

Tone Fløtten, Hanne Cecilie Kavli
og Beret Bråten

Oslo er fortsatt en delt by

Levekår, trygghet og tillit

Tone Fløtten, Hanne Cecilie Kavli og Beret Bråten

Oslo er fortsatt en delt by

Levekår, trygghet og tillit

Fafo-notat 2023:11

Fafo-notat 2023:11

© Fafo 2023

ISSN 0804-5135

Innhold

«Oslo: den delte byen?» – en gjensitt	4
Byens demografi	5
Levekårsforskjeller	6
Trygghet og trivsel	8
Tillit og politisk medvirkning	10
Sluttord	12
Kilder	13

«Oslo: den delte byen?»

– en gjensitt

For 30 år siden gjennomførte Fafo en stor levekårsundersøkelse i Oslo. Det var den første undersøkelsen i sitt slag, og den dokumenterte positive og negative sider ved Oslofolks liv. De fleste var fornøyd med livet og med byen de bodde i. De trivdes, tok utdanning og fikk seg jobb. De stiftet familie og hadde venner å være sammen med (Hagen mfl., 1994).

Men bak gjennomsnittstallene skjulte det seg store levekårsforskjeller i Oslo. Det var markante forskjeller mellom bydelene. Derfor het rapporten fra undersøkelsen «Oslo: den delte byen?». Dessuten var det opphopning av levekårsproblemer. Jo lengre inn mot indre øst man kom, jo større ble andelen som hadde mange levekårsproblemer samtidig.

De sosiale skillene mellom byens øst- og vestkant har sitt historiske opphav allerede før industrialiseringen. Da gikk skillet mellom Kvadraturens rikmannsstrøk og fattigdommens forsteder. Industrialderen markerte en viktig sosiodemografisk endring. Vannkraft, damp og avhengighet av importerte råvarer ga oppblomstring av mekaniske verksteder langs byens elver. Bymarkas ubebodde områder i vest ble utparsellert til den bedrestilte befolkningen (Nosrati, 2023, s. 228).

Mye har skjedd gjennom de siste hundre årene både hva velstand og velferd angår. Oslos vedvarende levekårsforskjeller bekymrer politikere på både nasjonalt og lokalt nivå. Byens politikere forventes å føre en politikk som passer for noen av de rikeste og best utdannede i landet, samtidig som de må håndtere fattigdom og utenforskap. I det følgende presenterer vi tall som illustrerer de vedvarende levekårsforskjellene i Oslo. Vi viser også hvordan utviklingen har vært når det gjelder folks opplevelse av trygghet i byen, tillit til byens politikere, og opplevelsen av å kunne påvirke politikken.

Notatet bygger på en presentasjon i et Fafo-seminar i august 2023, der vi har gjort en gjensitt til Fafo-rapporten: [Oslo: den delte byen?](#). Vi har brukt tall fra Statistisk sentralbyrå og Oslostatistikken for innsikt i demografiske og sosioøkonomiske faktorer, og bedt Respons Analyse om å gjennomføre en spørreundersøkelse der noen av spørsmålene fra levekårsundersøkelsen fra 1993 gjentas.

Antall respondenter: 1113

Alder på respondenter: 18 år og eldre

Metode: Webundersøkelse

Innsamlingsperiode: 03.08.2023 - 16.08.2023

Det har blitt trukket et tilfeldig fra Respons Analyses webpanel – Responspanelet. Vekting har blitt benyttet i den statistiske analysen for å korrigere for skjevheter i kjønn og alder.

Byens demografi

Oslos demografi har endret seg langs flere dimensjoner de siste 30 årene. Byen har blitt større, men mens innflytterne tidligere kom fra ulike deler av landet, kommer de i økende grad fra ulike deler av verden. Dessuten har befolkningen blitt yngre. Mens Oslo tidligere hadde høyere andel eldre enn landsgjennomsnittet, er den nå lavere.

Urbaniseringen av Norge har ikke på noen måte stoppet opp. Oslos befolkning har vokst mer enn landets. Mellom 1993 og 2023 har Norges befolkning vokst med 25 prosent, mens Oslos befolkning har vokst med 50 prosent – fra 473 000 til 709 000 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2023a).

