne løsningen er at indikatorerne med størst spredning dermed vil telle mest i indeksen. I 1995-indeksen er for eksempel spredningen mellom kommunene og bydelene langt større for antallet sosialhjelpstilfeller og siktelsler for vold enn for dødelighet. Vi trenger derfor et mål som tar hensyn til at spredningen er forskjellig. Dette kan gjøres ved å beregne avviket fra gjennomsnittet i antall *standardavvik*. Standardavviket er et mål for spredning for variabler på intervall-/

forholdstallsnivå. Et regneeksempel: Grünerløkka-Sofienberg har en aldersstandardisert dødelighet på 395 pr. 100 000 innbyggere. Vi beregner først det absolutte avviket fra gjennomsnittet for alle kommuner og bydeler (395-226). Deretter divideres avviket med standardavviket for dødeligheten ($+169/50,8 = +3,3$). Dette innebærer at dødeligheten i bydelen Grünerløkka-Sofienberg er 3,3 standardavvik høyere enn gjennomsnittet for alle kommuner og bydeler. Tilsvarende beregninger gjøres for alle kommuner og bydeler, og for samtlige indikatorer. Til slutt summeres standardavvikene og divideres på antall indikatorer, slik at vi får et mål for det gjennomsnittlige antall standardavvik som enhetene ligger over (plussfortegn) eller under (minusfortegn) gjennomsnittet.

Hvilke konsekvenser får en slik beregningsmetode for de konklusjonene som trekkes? Endringene i forhold til å basere indeksene på deciler er ikke store, korrelasjonen mellom de to måtene å lage 1995-indeksen på er meget høy (Pearsons $r=0,95$). Det skjer likevel visse endringer i ytterpunktene av fordelingene. Når 1995-indeksen beregnes med grunnlag i standardavviket framstår bydel Gamle Oslo som det klart mest problembelaste-

de området i landet, mens Vindern er tilsvarende minst problembelastet. Mens decilfordelingene gav inntrykk av at Romsås, Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg var omtrent like utsatt, gir fordelingene basert på standardavviket inntrykk av at Gamle Oslo er mer utsatt (standardavviket for Gamle Oslo er +2,5, mens det for Romsås er +1,9 og Grünerløkka-Sofienberg +2,1). Når 1994-indeksen beregnes med grunnlag i standardavviket, framstår Oslo indre øst som enda mer utsatt enn i den decilbaserte indeksen. Verdiene for bydelene i indre øst varierer fra +3,3 standardavvik på Grünerløkka-Sofienberg til +2,8 standardavvik for Sagene-Torshov, klart høyere verdier enn verdien for den dårligst stilte kommunen (Tysfjord, +1,7 standardavvik). I den motsatte enden av fordelingen er Utsira den minst utsatte kommunen (-1,8 standardavvik).

Et annet resultat av denne beregningsmetoden er at flere Finnmarkskommuner framstår som kommuner med en særlig sterk opphopning av levekårsproblemer. 5 av de 12 kommunene som ifølge 1994-indeksen avvek minst ett standardavvik fra gjennomsnittet, var Finnmarkskommuner. Ifølge 1995-indeksen var det 21 kommuner som avvek ett standardavvik

Tabell 4.2. Indekser for levekårsproblemer. 1994 og 1995. Oslos bydeler¹ sammenlignet med hele landet

Oslos bydeler	Indeks for levekårsproblemer 1994		Indeks for levekårsproblemer 1995	
	Standardavvik	Deciler	Standardavvik	Deciler
Hele landet	0	5,5	0	5,5
Indre vest	+ 0,5	6,9	- 0,2	5,2
Indre øst	+ 3,0	9,4	+ 2,1	9,5
Ytre vest	- 0,6	3,8	- 1,0	2,4
Eldre drabantbyer	+ 0,6	7,2	+ 0,1	6,1
Ytre nord	0	5,4	- 0,4	4,2
Nyere drabantbyer	+ 0,8	7,6	+ 0,8	8,6

¹ Vektet gjennomsnitt

eller mer fra gjennomsnittet, av disse var 17 nordnorske kommuner og 10 Finnmarkskommuner.

Den beregningsmetoden vi nå har presentert gir altså et enda klarere inntrykk av at Oslo indre øst skiller seg ut fra landet for øvrig, og at blant kommunene med en sterk opphopning av levekårsproblemer er det mange Finnmarkskommuner. Tabell 4.2 oppsummerer det inntrykket som nå er gitt av levekårsproblemene i Oslos bydeler, gjennom de i alt fire forskjellige indeksene som er brukt. Vi ser blant annet at forskjellene mellom de nye drabantbyene og indre øst¹⁶ er større i den ene typen indekser enn i den andre.

4.6.6. Hva sier andre undersøkelser om bydelsforskjellene?

En måte å validere det bildet som her er gitt, er å se det i forhold til andre undersøkelser av levekårsforskjeller mellom bydeler i storbyene. MMI gjennomførte i januar 1993 en intervjuundersøkelse om levekårene i Oslo, på oppdrag fra forskningsstiftelsen FAFO (Hagen mfl. 1994). Noen hovedfunn i denne undersøkelsen er sammenfattet i tabell 4.3. Datagrunnlaget er et utvalg på vel 2 800 av Oslos innbyggere over 15 år (bare bosatte med norsk statsborgerskap inngår i denne delen av undersøkelsen).

Undersøkelsen innebar en bred kartlegging av levekårene i Oslos voksne befolkning. Som et samlet mål på levekårsproblemer (i rapporten kalt "levlekårsulemper"), ble både det gjennomsnittlige antall levekårsproblemer, og andelen som hadde minst 4 levekårsproblemer brukt.

Andelen med minst fire problemer var høyest i indre øst (bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo). I denne delen av byen hadde 38 prosent av befolkningen minst fire levekårsproblemer, sammenlignet med snaut 10 prosent i ytre vest (ytte vest omfatter, i tillegg til Vindern, Røa og Ullern, også Nordstrand og Ekeberg-Bekkelaget). Gjennomsnittet for hele byen var snaut 23 prosent. De typiske indre øst-problemene var frykt for vold, dårlig bolig (trangboddhet), dårlig miljø (minst to problemer knyttet til støy eller forurensning) og lav inntekt. Andelen med problemer på disse områdene var betydelig høyere i indre øst enn ellers i Oslo. Frykten for vold var spesielt høy i indre øst. En fjerdedel av innbyggerne i indre øst uttrykte at de var redde for vold, mens andelen var under 4 prosent i ytre vest.

Også de som bor i de vestlige delene av indre by (Bygdøy-Frogner, Uranienborg-Majorstua, St. Hanshaugen-Ullevål) har flere levekårsproblemer enn det som er vanlig ellers i byen. Dårlig miljø og "ensomhet" (ingen nabokontakt) er vel så utbredt i indre vest som i indre øst, og framtrer som typiske sentrumsproblemer. Bydelene i ytre vest kommer best ut på så godt som samtlige indikatorer.

Overhyppigheten av levekårsproblemer i indre øst blir enda mer markert når en studerer "fordelingen i byen av grupper som kjennetegnes av særlig problematiske kombinasjoner av levekårsulemper" (s. 251). Personer som både har dårlig helse og bor dårlig, er blant de gruppene som er sterkt overrepresentert i indre øst.

¹⁶ Grupperingen av bydelene i tabell 4.2 følger inndelingen til Hagen mfl. 1994 (jf. tabell 4.3). Indre øst omfatter bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo, indre vest Bygdøy-Frogner, Uranienborg-Majorstua og St. Hanshaugen-Ullevål, de eldre drabantbyene består av Lambertseter, Bøler, Manglerud, Østensjø, Helsefyr-Sinsen og Hellerud, de nyere drabantbyene av Søndre Nordstrand, Furuset, Stovner, Romsås og Grorud, ytre nord omfatter Bjerke, Grefsen-Kjelsås og Sogn, mens ytre vest består av Ekeberg-Bekkelaget, Nordstrand, Vindern, Røa og Ullern (Hagen mfl. 1994: 299-308)

Tabell 4.3. Prosent av befolkningen 16 år og eldre med ulike levekårsproblemer i Oslo, etter bydel, 1993

	Indre vest	Indre øst	Eldre drabantbyer	Ytre vest	Ytre nord	Nye drabantbyer	Alle
Lav utdanning	10,6	23,5	25,9	13,9	17,7	26,6	20,0
Ensomhet	50,6	44,9	38,4	33,3	38,4	35,8	39,8
Dårlig helse	35,4	41,9	36,6	27,8	36,3	34,0	35,0
Dårlig miljø	48,2	45,8	25,3	24,1	31,4	25,2	32,5
Politisk avmakt	38,9	40,1	40,5	35,3	37,8	42,0	39,1
Dårlig bolig	14,5	20,9	9,1	7,2	12,2	11,5	12,2
Redd for vold	11,4	26,3	6,8	3,4	6,1	8,6	10,1
Lav inntekt	35,6	43,6	38,9	25,0	31,4	30,0	33,8
Usikker jobb	7,6	8,0	5,4	6,1	6,4	7,2	6,7
Passiv fritid	13,0	15,1	14,8	7,7	10,5	14,9	12,7
Hopningstall	2,66	3,10	2,42	1,83	2,28	2,35	2,42
Prosent med fire eller flere ulemper	26,2	38,4	23,2	9,7	21,2	17,4	22,6

Kilde: Hagen mfl. 1994

Tallene for "ensomhet" (manglende nabokontakt) er verdt en nærmere kommentar, siden nabokontakt ikke kan betraktes som det viktigste målet på sosial kontakt. En indeks for sosial kontakt tyder på at de indre bydelene har en forholdsvis høy andel sosialt passive mennesker. Den største andelen med liten sosial kontakt bor i indre by. At bosatte i indre by har mindre besøkskontakt med naboer, gjelder også når det kontrolleres for andre variabler som alder, kjønn og andelen barnefamilier.

FAFO-rapporten argumenterer for at levekårsforskjellene i Oslo i realiteten er enda større enn de som framkommer i rapporten. Dels omfatter ikke disse tallene utenlandske statsborgere. Med tanke på den høye andelen med levekårsproblemer blant ikke-vestlige innvandrere, som i høy grad er konsentrert i indre øst, er det grunn til å tro at forskjellene ville vært større hvis disse gruppene hadde vært inkludert. Dels fanger en neppe opp små grupper med relativt store levekårsproblemer (for eksempel de bostedsløse), som også kan være konsentrert i indre øst.

For Oslos vedkommende synes FAFO-rapporten å underbygge noen av de konklusjonene som ble trukket ovenfor. En større andel av befolkningen opplever velferdsproblemer i indre øst enn i de andre delene av byen. Befolkningen i ytre vest er minst utsatt for levekårsproblemer. I tillegg til øst/vestdimensjonen er det en sentrum/periferidimensjon i levekårenes fordeling, slik 1994-indeksen indikerte. Som FAFO-rapporten påpeker, er kvaliteten på det fysiske miljøet en viktig del av denne dimensjonen. Hovedforskjellen i forhold til våre konklusjoner er at situasjonen i de nyere drabantbyene synes å være bedre enn det registerstatistikken gir inntrykk av. Det er mindre støy og forurensning i en del av de nyere drabantbyene enn ellers i byen, dette er en side ved levekårene som ikke inngår i indeksene for levekårsproblemer.

FAFO-rapporten bekrefter hovedtendensene i fordelingen av levekårene innad i Oslo, men gjør få sammenligninger med fordelingen i landet for øvrig. Fra andre kilder vet vi imidlertid at både miljøproblemene og voldsfrykten, som rapporten

peker på som noen av de største levekårsproblemer i indre øst, er langt mer utbredt i Oslo og storbyene enn i landet som helhet (jf. kapittel 2). Det samme gjelder mangelen på nabokontakt. Å inkludere disse indikatorene i indeksen for levekårsproblemer, ville ytterligere ha understreket hovedkonklusjonen: Den enestående konsentrasjonen av mennesker med levekårsproblemer i Oslo indre øst. Lignende konklusjoner kan en sannsynligvis trekke for andre sentrumsområder i storbyene.

FAFO-rapporten viser også at den svært høye andelen med sosialhjelpstilfeller i indre øst gjenspeiler at forholdsvis mange i bydelen har problemer med å få pengene til å strekke til. Om lag en tredjedel av befolkningen i indre øst oppgav at de hadde vanskeligheter med å klare løpende utgifter. I ytre vest var andelen under en femtedel (Hagen mfl. 1994: 124).

For Bergens vedkommende gjorde Bergens Tidende i 1993 en sammenstilling av en rekke levekårsrelevante data for bydelene. Disse resultatene stemmer best overens med resultatene fra 1994-indeksen, med den klart største problemkonsentrasjonen i Sandviken og Sentrum, og færrest problemer i Ytrebygda og Fana (Bergens Tidende 1994).

4.6.7. Positive sider ved levekårene i storbyenes sentrumsområder. Oslo indre øst som eksempel

Til nå har vi fokusert svært ensidig på den geografiske fordelingen av levekårsproblemer, slik de kan måles gjennom registerstatistikk og til dels gjennom utvalgsundersøkelser. Det er imidlertid åpenbart at dette langt fra forteller hele sannheten om hvordan det er å leve i ulike områder av landet. Dels er det viktige sider ved levekårene som ikke fanges

opp i registerstatistikken, dels kan det være sider ved velferden som ikke så lett lar seg tallfeste. Sett i forhold til den politiske debatten om levekårenes fordeling, er det viktig å unngå en ensidig fokusering på levekårsproblemer. En slik fokusering kan bidra til at enkelte områder får et ufortjent "dårlig rykte", som i sin tur kan forsterke problemene i disse områdene. Vi skal her se på dette med utgangspunkt i levekårene i Oslo indre øst. Det er åpenbart at levekårene i Oslo indre øst også har positive sider, som bidrar til at befolkningstallet i disse bydelene øker, og som for noen grupper kan kompensere for problemene som finnes der. Metoder som deltakende observasjon og dybdeintervjuing kan være nødvendig for å få tak på ressursene og de gode sidene i et lokalmiljø. For eksempel har sosialantropologiske studier vist at sentrumsbydeler i Bergen som har kommet dårlig ut på levekårsstatistikken, likevel har et trivselsfremmende sosialt og kulturelt miljø (Rystad 1995, som refererer til Gullestad 1979 og 1994).

I en lokal miljøundersøkelse på Grünerløkka i Oslo, ble beboerne også bedt om å nevne ulike kvaliteter ved bomiljøet. Den kvaliteten som oftest ble nevnt, var at bomiljøet hadde en *sentral beliggenhet*, hele 2 av 3 nevnte dette som en kvalitet ved bomiljøet. Det var også relativt mange som nevnte butikker, parker, fri-luftsområder og sosiale forhold som kvaliteter ved bomiljøet. I en tilsvarende undersøkelse på Vålerenga nevnte nesten 90 prosent den sentrale beliggenheten, mange nevnte også kommunikasjoner og lokalmiljø som positive sider (Kolbens-tvedt og Klæbo 1993). En undersøkelse av småbarnsfamiliers livskvalitet i Gamlebyen framhever at livskvaliteten er langt mer nyansert når den beskrives "nedenfra" enn når den beskrives gjennom offisiell levekårsstatistikk. Mange familier

hadde en positiv vurdering av viktige områdeegenskaper som arkitektur, sentralitet, grøntarealer og sosialt miljø (Rystad 1995). Undersøkelsen peker også på mulige sosiokulturelle forskjeller mellom bydelene med konsekvenser for levekårene. En del av småbarnsfamiliene hadde bodd på vestkanten i Oslo tidligere, men ønsket ikke å flytte tilbake dit fordi de oppfattet det sosiale miljøet som dårlig, "...materialistisk, overfladisk og preget av statusjag, misunnelse og konkurranse" (Rystad 1995: 99). At nabo-kontakten er dårlig, oppleves langt fra av alle som noe problem. Anonymiteten gir frihet fra innsyn og sosial kontroll (jf. kapittel 1.3).

Vi har tidligere pekt på at en av de positive sidene ved å leve i storbyen er det gode tilbudet av private tjenester. Sentrumsområdene nyter særlig godt av dette. Blant annet har bosatte i disse områdene av Oslo kort avstand til landets største konsentrasjon av kultur- og underholdningstilbud. Butikkutvalget er bedre enn noe annet sted i landet. Hva så med de offentlige tjenestene? Er disse utbygd slik at de kan kompensere for noen av problemene? Svaret synes å være nei når en ser på barnehageplasser og tilbud til 6-åringer i skolen for befolkningen i Oslo indre øst. Om lag 40 prosent av førskolebarn i indre øst har plass i slike tilbud, en dekningsgrad som er klart lavere enn i landet for øvrig (dekningsgraden i hele landet var snaut 49 prosent pr. 31.12.1994). Dette er særlig uheldig med tanke på det store behovet for forebyggende barnevern i disse bydelene (jf. kapittel 4.5.2). For andre sider ved det offentlige tjenestetilbudet er bildet mindre entydig. 2 av 3 bydeler i indre øst har flere årsverk av leger i kommunehelsetjenesten pr. innbygger enn gjennomsnitt for landet. Fysioterapeutdekningen er også bedre enn landsgjennomsnittet, og eldre-

omsorgen synes å være forholdsvis bra utbygd (Sosial- og Helsedepartementet 1996).

For en del kan de positive sidene ved levekårene i de indre sentrumsbydelene oppveie de negative sidene. Spesielt for unge mennesker i en etableringsfase vil dårlige boforhold og mye trafikk bety relativt lite i en overgangsfase, sammenlignet med de goder som ligger i en sentral beliggenhet og en rimelig leilighet. For andre grupper kan det forholde seg annerledes. Visse levekårsproblemer, som helseproblemer og arbeidsledighet, er også så alvorlige at de er vanskelige å kompensere for ved goder på andre områder i livet.

4.6.8. Avslutning

Avslutningsvis er det neppe noen tvil om at konsentrasjonen av mennesker med levekårsproblemer knyttet til økonomi, bolig, arbeid, kriminalitet og miljø er sterkere i Oslo indre øst enn noe annet sted i landet. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at Oslo indre øst er et dårlig sted å bo. Beboerne i indre øst nyter for det første godt av de spesielle levekårsfordelene som innbyggerne i storbyene har: Et godt tilbud av private tjenester, gode offentlige kommunikasjoner, mange utdanningstilbud. For det andre framhever beboerne selv at boområdene i indre øst har mange kvaliteter. Sentral beliggenhet framheves av mange som en stor fordel ved å bo i området. Mange framhever også et godt sosialt miljø som et fortrinn.

Indeksene for levekårsproblemer som vi har presentert, tyder på at en også finner en betydelig opphopning av levekårsproblemer i noen av bydelene lenger øst i Oslo, både blant de nyere (Romsås, Stovner) og blant de eldre (Helsfyr-Sinsen) drabantbyene. Lignende opphopninger

kan påvises i andre storbyer, som regel i sentrumsområdene, men ikke så utpreget som i Oslo indre øst. Opphopningen av levekårsproblemer i sentrumsområdene av enkelte middels store byer (Kristiansand, Skien, Sarpsborg) synes å være vel så stor som den en finner i storbyene Bergen, Trondheim og Stavanger. En må imidlertid være forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner, siden størrelsen på bydelene varierer en del fra by til by, og det kan være store forskjeller innad i bydelene.

4.7. Levekårsproblemer, tjenestetilbud og ulike trekk ved kommunene

I dette avsnittet skal vi se litt nærmere på de kommunale variasjonene i opphopningen av levekårsproblemer, og hvilke kjennetegn ved kommunene som har sammenheng med disse variasjonene. Vi benytter her den siste beregningsmetoden som det ble gjort rede for ovenfor (basert på standardavvik som måleenhet), siden denne tar best vare på variasjonsbredden i levekårsproblemene. Hovedvekten vil bli lagt på 1995-indeksen, det er denne indeksen vi refererer til hvis ikke annet er nevnt (i vedleggstabellene vil en for utvalgte bakgrunnskjenntegn finne tall både for 1994- og 1995-indeksen).

4.7.1. Kommunestørrelse

Færrest levekårsproblemer i småkommunene....

Det er minst opphopning av levekårsproblemer i kommunene med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere (figur 4.18). Men også de minste kommunene, de som har mindre enn 2 000 innbyggere, kommer gunstig ut i forhold til landsgjennomsnittet. Det er likevel ingen helt entydig tendens til at problemene øker med økende innbyggertall. Det er små forskjeller

mellom kommuner med 20-30 000 innbyggere og kommuner med mer enn 100 000 innbyggere (unntatt Oslo). Som en kan se, skiller Oslo seg markert fra gjennomsnittet og fra de andre storbyene. Særlig gjelder dette i henhold til 1994-indeksen.

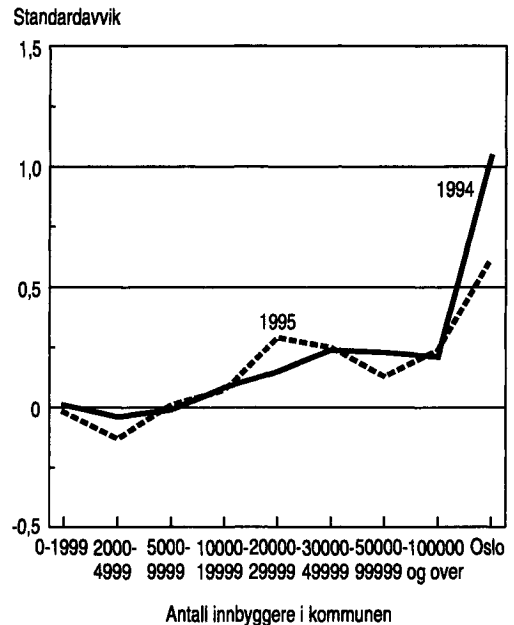
Indeksen for levekårsproblemer gir et sterkere inntrykk av Oslo som et område preget av opphopning av dårlige levekår enn det som kom fram i levekårsindeksen som ble drøftet i kapittel 2. Forskjellen i resultater kan for det første, forklares gjennom at det er forskjellige sider ved levekårene som inngår i indeksene. Noen av de typiske storbygodene fanges ikke opp i indeksen for levekårsproblemer (arbeidsmiljø, kulturtilbud). Kriminalitet inngår som en av indikatorene i indeksen som brukes her, men ikke i levekårsindeksen som ble brukt i kapittel 2. For det andre måles levekårskomponentene på en annen måte. For eksempel er dødelighet brukt som indikator på helsetilstand. Registerstatistikken har i sin allmennhet bestemte fordeler og ulemper sammenlignet med intervjuundersøkelsene. Fordelen er at denne statistikken i prinsippet skal fange opp alle. Slik unngår registerstatistikken problemene med nekting og frafall som en finner i levekårsundersøkelsene. Ulempen er at resultatene påvirkes av visse utenforliggende forhold som vanskeliggjør sammenligninger, for eksempel at terskelen for å oppsøke sosialkontorene kan være lavere i storbyene enn ellers i landet. For det tredje er det en viktig forskjell at indeksen for levekårsproblemer måler opphopning av dårlige levekår på et *aggregert*, geografisk nivå og ikke på personnivå. Opphopningen av dårlige levekår vil, som regel, være lavere på personnivå enn på aggregert nivå.

Hvilke levekårsproblemer er det som særlig har sammenheng med kommunestørrelse? Antall sosialhjelpstilfeller og siktelser for vold har en meget klar sammenheng med kommunestørrelse (vedleggstabell 2). Sammenhengen er imidlertid ikke helt lineær. For eksempel har mellomstore kommuner (20-30 000 innbyggere) litt flere sosialhjelpstilfeller og siktelser for vold enn storbyene utenom Oslo. Arbeidsledighetsprosenten varierer lite etter kommunestørrelse, kommunene med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere hadde den laveste ledighetsprosenten i 1994 (4,7), mens storbyene og kommunene med 30-50 000 innbyggere hadde den høyeste (5,6-5,7 prosent). Noen levekårsproblemer er mest vanlige i de minste kommunene og i den største (Oslo). Dette er tilfellet for dødelighet og i noen grad boligstandard. Dødeligheten i aldersgruppene under 65 år var i perioden 1984-1993 høyest i Oslo og i kommunene med under 2 000 innbyggere. I motsetning til dette har Oslo og de minste kommunene den laveste andelen med overgangstønad blant kvinner 20-39 år. Antallet uføre- og attføringstilfeller 35-55 år varierer lite etter kommunestørrelse. Denne indikatoren er den eneste som tyder på flest problemer i de minste kommunene. Sammen med den noe høyere dødeligheten, er dette en indikasjon på at helsetilstanden i de minste kommunene er litt dårligere enn landsgjennomsnittet. Det må likevel sies at likhetene i helse-tilstand er langt mer påfallende enn forskjellene.

