

Oslo speilet



5 Fortsatt fallende fruktbarhet

11 Sheriffene i utelivsjungelen
– En gjennomgang av Oslo kommunes bevilling- og kontrollpraksis for utelivet

23 Er noen barne- skoler i Oslo mer foretrukket enn andre?

33 Et sted som rives mellom stolthet og fordom
– Kan områdeløft være løsningen?

OSLOSPEILET ble utgitt første gang i 1991 og presenterer sentral informasjon og faktabaserte analyser til bruk for kommunens politiske og administrative ledelse og andre interesserte.

Ansvarlig redaktør: Kommunaldirektør Monica Lund, Byrådsavdeling for finans

Redaktør: Nils Petter Strand, Byrådsavdeling for finans

Redaksjon: Sille Ohrem, Miriam Abildsnes og Nils Petter Strand, Byrådsavdeling for finans

Forsidefoto: Nick Night/Unsplash

Layout og produksjon: 07 Media AS

Kontakt: Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans, Rådhuset, 0037 OSLO

e-post: oslostatistikken@byr.oslo.kommune.no

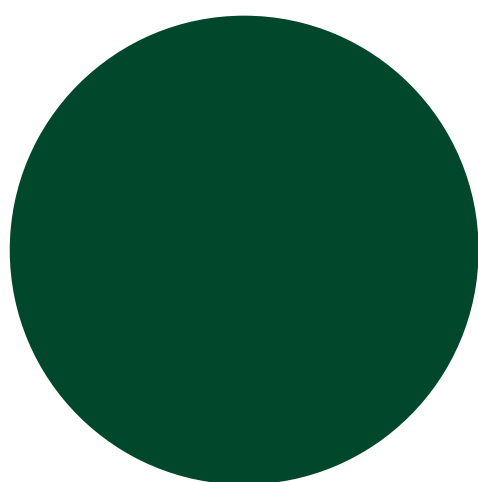
Tidligere utgaver av Oslospeilet finner du på www.oslo.kommune.no/oslospeilet



"Tia er det **ingen**
som kan SNU
Postgirobygget **lyser** mer
enn **tusen stjerner**
Elva renner **FORTSATT** grå
under Vaterlands **bru**

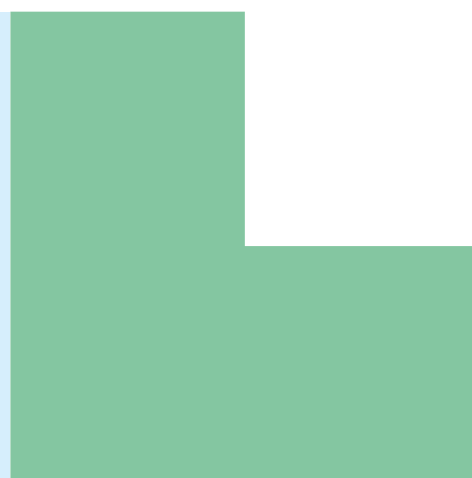
Trond Granlund

Innhold



5

Fortsatt fallende
fruktbarhet



11

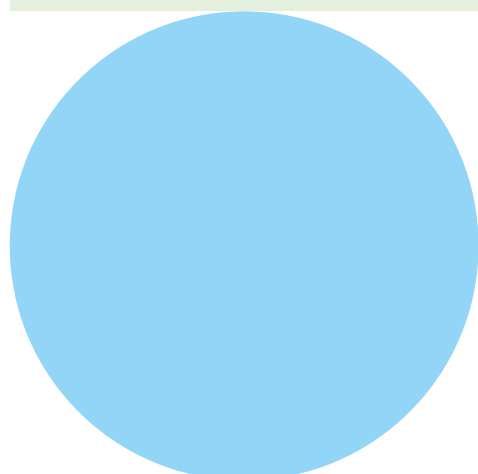
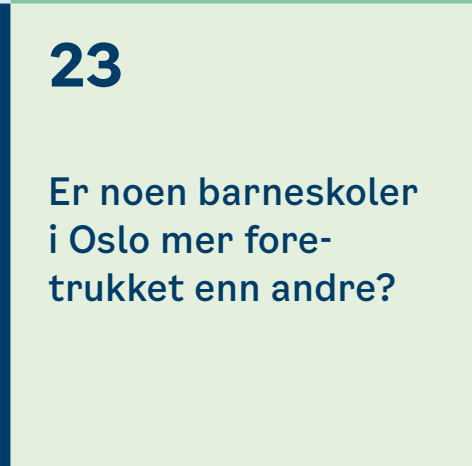
Sheriffene i
utelivsjungelen

– En gjennomgang av Oslo
kommunes bevilling- og
kontrollpraksis for utelivet



23

Er noen barneskoler
i Oslo mer fore-
trukket enn andre?



33

Et sted som rives
mellom stolthet
og fordom

– Kan områdeløft være
løsningen?





Fortsatt fallende fruktbarhet

Oslo hadde i 2019 den laveste fruktbarheten siden 1984. Stadig færre får tre barn og mors fødealder øker. Tilsvarende fall i fruktbarhet finnes både på nasjonalt nivå og i de andre nordiske landene. Kan den nyeste forskningen fortelle oss noe om mulige årsaker?

Av Thom Åbyholm, spesialrådgiver,
Byrådsavdeling for finans

De siste ti årene har fruktbarheten falt, både i Oslo og i landet samlet. For landet som helhet har fruktbarheten aldri vært lavere enn den var i 2019, mens Oslo hadde den laveste fruktbarheten siden 1984. Flere kvinner venter med å få barn til de er eldre, og færre får store søskenflokker. Nedgangen i fruktbarhet har fått mye oppmerksomhet både blant forskere og politikere. I februar 2020 publiserte Folkehelseinstituttet rapporten «Fallende fruktbarhet i Norge», som oppsummerer resultatene av fem ulike forskningsprosjekter om fruktbarheten i Norge. I denne artikkelen skal vi se nærmere på utviklingen i Oslo, og se disse utviklingstrekkene i lys av de potensielle årsaks-sammenhengene som blir trukket frem i rapporten.

Samlet fruktbarhetstall (SFT) er det vanligste målet for fruktbarheten i en befolkning. SFT gir et øyeblikksbilde av hvor mange barn en gruppe kvinner i snitt ville ha fått mens de var i fødedyktige alder, dersom de hadde hatt samme aldersspesifikke fruktbarhetsrater som dagens kvinner. SFT for Oslo var 1,42 i 2019. Det betyr at dersom en gruppe kvinner hadde fått like mange barn da de var 15 år som 15-åringene i snitt fikk i 2019, like mange barn da de var 16 år som 16-åringene i snitt fikk i 2019 og så videre, så ville denne gruppen kvinner i gjennomsnitt fått 1,42 barn i løpet av sin fødedyktige periode.

Sammendrag

- Fruktbarheten i Oslo var i 2019 på det laveste siden 1984, etter å ha vært på sitt høyeste siden 1969 bare ti år tidligere.
- Fallet i fruktbarhet de siste ti årene er ikke spesielt for Oslo, men har funnet sted i hele landet og i de andre nordiske landene.
- Fruktbarheten blant kvinner under 30 år er vesentlig lavere i Oslo enn i landet samlet. For kvinner over 31 år er fødselsratene høyere i Oslo, men ikke tilstrekkelig mye høyere til å gjøre opp for forskjellen blant yngre kvinner.
- Det har over lengre tid vært en trend at kvinner venter lengre med å få sitt første barn, samtidig som det er færre som får store søskenflokker.
- Kvinnelige innvandrere har hatt en noe høyere fruktbarhet enn resten av befolkningen, men også blant disse faller fruktbarheten og nærmer seg samme nivå på SFT som resten av befolkningen.
- Flere studier har forsøkt å identifisere de viktigste grunnene til fruktbarhetsfallet i Norge siden 2009. Sannsynligvis er utviklingen et resultat av flere endringer som kan ha påvirket fruktbarheten samtidig.

Samlet fruktbarhetstall

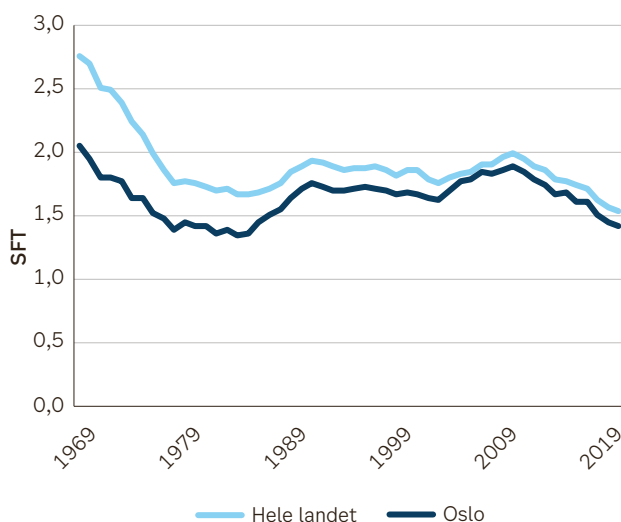
Samlet fruktbarhetstall (SFT) viser gjennomsnittlig antall levendefødte barn pr. kvinne i løpet av livet, under forutsetning av at fruktbarhetsmønsteret i perioden gjelder i hele kvinnens fødedyktige periode (15–49 år) og at dødsfall ikke forekommer. SFT fremkommer som summen av de aldersspesifikke fruktbarhetsratene.

Aldersspesifikke fruktbarhetsrater Aldersspesifikke fruktbarhetsrater angir antall fødte per 1 000 kvinner i ulike aldre.

Av figur 2 fremgår det at det er vesentlige forskjeller i aldersspesifikke fruktbarhetsrater mellom Oslo og hele landet. Fruktbarheten blant kvinner under 30 år er vesentlig lavere i Oslo enn i hele landet samlet. For kvinner over 31 år er fødselsratene høyere i Oslo, men ikke tilstrekkelig mye høyere til å gjøre opp for forskjellen blant yngre kvinner. Dette mønsteret avspeiler seg i at kvinner som føder i Oslo i gjennomsnitt er 1,5 år eldre enn i landet samlet.

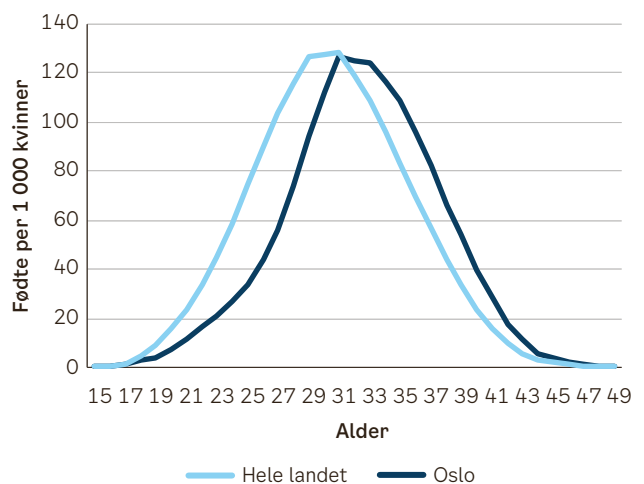
Hvordan kan vi forklare at Oslos kvinner får barn senere enn kvinner i landet for øvrig? Forskjeller i utdanningsnivå er antakelig en viktig del av forklaringen.

Figur 1. Samlet fruktbarhetstall 1968–2019.



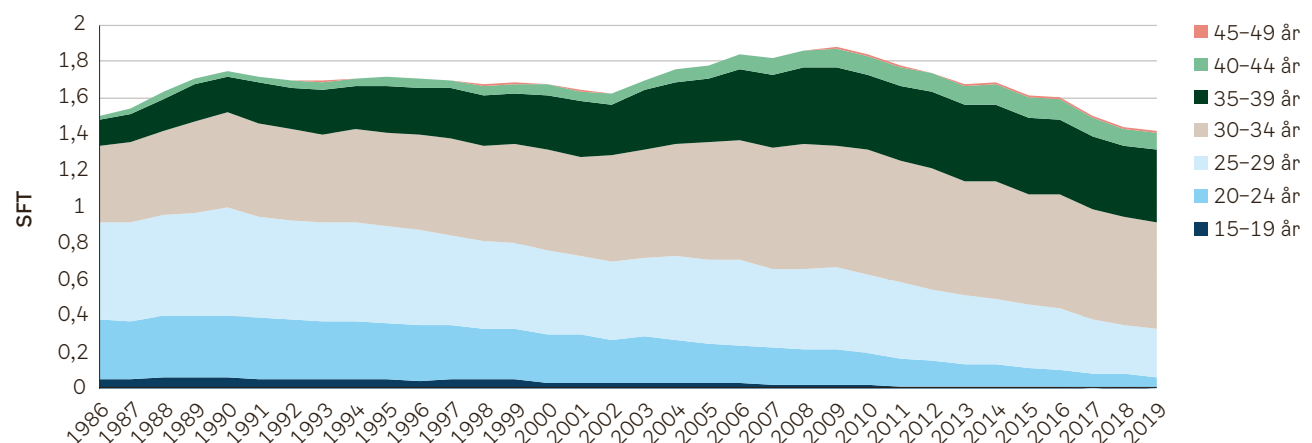
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 04232

Figur 2. Aldersspesifikke fruktbarhetsrater gjennomsnitt 2015–2019.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 3. Samlet fruktbarhetstall (SFT) dekomponert etter alder.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (egne beregninger)

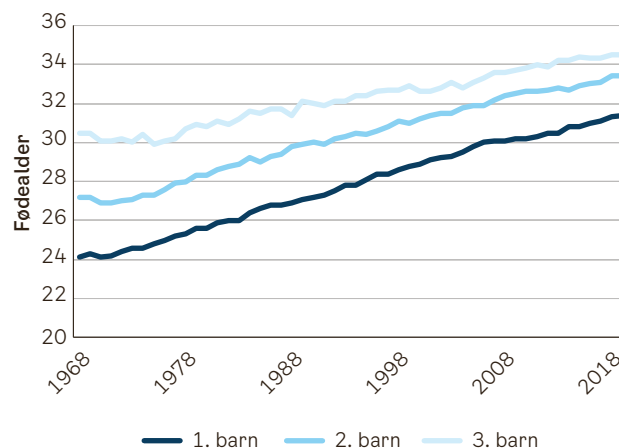
Andelen kvinner med utdanning på universitets- og høyskolenivå er vesentlig høyere i Oslo enn i resten av landet. Forskjeller i fruktbarhetsatferd mellom kvinner i ulike utdanningsgrupper er godt dokumentert.¹ Kvinner som er under utdanning utsetter gjerne førstefødselen til de har blitt litt eldre. Figur 2 viser at forskjellene i fruktbarhetsrater mellom Oslo og landet som helhet er størst blant kvinner mellom 23 og 29 år. På landsbasis i perioden 2015–2019 hadde 27 år gamle kvinner en gjennomsnittlig fødselsrate på 103 fødte per 1 000 kvinner. Det tilsvarende tallet for Oslo var på litt over halvparten, med 56 fødte per 1 000 kvinner på 27 år.

Utviklingen i Oslo

Figur 3 viser utviklingen i SFT for Oslo siden 1986, der det samlede fruktbarhetstallet er dekomponert etter det relative bidraget til samlet SFT som kommer fra kvinner i ulike aldersgrupper. Figuren illustrerer godt utviklingen som har funnet sted i Oslo de siste drøye 30 år. Gjennom 1990-tallet holdt det samlede fruktbarhetstallet for Oslo seg relativt stabilt rundt 1,7 barn per kvinne. Perioden var preget av en jevn nedgang i fruktbarhet blant kvinner i tjueårene, men denne nedgangen ble i stor grad tatt igjen av økt fruktbarhet blant eldre aldersgrupper. I årene etter 2002 hadde Oslo en periode med fruktbarhetsvekst blant kvinner over 30 år, samtidig som nedgangen blant kvinner 25–29 år stanset. Denne utviklingen pågikk frem til Oslo nådde en fruktbarhetstopp i 2009. Etter 2009 fortsatte nedgangen blant kvinner

1 Dommermuth L., R. K. Hart, T. Lappegård, M. Rønsen og K. Aa. Wiik (2015). Kunnskapsstatus om fruktbarhet og samliv i Norge. Rapporter 2015/31. Statistisk sentralbyrå: Oslo.

Figur 4. Gjennomsnittlig fødealder etter paritet. Oslo.



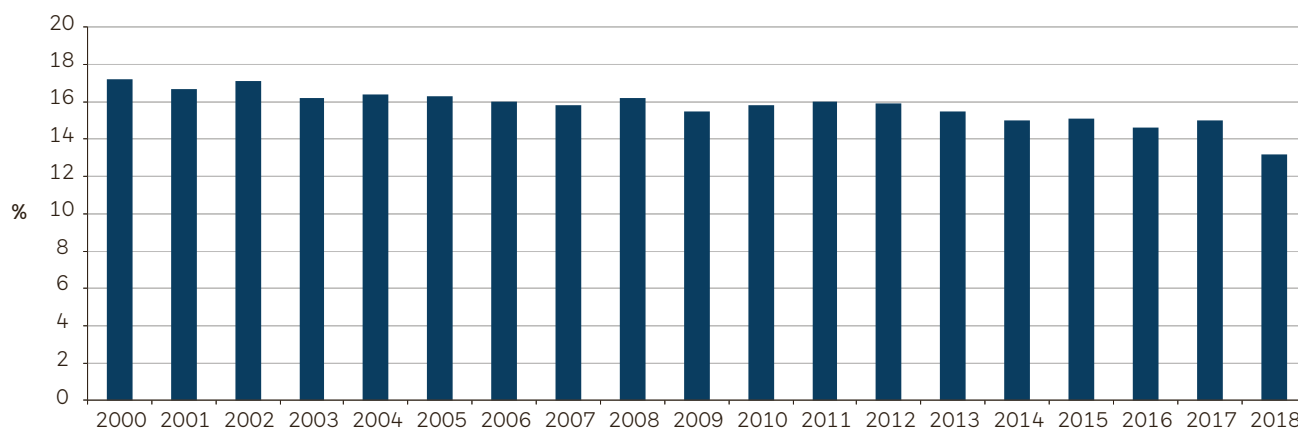
Kilde: Folkehelseinstituttet – Medisinsk fødselsregister F3b

under 30 år, på samme måte som den gjorde gjennom 1990-tallet, men de siste ti årene har også fruktbarheten blant kvinner 30–34 år gått ned. Samtidig har veksten blant kvinner over 35 år flatet ut.

