

# Planering för minskad boendesegregation

Konsult: Prof. Roger Andersson, Jan Hedman, Jon Hogdal och  
Sara Johansson på IM-gruppen i Uppsala AB

Omslagsbild: Eva Edberg, teckning; Christer Sandquist, RTK, foto

Layout: Mediablocket

Tryck: AB Danagårds Grafiska, Ödeshög 2006

ISSN 1104-6104

ISBN 978-91-976060-0-4

# Förord

Regionplane- och trafiknämnden har gett Regionplane- och trafikkontoret, RTK, i uppdrag att arbeta för en effektiv och resultatriktad integrationspolitik. Denna skrift är ett led i RTK:s arbete med frågan och har till syfte att visa bostadsförsörjningens möjligheter att lösa problemet med boendesegregation, via bostadsbyggande, bättre kvalitet på bostäder etc. Den ger en översikt av den vetenskapliga kunskapen om segregationens orsaker och konsekvenser inom bostadssektorn som ett stöd för den regionala utvecklingsplaneringen.

Studien omfattar följande inslag: en diskussion om de centrala begreppen, en beskrivning av Stockholmsregionens bostadsområden, en modell för att diskutera olika strategier inom bostadsförsörjningens område för att minska boendesegregationen, några goda exempel från Sverige och utlandet och en diskussion om möjligheterna att med rimliga samhällsåtgärder inom bostadssektorn och med hjälp av regional planering lösa problemen med boendesegregation.

Konsultarbetet har letts av professor Roger Andersson, Uppsala, som är ledamot i Regionplane- och trafikkontorets vetenskapliga råd.

Projektledare på Regionplane- och trafikkontoret har varit Tuija Meisaari-Polsa.

Stockholm i januari 2007

Sven-Inge Nylund  
Regionplannedirektör

# Innehåll

Förord .....	3	En modell för att diskutera strategier .....	33
Sammanfattning .....	5	Ger internationella erfarenheter någon vägledning?.....	33
Inledning – segregationsforskning i retrospektiv .....	8	Kan områdesbaserade insatser bryta segregationen? .....	38
Boendesegregation och integration .....	9	Möjligheter att minska segregationen .....	41
Begreppet segregation.....	9	Vad kan och bör göras?.....	41
Segregationens grundkategorier .....	10	Forskning och praktik.....	46
Materiell struktur och handling .....	11	Planering för minskad segregation .....	47
Materiell struktur.....	11	Summary .....	50
Bostadsmarknadens segment .....	11	Referenser .....	53
Handlingsbegreppet.....	12	Bilaga 1 – Några anteckningar om metod .....	55
Segregationsprocessens aktörer .....	12	Bilaga 2 – Intervjuade sakkunniga .....	56
Stockholmsregionens bostadsområden .....	16		
Fördelningsmått och områdesindelningar .....	16		
Socioekonomisk segregation och upplåtelse- former.....	17		
Den etniska segregationen .....	20		
Segregationens konsekvenser.....	31		
Omgivningen spelar roll.....	31		

# Sammanfattning

Frågan är om man genom rimliga samhällsåtgärder inom bostadssektorn kan minska boendesegregationen i regionen och på vilket sätt. Det kan handla om tillskott av nya bostäder, förändringar av det befintliga bostadsbeståndet, förmedling och/eller ekonomisk påverkan genom subventioner, bidrag och skatter. Segregationens bestämningsfaktorer är av två slag: relationella och fixerade. Med fixerade menas den byggda miljön, som ju är svårföränderlig, och med relationella relativt läge, som kan påverkas av både organisatoriska förhållanden och enskilda personers agerande.

Institutionella aktörer som stat, kommun, lånefinansierare, mäklare och bostadsföretag påverkar på skilda sätt de boendes bostadsval och flyttningsbeslut samt deras möjlighet att realisera sina boendeönskemål. Restriktioner av olika slag, exempelvis sådana som har att göra med hushållens ekonomiska resurser och diskriminering på bostadsmarknaden, kan påverkas av institutionella aktörer genom exempelvis bostadsbidrag och kontroll av förmedlings- och finansieringsrutiner.