..men opphopning av levekårsproblemer i nordnorske småkommuner

Finnes en den samme tendensen til mindre opphopning av levekårsproblemer i småkommunene, uavhengig av hvilken landsdel kommunene tilhører? Det viser seg å være stor forskjell mellom små-

Figur 4.18. Indekser for levekårsproblemer, 1994 og 1995, etter kommunestørrelse. Vektet gjennomsnitt



kommunene i Nord-Norge og i de andre landsdelene. I alle landsdeler unntatt Nord-Norge, er det småkommunene som har færrest levekårsproblemer. Best stilt er de minste kommunene på Vestlandet. I Nord-Norge, er forholdet tilnærmet omvendt. Ytterpunktene i hyppigheten av levekårsproblemer utgjøres av småkommuner på Vestlandet på den ene siden og småkommuner i Nord-Norge på den andre. Dette forholdet kommer blant annet til uttrykk i den geografiske fordelingen av arbeidsledigheten. Arbeidsledigheten i de minste kommunene i Nord-Norge er nesten dobbelt så høy som arbeidsledigheten i de minste kommunene på Vestlandet. I Nord-Norge er arbeidsledigheten i gjennomsnitt lavere i de større byene enn i de minste kommunene, i motsetning til situasjonen på Østlandet og Vestlandet.

4.7.2. Kommunal økonomi

Fordeling av kommunale inntekter

Er det noen sammenheng mellom levekårsproblemene og den økonomiske handlefriheten i kommunene? Økonomisk handlefrihet vil her bli definert ut i fra nivået på frie inntekter pr. innbygger for året 1994. Frie inntekter er summen av statlige rammetilskudd til kommunene og kommunenes skatteinntekter.

Inntektssystemet som fordeler rammetilskudd til kommunene har bestått av fem deler: Ett utgiftsutjevneende tilskudd, ett inntektsutjevneende tilskudd, en overgangsordning der en veier sammen tilskudd etter inntektsutjevning, utgiftsutjevning og fjorårets tilskudd, ett rammetilskudd til kommunene i Nord-Norge og ett skjønnsmessig tilskudd (Kommunaldepartementet 1995). *Utgiftsutjevningen* har bestått av to elementer: Kostnadsnøkkelen og egenfinansieringsandelen. Kostnadsnøkkelen inneholder 12 kriterier med tilhørende vekter. Det enkeltkriteriet som veier mest er beregnet timetall, som skal avspeile utgiftsbehovet i kommunene med hensyn til antallet elever i grunnskolen, hvor de bor og hvordan kommunikasjonsforholdene er i kommunen. Andre kriterier er knyttet til andelen innbyggere i ulike aldersgrupper (for eksempel andel innbyggere 16-66 år), reisetid, andel enpersonhusholdninger over 66 år, og andel sosialhjelpstilfeller. I kriteriene inngår tillegg for spesielle kostnader i storbyene og Troms/Finnmark. Alle kommuner pålegges en lik egenfinansiering (i 1996 er denne satt til 64,4 prosent). Differansen mellom det beregnede utgiftsbehovet som en kommer fram til ved bruk av kriteriene og egenfinansieringen, gis i utgiftsutjevneende tilskudd. *Det inntektsutjevneende tilskuddet* gis som tilskudd eller trekk i forhold til skatteinntekt pr. innbygger. Gjennom dette tilskuddet sikres alle kommuner en minsteinntekt tilsva-

ende en bestemt prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger på landsbasis (96,2 prosent i 1996). Overgangsordningen sikrer at det ikke blir for brå endringer i tilskuddsnivået til den enkelte kommune. For eksempel legges det i inntektssystemet for 1996 80 prosent vekt på tilskuddsfordelingen i 1995 og 20 prosent vekt på fordeling etter kriteriene i inntekts- og utgiftsutjevningen. Tilskuddet fra året før blir da korrigert for oppgaveendringer m.m. og skatteutvikling. Rammetilskuddet til Nord-Norge er en videreføring av den tidligere ordningen med høyere minsteinntektsnivå for kommunene i Nord-Norge.

En del av rammetilskuddet fordeles hvert år etter skjønn, blant annet for å sikre at utgiftsbehov som ikke tas vare på gjennom de objektive kriteriene blir fanget opp.

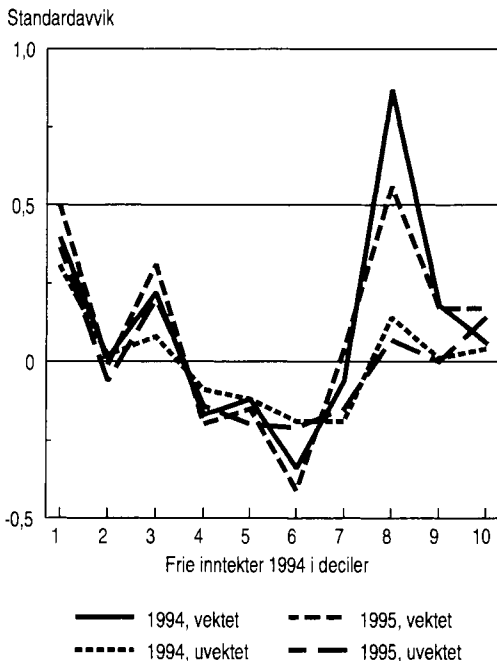
Nylig har det såkalte "Rattsøtvalget" foreslått en omfattende omlegging av inntektssystemet, blant annet at det bør legges større vekt på "sosiale forhold" i kostnadsnøkklene, slik som skilsmisser og separasjoner, dødelighet, arbeidsledighet og innvandring. Samtidig skal det også legges større vekt på inntektsutjevningen for å få kommuner med lave inntekter opp på et høyere inntektsnivå. På bakgrunn av en sterkere vektlegging av sosiale forhold foreslås de spesielle storby- og Nord-Norge-tilleggene tatt bort. Innarbeidelsen av sosiale forhold vil særlig være til fordel for byområder med sosiale problemer. Kommunene i Østfold og Vestfold vil få den sterkeste tilskuddsøkningen (NOU 1996: 1).

Opphopning av levekårsproblemer både i kommuner med lave og med høye inntekter

Sammenhengen mellom frie inntekter og levekårsproblemer har en tilnærmet

u-form (figur 4.19. For Oslo har en her bare tatt med kommunedelen av Oslos inntekter. I tillegg har Oslo betydelige inntekter som fylkeskommune). Kommunene med middels inntekter har færrest levekårsproblemer. Kommunene med lave inntekter har betydelig flere levekårsproblemer enn gjennomsnittet, en lignende opphopning finner en i den andre enden av inntektsskalaen. Når en bruker de uvektede tallene, finner en den sterkeste opphopningen av levekårsproblemer blant de 10 prosentene av kommunene som har de laveste inntektene. Om en vektet etter innbyggertall, finner en den sterkeste opphopningen blant kommunene i 8. inntektsdecil (som skyldes at det er her en finner Oslo).

Figur 4.19. Indekser for levekårsproblemer 1994 og 1995, etter frie inntekter pr. innbygger i deciler. 1994. Uvektet og vektet gjennomsnitt



I hvilke kommuner er det en finner et særlig påfallende misforhold mellom levekårsproblemer og økonomisk handlefrihet? I alt 19 kommuner har en indeksverdi (vektet 1995-indeks) som er et halvt standardavvik eller mer over gjennomsnittet, samtidig som de tilhører den laveste decilen i inntektsfordelingen. 12 av de 19 kommunene er kyst- og bykommuner i Østfold, Vestfold og Telemark. De mest folkerike kommunene på listen er Fredrikstad, Porsgrunn, Skien og Kristiansand. Ingen kommuner i Nord-Norge befinner seg i denne gruppen.

Hvilke levekårsproblemer er spesielt hyppige i de fattigste kommunene? Med unntak av dødelighet og trangbodddhet er alle levekårsproblemer i indeksene mer vanlige i disse kommunene enn i landet ellers (vedleggstabell 3). De fattigste kommunene hadde i 1994 den høyeste arbeidsledigheten, det høyeste antallet uføre- og attføringstilfeller 35-55 år og den høyeste andelen kvinner 20-39 år som lever på overgangsstønad. I tillegg hadde disse kommunene i 1990 den høyeste andelen blant privathusholdninger som manglet bad/wc i boligen. Derimot hadde de den laveste andelen som bodde trangt.

Hvordan kan den u-formede sammenhengen mellom levekårsproblemer og inntekt fortolkes? En må anta at påvirkningene her kan gå begge veier. En del av levekårsproblemer er knyttet til avhengighet av kommunal og statlig inntektssikring (arbeidsledighet, sosialhjelp, uføre- og attføringstilfeller, overgangsstønad). Slike problemer i befolkningen vil bidra til reduserte skatteinntekter for kommunene. Lave kommunale inntekter kan også bidra til flere levekårsproblemer i befolkningen. Ett eksempel kan være at kommunen ikke har råd til å iverksette særlig mange tiltaksplasser for arbeidsledige, et

annet at et "sulteforet" og dårlig fungerende attføringsapparat ikke klarer å unngå at mange uførepensjoneres. Problemer knyttet til kriminalitet og boligstandard kan også ha en sammenheng med manglende kommunal ressursinnsats. Likevel er det ikke slik at inntektsfordelingen "bommer" helt. Også blant kommunene med høye inntekter finner en utbredte levekårsproblemer. Som vist, inngår det spesielle kostnadstillegg i inntektssystemet for storbyene og kommunene i Troms/Finnmark. Både Oslo og en del nord-norske kommuner har relativt høye inntekter, noe som også synes påkrevd for å møte opphopningen av levekårsproblemer i disse kommunene.

4.7.3. Landsdel og fylke

1995: Flest levekårsproblemer i Finnmark

I hvilke fylker og landsdeler finner en flest levekårsproblemer? Ifølge 1995-indeksen skiller Nord-Norge seg ut som landsdelen med de hyppigste levekårsproblemene. Fylkene på Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal) kommer best ut. Det er imidlertid store forskjeller innen landsdelene. Finnmark har den største opphopningen av levekårsproblemer blant fylkene. Finnmark er i gjennomsnitt vel ett standardavvik over gjennomsnittet. Dernest er det et knippe av østlandske og nord-norske fylker som er et halvt standardavvik over gjennomsnittet eller mer: Oslo, Østfold, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Nordland og Troms. Rogaland, Akershus og framfor alt Sogn og Fjordane har den minste opphopningen av levekårsproblemer. 1994-indeksen gir i hovedsak det samme bildet, med visse nyanser. Ifølge 1994-indeksen er det Oslo som har flest levekårsproblemer. Finnmark er det fylket

som følger nærmest, men skiller seg i dette tilfellet lite fra fylkene Østfold, Telemark og Aust-Agder. Også ifølge 1994-indeksen er det Sogn og Fjordane som kommer best ut, fulgt av Rogaland og Akershus.

Finnmark har høyest dødelighet, flest siktelsler for vold og den klart høyeste andelen yngre kvinner som lever på overgangsstønad. Det er også mange som har uføretrygd eller er på attføring i Finnmark, og som bor trangt. Oslo har det klart høyeste antallet sosialhjelpstilfeller, og flest som bor trangt. Nest etter Finnmark har Oslo flest siktelsler for vold og den høyeste dødeligheten. Arbeidsledigheten var i 1994 høyest i Telemark, Østfold og Nord-Trøndelag, og lavest i Sogn og Fjordane¹⁷. Aust-Agder hadde ved årsskiftet 1994/1995 det høyeste antallet uføre- og attføringstilfeller, og nest etter Oslo det høyeste antallet sosialhjelpstilfeller 20-40 år.

Sogn og Fjordane har lavest dødelighet, færrest sosialhjelpstilfeller, færrest tilfeller av alkohol- og narkotikaforbrytelser, lavest ledighet og den laveste andelen kvinner som lever på overgangsstønad. Akershus har færrest tilfeller av vold og den laveste andelen uføre- og attføringstilfeller. Hedmark fylke hadde i 1990 den laveste andelen som bodde trangt (8,7 prosent, i overkant av halvparten av andelen i Oslo), mens andelen som manglet bad/wc i boligen var lavest i Rogaland.

4.7.4. Næringsstruktur og sentralitet

Levekår og kommuneklasse

Vi skal se på hvordan levekårsproblemene varierer etter hvilken næringstilknytning innbyggerne i kommunen har og hvor

¹⁷ Denne fordelingen endret seg i 1995. Arbeidsledigheten i Finnmark har, i motsetning til landet for øvrig, økt de siste par årene, og var i 1995 høyere enn i noe annet fylke (Arbeidsdirektoratet 1996).

sentralt beliggende kommunen er. Næringstilknytningen til innbyggerne i kommunen er hovedkriteriet i Statistisk sentralbyrås *Standard for kommune-klassifisering* (Statistisk sentralbyrå 1994b). Kommuneklassifiseringen gir en inndeling i maksimalt 9 kommune-klasser. I tillegg til næringstilknytning brukes også kommunenes sentralitet som et klassifiseringskriterium. Nærings-tilknytningen måles gjennom opplysninger fra Folke- og bolig telling 1990 om yrkesbefolkningens fordeling på næringer. Med sentralitet menes en kommunes beliggenhet i forhold til et tettsted med sentrale funksjoner. Kriteriet for sentralitet bygger på opplysninger fra flere kilder, dataene stammer fra 1990 eller så nær 1990 som mulig.

De ni kommune-klassene er de følgende:

1. Landbrukskommuner
2. Fiskerikommuner
3. Blandede landbruks- og industri-kommuner
4. Industrikommuner, flersidige
5. Industrikommuner, ensidige
6. Mindre sentrale, blendede tjenesteytings- og industrikommuner
7. Sentrale, blendede tjenesteytings- og industrikommuner
8. Mindre sentrale tjenesteytings-kommuner
9. Sentrale tjenesteytingskommuner

Kriteriet for å skille ut ensidige industrikommuner er at ett enkelt av nærings-områdene innenfor industrien sysselsetter mer enn 2/3 av de sysselsatte i industri-virksomheten. For å bli betegnet som tjenesteytingskommuner kreves det at de tjenesteytende næringer sysselsetter mer enn dobbelt så mange som de vare-produserende næringer (se Statistisk sentralbyrå 1994b for nærmere detaljer).

At kommunen er sentral innebærer enkelt sagt at kommunen ligger slik til at det er mulig å foreta arbeidsreiser til et tettsted med minst 15 000 innbyggere, og samtidig at den ligger innenfor antatt dags-reiseavstand til et landsdelssenter (se mer om sentralitetskodene nedenfor).

Nesten to tredjedeler av befolkningen er bosatt i kommuner som tilhører kommune-klasse 7 og 9. Mer enn en tredjedel av befolkningen befinner seg i de sentrale tjenesteytingskommunene. Storbyene er i denne kategorien.

Flest problemer i tjenesteytings-kommuner

Befolkningen i kommuner med et sterkt innslag av tjenesteytende næringer har noe hyppigere levekårsproblemer enn befolkningen i rene industrikommuner og kommuner med et sterkt innslag av primærnæringer (vedleggstabell 4). Ifølge 1995-indeksen var opphopningen av levekårsproblemer størst i de mindre sentrale tjenesteytingskommunene, mens 1994-indeksen viser sterkest opphopning i de sentrale tjenesteytingskommunene. Den minste opphopningen av levekårsproblemer finner en i de blendede landbruks- og industrikommunene.

Noe overraskende har de mindre sentrale tjenesteytingskommunene et høyt antall siktelser for vold, mer enn dobbelt så mange som i landbrukskommuner og blendede landbruks- og industrikommuner. De mindre sentrale tjenesteytingskommunene har også den høyeste andelen yngre kvinner på overgangsstonad og flest trangbodde. De sentrale tjenesteytingskommunene har det høyeste antallet sosialhjelpstilfeller, den høyeste dødeligheten og flest tilfeller av alkohol- og narkotikaforbrytelser, ved siden av en forholdsvis høy andel som bor trangt.

Det er påfallende at fiskerikommunene, som analyser på 1970-tallet pekte på som områder av landet med en meget sterk opphopning av levekårsproblemer (Aase og Dale 1978), synes å komme bedre ut enn gjennomsnittet. Det er bare når en ser på antallet tilfeller av uførepensjon og attføring i aldersgruppen 35-55 år at fiskerikommunene kommer dårligere ut, men forskjellene i forhold til andre kommuner er ikke store. Nå må en ta med i betraktningen at næringsstruktur og kommuneklassifisering har endret seg mye siden 1970-tallet. Således er det færre kommuner som kan betegnes som fiskerikommuner i dag enn for 20 år siden. For eksempel var det ifølge Folke- og bolig telling 1980 fem fiskerikommuner i Finnmark, ifølge 1994-klassifiseringen basert på Folke- og bolig telling 1990 var det bare én kommune igjen som kunne klassifiseres som fiskerikommune (Loppa kommune, se Statistisk sentralbyrå 1994b).

Inndelingen etter sentralitet

Hvordan varierer levekårsproblemene hvis vi ser mer detaljert på graden av sentral beliggenhet? Kommuneklassifiseringen i Statistisk sentralbyrå har en kode for sentralitet som på det mest detaljerte nivået har 7 trinn, fra 0B som betegner det laveste sentralitetsnivået til 3A som betegner det høyeste nivået (vedleggstabell 5). Tallbetegnelse i koden refererer til hvor sentralt beliggende kommunen er med hensyn på mulighetene for arbeidsreiser til større eller mindre tettsteder. Arbeidsreiseavstand beregnes for raskeste transportmiddel. Kollektive transportmidler vurderes bare om de har et tilfredsstillende antall avganger. Flyreiser er unntatt.

Sentralitet 3: Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 3 (vanligvis folketall på minst 50 000 og funksjoner som lands-

delssenter) eller som ligger innenfor 75 minutters reisetid (til Oslo: 90 minutter) fra et slikt tettsteds sentrum

Sentralitet 2: Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 2 (vanligvis folketall på mellom 15 000 og 50 000) eller som ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum

Sentralitet 1: Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 1 (vanligvis folketall på mellom 5 000 og 15 000) eller som ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum

Sentralitet 0: Kommuner som ikke fyller noen av kravene ovenfor

Bokstavene A og B i sentralitetskoden refererer til om kommunen ligger slik til at det er mulig å gjennomføre "leilighetsvise dagsreiser" til et tettsted på nivå 3 med en "rimelig reisetid og kostnader". Alle kommuner som har en reisetid på mindre enn 2 ½ time (Oslo: 3 timer) til sentrum i nærmeste tettsted på nivå 3, får betegnelsen A, de øvrige kommuner får betegnelsen B. Dagsreisene vurderes ut fra bruk av kollektive transportmidler, men det stilles krav om et tilfredsstillende antall avganger. Flyreiser er unntatt også her.

Færrest problemer i utkantkommuner

Det er ingen sterk og entydig sammenheng mellom sentralitet og levekårsproblemer (vedleggstabell 5). Både ifølge 1994- og 1995-indeksen var det imidlertid de minst sentrale kommunene (kode 0A og 0B) som hadde færrest levekårsproblemer. Den sterkeste opphopningen av levekårsproblemer finner en i de "midtels" sentrale kommunene (kategori 2A). En skulle forvente at arbeidsmarkedsproblemene ville være størst i de minst sentrale kommunene, med færre

muligheter til å foreta arbeidsreiser til større tettsteder. Dette ser ikke ut til å være tilfelle, arbeidsledigheten i 1994 varierte svært lite med sentralitet. Slik har det ikke vært tidligere. Fra 1980 til 1987 var arbeidsledigheten høyest i de minst sentrale strøkene, og helt fram til 1989 lavest i de mest sentrale strøkene av landet. Etter 1989 har veksten i ledigheten vært klart større i de sentrale strøkene enn ellers i landet (Byfuglien 1993). Heller ikke uføre- og attføringstilfellene, som også i noen grad kan antas å ha sammenheng med arbeidsmarkedet, varierer i særlig grad med sentralitet. Men som forventet, har de mest sentrale kommunene det laveste antallet uføre- og attførings-tilfeller 35-55 år, og færrest uførepensjonerte under 50 år.

Den sterkeste sammenhengen mellom sentralitet og levekårsproblemer gjelder antallet sosialhjelpstilfeller og alkohol- og narkotikaforbrytelser. Selv om sammenhengen ikke er helt entydig, er det en klar tendens til at antallet sosialhjelpstilfeller øker med økende sentralitet. Det samme gjelder for alkohol- og narkotikaforbrytelsene.

Ulike sammenhenger i ulike landsdeler

Som tilfellet var for småkommunene, er det slående hvor ulik opphopningen av levekårsproblemer er i utkantkommunene på Vestlandet og i Nord-Norge. Det er befolkningen i de minst sentrale kommunene på Vestlandet som har færrest levekårsproblemer, mens befolkningen i de minst sentrale kommunene i Nord-Norge har flest. Lignende forhold gjelder kommuneklasse. Fordelt etter kommuneklasse og landsdel, er det ifølge 1995-indeksen landbrukskommuner og blandede landbruks- og industrikommuner på Vestlandet og i Agder/Rogaland som har den minste opphopningen av levekårsproble-

mer, mens landbrukskommuner i Nord-Norge tilhører en gruppe med hyppige problemer. De mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommunene i Nord-Norge har en særlig sterk opphopning av levekårsproblemer i befolkningen.

Også problemoppbygningen i fiskerikommunene varierer mye mellom landsdelene. Mens fiskerikommunene på Vestlandet skårer langt under gjennomsnittet på indeksen for levekårsproblemer, er det motsatte tilfelle i Trøndelag og Nord-Norge.

1994-indeksen gir på de fleste områder lignende resultater, med den forskjellen at det er de sentrale tjenesteytingskommunene i Nord-Norge som har den sterkeste problemoppbygningen, tett etterfulgt av de mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommunene i samme landsdel.

Det framkommer interessante forskjeller mellom landsdelene når en ser på de ulike levekårsproblemer. Vi skal se på arbeidsledighet og uførepensjon/attføringstilfeller og sammenligne ulike sentralitetsnivåer i Nord-Norge og på Østlandet. Disse indikatorene er valgt siden de begge til en viss grad, er relatert til arbeidsmarkedssituasjonen, og må antas å bli særlig påvirket av innbyggernes muligheter for arbeidsreiser til større sentra (tabell 4.4).

I Nord-Norge er det en svak tendens til at arbeidsmarkedsproblemer øker jo lavere sentraliteten er. Arbeidsledigheten er høyest i de minst sentrale kommunene og lavest i de sentrale kommunene. Den samme tendensen kan en se for uføre- og attføringstilfeller. Her går skillet mellom kommunene med laveste sentralitet (sentralitet 0) og de andre kommunene.

Tabell 4.4. Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken 16-74 år 1994 og antall uføre- og attføringstilfeller pr. 100 innbyggere 35-55 år 31.12.1994, etter sentralitet og landsdel (antall kommuner i parentes)

	Arbeidsledighet 16-74 år		Uføre- og attføringstilfeller 35-55 år	
	Østlandet	Nord-Norge	Østlandet	Nord-Norge
Sentralitetsnivå				
0B	4,4 (35)	6,4 (61)	9,4 (35)	13,1 (61)
0A	5,2 (5)	5,9 (6)	9,5 (5)	15,1 (6)
1B	5,0 (1)	6,0 (12)	8,9 (1)	11,9 (12)
1A	6,5 (6)	.	12,9 (6)	.
2B	5,8 (6)	5,5 (8)	12,0 (6)	11,5 (8)
2A	6,1 (39)	.	11,9 (39)	.
3A	4,9 (51)	3,9 (2)	9,2 (51)	11,8 (2)

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene

På Østlandet er det ikke mulig å spore noen tilsvarende tendens. Her er tvert imot arbeidsledigheten lavest i de minst sentrale kommunene, og antallet uførepensjons- og attføringstilfeller er også forholdsvis lavt i disse kommunene. Høyest arbeidsledighet og flest tilfeller av uførepensjon og attføring på Østlandet finner en i de middels sentrale kommunene (1A, 2A og 2B). Fiskerikommunene i Nord-Norge har for øvrig et spesielt høyt antall uføre- og attføringstilfeller 35-55 år (14,4 pr. 100 innbyggere).

