

# Ulik befolkning, ulike behov

**I Oslo har bydelene ansvar for store deler av de kommunale tjenestene rettet mot innbyggerne. Alle innbyggere har krav på et likeverdig tjenestetilbud, uavhengig av hvor de bor. Befolkningssammensetningen er svært forskjellig i bydelene, og de viktigste målgruppene for bydelenes tjenester er ikke jevnt fordelt utover bydelene. Hvordan kan man da sørge for at alle innbyggere sikres like gode tjenester uansett hvilken bydel de bor i?**

Av Thom Åbyholm og Alf Gunnar Løvstad,  
Byrådsavdeling for finans

Oslo kommune har som eneste kommune i Norge et underliggende folkevalgt nivå i bydelene. Bydelene ledes av direkte valgte bydelsutvalg og har ansvar for å yte en rekke ulike tjenester til sine innbyggere. Innenfor budsjetttrammene vedtatt av bystyret har hver bydel ansvar for å sørge for helse-, sosial- og omsorgstjenester til innbyggere innenfor sitt geografiske område. Alle innbyggere har krav på et likeverdig tjenestetilbud, uavhengig av hvor de er bosatt. For at alle bydelene skal ha lik mulighet til å yte et godt tjenestetilbud til sine innbyggere er det viktig at det er et samsvar mellom bydelenes budsjetttrammer og innbyggernes behov for bydelenes tjenester. Hvordan kan man fordele budsjetttrammene mellom bydelene på en slik måte at alle innbyggere er sikret like gode tjenestetilbud uansett hvilken bydel de bor i?

Oslo har 15 bydeler. En mulighet kunne vært å dele budsjetttrammene på 15 og dele ut like mye til hver bydel. Et umiddelbart problem med en slik tildelingsmodell er at det er store forskjeller i bydelenes innbyggertall. For eksempel har Bydel Grünerløkka omtrent dobbelt så mange innbyggere som Bydel Grorud. Dersom budsjetttrammene hadde blitt fordelt likt mellom hver bydel er det tydelig at de to bydelene ikke ville hatt samme mulighet til å yte et godt tjenestetilbud til sine innbyggere. En annen løsning kunne vært å fordele like mye penger per innbygger til hver bydel, men da tar man ikke høyde for at ulike befolkningsgrupper har ulike tjenestebehov og at

## Sammendrag

Bydelene har ansvar for å sørge for helse-, sosiale- og omsorgstjenester til sine innbyggere. Målsetningen med bydelenes fordelingssystem er at alle bydeler skal ha mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

Det er stor variasjon mellom ulike innbyggeres behov for bydelenes tjenester. De eldste og de yngste innbyggerne er de som i særlig stor grad benytter seg av bydelenes tjenester, men også forhold som utdanning, inntekt, bosituasjon og helsesituasjon kan ha betydning for innbyggeres tjenestebehov.

De ytre bydelene har større andeler barn og eldre enn de sentrumsnære bydelene, mens det med hensyn til utdanning, inntekt, bosituasjon og helsesituasjon i grove trekk er østkantbydelene som har de største utfordringene.

I bydelenes fordelingssystem fordeles budsjetttrammer som er vedtatt av bystyret mellom de 15 bydelene. Budsjetttrammene fordeles basert på statistikk over befolkningen som skal fange opp sannsynlige målgrupper for bydelenes tjenester og hvor disse gruppene er bosatt.

disse befolkningsgruppene ikke nødvendigvis er jevnt fordelt mellom bydelene.

Ved innføringen av dagens fordelingssystem for bydelene i 1991 ble ulikheter i både innbyggertall og ulike behov i bydelene vektlagt. Sterkere styring gjennom selvstendig budsjett- og regnskapsansvar på bydelsnivå har også vært en begrunnelse for bydelsordningen og fordelingsystemet.