Nedgangen i fruktbarhet de siste årene avspeiler blant annet at kvinner venter stadig lenger med å føde sitt første barn. Bare siden 2009 har gjennomsnittlig alder for førstegangsfødende i Oslo økt med hele 1,2 år, fra 30,2 til 31,4 i 2018.

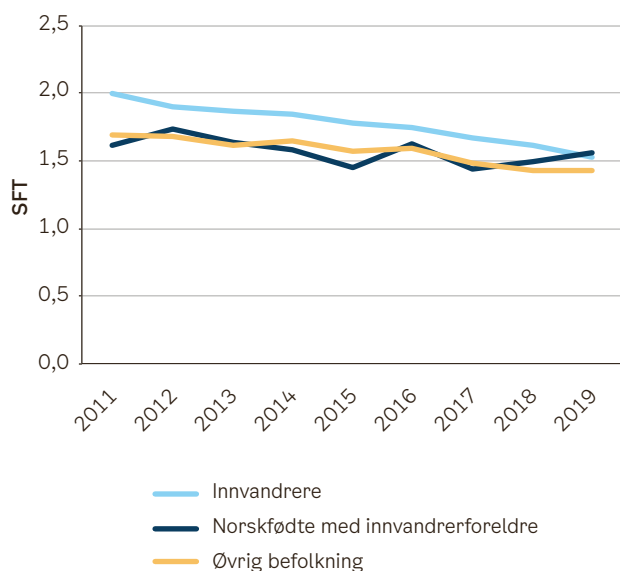
Samtidig er det færre som får store søskenflokker. Av figur 5 ser vi at det har vært en jevn nedgang de

Figur 5. Andel av fødte som er nr. tre eller mer i en søskenflokk med samme mor. Oslo.



Kilde: Folkehelseinstituttet – Medisinsk fødselsregister F4

Figur 6. Samlet fruktbarhetstall etter kvinners innvandringskategori. Oslo.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12482

siste tjue årene i andelen av fødte i Oslo som har vært nummer tre eller mer i en søskenflokk med samme mor.

Dersom vi sammenligner fruktbarheten, målt ved SFT, blant kvinner med ulik innvandringsbakgrunn, ser vi at fruktbarheten har gått ned for alle innvandringskategorier (se figur 6). Norskfødte med innvandrerforeldre har omtrent samme fruktbarhetstall som den øvrige befolkningen. Kvinnelige innvandrere har hatt en noe høyere fruktbarhet enn resten av befolkningen, men også blant disse faller fruktbarheten og nærmer seg nå samme nivå på SFT som resten av befolkningen.

Hva sier forskningen om nedgangen i fruktbarhet?

Nedgangen i fruktbarhet de siste årene har vært gjenstand for stor oppmerksomhet fra både politikere og forskere. I februar 2020 publiserte Folkehelseinstituttet rapporten «Fallende fruktbarhet i Norge», som er en sammenfatning av resultatene fra fem ulike studier om fruktbarhetsutviklingen i Norge de siste årene. Selv om dette prosjektet tar for seg utviklingen på landsbasis er flere av hypotesene som tas opp i disse studiene relevante for Oslo.

Sammenhengen mellom fruktbarhet og utdanning har vært et viktig tema i forskningen over lengre tid. Kvinners deltakelse i høyere utdanning og i arbeidslivet har vært sentrale drivere bak fruktbarhetsutviklingen de siste tiårene, og flere studier har dokumentert markante forskjeller i fruktbarhetsatferd mellom kvinner i ulike utdanningsgrupper.¹ Nedgangen i fruktbarhet siden 2009 er imidlertid noe som i stor grad gjelder for alle utdanningsgrupper.² Så hva kan være årsaken til fallet vi har sett siden 2009?

Usikker økonomisk fremtid

I studien «Beyond the economic gaze. Childbearing during and after recessions in the Nordic countries»² sammenlignes utviklingen etter 2008 i de nordiske landene. Studien finner at utviklingen i denne perioden har vært omtrent den samme i alle de nordiske landene. I alle de nordiske landene har utviklingen også vært svært lik mellom grupper med ulikt utdanningsnivå. I lys av sine funn spør forfatterne om en sterkere følelse av en økonomisk usikker fremtid i kjølvannet av finanskrisen i 2008, selv blant grupper som ikke selv ble direkte påvirket av krisen, kan ha ført til at flere har valgt å vente med å få barn. Konsekvensene av finanskrisen rammet de nordiske landene ulikt, og de rammet også kvinner med ulikt

² Comolli, C. L., G. Neyer, G. Andersson, L. Dommermuth, P. Fallesen, M. Jalovaara, A. Jónsson, M. Kolk og T. Lappegård. (2019). Beyond the economic gaze. Childbearing during and after recessions in the Nordic countries. Stockholm Research Reports in Demography, 2019(16)



utdanningsnivå ulikt. En slik effekt av opplevd usikkerhet, særlig knyttet til fremtidige velferdsgoder, kan bidra til å forklare hvorfor fruktbarhetsatferden ble endret nokså likt blant kvinner som i ulik grad ble utsatt for reelle konsekvenser av finanskrisen. En mulig effekt av opplevd økonomisk forutsigbarhet på fruktbarheten finner man også igjen i en intervjuundersøkelse om barnetallsønsker blant kvinner og menn mellom 24 og 46 år.³ I undersøkelsen er det mange som oppgir at det er viktig å ha en «trygg økonomi» på plass før man får det første barnet.

Mindre tradisjonsbundet

En annen hypotese som blir trukket frem er at normer og preferanser har endret seg med tiden. Personer som er mer tradisjonelle og/eller religiøse i familiespørsmål tenderer mot å få flere barn enn andre. Sekulariseringen av samfunnet kan ha bidratt til at denne gruppen nå utgjør en mindre andel av befolkningen, og kan således ha bidratt til å redusere fruktbarheten. En annen effekt kan være at normer og forventninger knyttet til individers livsvalg har blitt svekket over tid, og at det kan ha skjedd endringer i folks oppfatninger av hvor viktig det er med barn og familie sammenlignet med andre ting man kan bruke tid og penger på.⁴

Flere effekter i spill samtidig

Som en del av forskningsprosjektet «Fallende fruktbarhet i Norge» har man også undersøkt om kvinners helse har hatt betydning for utviklingen i fruktbarhet.⁵ Kvinner med dårlig helse, definert som kvinner som mottar langvarige helseytelser, har lavere sannsynlighet for å få (flere) barn enn andre kvinner. Andelen kvinner som tilhører gruppen har økt noe de siste ti årene, men denne økningen har vært svak og forklarer svært lite av nedgangen i fruktbarhet i denne perioden. Studien finner tvert i mot at fruktbarhetsfallet har vært sterkest blant kvinner som verken har vært sykemeldt eller mottatt langvarige ytelser, og som derfor antas å være de friskeste.

Antakeligvis skyldes fruktbarhetsfallet vi har sett de siste ti årene, både i Norge og i de andre nordiske landene, flere medvirkende faktorer som spiller inn samtidig. Utover studiene som er nevnt i denne artikkelen peker Hart og Kravdal⁴ på at endringer som mindre omfang av deltidsarbeid og lavere andel yngre



Foto: Colourbox

som lever i samliv, kan være medvirkende årsaker til reduksjonen i fruktbarhet. Det kan også hende at det er egne effekter som kan være spesielle for Oslo, som at høye boligpriser gjør at par som planlegger å stifte familie velger å flytte til omkringliggende kommuner for å få råd til den boligen de ønsker seg for sin familie. Dette er en effekt som vil ha konsekvenser for fruktbarheten i Oslo, men ikke for landet som helhet.

Hva skal man tro om utviklingen fremover?

SSB har i sine befolkningsfremskrivninger fra 2018 lagt til grunn en antakelse om at en del av de utsatte fødslene vi har sett de siste årene vil bli tatt igjen, etter hvert som disse kvinnene blir eldre. I et slikt scenario vil det samlede fruktbarhetstallet ta seg noe opp i fremtiden. En slik antakelse har også ligget til grunn for befolkningsfremskrivningene for Oslo. Dersom det skulle vise seg å være en sammenheng mellom følelsen av usikkerhet om fremtiden og fruktbarhetsatferd, slik Comolli m.fl.² spør seg, skal det bli interessant å følge utviklingen fremover i kjølvannet av koronakrisen.



³ Cools, S. og M. Strøm (2020). Ønsker om barn – en spørreundersøkelse om fertilitet, arbeidsliv og familiepolitikk.

⁴ Hart R. K., Kravdal Ø. (2020) «Fallende fruktbarhet i Norge» [Fertility decline in Norway]. Rapport 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2020.

⁵ Syse, A., L. Dommermuth og R. K. Hart (2020) Does health influence fertility? Discussion Paper. Statistisk sentralbyrå.



Sheriffene i utelivsjungelen

– En gjennomgang av Oslo kommunes bevilling- og kontrollpraksis for utelivet

Gjennom media kan man få inntrykk av at utesteder ofte mister skjenkebevillingen på grunn av bagateller. I denne artikkelen gjennomgås Oslo kommunes bevilling- og kontrollpraksis ovenfor Oslos utesteder i perioden 2013 til 2019. Vi vil se utviklingen av antall skjenkesteder, hvilke brudd som avdekkes og hvilke følger dette får for skjenkestedene.

Av Skule Wigenstad, spesialkonsulent ved KoRus Oslo og forskningstekniker ved Folkehelseinstituttet avd. Rusmidler og tobakk

«Oslo er en orgie av fyll, spy og blod. Er det dette som skal være utelivet i hovedstaden?». Sitatet tilhører visepolitimester i Oslo, Roger Andresen, og ble uttalt til Vårt Land for 10 år siden¹. Mye har skjedd med Oslos uteliv siden den gang, men likevel henger inntrykket igjen hos mange. Uteliv er fyll. Utelivet er utrygt. Er Oslo sentrum på nattestid i helgene en krigssone lovlydige borgere bør unngå? Samtidig kan det stilles spørsmål til de som kontrollerer utestedene. Hvis det er så mye fyll, mister utestedene ofte skjenkebevillingen sin? Eller er det sånn at utesteder straffes for bagateller, som man kunne få inntrykk av gjennom medieoppslag våren 2020²?

Utelivet er en kompleks arena. Oslos i underkant av 1300 skjenkebevillinger utgjør en viktig del av byens kulturtilbud og er sosiale møteplasser for byens innbyggere. Gjennom skatter og avgifter er utelivet en viktig inntektskilde for både private og offentlige aktører^{3 4}, og Oslo kommune estimerer at om lag 17 000 personer arbeider i byens serverings- og

Sammendrag

- Det har i perioden 2013 til 2019 vært en økning i både salgs- og skjenkebevillinger i Oslo. Antall salgsbevillinger har økt med 18 prosent, mens antallet skjenkebevillinger har økt med 25 prosent. Økningen er betydelig større enn befolkningsveksten i perioden.
- Fra 2015 til 2016 var det en markant nedgang i antall inndratte skjenkebevillinger. Dette skyldes primært en nasjonal lovendring som skulle sikre likebehandling for brudd på alkoholoven mellom ulike kommuner.
- Selv om det har vært en nedgang i antall inndragninger av skjenkebevillinger, har det vært en økning i antall avdekte brudd. I perioden 2016–2018 ble det avdekket flere brudd ved Oslos utesteder enn i perioden 2013–2015.
- Kommunens egne kontroller avdekker i liten grad salg eller skjenking til mindreårige. Dette kan ha sammenheng med at det er vanskelig å kontrollere effektivt, men kan også skyldes at det er mindre utbredt enn man kan få inntrykk av gjennom media.
- Sammenlignet med resten av Norge er det særlig tre brudd på alkoholoven som avdekkes oftere i Oslo enn antall skjenkebevillinger skulle tilsi. Dette er skjenking til åpenbart påvirket gjest, skjenking utover tillatt skjenketid og brudd på regler om styrer og stedfortreder. Blant bruddene som sjeldent avdekkes sammenlignet med resten av Norge er brudd på reklamebestemmelse og mangler ved internkontroll.

1 VårtLand (2010, 26. november) Politimester: Oslo er en orgie av fyll, spy og blod. Hentet fra: <https://www.vl.no/samfunn/politimester-oslo-er-en-orgie-av-fyll-spy-og-blod-1.49283?paywall=true>

2 Dagbladet.no (2020, 25. februar) Full vin-razzia i Oslo: – Verste sort. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/mat/full-vin-razzia-i-oslo---verste-sort/72174561>

3 Grazian, D. (2003). *Blue Chicago. The Search for Authenticity in Urban Blues Clubs*. Chicago.

4 Hayward, K., & Hobbs, D. (2007). Beyond the binge in 'booze Britain': market-led liminalization and the spectacle of binge drinking. *The British journal of sociology*, 58(3), 437–456.

skjenkebransje⁵. Bartendere og utesteder spiller en nøkkelrolle både i utviklingen av nye urbane byområder og som sentrale aktører i kulturlivet^{6 7}. Til tross for at utelivet er en berikelse for byen, er det også en rekke negative forhold assosiert med byen på nattetid i helgene. Flere studier har dokumentert at skjenking av berusede personer forekommer⁸, og selv om det var en markant nedgang i utelivsvold i perioden 2012–2014, opplever politiet at utelivsvold fremdeles er en utfordring i Oslo⁹.

I denne artikkelen vil vi undersøke hvordan utviklingen i Oslos uteliv har vært i perioden 2013 til 2019. Vi ønsker å vise utviklingen i skjenkebevillinger og i hvilke brudd som avdekkes. Gjennom dette håper vi å etablere et kunnskapsgrunnlag for fremtidige diskusjoner om kommunens forvaltningspraksis, samt en mer kunnskapsbasert debatt. Artikkelen vil primært fokusere på skjenkebevillinger. I alkoholloven skilles det mellom salgsbevillinger (primært dagligvarebutikker) og skjenkebevillinger (utesteder). Valg av fokus skyldes at det primært er skjenkesteder, og kontrollen av dem, som er gjenstand for debatt og politisk uenighet. Tallene i artikkelen er innhentet før koronapandemien inntraff. Selv om det er en usikkerhet knyttet til hvordan utviklingen av pandemien vil påvirke samfunnet på sikt, synes det tydelig at utelivsbransjen blir særlig hardt rammet. Likevel håper vi artikkelen vil gi et bilde av utviklingen i Oslo de senere årene, og at utelivsbransjen vil hente seg inn etter hvert som samfunnet normaliseres.

«Det blir stadig flere skjenkesteder i Oslo»

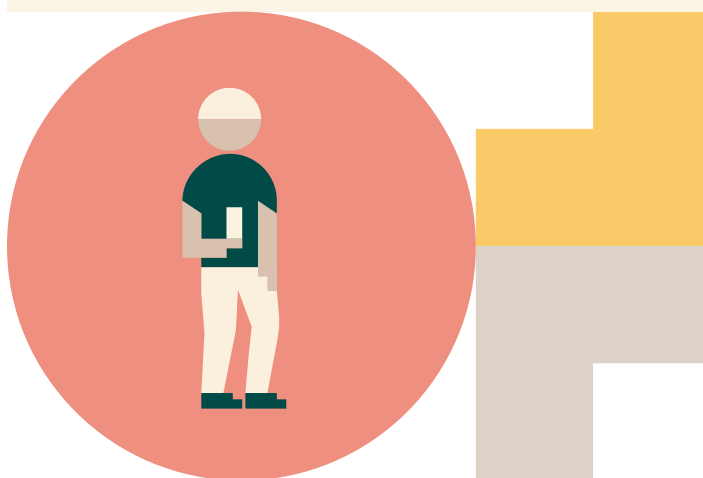
Utviklingen i antall salgs- og skjenkesteder i Oslo har vært gjenstand for debatt. Dette har særlig blitt aktualisert i forbindelse med uenigheten om antall utesteder i Oslo er bærekraftig, og behovet for at deler av samfunnet, som klesbutikker og andre forretninger som ikke primært selger alkohol, skal være alkoholfrie¹⁰. Med flere konkurser i serverings- og skjenkebransjen har enkelte aktører gått ut og advart

Bevillingstyper

Serveringsbevilling: Alle steder som selger mat må ha en serveringsbevilling. Alle skjenkesteder må også ha serveringsbevilling.

Salgsbevilling: Alle steder som selger alkohol ment til å konsumeres andre steder må ha en kommunal salgsbevilling (unntaket er Vinmonopolet som har statlig bevilling).

Skjenkebevilling: Steder som skjenker alkohol må ha en skjenkebevilling.



Tallgrunnlaget

I forbindelse med Oslo kommunens arbeid med alkoholpolitisk handlingsplan for perioden 2020–2024, var det et ønske fra Byrådsavdeling for Næring og Eierskap om å styrke kunnskapsgrunnlaget om byens bevilling- og kontrollpraksis. Alle kommuner besvarer årlig en undersøkelse kalt «Kommunens Forvaltning av Alkoholloven» som gjennomføres av Folkehelseinstituttet (tidligere SIRUS) som en del av arbeidet med rapporten Alkohol i Norge¹. Tallene Oslo har levert til kommuneundersøkelsen i perioden 2014 til 2018 utgjør data for denne artikkelen. Bruk av tallene innsamlet av Folkehelseinstituttet gir både muligheten til å se på utviklingen av forvaltningen i Oslo, samt muligheten til å se Oslos utvikling opp mot nasjonale tendenser. Noen steder i artikkelen oppgis tall for 2019. Da Folkehelseinstituttet ikke har publisert data for 2019, er disse tallene hentet fra Næringsetatens årsberetning².

5 Oslo kommune. *Ny alkoholpolitisk handlingsplan på høring nå*. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk/byradet/pressemeldinger/ny-alkoholpolitisk-handlingsplan-pa-horing-na#gref>

6 Grazian, D. (2003). *Blue Chicago. The Search for Authenticity in Urban Blues Clubs*. Chicago.

7 Ocejó, R. E. (2012). At your service: The meanings and practices of contemporary bartenders. *European Journal of Cultural Studies*, 15(5), 642–658.