En intervjuundersøkelse fra 1994 om levekårene i Nordland (Fylling mfl. 1995), gir også en pekepinn om forskjellene i levekår mellom sentrum og periferi i Nord-Norge. Analysen av undersøkelsen finner riktignok ingen store forskjeller i arbeidsledighet, men peker på at forbruket av trygd og sosialhjelp i fylket er høyere i perifere enn i sentrale områder. De "psykososiale" levekårene synes også å være dårligere i periferien, bosatte i disse områdene rapporterer blant annet om mindre sosial kontakt og at de oftere føler seg ensomme og deprimerte.

Ut ifra det som foreligger av forskning på området, er det grunn til å forvente en viss sammenheng mellom dødelighet og befolkningens næringstilknytning. Tallene for dødelighet gir inntrykk av at dødeligheten påvirkes mer av landsdelstilhørighet enn av næringsstruktur. Slående i så måte er det at ytterpunktene i dødeligheten etter landsdel og kommunklasse utgjøres av flersidige industrikommuner på Vestlandet på den ene siden og flersidige industrikommuner i Nord-Norge på den andre siden¹⁸. Andre områder med forholdsvis høy dødelighet er sentrale tjenesteytingskommuner i Agder/Rogaland, samt landbruks-, fiskeri- og mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner i Nord-Norge.

4.7.5. Variasjoner i tjenestetilbud

Best tjenestetilbud i små og rike kommuner

Hvordan fordeler tjenestetilbudet seg i forhold til de fordelingsmønstrene vi har studert? Vi skal se spesielt på fordelingen etter kommunistørrelse og inntekt, siden

¹⁸ Det er bare to flersidige industrikommuner i Nord-Norge, Hemnes og Lyngen, en bør derfor være oppmerksom på mulighetene for tilfeldige svingninger.

det var her vi fant de mest påfallende sammenhengene i forhold til levekårsproblemer. Hovedinntrykket når en ser utvalgte sider ved tjenestetilbudet i forhold til kommunestørrelse, er at det er de minste kommunene som har det beste tjenestetilbudet (vedleggstabell 6). Ved årsskiftet 1994/1995 hadde de minste kommunene både den beste barnehagedekningen, best dekningsgrad i eldreomsorgen og flest legeårsværk i kommunehelsetjenesten i forhold til innbyggertallet. Unntaket fra denne regelen er tilbudet av fysioterapeuter i kommunehelsetjenesten, hvor de minste kommunene har det dårligste tilbudet, og Oslo det beste. Oslo har også en høy barnehagedekning og en dekningsgrad av hjemmetjenester for eldre som ligger over gjennomsnittet for landet. En får inntrykk av at tjenestetilbudet jevnt over er noe dårligere enn gjennomsnittet i de middels store kommunene. For eksempel har kommunene med mellom 10 og 20 000 innbyggere den laveste barnehagedekningen og færrest plasser i boformer for eldre. Dette er også kommuner som har en svakt lavere dekningsgrad av legetjenester, fysioterapi og hjemmetjenester for eldre enn andre kommuner.

Andre analyser har vist at antallet sysselsatte i den kommunale helse- og omsorgstjenesten er klart høyere i de minste enn i de største kommunene, og at disse forskjellene økte fra 1980 til 1990 (Finnvold 1993).

Sammenhengen mellom kommunenes frie inntekter og tjenestetilbudet er nokså entydig (vedleggstabell 7). Jo rikere kommunene er, jo bedre er tjenestetilbudet. Unntaket er igjen fysioterapidekningen. Her er det vanskelig å finne noen klar sammenheng med nivået på de frie inntektene. Barnehagedekningen har en spesielt nær sammenheng med den kommu-

nale økonomien. Dekningsgraden stiger jevnt fra 43 prosent i laveste decil til 65 prosent i høyeste inntektsdecil. De rikeste kommunene har med andre ord en dekningsgrad som er 50 prosent høyere enn i de fattigste kommunene. Forskjellene i legeårsværk pr. innbygger og dekningsgrad i eldreomsorgen er også store. De rikeste kommunene har mer enn dobbelt så mange legeårsværk pr. innbygger som de fattigste kommunene, og nesten dobbelt så mange plasser i boformer for eldre.

Best dekning av helse- og omsorgstjenester i Nord-Norge

Vurdert etter landsdel, er bildet nokså sammensatt. Alt i alt synes Nord-Norge å ha det beste tilbudet: Nord-Norge har best legedekning, det beste tilbudet av hjemmetjenester og boformer for eldre, mens fysioterapidekningen er under gjennomsnittet for landet og barnehagedekningen omtrent som landet ellers. Agder og Rogaland har den laveste barnehagedekningen og ligger også noe under gjennomsnittet for de øvrige indikatorene, med unntak av plasser i boformer for eldre.

Fordelt etter kommuneklasse synes eldreomsorgen å være best utbygd i landbruks- og fiskerikommunene. Fiskerikommunene har flest plasser i boformer for eldre, mens dekningsgraden for hjemmetjenester er høyest i landbrukskommunene. Også legedekningen og barnehagedekningen er best i landbrukskommunene. Derimot er deknningen av fysioterapeuter klart best i de sentrale tjenesteytingskommunene, og dårligst i fiskerikommunene. Alt i alt synes kommunene som tilhører gruppen sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner, å ha det dårligste tjenestetilbudet. Disse kommunene har den dårligst utbygde eldreomsorgen, sammen med sentrale

tjenesteytingskommuner og flersidige industrikommuner. Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner har sammen med de sentrale tjenesteytingskommunene, også den laveste legedekningen, og likeledes den dårligste barnehagedekningen.

Fordelt etter sentralitet er mønsteret klart: Det er utkantkommunene som har det beste tjenestetilbudet, igjen med unntak av fysioterapi, mens det er en tendens til at de middels sentrale kommunene har et dårligere tjenestetilbud enn andre kommuner.

Store måleproblemer

Avslutningsvis kan det være grunn til nok en gang å framheve problemene som er forbundet med å måle tjenestetilbudet. I denne sammenhengen har vi bare sett på et meget begrenset antall indikatorer, og dekningsgraden er målt på en grov og unyansert måte. Andre indikatorer og målemetoder kan gi andre resultater. Innenfor eldreomsorgen kan for eksempel større kommuner tilby de eldre et mer variert tilbud, som vaktmestertjeneste, rengjøringspatroljer og matombringning. Store kommuner vil ha et bedre tilbud av legetjenester utenfor den kommunale sektoren, for eksempel gjennom tilbud på sykehusenes poliklinikker. Et annet viktig spørsmål er hvordan en skal måle behovet for tjenester. Det er en rekke forhold i kommunene som kan øke behovet for tjenester, ut over de enkle demografiske behovsindikatorerne som er brukt her. De demografiske behovsindikatorerne er valgt ut i fra det vi vet om hvem som bruker tjenestene. Innenfor eldreomsorgen er snaut 73 prosent av beboerne i institusjonene over 80 år, og 84 prosent av mottakerne av hjemmetjenester er over 67 år (Øverås 1995). Det er derfor rimelig å se fordelingen av tjenestene i forhold til hvor mange hver kommune har i disse

aldersgruppene. Men også andre behovskapende forhold er viktige. Ett forhold er spredt bebyggelse og lange reiseavstander, som ofte preger de mindre kommunene. Reisetiden til kommunesentret målt i "personminutter" er i gjennomsnitt lengre i de minste enn i de større kommunene. Dette vil særlig ha betydning for hjemmetjenestene. Andelen aleneboende, og andelen med psykisk utviklingshemming, vil også øke behovene. Små kommuner kan sies å ha et større behov for personell enn de større kommunene på grunn av visse smådriftsulemper. Mulighetene for spesialisering og samarbeid er mindre. Drift av turnustjeneste og andre nødvendige tjenester krever en minimumsbemanning (Finnvold 1993).

Det kan være andre velferdsrelevante trekk ved tjenestetilbudet enn dekningsgrad som varierer mellom kommunene, kanskje til og med i motsatt retning av det dekningsgraden viser. Små utkantkommuner har for eksempel større problemer med å fylle sine legestillinger, og større gjennomtrekk i stillingene. Liten stabilitet i legestillingene gir lav *kontinuitet* i behandlingsforholdet, som av mange vil bli opplevd som et problem. Liten stabilitet i legestillingene er en av de viktigste årsakene til folks misnøye med kommunehelsetjenesten i Finnmark (Olsen og Fylkesnes 1991).

Det er også problemer knyttet til hvordan en ser de ulike delene av eldreomsorgen i sammenheng. Kommuner med få sykehjemsplasser, men mange aldershjemsplasser, kan ha større problemer med å gi en rimelig dekning enn kommuner med mange sykehjemsplasser og få aldershjemsplasser. Sykehjemsplassene er langt mer årsverksintensive pr. plass enn aldershjemmene. Også det enkle målet "mottakere av hjemmetjenester pr. 100

innbyggere 67 år og eldre" kan dekke over betydelige forskjeller i ressursinnsats og behovsdekning, siden det kan være stor forskjell mellom kommuner hvor mange av mottakerne får både hjemmehjelp og hjemmesykepleie, og kommuner hvor mottakerne primært mottar hjemmehjelp.

Selv om det koster å være liten, kan det også være dyrt å være stor. Det kan argumenteres for at det er stordriftsulemper knyttet til tjenesteproduksjon i store byer (Finnvold 1996). Store kommuner har høye kostnader pr. plass i boformene for eldre. Dette skyldes både at de store kommunene har store institusjoner som koster noe mer pr. plass enn gjennomsnittet, og at utgiftene til lønn og avgifter er høyere enn i andre kommuner (Øverås 1995).

5. Årsaker og konsekvenser

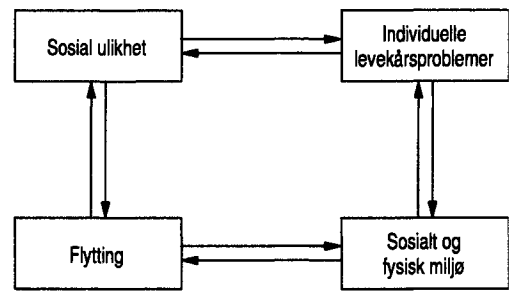
5.1. Innledning

Opphopningen av levekårsproblemer i en kommune eller bydel kan forstås på to grunnleggende forskjellige måter. Det ene perspektivet legger vekt på trekk ved personene som bor i kommunen eller bydelen, og flytteprosessene som har medført at noen grupper er overrepresentert. Sosial *ulikhet* er stikkordet. Det andre perspektivet fokuserer på det sosiale og fysiske miljøet i kommunen eller bydelen, og hvordan dette skaper levekårsproblemer. Problemskapende *miljø* er stikkordet (se figur 5.1.). Det er naturligvis ikke mulig å trekke noe helt klart skille mellom disse perspektivene. Det er et gjensidig forhold mellom personer og miljøet de skaper og blir skapt av. Segregasjonen er i seg selv en egenskap ved det sosiale miljøet som kan ha positive eller negative virkninger (se senere drøfting). Høy flytteaktivitet kan også påvirke levekårene ved å føre til mindre stabilitet i bosettingen og et mer "rotløst" miljø.

En konsentrasjon av personer med levekårsproblemer kan påvirke det sosiale miljøet direkte eller indirekte. En opphopning av personer med alkohol- og narkotikaproblemer kan påvirke levekårene for andre bosatte gjennom å skape følelser av utrygghet. Høy arbeidsledighet

vil kanskje ha mer indirekte virkninger, mulige virkninger er sterkere utflytting, økte offentlige utgifter og svekket skattegrunnlag, samt sosialpsykologiske virkninger som mindre framtidstro og "kulturell livskraft". I tillegg må det nevnes at levekårsproblemene i noen tilfeller forsterker hverandre (jf. kapittel 4). Arbeidsledighet kan føre til økonomiske problemer, som igjen kan føre til helsemessige problemer. Det er en sammenheng mellom skilsmisser og dårlig økonomi, mødre på overgangsstønad har svært ofte økonomiske problemer. Risikoen for en tidlig død er høyere blant uførepensjonister enn blant yrkesaktive.

Figur 5.1. Modell for sammenhengen mellom levekårsproblemer, flytting, sosial ulikhet og områdeegenskaper



Politiske og administrative tiltak er ikke eksplisitt nevnt i modellen. Kommunale politiske og administrative tiltak kan ses som en del av de miljømessige forholdene, som påvirker flytting, ulikhet og levekår. Statlige og fylkeskommunale tiltak påvirker alle delene av modellen. For eksempel vil skattepolitikk og arbeidsmarkedspolitikken påvirke utviklingen av den sosiale ulikheten. De økonomiske overføringene til kommunene har stor betydning for miljøet; for hvilke tiltak kommunene kan sette inn i forhold til levekårsproblemer. Endelig kan også flyttingen påvirkes direkte, for eksempel ved bestemmelser om hvor i landet kvoteflyktninger skal plasseres.

5.2. Forklaringer på storbyproblemer

Kommunestørrelsen synes å ha en viss betydning for opphopningen av levekårsproblemer. Mens en del levekårsproblemer er sjeldne i småkommunene, er opphopningen av slike problemer i vår største by, Oslo, godt over gjennomsnittet. Hvordan kan vi forklare disse forskjellene? Vi kommer her til å legge hovedvekten på å forklare opphopningen i Oslo, sammenlignet med landet for øvrig.

5.2.1. Storbyen - et problem-skapende miljø?

Synet på storbyen som et problem-skapende miljø har lange tradisjoner både innenfor skjønnlitteratur, politikk og samfunnsvitenskap. Dette synet har vært så utbredt at det kan være riktig å snakke om anti-urbanisme eller anti-urbane strømninger (Schieflo 1994). Urbaniseringsprosessen er blitt oppfattet som en kilde til nedbrytning av tradisjonelle sosiale bånd, til fremmedgjøring og rotløshet. Landsbygda er derimot blitt oppfattet som et område hvor menneskene fremdeles tar seg av hverandre, har nære

følelsesmessige bånd og lever i pakt med naturen.

Med rette eller urette kan noen av kildene til disse oppfatningene etterspores i klassisk sosiologisk tenkning. På slutten av forrige århundre lanserte Ferdinand Tönnies sitt berømte skille mellom samfunnstypene "gemeinschaft" og "gesellschaft". Mens "gemeinschaft" var preget av tradisjon, vaner og følelser ("vesenvilje"), var "gesellschaft" preget av handlinger som innebar beregning av nytte ("kårvilje"). I gesellschaftforholdet var partene innstilt på å utnytte hverandre. Samfunnets historie de siste århundrer ble fortolket som en overgang fra "gemeinschaft" til "gesellschaft". De enkleste formene for "gemeinschaft" var forholdet mellom familiemedlemmer, for eksempel forholdet mellom mor og barn. Den klareste form for "gesellschaft" var markedet og lønnsarbeidet. Tönnies pekte på storbylivet som et eksempel på "gesellschaft", mens livet på landsbygda var mer preget av "gemeinschaft" (Tönnies 1978 [1912]).

For forståelsen av senere tenkning om storbylivet, kommer en ikke utenom Georg Simmels berømte og innflytelsesrike essay om "storbyene og åndslivet", skrevet rett etter århundreskiftet. Samkvemmet mellom mennesker i de hurtigvoksende storbyene var ifølge Simmel preget av en karakteristisk *reserverthet*, en intellektuell, forstandsmessig innstilling. Simmel knyttet reservertheten til mengden av stimuli og mennesker i storbyen: "Dersom den stadig ytre berøring med utallige mennesker skulle fremkalle så mange indre reaksjoner som i småbyen... da ville man gå i fullstendig indre oppløsning" (Simmel 1978 [1957]: 94). Derfor tvinger storbyen den enkelte til å være reservert, og derfor er det så liten kontakt mellom naboer i storbyen.

Simmels analyse er likevel langt fra entydig negativ. Simmel betoner at den positive siden ved reservertheten er at den gir personlig frihet. Frihetens bakside er ensomheten, "..for her som ellers er det på ingen måte nødvendigvis slik at menneskets frihet gjenspeiler seg i dets følelsesliv som velbefinnende" (Simmel 1978 [1957]: 97).

De klassiske sosiologene så byene som et uttrykk for det nye samfunnet, som det moderne i sin mest utviklede form. For noen representerte storbyen også framskrittet, utviklingen av nye tankeformer, av nye arbeids- og livsformer. I sin undersøkelse av arbeiderklassens kår i Christiania i 1858 uttrykte presten Eilert Sundt, vår første store "sosiolog", tvetydigheten i storbylivet på følgende elegante måte:

"..i sammenligning med landsbygderne eller småbyerne kan man derfor om den store by si på en gang de to ting, som ellers mest siges en ad gangen og dermed ensidigt, at den er lasternes hule, og at den er sivilisasjonens arnested" (Sundt 1968: 78, sitert etter Schieflo 1994: 5).

Urbanismeteorien: "Big is bad"?

I første kapittel nevnte vi at amerikansen Louis Wirth i sin tid lanserte en berømt teori om de negative effektene av "urbanisme" (Wirth 1971 [1938]). Wirth's teori kan ses som en forlengelse av teoriene til Tönnies og Simmel. Ifølge denne teorien øker storbyens store befolkningsmasse, høye bosettingstetthet og sosiale heterogenitet sjansen for at visse levekårsproblemer oppstår. Som Simmel var Wirth opptatt av de sosiale relasjonene. Han antok at befolkningsstørrelsen førte til at slektskapsbånd og naboskapskontakter ble svekket. Landsbygdas solidaritet ble erstattet av konkurranse og formelle kontrollmekanismer. Møtene mellom mennesker i storbyen var ofte

kortvarige og overfladiske. Disse trekkene ved storbylivet bidrog til at befolkningen i storbyene var mer preget av psykiske og sosiale problemer enn befolkningen på landsbygda. Wirth pekte også på de høyere levekostnadene i storbyene, blant annet høyere boutgifter. Fysiske miljøproblemer, støy og forurensning, ble ikke eksplisitt nevnt av Wirth, men det kan være grunn til å se slike miljøproblemer i lys av teorien; når mange mennesker er konsentrert på et mindre område, øker sjansene for at miljømessige problemer oppstår. Det er rettet mye kritikk mot Wirths teori, blant annet er hans antakelser om de sosiale relasjonene i storbyene tilbakevist av mange, og må i hvert fall delvis sies å være misvisende (jf. kapittel 2). Likevel, urbanismemodellen er fremdeles "...the starting point for many current discussions of urban life and problems" (Schwirian mfl. 1995).

I en undersøkelse ble det nylig testet om den tradisjonelle urbanisme-modellen kunne forklare ulikhetene i fordelingen av sosiale, økonomiske og miljømessige problemer blant barn i amerikanske byer (Schwirian mfl. 1995). Byenes størrelse, tetthet og heterogenitet (definert som andelen med mørk hudfarge) ble sett i forhold til tre indekser for "stress hos barn": Økonomisk stress (blant annet arbeidsledighet i hele befolkningen, lav inntekt, høye levekostnader), sosialt stress (helse-tilstand hos barn og mødre, blant annet spedbarnsdødelighet; kriminalitet og utdanning) og miljømessig stress (luftkvalitet, vannressurser og giftig avfall). Gjennom bruk av faktoranalyse ble det vist at det var en nær sammenheng mellom de tre indikatorene på demografisk skala (størrelse, tetthet, andel svarte), og at de tre stressindeksene kunne betraktes som egne dimensjoner ved den "urbane livsform". Når byenes demografiske skala økte, økte også de økonomiske, sosiale og

miljømessige problemene. "It is clear to us that there are at least four basic dimensions of urbanism - demographic scale, economic stress, social stress, and environmental stress - and that most social indicators can be allocated to them" (Schwirian mfl. 1995: 221).

Opphopningen av levekårsproblemer i Oslo kan ses i lys av denne undersøkelsen og Wirth's urbanismemodell. Oslo er den klart største byen i Norge, befolkningstettheten er høy i de bebygde områdene, og byen har den største andelen ikke-vestlige innvandrere, for å bruke ett mål på heterogenitet. I indeksene for levekårsproblemer som ble brukt i forrige kappittel inngikk økonomiske og sosiale problemer, vi har også vist at de miljømessige problemene er betydelige i Oslo. Det er imidlertid problematisk å overføre resultater fra USA til norske byer. Ett av problemene er at de amerikanske byene er atskillig større enn de norske, det er ikke sikkert at de samme mekanismene gjør seg gjeldende på såpass lave nivåer av befolkningsskonsentrasjon som vi har i Norge. Et annet spørsmål er om de store problemene for den svarte delen av befolkningen kan sammenlignes med levekårsproblemer for ikke-vestlige innvandrere i Norge. I undersøkelsen er det heller ikke kontrollert for forskjeller i befolkningssammensetning; i hvilken grad er det slik at størrelse, tetthet og andel svarte i seg selv forårsaker levekårsproblemer, uavhengig av andre demografiske og sosiale kjennetegn ved befolkningen? Og har befolkningsskonsentrasjonen en virkning på levekårene som er uavhengig av andelen svarte? Vi har tidligere vist at det ikke er noen helt entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og levekårsproblemer, selv om mange små kommuner har få problemer og Oslo har flere enn gjennomsnittet. Opphopningen av levekårsproblemer i de nord-

norske småkommunene viser at demografiske forhold som befolkningsstørrelse, tetthet og andel ikke-vestlige innvandrere ikke gir noen uttømmende forklaring på variasjonene i levekårsproblemer.

Kostnadskrevende arena

Synet på storbyen som en kostnadskrevende arena var en del av Wirth's urbanismemodell. En stor og konsentrert befolkning øker konkurransen om boligarealene. Prisene på eneboliger og småhus er langt høyere i Oslo enn andre steder i landet (Lillegård 1994). Husholdningene i de store byene har høyere renteutgifter på boliglån og større utgifter til husleie. Også matutgiftene er forholdsvis høye, regnet pr. person er matutgiftene ca. 15 prosent lavere i spredtbygde strøk enn i de store byene. Dette gjenspeiler neppe lavere matvarepriser i spredtbygde strøk, men heller forhold som noe større egenproduksjon (Ander sen 1995).

De kostnadskrevende omgivelsene øker sårbarheten ved uforutsette tap av inntekt. De som rammes av skilsmisse eller arbeidsledighet, kan få det vanskeligere enn bosatte på mindre steder fordi boutgiftene og gjeldsforpliktelsene er høye.

Sosial kontroll og nettverk

Selv om de som bor i storbyene ikke er mer utsatt for ensomhet og sosial isolasjon enn andre, er det likevel visse trekk ved de sosiale relasjonene i storbyen som kan være problemskapende. Befolkningsskonsentrasjonen innebærer at mange av menneskene en treffer til daglig er ukjente og fremmede. Flere har hevdet at dette innebærer mindre innsyn og sosial kontroll. Ifølge kriminologen Nils Christie er byene "forstørrede samfunn" hvor menneskene er mer usynlige for hverandre og mindre personlig avhengige enn i mindre samfunn (Christie 1985).

Slike samfunn fremmer kriminalitet og vold fordi de i større grad innebærer et liv blant fremmede, et liv hvor andres styring har mindre påvirkningskraft. Primærkontrollen, kontrollen av andres handlinger som er innebygget i uformelt sosialt samvær, har dårligere betingelser enn i småsamfunn hvor "alle kjenner alle".

Et annet trekk ved de sosiale relasjonene i storbyene som kan ha problematiske sider og bidra til at "andres styring ikke virker", er den hyppige inn- og utflyttingen. I storbyområdene har en av tre voksne bodd mindre enn fem år på stedet, i spredtbygde strøk en av ti (Barstad 1996). Dette har blant annet sammenheng med at storbyene, og spesielt Oslo, for mange er et midlertidig oppholdssted mens de tar utdanning eller skaffer seg arbeidserfaring. Storbyene har i mange år vært en sentral arena for opplæring og sosial trening blant unge mennesker (Skiri og Sørli 1993).

Subkulturer som forsterker avvik?