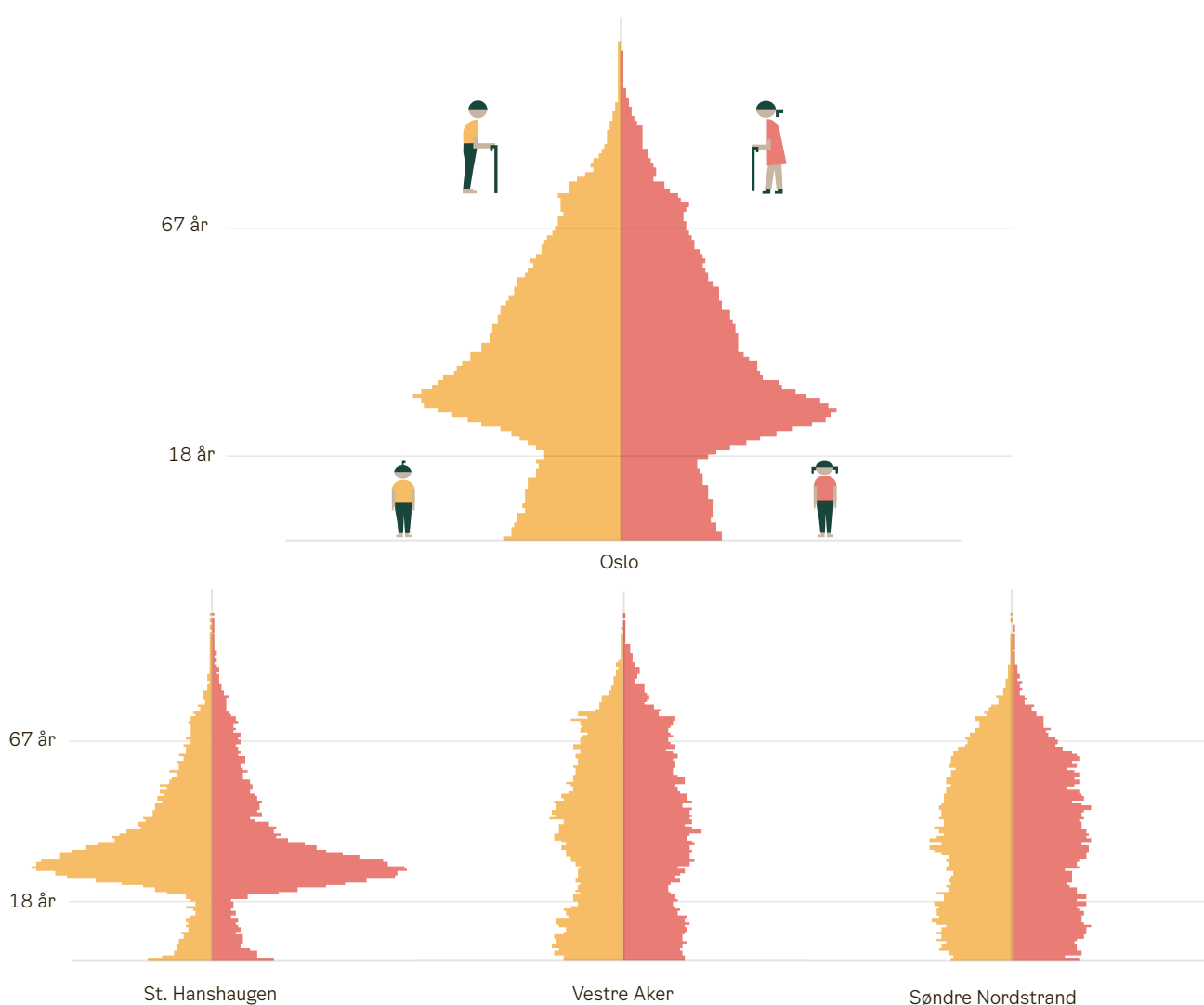
### Forskjeller i alderssammensetning

Innbyggere har ulike tjenestebehov avhengig av hvor de er i livet. Særlig barn og eldre har stort behov for tjenester fra bydelen. Barn trenger barnehage, helsestasjons-, skolehelsetjeneste og aktivitetstilbud, eldre

trenger kanskje hjemmetjenester eller plass på et sykehjem. Befolkningssammensetningen har derfor stor betydning for omfanget av tjenester bydelene må kunne tilby sine innbyggere.

Befolkningssammensetningen varierer betydelig mellom bydelene i Oslo. Befolkningspyramidene (figur 1) viser hvor stor andel av befolkningen som utgjøres av menn og kvinner i ulike aldre. Sammenlignet med resten av landet har Oslo en ung befolkning. Det er imidlertid store forskjeller mellom bydelene, og de største forskjellene er mellom sentrumsbydelene og de ytre bydelene. Sentrumsbydeler som Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og St. Hanshaugen er kjennetegnet ved at barn og eldre utgjør en liten

**Figur 1.** Befolkning etter kjønn og alder per 01.01.2020.



del av befolkningen, mens særlig unge voksne utgjør en stor del. I sentrumsbydelene utgjør voksne mellom 20 og 40 år omtrent halvparten av befolkningen.

For de ytre bydelene kjennetegnes befolkningspyramidene ved at de har en jevnere aldersfordeling, der de ulike aldersgruppene utgjør omtrent like store andeler av befolkningen, sammenlignet med sentrumsbydelene. Vestre Aker er den bydelen der voksne mellom 20 og 40 år utgjør den minste delen av befolkningen med omtrent 26 prosent. Denne andelen er imidlertid ikke vesentlig lavere enn bydeler som Ullern, Nordstrand og Stovner. Andelen av befolkningen som er over 67 år ligger mellom 12 og 17 prosent for de fleste bydelene i ytre by. Søndre Nordstrand har også en noe lavere andel over 67 år og er samtidig den bydelen med størst andel barn 0–17 år.

Barn og eldre utgjør målgruppen for mange av bydelenes tjenester, og er derfor i gjennomsnitt dyrere for bydelene enn andre innbyggere. Bydelene har blant annet ansvar for tjenester innen eldreomsorgen, barnehage, tjenester ved helsestasjon og skolehelsetjeneste. Dersom budsjetttrammene fra bystyret hadde blitt fordelt mellom bydelene slik at alle by-