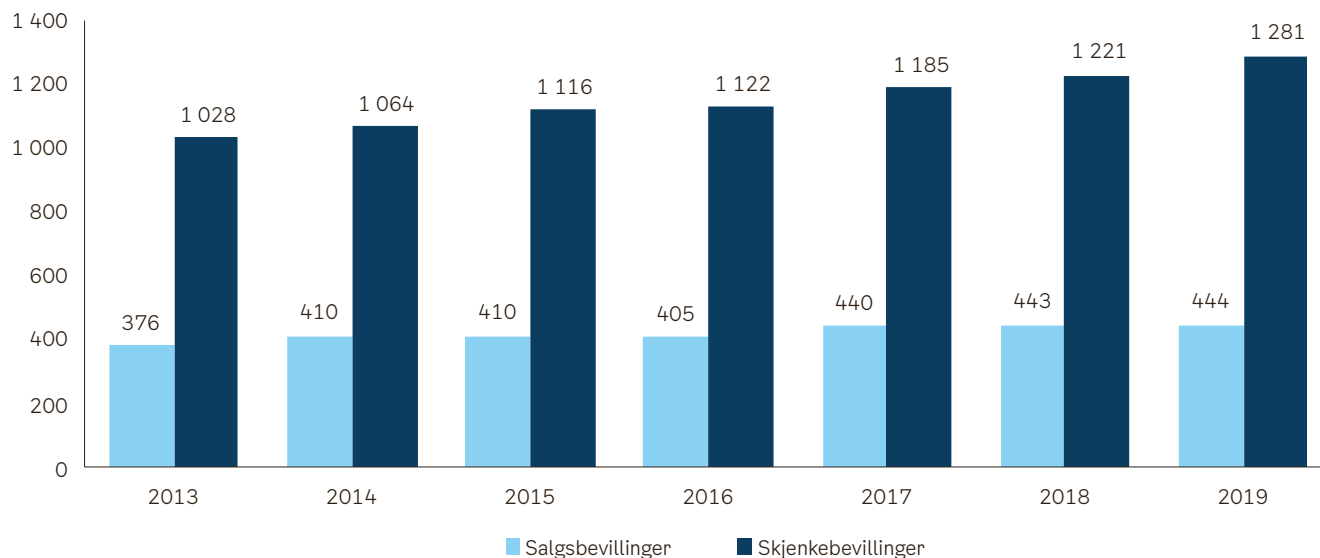
8 Buvik, K., & Rossow, I. (2015). Factors associated with over-serving at drinking establishments. *Addiction*, 110, 602–609. doi:10.1111/add.12843

9 Sætre, M., Hofseth, C., Hansen, I., & Bakosgjelten A. (2015) *Trender i kriminalitet 2016–2017. Utfordringer i den globale byen*. Strategisk Stab, Oslo politidistrikt. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/kriminalitetsutvikling/trendrapport-2016-2017.pdf>

10 Aftenposten.no (2018, 2. mai). Krever at butikker skal få skjenkebevilling.

1 Folkehelseinstituttet. Alkohol i Norge. Hentet fra <https://www.fhi.no/nettpub/alkoholinorge/>

2 Næringsetaten (2020). Næringsetatens årsberetning 2019.

Figur 1. Antall salgs- og skjenkebevillinger i Oslo 2013 til 2019.

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

mot at det er en overetablering av restauranter og skjenkesteder i Oslo som ikke er bærekraftig¹¹.

I figur 1 ser vi utviklingen i antall salgs- og skjenkebevillinger i Oslo kommune for perioden 2013 til 2019¹².

Som vi kan se av figur 1, har det vært en økning av både salgs- og skjenkebevillinger i perioden. For salgsbevillingene har det vært en økning på 18 prosent, mens antall skjenkebevillinger økte med 25 prosent. Befolkningsveksten i Oslo generelt var i perioden 2014 til 2019 på 7,35 prosent¹³. Ifølge Næringssetaten kan det økte antallet salgsbevillinger forklares ved at det er bygget nye boligområder i byen, og ved at blant annet nettbaserte dagligvarebutikker har fått salgsbevilling for å kunne levere alkohol.

Selv om antall skjenkesteder har økt mer enn befolkningsveksten, er det viktig å være klar over at serverings- og skjenkenæringen i stor grad tiltrekker seg turister og personer utenbys fra. Det er verdt å merke seg at økningen i antall skjenkebevillinger, ikke

nødvendigvis betyr at det er etablert flere tradisjonelle skjenkesteder. En del av samfunnsutviklingen er at stadig flere møteplasser søker om skjenkebevilling. Dette kan for eksempel omfatte kantiner, båter og eldresentre. Hovedvekten i økningen de senere år ser likevel ut til å skyldes utbygging av nye områder i byen, eksempelvis Bjørvika, Sørenga og Løren, som fører med seg et marked for nye serverings- og skjenkesteder.

«En bevilling skal være lett å få og lett å miste»

En påstand som ofte går igjen i debatter om skjenkepolitikk, er at en skjenkebevilling skal være lett å få og lett å miste¹⁴. Med dette menes at det skal være enkelt å starte nye serverings- og skjenkesteder, samtidig som terskelen for å inndra eller tilbakekalle bevillingen til aktører som ikke overholder lover og regler skal være tilsvarende lav. I figur 2 ser vi en oversikt over antall innvilgede og avslåtte søknader om nye skjenkebevillinger i Oslo i perioden 2013 til 2018.

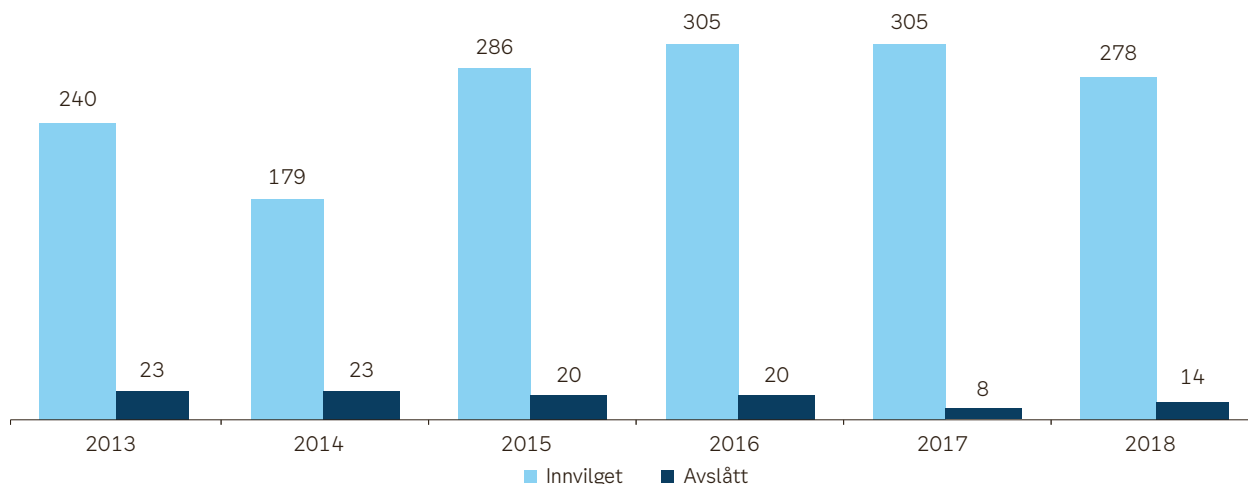
Som vi ser av figuren, blir i all hovedsak søknader om skjenkebevilling innvilget. Undersøkelsen til Folkehelseinstituttet spør etter antall nye skjenkebevillinger, men en gjennomgang gjort av Næringssetaten viser at tallene omfatter både nye bevillinger og bevillinger etter eierskifte. Flere studier har vist at

11 E24 (2019, 5. mai). Restaurantkonkursene øker – bransjetopper tror det vil fortsette. Hentet fra <https://e24.no/naeringsliv/i/8mRn1A/restaurantkonkursene-oeker-bransjetopper-tror-det-vil-fortsette>

12 På noen områder avviker tallene Næringssetaten meldte inn til Folkehelseinstituttet fra deres egen årsberetning. Særlig er forskjellen stor mellom salgsbevillinger i 2018. Jeg har her brukt tall fra Næringssetatens årsberetning for 2019.

13 Oslo kommune. Folkemengde og endringer. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/statistikk/befolkning/folkemengde-og-endringer/#gref>

14 Se for eksempel Horecanytt.no (2010, 21. januar). Hentet fra: <https://horecanytt.no/bransjejus-horecanytt-nyttig/lett-a-fa-lett-a-miste/240687>

Figur 2. Antall innvilgede og avslåtte søknader om nye skjenkebevillinger i Oslo 2013 til 2018.

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

utelivsbransjen er en bransje med både høy turnover av ansatte, men også av drivere¹⁵. Dette gjør at det vil være en betydelig mengde saksbehandling i forbindelse med at utesteder skifter eier eller får nye eiersammensetninger. Folkehelseinstituttets undersøkelse spør ikke etter årsaken til avslag, men Næringssetaten har publisert data for dette for perioden 2015 til 2019 på sin egen hjemmeside.

Som vi ser av tabell 1, har det i perioden 2015 til 2019 vært et relativt ganske stabilt antall avslag med en topp i 2015 og en bunnotering i 2016.

Manglende dokumentasjon var den vanligste årsaken til avslag på søknader om skjenkebevilling i perioden 2015–2019. Personer som ikke har tilfredsstillende økonomisk vandel, kan unngå å opplyse om dette ved

¹⁵ Trygstad, S., Andersen, R., Hagen, I., Nergaard, K., Nicolaisen, H., & Steen, J. (2014). Arbeidsforhold i utelivsbransjen. Fafo-rapport 2014:02. Oslo. FAFO.

å ikke sende inn papirene som etterspørres fra kommunen, noe som kan bidra til å forklare hvorfor manglende dokumentasjon er såpass høyt. Det har også vært flere avslag på grunn av alkoholpolitiske hensyn i perioden. Dette omfatter blant annet søknader fra frisørsaloner og butikker, som etter kommunens alkoholpolitiske retningslinjer skal være alkoholfrie soner og dermed ikke få skjenkebevilling¹⁶.

Inndratte bevillinger

Dersom det avdekkes brudd på alkoholloven ved et salgs- eller skjenkested, kan bevillingen bli inndratt for en tidsperiode. Som vi ser av figur 3 var det en kraftig nedgang i antall inndragninger i perioden 2013 til 2019, hvor den største endringen skjedde fra 2015 til 2016.

¹⁶ Oslo kommune. Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2016–2020

Tabell 1. Årsak til avslag på søknader om skjenkebevillinger.

Grunn til avslag	2015	2016	2017	2018	2019
Manglende dokumentasjon	11	6	6	8	7
Økonomisk vandel	5	2	1		1
Manglede styrer, stedfortreder	1				
Alkoholpolitiske hensyn	1		1	3	4
Konkurs i søkende selskap			1		
Politimessige forhold/ stedets karakter			1	1	
Feil opplysninger i søknadsprosessen					1
Totalt	18	8	10	12	13

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

Bakgrunnen for denne tilsynelatende dramatiske endringen var innføringen av et nasjonalt sanksjonssystem for brudd på alkoholloven¹⁷, ofte omtalt som prikktildelingssystemet. Endringen innebar at brudd på alkoholloven, der Oslo tidligere hadde hatt en strengere praksis, som for eksempel nulltoleranse for salg og skjenking til mindreårige, ikke lengre automatisk ville gi inndragning av bevilling. Det er også verdt å merke seg manglende betaling av omsetningsoppgave, en oppgave alle som har en salgs- eller skjenkebevilling er pliktig å levere kommunen, tidligere automatisk gav inndragning, mens det nå gir to prikker – noe som er langt fra de 12 prikkene i løpet av to år som er grunnlaget for en ukes inndragning. En gjennomgang av alle inndragningene i 2014 viste at det ikke var brudd knyttet til skjenking som var hovedgrunnen til inndragningene, men forhold knyttet til økonomi, som for eksempel manglende omsetningsoppgaver¹⁸.

Antallet inndratte skjenkebevillinger kan være høyere enn det som fremkommer av figur 3. Næringsetaten kan også inndra bevillinger på bakgrunn av økonomiske og politimessige forhold knyttet til personer involvert i driften av skjenkestedet.

¹⁷ Helsedirektoratet.no. (2016). *Kontroll og inndragning av salgs- og skjenkebevilling – prikktildelingssystem*. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/tema/alkohol/kontroll-og-inndragning-av-salgs-og-skjenkebevilling-prikktildelingssystem>

¹⁸ Wigenstad, S. (2015, 2. november). – Skjenkekontrollen er snillere enn sitt rykte. *Natt & Dag*. Hentet fra: <https://nattogdag.no/2015/11/kommentar-skjenkekontrollen-er-snillere-enn-sitt-rykte/>

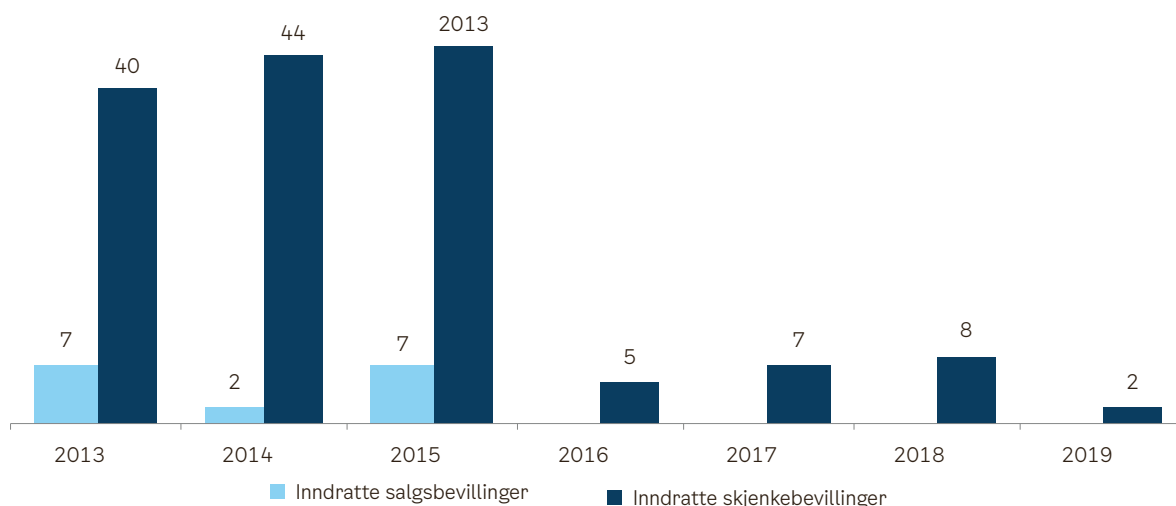


Foto: Colourbox

Avdekte brudd

For at kommunen skal ha muligheten til å kontrollere at salgs- og skjenkesteder overholder alkohollovens bestemmelser, benyttes skjenkekontrollen. I følge alkohollovens forskrift § 9-5, skal skjenkekontrollen alltid gjennomføres med minst to kontrollører, og kontrollen kan være enten åpen eller anonymt. Etter forskrift § 9-7 skal salgs- og skjenkestedene kontrolleres så ofte behovet tilsier, men alle bevillinger skal kontrolleres en gang i året. Kommunen skal årlig utføre minst tre ganger så mange kontroller som det er salgs- og skjenkebevillinger.

Figur 3. Inndratte salgs- og skjenkebevillinger.



Prikksystemet

Overtredelser som gir åtte prikker:

- Skjenking til person som er under 18 år
- Brudd på bistandsplikten
- Brudd på kravet om forsvarlig drift
- Hindring av kommunal kontroll

Overtredelser som gir fire prikker:

- Salg og utlevering til person som er åpenbart påvirket av rusmidler, skjenking til person som er eller må antas å bli åpenbart påvirket av rusmidler.
- Brudd på skjenketidsbestemmelsene
- Skjenking av alkoholholdig drikk gruppe 3 til person på 18 eller 19 år
- Brudd på alderskravet til den som skjenker alkoholholdig drikk

Overtredelser som gir to prikker:

- Det gis adgang til lokalet til person som er åpenbart påvirket av rusmidler, eller bevillingshaver sørger ikke for at person som er åpenbart påvirket av rusmidler forlater stedet
- Mangler ved bevillingshavers internkontroll
- Manglende levering av omsetningsoppgave innen kommunens frist
- Manglende betaling av bevillingsgebyr innen kommunens frist
- Brudd på krav om styrer og stedfortreder
- Gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet
- Gjentatt diskriminering

Overtredelser som gir én prikk:

- Brudd på kravet om alkoholfrie alternativer
- Brudd på regler om skjenkemengde
- Konsum av medbrakt alkoholholdig drikk
- Gjester medtar alkohol ut av lokalet
- Brudd på krav om plassering av alkoholholdig drikk på salgssted
- Brudd på vilkår i bevillingsvedtaket
- Brudd på reklameforbudet

Dersom en salgs- eller skjenkebevilling pådrar seg 12 prikker i løpet av en toårsperiode, skal bevillingen inndras i en uke.

Kontrollørens oppgave er å observere forhold på stedet og gi tilbakemelding til ansvarshavende. Dersom kontrollørene oppdager det de oppfatter som brudd på alkoholloven, vil de skrive en rapport på forholdet som kommunens saksbehandlere følger opp. Kommunene står i utgangspunktet ganske fritt til hvordan de velger å gjennomføre kontrollene. Et flertall av norske kommuner benytter private selskap, mens Oslo har ansatt egne kontrollører¹⁹. En vanlig misforståelse er at det er kontrollørene som avgjør om det har skjedd et brudd på alkoholloven. Kontrollørenes oppgave er å være kommunens «øyne og ører» og beskrive det de ser. I etterkant gjennomgår saksbehandlere i kommunen rapporten og avgjør hva som skjer med den videre. Selv om prikksystemet skulle gjøre sanksjonene ved brudd på alkoholloven mer standardisert, spiller fremdeles den skjønsmessige vurderingen fra kontrollørene en avgjørende rolle i hvilke brudd som rapporteres til kommunen²⁰.

Som vi ser av figur 4, har antall avdekte brudd ved skjenkesteder i Oslo vært relativt stabil i perioden 2013 til 2018. Unntaket er 2015 hvor det også var færre kontroller.