Genom att betrakta staden som en helhet med rika respektive fattiga, svensktäta respektive svenskglea områden, ägnas majoritetsbefolkningens handlingsmönster särskild uppmärksamhet. Det står klart att denna grupp flyttningar har en avgörande betydelse för den etniska boendesegregationen, dels genom att majoriteten lämnar vissa områden som får ett större inslag av minoritetsbefolkning, dels genom att den undviker att flytta till minoritetsdominerade områden.

Även minoritetsbefolkningens handlande har en viss inverkan på boendesegregationen genom dess ibland frivilliga koncentration till vissa områden. Det bör dock påpekas att denna koncentration sker inom ramen för diskriminering, institutionella aktörers beslut samt majoritetsbefolkningens agerande.

Den byggda miljön med bostäder, verksamhetsställen, offentliga rum och annan infrastruktur är segregationens andra huvudsakliga bestämningsfaktorer och

benämns fixerade, dvs. de är svårföränderliga. Faktorer som läge i regionen – centrum eller periferi – och platsegenskaper som t.ex. tillgänglighet till service inverkar på bestämda bostadsområdets attraktivitet. Bostadsmarknaden är inte homogen. Hur upplåtelseform och hustyp distribueras geografiskt inom en stad eller en region är därför ett grundvillkor för segregationsprocessen.

En redovisning av socioekonomiska data för Stockholmsregionen visar att ensidiga områden företrädesvis är villaområden, medan endast en minoritet av dem som bor i privat eller allmännyttig hyresrätt eller bostadsrätt bor i områden helt präglade av samma upplåtelseform.

Den etniska segregationen kännetecknas av att det finns en stark sortering som kan kopplas till upplåtelseformernas geografiska mönster samt en etnisk hierarki. För det första är personer födda utomlands eller med två utlandsfödda föräldrar starkt överrepresenterade i kommunal hyresrätt, dvs. allmännyttan, och kraftigt underrepresenterade i egnahem och bostadsrätt. För det andra finns också en tydlig segregation inom varje upplåtelseform, oavsett om det rör sig om allmännyttan, bostadsrätt eller egnahem. Detta innebär att personer med utländsk bakgrund är koncentrerade till vissa stadsdelar.

För det tredje finns en etnisk hierarki på bostadsmarknaden där vissa nationaliteter koncentreras till de minst attraktiva områdena. Det är endast i vissa områden som det funnits lediga bostäder i en omfattning som kunnat hysa de hundratusentals flyktingar, anhöriga och även arbetskraftsinvandrare som kommit till Sverige de senaste två decennierna.

Efter denna genomgång av de sociala processer som medverkar till att skapa boendesegregation flyttas fokus till segregationens konsekvenser, där förekomsten av grannskapseffekter framstår som en viktig aspekt.

En grannskapseffekt är en effekt på individens utveckling och sociala positioner som kan relateras till den nära omgivningens inflytande. Frågor som ställs

kan vara: Blir man fattigare av att bo i ett område med många fattiga grannar? Är risken att bli arbetslös större om man bor bland många arbetslösa? Aktuella empiriska resultat tyder på att omgivningen spelar roll, vilket skulle kunna tolkas som stöd för idéer om ”allsidig hushållssammansättning”. Detta har också varit vägledande för områdesbaserade insatser, t.ex. storstadssatsningen, där resurser har satsats i de utsatta områdena.

Även om områdesbaserade satsningar dominerar i både svensk och utländsk politik finns ett antal andra strategier som har relevans för segregationsutvecklingen. Internationella, såväl som svenska, erfarenheter visar att städer med en stor allmännyttig sektor uppvisar mindre skarp socioekonomisk segregation, då ett brett spektrum av befolkningen hyr lägenheter i allmännyttan.

