

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Storbybarometer - en forstudie

Kristian Tvedt

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

Tittel: Storbybarometer – en forstudie

Forfatter: Kristian Tvedt

NIBR-notat: 2024:101

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-8309-413-8 (PDF)

Prosjektnavn: Storbybarometer

Oppdragsgiver: Unikom Oslo

Prosjektleder: Hilde Lorentzen

Dato: Januar 2024

Antall sider: 35

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2024

Forord

Dette notatet er resultatet av et forprosjekt for utviklingen av et storbybarometer. Prosjektet har fokusert på hvordan et storbybarometer kan utvikles og formidles, hvilke tema det kan omfatte, og hvilke muligheter som finnes med hensyn til eksisterende barometre og datakilder. Dersom forprosjektet gir startskudd til å utvikle et storbybarometer, er det lagt til grunn at dette vil oppdateres jevnlig, f.eks. årlig. Notatet kulminerer i et sett med anbefalinger om hvordan et storbybarometer kan utvikles i en pilotfase, men inneholder også betraktninger om hvilket ambisjonsnivå et slikt barometer kan få på lengre sikt.

Forprosjektet er et oppdrag utført for Unikom Oslo, et samarbeid mellom Oslo kommune og OsloMet. Notatet er skrevet av Kristian Tvedt. Kristian Tronstad har kvalitetssikret.

Oslo, januar 2024

Kristian Rose Tronstad
Forskningsjef

Innhold

Forord.....	1
1 Sammenheng.....	3
2 Bakgrunn.....	5
2.1 OsloMets strategi.....	5
2.2 FNs bærekraftsmål.....	5
2.3 OsloMet samfunnsforbedring og samarbeid.....	5
3 Formål.....	7
4 Andre barometre.....	9
4.1 Eksisterende barometre.....	9
5 Aktuelle tema.....	14
5.1 Historisk bakgrunn: Oslos øst/vest-skilte.....	14
5.2 Levekår og segregering.....	15
5.3 Arbeid og utdanning.....	17
5.4 Bolig, ulikhet og materielle ressurser.....	20
5.5 Helse.....	22
5.6 Klima og miljø.....	24
6 Formidling.....	27
6.2 Format.....	28
7 Vurdering av temaer.....	30
8 Oppsummering og anbefalinger.....	34

1 Sammenheng

Formålet med dette notatet er å gi en anbefaling med hensyn til om – og eventuelt hvordan – et storbybarometer kan utvikles, samt anslå kostnader forbundet med dette. Her presenteres et konkret forslag for et storbybarometer tilknyttet OsloMet, geografisk avgrenset til å dekke Oslo by, men mange av forslagene kan tilpasses i samråd med interessenter/stakeholders. Dette notatet kartlegger tilgrensende barometre, og gir så en gjennomgang av relevante temaer med utgangspunkt i to hovedspørsmål: Hvilke temaer er relevante å undersøke i et Storbybarometer, og hvilke datakilder kan benyttes for å måle forskjellene? Notatet vurderer temaene med utgangspunkt i følgende kriterier:

- Nytte og relevans
- Potensielle brukere
- Datakilder: Hva finnes, er nye data nødvendig, hvilke eksisterende data kan benyttes – og på hvilken måte?
- Ressursbehov

Det er en forutsetning at indikatorene som inngår på de utvalgte temaene viser variasjon i tid og rom. Fem overordnede tema er kartlagt: (i) Levekår; (ii) arbeid og utdanning; (iii) økonomisk ulikhet, bolig og materielle ressurser; (iv) helse; og (v) klima og miljø. Formålet er å beskrive hvordan skillelinjer kan undersøkes og formidles i et Storbybarometer. Hvilke data som er tilgjengelige, og i hvilken grad de er temporalt og geografisk komparative, vil legge føringer for hvordan barometeret kan designes, både metodisk, faglig og praktisk. Flere eksisterende datakilder er identifisert for alle fem tema, men de har varierende relevans for samfunn og interessenter. Samtidig er flere tema delvis dekket av eksisterende barometre; dette begrenser Storbybarometerets nedslagsfelt. Flere tema er identifisert som sentrale samfunnsproblemer, men mangler ved eksisterende data (spesielt på helsefeltet, og klima og miljø), og små utslag fra år til år (økonomisk ulikhet, lavinntekt), gjør at temaene får lav relevans for et barometer. Med bakgrunn i de fire vurderingskriteriene, innstiller anbefalingen på følgende tema: Enkelte levekårsindikatorer og demografiske bakgrunnsvariabler, bolig, økonomisk ulikhet, frafall i VGS, barnevern, arbeidsledighet og utenforskap. Eksisterende datakilder vil gi en viss dekning av disse temaene, og tidsserier vil bidra til å skape en fortelling om hvordan trykket i byen endrer seg over tid.

21 eksisterende barometre er kartlagt, og dette notatet sammenlikner deres tematiske og geografiske overlapp med det potensielle omfanget av et Storbybarometer. Gjennomgangen viser at enkelte relevante temaer er fanget opp i barometerformat tidligere, spesielt i SVA/NOVAs tidligere Velferdsbarometer og Oslo kommunes klimabarometer. Samtidig kan andre barometre gi inspirasjon til hvordan dette bør løses, når det gjelder datapresentasjon, scoring-system og formidling. Et tilsynelatende viktig moment er at barometre får høyere grad av vesentlighet når de er designet med et formål om å spisse et budskap. Dette innebærer at de ikke bare kartlegger og utforsker et felt, men tar hensyn til hvilke utviklingstrekk som er forventet å være av allmenn interesse, og gjerne også tilpasser surveyrunder eller de aktuelle ekspertvurderingene for å tilpasse funn til en avisoverskrift. Samtidig gir kartleggingen et inntrykk av at mange eksisterende barometre ofrer presisjon for å gi et gjennomsnittsbilde. Dette tilslører variasjonen innenfor analyseområdene, slik at analyser av årsakssammenhenger blir neglisjert.

Notatet tar sikte på å engasjere flere målgrupper med et Storbybarometer. Disse er (i) offentlig sektor, som utvikler og jobber i de offentlige tjenestene, og derfor har behov for å ha et omfattende og oppdatert statusrapport om tilstanden i byen; (ii) studenter ved OsloMet, hvorav mange er innflyttere som begynner å jobbe i Oslo kommune etter studieløpet; og (iii) undervisere og forskere, som kan ha nytte av det periodiske oversiktsbildet som barometeret vil gi.

Til slutt gir dette notatet et forslag til hvordan Storbybarometeret kan formidles. Visuell utforming og interaktivitet er vektlagt. I tillegg er det et uttalt mål å gi barometeret analytisk relevans, ved å peke på erklærte sannheter om den delte byen og utfordre dem. I dette grepet ligger det betydelig potensiale. Det vil nødvendigvis kreve analyser av levekår som kontrollerer for utsatte subgrupper av populasjonen, men vil også gjøre datainnsamling og analyse mer kostbart og komplisert.

Det legges til grunn at Storbybarometeret kan realiseres i en minimal versjon i første omgang, som utelukkende benytter eksisterende data, slik at kostnadsrammen er relativt lav. Det er likevel en klar anbefaling at prosjektet utvides til å innhente originale data når det blir mulig. I den minimale utgaven er de eneste kostnadspostene arbeidstimer til akademisk forankring i OsloMets fagmiljøer, og visuell presentasjon som krever bistand fra utviklere. Det er vanskelig å gi et konkret estimat på kostnadene knyttet til dette, men det vil antakeligvis være snakk om summer i sjiktet mellom noen hundre tusen til noen millioner NOK.

2 Bakgrunn

2.1 OsloMets strategi

Dette forprosjektet utarbeides med OsloMets strategi 2017–2024 som bakteppe. Ideen om et Storbybarometer er tett knyttet til hovedmål 3 i eksisterende strategi: «OsloMet skal være et urbant universitet, med regionale og nasjonale oppgaver, og med et tydelig internasjonalt preg.» ([OsloMet 2019](#)). Særlig relevante aktiviteter som inngår i dette målet er å «forsterke vår kunnskap om byregionens muligheter og utfordringer, og ta en synlig plass i samfunnsdebatten om dette», i tillegg til å «utvikle et tett samarbeid med regionale myndigheter i Osloregionen, blant annet for å styrke Oslo som en internasjonalt attraktiv universitetsby.» (ibid.) Synliggjøring av OsloMet som kunnskapsleverandør og samarbeid med stakeholders er to viktige spor for utarbeidelsen av et Storbybarometer. Det regionale og urbane fokuset har også gjenklang i [KDs tildelingsbrev](#) til OsloMet (2022). I utviklingsavtalens mål 1 (Storbyuniversitetet tett på samfunnsutfordringene) understrekes det at OsloMet er godt posisjonert for å løse samfunnsutfordringer innen storbyproblematikk knyttet til velferd, ulikhet og oppvekst/utdanning, ikke minst i forbindelse med bærekraftsutfordringer som for eksempel eldrebølgen.

2.2 FNs bærekraftsmål

FNs bærekraftsmål er designet som verdenssamfunnets felles arbeidsplan frem mot 2030, og dekker vidt forskjellige mål, som å sikre god helse og utdanning, stoppe klimaendringene, eliminere ulikhet og utrydde sult ([Norad 2023](#)). De 17 målene skal være hovedsporet for å møte de største utfordringene i vår tid, fremholder den norske regjeringen i sin gjeldende fireårsplan «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging», og understreker «at det derfor er viktig at bærekraftsmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen i norske regioner og kommuner ([KMD 2019](#), s. 3).

Alle bærekraftsmålene er relevante for den politiske utviklingen i norske storbyer, men spesielt viktig er kanskje mål 11: Bærekraftige byer og lokalsamfunn. Noen av indikatorene som måler fremgang på dette målet er å sikre allmenn tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger (11.1); sørge for at alle har tilgang til trygge, lett tilgjengelige og bærekraftige transportsystemer til en overkommelig pris, og bedre sikkerheten på veiene, særlig gjennom utbygging av offentlige transportmidler og med særlig vekt på behovsrike og utsatte personer (11.2); oppnå en mer inkluderende og bærekraftig urbanisering med mulighet for en integrert og bærekraftig bosettingsplanlegging og -forvaltning (11.3); oppnå en betydelig reduksjon i antall dødsfall (11.5); å redusere negative konsekvenser for miljøet i storbyene, med særlig vekt på luftkvalitet og avfallshåndtering (11.6); sørge for allmenn tilgang til trygge, inkluderende og lett tilgjengelige grøntområder og offentlige rom, særlig for kvinner, barn og eldre samt personer med nedsatt funksjonsevne (11.7); samt oppnå en betydelig økning i antall byer og bosettinger som vedtar og gjennomfører en integrert politikk og plan med sikte på inkludering, bedre ressursbruk, begrensning av og tilpasning til klimaendringer samt evne til å motstå og håndtere katastrofer (11.b).

2.3 OsloMet samfunnsforbedring og samarbeid

OsloMet ansatte nylig en prorektor for samfunnsforbedringer og samarbeid, en nyopprettet stilling for å styrke eksternt samarbeid og koordinere universitetets bidrag til samfunnsforbedringer (*impact*). Et storbybarometer kan bidra til å synliggjøre kompetansen i forskningsmiljøer ved OsloMet, det har berøringsflater mot interessenter, ansatte i kommunen og i bydeler, ansatte og studenter, og det gir aktuelle analyser av samfunnsutfordringene.

Et Storbybarometer bør ha en forankring og være etterspurt av relevante samarbeidspartnere. Det er allerede flere eksisterende samarbeidsrelasjoner mellom OsloMet og storbyregionen: arbeidstiltakene Unikom og Kompetansesenter for arbeidsinkludering ([KAI](#)), innovasjonsdistriktet Punkt Oslo, OsloMet Holmlia, Universitetsbarnehager, Universitetsskoler, og Ocean Lab.

3 Formål

Et barometer er et instrument som måler lufttrykk. Det har blitt brukt til å varsle været, siden det atmosfæriske lufttrykket har sammenheng med værtype. Når lufttrykket stiger, blir det bedre vær, og når lufttrykket synker, er dette et tegn på at det for eksempel kan blåse opp. Et barometer gir ikke noe nøyaktig værvarsel, men hvis det er riktig innstilt kan det gi en pekepinn. Et storbybarometer kan «måle trykket» i byen. Potensielt kan høyt trykk indikere godt vær og en ønsket situasjon. Lavtrykk indikerer ruskevær og noe som ikke er en ønskelig situasjon. Storbybarometeret kan bidra til å oppfylle OsloMets overordnede mål beskrevet over, spesielt ved å bidra med kunnskap om storbyregionen og være synlig i samfunnsdebatten om dette. En systematisk oversikt og analyse av samfunnsutviklingen på utvalgte områder vil være til nytte for ansatte og studenter ved OsloMet, kommunalt ansatte og politikere, samt regionens innbyggere. Formatet bør utmeisles med disse målgruppene i bakhodet, selv om målgruppene i første omgang er snevret inn til kommunalt ansatte, og studenter og undervisere ved OsloMet.

Barometeret bør også formidle eksisterende data på innovativt vis. Allerede tilgjengelige data kan benyttes, både strukturerte data basert på administrative- og befolkningsregistre, og ustrukturerte data fra sosiale medier og apper. Dersom formålet er å kartlegge folks opplevelser og oppfatninger, vil utvalgsundersøkelser gi svært gode og originale data, men vil være relativt kostbare å gjennomføre. En barometerundersøkelse må oppdateres periodisk, f.eks. årlig, og paneldata vil gjøre det mulig å fange opp opinionsendring over tid. Dette vil også være mer kostnadsintensivt. Hvis et delformål er at Storbybarometeret skal ha en rolle i den offentlige debatten, vil nettopp originalitet og nyvinning være tungtveiende argumenter for media og andre beslutningstakere.

Temaene som omfattes vil definere hvilket nedslagsfelt barometeret får. Ny kunnskap om storbyen og storbyregionen er etterspurt på mange felt, som helse, utdanning, politisk aktivitet og deltakelse, sosiale og økonomiske forhold, arbeidsmiljø og tilknytning til arbeidslivet m.m. Samtidig vil nye analyser kreve et så stort arbeid at kunnskapsinnhenting knyttet til prosjektet kan måtte begrenses til beskrivelser alene. Dette kan likevel være nyttig for de utpekte målgruppene. Gjennom å fremheve og samordne relevant statistikk kan Storbybarometeret gjøre det lettere å stille en diagnose på et sammensatt symptom-bilde. Et annet argument som taler for opprettelsen av et Storbybarometer, er at det per i dag ikke eksisterer andre fremtredende, rutinemessige undersøkelser som beskriver og visualiserer levekårsforskjeller i Oslos bydeler. Dette gapet kan Storbybarometeret fylle.