Avdekte brudd ved skjenkebevillinger

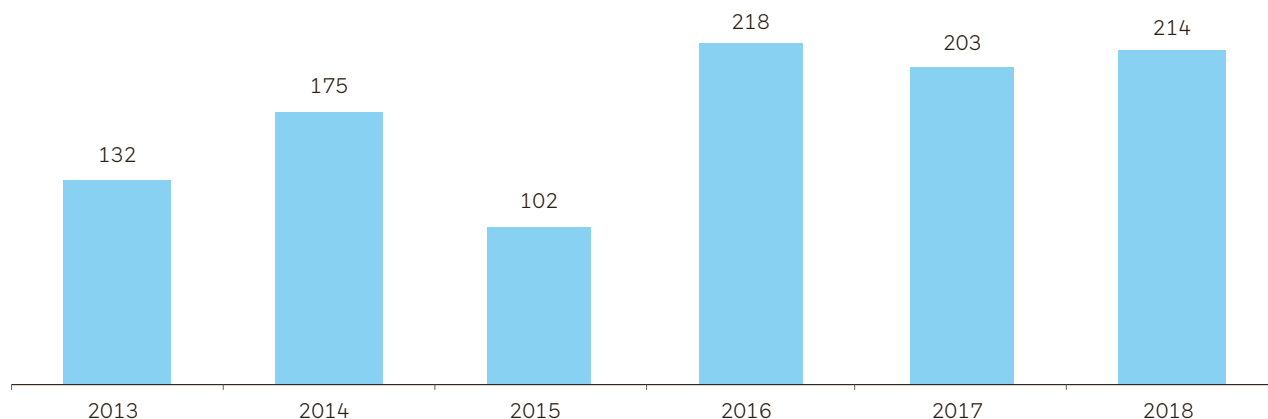
Da denne artikkelen baserer seg på kommunens egne tall, vil antall brudd som oppgis være de avdekte og ikke det totale antallet brudd på alkoholloven. Selv om det er variasjoner i antallet kontroller fra år til år, har kontrollmetodikken i stor grad vært den samme. Dette gjør at avdekte brudd kan bli et mål på eventuelle endringer i skjenkepraksisen, selv om det ikke sier noe om det totale antallet brudd. I denne artikkelen vil vi fokusere på de mest alvorlige bruddene på alkoholloven.

Flere studier har vist at skjenking av alkohol til gjester som etter alkoholloven skulle vært nektet servering forekommer relativt hyppig²¹. Skjenking til gjester som er åpenbart påvirket av rusmidler, eller som er under 18 år, er blant bruddene som får mest

¹⁹ Wigenstad, S., Buvik, K., & Baklien, B. (2018). *Samhandling, samarbeid og skjenking: Forvaltning og håndheving av alkoholloven i utelivet*. FHI-rapport.

²⁰ Baklien, B. (2014) Lovendring kan ikke fjerne skjønn i skjenkekontroll og inndragningsvedtak. *Forebygging.no* Hentet fra: <http://www.forebygging.no/Global/Kronikk%20Bergljot,%20endelig%20utgave.pdf>

²¹ Buvik, K., & Rossow, I. (2015). Factors associated with over-serving at drinking establishments. *Addiction*, 110, 602–609. doi:10.1111/add.12843

Figur 4. Antall avdekte brudd ved skjenkesteder.

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

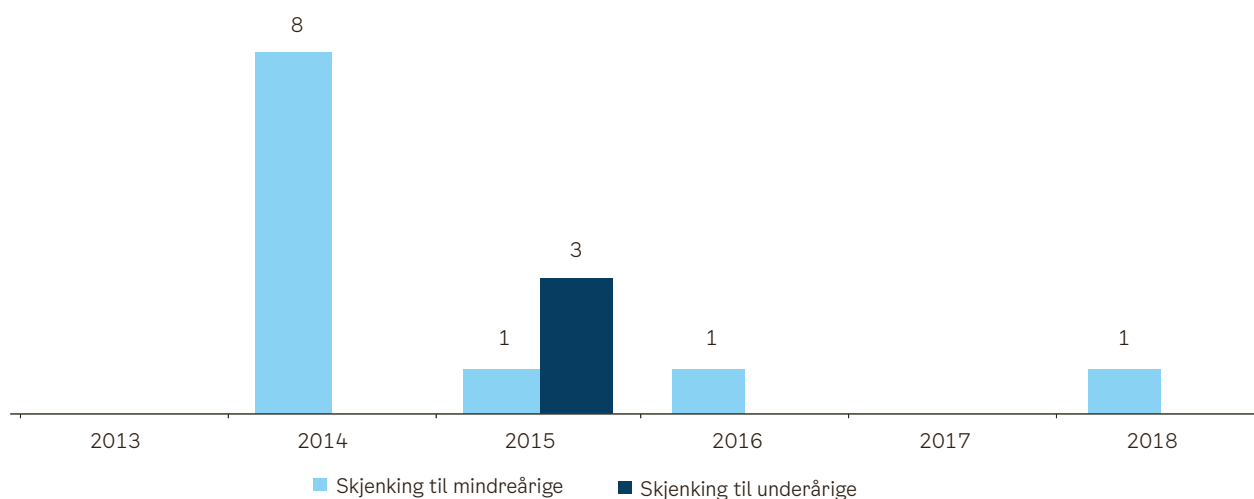
oppmerksomhet, og som Helsedirektoratet har påpekt at kommunen skal ha et særskilt fokus på.

Skjenking til mindreårige

Etter alkoholloven skilles det mellom skjenking til *mindreårige* og skjenking til *underårige*. En mindreårig er en person som ikke har fylt 18 og derfor ikke kan skjenkes noen former for alkohol. En underårig er en person som har fylt 18, men som ikke er gammel nok til å drikke alkohol med en styrke over 21 prosent.

Som vi ser av figur 5, avdekkes det relativt sjeldent skjenking til mindreårige i Oslo. 2014 var et topp-år hvor det ble avdekket åtte tilfeller. Mellom 2016 og

2018 ble det kun avdekket to tilfeller. Skjenking til underårige er også avdekket sjelden med kun tre tilfeller – alle i 2015. Det kan være flere grunner til at skjenking til mindreårige sjelden avdekkes. En mulig forklaring er at det er få utesteder i Oslo som har 18 års aldersgrense, og at de få stedene som derfor skjenker til 18 åringer er klar over at de vil bli hyppigere kontrollert. Det er en rekke utfordringer knyttet til å drive et utested som retter seg mot et ungt klientell, og mange utestedsdrivere ønsker derfor et eldre klientell – ofte med mer penger og mindre utagerende oppførsel.

Figur 5. Skjenking til mindreårig og underårig.

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

Overskjenking

Figur 6 viser at antall rapporter på skjenking til en person som er åpenbart påvirket av rusmidler har ligget mellom 45 og 65 per år i perioden 2013 til 2018. Med unntak av 2015 er også antall rapporter om åpenbart påvirket person i lokalet relativt stabilt. En evaluering av utelivsprosjektet SALUTT²² viste at nesten 80 prosent av skuespillere som spilte åpenbart påvirket fikk kjøpt alkohol på utesteder i Oslo²³. Med dette som utgangspunkt, vil mange sannsynlig oppfatte at antall rapporter på grunn av overskjenking er lavt. Samtidig er det viktig å være klar over at skjenkekontrollørene må ha en høy terskel for å skrive rapport dersom de observerer personer som kan være for beruset til å være på skjenkestedet. I en studie av skjenkekontrollører i 11 norske kommuner, var det informanter som var opptatt av at alle andre kjennetegn og mulige forklaringer måtte utelukkes, dersom det skulle skrives rapport. Dersom en gjest sov kunne det være fordi vedkommende var trøtt. Ustø gange kunne skyldes høye hæler. Det var derfor viktig med lang observasjonstid²⁴. En studie av skjenkekontrollører i Oslo viser også at terskelen er høy for å skrive rapport på gjester som kanskje har

drukket for mye²⁵. Samtidig er det, som vi skal se senere i artikkelen, en klar tendens til at Oslo er langt strengere når det gjelder overskjenking enn andre norske kommuner. At antall rapporter kan fremstå som lavt, bør derfor ikke tolkes som at skjenkekontrollen i Oslo er mer liberal enn resten av landet.

Diskriminering, narkotikabruk, uforsvarlig drift og hindring av kontroll

Alkoholloven inneholder flere bestemmelser om forhold som ikke nødvendigvis er knyttet til alkoholkonsum, men til hvordan et utested skal drives. Dette inkluderer blant annet forbud mot diskriminering, narkotikabruk, uansvarlig drift og hindring av kontroll.

Det er viktig å merke seg at spørreskjemaet til Folkehelseinstituttet endret seg i 2017 (tall fra 2016). På spørsmål om diskriminering endret spørsmålet seg fra om det var avdekket diskriminering, til om det er avdekket *gjentatt* diskriminering. Grunnen til dette er at det må avdekkes gjentatte ganger dersom et utested skal kunne ilegges prikker. I 2018 ble det i Oslo avdekket ett tilfelle av diskriminering, men ikke *gjentatt* diskriminering. I 2018 var det en rapport på narkotikaomsetning, men ikke bruk.

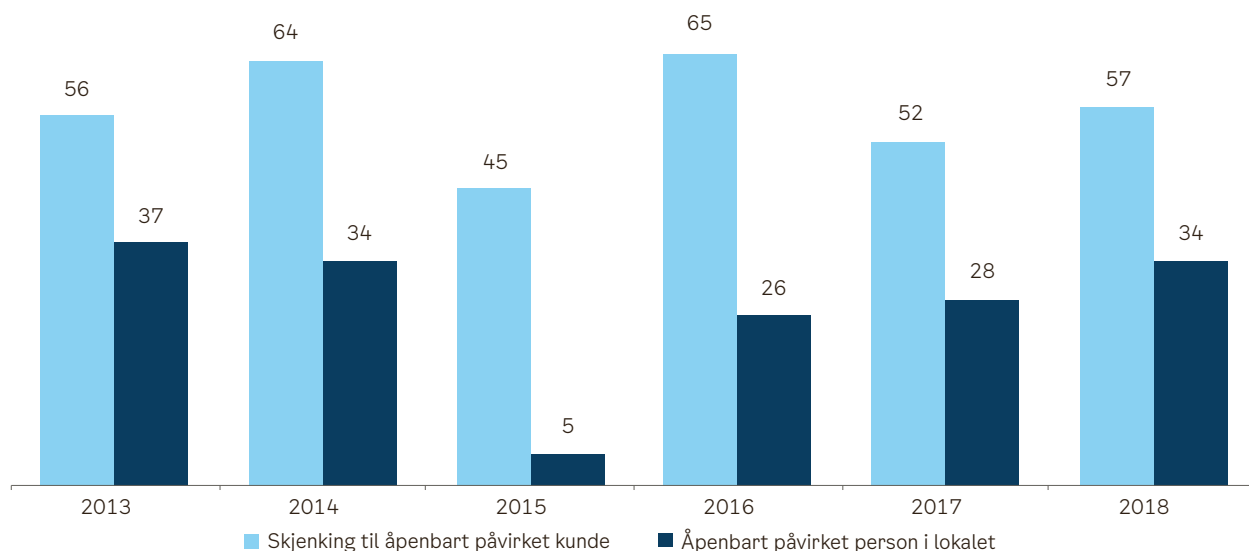
22 Oslo kommune. SALUTT-kurs. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/skatt-og-naring/salg-servering-og-skjenking/salutt-kurs/#gref>

23 Baklien, B., & Buvik, K. (2014). Oslo gjør utelivet tryggere. Evaluering av SALUTT. SIRUS-rapport 3/2014.

24 Wigenstad, S., Buvik, K., & Baklien, B. (2018). Samhandling, samarbeid og skjenking: Forvaltning og håndheving av alkoholloven i utelivet. FHI-rapport.

25 Buvik, K., & Baklien, B. (2014). Street-level alcohol policy: assessing intoxication at drinking venues in Oslo. *Drugs: Education, prevention and policy*, 21(5), 380–387.

Figur 6. Antall rapporter skjenking til åpenbart påvirket kunder / Åpenbart påvirket person i lokalet.



Tabell 2. Antall rapporter om diskriminering, narkotikabruk, uforsvarlig drift og hindring av kontroll.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Diskriminering	3	2		4	0	1
Narkotikabruk	0	2	3		0	
Uforsvarlig drift	3	2		7	1	3
Hindring av kontroll	2	3			3	1

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringsetaten

Diskriminering på Oslos utesteder er noe som får mye medieoppmerksomhet²⁶. Diskriminering vil i praksis både omfatte diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse, for eksempel sykdommer som gjør at gjestene kan fremstå påvirket av rusmidler, at de ikke får tilgang til lokalet på grunn av manglende universell utforming, eller på grunn av hudfarge. Før 2016 hadde Oslo to inndragninger av skjenkebevillinger på bakgrunn av at det ble avdekket gjentatt diskriminering ved skjenkesteder²⁷. I det nasjonale prikktildelegssystemet for brudd på alkoholoven, ble diskriminering vurdert til å ikke ligge i kjernen av alkoholovens formål, og at det derfor skal gi to prikker dersom det avdekkes gjentatte ganger. Da det er vanskelig å avdekke, skal det mye til å få inndragning på grunn av dette²⁸. Oslo kommune har prøvd å få dispensasjon fra denne regelen for lettere å kunne sanksjonere utesteder som blir tatt for diskriminering²⁹.

For å dokumentere diskriminering er kommunen i utgangspunktet nødt til å kunne bevise at avvisningen ikke skyldes andre forhold. Metoden Oslo kommune benytter for å avdekke diskriminering er ved at to grupper, en med etnisk norske og en med personer med en annen etnisk bakgrunn med tilnærmet likt antrekk, oppsøker samme utested like etter hverandre. Dette krever et stort antall kontrollører og er både kostbart og tidkrevende. Selv om det ofte skrives om utelivsdiskriminering, viser kommunens tall at det sjelden avdekkes, og selv om det skulle bli lettere å inndra en bevilling på bakgrunn av diskriminering forutsetter det at det faktisk avdekkes av kommunen.

Narkotikabruk er ikke direkte nevnt i alkoholoven. Gjentatt *omsetning* av narkotika er ansett som et mindre alvorlig brudd siden det ikke ligger i kjernen av alkoholovens formål. Formuleringen «åpenbart påvirket av rusmidler» rommer også illegal rus, og Oslo kommune skriver rapporter dersom de observerer narkotikabruk. Det er derfor uklart om noen av rapportene om åpenbart påvirket av rusmidler omhandler personer som er påvirket av andre rusmidler enn alkohol, eller begge deler. I 2015 var det tre rapporter på narkotikabruk, og de to siste årene har det kun vært en rapport. Dette stemmer dårlig med for eksempel Utelivsstudien til Folkehelseinstituttet, som i 2014 viste at omtrent en av fire gjester i Oslos uteliv testet positivt på bruk av illegale rusmidler de siste 48 timene. Da studien ble gjennomført igjen i 2017 var tallet litt lavere, men fremdeles testet en av fem positivt på bruk av illegale substanser³⁰. At narkotikabruk forekommer relativt hyppig i utelivet stemmer dårlig med at det er få rapporter på dette fra skjenkekontrollen. En mulig forklaring er at det oppleves som en politioppgave, og at det i utarbeidelsen av prikktildelegssystemet tydeliggjøres at det ikke ligger i kjernen av alkoholoven. Det kan også være vanskelig å skille symptomene på illegal rus fra alkoholrus, og utelivsstudien til Folkehelseinstituttet viste at rusmidlene ofte brukes i kombinasjon³¹.

«Oslo kommune er mest opptatt av bagateller»

Selv om alkoholoven er lik for alle kommuner, er det store lokale forskjeller både i hvordan skjenkekontroll gjennomføres, og i hvordan kommuner jobber med alkohollovforvaltningen³². Antall rapporter på brudd avhenger i stor grad av kontrollørens skjønnsmessige vurdering om det foreligger et brudd på alkoholoven, og det nasjonale sanksjonssystem har ikke endret på

26 NRK.no (2015, 29. desember). – Vi blir diskriminert på byen. Hentet fra https://www.nrk.no/osloogviken/xl/_vi-blir-diskriminert-pa-byen-1.12720797

27 VG.no (2015, 29. juni) Utested mister bevillingen etter rasisme-sjekk. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/o0Jqj/utested-mister-bevillingen-etter-rasisme-sjekk>

28 Wigenstad, S. (2015, 25. september). Fritt frem for utelivsdiskriminering. NRK Ytring. Hentet fra: <https://www.nrk.no/ytring/fritt-frem-for-utelivsdiskriminering-1.12566708>

29 Aftenposten (2019, 31.august). Etter at det kom nye regler i 2016, er ingen tatt for utelivsdiskriminering. Nå vil Oslo ha strengere regler. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/osloby/i/kJye6k/etter-at-det-kom-nye-regler-i-2016-er-ingen-tatt-for-utelivsdiskriminering-naa-vil-oslo-ha-strengere-regler>

30 Bretteville-Jensen, A., L., Andreas, J., B., Furuhaugen, H., Gjerde, H. (2019). Utelivsstudien 2017 – Rusmiddelbruk blant folk «på by'en» i Oslo og seks andre byer på Østlandet. Notat. Folkehelseinstituttet.

31 Ibid

32 Wigenstad, S., Buvik, K., & Baklien, B. (2018). Samhandling, samarbeid og skjenking: Forvaltning og håndheving av alkoholoven i utelivet. FHI-rapport.



Foto: Shutterstock

dette³³. Likevel vil det være relevant å se Oslo sine avdekte brudd opp mot resten av landet. For å gjøre dette har vi brukt tall fra kommunens forvaltning av alkoholoven 2018³⁴. Her ser vi at Oslo med sine 1 221 skjenkebevillinger utgjør 15,3 prosent av Norges totale skjenkebevillingsmasse. En rimelig antagelse burde da være at Oslos skjenkesteder i snitt burde stå for rundt 15 prosent av de avdekte bruddene, noe de også gjør (16,8 prosent). Det er likevel store forskjeller i hvilke brudd som avdekkes i Oslo og resten av landet. Det er særlig tre typer brudd som avdekkes langt hyppigere i Oslo enn statistikken skulle tilsi. Dette er skjenking til åpenbart påvirket gjest (40,1 prosent av avdekte brudd), skjenking utover tillatt skjenkested (57,8 prosent av avdekte brudd) og brudd på regler om styrer og stedfortreder (42,8 prosent av avdekte brudd). Forhindring av skjenking til åpenbart påvirkede gjester er blant alkoholovens viktigste funksjoner, og er også vurdert som et alvorlig

brudd på loven. Det er ingen grunn til å anta at det er mer fyll på byen i Oslo enn i andre norske byer,^{35, 36} men terskelen for å skrive rapport på det fremstår som lavere i Oslo. Skjenking utover tillatt tid er også et alvorlig brudd som kan gi økonomiske fordeler til dem velger å ikke overholde reglene. Ved alle salgs- og skjenkebevillinger skal det være en styrer med en stedfortreder som sikrer at skjenking foregår innen lovens rammer. Selv om vi ser at det skrives relativt mange rapporter på dette i Oslo, finnes det ingen studier som sier noe om dette skyldes at det er flere brudd i Oslo, eller fordi kontrollene er mer målrettede og oftere avdekker avvik.