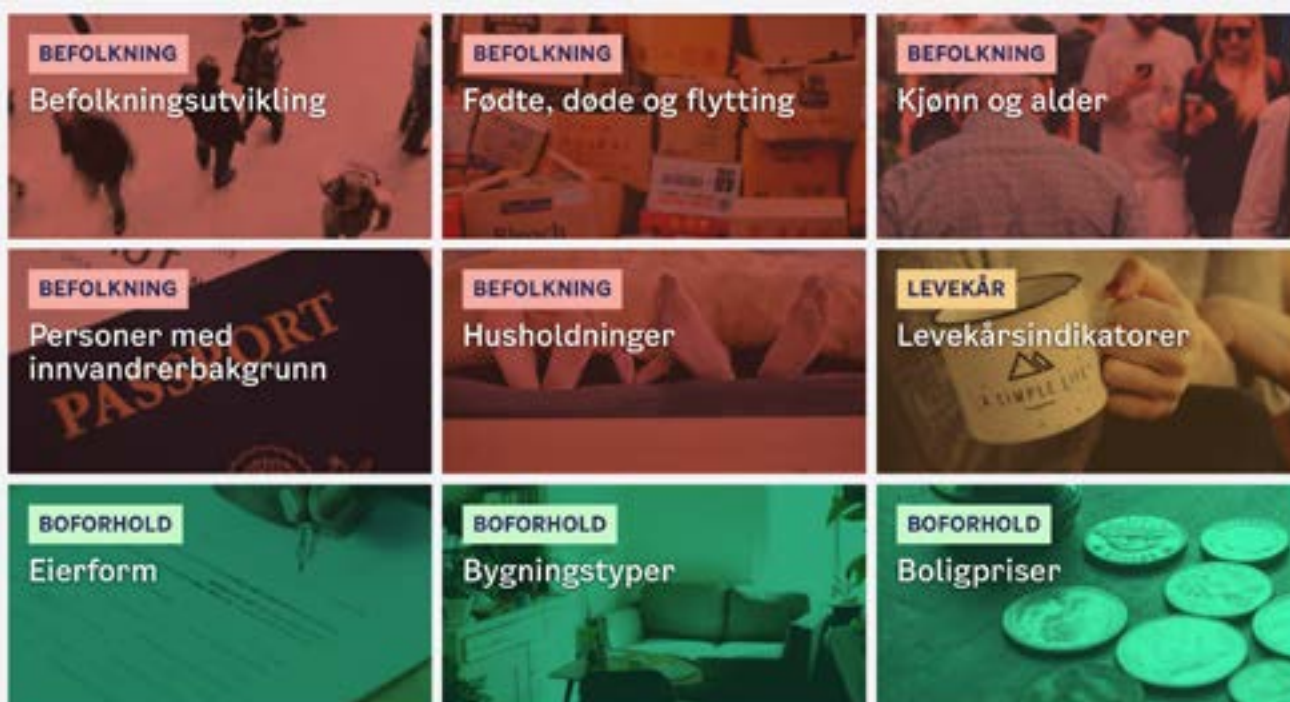
delene fikk en like stor sum per innbygger, ville de bydelene med stor andel barn og eldre trolig ikke hatt samme mulighet til å dekke sine innbyggerses tjenestebehov som sentrumsbydelene, der de dyreste aldersgruppene utgjør en mindre del av befolkningen. For at alle bydelene skal ha samme mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, er det dermed ikke nok å ta hensyn til hvor innbyggerne er bosatt. Man må ta hensyn til hvor målgruppene for bydelenes tjenester er bosatt.

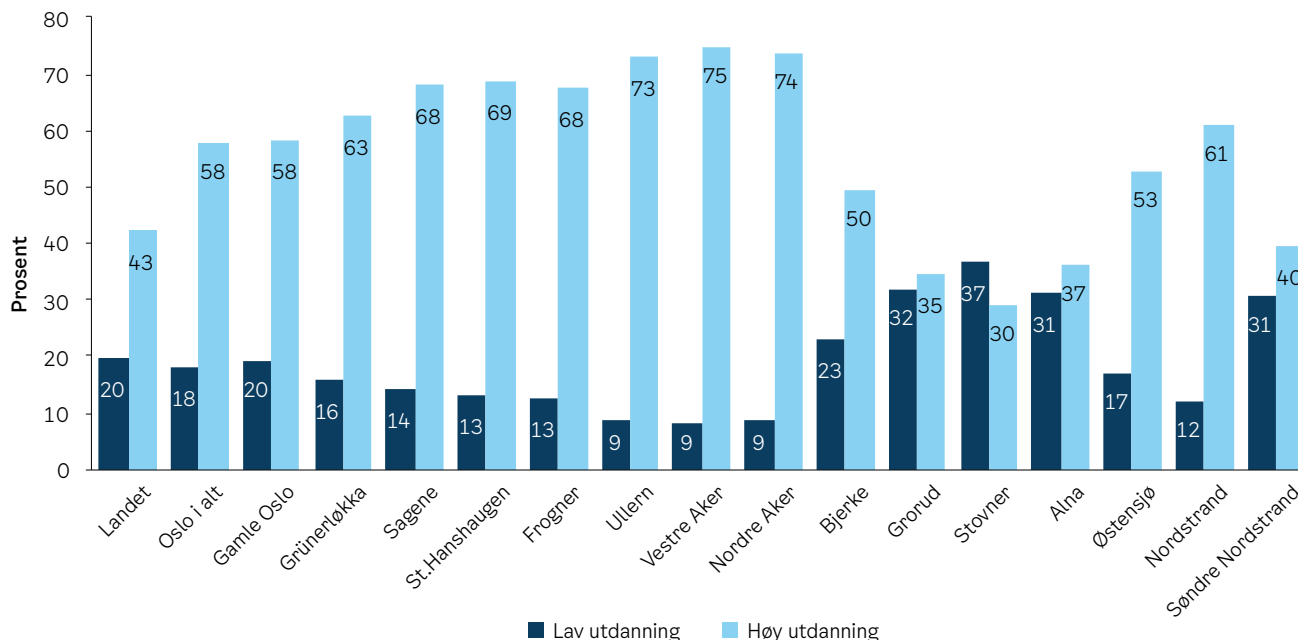
### Levekår og tjenestebehov

Det er ikke bare alder som er avgjørende for innbyggerses behov for bydelenes tjenester. Også såkalte levekårsvariabler spiller inn. For eksempel kan innbyggerses utdanning, tilknytning til arbeidslivet, inntekt, bosituasjon, helsetilstand og familiesituasjon ha betydning for behovet for kommunale tjenester. Ofte spiller flere av disse forholdene sammen slik at årsakene til at noen innbyggere har høyere tjenestebehov enn andre kan være svært sammensatt. I SSBs levekårsundersøkelse fra 2017 rapporterte nordmenn blant annet om sin egen helse. Blant innbyggere med lav utdanning, og/eller lav inntekt var det for eksempel færre som vurderte sin egen helse som god, flere som

## Bydelsfakta

Mer informasjon om befolkning og levekår i bydelene finnes på Oslo kommunes nye nettside statistikk om bydelene: [bydelsfakta.oslo.kommune.no/](http://bydelsfakta.oslo.kommune.no/)



**Figur 2.** Andel av befolkningen 30–59 år med høy og lav utdanning\*. 2018

\* Lav utdanning omfatter personer med kun gjennomført grunnskole og personer med ingen/uoppgitt utdanning. Høy utdanning omfatter personer med utdanning på universitets- og høyskolenivå.