Claude Fischers teori om urbane subkulturer representerer et alternativ til den tradisjonelle urbanismemodellen (Fischer 1995). Fischer tar utgangspunkt i en påstand om at bylivet er relativt ukonvensjonelt, det avviker fra de gjengse sosiale normene i forhold til en lang rekke handlinger. Det ukonvensjonelle omfatter ikke bare kriminalitet, men også mer positive forhold som for eksempel kunstnerisk eksperimentering og avvikende klesdrakter. Mens Wirth knyttet det ukonvensjonelle ved livet i storbyen til et sosialt sammenbrudd, til normløshet og fremmedgjøring, ser Fischer det ukonvensjonelle i lys av urbane subkulturer. Befolkningskonsentrasjonen i storbyene fører til dannelsen av en rekke subkulturer, definert som "a set of interconnected social networks....and the ...norms

and habits common [to it]". Fordi storbyene stimulerer dannelsen av subkulturer, er de også mer preget av avvik fra normer. Det er flere årsaker til at storbyen virker stimulerende på subkulturer. Storbyene utvikler flere og mer distinkte subkulturer enn mindre steder fordi de tiltrekker seg innvandrere, og fordi de på alle måter er mer preget av spesialisering. For det andre blir subkulturene mer intense i storbyene (mer institusjonaliserte, solidariske og sosialt kontrollerende), og får dermed større konsekvenser for atferd. Høyere grad av intensitet skyldes blant annet at subkulturene er større, det er mer sannsynlig at de når den "kritiske masse" som er nødvendig for å opprettholde subkulturen. For det tredje hevder Fischer at det er mer sannsynlig at subkulturene vil påvirke det øvrige, større samfunn i storbyene enn på mindre steder, nettopp fordi subkulturene er store og intense (Fischer 1995: 544-546).

Kriminaliteten er kanskje den mest studerte formen for "ukonvensjonell" atferd. Data fra flere land tyder på at kriminaliteten (i hvert fall visse former for kriminalitet) øker med befolkningsstørrelsen. Fischer hevder at en av årsakene til dette er at storbyene fremmer dannelsen av kriminelle subkulturer. Det finnes en viss støtte for betydningen av subkulturer i kriminologisk litteratur, blant annet i påpekningen av at mye kriminalitet er knyttet til ungdomsgjenger (Fischer 1995: 562).

Noen undersøkelser har pekt på såkalte "konsentrasjonseffekter": Hyppige sosiale problemer i et område (for eksempel "drop out" fra skolen) øker sannsynligheten for at andre som bor i området utvikler den samme problematferden, "alt annet likt" (referert hos Fischer 1995: 566, se også Crane 1991). Konsentrasjonseffektene kan tolkes som en støtte til tesen

om subkulturelle påvirkninger. Fischer hevder at byene først og fremst fremmer gruppebasert ukonvensjonell atferd og ikke individuell ukonvensjonell atferd. Individuelle avvik slik som selvmord og psykologiske problemer er ikke mer vanlig i byene, mens avvik knyttet til deltakelse i grupper (for eksempel organisert kriminalitet og kulturell "avantgarde"-virksomhet) er mer vanlig.

Som Wirth, er Fischer opptatt av at storbyenes størrelse og heterogenitet har visse konsekvenser for levemåten i storbyene. De urbane subkulturene har positive sider, muligheten for deltakelse i slike subkulturer er en av grunnene til at storbylivet ikke nødvendigvis fører til ensomhet og fremmedgjøring. På den andre siden kan subkulturene ha uheldige virkninger hvis de oppmuntrer til handlinger som skaper problemer for deltakerne eller for samfunnet omkring. Eksempler på dette kan være kriminelle subkulturer eller subkulturer basert på rusmisbruk. En kan også tenke seg at bruken av visse offentlige ytelser, slik som sosialhjelp, kan understøttes av subkulturer.

Det er vanskelig å vurdere hvor godt dette perspektivet passer på forholdene i Oslo og norske storbyer. Segregasjonen er langt mindre omfattende i Oslo enn i amerikanske storbyer. Subkulturperspektivet er kanskje mest anvendelig på levekårsproblemer som er knyttet til kriminalitet og rusbruk. Subkulturforklaringen på kriminalitet er imidlertid ikke den eneste forklaringen på den høye kriminaliteten i storbyene, som også Fischer innrømmer. Andre forklaringer er mindre sosial kontroll, som vist ovenfor, og større fristelser (jf. konsentrasjonen av personer med høy inntekt og formue). Vi har tidligere (kapittel 4.5) referert til en undersøkelse av ungdoms mentale helse, som viste at det var mer "atferdsvansker" blant

ungdom i Oslo enn ellers i landet; mer bruk av narkotiske stoffer, mer tyveri, bråk og disiplinproblemer i skolen (Wichström 1994). Det eneste som statistisk sett kunne forklare dette var den unge og hans venners rusbruk og kontakt med politiet. I lys av Fischers teori kan venners rusbruk og kontakt med politiet forstås som indikator på deltakelse i en subkultur som aksepterer og fremmer slike "atferdsvansker".

Men det subkulturelle perspektivet har åpenbart sine begrensninger, det er ikke godt egnet til å kaste lys over levekårsproblemer som dårlig fysisk miljø og lav boligstandard. I forståelsen av slike problemer synes den tradisjonelle urbanismemodellen å være bedre.

5.2.2. Flytteprosesser og sosial ulikhet

Et vanlig synspunkt innenfor byforskningen er at det ikke lenger finnes særtrekk som på avgjørende vis skiller bylivet fra livet på landsbygda eller andre steder. De forskjellene som kan påvises, skyldes utelukkende *forskjeller i befolkningssammensetningen*. Fischer uttrykker synspunktet slik: "City lifeways differ from life ways in smaller places because, and only because, their residents differ" (Fischer 1995: 544). Av ulike årsaker trekker storbyene til seg mennesker som har levekårsproblemer. Oslo har en høy andel av visse grupper som en vet er mer utsatt for levekårsproblemer enn andre (jf. kapittel 3). Eksempler er unge voksne i etableringsfasen, enslige og ikke-vestlige innvandrere. På den andre siden har Oslo også en høy andel personer med god utdanning og inntekt. Det synes åpenbart at selektive flytteprosesser bidrar til levekårsproblemer i Oslo, men det er vanskelig å anslå hvor mye dette betyr. Som påpekt i innledningen, er det heller ikke noe klart skille mellom

befolknings sammensetning og miljøegenskaper. Trekk ved miljøet (for eksempel liten sosial kontroll, mange kulturtilbud) tiltrekker eller frastøter visse sosiale grupper. I Wirth's modell inngikk sosial heterogenitet som ett av kjennetegnene ved den urbane livsform.

Noen få undersøkelser kan belyse sammenhengen mellom flytting og levekårsproblemer: I en analyse av flytteønsker og levekår i Oslo ble befolkningen delt i tre: "Innflyttere" som hadde bodd i byen 10 år eller mindre, "utflyttere" som hadde konkrete planer om å flytte ut av byen, og endelig de "stabile", de som hadde bodd i byen i mer enn 10 år og ikke hadde planer om å flytte ut (Hagen mfl. 1994: 217-219). Konklusjonen med hensyn på levekårsforskjeller mellom disse gruppene var at innflytterne og utflytterne var påfallende like, det er "..intet belegg for at flyttingen over bygrensene systematisk fører til noen sosial og økonomisk utvasking. Det er ingen tendens til at de som kommer inn bringer med seg spesielle levekårsulemper." Det påpekes likevel at kunnskapsbehovet er stort, og at enkeltgrupper med store levekårsproblemer lett vil drukne i gjennomsnittsbetraktninger. Det ble ikke kontrollert for forskjeller i kjønns- og alderssammensetning mellom inn- og utflyttergruppene. En annen begrensning ved analysen er at den er basert på et utvalg av norske statsborgere.

Det er sannsynligvis grunn til å understreke at tilflyttingen til Oslo er svært sammensatt, og at gjennomsnittsbetraktninger derfor ikke er velegnet. På den ene siden vet vi at Oslo trekker til seg personer med høy utdanning. En rapport om flytting i løpet av livsfasen 15-35 år, basert på de som ble født i årene 1949-1956, viste at Oslo gjennom flytteprosessen i denne livsfasen fikk et nettotil-

skudd av personer med meget høy utdanning. Av de som var nykommere til Oslo (de utgjorde om lag halvparten av de bosatte 35-åringene) hadde hele 21 prosent av mennene utdanning på embetseksamensnivå, mens andelen i hele landet var 8 prosent. Blant kvinnene var andelen henholdsvis 9 og 2 prosent (Sørлие 1993).

På den andre siden vet vi at Oslo også er et attraktivt bosted for noen utsatte grupper, slik som ikke-vestlige innvandrere. Midt på 1970-tallet ankom omtrent halvparten av alle innvandrere fra den tredje verden direkte til Oslo. På slutten av 1980-tallet var denne andelen langt mindre, bare hver fjerde mannlige innvandrere ankom direkte. Men samtidig har videreflyttingen til Oslo økt, slik at andelen som i det lange løp blir bosatt i Oslo, ikke har falt så mye. 18 prosent av mennene og 15 prosent av kvinnene fra den tredje verden som ankom Norge utenfor Oslo på slutten av 1970-tallet, flyttet til hovedstaden innen 10 år (Sørлие 1995).

Det er vist at den sterke veksten i *arbeidsledigheten* i Oslo fra 1988 til 1993 til en viss grad hadde sammenheng med flytteprosesser. I denne perioden var det en betydelig nettoinnflytting av arbeidsledige til Oslo. Nesten en femtedel av veksten i antallet arbeidsledige i Oslo kan tilskrives denne innflyttingen. Blant de unge 16-24 år bidrog nettoinnflyttingen av arbeidsledige i Oslo med nesten halvparten av økningen i tallet på ledige (Stambøl 1995: 35). I fylker som Møre og Romsdal, Nordland og Troms bidrog derimot flytteprosessen til en reduksjon av antallet helt ledige. Flytteprosessen har imidlertid også ført til at Oslo har fått et betydelig nettotilskudd av sysselsatte i løpet av perioden.

5.3. Forklaringer på geografisk ulikhet innen storbyene

5.3.1. Innledning

Forskere innenfor den såkalte "Chicago-skolen" viste at urbanismens negative konsekvenser var ulikt fordelt mellom forskjellige soner i amerikanske storbyer. Den ekstreme urbanismens problemer ble blant annet funnet i de aldrende, indre sentrumsområdene og i de områdene av byen hvor de nyankomne innvanderne bodde (Schwirian mfl. 1995). Til en viss grad synes dette også å være dekkende for større norske byer (jf. kapittel 3 og 4). Det er en betydelig opphopning av levekårsproblemer i en del av sentrumsområdene i de større byene, hvorav Oslo indre øst skiller seg mest ut. Levekårsproblemene i Oslo indre øst er storbyproblemene i sin mest "rendyrkede" form, med forholdsvis utbredte trafikkproblemer, kriminalitet, utrygghet, trangboddhet og økonomiske problemer.

I det følgende kommer vi til å legge hovedvekten på å forklare opphopningen av levekårsproblemer i Oslo indre øst. Det er imidlertid all grunn til å tro at drøftingen også har relevans for levekårsproblemene i andre sentrumsområder av storbyene. Når det tas utgangspunkt i Oslo indre øst er det både fordi dette er et folkerikt område med særlig store problemer, og fordi kunnskapsgrunnlaget er best her; vi vet mer om ulikhetene i Oslo enn i de andre byene. Og det er trolig bare i Oslo, i kraft av byens størrelse og store geografiske forskjeller, "...at grunnlaget for særegne, sosialt homogene lokalmiljø, som ensartede skolemiljø, er til stede" (Dale og Jørgensen 1986: 231).

5.3.2. Sosial ulikhet

Ulikhet og segregering henger nært sammen. Som nevnt i kapittel 2, kan sosial og økonomisk ulikhet beskrives som

"råstoffet" segregasjonsprosessene arbeider med (Wessel 1994). Dette råstoffet omdannes til segregering gjennom to prosesser: Flytting og sosial mobilitet. Når bydelsforskjellene er større i Oslo enn i andre storbyer, henger det blant annet sammen med større inntektsulikhet i Oslo. Derfor er politiske tiltak som sikter mot økonomisk og sosial utjevning, kanskje det viktigste tiltaket mot segregasjon. En av de uheldige, utilsiktede virkningene av økende økonomisk ulikhet kan være at segregasjonen øker (se nedenfor om hvilke uheldige virkninger segregasjonen kan ha).

For å forstå levekårsforskjellene i Oslo må en knytte an til og forstå i hvert fall fire forskjellige former for sosial ulikhet: ulikheter knyttet til sosioøkonomiske grupper, familietilknytning, innvandring og til dels generasjonstilhørighet.

Ulikheter mellom sosioøkonomiske grupper

Indre øst i Oslo oppstod som et sted hvor arbeidsfolk bodde. Nærheten til industrien langs Akerselva var noe av bakgrunnen for at østkanten ble arbeidernes boligområde. I den tidlige fasen var byen en "fotgjengerby", hvor folk var avhengig av å kunne gå til arbeidet (Kjeldstadli 1996).

Også i dag hører den sosioøkonomiske dimensjonen med i forståelsen av levekårsproblemene. I denne studien har utdanningsnivået vært brukt som indikator på sosioøkonomisk status. Utdanning og kvalifikasjoner inngår som en viktig bestanddel i nyere forståelser av klassebegrepet (Elstad 1992). Utdanning er blitt en viktigere ressurs på arbeidsmarkedet enn tidligere, det var framfor alt de med lav utdanning som forsvant ut av arbeidsmarkedet på 1980-tallet (Jørgensen 1993). Høy utdanning øker sjansene for

høy lønn og et godt arbeidsmiljø (Seveide 1989). Lav utdanning er ofte forbundet med manuelt arbeid i underordnede arbeidsposisjoner, hvor arbeidsmiljøet kan være belastende og farlig. Dette er en del av forklaringen på hvorfor de med lav utdanning gjerne har dårligere helse enn de med høy utdanning.

Vi har vist de klare øst/vestforskjellene i utdanningsnivå i Oslo (kapittel 3). Samtidig har vi understreket at bildet av utdanningsforskjellene er nokså sammensatt. I noen områder (Sagene-Torshov) har middelaldrende kvinner høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet for Oslo; det er også betydelige variasjoner innen bydelene. Dette sammensatte bildet kan knyttes til den såkalte gentrifiseringsprosessen, tendensen til at enkelte deler av sentrumsområdene "overtas" av grupper med høy utdanning og inntekt. Kampen-området i Gamle Oslo brukes ofte som eksempel på gentrifisering i norsk sammenheng. Gentrifiseringen kan være en av årsakene til at segregasjonen etter utdanning i Oslo ikke har økt.

Liten sosial mobilitet, at unge som har foreldre med lav utdanning følger sine foreldre og ikke tar høyere utdanning, kan bidra til å opprettholde segregasjonen. Sammenlignet med andre fylker, har Oslo nå den laveste andelen elever i videregående skoler. Tidligere hadde Oslo en av de høyeste andelen. Andelen er særlig lav i indre øst, nærmere 40 prosent av 16-18-åringene på Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo var ikke elever i videregående skole pr. 1. oktober 1993. I ytre vest var andelen under 10 prosent (Wessel 1996b). Dette er bekymringsfullt med tanke på den økende betydning av utdanning på arbeidsmarkedet. En del av forklaringen på at Oslo-ungdom har sakkert akterut i utdanningstilbøyelighet, er det økte innslaget av utenlandsfødte. Holdes

fødte i utlandet utenfor, er andelen 16-18-åringer i Oslo som er elever i videregående skole, omtrent på landsgjennomsnittet (Statistisk sentralbyrå 1995b). Vi skal senere diskutere i hvilken grad selve segregasjonen kan sies å være en årsak til lav utdanningstilbøyelighet.

Særlig i amerikansk og engelsk debatt om sosiale problemer i storbyene, har begrepet om en urban *underklasse* stått sentralt. Medlemmene av underklassen har et vedvarende lavt inntektsnivå, er langtidsarbeidsledige og avhengige av offentlige støtteordninger, mangler utdanning, har en høy andel enslige og er ofte utsatt for vold og kriminalitet (Orderud 1995: 127). Underklassen er konsentrert til de indre bydelene i de største byene. Konsentrasjonen i egne ghettoer bidrar til å skape og vedlikeholde mangelen på arbeid.

Underklassebegrepet er sterkt omdiskutert, og det er reist tvil om det gir god mening anvendt på Oslo indre øst. Flere av elementene som karakteriserer en urban underklasse er riktignok til stede, men siden den eventuelle underklassen neppe kan sies å utgjøre flertallet i de indre østlige bydelene, er det tvilsomt om begrepet underklasseområde eller ghetto kan brukes (Orderud 1995: 163). I en såpass liten storby som Oslo kan en også stille spørsmålet om de som rammes av sosiale problemer er mange nok til at det kan dannes et eget underklassemiljø.

Ulikhet knyttet til familie og husholdning

En annen viktig bakgrunn for å forstå ulikheter i levekår er den enkeltes familieressurser. Enslige, spesielt skilte og separerte, har dårligere levekår på en rekke områder enn de som er gift eller samboende. Dette gjelder blant annet helse, inntekt, boforhold og tilknytning til

arbeidslivet. Som tidligere vist (kapittel 3), bor snaut halvparten av den voksne befolkningen i Oslo indre øst alene, nesten tre ganger så mange som i landet som helhet. I disse bydelene finner en også landets største konsentrasjon av skilte og separerte i eldre aldersgrupper.

Ulikhetene mellom aleneboende enslige og parhusholdninger har eksistert lenge, men har av flere grunner fått økende betydning i de senere år. Dels skyldes dette at det er blitt flere som i kortere eller lengre tid lever som enslige, og dels at de økonomiske forskjellene mellom enslige og parhusholdninger er blitt større gjennom kvinnenenes økte yrkesdeltakelse. Parhusholdningene har i økende grad kunnet basere sin økonomi på to inntekter. Å være gift eller samboende kan også ha en viss beskyttende effekt i forhold til virkningene av lavkonjunktur og økende arbeidsledighet, ved at partneren kan øke sin arbeidsinnsats hvis den andre mister arbeidet.

Ulikhet knyttet til innvandring

Med den økte innvandringen fra ikke-vestlige land til Norge på 1970- og 1980-tallet har innvandringsbakgrunn fått større betydning som ulikhetsskapende faktor. Dette har særlig betydning for Oslo indre øst, siden en her finner en av de største konsentrasjonene av innvandrere fra ikke-vestlige land. Konsentrasjonen er særlig høy blant barn i skolealder. Som vist (kapittel 4.5), har innvandrere fra ikke-vestlige land dårligere levekår enn nordmenn på en rekke områder. For de ikke-vestlige innvandrernes del kan en si at den boligmessige segregasjonen er et av flere uttrykk for en mangelfull integrasjon i det norske samfunnet. Andre uttrykk for dette er høy arbeidsledighet og forholdsvis liten kontakt med nordmenn.

Ulikhet mellom aldersgrupper

I noen grad er levekårsforskjellene mellom bydelene i Oslo også et uttrykk for ulikheter i levekår mellom aldersgrupper. Befolkningstygndepunktet i indre øst ligger definitivt blant de unge voksne. Særlig er aldersgruppen 25-29 år sterkt overrepresentert i forhold til gjennomsnittet for Oslo. I tillegg har deler av indre øst en overrepresentasjon blant de aller eldste, de som er over 80 år. Dette er aldersgrupper som har dårligere levekår enn gjennomsnittet for befolkningen (Barstad 1995). De unge voksne har problemer knyttet til å etablere seg på arbeidsmarkedet og medfølgende dårlig økonomi, mens de eldres problemer særlig er knyttet til dårlig helse og færre sosiale relasjoner.

Sammenhengen mellom ulikhetsdimensjonene

Disse ulikhetsdimensjonene opptrer ikke uavhengig av hverandre, i noen sammenhenger vil de forsterke hverandre. Sosioøkonomisk status og innvandringsbakgrunn henger for eksempel sammen. Mange innvandrere fra ikke-vestlige land har en utdanning som de ikke får uttelling for i det norske samfunnet, og er sterkt overrepresentert i næringer som renovasjon og rengjøring, hotell- og restaurantdrift. Mange innvandrerbarn har større problemer i skolesystemet enn nordmenn. Unge voksne med innvandrerbakgrunn og lav utdanning vil stille særlig svakt. Det er også en viss sammenheng mellom sosioøkonomisk status og familietilknytning. Menn med kort utdanning er oftere ugift og uten samlivserfaring enn dem som har noe lengre utdanning (Barstad 1993).

5.3.3. Selektive flytteprosesser

Flytting er som nevnt, en av prosessene som fører til at sosial og økonomisk

ulikhet omdannes til segregasjon. Flere analyser av flyttemønstrene i Oslo viser hvordan den interne flyttingen mellom bydelene bidrar til å opprettholde og i noen tilfeller forsterke segregerte bosettingsmønstre. Flytteprosessene inn og ut av bydelene i 1991 førte til at Oslo indre øst fikk et nettotilskudd av skilte og personer med lav utdanning og inntekt (Hagen mfl. 1994). De indre bydelene trekker også til seg mange unge, i indre øst var hver tredje person som flyttet inn mellom 16 og 24 år. Innflyttingsstrømmene til indre øst er dominert av unge enslige under utdanning, som når de er ferdige med utdanningen flytter vestover eller østover, hvis de ikke flytter ut av byen. Jo høyere utdanning de har, jo større er sannsynligheten for å flytte vestover.

Svein Blom har sett på flytteaktiviteten blant nordmenn og ikke-vestlige innvandrere i perioden 1988-1993 (Blom 1995). Blant ikke-vestlige innvandrere som bodde i Oslo både i 1988 og 1993, kunne det konstateres en netto flyttestrøm fra indre øst til de nye drabantbyene. Det gikk også netto flyttestrømmer fra indre vest til indre øst og de nye drabantbyene, og fra de eldre til de nyere drabantbyene. Blant nordmenn som bodde i byen både i 1988 og 1993, gikk den største flyttestrømmen fra indre vest til ytre vest. Mens det med andre ord ble færre nordmenn i de fleste av de nye drabantbyene, lengst øst i Oslo, ble det flere lengst i vest. Mønsteret var helt motsatt for ikke-vestlige innvandrere; det ble flere i de nye drabantbyene, og færre i ytre vest (Blom 1995: 114). De byinterne flyttningene i 1988-1993 bidrog altså til at den geografiske avstanden mellom ikke-vestlige innvandrere og nordmenn økte.

5.3.4. Årsaker til selektive flytteprosesser

Tilbudssiden i boligmarkedet: Boligstruktur, miljø og priser

Det er en rekke trekk ved boligstruktur og boligmiljø som bidrar til at Oslo indre øst og andre sentrumsbydeler får den befolkningsstrukturen som er vist i det foregående. Boligene i Oslo indre øst er små, 60-80 prosent av boligene er 1-2-roms leiligheter (St.meld. nr.14, 1994-1995). Om lag en tredjedel av boligene er utleieboliger (jf. kapittel 4). På bakgrunn av denne boligstrukturen og den sentrale beliggenheten er det naturlig at disse bydelene tiltrekker seg enslige, skilte eller separerte, unge under utdanning og andre som er på jakt etter en "overgangsbolig". Denne boligstrukturen bidrar imidlertid også til at indre øst ikke blir noe varig oppholdssted for mange. Hovedmotivet for de som ønsker å flytte ut av Oslo indre øst er ønsket om større bolig (Hagen mfl. 1994: 215). Det blir vanskelig å holde på barnefamiliene og andre som ønsker større boliger.

Prisnivået er åpenbart en viktig mekanisme for å forstå flyttemønstrene og de geografiske ulikhetene. De som har lav inntekt vil, alt annet likt, søke seg til områdene med de laveste prisene. Alle de fire ulikhetsdimensjonene vi har beskrevet ovenfor, har sammenheng med inntekt. Både lavutdannede, enslige, ikke-vestlige innvandrere og unge voksne har lavere inntekt enn gjennomsnittet for befolkningen.

Spørsmålet om hvor mye økonomien betyr har særlig vært debattert i forhold til ikke-vestlige innvandreres bostedsvalg. Er det økonomi eller "kultur" som betyr mest? Halvparten av et utvalg av flyktninger i Oslo oppgav at årsaken til at de

bodde i vedkommende leilighet, var en rimelig pris. For flykninger i Oslo er konklusjonen at det er "...pris og størrelse som bestemmer tilpasningen på boligmarkedet, ikke kulturelle motiver" (Djuve og Hagen 1995: 82). Hovedproblemet for flykningene i forhold til boligmarkedet synes å være lav inntekt og en medfølgende avhengighet av et utleiemarked hvor valgmulighetene er ytterligere svekket av diskriminering (se nedenfor). Hele sju av ti flykninger leier sin bolig. Lav inntekt skyldes den relativt lave andelen av flykningene som er i arbeid. Svein Blom konkluderer likeledes med at liten økonomisk evne er en viktig forklaring på hvorfor mange ikke-vestlige innvandrere samles i indre øst (Blom 1995: 106). Han finner at lav inntekt og formue betyr mest for valg av bolig i tre av bydelene med en høy andel ikke-vestlige innvandrere. Men når bosettingsområdet avgrenses til kretsene med over 30 prosent innvandrere, er det uten unntak den ikke-økonomiske faktoren som har størst forklaringskraft. Hva som ligger skjult i de ikke-økonomiske faktorene kan blant annet være diskriminering, ønske om en bestemt type bolig og ønske om å bo nær ens "egne".