Det er videre to brudd som er langt mindre rapportert i Oslo enn antall skjenkebevillinger skulle tilsi. Dette er brudd på reklamebestemmelsen (4 prosent av bruddene) og mangler ved internkontroll (1,4 prosent av bruddene). Selv om disse bruddene *kan* være alvorlige, er det i praksis ofte mindre alvorlige brudd.

33 Baklien, B. (2014). Lovendring kan ikke fjerne skjønn i skjenkekontroll og inndragningsvedtak. *Forebygging.no*. Hentet fra: <http://www.forebygging.no/Global/Kronikk%20Bergljot,%20endelig%20utgave.pdf>

34 Folkehelseinstituttet (2019). *Salgs- og skjenkebevillinger: kommunenes forvaltning av alkoholoven*. Hentet fra: <https://www.fhi.no/nettpub/alkoholinorge/forebyggende-tiltak/salgs-og-skjenkebevillinger-kommunenes-forvaltning-av-alkoholoven/>

35 Buvik, K. Skjenkepraksiser i Trondheim og Kristiansand. SIRUS. Hentet fra: https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/notater/2015/notat-skjenkepraksis_trondheim_kristiansand_apr2015.pdf

36 Wigenstad, S. & Buvik, K. Skjenkepraksiser i Stavanger. SIRUS. Hentet fra: <http://www.kommunetorget.no/Global/Rapport%20Testkj%C3%B8p%20alkohol%20i%20Stavanger%202015.pdf>

Tabell 3. Avdekte brudd ved skjenkesteder totalt i Norge og Oslo for 2018.

Overtredelse	Antall avdekte brudd		Andel av brudd avdekt i Oslo
	Oslo*	Norge**	
Skjenking til mindreårige	1	11	9 %
Skjenking til åpenbart påvirket kunde	59	147	40 %
Skjenking utover tillatt skjenketid	22	38	58 %
Åpenbart påvirket person i lokalet	36	152	24 %
Skjenking til underårige (brennevin til pers.u. 20 år)	0	8	0 %
Brudd på reklamebestemmelsene	7	174	4 %
Manglende tilbud av alkoholfri drikke	.	15	0 %
Mangler ved internkontrollen	4	278	1 %
Person tar med alkohol ut av skjenkeområdet	29	76	38 %
Konsum av medbragt alkohol	6	26	23 %
Brudd på regler om styrer og stedfortreder	33	77	43 %
Brudd på vilkår i bevilningsvedtaket	3	80	4 %
Brudd på bistandsplikten	1	9	11 %
Brudd på kravet om forsvarlig drift	3	10	30 %
Hindring av kontroll	1	7	14 %
Annen type overtredelse	29	273	11 %
Avdekte brudd i alt	233	1 381	17 %
	Oslo	Norge	Andel av bevillinger i Oslo
Skjenkebevillinger	1 221	7 967	15 %

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

Det vil for eksempel være stor forskjell på tilbud på alkohol eller et skilt med ukens anbefalte øl – selv om begge deler vil betegnes som alkoholreklame. På samme måte er det forskjell på om et sted overhodet ikke har noen internkontroll, eller om internkontrollen mangler en utskrift av alle paragrafene i alkoholloven³⁷.

Som vi ser av tabell 3, kan det fremstå som om skjenkekontrollen i Oslo i stor grad fokuserer på alvorlige brudd fremfor mindre alvorlige brudd som alkoholreklame og internkontroll.

Oppsummering

I denne artikkelen har vi sett på hvordan tallene fra Oslo kommunes egen kontrollvirksomhet tegner et bilde av utviklingen i Oslos uteliv. Den største endringen i perioden 2013 til 2018 inntraff i overgangen 2015 til 2016 hvor det ble innført et nasjonalt prikktildelingssystem for brudd på alkoholloven. Denne lovendringen resulterte i at en rekke forhold som tidligere ville resultert i inndratt skjenkebevilling, ikke lenger møtte samme sanksjonsform. Dette gjelder blant annet salg- eller skjenking til mindreårige, gjentatt diskriminering og manglende omsetningsoppgave.



³⁷ Wigenstad, S., Buvik, K., & Baklien, B. (2018). Samhandling, samarbeid og skjenking: Forvaltning og håndheving av alkoholloven i utelivet. FHI-rapport.



Er noen barneskoler i Oslo mer foretrukket enn andre?

Oppslutning og skolebyutting i skoleinntaksområder i Oslo

I Oslo, som i resten av Norge, har alle elever rett til å gå på nærskolen sin, men noen søker seg bort, enten til andre offentlige skoler eller til privatskoler. De aller fleste elever i Oslo går på nærskolen, men på enkelte skoler går kun rundt halvparten av elevene som hører til skolens inntaksområde på nærskolen.

Av Miriam Abildsnes, spesialrådgiver,
Byrådsavdeling for finans (tidl. spesialkonsulent,
Utdanningssetaten)

For elever i grunnskolen, i motsetning til i videregående opplæring, er inntakssystemet basert på bosted. Skolestartere har rett på og får automatisk tildelt plass på nærskolen med mindre familien tar et aktivt valg om å søke en annen skole. Elever som søker skolebytte til andre kommunale skoler kan få plass på den ønskede skolen så fremt det er plass. I denne artikkelen skal vi se nærmere på hvordan ordningen slår ut. I hvilken grad benytter familier seg av muligheten til å søke barna til en annen skole enn nærskolen, og hva kjennetegner inntaksområder med mye skolebyutting?

Å velge bosted er å velge skole

I Oslo er det 115 offentlige skoler med barnetrinn, og disse er plassert relativt tett slik at det er mulig å bytte skole uten å få urimelig lang skolevei. I tillegg er det 13 godkjente private skoler eller friskoler med barnetrinn, som er plassert relativt spredt utover byen. Det betyr at foreldre i teorien har mulighet til å velge den skolen de ønsker for barna sine, enten den er privat eller offentlig, så fremt den ønskede skolen har plass. Noen få familier velger privat hjemmeundervisning, som skal være tilsvarende den offentlige opplæringen for å bli godkjent. Det er imidlertid svært høy oppslutning om de offentlige skolene i Oslo og det er få tilbud om private skoler sammenliknet med tilsvarende storbyer som Stockholm og

Sammenheng

- Alle elever har rett til å gå på nærskolen. De aller fleste barn går på nærskolen, men enkelte inntaksområder har mye skolebyutting.
- De største kontrastene finner vi mellom naboskoler. Vi finner «par» eller «klynger» av skoler med særlig høy og særlig lav oppslutning i alle deler av byen, men de største kontrastene mellom skoler finner vi øst i Oslo.
- Skolene med lav oppslutning har betydelig høyere andeler med minoritetsspråklig bakgrunn og elever med vedtak om særskilt norskopplæring enn gjennomsnittet for barneskolene i Oslo.
- Skolene med lav oppslutning har også over gjennomsnittet høy andel elever med foreldre med lav utdanning. Skoler med høy oppslutning ligger under gjennomsnittet.
- Tallene viser at det er tydelige skiller mellom hvor populære skolene i Oslo er, og at kontrastene er større i øst enn i vest. Det finnes ingen oversikt over hvorfor familier søker skolebytte, men statistikken tyder på at sosioøkonomiske forhold, som minoritetsspråklig bakgrunn, og foreldres utdanningsnivå, har betydning.

København¹. I Oslo utgjør privatskoler og friskoler med barnetrinn kun 10 prosent av skolene med barnetrinn. Dette kan ha å gjøre med hvor tilbøyelige staten er til å godkjenne slike skoler, men også etterspørselen etter dem.

For di inntaksområdene i Oslo er basert på adresser, er det å velge bosted i praksis, mer eller mindre bevisst, å velge skole. Grunnskolenes inntaksområder kan imidlertid endres, av kapasitetsmessige hensyn. Utdanningsetaten gjennomgår og reviderer inntaksområdene i Oslo årlig (se faktaboks på side 26). Det å bo på en bestemt adresse er dermed ikke en garanti for å få plass på skolen boligen tilhører på kjøps- eller innflyttingstidspunktet. Likevel kan nettopp hvilket inntaksområde en bolig tilhører være et av flere forhold som tas i betraktning når barnefamilier kjøper ny bolig. Enkelte skoler er mer populære enn andre, og dette kan av og til komme til uttrykk i boligannonser. De fleste boligannonser gjør rede for hvilken skole boligen søker til, og i noen tilfeller skriver eiendomsmeglere også dette i overskriften til boliganonsen. I skrivende stund er det fem annonser på Finn.no, som eksplisitt «reklamerer» for en bestemt skolekrets i overskriften på boligannonser². I salgsoppgavene står det for eksempel:

- «Boligen søker til populære Nordseter barne- og ungdomsskole og ligger i kort gåavstand fra boligen.»
- «Boligen ligger i et veletablert og godt bomiljø på Bekkelagshøgda i bydel Nordstrand. Dette er et fredelig villastrøk som er populært for folk i alle aldre. Fra boligen er det kort vei til flere barnehager og skoler i alle klassetrinn, blant annet Kastellet skole.»

Å bytte skole er å velge bort nærskolen

For å se på hvor mange familier som ønsker å benytte seg av nærskoleretten, kan man se på hvor mange elever som bor innenfor inntaksområdet til en skole og sammenligne dette med antall elever som faktisk går på skolen. Dersom det går flere elever på skolen enn det bor elever i skolealder i inntaksområdet, er det mest sannsynlig snakk om en populær skole. I motsatt tilfelle, dersom antall elever på en skole er betydelig lavere enn antall av elever som bor i

inntaksområdet, kan det være snakk om en skole mange søker seg bort fra.³ Denne måten å operasjonalisere på gjør at det kommer fram hvilke skoler som er oversøkte, uten at det kan skyldes utenforliggende forhold som at naboskolen har dårlig kapasitet eller lignende. At en skole er oversøkt betyr at skolen tar imot elever fra en eller flere andre skoler som «lekker» egne elever.

Denne artikkelen fokuserer på skoler med barnetrinn, som har geografiske inntaksområder. For 1–10-skoler er kun barnetrinn tatt i betraktning. Det er hensiktsmessig å fokusere på skoler med barnetrinn fordi valg av barneskole sannsynligvis i større grad vil være foreldrenes valg, sammenlignet med valg av ungdomsskole, der blant annet venner, fritidsaktiviteter etc. kan tenkes å tillegges mye vekt. At skolebytte er foreldrenes valg kan bety at det har sammenheng med hva foreldrene ønsker for barna sine med hensyn til blant annet skolemiljø, læring, skolens status etc. Valget av barneskole er dessuten avgjørende for hvilken ungdomsskole eleven har rett til å gå på (se faktaboks). Elevoppslutning på skoler forteller kun hva familier gjør, og ikke hvorfor de gjør det, eller hva de ønsker. Det kan være flere som ønsker å bytte skole enn det som kommer fram i tallgrunnlaget, fordi det ikke nødvendigvis er plass på skolen de ønsker å bytte til.

Denne måten å undersøke hvor mange som ønsker å gå på en skole har imidlertid noen svakheter. Overføring av elever ved enkeltvedtak eller endring av inntaksområder kan forurensne tallene. Overføring av elever ved enkeltvedtak kan forekomme selv om familier ønsker å beholde plassen. I tillegg er det en metodisk utfordring med inntaksområdeendringer. Hvis en skole fikk sitt inntaksområde redusert for to år siden, vil fem av trinnene ha større elevgrunnlag enn befolkningsdataene i dagens inntaksområde tilsier. Et annet forstyrrende aspekt er tilfeller der skoler fyller opp med elever slik at de har 100 prosent oppslutning på 1. trinn, og dermed må overføre eventuelle elever som flytter inn i inntaksområdet på høyere trinn til naboskoler. Skolens popularitet vil i så tilfelle underestimeres.

Med forbeholdene som er nevnt over, anses tallene likevel som gode nok til å kunne avdekke noen interessante sammenhenger. Det har vært færre inntaksområdeendringer de seneste tre–fire årene enn tidligere, så de metodiske utfordringene anses å

¹ Til sammenligning er om lag 40 prosent av grunnskolene i Stockholm private (i følge Stockholm stads nettsider 03.03.20). Ifølge Børne- og undervisningsministeriets uddannelsesstatistik gikk 70 prosent av elevene i København kommune i skoleåret 2018/19 i «folkeskolen» (kommunale skoler). 23 prosent i såkalte «frie grunnskoler» og 6 prosent i «øvrige grunnskoler».

² Skolene som ble «reklamert» for 14.04.20 var hhv. Munkerud, Kastellet, Karlsrud og Nordseter skoler. Alle ligger i Bydel Nordstrand.

³ Tallmaterialet som brukes i artikkelen gir ikke oversikt over hva som er tilsøking og hva som er bortsøking. Tallet for oppslutning angir netto tilsøking. Det betyr at i teorien kan like store mengder tilsøking og bortsøking veie hverandre opp.

Barneskolene i Oslo kommune

- Det er 106 kommunale skoler med barnetrinn i Oslo kommune. 92 av disse er rene barneskoler, og 14 er kombinerte barne- og ungdomsskoler. I tillegg er det flere kommunale spesialskoler med barnetrinn i Oslo.
- Det er 13 private skoler med barnetrinn i Oslo kommune, deriblant Rudolf Steinerskolen, Oslo Montessori, den franske og den tyske skolen, St. Sunniva og Norlights International school.
- Det er 65 241 elever i grunnskolen i Oslo. Det er 47 582 elever på barnetrinn og 17 659 elever på ungdomstrinn.
- Av de ordinære skolene med barnetrinn i Oslo hadde Marienlyst skole flest elever (1049 elever per oktober 2019) i skoleåret 2019/20. Maridalen skole, som ligger i Marka, hadde færrest elever (70 elever).
- Grunnskolene i Oslo har geografisk definerte inntaksområder (se faktaboks om skoletilhørighet

på neste side), og ungdomsskolene har skoldefinerte inntaksområder. Hvilken barneskole man tilhører følger av hvilken ungdomsskole man tilhører.

- På kombinerte barne- og ungdomsskoler får elever vedtak om skoleplass for hele grunnskolen, 10 år.
- Videregående skoler har per i dag karakterbasert inntak og det er ikke avgjørende hvor i kommunen man bor. Ordningen er omdiskutert. Oslo kommune satt i 2018 ned et inntaksutvalg som hadde som oppdrag å utrede alternative modeller til dagens inntaksordning for videregående skoler i Oslo. Inntaksutvalget anbefalte endringer i inntaksmodellen, og byrådet har i skrivende stund sendt rapporten fra utvalget på høring. Eventuelle endringer i inntakssystemet vil tidligst sendes til politisk behandling i første halvdel av 2021.

være av mindre betydning. I de tilfellene dette gir falske utslag gjøres dette rede for.

De aller fleste går på nærskolen

I tabell 1 er skolene kategorisert i ti grupper, der gruppe 1 har den laveste gjennomsnittlige oppslutningen av elever i utvalget (41–71 %), og gruppe 10 har den høyeste gjennomsnittlige oppslutningen (114–158 %). Utvalget består av til sammen 102 skoler og omtrent 46 500 elever. Det samlede antallet elever i utvalget, altså 6–12-åringer som bor i inntaksområdene til skolene, er omtrent 50 700. Den

samlede differansen mellom antall elever i Oslo og elever som går på ordinær kommunal skole i Oslo er om lag 4200 elever. Det betyr at per 1.10.2019 gikk rundt 8 prosent av elevene i Oslo på privatskoler/friskoler, på en skole i en annen kommune, på spesialskole, hadde privat hjemmeundervisning, var feilaktig folkeregistrert, unndro seg opplæringsplikten eller annet. De aller fleste familiene i Oslo benytter seg altså av nærskoleretten. Spennet i oppslutning varierer fra 41 til 158 prosent avhengig av skolekrets. Gjennomsnittlig oppslutning i utvalget er 94 prosent, altså under 100 prosent.

Tabell 1. Om utvalget. Gruppering av skoler etter barnetrinnselever i forhold til 6–12-åringer bosatt i inntaksområdet.

Gruppe etter oppslutning	Antall skoler	Antall barnetrinnselever	Antall innbyggere 6–12 år	Differanse
Gruppe 1 (41–71 %)	8	2 889	5 024	-2 135
Gruppe 2 (72–80 %)	11	4 775	6 409	-1 634
Gruppe 3 (82–88 %)	12	5 428	6 426	-998
Gruppe 4 (89–91 %)	9	3 220	3 585	-365
Gruppe 5 (92–94 %)	10	4 825	5 200	-375
Gruppe 6 (95–97 %)	11	4 819	5 035	-216
Gruppe 7 (98–102 %)	13	6 687	6 700	-13
Gruppe 8 (103–110 %)	12	5 997	5 625	372
Gruppe 9 (111–113 %)	7	3 377	3 025	352
Gruppe 10 (114–158 %)	9	4 476	3 685	791
SUM	102	46 493	50 714	-4 221

Kilde: SSB og Grunnskolenes informasjonssystem (GSI)



Skoletilhørighet på barnetrinn i Oslo kommune

Inntaksområder

Utdanningsetaten innhenter tall på hvor mange elever som bor i inntaksområdene til hver enkelt skole, kartlegger hvilke skolegrenser som må endres og lager inntaksområder for helt nye skoler med barnetrinn årlig. Forslag til nye skolegrenser sendes på høring i september til skolene som berøres, samt berørte bydeler. I november hvert år henter Utdanningsetaten inn bostedsadressene til elever som skal starte på skolen kommende høst fra Det sentrale folkeregisteret. Nye skolegrenser besluttes i slutten av november hvert år. Innskrivning til nærskolene skjer i løpet av desember. Skolen sender invitasjon med innskrivningsdato til foresatte som har barn som bodde i skolens inntaksområde per 1. november.

Nærskolerett og skolebytte

For elever i Oslo kommune er det bostedsadresse som avgjør hvilken skole de har nærskolerett på. Det betyr at skolestartere har rett på og automatisk får tildelt plass på nærskolene med mindre foreldrene tar et aktivt valg om å søke en annen skole. Elever/foresatte som søker skolebytte til andre kommunale skoler kan få innvilget plass på den ønskede skolen så fremt det er plass. Dersom det er flere skolebyttere som ønsker plass gjøres det prioriteringer blant annet knyttet til geografi, skolevei og søskentilhørighet. I tillegg er det noen som søker seg til private skoler, disse har likevel rett til å gå på nærskolene hvis de på et senere tidspunkt ønsker det.