Kilde: Spesialbestilling SSB

hadde opplevd depressive symptomer siste 14 dager og flere som rapporterte om nedsatt funksjonsevne.<sup>1</sup> Levekårene varierer sterkt på tvers av Oslos bydeler. Sammenhengen mellom levekår og tjenestebehov er blitt omtalt av flere i tiden som fordelingssystemet har eksistert, blant annet Fafo gjennom rapportene «Fra behov til budsjett»<sup>2</sup> i 1996 og «Levekår på vandring»<sup>3</sup> i 2007, samt Sintefs evaluering av Oslo kommunes kriteriesystem i 2015<sup>4</sup>.

Det er store forskjeller mellom bydelene når det gjelder andel av befolkningen med høy og lav utdanning. I ytre by vest var andelen av befolkningen 30–59 år med utdanning på universitets- og høyskolenivå over 73 prosent i 2018, mens for deler av Groruddalen var andelen mellom 30 og 37 prosent. Ved å se på aldersspennet 30–59 år utelater man de

fleste studenter og pensjonister som forklaring på manglende yrkesaktivitet.

18 prosent av aldersgruppen 30–59 år hadde kun grunnskole eller ingen/uoppgitt utdanning i 2018. I bydelene Søndre Nordstrand, Stovner, Alna og Grorud var andelen over 30 prosent, mens andelen var rundt 9 prosent i ytre vest.

Også når det gjelder inntekt er det store forskjeller mellom bydelene. Figur 3 viser inntektsfordelingen blant innbyggerne i bydelene. De blå boksene viser kvartilbredden, det vil si spredningen i inntekt innenfor den *midterste halvparten* av befolkningen (se faktaboks om fordelingsbegreper). Den sorte streken i hver boks viser medianen, som representerer husholdningsinntekt per forbruksenhet for den midterste innbyggeren, dersom innbyggerne i hver bydel er sortert fra lavest til høyest inntekt. Markørene utenfor boksene viser, for hver bydel, grensene som skiller ut de 10 prosent av innbyggerne med høyest og lavest inntekt.

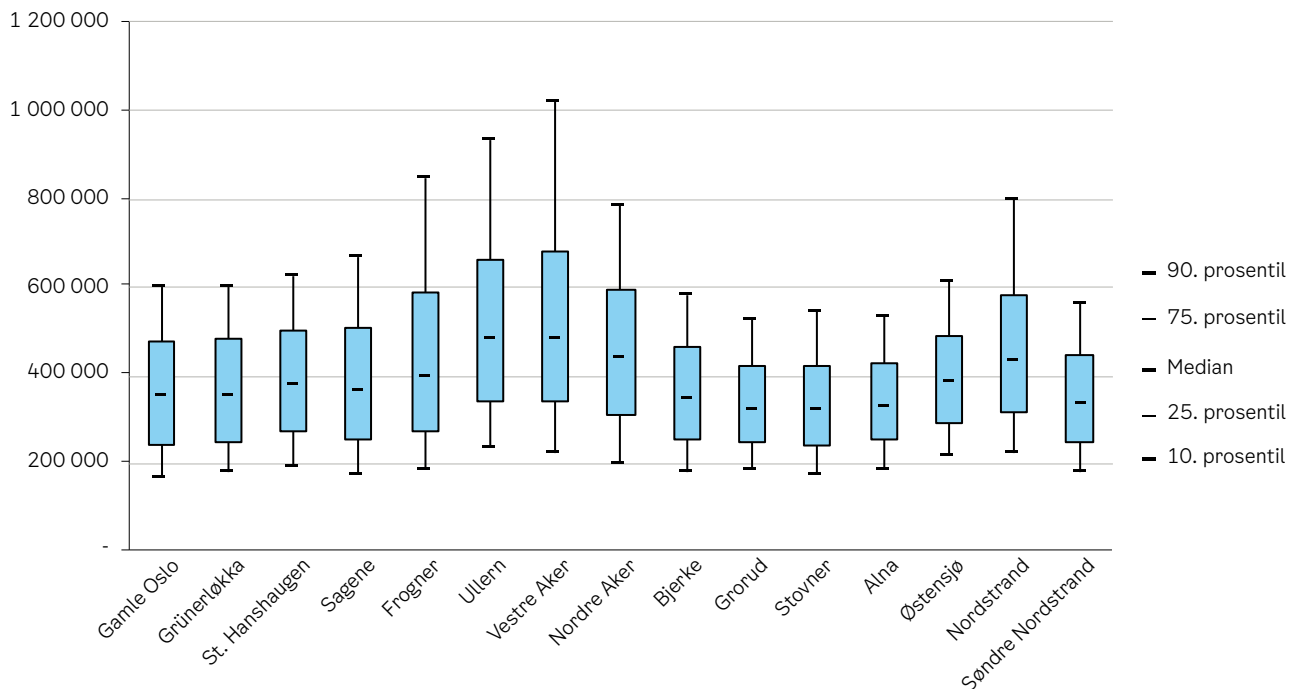
Det er betydelige forskjeller mellom inntektsfordelingen i bydelene. Grensen for å tilhøre tiendedelen med høyest inntekt er nesten dobbelt som høy i