3.1.1 Avgrensning og Oslos særlige ansvarsområder

Om lag halvparten av nordmenn bor i byer med minst 50 000 innbyggere, og som må regnes som relativt store, selv om begrepet «storby» har forskjellige konnotasjoner i forskjellige kontekster. I Storbymeldingen fra 2003 var byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø omfattet ([Regjeringen 2003](#)), selv om byen Tromsø består av tre separate tettsteder ([SSB 2023](#)). Hva som er en storby er altså ikke entydig avgrenset, men storbyer kan likevel ha fellestrekk som er av offentlig interesse å kartlegge. Storbyer er vekstområder med stadig flere innbyggere, de er viktige for økonomi, teknologi og innovasjon, og kan ha felles utfordringer knyttet til bosetting, fortetting, samferdsel og helse. De har også gjerne knutepunktsfunksjoner i sitt omland. Oslos geografiske eller funksjonelle omland kan enten omfatte Oslos nærområde (Oslo, Asker/Bærum, Follo og Lillestrøm), de åtte tilgrensende kommunene, eller alle 65 kommuner i Osloregionen interkommunale politisk råd, med integrerte bo-, arbeids- og servicemarkeder. Osloregionen er altså heller ikke entydig definert, og en utdypende diskusjon av Osloregionens grenser finnes i NIBR-rapport 2021-17 ([Onsager m.fl. 2021](#), s. 15-19). En forutsetning for å ekspandere Storbybarometeret utover Oslo kommune er at komparative datakilder er tilgjengelig på samme detaljnivå over hele det geografiske området.

Gitt en avgrensning til storbyer og levekårstematikk åpenbarer det seg et særlig behov for kunnskap og kartlegging av driverne bak levekårsforskjeller. Norske storbyer har høye utgifter til sosialhjelp, og en del av forklaringen er opphopning av levekårsproblemer (Langørgen 1995). Et eksempel er arbeidsledighet, som henger sammen med behov for sosialhjelp eller trygd, og tidligere forskning antyder at arbeidsledige har dårligere levekår enn resten av befolkningen: i tillegg til dårlig økonomi har de gjerne også «dårlig helse, lav materiell standard og liten tilknytning til arbeidsmarkedet» (Barstad 1997, [se Barstad og Kirkeberg 2003](#)).

Oslo er i særposisjon når det gjelder styringskapasitet. I motsetning til andre storbyer er hovedstaden, som landets eneste kommune og fylkeskommune, i en unik posisjon til å styre egen utvikling. I tillegg til å sette politisk kurs for Oslo kommune, har bystyret også makt på styringsområdene som andre fylkesting kontrollerer. Det vil si at infrastruktur og samferdsel, helseforetak og tannhelsetjenester, videregående skoler og folkehøgskoler m.m. er underlagt bystyret. Spesielt samferdsel og VGS krever store ressurser – i andre fylkeskommuner legger disse to postene beslag på om lag 80 prosent av driftsutgiftene ([Regjeringen 2023](#)). I tillegg til de fylkeskommunale oppgavene har Oslo særlige utfordringer og ansvar som storby. F.eks. hadde fylkeskommunene ansvar for barnevernet frem til 2004, da staten overtok – bortsett fra i Oslo, hvor ansvaret ble videreført. Det innebærer at Oslo har carte blanche til å sette inn tiltak uten dialog med statlig regional myndighet (Statsforvalteren/Bufdir). Friinntektene til barnevern ble tillagt hovedstadstilskuddet som Oslo mottar for å yte helse- og omsorgstjenester til sårbare grupper, og utgjør 80 prosent av disse midlene ([kommuneproposisjonen 2009](#); [barnevernsloven § 16-6](#)).

Det er altså stort handlingsrom og store ulikheter i Oslo kommune. En relevant analyseenhet kan være bydelene, det laveste politiske nivået. Ved å ettergå tilstanden i bydelene kan de folkevalgte ansvarliggjøres. Det finnes også relativt gode eksisterende datakilder, som den tematiske gjennomgangen i kap. 4 demonstrerer. Dette taler for et snevert og realistisk fullprosjekt, gitt et begrenset budsjett. En mer ambisiøs retning på et Storbybarometer kan derimot fange opp kunnskap om samfunnsforhold og levekår i hele Osloregionen, i sin videste definisjon.

4 Andre barometre

Mens det meteorologiske barometeret er en trykkmåler som spår værforandringer, er barometerundersøkelser – i overført betydning – rutinemessige målinger av fenomener som påvirkes kontinuerlig av en eller flere drivere. Det innebærer at barometrene gjerne har begrenset input; det er ikke et formål å beskrive fenomenet i sin helhet, heller ikke å teste nye årsakssammenhenger, men gi periodisk oppdatering av relevante indikatorer. Et barometer kan derfor bare gi et forenklet bilde av den underliggende virkeligheten. Hensikten er likevel å gi pålitelig styringsinformasjon til beslutningstakere og andre som påvirker beslutningsprosesser. Dersom barometeret skal oppfattes som en troverdig kilde til slik informasjon, må det fange opp sentrale tendenser på de relevante feltene.

Et av formålene med denne rapporten er å gi en oversikt over andre barometre som eksisterer, deres formål og hva slags data de benytter. Om det allerede eksisterer andre barometre med overlappende målinger så vil hensikten med å gå igang med et nytt barometer være nytteløst.

Under følger en ikke-uttømmende oversikt over 21 barometerundersøkelser, og deretter en anbefaling til hvorvidt og hvorfor det bør etableres et eget Storbybarometer i det eksisterende landskapet av barometre og indekser. Oversikten beskriver også barometre i andre storbyer, nasjonalt og internasjonalt.

4.1 Eksisterende barometre

Både norske og internasjonale institutter, interessegrupper og offentlige etater publiserer informasjon i barometerformat. De har til felles at barometrene presenterer kvantitative mål på en eller flere indikatorer, definerer en ønsket retning for utviklingen, og oppdateres periodisk. De kan gjentas årlig, ha rullerende moduler, og henter gjerne informasjon fra dybdeintervjuer eller surveyundersøkelser i mer eller mindre strukturerte former. Representative surveys er svært utbredt i utvalget under. De inkluderte eksemplene har alle «barometer» i navnet, og skiller seg fra andre undersøkelser ved å være beskrivende sammenstillinger og fortolkninger av informasjon om et fenomen, og rangerer enhetene på en normativ skala – fra bra til dårlig.

4.1.1 Bybarometre

De følgende barometrene måler ett eller flere fenomener på geografisk nivå.

- [City Barometer 2019](#) (WSP)

I Sverige har WSP gjennomført et bysentrum-barometer som sammenlikner 67 svenske byers økonomiske forutsetninger med parametre som infrastruktur/kollektivtrafikk og boliger, sosial kapital, kompetanse i forskjellige sektorer, og dermed også «*future-proofing*»: byer med denne økonomiske infrastrukturen er rigget for fremtidig vekst, både i befolkning, kjøpekraft og næringsutvikling. Barometeret måler 10 likevektede variabler i en indeks: bykjernene rangeres i desiler, og bykjerner i øverste desil får 10 poeng. Maksimalt mulige poeng er 100, og minimum er 0. Fokus på kompetanse og bransjespredning gjør at barometeret er snevret inn til å måle den urban økonomiens robusthet mot konjunktursvingninger.

- [Circular Cities Barometer](#) (Bloomberg)

Hvor raskt klarer 25 av verdens storbyer – inkl. London, Beijing, Delhi og Nairobi – å omstille seg til en sirkulær økonomi? Bloomberg og Holcim har samlet inn data og scorer byene 0-100 på fire overordnede kategorier: sirkulære bygg, systemer (vann, avfall, ren energi), liv (kollektivt, delingsøkonomi, grønnstruktur) og lederskap (knyttet til CDPs vurdering av styring i tråd med Parisavtalen, og REN21s oversikt over subsidier til ren energi til bygg og transport). Metodologien

er noe ullen; «kategoripåvirkning» er et eget mål som tilsynelatende endrer seg fra by til by. Det vil si at vektingen av en kategori varierer mellom byer, for å «reflektere betydningen og kvalitet og kvantitet av tilgjengelig data» ([Bloomberg 2023](#)).

- [Klimabarometeret](#) (Klimaetaten, Oslo kommune)

Klimaetaten oppdaterer Klimabarometeret tre ganger i året, og måler både utslipp fra sektorer og punktkilder, og tiltak som skal kutte utslipp. Spesielt utslippsintensive sektorer, som avfallsforbrenning og biltrafikk, måles i detalj. Indikatorene er knyttet til satsningsområder i Oslos klimastrategi mot 2030, og mange av dem endrer seg lite fra år til år. Enkelte indikatorer er knyttet til klimatilpasning: Å gjøre byen robust mot klimaendringer, vha. myrrestaurering, treplanting og å åpne bekker for å ta overløpsvann ([KlimaOslo 2023](#)). Bytrær kan både motvirke oversvømmelse og senke bytemperatur (motvirke urban heating, som også er en indikator i Circular Cities-barometeret). Barometeret ser hele Oslo under ett, og er presentert ved hjelp av Power BI.

- [Kommunebarometeret](#) (Kommunal Rapport)

To ganger i året oppdaterer Kommunal rapport sitt kommunebarometer, som rangerer alle landets kommuner basert på 152 indikatorer innen 12 sektorer med forskjellig vekting: Noen av de viktigste er grunnskole, pleie og omsorg, barnehage, barnevern og økonomi. Datakilder er hovedsakelig SSB, Utdanningsdirektoratet, kommunehelsestatistikk, KS og FHI ([Kommunal Rapport 2018](#)). Sammensetningen og vekting endres over tid, og rangeringen er derfor ikke sammenliknbar mellom år. Dette kan være en svakhet. Formålet med kommunebarometeret er å informere lokalpolitikere, og målgruppen – og dermed også presentasjon og formidling – antas å treffe allmennheten i liten grad, på grunn av det tekniske kompleksiteten i dataene som presenteres.

- [Barometer 2022X](#) (Kunnskapsbanken, Sparebanken 1 Nord-Norge)

Barometer X er geografisk avgrenset til Nord-Norge, og kombinerer spørreundersøkelse med registerdata for å undersøke trivsel, fraflytting og befolkningsutvikling i regionen. Dette er på mange måter et barometer som Storbybarometeret kan hente inspirasjon fra, da Barometer X inkluderer en rekke relevante temaer som utdanning, arbeidsliv, frivillig og politisk deltakelse m.m., og delvis bruker registerdata og undersøkelser som ESS og DFØs innbyggerundersøkelse.

4.1.2 Barometre som kartlegger politikkfelt, forskningsspørsmål og sektorer

Flere aspekter ved levekår og velstand er fanget opp av barometrene under, og denne kartleggingen skal bidra til å identifisere hvor i dette landskapet Storbybarometeret kan ha nytte.

- [Medbestemmelsesbarometeret](#) (AFI)

AFIs barometerundersøkelse har skiftende tematisk fokus, og veksler mellom å gjennomføres som representativ survey og kvalitative case-studier annethvert år siden 2016. Det er forankret i Partnerskapet for Medbestemmelsesbarometeret, med medlemmer fra fem fagforbund. Siste utgave er utgitt i januar 2023, og spør overordnet: Hvordan virker det lokale partssamarbeidet i arbeidslivet – hvem har innflytelse på arbeidsplassen, og hvordan påvirkes det av den norske modellen, det digitale og det grønne skiftet?

- [Arbeidslivsbarometeret](#) (AFI/YS)

Siden 2010 har AFI gjennomført årlige surveys om norsk arbeidsliv, på oppdrag fra YS. Sentralt i rapporten er pressområder for arbeidslivet: fleksibilitet etter at hjemmekontor ble utbredt, kompetanse i forkant av den digitale og grønne omstillingen, likestillingsspørsmål, og tillit og trygghet. Det ser ut til å være et spesielt fokus på temporal utvikling i oppslutning om fagforeningenes betydning i arbeidslivet og kollektiv lønnsdannelse. Et metodisk

inspirasjonspunkt: Temaene er ordnet i delkapitler, og forfatterne er svært transparente om hvorvidt endringer over tid er signifikante.

- [Velferdsbarometeret](#) (NOVA/SVA)

I 2015 lanserte SVA Velferdsbarometeret ([Kommunal rapport 2015](#)), en surveyundersøkelse om avvik mellom folks holdninger til velferdsstaten og empirien på levekår i forskjellige grupper. Det ble originalt planlagt som en survey annethvert år ([Khrono 2017](#)), men NOVA tok senere sikte på å kjøre undersøkelsen hvert valgår. Det er ikke spor av nye utgaver siden 2017. Fordi velferdsbarometeret undersøkte mange av de samme levekårsutfordringene som et Storbybarometer kan vurdere til inklusjon, kan dette bety at det er rom for nettopp slike undersøkelser i SVAs tematiske nedslagsfelt.

- [Nordisk boligbarometer](#) (JM)

Hvert år måler JM boligpolitiske holdninger knyttet til kostnader (strømpriser og energiforbruk) og bærekraft (klimapåvirkning, miljøsertifisering, klimasmarte bygg og sosialt samspill i nabolaget) i Norge, Sverige og Finland. Data er samlet i en representativ survey til 4500 personer, og resultater oppgis i andeler av de spurte som sier seg enig i påstander. For Storbybarometeret er det verdt å merke seg at boligmarkedet kan være av særlig interesse for media og allmennheten, og det kan være interessant å måle ulikhet i tilgang – hvilke grupper har råd til hvilke boliger? Dette kan hente inspirasjon fra Sykepleierindeksen ([Eiendom Norge 2023](#)).

- [Helsepolitisk barometer](#) (Kantar)

Kantar har kartlagt holdninger til helsepolitikk siden 2016, og undersøkelsen går ut til 2000 respondenter. Undersøkelsen ber bl.a. respondenter om å rangere de største utfordringene samfunnet står overfor og hvilke prioriteringer regjeringen bør gjøre i statsbudsjettet, og presenterer svarene i form av prosentscorer fordelt på alders- og velgergrupper (*Oppdater ev. til [2023-versjon](#) når den publiseres innen april*). Helsepolitiske saker som privatisering, personellbehov og finansiering av helsetjenester er prioritert i surveyen. Surveydesignet utelukker finansiering over endringer i skattesystemet, og har på denne måten en ideologisk slagside.

- [Bærekraftbarometer](#) (BI)

Bærekraftbarometeret til BI presenteres som en «måling av hvor bærekraftige norske bedrifter er», men i mangel av objektive, standardiserte kriterier ([BI 2020](#)), måles i stedet norske forbrukeres oppfatning av hvor bærekraftige selskapene er. Surveyundersøkelsen har gått ut til et utvalg på ~6000 kunder av om lag 150 bedrifter, og spør helt enkelt «I hvilken grad er du enig i at bedriften *sett inn ett av tre bærekraftsparametre her*» (ibid). Hvilken skala dette er målt på oppgis ikke, men resultatene av undersøkelsen er oppgitt i uvektede prosentscorer for de ca. 150 bedriftene. Det metodiske grunnlaget er tvilsomt, både med hensyn til målefeil (som BI-forskerne understreker selv), surveydesign (fare for *rating inflation*), presentasjon av resultater (uten konfidensintervaller) og implikasjonene som trekkes fra resultatet: Bærekraftbarometeret måler markedsføringssuksess – ikke bærekraft, forstått som bedriftenes reelle avtrykk på sosiale og miljømessige pressområder, eller forutsetninger for lønnsom drift i en verden som har nådd bærekraftsmålene.