En annan strategi är social blandningspolitik, där man blandar olika upplåtelseformer i ett och samma område. En inblandning av marknadsformer i hyresdominerade områden anses skapa fördelar i form av lägre underhållskostnader, minskad stigmatisering av områden och bättre service. Kritik har dock framförts att programmen pressar ut en hel del låginkomst-hushåll från de områden man bygger om. Vissa europeiska städer har som strategi försökt direkt påverka den etniska sammansättningen i specifika bostadsområden genom att kvotera antalet placerade invandrare i den sociala bostadsstocken.

Ytterligare en strategi, främst tillämpad i USA, går ut på att hushåll från fattiga, svarta innerstadsområden erbjuds att flytta till etniskt huvudsakligen vita medelklassområden i förorterna. Denna omplaceringspolitik är dock positiv enbart för enskilda individer och påverkar inte strukturellt segregationsnivån i städerna.

När det gäller områdesbaserade program är frågan om sådana insatser över huvud taget kan bryta segregationen. Det förefaller vara så att det faktum att segregationen är relationell och strukturell tenderar att döljas. I stället för att se geografiskt koncentrerad fattigdom som en konsekvens av ökad fattigdom och ökad social polarisering ser man det som att vissa platser eller bostadsområden är felbyggda, som att vissa stadsdelar är utsatta och segregerade. Om en bättre blandad befolkning, dvs. ”allsidig hushållssammansättning”, är ett viktigt mål måste detta gälla stadens alla stadsdelar och inte bara några få. Att goda föresatser riskerar att hamna i konflikt med andra värden i ett demokratiskt samhälle, som valfrihet i boendet, minskar inte komplexiteten i denna fråga, men antyder att

valet av styrmedel måste vara indirekta – med andra ord beteendepåverkande och utbudsorienterade.

Utifrån översikten av forskningsläget kan man härleda ett antal hypoteser om segregationens orsaker, konsekvenser och åtgärder för att minska både segregationen och dess negativa följder. Forskningsöversikten och åtföljande hypoteser har legat till grund för samtal med ett antal planerare, politiker och forskare. De mest uppmärksammade frågorna under dessa samtal kan sammanfattas i ett antal problemområden med den allmänna avgränsningen att de enbart gäller de segregerande mekanismer som kan påverkas inom planeringen.

Slutsatser i forskningsöversikten och de problemområden som identifierats och avgränsats efter samtal med praktiker har i nästa steg lett fram till idéer om hur segregationsfrågorna kan integreras i den regionala utvecklingsplaneringen. Den främsta motiveringen för att övervaka segregationsprocessen kan härledas ur det allmänna målet att regional utvecklingsplanering ska beakta integration, jämställdhet och miljö för att säkerställa en hållbar regional utveckling.

I två viktiga grundsatser sammanfaller forskarens och praktikers empiriskt grundade uppfattningar: En allvarligt menad anti-segregationsstrategi måste vara hela regionens ansvar och dessutom vara långsiktigt uthållig. Regionplaneorganet har i det sammanhanget en roll som ingen annan planerande instans kan fylla.

Om man väger samman den vetenskapliga insikten om segregationens mekanismer och konsekvenser med olika planerande och beslutande instansers uppdrag och domäner, kan man urskilja tre möjliga huvuduppgifter för den regionala planeringen. Det är för det första angeläget att utveckla system för uppföljning på översiktlig nivå, för det andra att initiera riktade studier av olika slag samt för det tredje att i samarbete med andra aktörer verka opinionsbildande i planeringsdebatten.

När det gäller uppföljning är det angeläget att utveckla metoder för att kontinuerligt kunna följa hur socioekonomiska skillnader förändras. För att kunna peka på olika möjligheter att korrigera utvecklingen har det stor betydelse att man kan följa dynamiken i segregationsprocessen. En kombination av en regelbunden redovisning av socioekonomiska variabelers rumsliga fördelning i en modell för att beskriva bostadsmarknadens dynamik skulle i ett tredje steg kunna utgöra en empirisk grund för vad man skulle kunna kalla regionala integrationskonsekvensanalyser.