1 With, M. L. (2017, 20. juni). Helse. Slik har vi det, livskvalitet og levekår, utgave 2017. Hentet fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/helse>

2 Djuve, A. B., Bjørnskau, T. & Hagen, K. (1996). *Fra behov til budsjett. En evaluering av Oslo kommunes kriteriebaserte budsjettfordeling mellom bydelene*. Fafo-rapport 1996:210

3 Bråthen, M., Djuve, A. B., Dølvik, T., Hagen, K., Hernes, G. & Nielsen, R. A. (2007). *Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo*. Fafo-rapport 2007:05

4 Halvorsen, T., Nyhus, O. H., Haraldsvik, M., Dyrstad, K., Borge, L. E. & Mandal, R. (2015). *Evaluering av Oslo kommunes kriteriesystem*. SINTEF A27210

**Figur 3.** Husholdningsinntekt per forbruksenhet 2017, fordeling per bydel.

Kilde: Spesialbestilling SSB

### Nyttige fordelingsbegreper:

**10. prosentil** tilsvarer den verdien der 10 prosent av befolkningen har inntekt som er lavere eller lik, mens 90 prosent har inntekt som er høyere enn denne verdien.

**90. prosentil** tilsvarer den verdien der 90 prosent av befolkningen har inntekt som er lavere eller lik, mens 10 prosent har inntekt som er høyere enn denne verdien.

**25. prosentil** tilsvarer første kvartil, som er den verdien der en fjerdedel av befolkningen har inntekt som er lavere eller lik.

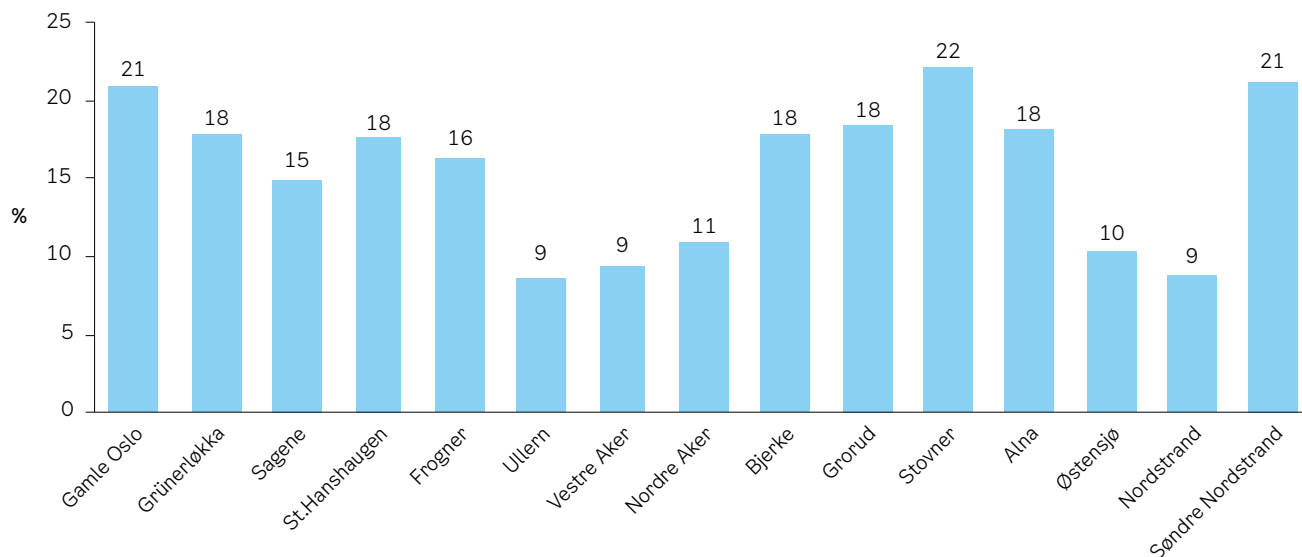
**Medianen** tilsvarer 50. prosentil.

**75. prosentil** tilsvarer tredje kvartil.

Avstanden mellom 25. prosentil og 75. prosentil, omtales gjerne som **kvartilbredden** og viser spredningen i inntekt innenfor den **midterste halvparten** av befolkningen.





**Figur 4.** Andel personer i husholdninger med årlig lavinntekt (EU 60) 2018.

Kilde: SSB, statistikkbanktabell 06947

Vestre Aker som i Bydel Grorud, mens medianinntekten er omtrent 1,5 ganger høyere i Vestre Aker som på Stovner.

For innbyggerne i bunnen av inntektsfordelingen i sin bydel, er forskjellene mellom bydelene mindre. Det er imidlertid verdt å merke seg at 10. prosentil er 37 prosent høyere i Bydel Ullern enn i Gamle Oslo, noe som utgjør en vesentlig forskjell.

I Norge har vi ikke noe offisielt fattigdomsmål, men lavinntekt benyttes ofte som en indikator på fattigdom. Lavinntektsbegrepet omfatter innbyggere som tilhører en husholdning som har en husholdningsinntekt per forbruksenhet (se faktaboks) som er lavere enn 60 % av medianen (EU-60). I bydelene Gamle Oslo, Stovner og Søndre Nordstrand tilhørte over 20 prosent av befolkningen en lavinntektshusholdning (se figur 4).