- [Frivillighetsbarometeret](#) (Frivillighet Norge)

Siden 2014 har Kantar gjennom Norsk Gallup gjennomført denne surveyundersøkelsen om frivillig innsats, som måler atferd, holdninger og interesser i frivillighets-Norge, og holdninger til frivillighet i befolkningen. 2000 personer er stilt 12 spørsmål, og barometeret måler endring i deltakelse fra år til år – det er altså viktig at det måler samme fenomen likt over tid. Barometeret oppdateres i september, og er derfor timet til valgkamp for å løfte frivilligheten som politisk sak. Utgis i hovedsak som enkle grafer og et sammendrag på nett, ikke som omfattende rapport.

- [Seniorpolitisk barometer](#) (Senter for seniorpolitikk)

Undersøkelsen er avgrenset til eldre i arbeidslivet, og har vært utgitt årlig siden 2003, men veksler hvert år mellom å spørre yrkesaktive og ledere i arbeidslivet. Flere sentrale spørsmål er målt på samme vis i hele tidsperioden, som gjør at barometeret gir en god indikator på utvikling over tid. Surveyen er gjennomført av Ipsos, med N = 1200 i siste runder.

- [EU Regional and Local Barometer](#) (EUs regionkomité)

EUs regionkomité publiserte denne undersøkelsen for første gang i 2020. Skal utgis årlig, sist i oktober 2021. Omfatter temaene sosioøkonomiske policies, spesielt økonomi, arbeid og helse i kjølvannet av covid-bølgene; det grønne og digitale skiftet; migrasjon; og demokratisk utvikling og politisk tillit. Tar spesielt opp en sentrum-periferi-konflikt, og spisser budskapet om at lokale myndigheter er ignorert av nasjonale politikere i den økonomiske gjenreisningen etter koronautbruddet. Datakilder er både primære og sekundære: Det er tilfang av bestilte rapportbidrag til barometeret og statistikkbanker (spesielt Eurostat).

4.1.3 Andre, forbruks- og markedsundersøkelser

Følgende barometre er ikke viet et sammendrag, fordi de er mindre relevante for utformingen av Storbybarometeret. De er likevel registrert i kartleggingen, og flere av dem demonstrerer hvordan barometerundersøkelser og markedsføringsanalyser informerer beslutninger i privat sektor.

- [Norsk kundebarometer](#) (BI) måler kundetilfredshet og lojalitet.
- [SMB-barometer](#) (BDO), survey om SMB-ers forventninger til digitalisering, bærekraft etc.
- [Innovasjonsbarometeret](#) (Digdir)
- [Norsk mediebarometer](#) (SSB), årlig survey om nordmenns medievaner.
- [City Costs Barometer](#) (Post Office Travel Money), prisoversikt for turister.
- [Edelman Trust Barometer](#) (Edelman Data & Intelligence).
- [Kollektivbarometeret](#) (samordnet med BEST, Kollektivtrafikkforeningen).

4.1.4 Oppsummering

Flere av de 21 barometrene i denne gjennomgangen henter informasjon fra tredjeparts datakilder, som registre, og benytter sekundærlitteratur. Mange av dem er også basert på surveyundersøkelser, og mange gjentas årlig. En betydelig andel er markeds- og forbrukerundersøkelser. Enkelte har validitetsproblemer, og noen har et diffust metodisk fundament. Mens det meteorologiske barometeret gir et objektivt mål på lufttrykk, har barometerundersøkelsene som beskriver samfunnsfenomener et mer subjektivt preg, med en viss grad av fortolkning innebygd, f.eks. i form av ekspertvurderinger som datagrunnlag. For å gi troverdige styringssignaler bør Storbybarometeret benytte indikatorer med liten grad av subjektivitet.

Gjennomgangen viser også at de aller fleste barometrene fanger opp en utvikling over tid, og enkelte gjør et poeng av å måle tidsseriedata: spørsmålsformuleringen er f.eks. identisk over tid i enkelte av surveyene. Dette gjør det mulig å måle endring fra år til år, og øker nytteverdien. Mange av barometrene rangerer måleenhetene i prosentiler, prosentscorer eller andre lettfattelige mål, mens enkelte oppgir absolutte verdier for de underliggende indikatorene, og viser om de har sunket eller steget siden forrige måling. Det samlede inntrykket er at barometerundersøkelser kan gjennomføres og presenteres på flere vis, men at metoden følger terrenget; dersom formålet er å gi en samlet vurdering av flere, ubeslektede samfunns- eller politikkområder, kan det være hensiktsmessig med forenklede sammenstillinger av input-indikatorer, som prosentscorer eller et trafikklys-system, selv om dette vil dekke over nyanser.

Det er også verdt å merke seg at SVA-institutter har gjennomført flere barometerundersøkelser før. Spesielt SVA-ledelsens Velferdsbarometer har etterlatt seg et vakuum Storbybarometeret fyller. Det er ikke nødvendig at Storbybarometeret gjør den samme målingen av avvik mellom opinion og registerbasert statistikk.

Forskjellen på disse barometrene og Storbybarometeret er at sistnevnte i hovedsak kan bygge på eksisterende data, satt sammen på nye måter, og som oppdateres automatisk. Dette kan f.eks. løses ved å koble API-er fra eksterne statistikkbanker til databasen, eller å hente informasjon om sentiment/opinion på åpne sosiale medier vha. webscraping, slik at barometeret gir et inntrykk av hvordan innbyggerne forholder seg til sentrale tematikker i bysamfunnet. Førstnevnte kunne eksempelvis vært løst gjennom et samarbeid med Oslo kommunes digitaliseringsetat, Origo, som utvikler API og felles dataplattform for mange relevante indikatorer. Storbybarometerets styrke kan dermed være formidling av eksisterende data: tilgjengeligheten, den analytiske datasammensetningen og den grafiske fremstillingen, som gjør at det kan nå ut bredt.

5 Aktuelle tema

Tema som er aktuelle for et Storbybarometer bør ha bakgrunn i overordnede samfunns mål ifb. OsloMets strategi, FNs bærekraftsmål og storbyens særlige utfordringer og muligheter, og foreslår så tema som barometeret kan omfatte. Det evaluerer utviklingen på flere viktige tema, med levekår som rammeverk: arbeid, utdanning, utenforskap og ulikhet, bolig, helse, klima, natur og bymiljø.

Følgende vurderingskriterier er brukt i den samlede vurderingen til slutt:

- a. Nytte og relevans: Er systematisk oppdatering meningsfylt?
- b. Potensielle brukere: Hvilke grupper, i hvilken sammenheng?
- c. Datakilder: Hva finnes, er nye data nødvendig, hvilke eksisterende data kan benyttes – og på hvilken måte?
- d. Ressursbehov: Personale, kompetanse og finansiering.

Nytte og relevans avhenger av at indikatorer sier noe om situasjonen, og at det gir mening å oppdatere dem jevnlig, f.eks. årlig. Potensielle brukere følger av dette, og er knyttet til feltets relevans for målgruppene; timingen må være riktig for å få politisk relevans, det må være intuitivt og spennende å navigere i dersom målgruppen i stedet er utdanningssektoren, og det inneholder en vurdering av hvorvidt temaet er tett knyttet til OsloMets overordnede mål. Datakilder er vurdert i sammenheng med å finne riktige indikatorer, og publiseringsfrekvens kommenteres. Bruk av intern kunnskap vil også ha en naturlig plass i en slik beskrivelse.

Dette kapitlet gir først en kort historisk beskrivelse av det klassesdelte Oslo og befolkningsutviklingen, og går så gjennom aktuelle tema.

5.1 Historisk bakgrunn: Oslos øst/vest-skille

Øst/vest-skillet i Oslo er unikt i norsk sammenheng. Ingen andre byer i landet har tilsvarende geografiske klasseskiller – et skille som også er politisk, arkitektonisk og industrielt, og strekker seg minst 150 år tilbake i tid (Aarland og Brattbakk 2020; Ljunggren 2017). Men segregasjonen er langt fra unik i en internasjonal kontekst. At velstand splittes av meridianene, i fattigere østkant og rikere vestkant, finner en igjen i mange andre storbyer, som London, Paris, New York og Helsinki. Mønsteret dannet seg etter den industrielle revolusjon, i industribyer over hele verden, da vestavindene drev fabrikkøyken østover ([Heblich et al. 2016](#)). Når velstandsforskjeller etablerer seg over mange tiår, kan utviklingen være vanskelig å snu, og den sosiale logikken ved at like søker like driver den mer eller mindre planlagte byutviklingen.

Stiavhengigheten er synlig i Oslos gater. Byen hadde uvanlig sterk sosial segregasjon allerede før øst-vest-skillet oppstod på midten av 1800-tallet; forskjellene stakk dypere her enn i andre skandinaviske byer og tidligere engelske industribyer (Myhre 2017, s. 33). Den «sosiale avgrunnen» kom til syne i inntekt og yrke, tjenestehold og sykdom (ibid., s. 35). Arbeiderklassen utenfor sentrumskjernen levde i trangere kår enn i andre norske byer på 1800-tallet, og trangboddheten toppet seg rundt 1850 (ibid., s. 35). De fattige var fattigere enn i Bergen, den daværende hovedstaden, og det sosiale stigmaet ved å bo i forstedene var allerede etablert.

Fra midten av 1800-tallet ble industrien lokalisert til fossekraft i Akerselva og Loelva (Alna) i øst, og borgerskapet holdt seg i Bymarka i vest (ibid., s. 37; Ljunggren og Andersen 2017, s. 56). Den sosiale profilen ble senere opprettholdt ved at sentrale institusjoner, som universitetet, ble lagt i vest, uten at den splittede byen var et resultat av villet politikk (Myhre 2017, s. 38).

Byplanleggingen var «nokså tilfeldig», med et aspekt av *zoning*: funksjonell deling mellom bolig, industri og øvrig næring (ibid., s. 41).

I dag er ikke lenger Oslo en industriby, men byen er fremdeles todelt. Frem til 1989 var Oslo landets største industrifylke, og utflyttingen av industribedrifter som Aker har skjedd parallelt med vekst i kunnskapsintensive næringer ([SNL 2023](#)). Samtidig har befolkningssammensetningen endret seg markant ilt. de siste tiårene. Per 2021 er en tredjedel av Oslos befolkning innvandrere eller har innvandrerforeldre ([SSB 2021](#), s. 3). Oslo tar imot en fjerdedel av Norges innvandrerbefolkning, og en delforklaring på klasseskillene er hvem som står innenfor og utenfor arbeidslivet ([Barstad 2003, s. 64](#)). Integreringssuksess, både kulturelt og økonomisk, varierer med innvandrersens landbakgrunn ([Kavli og Nicolaisen 2016](#)). Også kjønnsforskjeller kan ha betydning. Blant innvandrere er kvinner ikke like tilknyttet arbeidslivet som menn, og det svekker tilgangen til arbeidsplassen som integreringsarena. I forhold til norske kvinner har innvandrede kvinner lavere utdanning og mindre arbeidserfaring, men bildet er mer nyansert når man ser på variasjonen mellom land: For eksempel er iraneres utdanningsnivå på samme nivå som resten av befolkningen, mens somaliske kvinner har betydelig lavere utdanning enn norskfødte (SSB via *ibid*). ([SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere 2016](#), 107). I fire østkantbydeler, Stovner, Alna, Grorud og Søndre Nordstrand, er andelen ikke-vestlige innvandrere over 40 prosent, mens normalen ligger på om lag 10–20 prosent i andre bydeler ([SSB 2023](#)).

Samtidig dempes forskjellene av velferdsstatens sikkerhetsnett, og ulikheten er derfor mindre enn i mange andre europeiske storbyer ([Aaberge 2016](#); [Musterd 2016](#)). Øst-vest-grensen i Uelands gate utgjør kanskje ikke et vannskille, og det er ikke lenger noen klassereise å flytte fra Kampen til Frogner. Men utfordringer består, og byen er fortsatt delt. De nyere drabantbyene i øst, som Stovner og Grorud, har lenge vært preget av lav utdanning og inntekt, som er knyttet til dårligere boforhold, arbeidsledighet, dårligere helse og lavere politisk deltakelse ([Jørgensen 2000](#)). Ikke minst var trenden nedadgående ved tusenårsskiftet. Så hvordan står det til i dag?

Variasjonen innad i bydeler kan være større enn mellom dem, og hvor det sosiogeografiske skillet går i dag er gjenstand for inngående offentlig debatt: Går skillelinjene fremdeles langs bydelsgrenser, eller innad i sammensatte bydeler? Diagnosen varierer med politisk sjattering, noe som gjør sakskomplekset betent (se f.eks. [Manifest 2015](#) og [Civita 2015](#)). Hvilke tema som inngår i barometeret, hvilke indikatorer som brukes, og hvilket geografisk målenivå en legger analysen på, kan styres av denne politiske konteksten. Det er derfor fare for at analysen politiseres.

Dette historiske omrisset viser at ulikhet i Oslo er grundig dokumentert, diskutert og politisk adressert i lang, lang tid. Som fremgår av den påfølgende beskrivelsen av levekår, er det også gjort omfattende analyser på dette feltet før. Dette har betydning for hvordan et Storbybarometer må designes: Det er på ingen måte en selvfølge at en repetisjon av samme undersøkelser har livets rett. Samtidig er det et betydelig skaleringspotensiale dersom det gjøres riktig. Et solid, omfattende metodisk rammeverk for å måle trykket i byen kan være interessant i andre byer enn det avgrenses til her – enten Storbybarometeret snevres inn til Oslo alene, norske storbyer generelt eller innlemmer nordiske og europeiske storbyer det er rimelig å sammenlikne med.

Det følgende vil først gi et overblikk over levekår, arbeid og økonomi, og så ramme inn behovet for et Storbybarometer med fokus på sektorer og arenapolitiske felt som påvirker levekårene i Oslos bydeler spesielt. Denne oversikten gjør opp status for Norges og Oslos posisjon på hvert felt, og gir forslag til indikatorer, med betraktninger om hvordan Storbybarometeret kan anvende disse.

5.2 Levekår og segregering

Levekårsdata gir en overordnet pekepinn på hvordan befolkningen har det. Levekårsproblemer «oppstår når individers evne til å leve et verdig liv og å delta i samfunnet på lik linje som det store flertallet, svekkes av dårlig helse, lav utdanning, liten inntekt, frykt for vold, sosial isolasjon, et dårlig fysisk nærmiljø og følelse av avstand og avmektighet til de politiske

beslutningsprosessene» ([Hagen, Djuve og Vogt 1994](#)). Levekårsstudier er beslektet med opplevelser av livskvalitet (*well-being*), som det har vært økende forskningsinteresse for de siste årene, og kan handle om en opplever livet som meningsfylt eller er generelt fornøyd ([Vrålstad 2017](#)). Sammen med mer subjektive dimensjoner av levekår, som sosiale relasjoner, trygghet og politisk deltakelse, vil dette kun kunne måles med representative utvalgsundersøkelser på bydelsnivå.