Det er også mulig å søke skolebytte i løpet av skoleåret for elever som allerede går på skolen. Reglene er de samme som for skolestartere: de skal innvilges plass på den ønskede skolen så fremt det er plass. Det er imidlertid nylig innført en regel om at skolene ikke skal innvilge søknad om skolebytte med mindre de har flere enn tre ledige plasser. Dette for å sikre kapasitet til tilflyttende elever.

Alle skoler med ungdomstrinn har skoledefinerte inntaksområder, som vil si at det er barneskolen elever har nærskolerett ved som bestemmer ungdomsskoletilhørighet.

Skoler som ligger i Marka og har svært få elever (Maridalen og Sørkedalen skoler) er tatt ut av utvalget. Noen få skoler får falskt høye eller falskt lave utslag fordi de er nye eller nylig omstrukturert, og er også tatt ut av utvalget. Alle tall brukt i denne artikkelen er fra oktober 2019.

Under- og oversøkte skoler i alle deler av byen

Selv om flertallet av elevene i Oslo går på nærskolene skal vi i det videre se på skolene som er særlig over- eller undersøkt og hva som kjennetegner disse. Figur 1 viser andelen elever sammenlignet med antall nærskoleelever plottet på et kart over inntaksområdene i Oslo. Vi ser at det finnes skoler med under 100 prosent oppslutning i alle deler av byen, mens de fleste skolene med lav oppslutning befinner seg øst i byen.

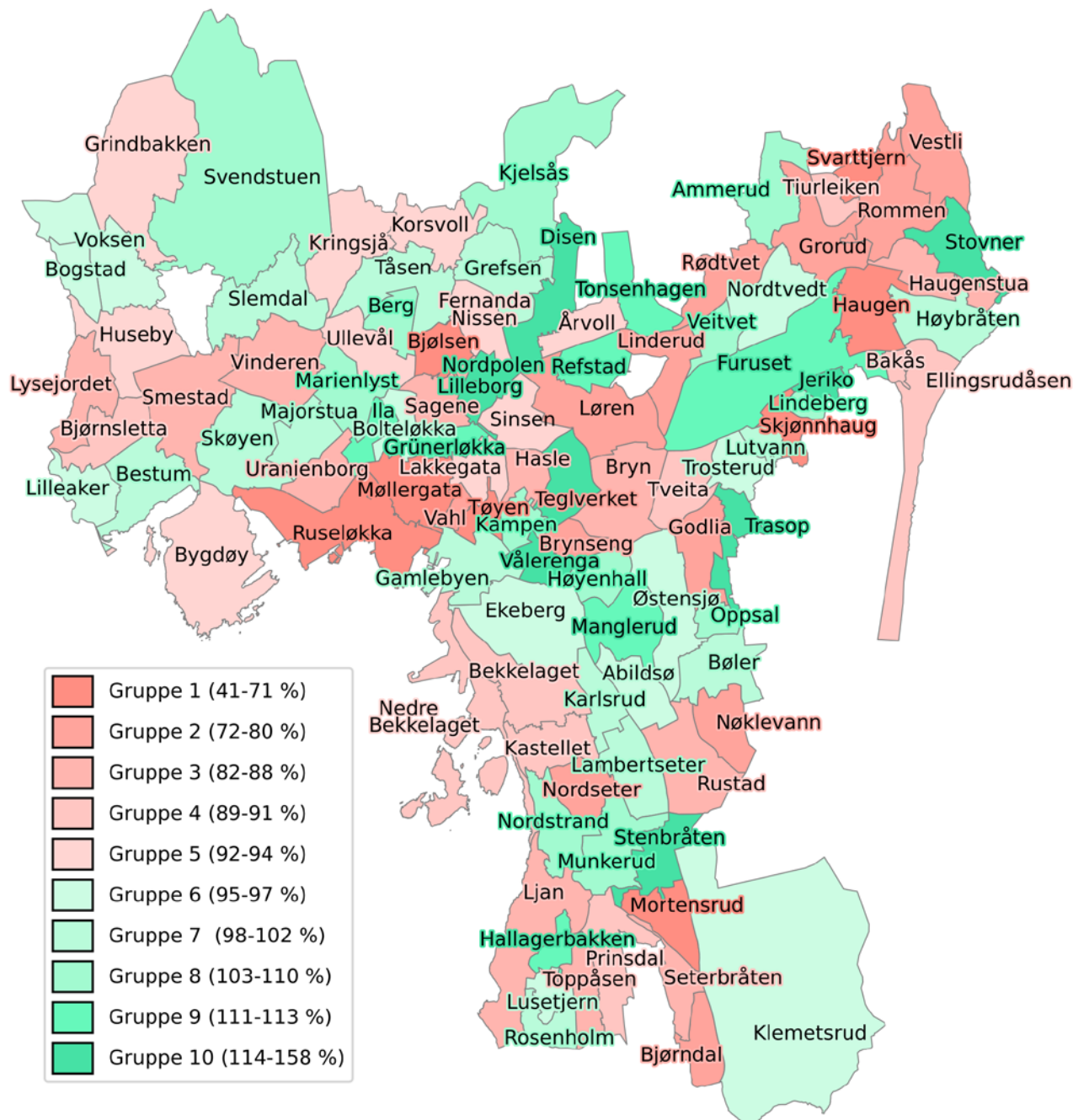
Skolene som skiller seg særlig ut på kartet med lav oppslutning, mørkerøde inntaksområder, er Ruseløkka skole med 51 prosent, Møllergata skole med 41 prosent og Tøyen skole med 49 prosent oppslutning. Alle de tre skolene ligger i sentrum, og på samtlige tre skoler er det snakk om en netto bortsøking på om lag 300 elever per skole. Ruseløkka skole skiller seg ut ved at den ligger i sentrum vest, mens de to sistnevnte ligger i sentrum øst. For Ruseløkka skole kan den lave oppslutningen kanskje skyldes at skolen er revet og er under gjenoppbygging, og at elevene derfor for tiden kjøres med buss til Vollebekk skole.

Figur 1 viser at skolene som skiller seg særlig ut på kartet med høy oppslutning er Teglverket skole, som ligger i sentrum øst og har 158 prosent oppslutning, og Stenbråten skole, som ligger i Bydel Søndre Nordstrand og har 143 prosent oppslutning. For Teglverket skole og Stenbråten skole er det et overskudd på hhv. 155 og 156 elever i forhold til antall elever i inntaksområdet.

Naboskoler med høy og lav oppslutning

Kartet i figur 1 viser at skoler med høy og lav oppslutning ofte ligger i samme område. Det er interessant å se nærmere på skoler som ligger i klynger eller i «kontrastpar» med hverandre. Likevel skyldes mange av disse utslagene inntaksområdeendringer, slik vi tidligere har påpekt.

Kartet viser at det finnes kontrastpar eller klynger av skoler med høy og lav oppslutning i alle områdene i byen. Ser vi på ytre sør er det særlig Stenbråten skole (143 % oppslutning) som skiller seg ut som en foretrukket skole og Mortensrud skole (67 % oppslutning) som skiller seg ut som en mindre foretrukket skole.

Figur 1. Barnetrinnselever ved skolen i forhold til 6–12-åringer bosatt i inntaksområdet, prosent. 1.10.2019.

Kilde: SSB og Grunnskolenes informasjonssystem (GSI)

Forskjellen på 76 prosentpoeng er betydelig. Videre ligger Hallagerbakken skole som en «øy» i Bydel Søndre Nordstrand, med oppslutning på 112 prosent. Nabol skolene har alle under 90 prosent oppslutning. Forskjellene er imidlertid ikke like store som for Stenbråten og Mortensrud skoler.

I Bydel Stovner er kontrasten mellom Stovner skole (122 % oppslutning) og Haugenstua skole (84 % oppslutning) tydelig, med en forskjell på 38 prosentpoeng. Forskjellen er imidlertid overestimert, fordi Haugenstua ble omstrukturert til barne- og ungdomsskole i 2015. Forskjellen mellom de to skolene kan derfor til dels skyldes at deler av Stovner skoles inn-

taksområde ble flyttet til Haugenstua skole. Det er også forskjell mellom Høybråten skole (101 % oppslutning) og naboskolene Haugen (67 % oppslutning) og Haugenstua (84 % oppslutning). Forskjellen mellom skolene Høybråten og Haugenstua kan imidlertid til dels skyldes at deler av inntaksområdet til Høybråten ble flyttet til Haugenstua skole i 2015.

I Bydel Alna skiller Skjønnehaug skole seg ut som den minst foretrukne skolen sammenlignet med naboskolene Jeriko, Lindeberg, Bakås og Furuset. Skjønnehaug skole har 70 prosent oppslutning, mens naboskolene har fra 89 (Bakås skole) til 115 prosent (Jeriko skole) oppslutning. Den største forskjellen er altså på 45 prosentpoeng. Det har imidlertid vært gjennomført inntaksområdeendringer mellom Bakås skole og Furuset skole som gjør at Furuset skoles oppslutning kan være overestimert.

I Bydel Bjerke er det Veitvet skole som skiller seg tydelig ut som den foretrukne skolen med 105 prosent oppslutning, sammenlignet med naboskolene Rødtvet og Linderud skoler, med oppslutning på henholdsvis 72 og 74 prosent. Det er også forskjell

mellom Tonsenhagen skole (111 % oppslutning) og Årvoll skole (94 %), om enn ikke så stor. Årvoll og Disen skoles inntaksområder ble endret i 2015, slik at elever som tidligere tilhørte Disen skole fikk endret skoletilhørighet til Årvoll. Dette medfører en underestimert av Årvoll skoles oppslutning og en overestimert av Disen skoles oppslutning.

I Bydel Østensjø er det særlig Godlia og Trasop skoler som skiller seg ut som «kontrastpar», der Trasop skole er den mest foretrukne skolen. Trasop skole har 119 prosent oppslutning og Godlia skole har 77 prosent, en forskjell på 42 prosentpoeng. En inntaksområdeendring i 2015 kan imidlertid gjøre at Godlias skoles oppslutning underestimeres og Trasop skoles oppslutning overestimeres. I samme bydel ligger skolene Bøler og Nøklevann. Bøler skole har 101 prosent oppslutning. Tatt i betraktning at gjennomsnittlig oppslutning om kommunale barneskoler i Oslo er på 94 prosent, tyder oppslutningen på 101 prosent på at skolen har en del tilsøking fra andre inntaksområder. Dette kan blant annet være fra Nøklevann skole, som har en lavere oppslutning, på 72 prosent.

Som tidligere nevnt viser kartet i figur 1 noen store utslag i enkelte inntaksområder i sentrum. Skolene Ruseløkka (51 %), Møllergata (41 %), Tøyen (49 %) og Vahl (72 %) har særlig lav oppslutning. De har imidlertid ikke noen naboskoler med påfallende høy oppslutning. Det kan tyde på at familier i sentrumsområder i større grad enn i andre deler av byen benytter seg av privatskoler. Dette gir mening, fordi dette er mer til-



Foto: 07



Foto: Colourbox

gjengelig i sentrumsområdene enn i andre deler av byen. Likevel kan noen kommunale skoler i området med relativt høy oppslutning trekkes fram som mulige skoler elever søker skolebytte til. Bolteløkka skoles inntaksområde grenser til både Ruseløkka og Møllergata og har en høy oppslutning, på 113 prosent. Skolene Gamlebyen, Kampen og Vålerenga som har oppslutning på hhv. 102, 109 og 116 prosent, ligger i nærheten av Tøyen og Vahl skoler. Det er sannsynlig at noen av elevene fra Vahl skole og Tøyen skole har søkt seg til disse skolene. Grünerløkka skole grenser til Møllergata skole og har relativt høy oppslutning, på 111 prosent. Lilleborg og Nordpolen skoler ligger heller ikke langt unna og har oppslutning på hhv. 122 og 114 prosent. De to sistnevnte bør også ses i sammenheng med den lave oppslutningen på Bjølsen skole, på 71 prosent.

Teglverket skole ligger heller ikke langt unna sentrum og har den høyeste oppslutningen i utvalget, på 158 prosent. Det høye tallet må først og fremst ses i sammenheng med den relativt lave oppslutningen på naboskolen Hasle, på 82 prosent. Inntaksområdene til Teglverket og Hasle skoler ble endret i 2016, noe som innebærer at flere av elevene som tilhørte Hasle skole nå går på Teglverket skole. Det er ikke mulig å si om den høye oppslutningen til Teglverket skole utelukkende skyldes inntaksområdeendringen, men den er sannsynligvis kunstig høy og Hasle skoles oppslutning er sannsynligvis kunstig lav på grunn av inntaksområdeendringen. Likevel kan den høye oppslutningen på skolen også skyldes at noen av de som har søkt seg til denne skolen kommer fra sentrumsskolene med lav oppslutning, og/eller at Teglverket skole er den foretrukne skolen i sitt område. Når oppslutningen er så høy som på Teglverket skole tyder det også på at skolen faktisk har kapasitet til å ta inn ekstra mange elever. Andre skoler kan være vel så attraktive, men ikke ha plass til å ta inn ekstra elever.

I de vestlige bydelene, inkludert Nordstrand, er ikke forskjellene like store som i de andre delene av byen, og oppslutningen ligger stort sett på mellom 90 og 110 prosent. Dette gjelder også deler av Bydel Østensjø. Oppslutningen til skolene på Nordstrandplata kan være underestimert, da det ble gjennomført større inntaksområdeendringer for samtlige skoler i 2015, som følge av opprettelse av inntaksområdet for Nordseter skole.

Hva kjennetegner inntaksområder med mye skolebytting?

Når vi snakker om inntaksområder med mye skolebytting, mener vi skoler med særlig lav eller høy oppslut-

ning. Det er skoler veldig mange eller veldig få ønsker å gå på. Det er mange måter å tolke dette på, men i denne artikkelen definerer vi det på følgende måte:

- Skoler med særlig lav oppslutning er skoler i utvalget med 41–80 % oppslutning, tilsvarende gruppe 1 og 2 i tabell 1.
- Skoler med særlig høy oppslutning er skoler i utvalget med 111–158 % oppslutning, tilsvarende gruppe 9 og 10 i tabell 1.

Når vi skal se på hva som kjennetegner disse skolene har vi begrenset oss til å se på utvalgte variabler som er tilgjengelige på skolenivå. Dette er andel minoritetsspråklige elever, andel elever med særskilt norskopplæring, andel elever med foreldre med lav utdanning og deltakelse i Aktivitetsskolen (AKS). I tillegg skal vi se nærmere på hvordan skolene fordeler seg geografisk.

Når det gjelder deltakelse på AKS var det ikke forskjell mellom de ti gruppene: alle gruppene kom ut med en gjennomsnittlig deltakelse på AKS tilsvarende snittet for Oslo (om lag 90 prosent). Dette kan komme av at det er innført gratis kjernetid på aktivitetsskolene i store deler av byen, og at det dermed ikke er store forskjeller i byen lenger, ettersom de fleste benytter seg av dette tilbudet. Deltakelse i AKS omtales derfor ikke i det videre. Hvorvidt det var forskjell når det kom til om skolene var rene barneskoler eller kombinerte barne- og ungdomsskoler, ble også undersøkt. På dette punktet var det heller ingen tydelige forskjeller.

Størst forskjeller mellom skolene i øst

Figur 1 viser at alle skolene med høy oppslutning (gruppe 1 og 2 i tabell 1) ligger ved en eller flere skoler med lav oppslutning (gruppe 9 og 10 i tabell 2). Dette kan tolkes som at de minst foretrukne skolene «lekker» til de mest foretrukne skolene.

Kartet viser også at så godt som alle skolene med lav oppslutning ligger øst i byen. Det eneste unntaket er Ruseløkka skole, som ligger i sentrum vest. Det er viktig å merke seg at også flesteparten av skolene med spesielt høy oppslutning ligger øst i byen. Unntaket er Bolteløkka skole og Disen skole, som begge ligger i grenseland mellom øst og vest. Kartet viser at de største utslagene av både særskilt høy og særskilt lav oppslutning gjelder skoler som befinner seg øst i byen. I de vestlige bydelene, og på Nordstrand, er det om lag like mange elever på skolene som det bor i inntaksområdene, altså oppslutning på rundt 100 prosent.



Foto: Colourbox

Skolene med særlig høy oppslutning ligger i områder med få andre skoler med særlig høy oppslutning, og/eller med en eller flere skoler med særlig lav oppslutning som naboskoler. Det kan tyde på at det ikke er skolen i seg selv som gjør den populær, men det faktum at den ligger i nærheten av en skole som er mindre foretrukket.

Høy andel minoritetselever på skoler med lav oppslutning

Skolene med lav oppslutning har over gjennomsnittlig høye andeler elever med særskilt norskopplæring og minoritetsspråklige elever. Det samme gjelder andel elever med foreldre uten høyere utdanning, noe som omtales senere i artikkelen.