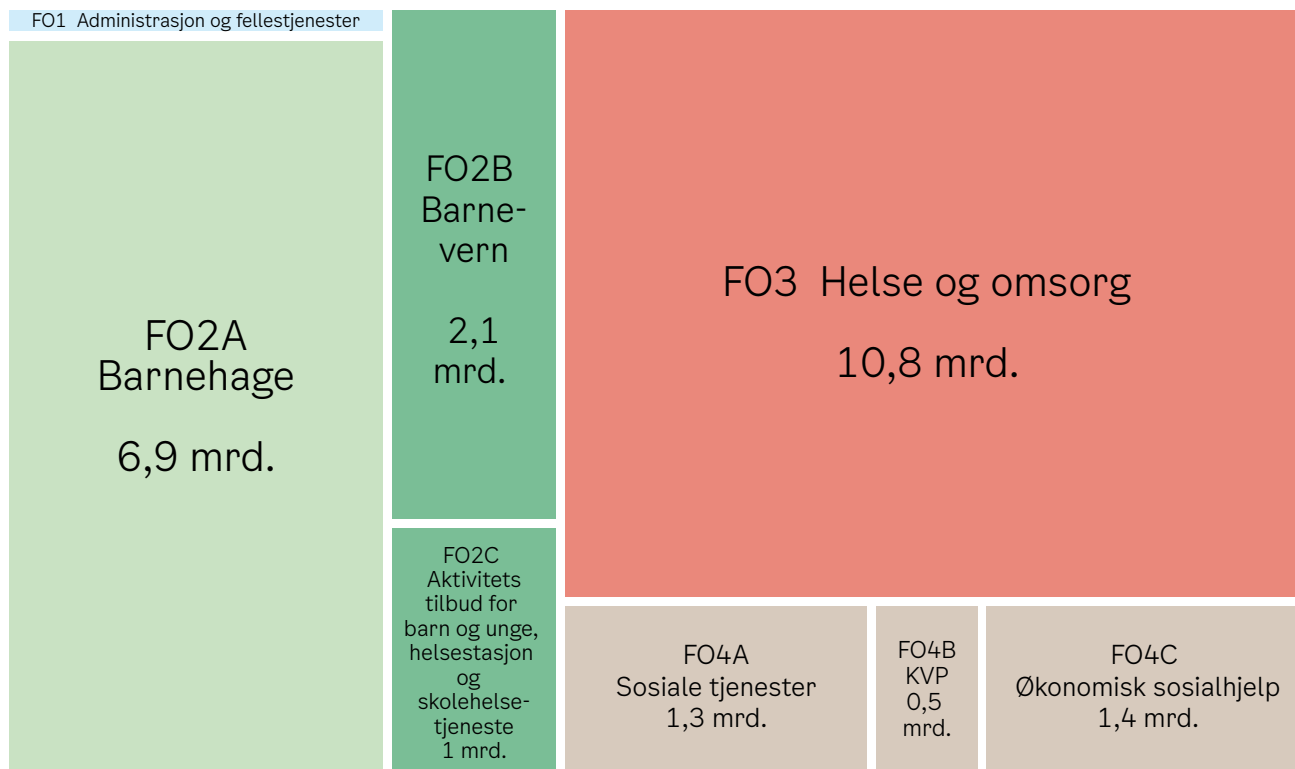
### Husholdningsinntekt per forbruksenhet:

Husholdningsinntekt viser til en husholdnings samlede inntekt etter skatt. Per forbruksenhet innebærer at man tar høyde for hvor mange sine behov den samlede husholdningsinntekten skal dekke. Basert på EUs ekvivalensskala får den første voksne i husholdningen en vekt lik 1, den neste voksne får en vekt lik 0,5, mens hvert barn gis vekt 0,3.

Det betyr at en husholdning med to voksne og to barn, med samlet inntekt etter skatt på 1 million har en husholdningsinntekt per forbruksenhet på:

$$\frac{1 \text{ million}}{2,1 \text{ forbruksenheter}} = 476 \text{ 190 kroner}$$



**Figur 5.** Funksjonsområder (FO) og rammer, vedtatt budsjett 2020.

Kilde: Grønt hefte 2020

### Bydelenes fordelingsystem

Det er, som vist ovenfor, vesentlige forskjeller mellom bydelenes befolkning, både når det gjelder alder, utdanning og inntekt. Ulike befolkningsgrupper har ulike tjenestebehov og befolkningssammensetningen i bydelene har derfor stor betydning for omfanget av tjenester de må være i stand til å yte.