Segregering, forstått som at homogene befolkningsgrupper bosetter seg nært hverandre, skjer i enkelte levekårsutsatte områder med særlig stor konsentrasjon av utfordringer, og dette kan begrense unges livssjanser ([NOU 2020: 16](#), 13-15). I Norge har segregeringen økt noe de siste tiårene, og den har først og fremst økt i Oslo ((Wessel 2016, Andersen og Ljunggren 2016, Hernæs mfl. 2020). I tillegg er Oslo den eneste norske byen av betydelig størrelse som har mange tilgrensende levekårsutsatte delbydeler, primært i Groruddalen, Søndre Nordstrand og Indre øst ([Aarland og Brattbakk 2020](#), 4). Det er altså ikke snakk om adspredte nabolag med utfordringer, men store, sammenhengende utsatte områder.

Hvorfor har klasseskillene vedvart i så lang tid? Ofte vil sosiale skjevheter reprodusere seg: utdanning, inntekt og boligformue går i arv, og med det også sosial ulikhet ([Galster og Wessel 2019](#)). Dette produserer et demokratisk vakuüm: sosiale eliter har en dominerende rolle i uformelle deltakelseskanaler, og «bydeler med hopning av levekårsproblemer er samtidig karakterisert av politisk fattigdom», hvor sosial segregasjon mellom den velstående vestkanten og den mer utsatte østkanten preger deltakelsen ([Aars og Kvalvåg 2004](#)). I tillegg reproduserer klassemønstre også psykososiale og helsemessige problemer.

Problembeskrivelsen har altså vært kjent lenge, som den historiske gjennomgangen og klasseanalysene fra 20 og 30 år tilbake demonstrerer. Dype levekårsforskjeller bør utløse intervensjoner fra politisk hold, og det klassedelte Oslo er derfor stadig gjenstand for politisk debatt. For 20 år siden la daværende kommunalminister Erna Solberg frem Storbymeldingen, som skulle berede grunnen for byutvikling i storbyregionene, og se utfordringer og muligheter i tandem. Helt spesifikt skulle stortingsmeldingen adressere «betydelige sosiale utfordringer» og «problemer som følger av vekst knyttet til infrastruktur, boligtilbud, arealbruk, miljø, levekår, m.v.», samt styrke samordning mellom storbyer og omland ([St. meld. 31 2003](#)).

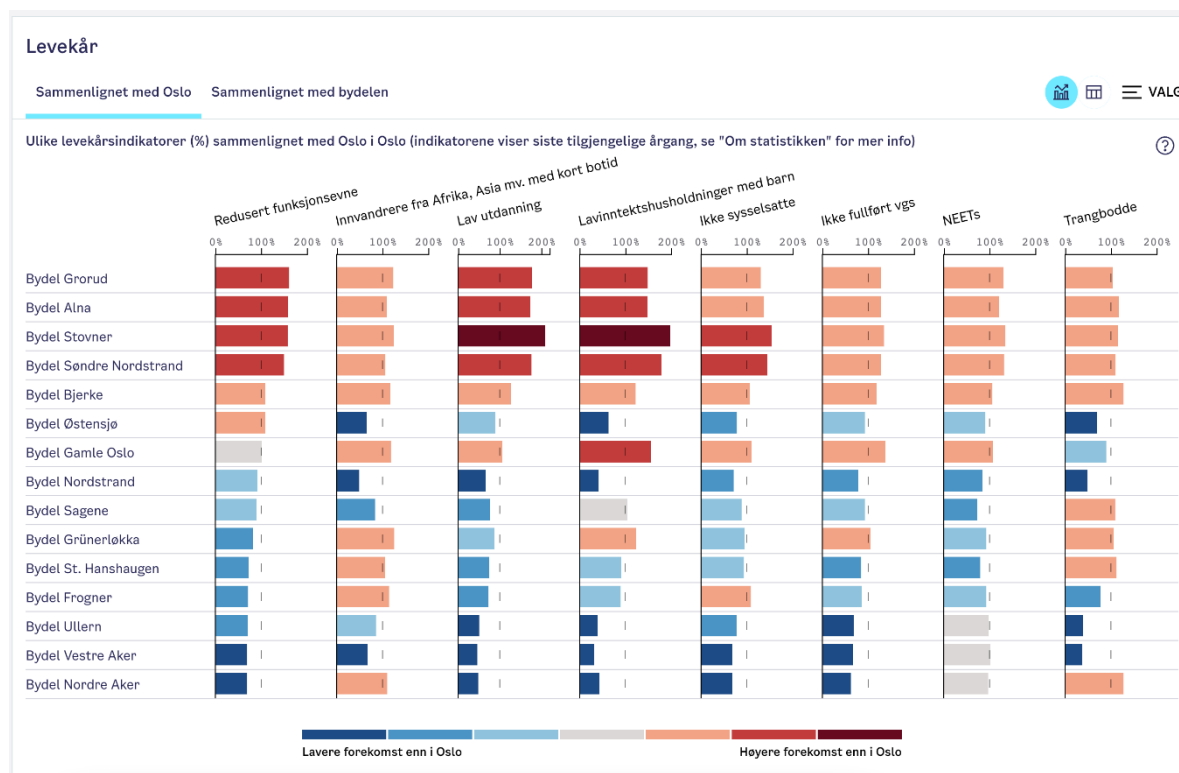
Siden den gang har mye endret seg. De siste tretti årene har noen av levekårsproblemene som tidligere fantes i bykjernen, både indre øst og vest, forflyttet seg til drabantbyene i øst (Hagen, Djuve og Vogt 1994, s. 12), men Nordstrand er fremdeles en velstående enklave i ytre by sør, som fremgår av levekårsindikatorene i fig. 1. Samtidig kan krysspresset av utfordringer, slik dette er skissert i Storbymeldingen og en rekke andre sosiogeografiske kartlegginger de siste tiårene, komplisere det politiske bildet slik at ingen politisk panacé kurerer alt. Her må område-, gruppe- og arenapolitikk samordnes, mener Barstad (2003). Derfor kan det være problematisk å vise frem levekårsindikatorer alene: Faglig kompetanse er helt nødvendig for å tolke hva som legges frem, og hvilke faktorer en må kontrollere for.

Det er ingen grunn til å tro at presset på bydelene vil avta fremover, og behovet for systematisk kartlegging vil bare vokse. Befolkningen i Osloregionen har vokst 20 prosent det siste tiåret, og vil vokse kraftig i årene fremover (SSBs befolkningsprognoser) – det er en av regionene i Europa som vil vokse mest, ifølge Eurostat (2016, via Barlindhaug 2017). Dette gjør kommunal planlegging vanskeligere – befolkningsfremskrivninger, som definerer behovet i de kommunale tjenestene frem i tid, blir langt mer kompliserte som følge av migrasjon. I tillegg er den aldrende befolkningen og økende økonomisk ulikhet faktorer som påvirker helsetjenester og levekår, med påfølgende politiske konsekvenser.

5.2.1 Beskrivelse vs. analyse

Et overblikk over levekårsforskjeller i Oslos bydeler er synlig i figur 1 (Oslo kommunes statistikkbank 2023). Alle disse indikatorene fra Statistikkbanken er relevante for et Storbybarometer, men den metodiske ambisjonen kan med fordel være ennå høyere: Hva skjer med forskjellene når man kontrollerer for bakenforliggende faktorer, som demografi? Hvis det er befolkningssammensetningen i bydelene som er utgangspunkt for hopning av levekårsutfordringer, fordi visse utfordringer er mer prevalente i disse gruppene, kan det være behov for gruppepolitiske tiltak før arenapolitisk innsats. Dette kompliserer formålet med å lage et barometer som bare beskriver og ikke analyserer. Samfunnsmessige utfordringer kan ha mange årsaker, og det kan være vanskelig å identifisere og skille dem fra hverandre. Samtidig krever barometerformatet at de tallfestede indikatorene sier noe om status er god eller dårlig, og på flere av indikatorene er det ikke gitt hva som er optimalt: Bør barnehagedekning være 100 %, bør redusert funksjonsevne ned, og bør trangboddhet elimineres – når en regner med fortetting og små studentboliger i sentrumsnære bydeler?

Figur 1: Levekårsindikatorer i Oslos bydeler. Kilde: [Oslo kommunes statistikkbank](#)



I de påfølgende underkapitlene omtales utvalgte tema og parametre som på en eller annen måte påvirker eller påvirkes av levekår, og hvor det er antatte skiller mellom bydelene. Dette vil (i) beskrive status i bydelene der hvor det er tilgjengelig, og (ii) oppsummere med indikatorer til et Storbybarometer. I tillegg er det relevant å belyse befolkningssammensetningen i bydelene med demografiske bakgrunnsvariabler, som alder og landbakgrunn. Slik informasjon kan sammenstilles med andre variabler, og nansere levekårsforskjellene som er vist i figur 1.

5.3 Arbeid og utdanning

En av grunnpilarene i den norske velferdsstaten er høy sysselsetting. Det å delta i arbeidslivet gir den enkelte muligheter til å utnytte sin kompetanse og ferdigheter, det gir inntekt og muligheter til

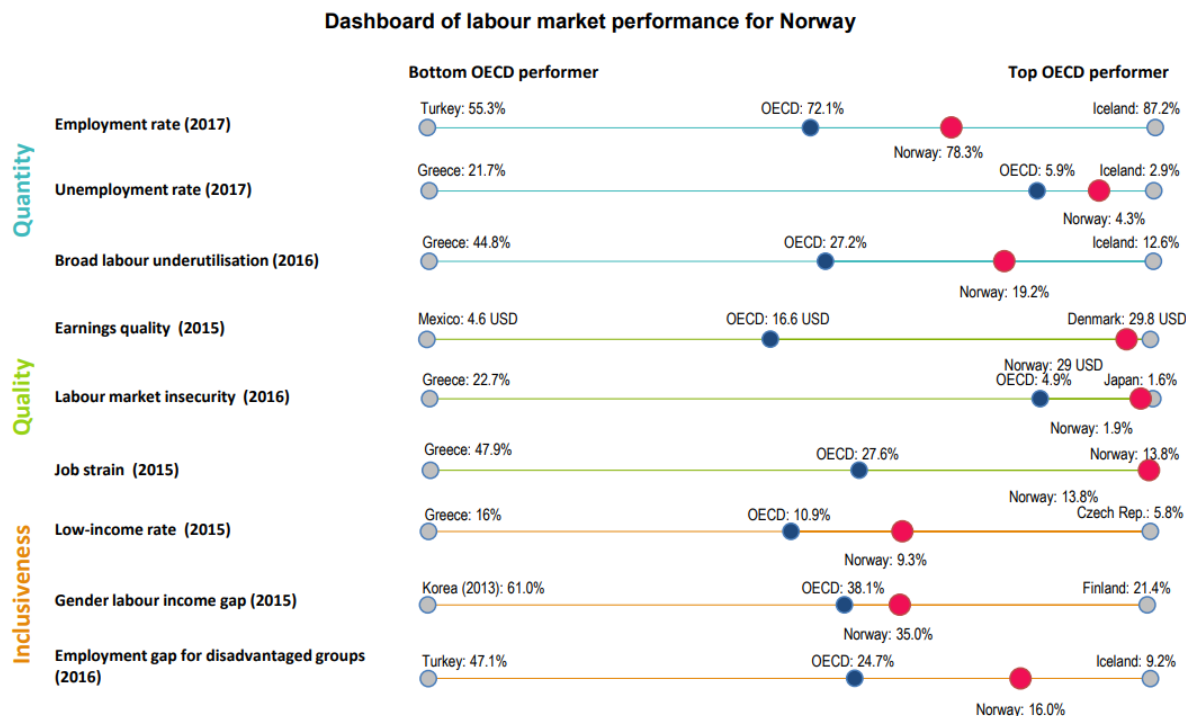
økonomisk trygghet og selvrealisering. For velferdsstaten innebærer høy sysselsetting skatteinntekter som bidrar til å finansiere universelle velferdstjenester.

De siste årene har flere pressfaktorer endret de økonomiske utsiktene. Covid-pandemien, som sammenfalt med kollaps i leverandørkjeder ([Chowdhury et al. 2021](#); [GSCPI 2023](#)) og en slakkere rentepolitikk, ga den høyeste inflasjonen på nesten 40 år ([OECD 2023](#)), og så en brennhet økonomi og et omfattende behov for arbeidskraft da smitteverntiltakene lettet. Dette ble fulgt av Russlands invasjon av Ukraina, som kvelte forsyningen av energi og innsatsfaktorer og dermed bremsset den økonomiske aktiviteten i andre sektorer enn energiproduksjon (Foreløpig rapport fra TBU, [Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023](#)). Den eksplosive veksten i energipriser har gitt rekordhøye inntekter for landets viktigste næring: petroleumseksporten (Nasjonalbudsjettet). Sammen med Hellas og Kypros var Norge det eneste europeiske landet utenfor resesjonsfare ved utgangen av 2022 ([Moody's Analytics 2023](#)).

5.3.1 Arbeidsliv

Før pandemien stod det relativt godt til i det norske arbeidsmarkedet i forhold til OECD-snittet. Spesielt resiliens mot konjunkturfall skapte forutsigbarhet i økonomien, og dermed også for jobbsikkerheten ([OECD Jobs Strategy 2018](#)). Etter utbruddet fikk denne spådommen slå til; norsk økonomi har klart seg godt gjennom krisen så langt, som det fremgår av den sterke sysselsettingen. I forhold til OECD-snittet scoret Norge høyere på 11/12 indikatorer i OECDs arbeidsmarkedsevaluering, inkludert operasjonaliseringene av (i) inklusjon i arbeidsmarkedet, (ii) arbeidskraftens tilgjengelighet og (iii) kvalitet: lønningene er høyere, stillingsvernet bedre, undersysselsetting lavere og likestillingen sterkere (ibid.).

Figur 2: 9 av 12 indikatorer på tilstand i det norske arbeidsmarkedet, i forhold til OECD-snitt og ytterpunkter på skalaene. Kilde: [OECD Jobs Strategy 2018](#)



Det norske arbeidsmarkedet har berget seg gjennom den akutte krisen. Når det gjelder sysselsettingsgrad har Norge pallplass i Europa; hele 70 prosent av arbeidsføre i aldersgruppen 15-74 år er i jobb ([Eurostat, SSB 2023](#)). Men etterdønningene kan fremdeles slå inn – også her. Inflasjonen i Norge er lavere enn i Europa for øvrig ([OECD CPI 2023](#)), men OECD-prognosen viser at den vil forbli høyere enn de fleste økonomier i EU, og Eurosonen i snitt ([OECD Inflation](#)

[forecast, 2023](#)). Samtidig ble pandemien et kortvarig sjokk. Det er ikke gitt at norsk økonomi er omstillingsdyktig i et lengre perspektiv. En mer robust økonomi, mht. innovasjonsevne og bransjespredning, kan både bidra til langsiktig grønn omstilling og redusere ulikheten.