Miljøproblemene i sentrumsområdene, støy og forurensning fra trafikk samt kriminalitet og utrygghet, vil også bidra til å "støte ut" bestemte grupper. Misnøye med nærmiljøet er en av grunnene til at noen ønsker å flytte ut. "Liker ikke strøket" var i 1993 en noe hyppigere flyttegrunn blant de som ville ut av indre øst enn blant de som ville flytte i andre retninger (Hagen mfl. 1994: 215).

Uforutsette virkninger av offentlig politikk

En rekke offentlige tiltak har påvirket segregasjonsmønstrene i Oslo og andre storbyer. Virkningene av disse tiltakene

har ofte ikke vært forutsett. Et eksempel er "saneringspolitikken" i sentrumsområdene i deler av etterkrigstiden. Sentrumsområdene i storbyene var lenge viet liten oppmerksomhet i den politiske debatten. Fra 1950-tallet av, etter hvert som de nye drabantbyene ble reist, ble sentrumsområdene forlatt av barnefamilie, mens enslige, eldre og andre utsatte grupper ble igjen. "Kombinert med funksjonalismens visjoner om den funksjonsdelte by bidrog dette til at de gamle boligområdene i sentrale bystrøk fikk lov til å forfalle uten at det ble sett på som et samfunnsmessig problem. Spissformulert kan en si at sentrumspolitikken var saneringspolitikk" (Schieflo 1994: 15).

Et eksempel på et offentlig tiltak som har en nokså direkte betydning for opphopningen av levekårsproblemer i Oslo indre øst, er fordelingen av byens kommunale boliger. I Oslo er det anledning til å søke om kommunal bolig for vanskeligstilte boligsøkere etter sosiale og medisinske kriterier. Det er sosialadministrasjonen i bydelene som fatter vedtak om tilvisning av slik leilighet. 77 prosent av de vel 7 000 tilvisningsboligene i Oslo var lokalisert i de indre østlige bydelene i 1993 (Blom 1995: 92-93). Dette er en av mekanismene som gjør at personer med økonomiske eller helsemessige problemer styres mot Oslo indre øst. En fjerdedel av tilvisningene skjer til innvandrere.

Visse tiltak har hatt som eksplisitt målsetting å bidra til større spredning i bosettingen. I 1993 vedtok Oslo bystyre at bydeler med over 10 prosent utenlandske statsborgere skulle være fritatt for å ta imot nye flykninger. Opprettelsen av et eget boligselskap for innvandrere i 1976 ble et viktig redskap i bestrebelsene på å bedre bosituasjonen for innvandrere, selskapet sørget bl.a. for nybygging i bydeler

hvor det var få innvandrere fra før. Dette og andre offentlige tiltak kan ha bidratt til at bosettingsmønsteret blant innvandrerne ble mindre segregert i en periode på 1980-tallet. På slutten av 1980-tallet ble myndighetene mindre styringsaktive, og resultatet synes å være økende segregasjon. Markedsmekanismene ble mer enerådende (Blom 1995, jf. også kapittel 3).

Informasjon fra sosiale nettverk

Det er ikke bare god økonomi som har betydning for valgmulighetene på boligmarkedet. En del av boligformidlingen skjer via uformelle kanaler. Det kan være viktig å ha en bred bekjentskapskrets, å "kjenne noen som kjenner noen". Kanskje spesielt for innvandrere, men også for andre grupper, har det betydning for tilflyttingen til et område at en har venner, slektninger eller bekjente som bor i strøket fra før, som dermed kan formidle informasjon om ledige boliger. Innvandrernes kunnskaper om boligmarkedet begrenses av at kontakten med nordmenn er liten. Betydningen av formidling gjennom sosiale nettverk bidrar til at konsentrasjonen av befolkningsgruppene i noen grad blir en selvforsterkende prosess.

Diskriminering?

Vi vet lite om i hvilken grad det skjer en regelrett diskriminering av utsatte grupper på boligmarkedet. I amerikanske undersøkelser er det vist at eiendomsmeglere viser svarte boligsøkere færre ledige leiligheter og gir dem mindre informasjon om finansiering enn hvite boligsøkere (Rosenbaum 1994). I en undersøkelse av flyktningers levekår i Oslo ble flyktingene spurt om hvorfor flyktinger bor dårlig. Det var flere som sa at dette skyldtes at utleierne foretrakk nordmenn enn som sa at boligene var for dyre (Djuve og Hagen 1995: 81).

Preferanser

Selv om økonomiske og andre ressurser var likt fordelt, ville likevel forskjellige bostedspreferanser føre til en viss grad av segregasjon. Bostedspreferansene har blant annet sammenheng med hvilken familiefase man er i. En sentral beliggenhet er viktigere for enslige enn for barnefamilier. For barnefamiliene er det viktig å finne et bosted som gir barna et trygt oppvekstmiljø.

Noen ønsker å bo i områder hvor de føler at de ikke skiller seg for mye ut fra de andre beboerne. At "like barn leker best" er et av argumentene for at segregasjon ikke nødvendigvis er så negativt (se nærmere drøfting nedenfor). Kulturelle forestillinger om forskjellige boområder har også betydning for hvor en ønsker å bosette seg. Begrepene "østkant" og "vestkant" er symbolske, mytiske konstruksjoner, som i seg selv bidrar til å forklare tendensene til sosial og etnisk atskillelse (Ahnstrøm 1996a). Valg av bosted er også et spørsmål om identitet, hvor man føler at man "hører hjemme".

Hvilken rolle spiller bostedspreferanser for segregasjonen av ikke-vestlige innvandrere i forhold til nordmenn? Bidrar fremmedfrykt til at nordmenn flytter ut av områder med en høy andel ikke-vestlige innvandrere? Amerikanske undersøkelser har vist at hvis andelen svarte i et område blir mellom 20 og 30 prosent, når den et "tipping point", hvor de hvite for alvor begynner å flytte ut (Ritland 1996). Det er gjort funn med basis i norske undersøkelser som tyder på at skepsis til "de fremmede", som blant annet kan nedfelle seg i en skepsis til å ha ikke-vestlige innvandrere som naboer, er en av flere forklaringer på opprettholdelsen av det segregerte bosettingsmønsteret. I områder av Oslo hvor ikke-vestlige innvandrere utgjør en stor andel, er det særlig de

som uttrykker høy grad av skepsis til "fremmede" som ønsker å flytte ut, i bydeler hvor de ikke-vestlige innvandrerne utgjør en mindre andel har de med høy grad av fremmedfølelse sjeldnere flytteplaner enn andre (Ritland 1995, 1996).

En analyse av flyttestrømmene i det innvandretette området i Gamle Oslo viste at innslaget av norske førskolebarn var større i utflyttestrømmen enn i innflyttestrømmen, mens det var omvendt blant ikke-vestlige innvandrere. Det kan også konstateres en norsk utflytting fra innvandretette områder i Stovner og Furuset. Disse resultatene er forenlige med "tipping point"-teorien, men andre forklaringer er også mulige (Blom 1995: 117).

Skepsis til å ha en ikke-vestlig innvandrer som nabo skyldes ikke nødvendigvis rasisme eller negative holdninger i sin allmennhet, men kan også skyldes frykt for synkende boligpriser og formuesverdier i et område hvor det er mange ikke-vestlige innvandrere.

5.3.5. Noen problemskapende trekk ved miljøet i sentrumsbydelene og indre øst

Trafikk, bolig, kriminalitet

Til nå har vi vært mest opptatt av befolkningssammensetning og flytteprosesser som årsak til levekårsforskjeller mellom øst og vest i Oslo. Imidlertid har miljøet i Oslo indre øst og i en del av sentrumsbydelene i de andre storbyene visse problemskapende trekk, som (til en viss grad) er uavhengig av hvilke personer som bor i disse bydelene. Tidligere (kapittel 4) har vi for eksempel vist at støy og forurensning fra veitrafikk er et betydelig levekårsproblem i noen deler av indre by i Oslo, både øst og vest for Akerselva. Også boligstrukturen er en del av miljøet. En forholdsvis stor del av boli-

gene i de indre bydelene er trange, og noen boliger mangler fremdeles en elementær hygienisk standard. Som vist, er kriminalitet knyttet til rusproblemer og vold relativt utbredt i Oslo indre øst. Selv om vold rammer en svært liten del av befolkningen, rammer frykten for vold langt flere, særlig blant eldre kvinner.

Høy flytteaktivitet

Et slående trekk ved miljøet i de indre bydeler, og indre øst spesielt, er den høye flytteaktiviteten. Det er i disse bydelene vi finner den største flytteaktiviteten i Oslo. I underkant av 20 prosent av innbyggerne i de indre bydelene flytter ut hvert år. Bare 20 prosent av befolkningen i indre øst har botid fra før 1985, mindre enn halvparten av andelen i ytre vest (Hansen 1996). I 1993 var det bare fire av ti bosatte i indre øst som kunne betraktes som "stabile", dvs. at de ikke hadde flytteplaner og hadde bodd i bydelen i mer enn fem år (Hagen mfl. 1994).

Den høye inn- og utflyttingen kan være et problem for det sosiale miljøet i disse bydelene. Et godt nærmiljø forutsetter en viss stabilitet i bosettingen. Kombinasjonen av mange enslige og mye flytting kan skape et miljø hvor de sosiale nettverkene i liten grad fanger opp de som får problemer. Når mange ikke ønsker å bli boende påvirkes også viljen til å engasjere seg i lokale saker, klimaet for lokalt politisk engasjement blir dårligere.

Dødsfall knyttet til alkoholmisbruk er vanligere i Oslo indre øst enn i andre bydeler, og bosatte her blir oftere siktet for alkohol- og narkotikakriminalitet. En kan ikke se bort i fra at det generelt "rotløse" miljøet, i kombinasjon med et godt tilbud av disse stoffene, er noe av bakgrunnen for dette.

5.3.6. Problematisk segregasjon?

I hvilken grad er segregasjonen et problem i seg selv? Er det et problem at ikke-vestlige innvandrere, lavutdannede og personer med ulike levekårsproblemer bor nær hverandre, i de samme bydelene? Vi vet ikke så mye om hvilke konsekvenser dette har, når vi tar utgangspunkt i norske forhold. Kanskje nettopp derfor er også uenigheten stor. La oss først se på de mulige positive konsekvensene av at ulike grupper bor atskilt.

Positive konsekvenser: Sosial tilhørighet

Det kanskje viktigste argumentet for segregasjon er betydningen av likhet for sosial tilhørighet og kontakt. "Like barn leker best". Felles bakgrunn gir grobunn for opplevelse av fellesskap. Det blir mindre sannsynlig at visse typer spenninger og konflikter oppstår. Opplevelsen av velferd er i noen grad avhengig av hvem man sammenligner seg med. Det er derfor mulig at stor variasjon i levekår innenfor et mindre område kan føre til større misnøye blant de som har dårligst kår, det blir lettere å føle seg "mislykket". Den sentrale politiske oppgaven ut fra dette perspektivet blir ikke å gjøre noe med segregasjonen som sådan, men å gjøre noe med de urettferdige forskjellene i levekår (Hylland Eriksen 1996).

For de ikke-vestlige innvandrernes del skiller Svein Blom (1995) mellom effekter på kort og lang sikt, og peker på at bokonsentrasjonene på kort sikt kan være rasjonelle ved å gi innvandrere sosial tilhørighet og lette overgangen til et ukjent samfunn. På lang sikt kan effektene være mer negative; forhindre innvandrernes integrasjon i samfunnet.

Et avgjørende punkt for hvordan segregasjonen oppleves, er naturligvis i hvilken grad den er påtvunget (jf. avsnittet om

preferanser ovenfor). I noen tilfeller brukes ikke segregasjonsbegrepet om de som søker sammen av egen fri vilje, i stedet brukes begrepet *kongregering* (Orderud 1995).

Barn og unges levekår og utdanningsvalg

Hvilke negative virkninger kan segregasjonen ha på levekårene? Mange har vært opptatt av virkningene på barn og unge. Det er flere årsaker til dette. Barn og unge tilbringer mer tid i nærmiljøet enn voksne og er mer påvirkelige. I Oslo er segregasjonen etter etnisk bakgrunn særlig sterk i aldersgruppen 7-15 år. For eksempel har nærmere 80 prosent av 7-15-åringene i noen av områdene i Gamle Oslo innvandrerbakgrunn. Dette virker inn på sammensetningen av klassene i barneskolene i disse områdene (Blom 1995: 56-57).

Et ensidig skole- og lekemiljø kan ha betydning for barnas skoleprestasjoner og ønsker om å ta videregående utdanning. Det segregerte skolemiljøet kan være en del av bakgrunnen for at motivasjonen for videregående utdanning tilsynelatende er lav blant ungdom i Oslo indre øst. Andelen 16-18-åringene som ikke går i videregående skole er langt høyere i indre øst enn i ytre vest. Segregasjon kan virke som en barriere mot sosial mobilitet, og bidra til å reproducere sosial ulikhet.

Amerikanske undersøkelser har vist effekter av nærmiljøet (særlig av velstående naboer) på barns intelligens, hyppighet av fødsler blant tenåringsjenter og "drop-out" i skolen. Effektene er også til stede når det kontrolleres for sosioøkonomiske forskjeller mellom familiene (Brooks-Gunn mfl. 1993). I en undersøkelse av niendeklassinger i Bergen i 1974 ble det vist at boligstrøkets sosiale struktur

hadde en selvstendig effekt på ønskene om videregående utdanning (Aase og Dale 1978). Ønsket om videregående utdanning var også høyere i middelklassestrøk med innslag av høystatusfamilier enn i mer ensartede middelklassestrøk, det så ut til at ".innslag av høystatusfamilier i et bomiljø virker til å spre utdanningsmotiverende holdninger også blant den øvrige befolkning" (Aase og Dale 1978: 120). Forskningen på effekten av nærmiljøet på barn og unge er imidlertid beheftet med metodiske vanskeligheter, særlig knyttet til problemet med "uobserverbar heterogenitet". Den tilsynelatende effekten av nærmiljøet kan skyldes trekk ved familiene som ikke er målt i undersøkelsen, og som har påvirket både valget av nærmiljø og barnas oppvekstmiljø (Plotnick og Hoffman 1993).

Mindre samfunnsmessig integrasjon av innvandrere?

Segregeringen av ikke-vestlige innvandrere kan være uheldig på lang sikt hvis kontakten med nordmenn innskrenkes og dermed mulighetene for å praktisere kunnskapene i norsk (Blom 1995: 110). Mangel på bostedsmessig integrasjon kan bidra til mindre samfunnsmessig integrasjon på andre områder. Når det er liten kontakt mellom innvandrere og nordmenn, begrenses den uformelle informasjonsutvekslingen. Dette rammer innvandrerne mest, siden nordmenn i de fleste tilfeller vil ha en bredere kontaktflate og i større grad "kjenne noen som kjenner noen". Vi har nevnt at informasjon om ledige boliger blant annet skjer gjennom deltakelse i uformelle sosiale nettverk. Det samme gjelder formidling av informasjon om ledige jobber.

Større konflikter?

Ovenfor ble det hevdet at konflikter og misnøye kan oppstå når grupper som er svært ulike i sosial og økonomisk hense-

ende bor nær hverandre. En kan imidlertid også hevde at spenninger kan oppstå når slike grupper bor atskilt. Atskillelsen og mangelen på kontakt gir grobunn for falske "fiendebilder" og myter om "de andre" (Ritland 1995). Geografisk nærhet gir større mulighet for personlig kontakt, og dermed mulighet til å få en mer nyanisert og mindre fordomsfull oppfatning. Slik kan segregasjonen av ikke-vestlige innvandrere i forhold til nordmenn føre til mer fremmedfrykt og rasisme. Forskning på holdninger til innvandrere har i tråd med dette funnet en positiv, men "meget svak" sammenheng mellom sosial kontakt og velvillige holdninger til innvandrere (Kolstad 1995: 52). En analyse av Agnes Aall Ritland utført på et utvalg av Oslo-beboere fra 1993 bekrefter den positive effekten av personlig kontakt: De som hadde personlig kontakt med ikke-vestlige innvandrere, var mindre fremmedskeptiske. Sannsynligheten for personlig kontakt økte med andelen ikke-vestlige innvandrere i bydelen. På den andre siden ser det ut til at geografisk nærhet til personer som har en annen etnisk opprinnelse enn majoritetsbefolkningen i seg selv har en negativ virkning på holdningene, særlig dersom det ikke oppstår personlig kontakt. Ritland fortolker resultatet i forhold til Mayers teori om *halo-effekten*: "Det synlige nærværet av innvandrere skaper frykt og konkurranse, særlig blant personer som selv er i en utsatt sosial eller økonomisk situasjon og dersom det ikke oppstår personlig kontakt" (Ritland 1995: 112). På bakgrunn av dette kan en neppe forvente at mindre segregasjon i seg selv skal føre til mindre fremmedfrykt og rasisme.

Når det gjelder sammenhengen mellom geografisk nærhet og holdninger til personer som er marginaliserte av andre årsaker enn etnisk opprinnelse, er forholdet

et annet. Personer bosatt i bydeler hvor sosialt marginaliserte (eksempelvis sosialhjelpsmottakere og personer med rusproblemer) utgjør en forholdvis høy andel, synes å ha litt mindre skeptiske holdninger til slike grupper enn andre. Dette gjelder hovedsakelig yngre personer og personer med lav utdanning (Ritland 1995: 134). I hvilken grad det er kontakten som i seg selv gjør at holdningene er mer positive er imidlertid et åpent spørsmål.

Subkulturer og sosiale nettverk

Vi har tidligere referert til Claude Fischer's teori om hvordan storbylivet fremmer dannelsen av subkulturer. Et segregert bosettingsmønster er et av trekkene ved storbylivet som bidrar til de subkulturelle prosessene. Som nevnt tyder noen amerikanske undersøkelser på at hyppige sosiale problemer i et geografisk område øker sannsynligheten for at andre som bor i området utvikler den samme problematferden. Slike "konsentrasjonseffekter" kan tolkes som en støtte til tesen om subkulturelle påvirkninger.

Det er åpenbart at personer som omgås mye, påvirker hverandres handlinger og tenkesett på godt og vondt. Dette er blant annet dokumentert for bruken av alkohol. Alkoholbruk "smitter". Hvor mye de en omgås med drikker, har stor betydning for ens eget forbruk. Disse virkningene er også vist i eksperimenter hvor en "modell" med et bestemt drikkemønster har satt seg ved siden av tilfeldige, enslige barkunder. Barkundenes alkoholforbruk blir sterkt påvirket av "modellens" forbruk (NOU 1995: 24: 55-56).

Kontakt og stabilitet

Som nevnt er "like barn leker best"-tesen det viktigste argumentet for segregasjon. Her bør en skille mellom hva slags likhet

det er snakk om. Det er for eksempel sannsynlig at det er bra å ha en viss heterogenitet i sammensetningen av miljøet etter familiefase. I et sosialt miljø som mest består av unge enslige, vil det ofte være liten nabokontakt og interesse for fellesaktiviteter i nærmiljøet. Barnefamilie er, som regel, langt mer aktive i nærmiljøet, barnefamilier besøker oftere naboene enn de som ikke har barn, og er gjerne svært aktive i lokale organisasjoner (Hansen 1989).

Den mest negative virkningen av segregasjon på det sosiale miljøet er kanskje bidraget til "transitthall"-effekten, den høye flytteaktiviteten. Mange av gruppene som er konsentrert i de indre bydelene, og i Oslo indre øst spesielt, har en høyere flyttetilbøyelighet enn befolkningen for øvrig. Både enslige, ikke-vestlige innvandrere og de unge voksne i 20-30-årsalderen har en forholdvis høy flytte-tilbøyelighet. Dette har igjen sammenheng med "tilbuds"-strukturen på boligmarkedet i disse bydelene, som vist ovenfor, med en høy andel utleieboliger og mange små, forholdvis rimelige og sentralt beliggende boliger.

Symbolske virkninger: Stigma

En opphopning av utsatte grupper og personer med levekårsproblemer i noen bydeler eller kommuner kan, gjennom den offentlige oppmerksomhet og debatt som dette reiser, sette et negativt stempel ("stigma") på disse områdene, selv om det store flertallet klarer seg bra. Stigmatiseringen kan bidra til å undergrave disse områdenes "kulturelle livskraft". Begrepet om kulturell livskraft viser til evnen befolkningen i et lokalsamfunn har til å påvirke utviklingen på stedet. Livskraften inngår som en del av konstruksjonen av lokalsamfunnet på det symbolske planet (Bjerkli mfl.1995), og har en nær sammenheng med følelser av

verdighet og stolthet i forhold til å bo i dette samfunnet. Den kulturelle livskraften trenger aksept og anerkjennelse utenfra. Stigmatisering kan underminere den nødvendige verdigheten og stoltheten som lokalsamfunnet trenger for å utvikle et godt sosialt miljø.

En stigmatisering av et område smitter også over på de som er bosatt der. For ikke-vestlige innvandrere kan det være uheldig at de er konsentrert i områder som i så sterk grad forbindes med sosiale og miljømessige problemer som Oslo indre øst. Bokonsentrasjonen i indre øst gjør at innvandrere forbindes med asfalt, forurensning og rusproblemer. Bokonsentrasjonen er en synliggjøring av innvandrerne i samfunnet, den tilbyr symbolske referanseobjekter, som bestemmer hvem innvandrerne "er" i det offentlige bildet (Ahnstrøm 1996b).

Oppsummering

Alt i alt er det ikke mulig å gi noen enkle svar på spørsmålet om segregasjon er bra eller dårlig. Det er svært mye vi ikke vet, for en stor del er vi tvunget til å spekulere på basis av undersøkelser fra andre land og undersøkelser om tilgrensende temaer. Spørsmålet om segregasjonens virkninger bør antakeligvis nyanseres for å være fruktbart: Hvor sterk er segregasjonen, blant hvem, for hvor lang tid, under hvilke betingelser? Det er et åpent spørsmål hvor mye bostedsmessig segregasjon betyr for levekårene i et storby-samfunn preget av høy mobilitet, og hvor forholdsvis lite av kontakt- og aktivitetsmønsteret er knyttet til bolig og nærmiljø. Men noen grupper tilbringer mye tid i nærmiljøet, særlig de som ikke er yrkesaktive og som er barn og unge. For disse gruppene kan en sterk grad av segregasjon ha negative virkninger. Barn og unge er nevnt som en spesielt sårbar gruppe. Vi har også pekt på mulighetene

for "konsentrasjonseffekter" når det gjelder sosiale problemer, og at segregasjonen i Oslo indre øst sannsynligvis har visse uheldige, indirekte virkninger (liten stabilitet i bosettingen, stigmatisering).

6. Oppsummering

6.1. Storbyens problemer og goder

I denne studien har vi prøvd å kaste lys over levekårene i de norske storbyene, og framfor alt variasjonene i levekår mellom bydeler i disse storbyene. Med storbyer menes da Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. I studiens første del ble en del generelle trekk ved levekårene beskrevet, samt noen innbyrdes forskjeller mellom storbyene. Visse sider ved levekår i storbyene er dårligere enn ellers i landet. De typiske storbyproblemene er støy og forurensning i bomiljøet, voldskriminalitet og utrygghet, lav bostandard (trangere boliger, litt færre selveiere) og svakere sosiale bånd i nærmiljøet (flere bor alene og færre har kontakt med nabo). På den andre siden er det også visse levekårs-goder som utmerker livet i storbyene. Disse er framfor alt knyttet til arbeidet og til mulighetene for visse kulturelle aktiviteter. Storbyområdene har en større andel som er kulturelt aktive enn ellers i landet, og arbeidsmiljøet er klart bedre. Inntektene er høyere. Storbyene er preget av rike muligheter og et variert tilbud innenfor kultur, underholdning, utdanning og ulike private tjenester.