Hovedstaden hadde i 1993, og har fremdeles, en mangfoldig befolkning. Ved inngangen til 2023 har litt mer enn hver tredje Osloborger – 34,4 prosent - enten selv innvandret eller er barn av innvandrere. I Norge gjelder dette hver femte innbygger (Statistisk sentralbyrå, 2023b). Innvandrerbefolkningen er heller ikke bosatt jevnt fordelt i Oslo. I bydelene Stovner, Søndre Nordstrand og Alna har over halvparten av befolkningen innvandrerbakgrunn. I Vestre Aker, Nordre Aker og Nordstrand gjelder dette knapt 2 av 10 (Oslo kommune, 2023a).

Levekårsforskjeller

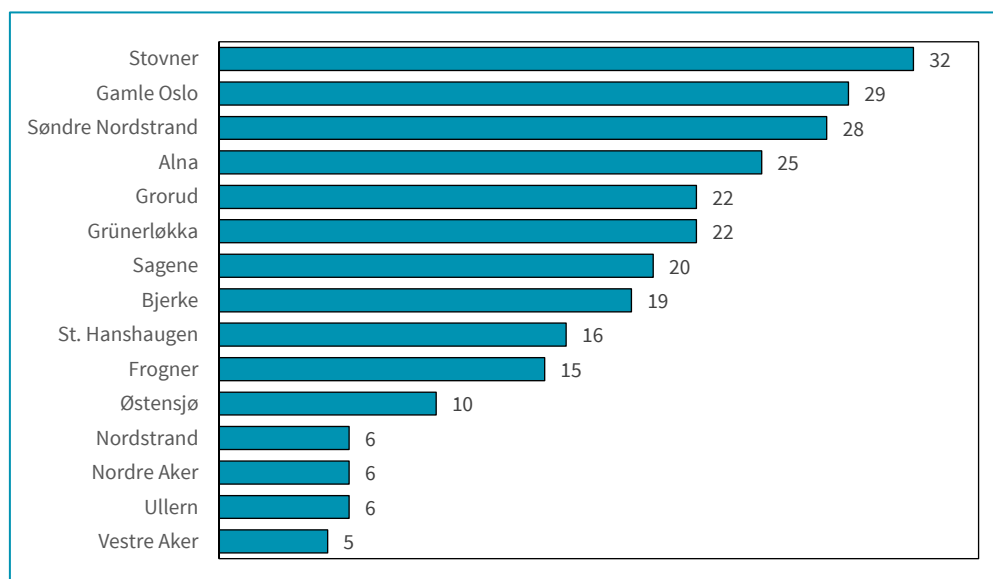
Demografiens sosiale avtrykk i Oslofolks levekår og livssjanser, er fortsatt standhaftige. Bydelsforskjeller i utdanningsnivå, sysselsetting, lavinntekt og helse er talende eksempler.

Å investere i befolkningens utdanning har vært en sentral strategi i norsk velferds- og utjevningsspolitikk. Befolkningens gjennomsnittlige utdanning har da også økt markant siden 1993. Den gangen hadde litt over 30 prosent av Oslos befolkning grunnskole som sin høyeste utdanning. Tretti år senere gjelder dette knapt 20 prosent. Samtidig ser vi konturene av den delte byen. I bydelene Stovner, Grorud, Alna og Søndre Nordstrand er det fortsatt over 30 prosent som har grunnskole som sin høyeste registrerte utdanning. På Frogner, Ullern og i Vestre Aker, litt over 11 prosent. Mens 6 av 10 unge i Stovner bydel fullfører videregående skole på normert tid, er det mer enn 8 av 10 som gjør dette i Vestre Aker (Statistisk sentralbyrå, 2023c).

Sysselsettingen følger også en øst-vest skillelinje. Andelen i alderen 30–59 år som ikke er sysselsatt, er høyest i Stovner (29 prosent) og Søndre Nordstrand (28 prosent) og lavest i Vestre Aker og Nordstrand (13 prosent) (Oslo Kommune, 2023b).