Bydelstrykket:

Av alle landets fylker har Oslo høyest arbeidsledighet, spesielt i kjølvannet av en covid-pandemi som utløste rekordhøy ledighet både i Norge og Europa for øvrig ([SSB 2022](#); [ECB 2020](#)). Sysselsettingen er en særlig utfordring i øst, og svinger betydelig mellom bydelene: andelen er 59 % på Stovner, og 77 % i Sagene og St. Hanshaugen bydel (se figur 1). Bystyret i Oslo har hatt et uttalt mål om å styrke den aktive arbeidsmarkedspolitikken, blant annet gjennom *opskilling*-tiltak som voksenopplæring, læreplasser, sommerjobber og oppsøkende arbeid mot ungdom uten arbeid (unge i NEET-kategorien) ([Oslo kommune, 2021](#)). Utenforskap, målt som lengre perioder i NEET, er en risikofaktor for dårlig helse, både fysisk og psykisk, og henger sammen med lavere inntekt og større behov for sosialhjelp – spesielt AAP og uføretrygd (Fedoroshyn 2019, via [SSB 2021](#)). Langtidsledige har også lavere sannsynlighet for å komme tilbake i jobb.

To andre aspekter ved ledighet og arbeid er relevante: deltidsarbeid og undersyssselsetting. Enkelte frykter at deltid avler deltid ([Nicolaisen og Bråthen 2012](#)), og i typiske deltidsbransjer er spesielt innvandrerkvinner overrepresentert i Norge. Over halvparten av alle sysselsatte kvinner fra Afrika og Asia er ansatt som renholdere, barne- og ungdomsarbeidere, butikkmedarbeidere, pleieassistenter eller hjelpepleiere/omsorgsarbeidere ([NOU 2012: 15](#), via Kavli og Nicolaisen 206). Disse yrkene er forbundet med høyere prevalens av deltidsarbeid, og dermed må geografiske forskjeller i sysselsetting kontrolleres for konsentrasjon av innvandrere.

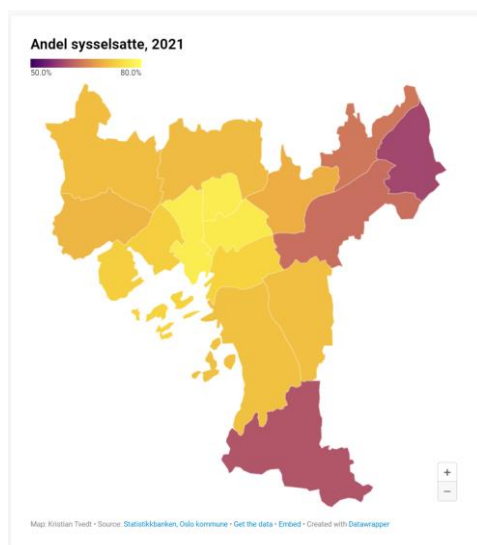
Nært beslektet utfordring for denne gruppen er undersyssselsetting – både ufrivillig deltid og midlertidige ansettelse rammer særskilt innvandrere, spesielt fra Afrika og Asia, hvor 21 prosent av deltidsansatte er undersyssest, mot 10 prosent av befolkningen i sin helhet (Bø 2013, 11). Men også majoritetsbefolkningen er utsatt for undersyssselsetting. Det er altså et stort potensial for å ta i bruk denne arbeidskraften hos undersyssest.

Indikatorer og anbefaling:

Temaet er av stor betydning for levekår og livskvalitet, og bydelstrykket kan måles med Microdata-variabler. Det er en smal sak å gjennomføre.

- Andel sysselsatte, andel ledige, andel i arbeidsstyrken.: [SSBs registerbasert sysselsettingsstatistikk](#) og Microdata

Figur 3: [Se interaktivt kart her.](#)



5.3.2 Barn og unge: Skole, utdanning

Tilværelsen til barn og unge påvirkes på mange arenaer, og skolen er blant de viktigste. Frafall fra skolen øker risikoen for å havne utenfor arbeidslivet, og kan gi såkalte *scarring effects* (OECD 2012, s. 34). Utenforskap er selvforsterkende, og OECD beskriver tre risikofaktorer: lav utdanning, innvandrerbakgrunn og nedsatt psykisk helse (Normann og Hetland, 2021). Unge arbeidstakere er spesielt sårbare i et stramt arbeidsmarked, og ikke minst når antallet brukbare jobber, som tilbyr gode muligheter for utvikling og læring, synker (Blossfeld et al. 2005).

Oslo har også en unik næringsstruktur, hvor kunnskapsintensive tjenestenæringer har en betydelig plass. Den lengre globaliseringstrenden har ført til et åpnere arbeidsmarked med økt konkurranse, som skaper et behov for en arbeidsstyrke med høyere utdanning (Nilsen 2005). Derfor er det helt kritisk at frafall fra VGS reduseres for å motvirke langvarig utenforskap (NEET), og for å sikre at mange av dem som bor i byen ikke må flytte ut for å finne arbeid – dette vil forsterke eksisterende ulikheter.

Før skolealder er barnehage en viktig arena for sosialisering, og spesielt språk- og kulturell læring for barn med innvandrerbakgrunn (kilde). På landsbasis har barnehagedekningen vokst eksplosivt, fra 20 prosent på 90-tallet til 90 prosent i 2017 (SSB 2017). Det er likevel stor variasjon mellom bydeler, som er 72 prosent på Stovner og 112 prosent i St. Hanshaugen (Statistikkbanken 2023). Å innlemme barnehagedekning i et barometer byr på en utfordring: Er det egentlig et mål å ha 100 prosent dekning, eller bør det være rom for at barn får være hjemme lenger? En metodisk løsning på et slikt normativt politisk spørsmål er å bruke utvalgs-definerte idealmål: bydeler kan scores over/under et snitt, i likhet med levekårindikatorene fra Oslo kommunes statistikkbank i underkapitlet om levekår over. Det er flere andre empiriske utfordringer som må drøftes videre dersom indikatoren skal inkluderes – det er ikke nødvendigvis slik at selv om datakilden finnes, så må den brukes.

Indikatorer og anbefaling:

Både frafall fra VGS og unge i utenforskap (NEET) er tilgjengelige og meningsfylte indikatorer i et Storbybarometer. Å spore disse indikatorene over tid kan gjøre barometeret til et relevant kompass for å se effekten av politikken som føres, men det må påregnes betydelig lag fra tiltak innføres til en kan måle effekter. Det er ikke store utslag fra år til år, men det er en merkbar trend. Når det gjelder frafall fra VGS konvergerer bydelene i den tilgjengelige tidsserien: bedringen er størst i *outlier*-bydeler, mens trenden er mer stabil i bydeler med allerede lav frafallsprosent.

- [Hverken i arbeid eller kvalifisering, aldergruppa 20-29 år. Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger inkl. NEET \(B\)](#)
- [Frafall i VGS på bydelsnivå](#)
- [Barnehagedekning](#)
- [Barnevern](#)

5.4 Bolig, ulikhet og materielle ressurser

5.4.1 Bolig

Oslo er uten tvil landets mest befolkningstette kommune (SSB 2023), og det påvirker strukturen i boligmarkedet. På landsbasis er 49 prosent av boligene eneboliger; i Oslo er det bare 8 prosent eneboliger, mens 72 prosent er blokkleiligheter (SSB: Dette er Norge 2021, s. 34). De siste tretti år har også boligprisene i Oslo økt med nesten 900 prosent, en størrelsesorden mer enn den generelle prisveksten på 77 prosent (ibid). Til sammenlikning har boligprisene i hele landet økt med 550 prosent. Samtidig er det færre som eier egen bolig i Oslo (70 prosent eide) enn i resten av landet (80 prosent) (Barlindhaug 2017, 121-123). Dette henger både sammen med lavinntekt

og livsfase: Det er flere unge med kort botid, som oftere flytter, og enkelte andre har ikke råd; for dem er leie tvingende nødvendig (ibid, 124). Samtidig har andelen av forbruket som går til bolig vært stabil rundt 20 prosent siden 1970 (SSB: Dette er Norge 2021, 31).

Bydelstrykket:

I likhet med arbeidsmarkedet er det stor variasjon i tilgang til boligmarkedet i Oslos bydeler. Kvadratmeterprisen på blokkleiligheter er høyest i indre by ([Boligpriser, Oslo kommune 2023](#)), og enkelte bydeler har blitt så eksklusive at lavtlønte ikke har råd til å bosette seg i leiligheter som ikke er trangbodde. Bydelene i vest har gjennomgående høyere boligpriser i takt med høyere inntektsnivå, preget av større leiligheter og eneboliger i et eksklusivt og ettertraktet boligmarked. Samtidig har bydeler i øst, som Grorud, Stovner og Alna, lavere boligpriser og en mer sammensatt og mangfoldig befolkning med hensyn til inntekt, utdanning og landbakgrunn. Indre by har en høyere andel blokkbebyggelse og leietakere; likevel er trangboddheten høyest i de ytre bydelene Nordre Aker, Bjerke, Alna og Stovner ([Bydelsfakta, Oslo kommune, 2023](#)).

Flytting følger stabile mønstre knyttet til livsfase, alder, utdanning, inntekt, etnisitet og husholdningstype, og det er en sterk sammenheng med boligstruktur og prisnivå (Barlindhaug 2017). Det har vært høy boligbygging i indre øst, og arbeidsinnvandringen fra EU-land, spesielt etter 2004, har påvirket flyttemønstre (ibid., s. 122). Samtidig som sysselsettingen og inntektene er lavere i ytre øst, viser eldre statistikk at de også bruker mer av inntekten på boligkostnader (FAFO 1994).

Sosioøkonomisk ulikhet og trangboddhet i Oslos bydeler er et resultat av faktorer som gentrifisering og boligpolitikk på flere styringsnivåer. Bystyret har en målsetning om at 20 prosent av nye boliger skal være i tråd med en sosial boligpolitikk ([Aftenposten 2019](#); se også: [KMDs nasjonale strategi for boligpolitikken 2021](#)), og den politiske satsingen på en tredje boligsektor har vekket en ideologisk føniks fra etterkrigstiden som utfordrer den etablerte kommersielle boligsektoren, og har vært fremmet både av boligforskere, grasrotorganisasjoner og politikere på venstresiden ([Christiansen og Kjærås 2021](#)).

Indikatorer og anbefaling:

Både trangboddhet og boligpriser er interessante å se på årlig, og gir meningsfylt informasjon om trykket i bydelen. Eksisterende datakilder er gode nok, og egne undersøkelser har liten nytte. Intern kompetanse er tilstrekkelig til å velge riktige kontrollvariabler for å gi et godt bilde av bydelstrykket.

Tre indikatorer finnes allerede.

- [Trangboddhet](#) (Statistikkbanken)
- [Boligpriser](#) (eventuelt noe tilsvarende sykepleierindeksen?)
 - Andel av inntekt brukt på boligkostnader?
- Psykososialt miljø: Avstand til parker og grøntareal, [urbant landbruk](#)

5.4.2 Økonomisk ulikhet

Den økonomiske ulikheten innad i vestlige land har vokst i tretti år ([IMF 2023](#); [World Inequality Database 2023](#)). I takt med voksende ulikhet har også sosial mobilitet stoppet i mange land (Piketty 2019; [Østerud 2020](#)). Økonomisk ulikhet er roten til sosiale forskjeller, og selv om omfordelingspolitikken har vært sterkere i Norge, har ulikheten vokst også her ([Aaberge 2016](#)).

Norske husholdninger har likevel fått økt disponibel realinntekt de siste tiårene; i snitt har den årlig økt med 2,8 prosent i perioden 1980-2020 (SSB: Dette er Norge 2021, s. 31). Samtidig er forbruket mer enn doblet, og andelen som går til reising, kultur og fritid har økt betydelig (ibid.). Forbruksmønsteret ligner på et gjennomsnittlig EU-land, men nordmenn bruker noe mindre av

inntekten på bolig, mat, helse og utdanning – ikke overraskende, iom. at helse og utdanning i stor grad dekkes av det offentlige (ibid.). Dette gjennomsnittet gjemmer spredningen bak dette tallet.

Bydelstrykket:

I likhet med mange andre europeiske hovedsteder har den sosioøkonomiske segregeringen – altså den romlige ulikheten, ved at sosiale lag bor i separate områder – i Oslo vokst på 2000-tallet ([Musterd et al. 2016](#)). Det er det flere grunner til. Til tross for frislipp i boligmarkedet på 1980-tallet, hevder Musterd at den økende økonomiske ulikheten ikke har forsterket segregeringen, slik man kunne forventet, fordi kommunale boliger er tilgjengelig for de vanskeligst stilte (ibid.). Samtidig er et fåtall av kommunale boliger på vestkanten, som taler for at selv det grunnleggende velferdstilbudet på boligfeltet er preget av den samme segregeringen ([Sørvoll 2020](#); Aftenposten/Ambita 2023). Et annet spørsmål er om kommunale boliger er av tilstrekkelig størrelse og kvalitet til å motvirke segregeringen.

Selv om den økonomiske ulikheten mellom Oslos øst- og vestkant har vedvart lenge, har den vokst innad i bydeler: Frogner er den bydelen i Oslo med sterkest ulikhet målt ved Gini-koeffisient ([SSB 2023](#)). Slike funn kan bidra til å nyansere inntrykket av en monotont velstående vestkant og en fattig østkant, og er relevante for målgruppene som et Storbybarometer bør sikte mot.

Indikatorer og anbefaling:

Inntektsulikhet kartlegges av SSB, og inntektsstatistikk er tilgjengelig i Microdata. Metodiske hensyn er diskutert av SSB ([Aaberge et al. 2020](#)). Basert på Pikettys og World Inequality Database metodiske avveininger er det rimelig å følge i sporene og bruke prosentiler istedenfor Gini-koeffisienten (de fattigste 90 eller 50 prosent over de rikeste 10 prosent: P90/P10 og P50/P10, også omtalt som B50/T10): «Piketty er kritisk til Gini-indeksen når han forsvarer prosentiler. Han påpeker at indeksen gir et overordnet mål på ulikhet som kan være det samme selv om forholdet mellom ulike grupper har forskjøvet seg.» (Østerud 2020).

Vedvarende lavinntekt er en risikofaktor for utenforskap ([Normann og Hetland 2021](#)), og på landsbasis bor 11 prosent av norske barn i hjem med vedvarende lavinntekt ([SSB 2023](#)).