Både de typiske problemene og godene ved storbylivet er mest utbredt i vår desidert største by, Oslo. For eksempel er

Oslos innbyggere betydelig mer plaget av støy og forurensning fra trafikk enn innbyggerne i de andre storbyene. Stavanger, den minste av storbyene, synes på flere områder å være den av storbyene som er minst preget av "storbyproblemene", for eksempel er ikke de sosiale kontaktene mindre omfattende, og voldskriminaliteten er ikke vesentlig høyere enn gjennomsnittet for landet. Et spesielt trekk ved Oslo er også en høy andel langtidsledige, mens det totale antallet arbeidsledige ikke er mye høyere enn ellers i landet.

Alt i alt kan levekårsforskjellene mellom storbyene og landet for øvrig sies å være preget av kompensatoriske mønstre. Kompensatoriske fordelingsmønstre innebærer at dårlige levekår på ett område går sammen med gode kår på andre områder. Miljøproblemer på bostedet går sammen med gode arbeidsbetingelser og fritidstilbud, for å ta ett eksempel. I tråd med dette indikerer indekser for levekår, hvor en teller opp antallet levekårs-komponenter hvor personene har en spesielt god eller dårlig situasjon, at det ikke er store forskjeller i samlede levekår mellom storbyene og landet utenfor storbyene. Disse indeksene tyder imidlertid på at det er litt flere personer i Oslo enn

ellers i landet som har en dårlig situasjon på to eller flere komponenter samtidig, uten at dette kompenseres gjennom gode levekår på andre komponenter. Analyser av sammenhengene mellom de ulike levekårskomponentene viser at bomiljøets kvalitet har en sterkere sammenheng med materiell standard og helse i enn utenfor storbyene. Også sammenhengene mellom materiell standard og økonomi er sterkere i storbyene enn ellers i landet. Resultater fra Levekårsundersøkelsen 1995 tyder på at økonomiske problemer og miljøproblemer i Oslo relativt ofte rammer de samme personene. Dette understreker at et godt bomiljø og gode boliger er et knapt gode i storbysamfunnet, og at disse godene derfor blir mer ulikt fordelt enn i andre områder av landet.

Ulikheten i levekårene er litt større i storbyene enn ellers i landet. Levekårsforskjellene i Oslo synes å være større enn i Bergen. Det er også mye som tyder på at inntektsulikhetene i Oslo er større enn i de andre storbyene (med et mulig unntak for Trondheim) og i landet ellers, selv om dataene ikke er helt entydige.

6.2. Levekårsforskjeller mellom områder innenfor storbyene

Analysen av forskjeller i levekår mellom områder innen storbyene, viser at de geografiske forskjellene i levekår er betydelige, og at de er spesielt store i Oslo. Når en skal vurdere levekårsforskjellene innad i storbyene, og ønsker å sammenligne med andre kommuner, er en som regel henvist til å bruke registerdata, data over for eksempel registrert arbeidsledighet, antallet sosialhjelpstilfeller og anmeldte voldstilfeller. Dette gjør at bildet av levekårene blir mindre nyansert enn når en kan basere seg på bredt anlagte intervjuundersøkelser.

De typiske storbyproblemer: lav boligstandard, miljøproblemer, voldskriminalitet osv., er i betydelig grad konsentrert til bestemte områder, spesielt sentrumsområdene. Folke- og bolig-tellingen 1990 viste store forskjeller i boligstandard mellom bydeler i storbyene, og at trangboddhet og lav selveierandel var konsentrert i sentrumsområdene. Spesielt var forholdene dårlige i Oslo indre øst og bydelen Sentrum i Bergen. En enkel indeks for dårlige boforhold indikerte at viktige sider ved bostandarden var dårligere i disse delene av storbyene enn noe annet sted i landet. Også miljøproblemer synes i stor grad å være et sentrumsproblem. Mange bosatte i Oslos indre by har en sterkt trafikert vei nær boligen, det er derfor langt flere som er plaget av trafikkstøy og andre trafikkrelaterte problemer i disse områdene enn ellers i landet. Antallet siktelsler for vold pr. innbygger er svært høyt i noen sentrumsområder, spesielt i Oslo indre øst. I bydel Gamle Oslo var antallet siktelsler for vold i 1992-1993 det høyeste i landet. Andre sider ved kriminaliteten rammer vestlige områder mer, befolkningen i indre og ytre vest er mest utsatt for innbrudd. Likevel viser intervjuundersøkelser at andelen som føler at nærmiljøet er svært trygt er langt lavere i indre øst enn i ytre vest.

I hvilken grad man er etablert på arbeidsmarkedet er svært viktig for levekårene. Problemer i forhold til arbeidsmarkedet skaper ofte problemer på andre områder. Tatt i betraktning det høye innbyggertallet i Oslo indre øst, er konsentrasjonen av arbeidsledige i denne delen av Oslo enestående i landsmålestokk. Arbeidsledigheten i Oslo indre øst i prosent av arbeidsstyrken var vel 10 prosent i 1994. En tilsvarende høy ledighet er mest vanlig i nord-norske småkommuner. Arbeidsledigheten er svært lav i Oslos ytre, vestlige

bydeler. Forskjellene i ledighetsprosentene gjenspeiles i statistikken over sosialhjelpstilfeller. Bydelene i Oslo indre øst, samt Romsås i ytre øst, har landets høyeste antall sosialhjelpstilfeller i forhold til folketallet, høyere enn i noen kommune. Dette gjelder også når en ser bruken av sosialhjelp i forhold til antallet innbyggere i aldersgruppen 20-40 år, hvor bruken av sosialhjelp er høyest.

Helsetilstanden er gjerne den siden ved levekårene som den enkelte opplever som viktigst. Høy dødelighet i yngre aldersgrupper er, ved siden av å representere et problem i seg selv, en indikator på helseproblemer. I gjennomsnitt for perioden 1987-1992 hadde to av bydelene i Oslo indre øst en dødelighet i aldersgruppen 20-64 år som var 90 prosent høyere enn landsgjennomsnittet, og dermed høyere enn i noen annen kommune eller bydel. Dødeligheten var 2,5 ganger høyere i Oslo indre øst enn i ytre vest. En relativt høy dødelighet synes å være et nokså generelt sentrumsproblem, en finner en høyere dødelighet enn landsgjennomsnittet i sentrumsområdene av alle storbyene, også i Oslo indre vest, og i sentrum av mellomstore byer som Kristiansand og Skien. En annen indikator på helseproblemer, antallet tilfeller av uførepensjon og attføring, gir bare delvis det samme bildet. Det er flere tilfeller av uførepensjon og attføring i aldersgruppen 35-55 år i Oslo indre øst enn ellers i landet, men forskjellene i forhold til landsgjennomsnittet er klart mindre enn tilfellet er for dødeligheten. Det største forbruket av uførepensjon og attføring finner en i noen nord-norske småkommuner.

Som et supplement til analysen av enkeltindikatorer, er også indekser for levekårsproblemer benyttet. Indeksene viser hvordan noen områder er utsatt for en opphopning av flere former for levekårsprob-

lemer. En slik opphopning av levekårsproblemer er blant annet viktig for å forstå utgiftsbehovene i kommunene eller bydelene. Indeksene tyder på en sterkere opphopning av levekårsproblemer knyttet til arbeidsmarked, helse, bolig, økonomi og vold i Oslo indre øst enn noe annet sted i landet. På den andre siden er det få steder i landet hvor befolkningen i så liten grad opplever slike levekårsproblemer som i Oslo ytre vest, framfor alt i bydel Vindern. Dette understreker de store forskjellene innad i Oslo, og gir en indikasjon på at de geografiske levekårsforskjellene innad i storbyene ikke er preget av kompensering, men av hopning. Det er også en betydelig opphopning av levekårsproblemer i sentrumsområdene i de andre storbyene, og i noen av de nyere (framfor alt Romsås) og eldre drabantbyene i Oslo.

En indeks hvor boligforhold ikke inngår (1995-indeksen), tyder på at det også er en opphopning av levekårsproblemer i en del av sentrumsområdene i mellomstore byer på Østlandet. Bosatte i sentrumsområdene i Kristiansand, Sarpsborg og Skien var vel så utsatt for levekårsproblemer som bosatte i sentrumsområdene av Bergen, Trondheim og Stavanger. Arbeidsledigheten i to bydeler i Drammen var omtrent på nivå med Oslo indre øst. Men innbyggertallet i disse bydelene er i gjennomsnitt lavere enn innbyggertallet i sentrumsbydelene i storbyene.

Sammenligninger av levekårsproblemenes utbredelse i ulike deler av storbyene påvirkes av innbyggertallet i områdene som sammenlignes. Jo mindre områdene er i innbyggertall, jo større variasjoner vil en som regel finne. Dette er et problem ved sammenligningene fordi bydelene varierer en del i størrelse fra by til by. Spesielt i Trondheim er bydelene store og heterogene. Av de enkelte

levetårproblemerne har vi i denne studien bare sett på variasjoner i dårlige boforhold innen bydelene. Det er betydelige variasjoner i boforhold innenfor Trondheims og Stavangers sentrumsbydeler. I delområdene Midtbyen og Lademoen i Trondheims sentrumsbydel var boforholdene i visse henseender vel så dårlige som i Oslo indre øst og Bergen Sentrum. Det samme gjelder delområdet Johannes i Stavangers sentrumsbydel Storhaug. Dette er også områder hvor det bor relativt mange skilte og separerte, personer med lav utdanning og ikke-vestlige innvandrere. Innen Bergen Sentrum er det betydelige forskjeller mellom høy-statusområdet Årstad og det øvrige sentrumsområdet.

Datamaterialet har visse mangler, som gjør at en får et overdrevet negativt inntrykk av levekårene i Oslo indre øst og andre sentrumsområder i storbyene. Sett "ovenfra", spesielt fra registerstatistikkens perspektiv, framstår disse områdene som preget av store problemer på mange felter. Sett "nedenfra", ut i fra hvordan befolkningen selv opplever situasjonen, kan bildet være annerledes. For eksempel opplever en stor del av befolkningen i Oslo indre øst at disse bydelene har positive sider som en sentral beliggenhet og et godt sosialt miljø. Utvalget av private tjenester, kultur- og underholdningstilbud er landets beste. I det store og hele synes ikke det offentlige tilbudet av helse- og sosialtjenester å være dårligere enn ellers i landet, med unntak av barnehageplasser. Det må også understrekes at selv i Oslo indre øst rammer de fleste levekårsproblemerne bare en mindre del av befolkningen.

6.3. Levekårsproblemer i kommunene

I hvilke andre områder av landet finner vi hyppige levekårsproblemer? Det er en

viss sammenheng mellom kommune-størrelse og levekårsproblemer. De minste kommunene har gjerne få problemer, det er en klart større opphopning av levekårsproblemer i de mellomstore kommunene og storbyene, framfor alt Oslo. Sammenhengen er ikke helt lineær, det er små forskjeller mellom kommuner med 20-30 000 innbyggere og storbyene (unntatt Oslo). Det er særlig voldstiltfeller og bruk av sosialhjelp som har sammenheng med kommune-størrelse.

Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom småkommunene. Det er store forskjeller i opphopningen av levekårsproblemer mellom vestlandske småkommuner på den ene siden og nord-norske småkommuner på den andre. Blant annet var arbeidsledigheten i 1994 i gjennomsnitt dobbelt så høy i de nord-norske som de vestlandske småkommunene. Særlig synes en del av Finnmarkskommunene å komme dårlig ut. Noen mellomstore bykommuner på Østlandet har også en betydelig opphopning (som Kragerø, Askim og Risør).

Opphopningen av levekårsproblemer fordelt etter sentralitet gir omtrent det samme bildet. Det er de minst sentrale kommunene som har færrest problemer, men igjen er det store forskjeller mellom landsdelene. Det er en betydelig opphopning av levekårsproblemer i nord-norske utkantkommuner, mens de vestlandske utkantkommunene kommer meget godt ut. Levekårsproblemerne synes å ha relativt liten sammenheng med næringsstruktur, gjennomgående er det de blandede landbruks- og industrikommunene som har minst levekårsproblemer. Det er en viss sammenheng mellom det kommunale inntektsnivået og omfanget av levekårsproblemer. Den tiendedelen av kommunene som har de laveste inntektene, har betydelig flere levekårsproblemer enn

gjennomsnittet. De fattigste kommunene har blant annet høyest arbeidsledighet og flest på uføretrygd og attføring. Imidlertid finner en også en opphopning av levekårsproblemer i kommunene med høye inntekter. Kommunene som har mange problemer og liten inntekt omfatter blant annet kyst- og bykommuner i Østfold, Vestfold og Telemark.

I tillegg til å ha flere levekårsproblemer enn gjennomsnittet, synes de fattigste kommunene å ha et betydelig dårligere tilbud av visse velferdstjenester. Blant annet har de rikeste kommunene 50 prosent høyere dekningsgrad av barnehageplasser og tilbud til 6-åringer i skolen enn de fattigste kommunene. Hovedinntrykket er for øvrig at de minste og mest avsides beliggende kommunene har et bedre tilbud av barnehageplasser og visse helse- og sosialtjenester enn større kommuner. Det er en tendens til at mellomstore og midtstore sentrale kommuner har det dårligste tilbudet. Tjenestetilbudet er imidlertid svært vanskelig å måle, og det er et meget begrenset utvalg av indikatorer som er brukt i denne studien. Når det tas hensyn til behovsforskjeller mellom kommunene (som spredtbygd befolkning og smådriftsulemper i småkommunene) og eventuelle forskjeller i tjenestenes kvalitet (som kontinuitet i behandlingsforholdet), er det ikke gitt at bildet av forskjellene blir det samme.

Når en ser analysen av bydeler og kommuner i sammenheng, kan en med en viss rett si at i Norge i dag finner en den største opphopningen av levekårsproblemer i "sentrum av sentrum" (Oslo indre øst) og i "periferien av periferien" (nordnorske utkantkommuner, særlig i Finnmark). Opphopningen er også betydelig i et mindre antall mellomstore bykommuner, først og fremst på Østlandet og i sentrumsområdene, i enkelte av drabant-

byene i Oslo øst og i deler av sentrumsområdene i de andre storbyene.

6.4. Forklaringer

Hvordan kan så disse geografiske ulikhetene forklares? I denne studien har vi hovedsakelig avgrenset oss til å se på mulige forklaringer av forskjellene mellom Oslo, spesielt Oslo indre øst, og landet for øvrig. Forklaringer av forskjellene kan gjøres med utgangspunkt i sosial ulikhet og selektive flytteprosesser, og med utgangspunkt i problemskapende trekk ved miljøet. Det er ikke noe klart skille mellom disse angrepsvinklene; sosial ulikhet, flytting og problemskapende miljø vil påvirke hverandre gjensidig. Fire former for sosial ulikhet har stått i fokus i denne studien: Forskjeller mellom aldersgrupper, familietyper, sosioøkonomiske grupper og mellom ikke-vestlige innvandrere og andre bosatte. Oslo har landets klart høyeste andel ikke-vestlige innvandrere, andelen skilte, separerte og aleneboende er høy, og hovedstaden har en overrepresentasjon av unge voksne i etableringsfasen (25-35 år). Dette er grupper som i gjennomsnitt har større levekårsproblemer enn befolkningen for øvrig. Innad i Oslo er disse gruppene i betydelig grad konsentrert i de indre østlige bydelene. Disse bydelene har en overrepresentasjon av unge voksne i aldersgruppene fra 20 til 34 år, nesten tre ganger så mange i den voksne befolkningen bor alene som i landet for øvrig, og antallet skilte og separerte i eldre aldersgrupper er det høyeste i landet. Det er også en høy konsentrasjon av ikke-vestlige innvandrere i enkelte deler av Oslo indre øst, spesielt i bydel Gamle Oslo. Derimot er det et paradoks at andelen med lav utdanning blant menn i aldersgruppen 30-49 år, som her brukes som indikator på sosioøkonomisk status, ikke er høyere i Oslo enn ellers i landet. Tvert imot har Oslo en av de største andelene med høy utdanning

blant kommunene. Innad i Oslo er det imidlertid en betydelig konsentrasjon av personer med høy utdanning i de ytre vestlige bydelene, framfor alt i bydelen Vindern. Bosatte på Vindern har landets høyeste utdanningsnivå, dette er åpenbart en viktig del av forklaringen på hvorfor levekårene er så gode i denne delen av byen. Sammenlignet med nivået i ytre vest er utdanningsnivået i indre øst mye lavere, om lag én av tre middelaldrende menn i Oslo indre øst har lav utdanning, sammenlignet med under én av ti i bydel Vindern.

Analysene av segregasjonsmønstrene viser for øvrig at segregasjonen er betydelig mer uttalt i Oslo enn i de andre storbyene, men også at det er visse variasjoner innenfor bydelene i indre øst. I noen områder av indre øst har blant annet middelaldrende kvinner et høyere utdanningsnivå enn det som er gjennomsnittet for byen. Over tid er det ikke noen entydig tendens til at segregasjonen i Oslo har økt. Den demografiske segregasjonen har til dels avtatt betydelig de siste 20 årene, med unntak av aldersgruppen 20-39 år (jf. den høye andelen i indre øst), den sosioøkonomiske segregasjonen har endret seg lite eller avtatt, mens segregasjonen av ikke-vestlige innvandrere neppe har økt når en ser de siste 15 årene under ett. Etter 1988 har imidlertid denne segregasjonen vist en økning.

Flytteevalueringer viser hvordan Oslo på den ene siden tiltrekker seg de som har meget høy utdanning, på den andre siden at byen også trekker til seg ikke-vestlige innvandrere som opprinnelig har bosatt seg utenfor Oslo ved ankomst til Norge, og arbeidsledige som drar til byen for å få jobb eller utdanning. Innenfor Oslo er det gjort analyser av flyttinger over bydelsgrensene som viser hvordan flytteprosessen opprettholder og forsterker de seg-

regerte bosettingsmønstrene. Disse flytteprosessen er et resultat av et komplisert samspill mellom politisk og økonomisk utvikling på makronivå, trekk ved boligmarkedene, ved miljøet i de ulike bydelene, og individuelle ressurser og preferanser. Prisnivået på boligene er naturligvis svært viktig, alle de fire ulikhetsdimensjonene som ble nevnt ovenfor har sammenheng med økonomiske ressurser. For ikke-vestlige innvandreres og flyktningers bosettingsmønster synes økonomiske ressurser å bety vel så mye som "kultur". Hvilken type bolig som er mest vanlig i området er også svært viktig for flyttemønstrene. I Oslo indre øst er de fleste boligene små, 1-2 roms, og en betydelig andel er utleieboliger. Dette innebærer at disse bydelene vil trekke til seg ungdom, enslige og generelt alle grupper som har så lav inntekt at de ikke har råd til å eie. Det innebærer også at de som har etablert seg med ektemake og barn kan få vansker med å finne store nok boliger til en overkommelig pris. For en del vil ikke størrelsen på boligen være avgjørende, men at det fysiske og sosiale miljøet i indre øst ikke er godt nok. Mens det er viktig for unge enslige å bo sentralt, er barnefamilier mer opptatt av et trygt nærmiljø og oppvekstmiljø. I tillegg til økonomi kan informasjon gjennom uformelle sosiale nettverk være viktig ved valg av bolig, noe som sannsynligvis har særlig betydning for segregasjonen av ikke-vestlige innvandrere. Offentlige boligtiltak kan ha visse uforutsette virkninger. I Oslo er nesten 8 av 10 kommunale boliger lokalisert i indre øst, som innebærer at vanskeligstilte som trenger hjelp til bolig styres til disse bydelene.

I tillegg til de preferanseforskjellene som er nevnt ovenfor, blant annet i forhold til å bo sentralt eller ikke, kan en også tenke seg andre viktige preferanseforskjeller. En preferanse for å bo sammen med sine

"egne", bo sammen med grupper en ikke føler seg for forskjellig fra, er en mulig forklaring på segregasjonen. Som nevnt ser det ikke ut til at dette er en viktig forklaring på bosettingsmønstrene blant flyktninger og ikke-vestlige innvandrere. Det er imidlertid indikasjoner på at skeptiske holdninger til å ha ikke-vestlige innvandrere som nabo påvirker flyttemønstrene i Oslo.

En lang tradisjon i sosiologien har vært opptatt av hvordan storbyens miljø virker på menneskene som lever der. Den mest berømte av disse teoriene er teorien til amerikaneren Louis Wirth. Han var opptatt av hvordan storbyenes størrelse, tetthet og sosiale heterogenitet kunne skape problemer, blant annet i form av mindre solidaritet, mer formell sosial kontroll og høyere levekostnader. Selv om miljøproblemene ikke ble eksplisitt nevnt av Wirth, virker det rimelig å fortolke blant annet trafikkproblemene i storbyene som et utslag av befolkningsskonsentrasjonen. Én undersøkelse fant et betydelig svar mellom Wirth's teoretiske kategorier (størrelse, tetthet, heterogenitet) og hyppigheten av sosiale, økonomiske og miljømessige problemer i amerikanske storbyer. Kriminaliteten i storbyene kan forstås på bakgrunn av en svekkelse av den uformelle sosiale kontrollen, det Nils Christie kaller primærkontrollen. Primærkontrollen svekkes blant annet fordi den enkelte blir mindre synlig i forhold til andre i storbyvrimmelen. Et annet synspunkt er at den høye kriminaliteten og annen "avvikeratferd" i storbyene først og fremst skyldes at befolkningsskonsentrasjonen i storbyene fremmer dannelsen av avvikende subkulturer.

Det sosiale og fysiske miljøet i storbyen er imidlertid langt fra ensartet, storbyens miljøproblemer ser en tydeligst i

sentrumsbydelene og framfor alt i Oslo indre øst. Bosatte i indre by er mest plaget av støy og forurensning, det er her det er flest anmeldelser for vold og flest som er utrygge for å bli utsatt for vold. I den grad Wirth hadde rett i at møtene mellom mennesker i storbyen var kortvarige og fragmentariske, synes det mest rimelig å anvende denne beskrivelsen på indre øst, med den hyppige inn- og utflyttingen mellom bydelene. Nabokontakten og den sosiale kontakten generelt er minst i indre by. Men fordi det sosiale kontaktmønsteret i storbyen er forholdsvis lite knyttet til lokal- og nærmiljøet, er det vanskelig å si hvor mye dette betyr for levekårene. Det er også vanskelig å si hvor mye selve segregasjonen betyr for levekårene. Er konsentrasjonen av ikke-vestlige innvandrere, personer med lav utdanning og ulike psykososiale problemer et problem i seg selv? Det er ikke mulig å gi noen enkle og definitive svar, det er svært lite en vet om dette på bakgrunn av norske forhold. Svaret vil blant annet avhenge av hvor sterk segregasjonen er, blant hvem, for hvor lang tid og under hvilke rammebetingelser. Segregasjon kan ha positive virkninger ved å gjøre det lettere å føle sosial tilhørighet i et miljø. "Like barn leker best". For sårbare grupper som tilbringer mye tid i nærmiljøet, slik som barn og unge, kan en sterk grad av segregasjon over lengre tid ha negative konsekvenser. Det er rapportert om slike virkninger på ungdoms utdanningsvalg og utvikling av sosiale problemer. Segregasjonen kan også bidra til dannelsen av "avviksforsterkende" subkulturer i nærmiljøene. For ikke-vestlige innvandrere kan segregasjonen være uheldig hvis den blir til hinder for deres kontakt med nordmenn, og dermed mulighetene for å lære norsk og få viktig informasjon. Kanskje er de mest negative effektene av segregasjonen indirekte:

Flere av gruppene som konsentreres i indre øst har meget høy flyttetilbøyelighet (blant annet unge enslige og ikke-vestlige innvandrere), dermed bidrar segregasjonen indirekte til den manglende stabiliteten i bosettingen. Segregasjonen bidrar også til at området stigmatiseres i offentligheten som et problemområde.

Referanser

Ahnstrøm, Leif (1996a): Svakheten ved regjeringens storbymelding: Forskjellene i levekår, *Plan* 1996, 3.

Ahnstrøm, Leif (1996b): Differensiert byutvikling. Ti punkter om segregasjon og etnisk bokonsentrasjon i Oslo, *Plan* 1996, 3.

Andersen, Arne (1993): "Nærmiljø og arbeidsmiljø" i *Sosialt utsyn* 1993, Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå.

Andersen, Arne (1995): Høyest inntektsnivå i byene - størst likhet på landet, *Samfunnsspeilet* 1995, 1, Statistisk sentralbyrå.

Andersen, Arne og Anders Barstad (1991): "Om sammenfattende analyser av levekår" i *Nordiska seminarier om levnadsvillkor och välfärdsstatistik*, Helsingør, Danmark, 2.-5. september 1990, Nordisk statistisk sekretariat, Tekniske rapporter 54, 69-82.