Når utdanningsnivået og sysselsettingen følger geografiske skiller, er det ikke overraskende at omfanget av lavinntekt gjør det samme. Den store andelen barn i fattige familier får mye politisk oppmerksomhet, og bydelsforskjellene er betydelige (figur 1). Mens hvert tredje barn i bydel Stovner bor i en familie med vedvarende lavinntekt, gjelder det samme mindre enn 5 prosent av barna i Vestre Aker (Statistisk sentralbyrå, 2023d).

Figur 1 Andel barn som bor i en familie med vedvarende lavinntekt, definert som inntekt under 60 prosent av medianinntekten i perioden 2019 til 2021. Prosent. (n = 1113)



Kilde: Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå, tabell 12944.

Et siste eksempel på de vedvarende geografiske forskjellene i Oslo, er knyttet til helse. Andelen av befolkningen i alderen 16–66 som har redusert funksjonsevne er 21 prosent i Grorud bydel og 9 prosent i Vestre Aker, Nordre Aker og Ullern (Bydelsfakta Oslo kommune). Og mens forventet levealder i Sagene bydel er under 80 år, er den 86 år i Vestre Aker (Statistikkbanken til Oslo Kommune).

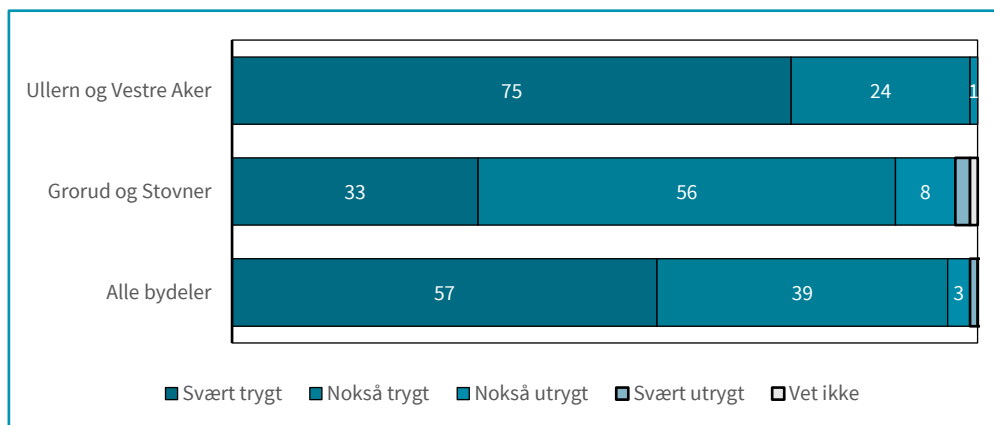
Trygghet og trivsel

Levekårsforskjellene og de demografiske forskjellene er altså store, men hvordan opplever Oslofolk at de har det?

Et viktig aspekt ved folks livskvalitet, er opplevelsen av trygghet der man bor, eller beveger seg. 2023 har vært preget av mange medieoppslag om skyting, knivstikking og masseslagsmål. Har Oslos innbyggere en opplevelse av at byen er utrygg og har opplevelsen endret seg over tid? Vi har stilt to spørsmål som omhandler opplevelsen av, eller mangel på trygghet. Det ene er knyttet til trygghet fra vold og trusler i eget nærmiljø, det andre handler om trygghet hvis man reiser med T-bane eller besøker Oslo sentrum på kveldstid.

I 1993 var det 45 prosent av Osloboerne som mente at de hadde et svært trygt nærmiljø. Nå er det nesten 60 prosent som mener det samme (figur 2). Selv om det er en økning i andelen som opplever nærmiljøet sitt som trygt, er det også nå betydelige forskjeller innad i byen. Hvis vi bruker to bydeler i ytre vest – Ullern og Vestre Aker - og to i ytre øst – Grorud og Stovner - som eksempler, er det over dobbelt så mange som opplever nærmiljøet som svært trygt i vest som i øst. Tar vi med de som sier at nærmiljøet er nokså trygt, blir forskjellene langt mindre. Da øker andelen i vest til 99 prosent, mens andelen i øst øker til 89 prosent.