Tre relevante indikatorer er tilgjengelig:

- Økonomisk ulikhet: B50/T10
- [Barnefattigdom](#)
- [Vedvarende lavinntekt](#)

5.5 Helse

Helseutfordringer er av enorm allmenn interesse, og er spesielt viktig for OsloMet, velferdsstatens universitet. Hvilke helseutfordringer som utgjør den største belastningen for folkehelsen har variert over tid. På landsbasis var hjerte- og karsykdommer den vanligste dødsårsaken etter andre verdenskrig, og utgjorde nesten halvparten av dødsfall i 1986, før den etter hvert sank. I denne perioden ble det stadig flere kreftdødsfall, som ble den hyppigste dødsårsaken i 2017, og utgjorde 28 prosent av dødsfallene i 2020 ([SSB 2021](#)). Samtidig har nordmenn fått bedre helse, ikke bare lengre liv: Vi har flere friske leveår, et tall som har økt mer enn forventet levealder siden 2005 (ibid).

I forhold til resten av landet har Oslo en «signifikant lavere rate av helsetapsjusterte leveår som følger av røyking, høyt systolisk blodtrykk, og nedsatt nyrefunksjon hos menn», men høyere rate av tapte leveår pga. bruk av illegale rusmidler ([FHI 2021](#)).

Som hovedstad har Oslo særlige behov i helsesektoren. Tidvis har byen fått et hovedstadstilskudd fra staten, «blant annet begrunnet med at Oslo har et høyt utgiftsbehov

knyttet til rus og psykiatri», og KOSTRA-data viser at utgiftene til rusfeltet for tyve år siden var tre ganger høyere i Oslo enn i små kommuner (befolkning <2200) per innbygger ([kommuneproposisjonen for 2004](#)). Hovedstadstilskuddet har endret form og størrelse over de siste tiårene – blant annet ved at provenyet fra selskapsskatt har strømmet vekselvis til kommuner og stat – men finansieringsbehovet for ekstraordinære sosialutgifter har ligget fast. Dette behovet speiles i FHIs analyse av tapte leveår, nevnt over, som f.eks. understreker at illegale rusmidler er en særlig utfordring for Oslo. Også smittsomme sykdommer har betydelig høyere forekomst enn i resten av landet, mens andelen uføre er lav i forhold til andre fylker (Helseetaten i Oslo 2020).

Bydelstrykket:

Det er høyere insidens av hjerteinfarkt blant yngre, diabetes og røyking i bydeler med vanskeligere levekår ([Kolden et al. 2022](#)). Det er også flere forgiftninger i Oslo øst ([Kolvik et al. 2011](#)). «Selv kreften deler Oslo i to», ifølge [Aftenposten](#). Men når det gjelder psykisk helse, viser tall fra Ungdata, tilgjengelig på bydelsnivå, at ungdom i øst er mer tilfreds med livet – de er også mer fornøyd med tilbudet av treffsteder for unge, til tross for at færre i disse bydelene opplever trygghet i nærmiljøet, er medlem av en fritidsorganisasjon og er fysisk aktive ([Kommunehelse statistikkbank](#)).

Men situasjonen er ikke like alvorlig når det gjelder levealder, en vanlig indikator på befolkningens helsetilstand ([SSB 2021](#)). Forventet levealder i Oslo er på nivå med landsgjennomsnittet, men bydelsvariasjonen er stor, selv om den er redusert de siste årene ([Helseetaten i Oslo 2020](#)). I indre by øst er den på nivå med Oslo-snittet, til tross for at området ellers er preget av levekårsutfordringer, og i ytre by sør er levealderen betydelig høyere enn snittet ([Berntsen 2013](#)). Selv om innvandrertettheten er høyere i disse bydelene i øst, forklarer ikke dette variasjoner i dødelighet, da førstegenerasjons innvandrere har lavere dødelighet enn befolkningen for øvrig ([Østby 2004](#), 135).

Indikatorer og anbefaling:

Tapte leveår er ikke kartlagt på bydelsnivå, men det er forventet levealder og andel uføre. Bydelsdata for kreft og lungesykdom er også tilgjengelig, men sier mindre om den generelle helsetilstanden i bydelsbefolkningen, og hvis disse parametrene vurderes inkludert i et barometer kan de inngå i en underliggende helseindeks istedenfor en totalscore.

Når det gjelder innbyggernes variable tilgang til helsetjenester – den politiske innsatsen for å utjevne forskjeller – er det vanskeligere å ettergå. For det første er det ingen enkel øvelse å måle kvaliteten på helsetjenestene. Dette kommer til syne i en case-studie fra Malvik kommune ([Sintef 2019](#)), hvor forfatterne understreker at offentlig tilgjengelige data egner seg dårlig til å vurdere hvor gode de kommunale helsetjenestene er. Antall og varighet på helsetjenestene, i tillegg til kontinuitet i personalet og tilgjengelighet og ventetid, er noen av kvalitetskriteriene som kan måles kvantitativt, men hvor tilgang til dataene forutsetter tilgang til kommunale fagsystemer (ibid). Enkelte aspekter kan evalueres gjennom KOSTRA-tall innen bruk av omsorgstjenester ([SSB 2023](#)), men på andre områder gjør manglende svar fra Oslos bydeler en slik analyse komplisert (se f.eks. [venteliste på kommunale boliger, SSB 2023](#)). Selv om bruken av omsorgstjenester ikke er direkte knyttet til et normativt inntrykk av befolkningens tilgang, kan det indikere hvilke tjenester som bydelene gir.

Følgende indikatorer eksisterer, men det er ikke sikkert at årlig variasjon er stor nok til at nye barometerrunder har nytte av å kartlegge utviklingen hvert år:

- [Kommunehelse statistikkbank](#) har bydelsdata for kreft, KOLS/lungesykdom og vaksinasjonsdekning, i tillegg til selvoppgitt psykisk trivsel (Ungdata-undersøkelsen)
 - [Kreftregisteret](#) har kun fylkesdata.

- [Uføre og enslige forsørgere med stønad \(sosialhjelp\)](#) er utgått som indikator i SSB etter 2016)
 - NAV har også tall på [mottakere av grunnstønad](#) (kun på fylkesnivå)

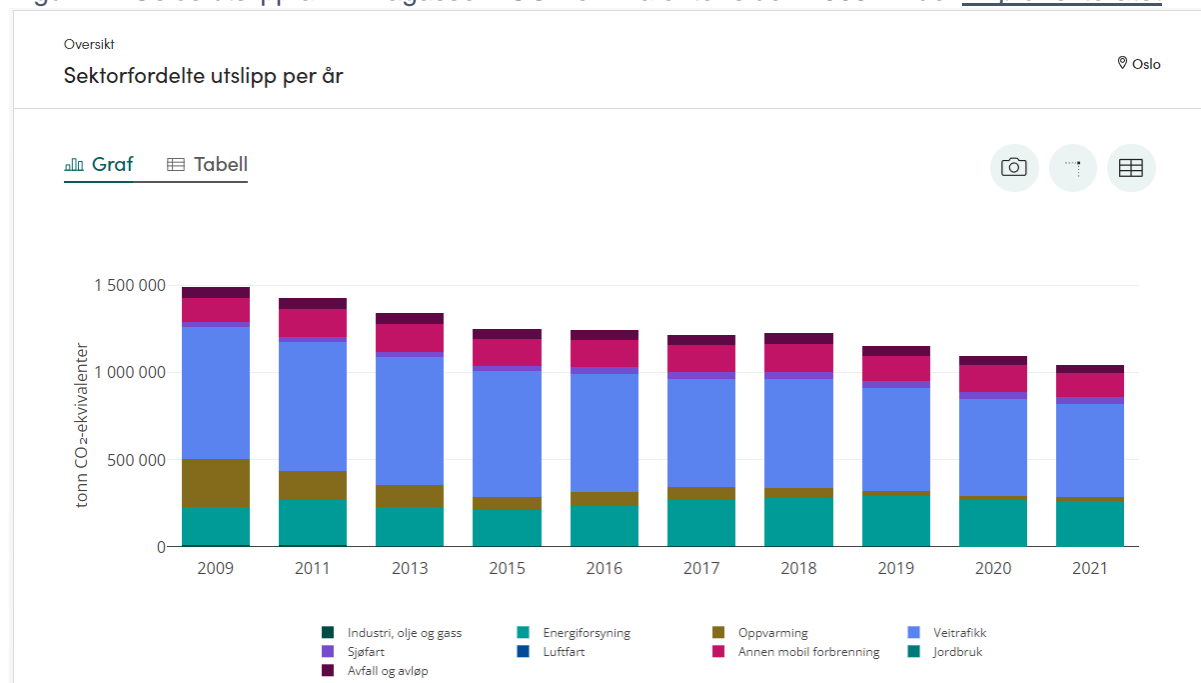
5.6 Klima og miljø

5.6.1 Klima

Spesielt på klimafeltet har Oslo tatt en lederposisjon. Siden 2012 har byen vært medlem av storbynettverket C40, hvis medlemmer utgjør 20 prosent av verdens BNP og jobber for å stanse klimaendringene ([C40 2021](#)), og satsinger på nullutslippssoner og miljøfartsgrenser vil kunne bidra positivt til luftkvaliteten. Oslo utmerker seg også positivt i internasjonal sammenheng: ifølge New Yorker er satsingen på grønne byggeplasser med nullutslippsmaskiner «bare ett av mange ambisiøse og vidtrekkende miljøinitiativer i Oslo» ([Romeo 2022](#)), og utslippsfrie byggeplasser kan bidra til betydelig innovasjon i en sektor som produserer 23 prosent av verdens drivhusgasser ([C40 2020](#)). Samtidig kan energipositive bygg i regi av Powerhouse og Asplan Viak, overgå EU-målet om energinøytralitet, understreker [The Atlantic](#). Oslo er langt fremme i skoene når det gjelder omstilling av noen konkrete sektorer, men dette er av liten relevans for bydelstrykket; den geografiske komponenten mangler.

Oslos klimabudsjett, først lansert i 2017, er antatt å være det første av sitt slag, ifølge [C40](#). Et tosifret antall byer har fulgt i fotsporene, og deltar nå i et pilotprogram for å studere hvordan klimabudsjetter kan brukes i deres kontekster (Romeo 2022). Alt dette utgår fra Oslos klimamål: 95 % kutt i utslipp fra 2009 til 2030. Sammenliknet med norsk økonomi i sin helhet er også progresjonen tydelig. Figur 4 viser sektorvise utslipp i Oslo siden 2009. Det er altså flere politiske grep som underbygger Oslos status på den internasjonale scenen.

Figur 4: Oslos utslipp av klimagasser i CO₂-ekvivalenter siden 2009. Kilde: [Miljødirektoratet](#).



Indikatorer:

Selv om klimasatsingen i Oslo er ambisiøs, er den vanskeligere å måle år for år – ringvirkningene vil bli tydeligere først om lang tid. I tillegg er det svært vanskelig å bryte ned på bydelsnivå. De

store utslippskildene i Oslo er knyttet til punktutslipp fra Haraldsrud og Klemetsrud, og ikke minst veitrafikken. Kollektiv- og nullutslippstrafikk er derfor de viktigste virkemidlene for å nå byens klimamål. Fafos levekårsundersøkelse fra 1994 fant at 70 prosent av befolkningen har holdeplass innen fem minutters gange (Hagen, Djuve og Vogt 1994, s. 10), og en geografisk analyse kunne vært svært nyttig. Det kan dog bli ressurskrevende å kartlegge husstandenes gangavstand til knutepunkter.

To indikatorer kan konstrueres, men datainnsamling er nødvendig.

- Tilgang til kollektivtrafikk (avstand fra bolig til knutepunkt eller stopp).
 - Målinger av denne indikatoren kan bli ressurskrevende og dyrt. Siste versjon av den nasjonale reisevaneundersøkelsen har kartlagt, og er en intervjuundersøkelse til 40 000 personer, 8200 av dem i Osloregionen ([2021](#)).
 - Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus anbefaler at opp mot 90 % av boligbyggingen i prioriterte vekstområder legges i gangavstand til kollektivtrafikk ([2015, s. 25](#)). Det ville vært interessant med en selvstendig analyse av kommuneplanens arealdel og hvorvidt utbygde og disponible områder avviker fra dette målet, men det er for snevert og irrelevant for et Storbybarometer.
- Utslipp per innbygger: utslippsulikhet.
 - Dette lar seg vanskelig kartlegge. Forbruksvaner kan i liten grad fanges opp på lokalt geografisk nivå, og personlige forbruksvaner har begrenset innvirkning på målt utslippsulikhet – til tross for at våre forbruksutslipp er betydelig større enn det territorielle utslippet.

5.6.2 Luftkvalitet

Globalt er luftforurensning en av de største miljøtruslene mot menneskelig helse, og fører til opp mot 7–9 millioner dødsfall årlig ([Lelieveld et al. 2019](#); [Lelieveld et al. 2019b](#); [WHO 2022](#)). Det forårsaker dermed 20 000 dødsfall om dagen – flere enn etablerte trusler som krig, drap og terror ([LRB 2021](#)). Den lokale luftforurensningen i Norge har falt de siste årene, men det nasjonale målet om trygg luft er ikke nådd ([Miljødirektoratet 2022](#)). Luftforurensning fra biltrafikk og vedfyring, som svevestøv og NO_x-gasser, er forbundet med luftveisplager, kreft og hjerte- og karsykdommer, og Det europeiske miljøbyrået (EEA) estimerer «at 1200 personer døde for tidlig på grunn av fint svevestøv i Norge i 2019 (EEA, rapport om luftkvalitet 2021)» (ibid). Luftforurensningen har sunket de siste 10-20 årene, men bidrar fremdeles betydelig til sykdomsbyrden i Norge ([FHI 2022](#)).

Bydelstrykket:

Verdens helseorganisasjon har definert grensenivåer for svevestøv (PM₁₀ og PM_{2,5}) og NO₂ på hhv. 15, 5 og 10 mikrogram/m³, og i likhet med 99 prosent av verdens befolkning bor mange i Oslo på steder med forurensning over disse terskelverdiene. Disse årlige midlere terskelverdiene er strengere enn både anbefalingene fra FHI og Miljødirektoratet ([Miljødirektoratet 2022](#)), og de juridiske grenseverdiene i forurensningsforskriften (hhv. 20, 10, 40 mikrogram/m³) ([forurensningsforskriften § 7-9](#)). I områder med mye vegtrafikk er det derfor økt fare for helseskadelige konsentrasjoner av luftforurensning, spesielt når vindforhold legger til rette for det.

I 2022 ble forurensningsforskriften om lokal luftkvalitet strammet inn, etter at Norge i 2015 både ble felt i EFTA-domstolen for brudd på EU-direktivet om luftkvalitet ([NRK 2015](#)), og myndighetene fikk kritikk av Riksrevisjonen for svak etterlevelse i kommunene ([Riksrevisjonen 2015](#)).