Arbeidsdirektoratet (1994): *Månedstatistikk for arbeidsmarkedet*, nr. 08 94.

Arbeidsdirektoratet (1996): *Månedstatistikk for arbeidsmarkedet* nr. 02 96.

Arctander, Signy (1928): *Miljøforholdene i Oslo. En socialstatistisk studie*, Oslo: Johannes Bjørnstads forlag.

Barstad, Anders (1987): Helse, ulikhet og mestrings. Om forklaring av sosiale ulikheter i helse, Magistergradsavhandling i sosiologi våren 1987, Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.

Barstad, Anders (1992): Utviklingen i helsetilstanden: Bedre helse for eldre, *Samfunnsspeilet* 1992, 2, Statistisk sentralbyrå.

Barstad, Anders (1993): "Levekår i storbyene" i *Levekår i storby. En artikkelsamling om levekårsforskjeller og kommunal fordelingspolitikk*, KS-forskning, program for storbyrettet forskning.

Barstad, Anders (1994): *Bomiljø og ulikhet. Om fordeling og endring av miljøproblemer på bostedet*, Rapporter 94/23, Statistisk sentralbyrå.

Barstad, Anders (1995): Velferdsutvikling og opphopning av velferdsproblemer i Norge 1980 og 1991, Paper til det 8. nordiske sosialpolitiske forskerseminaret, 9.-11. februar 1995.

- Barstad, Anders (1996): Flere aleneboende, men færre venneløse, *Samfunns-speilet* 1996, 1, Statistisk sentralbyrå.
- Benum, Edgeir (1994): *Byråkratienes by*, Oslo bys historie, bind 5, Oslo: Cappelen's Forlag.
- Bergens Tidende (1994): Bergen på godt og vondt, Særtrykk om Bergens bydeler, januar 1994.
- Bjerkli, Bjørn, Asle Høgmo og Allan Sande (1995): Kulturell livskraft, *Samfunns-speilet* 1995, 4, Statistisk sentralbyrå.
- Blom, Svein (1994): *Innvandrere og bokonsentrasjon*, Rapport fra forprosjekt for Innvandringsavdelingen, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Interne notater 94/4, Statistisk sentralbyrå.
- Blom, Svein (1995): *Innvandrere og bokonsentrasjon i Oslo*, Rapporter 95/32, Statistisk sentralbyrå.
- Blom, Svein (1996): Økt bokonsentrasjon blant innvandrerne i Oslo fra 1988 til 1995, *Oslo-speilet* 1996, 1, Byrådsavdeling for finans og plan, Oslo kommune.
- Brevik, Ivar og Sten Erik Clausen (1993): "Eldres levekår, helse og tilgang på omsorg" i *Levekår i storby. En artikkelsamling om levekårsforskjeller og kommunal fordelingspolitikk*, KS-forskning, program for storbyrettet forskning.
- Brevik, Ivar (1995): *Sosialhjelp 1970-93. Vekst og endring. Kommunale variasjoner*, NIBR-notat 1995: 136, Oslo: NIBR.
- Brooks-Gunn, Jeanne, Greg J. Duncan, Pamela Kato Klebanov og Naomi Sealand (1993): Do Neighborhoods Influence Child and Adolescent Development? *American Journal of Sociology*, **99**, 2, 353-95.
- Bø, Tor Petter, Morten Kjelsrud og Ole Sandvik (1993): "Arbeid" i *Sosialt utsyn* 1993, Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå.
- Byfuglien, Jan Magnar (1993): "Norges bosetting i forandring" i *Sosialt utsyn* 1993, Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå.
- Byrådsavdeling for finans og plan (1995a): Lav andel av befolkningen med høyere utdanning i ytre by øst og på Lambertseter, *Oslo-speilet* 1995, 2, Oslo kommune.
- Byrådsavdeling for finans og plan (1995b): Høy langtidsledighet i Oslo, *Oslo-speilet* 1995, 2, Oslo kommune.
- Carlsen, Kai-Håkon (1991): Innleggelser av astmabarn fordoblet, *Samferdsel* 1991, 3.
- Christie, Nils (1985): *Hvor tett et samfunn?* 2. rev. utgave, Oslo: Universitetsforlaget.
- Clausen, Sten-Erik og Lars B. Kristofersen (1994): Alkoholrelaterte dødsfall 1980-90, hvor mange barn er berørt? *Tidsskrift for den Norske Lægeforening* **114**, 6, 697-701.
- Crane, Jonathan (1991): The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping Out and Teenage Childbearing, *American Journal of Sociology*, **96**, 5, 1226-59.
- Dahl, Espen (1988): *Sosial ulikhet i helse. En analyse av norske undersøkelser*, Rapport nr. 7-1988, Oslo: SIFF - Avdeling for helsetjenesteforskning.

Dahl, Grete (1993): "Enslige forsørgere" i *Sosialt utsyn 1993*, Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå.

Dale, Britt og Stig Jørgensen (1986): *Byens sosiale geografi. Om nærmiljø i byer*, Byforskningsprogrammet, Oslo: Universitetsforlaget.

Dalgard, Odd Steffen (1992): "Sosiale miljøfaktorer og forebyggende helsearbeid" i Larsen, Øivind et al. (1992): *Samfunnsmedisin i Norge. Teori og anvendelse*, Oslo: Universitetsforlaget.

Dalgard, Odd Steffen (1994): "Kommuned diagnose i en politisk bydel i Oslo og fire kommuner i Lofoten" i *Epidemiologisk forskning om sammenhengen mellom miljø og helse, Rapport for perioden 1987-1992*, Oslo: Norges forskningsråd.

Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995): "Skaff meg en jobb!" *Levekår blant flyktninger i Oslo*, FAFO-rapport 184, Oslo: FAFO.

Elstad, Jon Ivar (1984): *Levekår - sammenheng og helhet*, INAS-rapport 1984: 1, Oslo: Institutt for sosialforskning.

Elstad, Jon Ivar (1992): Et klassebegrep for 90-årene? En kritisk oversikt over tre sosiologiske klasseteorier, *Tidsskrift for samfunnsforskning* **33**, 3-26.

Epland, Jon (1993): "Økonomisk velferd", i *Sosialt utsyn 1993*, Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå.

Erikson, Robert (1994): "Svensk levnadsnivåforskning" i Fredrik Engelstad (1994, red.): *Levekår og fordelingsproblemer*, Rapport 94: 17, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Finnvold, Jon Erik (1993): Personellinnsatsen i helsetjenesten: Økonomi eller behov avgjør? *Samfunnsspeilet* 1993, 2, Statistisk sentralbyrå.

Finnvold, Jon Erik (1996): *Kommunale helsetilbud: Organisering, ulikhet og kontinuitet*, Rapporter 96/6, Statistisk sentralbyrå.

Fischer, Claude S. (1995): The Subcultural Theory of Urbanism: A Twentieth-Year Assessment, *American Journal of Sociology* **101**, 3, 543-77.

Fuchs, Lawrence H. (1994): Anmeldelse av Douglas S. Massey og Nancy A. Denton: *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Harvard University Press 1993, *American Journal of Sociology* **99**, 1342-1343.

Fylling, Ingrid, Jan-Inge Hansen og Johans Tveit Sandvin (1995): *Marginalisering eller integrasjon? Levekår i periferien*, NF-rapport 22/95, Bodø: Nordlandsforskning.

Gullestad, Marianne (1985): *Livsstil og likhet. Om nærmiljø i byer*, Byforskningsprogrammet, Oslo: Universitetsforlaget.

Gullestad, Marianne (1979): *Livet i en gammel bydel*, Oslo: Aschehoug.

Gullestad, Marianne (1994): "Det gode sted - for hvem?" I Berntsen, T. (red): *Det gode sted*, Oslo: Universitetsforlaget.

Hagen, Kåre, Anne Berit Djuve og Pernille Vogt (1994): *Oslo: Den delte byen?* FAFO-rapport 161.

Halvorsen, Knut (1994a): Langtidsarbeidsløshet og depressivitet - betydningen av å komme tilbake i arbeid, *Søkelys*

- på arbeidsmarkedet nr. 1, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Halvorsen, Knut (1994b): *Arbeidsløshet og arbeidsmarkedsmarginisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, Knut (1995): I velferdsstatens vold: Bruk av økonomisk sosialhjelp under arbeidsløshet, *Sosiologisk Tidsskrift* 1995, 3.
- Hammer, Torild (1992): Unemployment and use of drug and alcohol in the general population, *British Journal of Addiction* 87, 1571-1581.
- Hammer, Torild og Øyvind Bergwitz (1994): *Ung og arbeidsløs i Oslo*, Rapport 4/94, Oslo: Ungforsk.
- Hansen, Arvid (1989): "Sosial kontakt" i *Sosialt utsyn 1989*, Sosiale og økonomiske studier 70, Statistisk sentralbyrå.
- Hansen, Torbjørn (1996): Foredrag på seminar om segregering, arrangert av Osloavdelingen i Norsk Forening for Bolig og Byplanlegging, Oslo, 16. april 1996.
- Hansen, Jan Inge og Lars Inge Terum (1992): *Samfunnsendring og sosialhjelpsvekst. En analyse av veksten i sosialhjelpsforbruket i norske kommuner på 1980-tallet*, INAS-rapport 1992: 7, Oslo: Institutt for sosialforskning.
- Haraldsen, Gustav og Hege Kitterød (1992): *Døgnet rundt. Tidsbruk og tidsorganisering 1970-90*, Sosiale og økonomiske studier 76, Statistisk sentralbyrå.
- Haveraaen, Morten (1993a): *By, bosted, lokalsamfunn, bolig. Fire stedsrettede arbeidere hvor planlegging møter sosiologi*, Doktor scientarium thesis 1993: 19, Norges Landbrukshøgskole.
- Haveraaen, Morten (1993b): Noen linjer i byens sosiologi, *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 34, 153-168.
- Hellevik, Ottar (1977): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Helvig, Magne (1992): "Bergen i ekspansjon og utvikling. Endringer i den demografiske og sosiale strukturen" i Jones, M. og Cramer, W. (red.): *Levekår og planlegging. Festskrift til Asbjørn Aase 60 år*, Trondheim: Tapir, 117-131.
- Huserbråten, Kirsti (1993): "Helse" i *Sosialt utsyn 1993*, Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå.
- Hylland Eriksen, Thomas (1996): Det er ikke noe galt med ghettoen, *Plan* 1996, 3.
- Jørgensen, Tor (1993): "Utdanning" i *Sosialt utsyn 1993*, Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå.
- Kjeldstadli, Knut (1990): *Den delte byen*. Oslo bys historie, bind 4, Oslo: Cappellens Forlag.
- Kjeldstadli, Knut (1993): "Storbyenes u-kurve" i *Levekår i storby. En artikkelsamling om levekårsforskjeller og kommunal fordelingspolitikk*, KS-forskning, program for storbyrettet forskning.
- Kjeldstadli, Knut (1996): Den delte byen, Sosiogeografiens historie i Oslo, *Plan* 1996, 3.
- Kolstad, Arne (1995): Norge for nordmenn? *Samfunnsspeilet* 1995, 2, Statistisk sentralbyrå.
- Kommunaldepartementet (1995): *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 1996*, Beregningsteknisk

dokumentasjon til St.prp. nr. 1, 1995-96, Rundskriv H29-95.

Kolbenstvedt, Marika og Ronny Klæbo (1993): Grünerløkka/Sofienberg. Lokal miljøundersøkelse bydel 5. Foreløpige resultater, Arbeidsdokument av 05.07.93, Transportøkonomisk institutt.

Kristofersen, Lars B. (1990): Sosiale ulikheter i dødelighet mellom fylkene 1981-85, *Regionale Trender* 1990, 2.

Langørgen, Audun (1995): *Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp og barnevern*, Notater 95/56, Statistisk sentralbyrå.

Lillegård, Magnar (1994): *Prisindekser for boligmarkedet*, Rapporter 94/7, Statistisk sentralbyrå.

Miljøetaten (1993): *Miljøstatus -92, Natur og miljø i Oslo kommune pr. 1992*, Miljøetaten, Natur- og forurensningsavdelingen, Oslo kommune.

Myhre, Jan Eivind (1990): *Hovedstaden Christiania*, Oslo bys historie, bind 3, Oslo: Cappelens Forlag.

Noack, Turid og Nico Keilman (1993): "Familie og husholdning" i *Sosialt utsyn 1993*, Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå.

NOU 1993: 17: *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?* Finans- og tolldepartementet.

NOU 1995: 24: *Alkoholpolitikken i endring? Hvordan norske myndigheter kan møte de nye utfordringer nasjonalt og internasjonalt*, Sosial- og helsedepartementet.

NOU 1996: 1: *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Olsen, Berit og Knut Fylkesnes (1991): Helseundersøkelsen i Finnmark - hvor fornøyd er folk med kommunehelsetjenesten? *Tidsskrift for den Norske Lægeforening* **111**, 11.

Orderud, Geir (1995): *Sosial strukturering i storbyer*, NIBR-rapport 1995: 17, Oslo: NIBR.

Oslo Kommune (1993): *Statistisk Årbok for Oslo 1993*.

Oslo Kommune (1995a): *Statistisk Årbok for Oslo 1995*.

Oslo Kommune (1995b): *Folkemengden i bydelene pr. 1. januar 1995*, Oslo-statistikken, notat 4/95.

Oslo Kommune (1995c): *Innvandrerbefolkningen i bydelene pr. 1. januar 1995*, Oslo-statistikken, notat 7/95.

Plotnick, Robert D. og Saul Hoffman (1993): *Using Sister Pairs to Estimate How Neighborhoods Affect Young Adult Outcomes*, Working Paper no. 94-2, Seattle Population Research Senter.

Retterstøl, Nils, Finn Gjertsen, Harry Ekeland og Johan H. Olving (1993): *Selvmord blant unge i alderen 15-29 år i Oslo. Utviklingen i Norden og regionale variasjoner i Norge*, *Tidsskrift for den Norske Lægeforening* **113**, 16, 1969-1974.

Rikstrygdeverket (1994): *Trygdestatistisk Årbok 1994*.

- Ritland, Agnes Aall (1995): Skepsis til "de fremmede". En studie av mekanismer bak sosial og etnisk segregasjon i Oslo, Hovedoppgave i sosiologi høsten 1995, Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Ritland, Agnes Aall (1996): Rasifisering av byen? Mekanismer bak Oslos sosialgeografiske mønster, *Plan* 1996, 3.
- Rosenbaum, Emily (1994): The Constraints on Minority Housing Choices, New York City 1978-1987, *Social Forces* 72, 3, 725-747.
- Rosendahl, Knut Einar (1996): *Helseeffekter av luftforurensning og virkninger på økonomisk aktivitet. Generelle relasjoner med anvendelse på Oslo*, Rapport 96/8, Statistisk sentralbyrå.
- Rystad, Berit Karin (1995): Livskvalitet i Gamlebyen. En undersøkelse om folks opplevelser av fysiske og sosiale sider ved sitt bomiljø, Hovedfagsoppgave i geografi våren 1995, Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Schieflo, Per Morten (1994): Byvisjoner og byforståelse, *Sosiologi i dag* 1994, 3, 3-23.
- Schwirian, K. P mfl. (1995): Modeling Urbanism: Economic, Social and Environmental Stress in Cities, *Social Indicators Research* 35, 201-223.
- Severeide, Paul Inge (1989): "Utdanning", i *Sosialt utsyn 1989*, Sosiale og økonomiske studier 70, Statistisk sentralbyrå.
- Skiri, Halvard og Kjetil Sørli (1993): "Befolkning" i *Sosialt utsyn 1993*, Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå.
- Simmel, Georg (1978 [1957]): "Storbyene og åndslivet" i Dag Østerberg (red): *Handling og samfunn*, Oslo: Pax Forlag, originalutgave: "Das Geistesleben und die Grossstädte", *Brücke und Tür*, Stuttgart.
- Sosial- og helsedepartementet (1994): Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene, Sammenligningstall for kommunene 1994.
- Sosial- og helsedepartementet (1995): Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene, Sammenligningstall for kommunene 1995.
- Sosial- og helsedepartementet (1996): Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene, Sammenligningstall for kommunene 1996.
- SOU 1990: 34: *Stadsregioner i Europa*. Underlagsrapport frå Storstadsutredningen, Stockholm.
- SOU 1990: 36: *Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda vilkor*, Slutbetänkande av Storstadsutredningen, Stockholm.
- St. meld nr. 14, 1994-1995: *Om levekår og boforhold i storbyene*, Kommunal- og Arbeidsdepartementet.
- Stambøl, Lasse Sigbjørn (1995): Flytting i ulike grupper på arbeidsmarkedet, *Økonomiske analyser* 1995, 8, Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (1989): *Sosialt utsyn 1989*, Sosiale og økonomiske studier 70, Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (1992): *Folke- og bolig telling 1990*, *Kommunehefte*, 0301 Oslo.

Statistisk sentralbyrå (1993a): *Sosialt ut-syn 1993*, Statistiske analyser 1.

Statistisk sentralbyrå (1993b): Foreldre-betalingsundersøkelsen, 1993: Barneha-geplass koster mest i de store byene, *Ukens statistikk* 1993, 19.

Statistisk sentralbyrå (1994a): *Befolk-ningsstatistikk 1993 Hefte III Oversikt*, NOS C 111.

Statistisk sentralbyrå (1994b): *Standard for kommuneklassifisering 1994*, NOS C 192.

Statistisk sentralbyrå (1995a): Alders-pensjonister: Store regionale inntekts-forskjeller, *Ukens statistikk* 1995, 42.

Statistisk sentralbyrå (1995b): *Utdan-ningsstatistikk, Videregående skoler 1.oktober 1993*, NOS C 245.

Statistisk sentralbyrå (1996a): *Levekårs-undersøkelsen 1995*, NOS C 301.

Statistisk sentralbyrå (1996b): *Natur-ressurser og miljø 1996*, Statistiske analy-ser 9.

Steinsvik, Åsa (1993): *Fritid i storby, En studie av ungdomsskoleelever i Oslo*, Rapport 5/93, Oslo: Ungforsk.

Sundt, Eilert (1968): *Om Piperviken og Ruseløkkbakken*, Oslo: Tiden.

Sæbø, Gunnar og Einar Øverby (1994): Når det beste blir det godes fiende: Et forsvar for bruk av "naive" indekser i leve-kårsforskningen, *Sosiologisk Tidsskrift* 1994, 3, 205-222.

Sæbø, Gunnar og Lars Inge Terum (1995): Føler byfolk mer skam ved "å gå på sosialen"? Paper til 8. Nordiska

Forskarseminariet, Hässelby Slott, Stock-holm, 9.-11. februar 1995.

Sørli, Kjetil (1993): *Bofasthet, flytting og utdanningsnivå i kommunene. Åtte årskull fulgt gjennom aldersfasen 15-35 år, Del 1: Østlandet*, Rapporter 93/28, Statistisk sentralbyrå.

Sørli, Kjetil (1995): Innvandrere på flyt-tefot i Norge, *Samfunnsspeilet* 1995, 2, Statistisk sentralbyrå.

Thürmer, Hanne (1993): *Risk factors for, and 13-year mortality from, cardiovascu-lar disease by socioeconomic status. A study of 44690 men and 17540 women, ages 40-49*, ISM skriftserie nr. 29, Institutt for samfunnsmedisin, Universitetet i Tromsø.

Transportøkonomisk institutt (1991): *Samferdsel* 1991, 3, temanummer om tra-fikk- og miljøprogrammet.

Tönnies, Ferdinand (1978 [1912]): "Gemeinschaft og Gesellschaft" i Dag Østerberg (red.): *Handling og samfunn*, Oslo: Pax Forlag, originalutgave: Gemeinschaft und Gesellschaft, 2. utg., Berlin: Karl Curtius.

Wessel, Terje (1994): *Segregering. En drøf-ting av årsaker til sosioøkonomisk og et-nisk segregasjon med utgangspunkt i eksis-terende kunnskap*, Oslo: Osloforskningen.

Wessel, Terje (1996a): Segregasjon i sø-kelyset - nye geografiske mønstre eller ny velferdspolitik? *Plan* 1996, 2.

Wessel, Terje (1996b): Øker segregasjo-nen i Oslo? Foredrag på seminar om seg-regering, arrangert av Osloavdelingen i Norsk Forening for Bolig og Byplanleg-ging, Oslo, 16. april 1996.

Wichstrøm, Lars (1994): *Mental helse blant ungdom i Norge. Oslo som særtilfelle?* Rapport 3/94, Oslo: Ungforsk.

Wirth, Louis (1971 [1938]): "Urbanismen som livsform", i Göran Lindberg (red.): *Urbana processer. Studier i social ekologi*, Lund: Cwk Gleerup Bokförlag, opprinnelig utgave: *Urbanism as a Way of Life*, *American Journal of Sociology*, **44**, 1-24.

Øia, Tormod (1991): "På steingrunn - om ungdom i storbyen", i M. Jørgensen (red.): *Ungdoms fritidsvaner*, Oslo: Universitetsforlaget.

Øia, Tormod (1993): *Mellom moské og McDonalds. Ung og innvandrere i Oslo*, Rapport 1/93, Oslo: Ungforsk.

Øia, Tormod og Øivind Bergwitz (1994): *Fritidsmønster og risikoatferd. En undersøkelse av fritidsvaner til 16-19-åringer i Oslo*, Rapport 1/94, Oslo: Ungforsk.

Øverås, Siv (1995): *Helseboka 1995. Hovedtrekk ved helsetilstand og helsetjeneste i Norge*, Statistiske analyser 5, Statistisk sentralbyrå.

Aase, Asbjørn og Britt Dale (1978): *Levekår i storby*, NOU 1978: 58, Oslo: Universitetsforlaget

Om konstruksjonen av indekser for levekår

1. Materiell standard

Følgende verdier gir +1 poeng:

Eier bolig
Ingen fuktige rom
Ingen kalde rom
Har bil
Eier fritidshus
Bor ikke trangt
Bor svært romslig

Disse verdier gir -1 poeng:

Ikke bad
Ikke wc

Dårlig materiell standard: <2 poeng

God materiell standard: 6 poeng

2. Helsetilstand

Følgende verdier gir +1 poeng:

Dårlig syn
Dårlig hørsel
Kan ikke gå trapper
Kan ikke gå 5 minutters tur
Kan ikke bære 5 kg
Kan ikke gjøre innkjøp
Kan ikke vaske bolig
Klarer ikke av-/påkledning
Arbeidsevne nedsatt i noen grad
Har en langvarig sykdom
Av og til plaget av symptomer på psykiske lidelser (hjertebank, depresjon, angst)

Følgende verdier gir +2 poeng:

Nedsatt arbeidsevne i høy grad
Ofte plaget av symptomer på psykiske lidelser

Dårlig helse: >3 poeng

3. Bomiljø

Følgende verdier gir +1 poeng:

Utsatt for støy fra nabo
Utsatt for støy fra gate/vei
Utsatt for støy fra tog
Utsatt for støy fra fly
Utsatt for støy fra industri

Dårlig bomiljø: >1 poeng

4. Arbeidsmarked

Følgende verdier gir +1 poeng:

67-79 år og ikke sysselsatt
Arbeidstid pr. uke over 50 timer
Arbeidstid pr. uke 1-50 timer, og foretrekker kortere eller lengre arbeidstid
Ledig 1-8 uker i løpet av foregående år

Følgende verdier gir +2 poeng:

16-66 år og ikke sysselsatt og ikke i utdanning

Følgende verdier gir +3 poeng:

Ledig i 9 uker eller mer i løpet av foregående år

Dårlig arbeidsmarkedssituasjon: >2 poeng

5. Fritidsaktivitet

Følgende verdier gir +1 poeng:

Ikke svært aktiv, men noe aktiv i minst én organisasjon

Fysisk aktiv (lengre skiturer, fotturer, idrett/mosjon på annen måte), men ingen fysisk aktivitet minst 40 ganger siste år
Underholdningsaktiv (idrett, kino, dans), men ingen underholdningsaktivitet minst 10 ganger siste år
Ikke deltatt i kor, orkester, korps, spelemannslag

Følgende verdier gir +2 poeng:

Ikke aktiv i noen organisasjon

Ikke fysisk aktiv i løpet av foregående år
Ikke underholdningsaktiv i løpet av foregående år

Dårlig situasjon: 7 poeng

God situasjon: <2 poeng

6. Sosiale relasjoner

Indeks for å skille ut andel med dårlig situasjon:

Følgende verdier teller +1 poeng:

Bor alene

Ingen foreldre eller kontakt sjeldnere enn hver måned

Ingen søsken eller kontakt sjeldnere enn hver måned

Har kontakt med ikke-hjemmeboende barn sjeldnere enn hver måned

Ingen gode venner på stedet

Treffer venner sjeldnere enn hver måned

Har ikke besøkskontakt med nabo

Følgende verdier teller +2 poeng:

Har ingen fortrolig venn utenom egen familie

Følgende verdier teller +3 poeng:

Ikke gift eller samboende

Dårlige sosiale relasjoner: >6 poeng

Indeks for å skille ut andel med god situasjon:

Følgende verdier teller +1 poeng:

Bor ikke alene

Bor med foreldre eller treffer dem daglig

Bor med søsken eller treffer dem daglig

Har barn som er flyttet hjemmefra og treffer dem daglig

Treffer gode venner på stedet daglig

Har besøkskontakt med naboer

Følgende verdier teller +2 poeng:

Har en fortrolig venn utenom familien

Følgende verdier teller +3 poeng:

Er gift eller samboende

Gode sosiale relasjoner: >7 poeng

7. Økonomi

Fordeling av disponibel inntekt pr. forbruksenhet

Tilhører 1. desil +5 p.