Figur 2. Andel i Oslo, og i et gjennomsnitt for to østlige og to vestlige bydeler, etter hvor trygt innbyggerne opplever eget nærmiljø. Prosent. (n = 1113).



Den andre inngangen er å spørre om folk føler seg trygge hvis de reiser med T-bane eller besøker Oslo sentrum på kveldstid. I 1993 følte omtrent halvparten av befolkningen seg trygge i disse situasjonene. I 2023 er det langt flere. Over 80 prosent av de vi spurte opplever T-bane og sentrum som svært eller nokså trygt på kveldstid. Men opplevelsen av å være trygg i sentrum på kveldstid er ikke jevnt fordelt i befolkningen. Sammenliknet med gjennomsnittet er det flere av de med innvandrerbakgrunn og av de med lav inntekt, som opplever at det er utrygt i Oslo sentrum eller på T-banen.

Det er viktig å understreke at holdningsundersøkelser er følsomme både for hvordan spørsmålet stilles og for hvem som ender opp med å svare. Svarene kan også

påvirkes av nyhetsbildet i den perioden undersøkelsen gjennomføres. Holdningsdata må derfor tolkes med varsomhet. I tillegg trenger man flere målingstidspunkter enn to for å kunne si sikkert at det vi ser her er en trend. Med dette forbeholdet i mente, er det likevel grunn til å reflektere litt rundt hva disse tallene kan bety.

Tall fra Oslo politidistrikt (2022) viser en klar nedgang i anmeldt kriminalitet mellom 2003 og 2021. De siste 10 årene har nedgangen vært på litt over 30 prosent. I disse årene har innbyggertallet samtidig steget med 15 prosent. Risikoen for å utsettes for kriminalitet i byen er altså blitt mindre og slik sett gir det mening at færre Osloboere er engstelige. Det sagt, så viser også Oslos egen innbyggerundersøkelse fra 2023 at opplevelsen av trygghet varierer mellom bydelene. Innbyggere på Grorud, Stovner, Alna og Søndre Nordstrand føler seg mindre trygge både i sentrum på kveldstid og der de bor, enn – for eksempel – innbyggere på Vestre Aker.

Funnene kan leses på (minst) to måter. Vi kan legge vekt på at flertallet av Osloborgerne opplever byen som trygg og at denne andelen ser ut til å ha økt over tid. Dette kan ha sammenheng med at anmeldt kriminalitet faktisk har gått ned. Men det kan også skyldes forventningene til de som svarer og hva de sammenlikner med. Dette kan ha endret seg på de tre tiårene som har gått siden 1993.

Alternativt kan vi vektlegge at en betydelig andel av Oslos befolkning fortsatt opplever eget nærmiljø og/eller Oslo sentrum/T-banen på kveldstid som utrygt. Og ikke minst at andelen som gjør det, er høyest blant de som tjener og eier minst og har lavest utdanning (tall ikke vist her). Det er dermed både geografiske og sosiale forskjeller i opplevelsen av trygghet.

Tillit og politisk medvirkning

Ved inngangen til kommunevalget i 2023 er det interessant å se nærmere på hvordan det står til med tilliten til Oslos politikere. I 1993 dokumenterte Fafos forskere det de beskrev som «politisk avmektighet» hos nesten 40 prosent av Oslos innbyggere (Hagen mfl., 1994, s. 160). Denne avmektigheten ble definert som en kombinasjon av holdninger til hva man kunne forvente av politikerne og om man trodde det nyttet å forsøke å påvirke kommunale beslutninger. Det var en klar tendens til politisk avmakt i befolkningsgrupper som var rammet av flere levekårsulemper.