Indikatorer:

Det er spesielt i storbyene at luftforurensning er en helsefare, og Oslo er ikke et unntak. Kommunene er ansvarlig – de er forurensningsmyndighet etter forurensningsforskriften, og Oslos målestasjoner kan sees på kart (og plasseres i bydeler) hos [Luftkvalitet i Norge](#).

Én indikator eksisterer.

- Luftkvalitet kan også måles på bydelsnivå, og data blir tilgjengelig i Oslo kommunes statistikkbank årlig.

5.6.3 Natur og biomangfold

Når det gjelder naturtilstand er situasjonen sammensatt. Oslo er en av kommunene i Norge som har en uttalt prioritering av biomangfoldet og økosystemenes funksjon, og prosjekter som bytrærne og pollinatorpassasjen kan bidra til å gjøre by og naturliv mer robuste mot økologiske pressfaktorer. Siden 2016 har Bymiljøetaten jobbet systematisk med å bygge et nettverk av blomsterenger og blomsterkasser i pollineringskorridorer ([Oslo kommune 2023](#)). I tillegg er Oslo en av byene i Norge som bruker mest penger på naturforvaltere – naturlig nok, siden den har flest innbyggere. Samtidig er skogtilstanden relativt god i forhold til andre kommuner: den verdifulle naturtypen gammel naturskog finnes i større utstrekning enn i andre lavlandskommuner, hvor naturskog på god bonitet, hvor biomangfoldet er størst, i gjennomsnitt dekker 5 % av disse områdene, mot hele 11 prosent i Oslomarka ([Naturvernforbundet](#)).

De marine og limniske områdene i Oslos omland er preget av svak økosystemtilstand over lang tid, som gir et stort etterslep på naturtjenestene, og det er nødvendig å restaurere naturen. Oslofjorden er døende, som en konsekvens av overfiske, kloakkutslipp, avrenning fra landbruket og tilførsel av miljøgifter ([NMBU 2022](#)). KLD publiserte en tiltaksplan for en ren Oslofjord i 2021, som delvis adresserer disse fire hovedutfordringene, og i tillegg inneholder innovative symbiotiske naturløsninger, som et prøveprosjekt med restaurering av ålegrasenger ([Klimaetaten 2022](#)). Tiltakslisten spriker mellom ambisjoner om å innhente mer informasjon, lage nye planer og gjøre reelle restaureringsvedtak. For Storbybarometerets del kan det bli aktuelt å evaluere denne innsatsen på sikt. Tiltaksfrist for vannforvaltningsplanene er satt til utgangen av 2024 – da kan det bli interessant å ettergå hvorvidt planen har innfridd ([KLD 2021](#)).

Bydelstrykk og indikatorer:

Oslos biodiversitet og økosystemtjenester er et fellesgode for hele byen og landet forøvrig, og vanskelig å operasjonalisere for å måle bydelenes bidrag til å demme opp for den negative utviklingen til naturkrisen. En bydelsmåling av det lille naturmangfoldet som finnes i bosetningsområder vil være lite treffsikkert. Kart over grøntområder i Oslo finnes allerede ([NINA 2023](#)), men har liten relevans for et barometer. Noe kartdata finnes for arealbruk etter plan- og bygningsloven, og et naturregnskap for Oslo er under utvikling. Dette vil knytte naturverdi til tilgjengelige arealtyper.

Anbefaling for Storbybarometeret: Avvente til dette arbeidet er ferdigstilt.

6 Formidling

Hvordan skal barometeret offentliggjøres, oppdateres og forankres faglig ved OsloMet og interessenter?

6.1.1 Målgrupper

Viktige målgrupper for Storbybarometeret er OsloMet-tilknyttede studenter og ansatte, samarbeidspartnere og allmennheten, og derfor er det et strategisk hensyn å tilgjengeliggjøre barometeret for å treffe disse målgruppene. Hvis barometeret skal ha noen særlig relevans for disse målgruppene, vil det være hensiktsmessig å publisere som interaktiv nettside, hvor data kan visualiseres på innovativt og engasjerende vis. Det legges vekt på visuell utforming for å gjøre barometeret tilgjengelig, nyttig og pedagogisk anlagt. Det kan være naturlig å søke et uforpliktende samarbeid med Origo, Oslo kommunes digitaliseringsetat. De besitter kompetanse på digitalisering og visualisering.

6.1.2 Tematisk innretning og publisering

Storbybarometeret bør omfatte ulike tema. Dermed må det forankres hos forskere som allerede kjenner disse fagfeltene inngående. For flere av temaene kan NIBR-forskere ha dekkende kunnskap, mens eksterne fagmiljøer må involveres når det gjelder andre tema. Selve formidlingen rundt publisering kan ta form ved at det presenteres av prosjektleder og prosjektgruppe, og gjerne aktualiseres gjennom en panelsamtale. Det være aktuelt å invitere interessenter, caser eller fagfeller, for å gjøre en kritisk egevaluering som samtidig gir merverdi og metodisk styrke til opplegget. Med dette forslaget for presentasjon og utvikling i bakhodet, er det naturlig å offentliggjøre Storbybarometeret i tilknytning til Storbykonferansen.

Et barometer bør oppdateres jevnlig. Det er ikke uvanlig at barometerundersøkelser oppdateres årlig, men da er forutsetningen at en måler fenomener som er i endring, slik at det slår ut i forskjeller fra år til år. Levekår i storbyen er ikke i hurtig endring, og hvis dette blir rammen for Storbybarometeret bør det kanskje oppdateres sjeldnere. En alternativ løsning er å ha rullende moduler. Storbybarometeret 2023 kan f.eks. gi et stillbilde av levekårsforskjeller, og så kan et tema som helse eller forurensning være fokus i 2024. Levekårsanalysen kan gjentas etter noen år, når en forventer endring. Et barometer som sjeldent svinger er av liten interesse for folk og beslutningstakere. Stagnasjon kan generere en viss faglig interesse, men spesielt interesserte vil ikke dra nytte av Storbybarometeret som formidlingsplattform – det kan tenkes at denne gruppen allerede følger utviklingen direkte ved datakildene Storbybarometeret kan ta i bruk.

Temaer kan enten illustreres som separate indikatorer eller inngå i indekser, altså sammensatte mål. Den første varianten tillater at tema og indikatorer som er detaljert i kapittel 4 sidestilles – slik kan fokuset rettes mot konkret status på forskjellige felt, som sysselsetting og utenforskap, inntekts- og kapitalulikhet, luftforurensning og forekomst av spesifikke sykdommer. Dermed blir barometeret ikke bare en enkeltstående trykkmåler, men viser i stedet mange sider av den sosiale virkeligheten til den urbane befolkningen. Et annet alternativ er å presentere temaene mer holistisk, i form av indekser. Dette gir en kjapp pekepinn på status i bydelene, og bør fange opp noe helhetlig ved et tema, basert på et sett med underliggende indikatorer. Dette er en vanlig variant som går igjen i mange barometerundersøkelser, som gir en sammensatt score til et fenomen. En utfordring med indekskonstruksjon er at det krever en form for validering og robusthetstesting, for å sikre at indeksene fanger opp et fenomen i tilstrekkelig grad. Reliabiliteten til en indeks kan testes statistisk, men denne løsningen forutsetter at et statistisk testsvar (som Cronbachs alfa) har ønsket verdi. En fordel ved solide indekser er at de også kan ha prediktiv kraft, ved at det fanger opp misnøye som gir politiske konsekvenser (se f.eks. [Young, Jackson og Boyon 2023](#)).

6.2 Format

Her beskrives en konkret utforming av Storbybarometeret, med bakgrunn i indikatorer og eksisterende datakilder som er kartlagt i dette notatet.

6.2.1 Metodisk ambisjon: Datatilgang og analyser

Øst- og vestkant er ikke konstante og ensidige kategorier; de er preget av stor variasjon både mellom og innad i bydeler. Storbybarometeret kan illustrere dette mangfoldet med beskrivende statistikk for ulike grupper. I tillegg kan barometeret gå lengre enn flere andre barometre i den analytiske ambisjonen. Ved å sammenstille indikatorer og kontrollere for faktorer er det mulig at barometeret kan utfordre litt i vanlige oppfatninger om overflatiske årsaker til levekårsforskjeller, ved at sammenhengene testes.

Deler av databehovet kan hentes fra [SSBs Microdata](#), hvor deskriptiv statistikk kan brytes ned på bydelsnivå. I tillegg vil det være mulig å utnytte Microdata.no for enkle multivariate analyser for å illustrere forskjeller mellom bydeler med kontroll for sosiodemografiske forskjeller. Slike sammenstillinger av eksisterende data kan bidra til at Storbybarometeret oppleves innovativt for brukere og interessenter, ved å utfordre gjengse oppfatninger om øst/vest-s skillet. Med velformulerte og faglig begrunnede hypoteser kan Storbybarometeret bidra til folkeopplysning.

6.2.1 Kostnadsestimat ved formidling via nettside

Valg av barometerets format bør følge av den definerte målgruppen, slik den er beskrevet på forrige side. Med fokus på ansatte, studenter, interessenter og andre i OsloMets omland, bør barometeret gis en arena hvor det får være formidlingssterkt, tilgjengelig og opplysende, gjerne i form av en interaktiv nettside. Det følgende beskriver derfor utformingen av et barometer med fokus på formidling av eksisterende data. Det anbefales å utforme en nettside med vekt på visualisering. Mange arbeidstimer vil gå med til dette, og web-utviklere vil måtte kobles på, antakeligvis eksterne. Utvikling av indikatorer for barometeret, tilrettelegging av data, analyse kan gjennomføres av forskere på OsloMet og kan sannsynligvis gjøres innenfor rammene av to-tre månedsverk, avhengig av omfang og antall indikatorer. Det vil være betydelig større kostander ved en førstegangspublisering av barometeret enn ved gjentakelser hvor ulike typer indikatorer allerede er operasjonalisert, programmering og bearbeiding av variabler og utfall er gjort fra før. Det er mulig at det finnes fagmiljøer på OsloMet eller i Oslo kommune som kan være behjelpelige med å utvikle nettsiden. Hvor mye det vil koste å lage en slik interaktiv nettside med en ekstern og privat tilbyder er uvisst.

6.2.2 Visualisering og interaktivitet

Som nevnt bør data visualiseres interaktivt på en nettside. I praksis kan det løses ved å vise en graf som presenterer utvikling over tid for Oslos bydeler, for gitte temaer. Det kan f.eks. hente inspirasjon fra arbeidet til Gapminder med å illustrere og formidle eksisterende data, hvor animerte tidsserie-grafer var et sentralt verktøy (f.eks. [Gapminder 2006](#); [Gapminder 2023](#)). I praksis kunne det vært løst med et stillbilde i et gitt startpunkt, som deretter utvikler seg til en animasjon hvor punktene/enhetene (bydelene) flytter seg langs akser. Dette kan rammes inn med tekst: «Oslo har lenge vært en delt by. Men hvordan er det i dag?» Animasjonen spiller, punktene flytter seg langs tidsaksen, og utviklingen for hver bydel åpenbarer seg. Deretter kan brukeren scrolle ned, og det dukker opp et kart som viser bydelsforskjeller. Så kan brukeren velge hvilke indikatorer/tema hen vil se på kartet. Scroll videre ned, og et nytt kart åpenbarer seg, som kontrollerer for bakgrunnsvariabler mht. befolkningssammensetning. Er trangboddheten stor i indre by? Kontroller for studentmassen, og se forskjellene avta. Er arbeidsledigheten høy i drabantbyene? Kontroller for innvandrerandel, og den forventede ledigheten synker.

Befolkningssammensetningen i hver bydel kan skisseres vha. Microdata. En utfordring er å vise fordelinger og ulikhet innad i bydelene, fordi det må oversettes til et spennig formspråk. To grep er råfordelinger av noen sentrale parametre (som alder, utdanning, sysselsetting, innvandrerbakgrunn, husholdningsstørrelse og -type), eller interaktive bobleplott som splittes i kvantiler, som gir et forenklet bilde på ulikhet innad i analyseenheter/bydelene. Sammenhenger kan også visualiseres over tid, med en tidslinje som viser hvordan forskjellene har utviklet seg i byen. Det er nok også mange flere muligheter for å vekke dataene til live. Anbefalingen for visualisering er altså først og fremst at det visuelle formspråket bør være en viktig prioritering, både for å skille seg fra andre barometre, og for å gjøre dataverktøyet relevant og interessant for en større gruppe.

7 Vurdering av temaer

Temaene som er kartlagt i kapittel 4 er her vurdert med utgangspunkt i fire vurderingskriterier og en forhåndsdefinert målgruppe. Målgruppen er primært OsloMets studenter, ansatte og tilknyttede samarbeidspartnere, og i andre instans også allmennheten. Det avgjørende vurderingskriteriet er nytte og relevans; temaer med liten nytte og relevans er ikke vurdert etter de andre kriteriene, ettersom irrelevans åpenbart diskvalifiserer temaer fra å inngå i et barometer. Der a) nytte og relevans vurderes som høy, er b) potensielle brukere, c) datakilder og d) ressurser for gjennomføring også vurdert. Vurderingen er veiledet av følgende spørsmål:

- a. Nytte og relevans:
 - Har temaet stor samfunnsmessig betydning?
 - Vil periodiske oppdateringer avdekke endring?
- b. Potensielle brukere:
 - Er temaet relevant for målgruppene?
- c. Datakilder:
 - Hva finnes, er nye data nødvendig, hvilke eksisterende data kan benyttes – og på hvilken måte?
 - Vil indikatorene belyse temaet i tilstrekkelig grad?
- d. Ressursbehov:
 - Hvilken kompetanse og finansiering trengs, internt og eventuelt eksternt?

Med hensyn til disse fire kriteriene vurderes de fem hovedtemaene med tilhørende undertema.

7.1.1 Levekår og segregering

Oslo har vært en delt by i lang tid, og levekårsanalyser er selve bakteppet for dette klasseskillet. De fanger opp mange aspekter ved sosiale utfordringer mellom bydeler. Disse utfordringene kan være av subjektiv grad, som livskvalitet, isolasjon, arvmektighet og frykt, eller mer objektive, som dårlig helse, lav utdanning og inntekt. I tillegg regnes segregering her som den geografiske komponenten i en forskjellsanalyse. For å tegne et treffende bilde av levekårsproblematikk, kan en begrenset *beskrivelse* av levekårsproblemer bli problematisk. Det vil være nødvendig med en mer omfattende analyse for å dekke levekårsutfordringer, som er sammensatte og innebærer årsakssammenhenger som ofte kan være komplekse. Selv om det eksisterer relativt gode og tilgjengelige datakilder for enkeltindikatorer knyttet til levekår, kan altså levekårsanalyser bli for komplekse for et barometer som skal beskrive en helhet. Samtidig er det flere av levekårsindikatorene som overlapper med andre temaer, som boforhold og helsetilstand, og beskrives isolert under. Relevansen for et storbybarometer er høy, men den metodiske utfordringen er altså å finne og koble datakilder som dekker forskjellige levekårsfelt, f.eks. ved å knytte helse, ledighet og boforhold. Derfor vurderes ikke dette temaet på de gitte kriteriene, ettersom dette forprosjektet ikke kan med sikkerhet identifisere indikatorer som er dekkende. Levekårsindikatorer kan enten inngå i andre kategorier i et barometer, eller skilles ut som separat modul.