Figur 2 viser at det er særlig de to gruppene skoler med lavest oppslutning (gruppe 1 og gruppe 2) som skiller seg fra resten. Gruppe 1 har i gjennomsnitt 48 prosent elever med vedtak om særskilt norskopplæring, altså over dobbelt så høyt som gjennomsnittet i utvalget på 21 prosent, mens andel minoritetsspråklige elever er 59 prosent mot et gjennomsnitt på 37 prosent. For gruppe 2 er andel elever med vedtak om særskilt norskopplæring noe lavere enn i gruppe 1,

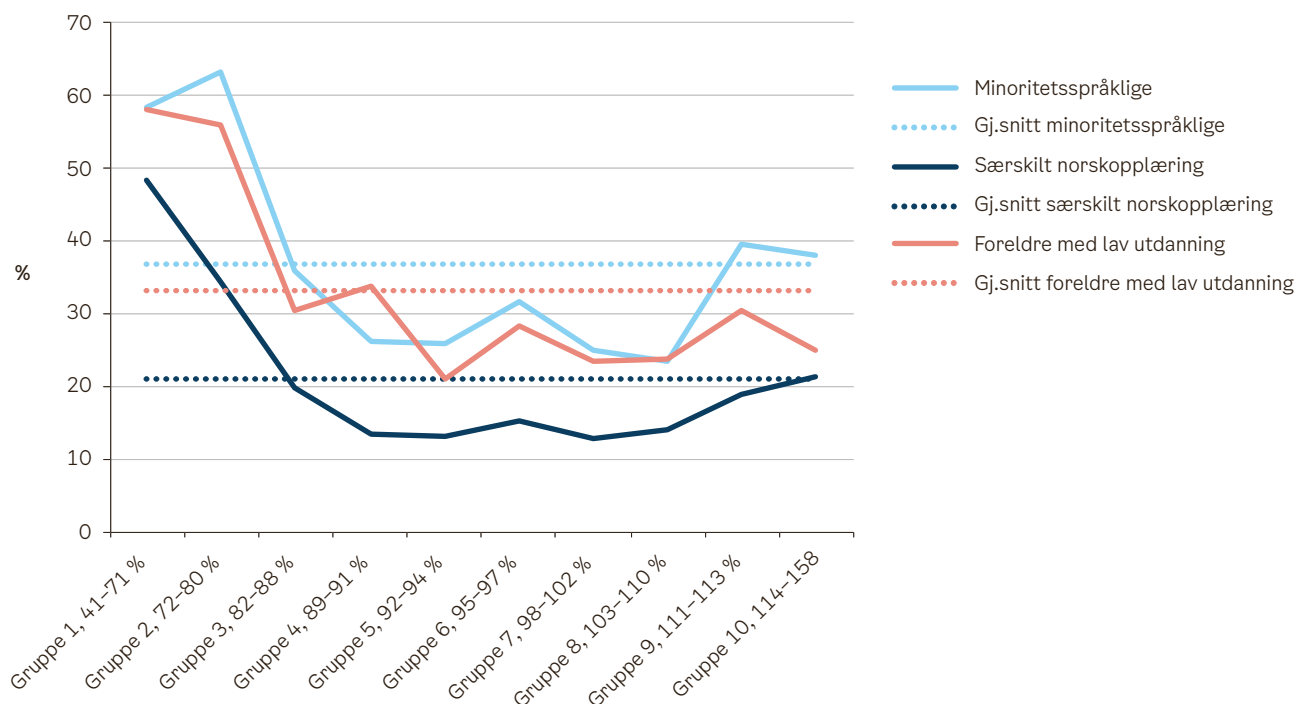
mens andel minoritetsspråklige elever er litt høyere. For resten av skolene ligger begge variablene stort sett under gjennomsnittet for utvalget.

For gruppe 10, med oppslutning på 114–158 prosent, ligger imidlertid andelen elever med særskilt norskopplæring nøyaktig på snittet, mens andelen minoritetsspråklige elever ligger et prosentpoeng over snittet. Dette skyldes kanskje at disse er i områder, eller i nærheten av områder, med mange minoritetsspråklige barn. Sammenligner vi med gruppe 1, som har 48 prosent elever med særskilt norskopplæring og 58 prosent minoritetsspråklige elever, er forskjellen stor. De største forskjellene finner vi imidlertid mellom skolene med lavest oppslutning (gruppe 1 og 2), og skolene midt på treet. Spennet for skolene i utvalget er fra 2 til 84 prosent elever med vedtak om særskilt norskopplæring fra og 2 til 97 prosent minoritetsspråklige elever.

Foreldres utdanningsnivå er lavere på skoler med lav oppslutning

I figur 2 er andel elever med foreldre med lav utdanning framstilt per gruppe. Lav utdanning betyr i denne sammenheng at den av foreldrene med høyest

Figur 2. Andel elever med minoritetsspråklig bakgrunn, særskilt norskopplæring og foreldre med lav utdanning, etter oppslutningsprosent på skolen.



Kilde: SSB, GSI og Utdanningssetaten

utdanning har opp til videregående skole som høyeste fullførte utdanning, eller at foreldrenes utdanning ikke er oppgitt.

Figur 2 viser at skolene med lavest oppslutning (gruppe 1 og gruppe 2) har en betydelig høyere andel elever med lavt utdannede foreldre. Gruppe 1 har i gjennomsnitt 58 prosent elever med foreldre med lav utdanning, mens gruppe 2 har 56 prosent, mot 33 prosent i hele utvalget. Gruppe 3 ligger på gjennomsnittet, mens for resten av gruppene ligger andelen elever med foreldre med lav utdanning under gjennomsnittet for utvalget. Spennet er fra 21 til 30 prosent.

For gruppe 10, med oppslutning på 114–158 prosent, ligger andelen elever med foreldre med lav utdanning på 25 prosent, altså 8 prosentpoeng under gjennomsnittet for utvalget. Spennet for skolene i utvalget er fra 2 til 84 prosent elever med lav utdannede foreldre.

Hvorfor ønsker ikke alle å gå på nærskolen?

Tallene i denne artikkelen antyder at det er tydelige skiller mellom hvor populære skolene i Oslo er, og at

kontrastene er større i øst enn i vest. Statistikken tyder på at sosioøkonomiske forhold, som andel minoritetsspråklige elever og andel elever med foreldre med lav utdanning er viktige å studere nærmere dersom man skal forklare forskjeller mellom skolene med lav oppslutning og de øvrige skolene.

I denne artikkelen har vi kun sett på de faktiske utslagene dagens regelverk for skolebytte gir. Vi må imidlertid være forsiktig med å fastslå hvorfor det er slik. Det finnes ikke noe dokumentasjon som sier noe om begrunnelsene familiene har for å søke skolebytte. Kanskje er det i utgangspunktet små statusforskjeller mellom skolene, men bortsøking kan i seg selv fungere selvforsterkende. Dersom for eksempel foreldre bekymrer seg for at en høy andel minoritetsspråklige elever vil kunne påvirke klasseromsundervisningen negativt, vil bortsøking av majoritetsspråklige elever øke bekymringen og føre til at enda flere søker seg bort. Sannsynligvis skyldes forskjellene flere faktorer som er i samspill med hverandre, og sammensetningen av disse kan variere fra område til område.



Et sted som rives mellom stolthet og fordom

– Kan områdeløft være løsningen?

Områdeløft er et politisk tiltak utviklet gjennom Groruddalssatsingen fra 2007 til 2016. Metoden ble bragt videre i den nye Oslo sør-satsingen fra 2018. Den innebærer blant annet medvirkning med befolkningen i det utvalgte området som karakteriseres av urbansosiale utfordringer. Men hvordan opplever befolkningen at deres bosted blir valgt ut for å løftes?

Av Marie Hoelseth, sosiolog og redaktør for urbanisme og arkitekturmagasinet +KOTE

De mest brukte strategiene i Europa for å håndtere urbansosiale problemer er basert på områdebaserte tiltak eller blandede nabolagsstrategier. Metoden bygger på en forståelse av at politisk makt bør bli overført fra relativt høye nivåer av staten ned til nivåer som er nærmere menneskene, som bør inkluderes i de politiske prosessene. Derfor oppfattes nabolagsnivået som attraktivt, fordi det åpner for relativt enkle interaksjoner med den lokale befolkningen.¹

Områdebasert politikk lanseres av sentrale, regionale og lokale myndigheter med målsetting om å fremme økonomisk vekst og bekjempe byforfall og fattigdom². I de fleste land innehar de urbane utviklingsprogrammene både fysiske og sosioøkonomiske tiltak, for å gjøre noe med levekårene, som mål på ulikhet. Dette har også blitt mer gjeldende i Oslo, og byrådet vedtok høsten 2017 et eget politikkområde for utsatte områder i Oslo³.

I masteroppgaven undersøkte jeg det politiske tiltaket områdeløft i et «sosialt ulikhetsperspektiv». Sosial ulikhet i byer er gjerne knyttet til områder og segregasjon. Sammenhengen mellom sosial og geografisk

Sammenheng

- Høsten 2017 ble det vedtatt at Oslo sør-satsingen skulle forlenges fra 2018 til 2026. I forkant av forlengelsen hadde beboere i Søndre Nordstrand bydel organisert seg og etablert Folkeaksjonen, med mål om å få en satsing i bydelen bygget på metodene fra Groruddalssatsingen fra 2007 til 2016.
- Områdeløft innebærer metoder som inkluderer beboerne i prosessene og er med på å forme hvilken retning løftet skal ta.
- Beboerne i delbydelene Holmlia Nord og Holmlia Sør har en sterk tilhørighet til stedet sitt, og bostedets negative omdømme er med på å forsterke samholdet blant befolkningen.
- Foreldrene på Holmlia har en sterk tiltro til områdeløftet, og håper på både tiltrengte fysiske og sosiale forbedringer.
- Først og fremst ønsker de at deres glemte bosted skal klinge bedre i folks ører, slik at de helt reelt kan være stolte av bostedet sitt.

¹ Andersson, Roger og Musterd, Sako (2005) Area-based policies: A critical appraisal. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96 (4) s. 377–389.

² Andersson, Roger (2006) 'Breaking Segregation' – Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies*, 43 (4) s. 787–799.

³ Byrådsak for områdepolitikk Byrådsak 176/17: Områdepolitikk.

Artikkelen er basert på masteroppgaven «Et utsatt bosted. En kvalitativ undersøkelse av beboeres forståelse av områdeløft i et ulikhetsperspektiv», levert ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo. Masteroppgaven ble støttet med stipend fra Oslosforskning.

avstand har lenge vært et hovedtema i den urbane sosiologien, samt i samfunnsgeografien.

Områdeløft er en del av *områdesatsinger*, eller *områdebaserte strategier*. Metodikken ble utviklet av Oslo kommune i samarbeid med Husbanken i forbindelse med Groruddalssatsingen 2007–2016.⁴ Områdeløft utføres på mindre geografisk avgrensede områder hvor satsingen foregår, for eksempel i en delbydel. I områdeløftmetoden inngår beboermedvirkning, og jeg valgte å rette fokus på hvilke forståelser beboerne, som blir påvirket av tiltakene, har av områdeløft.

I tråd med forskning på områdebaserte tiltak i utsatte nabolag kan Holmlia beskrives som utsatt, med utfordringer knyttet til levekår, innvandreretthet, fattigdom og kriminalitet.⁵ Den geografiske avgrensningen ble derfor Holmlia, og informantene ble foreldre ettersom dette er en beboergruppe som har tilknytning til området på mange måter, gjennom jobb, barnehage, skole og fritidsaktiviteter.

Feltarbeidet ble gjort parallelt med planene om en ny Oslo sør-satsing, og 11 av 12 intervjuer ble gjort før det ble vedtatt at Holmlia Syd skulle gjennomgå et områdeløft. Dette har bidratt til å få innsikt i forventninger og kunnskaper om metoden, før det ble lagt innhold i løftet.

Det delte Holmlia

Holmlia er et boligområde i Oslos største bydel, Søndre Nordstrand, og grenser til etablerte boområder. I nord og øst grenser området til Ljan og Hauketo, i sør mot Nordre Follo kommune og i vest avgrenses området av Mosseveien og Oslofjorden (se kart 1). Oslo kommune deler området inn i delbydelene Holmlia Syd og Holmlia Nord, og tallene fra Oslo kommunes statistikkside om bydelene, Bydelsfakta⁶, gir innsikt i delbydelenes befolkningssammensetning, levekår, bomiljø og flyttetendenser.

Oppsummert skiller Holmlia Syd og Holmlia Nord seg ut både fra resten av bydelen og fra Oslo kommune,

med lav befolkningsvekst. På bydelsnivå er alderssammensetningen preget av større andeler barn og ungdom enn i byen for øvrig. Holmlia Syd har høyere andel innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre enn Holmlia Nord. De siste årene har andel personer med innvandrerbakgrunn bosatt på Holmlia Syd ligget temmelig stabilt på ca. 56 prosent, mot i underkant av 40 prosent på Holmlia Nord.

Levekårsindikatorer som lav utdanning, redusert funksjonsevne, lav sysselsetting, dødsrater, fattigdom, trangboddhet, ufullført videregående og høy andel ikke-vestlige med kort botid, gir inntrykk av at Holmlia Syd jevnt over har større sosiale utfordringer enn Holmlia Nord.⁷ Delbydelene er imidlertid forholdsvis store enheter og det kan være store forskjeller mellom boområder innenfor delbydelene.

I 2017 ble Handlingsprogram Oslo sør avsluttet etter en tiårsperiode i Søndre Nordstrand. Samtidig gjorde innbyggerne seg synlige i media, med mål om å få en områdesatsing til bydelen. Beboerne gikk sammen og organiserte seg i det de kalte Folkeaksjonen. De krevde løsninger på høy arbeidsledighet, barnefattigdom, mangel på møteplasser og lokale arbeidsplasser.⁸

Flere av beboerne som hevet stemmen i media var bosatt på Holmlia. Dette området ble trukket frem som et sted som opp gjennom årene hadde vært gjenstand for mye negativ medieomtale.⁹

En egnet metode for noe

Områdesatsinger har blitt problematisert fra en rekke vinkler. En innvending er at ikke alle fattige og sosialt ekskluderte personer bor innenfor områdene som det satses på. På den andre siden er heller ikke alle innbyggere i satsingsområdene sosialt ekskludert eller lever i fattigdom. En utfordringen vil derfor være å imøtekomme de ulike behov og utfordringer når målet er å berøre hele befolkningen. Samtidig er karakteristikk ved befolkningen, som fattigdom, et strukturelt

⁴ Christensen, Elisabeth Sem (2016) *Håndbok 1-3: Gode nærmiljøer – innføring i metode for områderett arbeid*. Oslo: Bydelsavdelingen for byutvikling, Oslo kommune.

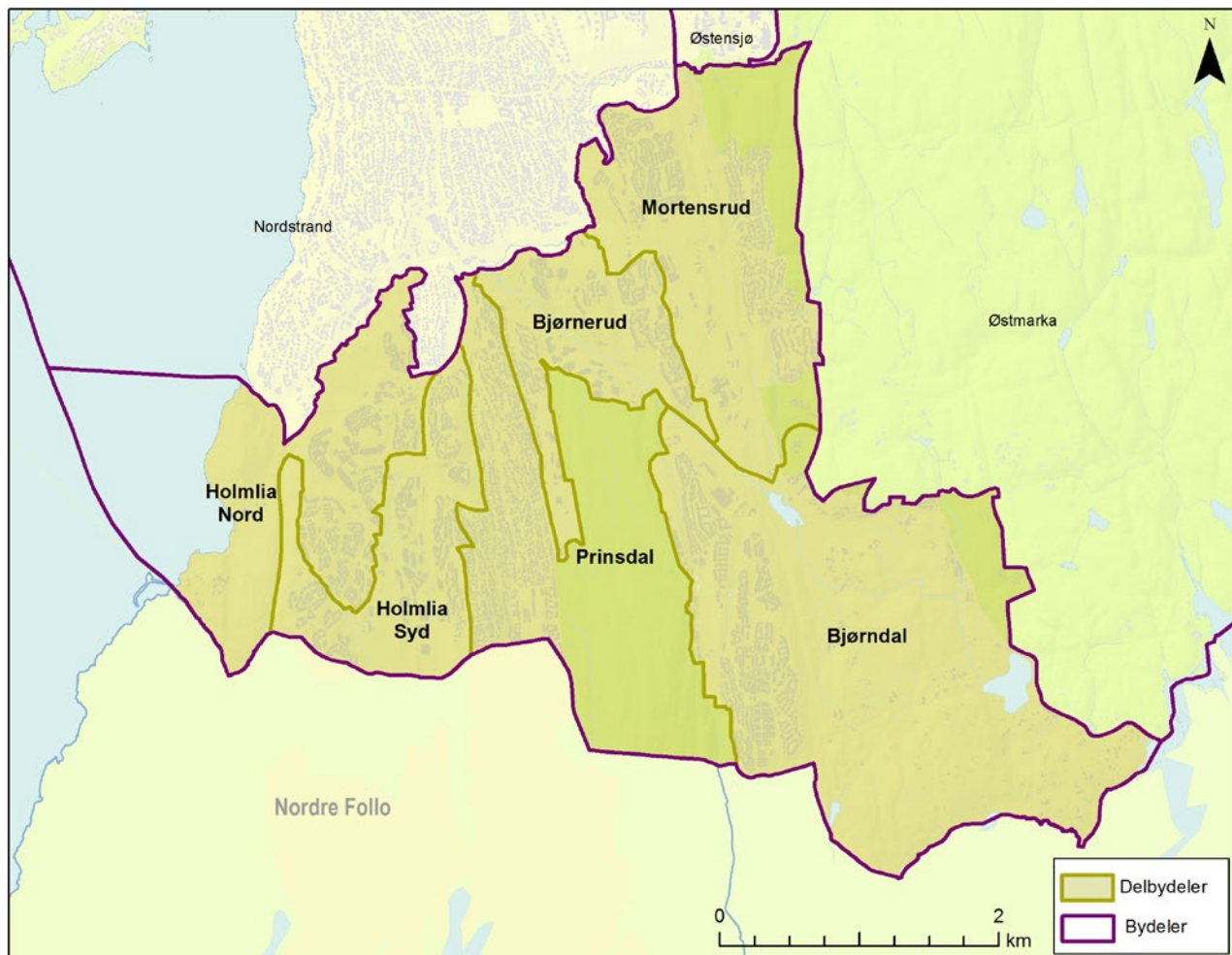
⁵ Andersson, Roger og Bråmås, Åsa (2004) Selective migration in Swedish distressed neighborhoods: can area-based urban policies counteract segregation processes? *Housing Studies*, 19 (4) s. 517–539. Og Andersson, Roger og Musterd, Sako (2005) Area-based policies: A critical appraisal. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96 (4) s. 377–389.

⁶ I masteroppgaven ble forgjengern til dagens Bydelsfakta benyttet: Oslo kommune (2017) Søndre Nordstrand, Faktaark om befolkning, levekår og bomiljø. [Internett] Oslo: Oslo kommune.

⁷ Se Bydelsfakta: <https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/bydel/sondre-nordstrand/levekår>

⁸ Lauritsen, Janina (2017) Folkeopprør for å løfte Søndre Nordstrand. *Nordstrandblad* [Internett] 9. juni. Tilgjengelig fra: <https://www.noblad.no/bydel-sondre-nordstrand/nyheter/narmiljo/folkeoppror-for-a-lofte-sondre-nordstrand/s/5-56-77059> [Lest 19. august 2017].

⁹ Ruud, Marit Ekne og Vestby, Guri Mette (2011) *Utvikling av Søndre Nordstrand: Deltakelse og medvirkning fra innbyggerne*. NIBR-rapport 2011:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Kart 1. Delbydelene Holmlia Nord og Holmlia Syd i Bydelen Søndre Nordstrand.