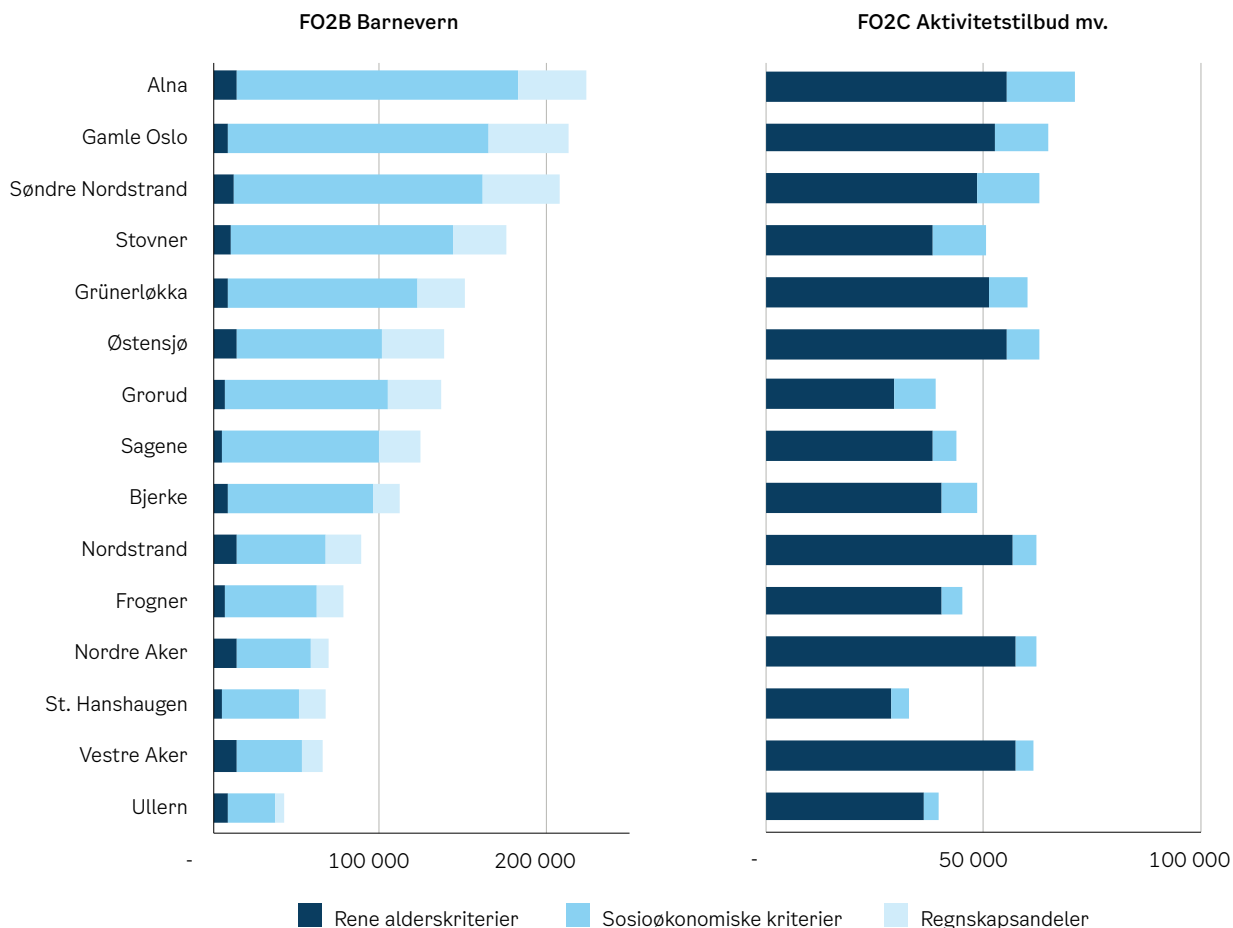
Tjenestene som bydelene har ansvaret for grupperes sammen i funksjonsområder (FO). (Se figur 5) Hvert funksjonsområde har en politisk bestemt budsjettamme som vedtas av bystyret og som skal fordeles mellom bydelene. Fordelingen av budsjettammene gjøres gjennom Bydelenes fordelingsystem, der man tar hensyn til at variasjoner i befolkningssammensetning mellom bydelene gjør at bydelene har ulike utgiftsbehov.

Bydelenes fordelingsystem er basert på at det finnes systematiske sammenhenger mellom ytre, målbare kjennetegn ved byens innbyggere og deres tjenestebehov. Eksempler på slike kjennetegn kan være befolkningens alder, sivilstand, utdanningsnivå og lignende. I bydelenes fordelingsystem omtales slike kjennetegn som kriterier. Hvert av funksjonsområdene

har et eget sett med kriterier som fordeler budsjettammen mellom bydelene.

Valget av kriterier er basert på statistikk over forbruk av kommunale tjenester, forskning og undersøkelser om behovsskapende forhold hos ulike befolkningsgrupper. Ved revisjoner av fordelingsystemet tar man utgangspunkt i eksterne evalueringer, slik som tidligere nevnte rapporter fra Fafo og Sintef. Kriteriene skal reflektere sannsynlige målgrupper for tjenestene innenfor hvert funksjonsområde. For eksempel benyttes antall innbyggere over 90 år som et av kriteriene i fordelingen av rammen for FO3 Helse og omsorg, ettersom eldre utgjør en viktig del av målgruppen for tjenestene innenfor dette funksjonsområdet. Hvordan målgruppen fordeler seg mellom bydelene blir bestemmende for hvordan budsjettammen fordeles, og hver bydel får like mye per innbygger over 90 år.

Funksjonsområdene FO2B Barnevern og FO2C Aktivitetstilbud for barn og unge, skolehelsetjeneste og helsestasjon er gode eksempler på hvordan kriteriesettene for hvert funksjonsområde er skrudd sammen forskjellig for å ta høyde for ulike målgrupper. Begge disse funksjonsområdene inneholder