7.1.2 Arbeid og utdanning: Arbeidsmarkedet; barn og unge (skole og utdanning)

Anstendig lønnet arbeid er både en grunnpilar i den norske velferdsstaten og et globalt bærekraftsmål. Det er også grunnlaget for meningsfylte liv og en robust økonomi. Samtidig er det tydelige forskjeller mellom øst og vest når det gjelder sysselsetting og undersysselsetting. Dette kan delvis forklares av befolkningssammensetningen. I videreføringen av dette er også utdanning innlemmet her, men det kan også konseptualiseres som en adskilt kategori. Utdanning er en samfunnsmessig grunnstein for å gi barn og unge livsmestring og gode liv, og en forutsetning for

at de skal oppleve fullverdig deltakelse i samfunnet, på alle arenaer. For å sikre alle barn like rettigheter og muligheter er det helt sentralt at utenforskap og frafall fra VGS reduseres.

- a. Ungt utenforskap er en økende utfordring både i Norge og i andre europeiske land. Når barn og unge sliter med å fullføre skole og utdanning, gir det store ringvirkninger for individ og samfunn. Regjeringen mobiliserer for å utforme et målrettet samfunnsoppdrag som skal føre til positive endringer til det beste for barn og unge. Storbybarometeret kan være et egnet virkemiddel for å måle trykket på slikt utenforskap i storbyen. Temaene er relevant for OsloMet og samarbeidspartnere, som utdanningsinstitusjon for velferdsstaten, og med fokus på barn og unge.
- b. Ledighetstall og undersyssetning er tilgjengelige og gode indikatorer. Det er også frafall fra VGS og NEET-tall. Det er sånn sett ikke et stort behov for ytterligere datainnsamling.
- c. Ressursbehovet kan øke med ambisjonsnivået. Se diskusjon under oppsummeringen.

7.1.3 Ulikhet, bolig og materielle ressurser: Økonomisk ulikhet; bolig

Selv om realinntektene har økt i Norge over de siste 40 år, så har også ulikhetene vokst. Denne ulikheten slår ut geografisk på forskjellig vis. Når det gjelder bolig, er Oslo uten tvil landets mest befolkningstette kommune, og boligprisene i Oslo har hatt en eksplosiv vekst de siste tretti år – mer enn ti ganger høyere enn den generelle prisveksten, og nær dobbelt så stor som boligprisene i hele landet. Dette preger selvfølgelig tilgangen på boliger mellom klasselag. Spesielt i indre by er prisene så høye at lavlønnte kun kan bosette seg i trangbodde leiligheter.

- a. Dette er felt av stor samfunnsmessig betydning, på makro- og mikronivå. Det er også reell og interessant bydelsvariasjon. Nytte og relevans vurderes som svært høy.
- b. Spesielt boligforhold og fattigdom vil være relevant for OsloMets kjernevirksomhet.
- c. Selv om det finnes en hel del forskning som finner negative levekårs effekter av økonomisk ulikhet, er dette også et ideologisk spørsmål om hvordan verdier fordeles og skapes så effektivt som mulig. Mindre kontroversielle indikatorer kan være vedvarende lavinntekt og barnefattigdom. Samtidig er det ikke høy tiltro til at disse verdiene endrer seg betydelig fra år til år.
- d. Det er høy kompetanse på boligmarkedsanalyser i fagmiljøene ved OsloMet. Dette er et fortrinn.

7.1.4 Helse

God helse er rammen for gode liv, og Oslo har noen særlige utfordringer med enkelte helseproblemer, spesielt knyttet til smittsomme sykdommer, psykisk helse og rus. I tillegg eksisterer det et øst/vest-skillen når det gjelder prevalens av hjerte- og karsykdommer, kreft og forgiftninger og forventet levealder. På andre felt er ikke øst/vest-skillen like markant, som f.eks. psykisk helse, hvor ungdom i Øst er mer tilfreds med livet. Og bildet er betydelig mer sammensatt når det gjelder forventet levealder, hvor variasjonen mellom bydeler er stor.

- a. Helseutfordringer, både fysiske og psykiske, er av samfunnsmessig relevans. Helseutfordringene er også spesielt store i Oslo. Dette taler for å innlemme indikatorer som måler helseutfall direkte i et Storbybarometer. Samtidig kan utviklingen gå for sakte til at en helsemodul vil gi utslag i årlige endringer.
- b. Helsefag er en viktig del av OsloMets virke, og helse er en sentral utfordring for velferdsstatens bærekraft fremover.

- c. Tilgjengelige statistikkbanker har bydelsdata om kreft, lungesykdom og vaksinasjondekning, men mangler data for bruk av omsorgstjenester. Det er også mulig å hente informasjon om selvopplevd psykisk trivsel fra Ungdata. Det er knyttet begrenset tiltro til om disse dataene kan kobles med andre data på en troverdig og etterrettelig måte.
- d. Helseforskning har ikke vært et markant satsningsområde på OsloMet. Ekstern kompetanse kan bli nødvendig.

7.1.5 Klima og miljø: Klima; luftkvalitet; natur og biomangfold

Klimasatsingen i Oslo har markert seg i internasjonal sammenheng, men forskjeller mellom bydeler er vanskelig å kartlegge. Samtidig er urban luftforurensning en helsetrussel, og mange i Oslo bor i områder med forurensning over terskelverdiene for flere typer svevestøv og NO₂.

- a. Klima- og naturkrisen har enorm samfunnsmessig betydning, og selv om Oslo markerer seg positivt i internasjonal sammenheng innen klimaledelse, er det liten endring fra år til år. Temaet er også relativt godt dekket i Oslo kommunes eget Klimabarometer, som riktignok gjør målinger på by-, ikke bydelsnivå. Luftkvalitet kan vise seg enklere, men er vurdert å ha lavere relevans for allmennhet og OsloMet med partnere. Når det gjelder natur og biomangfold vurderes sakskomplekset som upløyd mark, hvor relevans og nytte kan vokse med tiden.
- b. Klima og miljø er vurdert å påvirke Osloboernes livssituasjon i svært liten grad i det daglige, men de er samtidig viktige temaer. Å belyse dem i et Storbybarometer kan ha positive ringvirkninger for målgruppens bevissthet på egen klimapåvirkning. De er nevnt i OsloMets strategi og FNs bærekraftsmål, men må operasjonaliseres på en tilstrekkelig måte for å bli håndgripelig nok til å inngå i et Storbybarometer.
- c. Klimagassutslipp kan måles fra punkt, sektorer og større territorier, men er utfordrende å måle på bydelsnivå. Det er også vanskelig å operasjonalisere alternative klimarelaterte indikatorer, som differensiale utslipp per innbygger.
- d. Original datainnsamling utover eksisterende kilder vil være nødvendig.

Når det gjelder hvordan temaene vurderes på de fire kriteriene, åpenbarer det seg altså flere motsetninger. For tema hvor det antas høy relevans for samfunn og stakeholders, er det utfordringer eller mangler ved eksisterende data (helse, klima og miljø), eller fare for at årlig oppdatering vil gi små utslag (økonomisk ulikhet, lavinntekt). Samtidig er den innovative, visuelle presentasjonen av resultatene nærmest en forutsetning for at et Storbybarometer skal tilføre noe nytt i landskapet rundt andre tilgrensede barometre. Microdata kan spille en viktig rolle, ved at beregninger av indikatorer gjøres for demografiske subgrupper. I stedet for å kopiere allerede eksisterende indikatorer fra Oslo kommunes statistikkbank, kan en i stedet beregne tallene for subgrupper innad i bydelene for en indikator, som utenforskap. Fokus flyttes med det fra å beskrive hvor vanlig utenforskap er i bydelene, til å analysere hvem som havner i utenforskap. Dette vil være mer ressurskrevende med tanke på beslaglagte interne forskningstimer, men antakeligvis mer opplysende.

Med bakgrunn i de fire vurderingskriteriene, innstiller anbefalingen på følgende temaforslag i et Storbybarometer: Enkelte levekårsindikatorer og demografiske bakgrunnsvariabler, bolig, økonomisk ulikhet, frafall i VGS, barnevern, arbeidsledighet og utenforskap. Eksisterende datakilder vil gi en viss dekning av disse temaene, og tidsserier vil bidra til å skape en fortelling om hvordan trykket i byen endrer seg over tid. Som nevnt i den tematiske gjennomgangen, hvor enkeltindikatorer er beskrevet i detalj, har det for mange av indikatorene vært liten utvikling fra år til år. Et Storbybarometer bør ha som ambisjon å dekke tilstrekkelig mange av de feltene som storbybefolkningen er opptatt av, og dersom klima og miljømessig bærekraft ikke kan

operasjonaliseres på en dekkende måte, vil dette utgjøre en betydelig svakhet. Det er også her tatt høyde for at prosjektet skal være økonomisk gjennomførbart, og det begrenser mulighetene for å samle inn primærdata. Selv om det ville vært ønskelig med et barometer som sier noe om folks opplevelser, meninger og holdninger, som erfaringer med levekårsutfordringer eller politisk deltakelse, er dette i liten grad gjennomførbart med eksisterende data. Tradisjonell datainnsamling vil ta form som surveyundersøkelse og være dyrt, men det kan i stedet bli mulig å benytte maskinlæring for å kartlegge opinion på sosiale medier og klassifisere holdninger på denne måten. En slik automatisert innsamling er også krevende og arbeidsintensiv å sette opp, og krever kanskje infrastrukturmidler fra NFR e.l. Dette kan bli aktuelt i en senere og mer omfattende runde av Storbybarometeret.

8 Oppsummering og anbefalinger

Et barometer er i overført betydning et instrument som måler et fenomen, og gir en pekepinn på hvordan tilstanden er. Det oppdateres jevnlig, og indikerer altså hvor «skoen trykker». Derfor er det viktig at et Storbybarometer måler fenomener ved storbyen av høy relevans, som gjerne gir styringsinformasjon til beslutningstakere. Det er også en forutsetning at indikatorene viser variasjon mellom enheter (bydeler) og over tid. I dette notatet er flere temaer gjennomgått med tanke på hvordan de kan innlemmes i et Storbybarometer tilknyttet OsloMet. Fem tema er identifisert som relevante, og fire av disse er anbefalt å innlemmes i et Storbybarometer. Disse temaene kan belyse sentrale, men samtidig ulike sider ved levekår og segregering i Oslo, den tenkte rammen for dataene som sammenstilles.

Det finnes en rekke eksisterende datakilder som kan tas i bruk. Dette var et vurderingskriterium i gjennomgangen av hvert tema; den tematiske gjennomgangen i kapittel 4 identifiserer indikatorer og tilgjengelige kilder for hvert saksfelt, og viser at flere eksisterende statistikkbanker gir dekkende data på bydelsnivå, både når det gjelder levekår, arbeid og utdanning, barn og unge, økonomi og ulikhet, bolig, helse, og enkelte aspekter ved klima og miljø, særlig luftforurensning. Vi anbefaler likevel å primært bruke Microdata.no til å hente inn relevante registerdata der det er mulig.

8.1.1 Forankring i forskning og bydeler

Det empiriske grunnlaget for datainnsamling vil legge beslag på noen ressurser, og det kan være aktuelt med et begrenset antall ekspertintervjuer e.l. for å identifisere og vurdere/score aspekter ved bydelene. Dette kan være interne eller eksterne fagpersoner som har kunnskap om visse type miljøer og temaer – enten grupper som barn og unge, innvandrere og eldre – eller som analyserer romlige dimensjoner ved bymiljøet, som bolig. Om dette blir nødvendig, avhenger av hvilke temaer som inngår, og i hvilken grad intern kompetanse allerede dekker dette. Det sentrale er at barometeret forankres i relevante fagmiljøer ved OsloMet.

Dette notatet inneholder også en gjennomgang av eksisterende barometre. Selv om listen ikke er uttømmende, gir denne analysen en pekepinn på hvordan Storbybarometeret kan plasseres tematisk i en egen nisje. Det er særlig verdt å merke seg at det finnes flere tilgrensende barometre, og at det er stor variasjon i presentasjon og formidling av resultatene. Noen er publisert som rapporter, andre som interaktive databaser. I de kartlagte barometrene er det utbredt å presentere resultater gjennom et scoresystem, gjerne bestående av flere kategorier. Det kan gjøre det lettere for en lekperson å tolke funnene, og gir et lettfattelig oversiktsbilde. Samtidig innebærer dette at en reduserer mange indikatorer til ett enkelt tall. Dette krever gjerne at indikatorene vektet etter hvor betydelig de påvirker fenomenet, og dette innebærer skjønnsmessige vurderinger. Slike utfordringer med målevaliditet og -reliabilitet er gjengangere i samfunnsvitenskapene, og derfor bør en ha en forhåndsdefinert strategi om å enten validere indeksene statistisk eller kvalitativt gjennom eksisterende sekundærlitteratur som konseptualiserer fenomener på samme måte.

Mange storbyrelevante temaer er fanget opp i andre barometre som også overlapper geografisk. Det finnes både et kommunebarometer og andre bybarometre allerede, og ikke minst en hel rekke levekårsundersøkelser og barometre som måler status på relevante politikfelt. Oslo kommunes eget klimabarometer dekker mange viktige indikatorer for klimaarbeidet i kommunen, og gjør en slik modul overflødig dersom Storbybarometeret skulle benyttet samme bakgrunnsdata. Andre by-/kommunebarometre kartlagt her måler aspekter ved sosiale forhold, og benytter offentlige tilgjengelig data og ekspertvurderinger for å klassifisere og score byene. Ingen andre bydelsbarometre har dukket opp i kartleggingen, og dette kan være et mulighetsrom dersom Storbybarometeret designes riktig. Når det er sagt, så dekker SVA-instituttens andre barometre enkelte av de identifiserte temaene i denne gjennomgangen, og hvordan

Storbybarometeret skal skille seg tydelig fra disse er en utfordring. Samtidig er det mulig at kobling og nye analyser av flere eksisterende datakilder kan tilføre ny kunnskap.

Når det gjelder publisering og barometerets format, anbefales det å presentere det interaktivt på en nettside. Dette bidrar til å skille det fra vanlig forskningslitteratur, og det vil kunne gjøre det tilgjengelig for flere brukere. Nettopp fordi den tenkte målgruppen er langt større enn akademia og miljøer rundt oppdragsforskningen ellers, vil dette gjøre det mer sannsynlig at studenter og interessenter, og ikke minst den øvrige allmennheten, ønsker å ta i bruk barometeret. Dette krever at den visuelle utformingen er tilstrekkelig god – dette er et grep som gir barometeret høyere relevans for interessenter og allmennheten, men vil antakeligvis også utgjøre en betydelig andel av kostnadene.