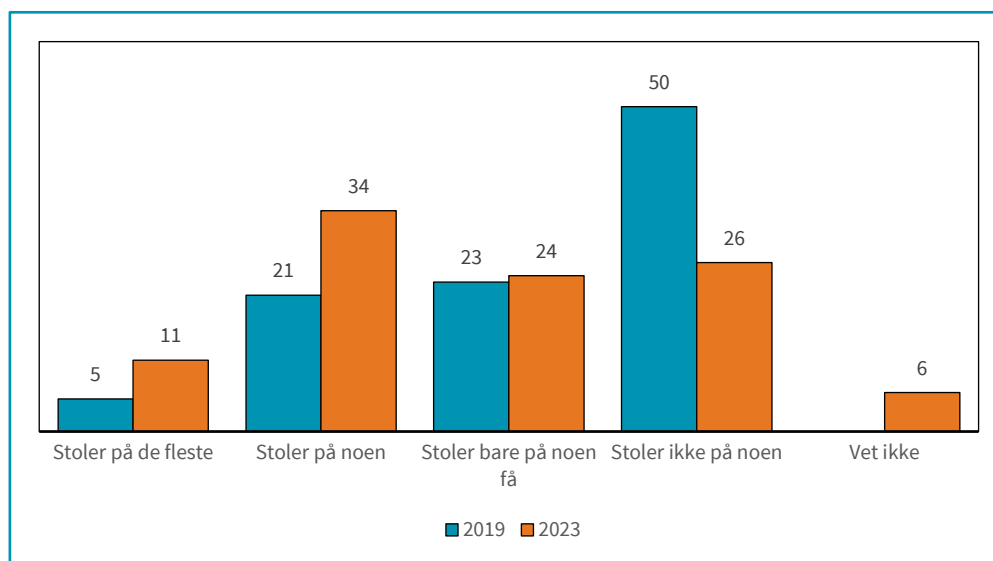
I dag viser nasjonale undersøkelser at stadig flere nordmenn engasjerer seg i politiske saker. Det er også stadig flere som tar kontakt med politikere. Samtidig faller troen på at politikerne lytter til hva folk sier, og at de handler til innbyggernes beste (Difi, 2019). Det er ikke tilfeldig hvor det største tillitstapet skjer. Ifølge forskere ved Institutt for samfunnsforskning faller den politiske tilliten mest blant de som hadde minst av den i utgangspunktet, blant annet de med lav utdanning (Haugsgjerd & Segard, 2020).

Hva er det som står på spill? Folks tillit til politikerne og til det kommunale apparatet for tjenesteyting er viktig for legitimiteten til velferdsstaten. Dersom innbyggerne gir opp forsøket på å påvirke politikken, er det et demokratisk problem.

Vi har stilt spørsmål om politisk tillit og politisk avmakt til folk i Oslo. En vei inn i denne tematikken, er å spørre om politikerne tar nok hensyn til folks behov, slik at de tilbyr de tjenestene folk trenger. I dag er det dobbelt så mange Osloborgere som mener at politikerne faktisk gjør det, enn det var i 1993 (38 mot 20 prosent).

En annen inngang til å belyse tilliten til politikere, er å spørre direkte om folk stoler på løftene deres. I dag er det vesentlig flere enn i 1993 som stoler på løftene til alle, eller i det minste til noen av, byens politikere (figur 3). Men fremdeles er det under halvparten som synes politikerne holder det de lover og en av fire stoler ikke på en eneste av Oslos politikere.

Figur 3 Andel som stoler eller ikke stoler på Oslopolitikerne. Prosent. (n = 1113)



Demokratiet er ikke bare avhengig av at folk har tillit til politikere. Det er også avhengig av at folk engasjerer seg, at de har arenaer der de kan uttrykke sin mening og at de har kanaler for å påvirke. For at vi skal få politisk deltakelse på denne måten, må folk tro at det nytter å si hva de mener. Vi har derfor spurt om folk tror det nytter å påvirke politikken ved å be dem si seg enige eller uenige i utsagnet «Folk som meg kan nok stemme ved valg, men noe annet kan vi ikke gjøre for å innvirke på kommunepolitikken». Mindre enn halvparten av Osloborgerne (45 prosent) mener de ikke kan påvirke kommunepolitikken, og andelen er akkurat den samme som i 1993.