**Figur 6.** Fordeling av midler til Barnevern og Aktivitetstilbud mv. Kroner.

Kilde: Grønt hefte 2020



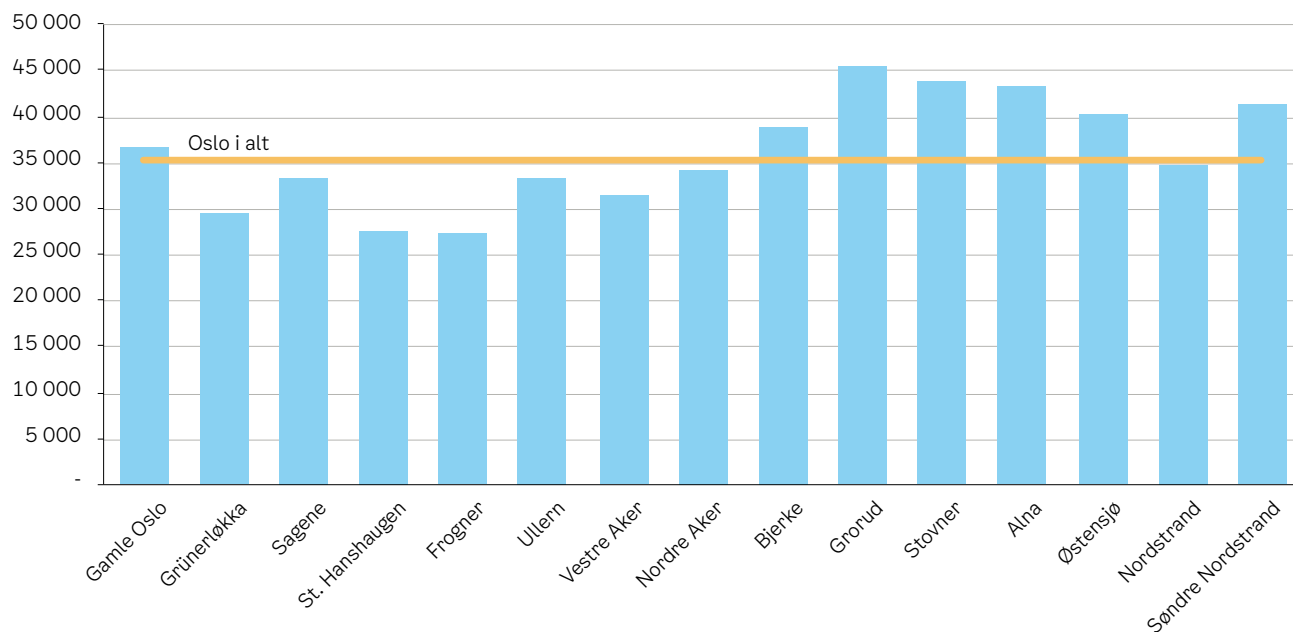
Foto: Colourbox

tjenester som retter seg mot barnebefolkningen, men det er likevel behov for å fordele midler til tjenestene under disse to funksjonsområdene ulikt.

Tjenestene som ligger under funksjonsområdet FO2C Aktivitetstilbud for barn og unge, helsestasjon og skolehelsetjeneste er universelle og av en slik art at store deler av barn og unge under 18 år har krav på disse tjenestene. For dette funksjonsområdet vil derfor variasjonen i antall barn og unge under 18 år langt på vei reflektere variasjonene i tjenestebehov mellom bydelene. Til sammen fordeles 85 prosent av rammen for FO2C basert på rene alderskriterier, som fanger opp antall barn i ulike aldersgrupper. De resterende 15 prosent av rammen fordeles med kriterier som fanger opp ulike sosioøkonomiske forhold som inntekt, utdanningsnivå og innvandringsbakgrunn.

FO2B handler om barnevernstjenester. Det er heldigvis en veldig lav andel av barn og unge som har



**Figur 7.** Kriteriefordelt budsjett per bydel for 2020. Kroner per innbygger.

Kilde: Grønt hefte 2020

behov for ulike barnevernstiltak. Derfor vil det å kunne se på antall barn under 18 år i liten grad si noe om behovet for barnevernstjenester i en bydel. For dette funksjonsområdet blir bare 8 prosent av budsjett-rammen fordelt på bakgrunn av rene alderskriterier. 72 prosent av rammen blir fordelt på bakgrunn av sosioøkonomiske kriterier, som skal fange opp forhold som antas å ha betydning for risikoen for at et barn har behov for tiltak fra barnevernet. Eksempler på slike kriterier er barn av enslige forsørgere, barn i husholdninger med lav inntekt og formue, samt innvandringsbakgrunn. Ettersom det er en lav andel av barn og unge som har behov for tiltak fra barnevern i utgangspunktet, samtidig som det kan bli svært dyre tiltak for bydelene når behovene først oppstår, er det krevende å konstruere et kriteriesett som i stor nok grad er i stand til å fange opp behovsvariasjonene mellom bydelene basert på kjennetegn ved befolkningen. Derfor har man valgt å la 20 prosent av rammen fordeles basert på bydelenes relative utgifter til barnevern i siste tilgjengelige regnskapsår.

Funksjonsområdene for Barnevern og Aktivitetstilbud for barn og unge, helsestasjon og skolehelsetjeneste har hvert sitt kriteriesett, fordi tjenestene har ulike målgrupper og det er derfor ulike kjennetegn ved befolkningen som kan forklare hvordan behovet for disse tjenestene varierer mellom bydelene. Av samme grunn har alle funksjonsområdene fra figur 5 sine

egne kriteriesett som fordeler budsjetttrammene med utgangspunkt i hvordan de sannsynlige målgruppene for de ulike tjenestene fordeler seg mellom bydelene.

Figur 7 viser at målgruppeorienteringen i fordelings-systemet fører til en vesentlig annerledes fordeling mellom bydelene enn dersom man hadde fordelt et likt beløp per innbygger. De blå søylene viser for hver bydel størrelsen på budsjetttrammene som er fordelt på bakgrunn av kriterier, delt på antall innbyggere. Til sammenligning viser den gule linjen hvordan fordelingen ville ha vært dersom de totale rammene hadde blitt fordelt med et fast beløp per innbygger.

Figuren viser at det er betydelige forskjeller i hvor mye bydelene får tildelt per innbygger. Bydel St. Hanshaugen får i underkant av 26 tusen per innbygger, mens Bydel Grorud får nærmere 43 tusen per innbygger. Gjennom fordelingsystemet får hver bydel tildelt like mye for «like» innbyggere. St. Hanshaugen får for eksempel like mye per barn som bor i en husholdning med lavinntekt og finanskapital under 1G, som det Grorud får. Det er forskjeller i hvor de ulike befolkningsgruppene er bosatt som gjør at noen bydeler får gjennomsnittlig mer per innbygger enn andre.