Tilhører 1. kvartil, men ikke

1. desil +4 p.

Tilhører 2. kvartil +3 p.

Tilhører 3. kvartil +2 p.

Tilhører 4. kvartil, men ikke

9. desil +1 p.

Har mottatt sosialhjelp +2 p.

Har bestemte frynsegoder i arbeidet (støtte til eller fri bolig, telefon, bilhold) -1 p.

Dårlig økonomi: >4 poeng

God økonomi: <1 poeng

8. Arbeidsmiljø

Følgende miljøproblemer gir +1 poeng:

Trekk

Høy temperatur

Kulde

Fuktighet

Støv

Sveiserøyk
Damper
Forurenset luft
Vibrasjoner
Dårlige lysforhold
Dårlig ventilasjon
Høyt over bakken
Arbeid med farlige maskiner
Arbeid med syrer eller etsende stoffer
Arbeid med brannfarlige eller eksplosive stoffer
Arbeid med andre farlige kjemiske stoffer
Tunge løft
Belastende arbeidsstillinger
Gjentatte og ensidige bevegelser
Utsatt for støy
Bestemmer arbeidstempo i liten grad
Planlegger arbeidsoppgaver selv i liten grad
Lite varierte arbeidsoppgaver
Oppjaget og masete arbeidssituasjon daglig

Dårlig situasjon: >9 poeng

God situasjon: 0 poeng

Vedlegg 2

Vedleggstabeller

Vedleggstabell 1.

Oversikt over bydeler og befolkning i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. 1.1.1995

Bydelsnummer og bydelsnavn	Folketall	Bydelsnummer og bydelsnavn	Folketall
Oslo		7. Arna	11347
1. Bygdøy-Frogner	19475	8. Fana	28217
2. Uranienborg- Majorstua	22640	9. Ytrebygda	16517
3. St.Hanshaugen- Ullevål	26574	10. Fyllingsdalen	22073
4. Sagene-Torshov	26237	11. Loddefjord	21477
5. Grünerløkka- Sofienberg	25144	12. Laksevåg	10934
6. Gamle Oslo	23016	Uplassert	5715
7. Ekeberg- Bekkelaget	15410	Trondheim ¹	
8. Nordstrand	16749	1. Sentrum	29118
9. Søndre Nordstrand	28070	2. Strinda	24940
10. Lambertseter	10370	3. Nardo	17804
11. Bøler	13027	4. Byåsen	29005
12. Manglerud	11925	5. Saupstad	13225
13. Østensjø	14949	6. Heimdal	25482
14. Helsefyr-Sinsen	20050	Uplassert	3353
15. Hellerud	15272	Stavanger ¹	
16. Furuset	28524	A. Bydeler pr. 1.1.1994:	
17. Stovner	20687	1. Øyane	10485
18. Romsås	6757	2. Tasta	10654
19. Grorud	15991	3. Eiganes	14548
20. Bjerke	22183	4. Sunde	8461
21. Grefsen-Kjelsås	16803	5. Storhaug	10000
22. Sogn	15801	6. Våland	15866
23. Vindern	18175	7. Madla	10156
24. Røa	20787	8. Hillevåg	10180
25. Ullern	25224	9. Jåtten	10281
26. Sentrum	1096	Uplassert	2006
27. Marka	1546	B. Bydeler pr. 1.1.1995:	
Uplassert	919	1. Hundvåg	9559
Bergen ¹		2. Tasta	10901
1. Sentrum	17256	3. Eiganes	18838
2. Løvestakken	19525	4. Madla	18398
3. Landås	19952	5. Storhaug	10666
4. Sandviken	13069	6. Hillevåg	18457
5. Eidsvåg/Salhus	13605	7. Hinna	12932
6. Åsane	22030	Uplassert	3839

¹Foreløpige tall

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene

Vedleggstabell 2.**Levekårsproblemer i kommunene etter kommunistørrelse. Indekser og enkeltindikatorer.****Vektete gjennomsnitt¹**

Kommune- størrelse	In- deks 1994 (stan- dard- avvik)	In- deks 1995 (stan- dard- avvik)	Sosial- hjelps- tilfeller 20- 40 år 1993	Uføre- og att- førings- tilfeller 35- 55 år 1994	Døde- lighet 0- 64 år 1984- 1993	Arbeids- ledighet i prosent av arbeids- styrken 16-74 år 1994	Andel kvinner 20-39 år på over- gangs- stønad 1994	Sikt- elser for vold 1992- 1993	Mangler bad/ WC 1990	Bor trangt 1990	An- tall kom- muner
Alle kommuner	0,21	0,19	8,7	9,9	228	5,2	7,2	6,6	5,8	11,1	435
0-1 999 innbyggere	0,01	0,02	6,5	10,5	250	5,3	6,6	3,7	6,4	11,4	91
2 000-4 999 innbyggere	-0,04	-0,09	6,6	10,1	222	4,7	6,6	4,8	6,5	10,8	155
5 000-9 999 innbyggere	-0,01	0,04	7,3	10,0	221	4,9	7,1	6,1	6,4	10,3	91
10 000-19 999 innbyggere	0,08	0,10	8,1	9,7	218	5,0	7,2	6,6	6,3	10,0	59
20 000-29 999 innbyggere	0,15	0,32	9,8	9,7	221	5,3	8,0	7,3	5,8	9,4	16
30 000-49 999 innbyggere	0,24	0,29	8,6	10,0	219	5,7	7,9	7,6	5,2	9,8	14
50 000-99 999 innbyggere	0,23	0,17	9,1	10,2	233	4,9	6,9	5,9	4,9	10,5	5
100 000+ inn- byggere ²	0,21	0,27	9,4	8,9	219	5,6	8,2	6,8	4,3	11,7	3
Oslo	1,04	0,65	12,3	10,2	274	5,6	6,2	8,8	5,9	16,7	1

¹ Vektet etter befolkningsstørrelse pr. 1.1.1994. ² Unntatt Oslo

Vedleggstabell 3.

Levekårsproblemer i kommunene etter kommunenes frie inntekter i 1994. Indekser og enkeltindikatorer. Vektete gjennomsnitt¹

Frie inntekter i deciler	In- deks 1994 (stan- dard- avvik)	In- deks 1995 (stan- dard- avvik)	Sosial- hjelps- tilfeller 20- 40 år 1993	Uføre- og att- førings- tilfeller 35- 55 år 1994	Døde- lighet 0- 64 år 1984- 1993	Arbeids- ledighet i prosent av arbeids- styrken 16-74 år 1994	Andel kvinner 20-39 år på over- gangs- stønad 1994	Sikt- elser for vold 1992- 1993	Mangler bad/ WC 1990	Bor trangt 1990	An- tall kom- muner
Alle kommuner	0,21	0,19	8,7	9,9	228	5,2	7,2	6,6	5,8	11,1	435
1. decil	0,39	0,49	9,8	11,1	230	6	8,3	7,2	6,5	9,4	43
2. decil.....	0,01	-0,01	7,9	9,2	214	4,7	6,9	6,2	5,7	10,2	44
3. decil.....	0,22	0,31	9,1	9,8	221	5,5	8,1	7,4	5,3	11,1	43
4. decil.....	-0,17	-0,2	7,1	8,4	204	4,6	6,4	5,6	6,1	9,8	44
5. decil.....	-0,12	-0,15	7,1	9,1	223	4,5	6,3	4,9	5,7	10,4	43
6. decil.....	-0,34	-0,41	6,2	8,1	206	4	5,5	4,6	4,5	10,2	44
7. decil.....	-0,06	0,04	6,1	10,6	232	4,8	7,2	6,3	5,8	11,3	44
8. decil.....	0,87	0,56	11,3	10,4	269	5,5	6,4	8,2	5,8	16	43
9. decil.....	0,18	0,17	7	11	247	5,1	8	4,5	6,4	12,9	44
10. decil	0,06	0,17	6,3	10,7	258	5,5	7,3	5,4	5,6	11,5	43

¹ Vektet etter befolkningsstørrelse pr. 1.1.1994

Vedleggstabell 4.**Levekårsproblemer i kommunene etter kommuneklasse. Indekser og enkeltindikatorer. Vektete gjennomsnitt¹**

Kommune- klasse	In- deks 1994 (stan- dard- avvik)	In- deks 1995 (stan- dard- avvik)	Sosial- hjelps- tilfeller 20- 40 år 1993	Uføre- og att- førings- tilfeller 35- 55 år 1994	Døde- lighet 0- 64 år 1984- 1993	Arbeids- ledighet i prosent av arbeids- styrken 16-74 år 1994	Andel kvinner 20-39 år på over- gangs- stønad 1994	Sikt- elser for vold 1992- 1993	Mangler bad/trangt WC 1990	Bor 1990	An- tall kom- muner
Alle kommuner .	0,21	0,19	8,7	9,9	228	5,2	7,2	6,6	5,8	11,1	435
1. Landbruks- kommuner	-0,08	-0,12	6,7	9,8	227	4,8	6,5	4,0	6,5	11,1	64
2. Fiskeri- kommuner	-0,18	-0,06	5,2	10,7	224	4,9	7,6	4,8	4,6	11,3	29
3. Blandede landbruks- og industri- kommuner	-0,37	-0,43	5,7	8,5	210	4,1	5,5	4,0	6,5	10,1	60
4. Industrikommu- ner, flersidige	0,02	0,04	7,3	9,9	214	5,3	6,9	6,2	6,3	10,1	47
5. Industrikommu- ner, ensidige ..	-0,22	-0,18	7,0	8,6	205	4,9	6,5	5,0	5,2	10,8	19
6. Mindre sentra- le, blendede tjenesteytings- og industri- kommuner	0,14	0,27	8,0	10,7	229	5,4	7,6	7,3	6,0	10,8	74
7. Sentrale, blan- dede tjeneste- ytings- og indu- strikommuner	0,27	0,30	9,0	10,6	226	5,5	7,7	6,3	6,7	9,3	78
8. Mindre sentrale tjenesteytings- kommuner	0,21	0,43	8,4	10,5	228	5,4	8,9	9,0	4,5	13,2	30
9. Sentrale tjenesteytings- kommuner	0,37	0,24	9,8	9,1	236	5,1	6,8	7,2	5,1	12,5	34

¹ Vektet etter befolkningsstørrelse pr. 1.1.1994

Vedleggstabell 5.
Levekårsproblemer i kommunene etter sentralitet. Indekser og enkeltindikatorer. Vektete gjennomsnitt¹

Sentralitet	In- deks 1994 (stan- dard- avvik)	In- deks 1995 (stan- dard- avvik)	Sosial- hjelps- tilfeller 20- 40 år 1993	Uføre- og att- førings- tilfeller 35- 55 år 1994	Døde- lighet 0- 64 år 1984- 1993	Arbeids- ledighet i prosent av arbeids- styrken 16-74 år 1994	Andel kvinner 20-39 år på over- gangs- stønad 1994	Sikt- elser for vold 1992- 1993	Mangler bad/trangt WC 1990	Bor 1990	An- tall kom- muner
Alle kommuner	0,21	0,19	8,7	9,9	228	5,2	7,2	6,6	5,8	11,1	435
0B	-0,08	-0,01	6,5	9,9	232	4,9	6,9	5,7	5,7	11,6	168
0A	-0,12	-0,05	6,3	10,1	224	5,0	6,9	5,1	5,3	10,7	35
1B	0,12	0,30	8,1	10,2	228	5,1	8,4	7,9	5,2	12,6	25
1A	-0,04	0,06	7,7	10,0	219	5,3	7,2	5,0	6,7	9,6	21
2B	0,13	0,24	8,2	10,0	212	5,4	7,8	8,3	5,5	11,7	37
2A	0,43	0,50	9,7	11,6	229	6,1	8,3	7,0	7,1	9,1	45
3A	0,26	0,15	9,2	9,2	230	5,0	6,8	6,6	5,4	11,5	104

¹ Vektet etter befolkningsstørrelse pr. 1.1.1994

Vedleggstabell 6.

Indikatorer for tjenestetilbud i kommunene, etter kommunestørrelse. Vektete gjennomsnitt¹

Kommunestørrelse	Årsverk i kommune- helsetjenesten pr. 1 000 innbyggere av		Plasser i boformer for eldre i prosent av befolkningen 80 år og over 1994 ³	Mottakere 67 år og over av hjemme- hjelpstjenester pr. 100 inn- byggere 67 år og over 1994 ³	Plasser i barnehager og tilbud til 6-åringer i skolen pr. 100 barn 0-6 år 1994 ³	Antall kom- muner
	Leger 1994 ³	Fysio- terapeuter 1994 ³				
Alle kommuner	0,80	0,77	26,1	18,3	49,0	435
0-1 999 innbyggere .	1,39	0,63	34,9	24,5	59,8	91
2 000-4 999 innbyggere	0,99	0,63	29,3	20,4	54,3	155
5 000-9 999 innbyggere	0,83	0,66	27,5	18,3	48,8	91
10 000-19 999 innbyggere	0,74	0,70	25,3	17,4	44,0	59
20 000-29 999 innbyggere	0,73	0,89	22,9	17,1	47,9	16
30 000-49 999 innbyggere	0,68	0,69	23,8	17,1	45,3	14
50 000-99 999 innbyggere	0,74	1,02	25,6	16,8	47,1	5
100 000+ innbyggere ²	0,70	0,75	27,4	17,8	49,5	3
Oslo	0,80	1,04	24,1	20,8	55,2	1

¹ Vektet etter befolkningsstørrelse pr. 1.1.1994. ² Unntatt Oslo. ³ Pr. 31.12.

Vedleggstabell 7.
Indikatorer for tjenestetilbud i kommunene, etter kommunenes frie inntekter 1994. Vektete gjennomsnitt¹

Frie inntekter i deciler	Årsverk i kommunehelsetjenesten pr. 1 000 innbyggere av		Plasser i boformer for eldre i prosent av befolkningen 80 år og over 1994 ²	Mottakere 67 år og over av hjemmehjelpstjenester pr. 100 innbyggere 67 år og over 1994 ²	Plasser i barnehager og tilbud til 6-åringer i skolen pr. 100 barn 0-6 år 1994 ²	Antall kommuner
	Leger 1994 ²	Fysioterapeuter 1994 ²				
Alle kommuner	0,80	0,77	26,1	18,3	49,0	435
1. decil	0,70	0,71	22,7	17,0	43,0	43
2. decil	0,72	0,74	24,9	18,6	46,6	44
3. decil	0,72	0,77	27,0	16,9	46,3	43
4. decil	0,87	0,74	25,9	18,5	49,7	44
5. decil	0,84	0,70	28,2	18,0	52,8	43
6. decil	0,82	0,83	29,9	16,3	54,6	44
7. decil	1,00	0,59	28,9	21,2	55,0	44
8. decil	0,87	0,97	25,4	21,1	55,4	43
9. decil	1,25	0,62	32,8	24,9	58,8	44
10. decil	1,51	0,55	40,0	26,3	64,7	43

¹ Vektet etter befolkningsstørrelse pr. 1.1.1994. ² Pr. 31.12.

Om beregning av standardiserte dødelighetsrater

1. Aldersspesifikk dødsrate

$$M_k(x,l) = \frac{D_k(x,l)}{P_k(x,l)}$$

La $D_k(x,l)$ være gjennomsnittlig antall døde av kjønn k , aldersgruppe x og kommune/bydel l i perioden. La $P_k(x,l)$ være middelfolkemengden av kjønn k , aldersgruppe x og kommune/bydel l .

$k=1,2$ (mann, kvinne)
 l =kommune/bydel
 $x=1,\dots,9$, dvs. 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-54, 55-59, 60-64 år

2. Standardisert dødsrate

Standardisert dødsrate (standardisert for kjønn og alder) defineres som

$$\frac{\sum_{k=1}^2 \sum_{x=1}^9 M_k(x,l) \cdot S_k(x)}{S}$$

$S_k(x)$ er standardbefolkning i hele landet (middelfolkemengde) i perioden 1986-1992 av kjønn k i aldersgruppe x .

S er total standardbefolkning, dvs. middelfolkemengden 1986-1992 i aldersgruppen 20-64 år.

3. Uoppgitte dødsfall

For en del av dødsfallene i storbyene 1987-1992 er bydelstilhørigheten uoppgitt. De fordeler seg slik:

	Døde i alt 1987- 1992	Uopp- gitt bydel	Prosent- andel uoppgitt
Oslo	5 817	617	10,6
Bergen	1 957	117	6,0
Trondheim	1 426	34	2,4
Stavanger	929	27	2,4

De sist utgitte publikasjonene i serien Sosiale og økonomiske studier *Recent publications in the series Social and Economic Studies*

- 71 A.L. Ellingsæter: Normalisering av deltidsarbeidet: En analyse av endring i kvinners yrkesaktivitet og arbeidstid i 80-årene *Normalization of Part-Time Work: A Study of Women's Employment and Working Time Patterns in the 1980s*. 1989. 127s. 75 kr. ISBN 82-537-2779-8
- 72 D. Album: Individ, arbeid og inntekt: En fordelingsanalyse *Individuals, Jobs and Earnings: A study of Distribution*. 1989. 198s. 85 kr. ISBN 82-537-2850-6
- 73 K.A. Brekke, A. Torvanger (red.): Vitskapsfilosofi og økonomisk teori. *Philosophy of Science and Economic Theory*. 1990. 315s. 115 kr. ISBN 82-537-2857-3
- 74 H. Valen, B. Aardal, G. Vogt: Endring og kontinuitet Stortingsvalget 1989. 1990. 172s. 100 kr. ISBN 82-537-2963-4
- 75 O. Aukrust: Økonomisk forskning og debatt. *Economic research and debate*. Utvalgte artikler 1942-1989. 1990. 383s. 125 kr. ISBN 82-537-2984-7
- 76 G. Haraldsen, H. Kitterød: Døgnet rundt. Tidsbruk og tidsorganisering 1970-90. Tidsnyttingsundersøkelsene. 1992. 185s. 189 kr. ISBN 82-537-3639-8
- 77 J.-E. Lystad: Norsk hotellnæring 1950-1990. 1992. 174s. 115 kr. ISBN 82-537-3677-0
- 78 O. Ljones, B. Moen, L. Østby (red.): Mennesker og modeller: Livsløp og kryssløp. 1992. 336s. 165 kr. ISBN 82-537-3699-1
- 79 I. Gabrielsen: Det norske skattesystemet 1992 *The Norwegian Tax System*. 1992. 175s. 115 kr. ISBN 82-537-3728-9
- 80 E. Bowitz: Offentlige stønader til husholdninger: En økonometrisk undersøkelse og modellanalyse. 1992. 119s. 100 kr. ISBN 82-537-3785-8
- 81 S. Blom, T. Noack, L. Østby: Giftermål og barn – bedre sent enn aldri? 1993. 167s. 115 kr. ISBN 82-537-3808-0
- 82 R. Aaberge, T. Wennemo: Inntektsulikhet og inntektsmobilitet i Norge 1986-1990. 1993. 46s. 90 kr. ISBN 82-537-3911-7
- 83 I. Svendsen: Empirical Tests of the Formation of Expectations: A Survey of Methods and Results. 1993. 52s. 75 kr. ISBN 82-537-3948-6
- 84 B.E. Naug: En økonometrisk analyse av utviklingen i importandelene for industrivarer 1968-1990 *An Econometric Analysis of the Development of Manufacturing Import Shares 1968-1990*. 1994. 78s. 95 kr. ISBN 82-537-3955-9
- 85 E. Bowitz, Å. Cappelen: Prisdannelse og faktoretterspørsel i norske næringer *Price Formation and Factor De-*

- mand in Norwegian Industries. 1994. 177s. 125 kr. ISBN 82-537-4024-7
- 86 K. Mohn: Modelling Regional Producer Behaviour: A Survey *Modellering av regional produsentatferd – En litteraturoversikt*. 1994. 71s. 95 kr. ISBN 82-537-4042-5
- 87 K.A. Magnussen: Old-Age Pensions, Retirement Behaviour and Personal Saving: A Discussion of the Literature *Alderspensjon, pensjoneringsatferd og privat sparing: En diskusjon av litteraturen*. 1994. 69s. 95 kr. ISBN 82-537-4050-6
- 88 K. Mohn, L.S. Stambøl, K.Ø. Sørensen: Regional analyse av arbeidsmarked og demografi: Drivkrefter og utviklingstrekk belyst ved modellsystemet REGARD *Regional Analysis of Labour Market and Demography with the Model REGARD*. 1994. 165s. 125 kr. ISBN 82-537-4082-4
- 89 N.M. Stølen: Wage Formation and the Macroeconomic Functioning of the Norwegian Labour Market *Lønnsdannelse og den makroøkonomiske funksjonsmåten til det norske arbeidsmarkedet*. 1995. 306s. 180 kr. ISBN 82-537-4141-3
- 90 Ø. Kravdal: Sociodemographic Studies of Fertility and Divorce in Norway with Emphasis on the Importance of Economic Factors *Sosiodemografiske studier av fruktbarhet og skilsmisse i Norge med vekt på betydningen av økonomiske faktorer*. 1994. 267s. 155 kr. ISBN 82-537-4088-3
- 91 T. Kornstad: Empirical Life Cycle Models of Labour Supply and Consumption *Empiriske livsløpsmodeller for arbeidstilbud og konsum*. 1995. 115s. 110 kr. ISBN 82-537-4166-9
- 92 H.C. Bjørnland: Trends, Cycles and Measures of Persistence in the Norwegian Economy *Trender, konjunktursvingninger og varighet av sjokk i norsk økonomi*. 1995. 109s. 110 kr. ISBN 82-537-4220-7
- 93 Å. Cappelen, R. Choudhury, T. Eika: Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi 1973-1993 *The Oil Industry and the Norwegian Economy 1973-1993*. 1996. 128s. 110 kr. ISBN 82-537-4287-8
- 94 K.O. Aarbu, B. Lian: Skattereformen og delingsmodellen: En empirisk analyse *The Norwegian tax reform and the capital income imputation method: An empirical analysis*. 1996. 94s. 95 kr. ISBN 82-537-4297-5
- 95 T.J. Klette, A. Mathiassen: Vekst og fall blant norske industribedrifter: Om nyetablering, nedlegging og omstilling *Growth and turnover among Norwegian manufacturing plants*. 1996. 112s. 110 kr. ISBN 82-537-4298-3
- 96 K.H. Alfsen, T. Bye, E. Holmøy (eds.): MSG-EE: An Applied General Equilibrium Model for Energy and Environmental Analyses. *MSG-EE: En anvendt generell likevektsmodell for energi- og miljøanalyser*. 1996. 171s. 125 kr. ISBN 82-537-4342-4
- 97 A. Barstad: Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer *Big Cities, Little Welfare? Segregation and Inequality in Norwegian Cities*. 1997. 153s. 125 kr. ISBN 82-537-4402-1



Returadresse:
Statistisk sentralbyrå
Postboks 8131 Dep.
N-0033 Oslo

Publikasjonen kan bestilles fra:
Statistisk sentralbyrå
Salg- og abonnementservice
Postboks 8131 Dep.
N-0033 Oslo

Telefon: 22 00 44 80
Telefaks: 22 86 49 76

eller:
Akademika - avdeling for
offentlige publikasjoner
Møllergt. 17
Postboks 8134 Dep.
N-0033 Oslo

Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51

ISBN 82-537-4402-1
ISSN 0801-3845

Pris kr 125,00



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway



9 788253 744025