Det er både sosiale og geografiske forskjeller i svarene på de tre spørsmålene om tillit og politisk medvirkning. Alders- og uførepensjonister og de som har lavest utdanning og inntekt mener for eksempel langt oftere enn gjennomsnittet at politikere tar lite hensyn til folks behov når de tilbyr tjenester, at det ikke går an å stole på politikere og at det ikke nytter å forsøke å påvirke politikken. Det er også bydelsforskjeller i svarene, men vi finner ikke noen systematisk øst-vest-skillelinje.

Sluttord

Svarene i vår undersøkelse tyder på at tilliten til politikere i Oslo øker. Men det er fortsatt en betydelig andel som uttrykker lav tillit, og en svært stor andel som ikke tror det nytter å engasjere seg. Det er verdt å merke seg at tilliten og troen på at det går an å påvirke er ulikt fordelt i befolkningen. Dess mindre penger og utdanning, dess mindre tro på politikere og egen mulighet til å påvirke. Selv om det ikke er tydelige bydelsforskjeller i tillit, er levekårsforskjellene mellom øst og vest tydelige og vedvarende store. Opplevelsen av trygghet i nærmiljø og i byen generelt har blitt større, men det er tydelige bydelsvariasjoner også her. Dette mønsteret er bekymringsfullt av flere grunner. På samfunnsnivå er det et demokratisk problem. På individnivå kan det føre til avmakt. Forskjeller i tillit til politikere og politikken, og tro på at det nytter å engasjere seg kan også bidra til polarisering. Derfor gir det fortsatt mening å snakke om den delte byen.

Kilder

- Difi (2019). *Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener innbyggerne?* Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Hagen, K., Djuve, A. B. & Vogt, P. (1994). Oslo: den delte byen? Fafo rapport 161. Fafo. <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/oslo-den-delte-byen>
- Nosrati, E. (2023). Ulikhetens geografi. Kapittel 13 i T. Fløtten, H. C. Kavli og S. Trygstad, *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget.
- Haugsgjerd, A. & Seggaard, S. B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Rapport 2020:6. Institutt for samfunnsforskning.
- Oslo Kommune (2023a). Befolkningens landbakgrunn. <https://www.oslo.kommune.no/statistikk/befolkning/landbakgrunn/>
- Oslo Kommune (2023b). Bydelsfakta. <https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/bydel/alle/levekaar>. Lest 24/8 2023.
- Oslo kommunes innbyggerundersøkelse (2023). <https://www.oslo.kommune.no/statistikk/innbyggerundersokelsen/innbyggerundersokelsen-2023>
- Oslo politidistrikt (2022). *Anmeldt kriminalitet i Oslo politidistrikt 2021*.
- Statistisk sentralbyrå (2023a). *Befolkningsstatistikk*. Statistikkbanken. Tabell 07459. Lest 24/8 2023.
- Statistisk sentralbyrå (2023b). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Statistikkbanken. Tabell 07108. Lest 24/8 2023.
- Statistisk sentralbyrå (2023c). *Befolkningens utdanningsnivå*. Statistikkbanken. Tabell 09434 og tabell 09429. Lest 24/8 2023.
- Statistisk sentralbyrå (2023d). *Andel barn i familier med vedvarende lavinntekt*. Statistikkbanken. Tabell 12944. Lest 24/8 2023.

Oslo er fortsatt en delt by

Det er 30 år siden Fafo gjennomførte levekårsundersøkelsen som resulterte i rapporten «Oslo: den delte byen?». Den dokumenterte positive og negative sider ved Oslofolks liv. De fleste var fornøyd med livet og med byen de bodde i. De trivdes, tok utdanning og fikk seg jobb. De stiftet familie og hadde venner.

Men bak gjennomsnittstallene skjulte det seg store levekårsforskjeller. Det var tydelige forskjeller mellom bydelene, og det var opphopning av levekårsproblemer. Jo lengre inn mot indre øst man kom, jo større ble andelen som hadde mange leve-kårsproblemer samtidig. Dette notatet tar opp tråden og presenterer funn fra en undersøkelse med svar på noen av de samme spørsmålene som vi stilte i 1993.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2023:11
ID-nr.: 10389