Kilde: Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans

problem, og årsakene til konsentrasjonen har trolig lite å gjøre med geografien.¹⁰

I Oslo beskrives metoden til områdeinnsatser å være godt egnet for områder der utviklingen avviker fra den gjengse oppfatningen av hva som er et godt bo- og oppvekstområde. På kort sikt kan metoden blant annet gi nytt liv til frivillighet og styrke sosiale relasjoner, tillit og lokalsamfunnets kapasitet til å møte utfordringer. Over lengre tid kan metoden være en god byutviklingsstrategi, fordi den kan styrke stedets omdømme, utløse interesse og investeringsvilje og gi

bedre levekår for den enkelte ved at tjenestene forbedres. Områdesatser forstår å være dårlig egnet til å påvirke grunnleggende og strukturelle forhold i samfunnet, som mekanismer i boligmarkedet, fattigdomsproblemer eller segregasjonsmønstre etter levekår og etnisitet, den er heller ikke rettet mot enkeltmennesker.¹¹

Tilhørighet og stolthet

Ut ifra statistikken Oslo kommune har publisert om Søndre Nordstrand er ikke inndelingen av Holmlia bare geografisk, men beskriver også ulike beboersammen-

¹⁰ Andersson, Roger og Musterd, Sako (2005) Area-based policies: A critical appraisal. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96 (4) s. 377–389. Gent, Wouter P.C v., Musterd, Sako og Ostendorf, Wim (2009) Disentangling neighbourhood problems: area-based interventions in Western European cities. *Urban Research & Practice*, 2 (1) s. 53–67.

¹¹ Christensen, Elisabeth Sem (2016) *Håndbok 1: Gode nærmiljøer – innføring i metode for områderettet arbeid*. s. 14. Oslo: Bydelsavdelingen for byutvikling, Oslo kommune.



setning og ulike sosioøkonomiske utfordringer.¹² I arbeidet med å rekruttere foreldre var jeg bevisst på at de skulle representere noe av mangfoldet på Holmlia. Kjennetegn ved foreldrene som hadde betydning for deres kunnskaper og meninger om et område-løft var særlig botid på Holmlia og sosioøkonomisk bakgrunn, i tillegg til deres engasjement. Fire av foreldrene engasjerte seg i Holmliainitiativet, to foreldre engasjerte seg i Folkeaksjonen og tre foreldre engasjerte seg i Holmlia sportsklubb.

Det var gjennomgående at foreldrene ytret en sterk tilhørighet til Holmlia, som kom frem i uttalelser som at de aldri kunne tenke seg å bo et annet sted. De beskrev et godt samhold i borettslagene, hvor man

stiller opp for hverandre, passer på hverandres barn, låner egg, danner fredagsquiz og ølsmaking. Stoltheten og tilhørigheten ble beskrevet som en del av identiteten til Holmlia. Dette har eksistert lenge, som en av foreldrene som hadde vokst opp på Holmlia fortalte:

Jeg husker noen kompiser av meg lagde et slagord, «vi er ikke norske, vi er Holmlianere». Og det har festet seg, dette uttrykket holmlianere. Bare det sier noe om den identiteten som ligger i stedet her.

Etter hvert ble det tydelig at det gode samholdet, tilhørighetsfølelsen og stoltheten bare var én del av historien om Holmlia.

¹² Se Bydelsfakta.oslo.kommune.no (tidligere Faktaark om befolkning, levekår og bomiljø)

Et glemt sted

En gjennomgående historie som fortelles om Holmlia er at stedet er glemt. Foreldrene trekker frem at lite har skjedd siden stedet ble bygget på 1980-tallet. Beskrivelser av et etterslep fra kommunen forstås også som en årsak til at Holmlia har sosiale utfordringer. Foreldrene er positive til et løft og sier at «nå blir stedet og folkene sett», og at «nå er det vår tur». Det er et håp i omtalene av områdeløftet og hva det kan gjøre med Holmlia.

Beskrivelsen av Holmlia som et forsømt sted kan sees i tråd med Oslo kommunes begrunnelse for områdepolitikk: «å sikre at ingen områder faller utenfor i arbeidet som gjøres for at Oslo skal bli en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle»¹³. Ut i fra foreldrenes beskrivelser kan Holmlia defineres som et sted som har falt utenfor, og at områdeløftet kan ta igjen det tapte.

En av foreldrene som engasjerte seg i Folkeaksjonen hadde gjort seg opp en mening om hvordan Oslo kommune håndterte byen. Hun opplevde en dynamikk som tilsa at bydelene ikke ble satset på så lenge befolkningen ikke mobiliserte og rettet oppmerksomhet mot den. Utfallet kunne bli som hun sa, «at man glemmer de som kanskje trenger det mest». Områdeløft ble ansett som en løsning for å ta igjen det tapte. Samtidig påpekte samtlige foreldre at mye burde ha skjedd tidligere: «Man reagerer litt på at ikke staten er klar over sitt etterslep. (...) det kunne vært gjort, uavhengig av områdeløftet. (...) Det er egentlig den standarden som det bør være (...). For 30 år siden burde de allerede begynt.»¹⁴

Foreldrene argumenterte også for et områdeløft fordi barn og ungdom «må bli verdsatt med det de fortjener, å gjøre noe sånt viser at de blir verdsatt, dere blir sett.» Funksjonen til områdeløftet ble beskrevet som å kunne løfte selvbildet eller selvfølelsen til innbyggerne. Følelsen av at Holmlia hadde vært nedprioritert og forsømt hadde forsterket et behov hos foreldrene for å bli anerkjent og sett. Flere av foreldrene som hadde bodd der i over 20 år påpekte at lite hadde skjedd på Holmlia i denne tiden, og deres erfaringer ble et argument for hvorfor det trengtes å gjøre noe nå.

Redusere den territorielle stigmatiseringen

Et overordnet ønske med områdeløftet kan oppsummeres i dette utsagnet: «håper det vil løfte det sånn

omdømmemessig også.» Stedet kan beskrives som territorielt stigmatisert på bakgrunn av de skadelige representasjonene av stedet foreldrene opplever. Ved territoriell stigmatisering eksisterer det negative bildet både blant de som selv bor i det stigmatiserte området, og blant de helt fjernt fra det.¹⁵

At omdømmet kunne endres gjennom et områdeløft ble trukket frem av både foreldre med og uten høy utdanning. Som en sa: «for det første at vi fjerner det ryktet vi har på Holmlia, det er ikke egentlig sånn, vi som bor her trives veldig godt.» Områdeløftet ble forstått som at det ville endre Holmlias omdømme, og at det også ville endre beboernes stolthet til stedet. Tiltak rettet mot aktivitetstilbud tenkte de kunne påvirke det dårlige ungdomsmiljøet i en positiv retning: «Det blir positive bilder av Holmlia, folk er trygge og flytter inn til Holmlia. De kan være stolte av å være fra Holmlia.»

Oslo kommune beskriver områdesatsinger som en god byutviklingsstrategi blant annet fordi den kan styrke stedets omdømme. Samtidig er det vist at programmer i kritiske byområder som søker å forbedre samfunnet i tillegg til det fysiske miljøet, ikke alltid lykkes med å hjelpe den eksisterende befolkningen, men heller tiltrekker mer velstående mennesker.¹⁶

Dette er en beskrivelse av en gentrifiseringsprosess, hvor nåværende beboere flytter ut og erstattes med mer velstående mennesker. Dette var et skremselsbilde for foreldrene, med henvisninger til Brennpunkt-dokumentaren om Tøyenløftet¹⁷. På den ene siden ønsket flere at ressurssterke, etnisk norske mennesker skulle flytte til Holmlia, på den andre siden ville de samtidig beholde den mangfoldige befolkningen. Flere av foreldrene med høyere utdanning henviste til Groruddalssatsingen med et positivt fortegn. «Grorud klinger jo bedre i folks ører nå enn for ti år siden, da det begynte. Det er jo den vi vil inn på.»

Foreldrene ønsket at tiltakene både skulle bidra til å beholde nåværende beboere og å tiltrekke nye til Holmlia. En forelder sa: «Det er jo ikke en dritt her ute nå. Det må være noe å tilby så det ikke blir et sted du sover, drar inn til byen for å jobbe eller for en øl». Han

15 Wacquant, Loïs, Slater, Tom og Pereira, Virgílio Borges (2014) Territorial stigmatization in action. *Environment and planning A*, 46 s. 1270–1280.

16 Søholt, Susanne, Ekne Ruud, Marit og Braathen, Einar (2012) A question of social sustainability: Urban interventions in critical neighborhoods in Portugal and Norway. *research & practice*, 5 (2), s. 256–272.

17 Norsk rikskringkasting (2017) *Brennpunkt: Norske tilstander*. NRK. Tilgjengelig fra: <https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/MDDP11001517/14-11-2017>

13 Byrådsak for områdepolitikk Byrådsak 176/17: Områdepolitikk.

14 Beskrivelsen viser at forelderen ikke er bevisst på forholdet stat og kommune i områdesatsningene. Sitatet blir en kommentar til oppfølging av byens områder generelt.

mente man ble boende på Holmlia fordi de «klammer seg til at de er lokalpatrioter». Stoltheten knyttet dem tettere sammen, og de sto opp mot omdømmet i fellesskap. Men en av foreldrene opplevde at stoltheten i dag var delvis reell og delvis konstruert, og med områdeløftet kunne den bli kun reell, fordi da hadde man ikke lenger behov for å snakke opp eller forsvare det dårlige ryktet.

Å inkludere de ekskluderte

Foreldrene hadde ulik kjennskap til områdesatsing til bydelen og ulike kunnskaper om metoden. De foreldrene som engasjerte seg i Folkeaksjonen eller Holmliainitiativet hadde større innsikt i prosessen og metodikken. Flere av de andre foreldrene hadde fått med seg at det var planer om en satsing i bydelen, mens én hadde ikke hørt om det i det hele tatt. Denne spennvidden i kjennskap til planer for bydelen kan være en utfordring ved områdesatsinger og områdeløft, at informasjon ikke når ut til alle kan ha betydning for hvem som trekkes inn og påvirker retningen til løftet. Dette er problematisert i tidligere satsinger og løft, hvordan man skal involvere de såkalte «stille stemmene», de som ikke selv roper høyt for å bli hørt. Disse har gjerne dårlige norskkunnskaper samtidig som de er lite delaktige i arbeidslivet og ellers i lokalsamfunnet.¹⁸

Foreldrene som var tilknyttet Folkeaksjonen hadde vært pådrivere i prosessen om å få til en videre Oslo sør-satsing. De med høyere utdanning som hadde bodd på Holmlia i under ti år mente forskning og metoden skulle legge premissene for gjennomføringen. De nevnte involvering av beboerne, stedsanalyse

og kartlegging av de ulike områdene, som viste deres kjennskap til metoden. Beskrivelsene deres var i stor grad forankret i forskning, og de formulerte seg i vendinger som lignet myndighetenes språk. Dette kan knyttes til deres ressurser og deltakelse i Folkeaksjonen, hvor de både hadde satt seg inn i metoden og kommunisert opp i det politiske systemet.

Foreldrene som hadde bodd på Holmlia i over ti år viste til innbyggerinvolvering, helt spesifikt, som at «folka som har bodd her lenge», «folket», «mannen i gata», «de dødelige» måtte inkluderes i arbeidet. En forelder uten høyere utdanning og med lang botid sa: «Hvis politikere skal sitte å fortelle hva som skal gjøres så har jeg mine tvil om hvor bra det vil bli. (...) Så lenge du får med deg de som bor her vil det nok bli mye bedre resultat.» Det var en gjennomgående forståelse at det kunne være utfordrende å inkludere alle innbyggerne i prosessene til et områdeløft, og en opplevelse av at kommunen prioriterte de som snakket høyest.

Det var forventet at foreldrene som engasjerte seg i Folkeaksjonen og Holmliainitiativet hadde innsikt i metoden. Det var uventet at de forsvarte at deres bakgrunn – de var i hovedsak etnisk norske med høyere utdanning – måtte til for å engasjere seg og å nå frem til politikerne. Samtidig er dette en svakhet ved slike tiltak, hvor en del av metoden er beboerinvolvering. Det politiske språket og dokumenter fra områdesatsinger beskrives av disse foreldrene som lite tilgjengelige. Dette kommer til syne i beskrivelsene til foreldrene uten høyere utdanning, fordi de hadde mindre kjennskap til metoden og planene for bydelen.

Alle trakk inn møteplasser som en viktig prioritering i et områdeløft, da de så å si var samstemt misfornøyd med de eksisterende. De var enige i at barn og ungdom var den viktigste beboergruppen i løftet, men hadde ulike forståelser for hva slags møteplasser de trengte

¹⁸ Christensen, Elisabeth Sem (2016) *Håndbok 1: Gode nærmiljøer – innføring i metode for områderettet arbeid. Håndbok 2: Alle på banen – Innbyggerinvolvering, tverrfaglig samarbeid og offentlig-privat samspill i områderettet arbeid. Håndbok 3: Riktig kunnskap – viktig kunnskap – Kilder, metoder og analyser i områderettet arbeid.* Oslo: Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune.





og innholdet i dem. Barne- og ungdomssenteret på Holmlia (BUSH) ble beskrevet som et godt tilbud, men de ønsket flere. Slike møteplasser ble begrunnet i at ungdom hadde behov for å møte trygge og gode rollemodeller, og at det var spesielt viktig for barn i lavinntektsfamilier. Særlig foreldre uten høyere utdanning verdsatte og var tilknyttet Holmlia sportsklubb. Foreldre med høyere utdanning mente at denne møteplassen ikke passet dem og deres barn, og beskrev det som et begrenset tilbud for barn og unge.

Foreldrene som hadde bodd i kortere tid på Holmlia og hadde høyere utdanning ønsket seg et aktivitetshus, med referanser til Furuset, med bøker, kulturelle aktiviteter og en møteplass for engasjementet. Det ble synlig at foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn påvirket deres ønsker med løftet. Som en av dem sa: «vi har ikke størst behov for gratis barnehage, vi hadde hatt helt enorm glede av en kulturskole til barna våre.» De ulike behovene og interessene til foreldrene skaper skiller i befolkningen, og en utfordring er å inkludere alle stemmene, men også prioritere stemmene i et områdeløft.

Å skape endring og samtidig ta vare på en «kjerne»

Holmlia ble beskrevet som et glemt sted preget av territoriell stigmatisering og sosiale utfordringer. Områdeløft forstås som å kunne endre det dårlige omdømmet i seg selv, og tiltak som opprustning og etablering av møteplasser forstås som å dempe de sosiale utfordringene. Foreldrenes beskrivelser av

områdeløft synliggjør deres ulike ressurser og kunnskaper. Analysen viser på den ene siden at foreldrene med høyere utdanning begrunner områdeløftet i tråd med myndighetene, og argumenterer med forskning. På den andre siden begrunner og argumenterer foreldrene uten høyere utdanning for et områdeløft ut fra sine egne erfaringsrammer.

Områdeløftet tillegges håp, samtidig viser studien at å løfte området for alle innbyggerne kan være utfordrende, da prosessene ikke er like åpne og tilgjengelige for alle. De som allerede har liten tilknytning til arbeidslivet og nærmiljøet engasjerer seg i liten grad når en satsing eller et løft planlegges.

Foreldrene ønsket seg ikke endring, men forbedring. De fleste ønsket å kunne beskrive Holmlia på samme måte før og etter et løft. Det kan vitne om at stedet har «en kjerne», som en av foreldrene beskrev det. Det de gjennomgående ønsket skulle bestå var engasjement, kulturelt mangfold, trygghet og stolthet. De ville utvikle Holmlia og ikke endre det, som en beskrev det:

Holmlia er en smeltedigel. Det er jo som et frø som kjemper seg gjennom asfalten. Folk på Holmlia er her for en grunn, har bitt seg fast og kommer til å grave seg oppover mot lyset og springe ut i et stort tre som brer seg utover.



RETURADRESSE:

Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans, Rådhuset, 0037 OSLO

OSLOSPEILET

Tidligere utgaver av Oslospeilet finner du på www.oslo.kommune.no/oslospeilet

Oslospeilet 2020 – 01

- Nye reisevaner: Oslofolk kjører mindre bil og færre eier egen bil
- Hvordan er det å være 10–12 år i Groruddalen
- Ulik befolkning, ulike behov
- Idrett står sterkt i Oslo – men hvorfor er ikke alle med?

Oslospeilet 2019 – 03

- Oslo – en støyende by?
- Oslofolk strømmer til biblioteket
- Personer med rusproblemer
- Boligprisene i Oslo

Oslospeilet 2019 – 02

- Flest tjener fortsatt mest i vest
- Bo- og flyttemotiver blant barnefamilier
- Oslo og Akershus – stadig tettere sammenvevd
- Statlig bostøtte i storbyen

Oslospeilet 2019 – 01

- Eldre i Oslo
- Helse- og omsorgstjenester til eldre i Oslo
- Pårørendeinvolvering på sykehjem
- Eldres trivsel i Oslo

Oslospeilet 2018 – 03

- Oslo blir varmere og våtere
- Oslofolk støtter en mer klimavennlig by
- Elektrisk by – Persontransport på strøm – før, nå og i framtida
- Avfall – Et klimaproblem der Oslo kan ha løsningen
- Slik ble Oslo Europeisk miljø-hovedstad i 2019
- Den grønne byen

Oslospeilet 2018 – 02

- Lindeberg som bosted – seks år med områdeløft
- Barn og unge på Grønland og Tøyen – trange innerom og risikable uterom
- Økt barne- og ungdomskriminalitet
- Fortsatt befolkningsvekst i Oslo
- Flytteatferd i endring – flytting mellom Oslo og resten av landet

Oslospeilet 2018 – 01

- Helsestasjonstjenesten i Oslo
- Helseutsatte barn og unge – utviklingstrekk i bydelene
- Rusmiddelforgiftning i Oslo – om geografiske og sosiale forskjeller
- Ulykkesskader i Oslo
- Utskrevet fra sykehus til kommunen – utviklingen i tilbudet og effekten av samhandlingsreformen

Oslospeilet 2017 – 02

- Barnehusordninger i Oslo
- Økonomisk sosialhjelp blant barnefamilier i Oslo
- Barnevern
- Barnehagebruken i Oslo
- Grunnskolepoeng og gjennomstrømming i videregående opplæring

Oslospeilet 2017 – 01

- Næringsutvikling i Oslo og Akershus
- Næringsattraktivitet og innovasjon i Oslo og Akershus
- Pendling i Osloområdet
- Yrkesaktivitet i Oslo
- Ansatte i Oslo kommune