Att utveckla ett indikatorsystem och en modell för bostadsmarknadens dynamik samt en metod för integrationskonsekvensbeskrivningar är tre uppgifter som kräver särskilda studier. Därutöver kommer en kontinuerlig uppföljning med största sannolikhet att väcka nya frågor som berör samspelet mellan enskilda kommuner och andra aktörer och som på grund av sin övergripande karaktär naturligen tillkommer regionplaneorganet.

Att segregationsproblemet är ett av de allvarligaste samhällsproblemen är en utbredd uppfattning hos både samhällsforskare och planerare. Den regionala utvecklingsplaneringen är en lämplig plattform för att lansera initiativ på den mellankommunala nivån.

# Inledning – segregationsforskning i retrospektiv

Segregationsfrågan har i Sverige en relativt kort historia som samhällsvetenskaplig fråga och som föremål för politisk debatt. Det är först med det s.k. miljonprogrammet i decennieskiftet 1960/1970 som samhällsforskare och media på allvar uppmärksammat frågan. I andra länder – främst i de anglosachsiska med USA i frontlinjen, men också i Sydafrika i relation till apartheidpolitiken – har segregation länge studerats, problematiserats och kritiserats som ett väsentligt samhällsproblem.

Det sägs sällan tydligt i den svenska segregationsdebatten att intresset för segregationen knyts till förhållningar om dess negativa konsekvenser för samhället eller för särskilda sociala kategorier. Inte heller märktes konsekvensaspekterna särskilt påtagligt i 1970- och 1980-talens svenska utrednings- och forskningslitteratur, som i stället dominerades av försök att beskriva boendemönster, statistiskt mäta geografiska fördelningar och möjligen förändringar av dem samt att diskutera dess klassrelaterade orsaker.<sup>1</sup> Med den allt starkare betoningen av boendesegregationens

etniska dimension är det dock uppenbart att det är farhågor rörande socialt utanförskap och bristande arbetsmarknadsintegration som under det senaste decenniet drivit både politik och forskning i riktning mot konsekvensaspekterna.

I rapporten belyses forskningsläget samtidigt som möjliga politiska och planeringsinriktade interventioner tas upp med både drivkrafts- och konsekvensperspektivet i blickfånget. Precis som annan samhälls- och socialpolitik kan vara både förebyggande och kompenserande i relation till specifika problem, bör också segregationsinriktade åtgärder präglas av en sådan brett upplagd ansats.

Eftersom det är den utbredda rädslan för social exkludering i relation till den invandrade befolkningen som drivit mycket av det senare decenniets politik och forskning, behandlas det alltför ofta för-givet-tagna sambandet mellan etnisk integration och boendesegregation innan segregationsbegreppet får en mer fullödlig diskussion.

---

1 Se t.ex. Danermark, B. (1983) Klass, inkomst och boende. Om segregationen i några kommuner. *Örebro Studies* 1, Department of Sociology.



# Boendesegregation och integration

Integrationsbegreppet har lanserats i svensk debatt som ett naturligt svar på den uttalade distanseringen från en tidigare för-givet-tagen assimilationspolitik. När den första invandrarpolitiken lades fast vid mitten av 1970-talet, etablerades de tre huvudmål som ännu präglar målsättningen: jämlikhet (etablerat redan 1968) samt valfrihet och samverkan. Existensen av invandrares kulturella och språkliga bakgrund inte bara erkändes med 1975 års riksdagsbeslut<sup>2</sup>, den skulle också främjas under ledstjärnan valfrihet.

Valfrihetsmålet aktualiserar en problematisering av integrationsbegreppet, vilket kan tydliggöras med en distinktion mellan begreppen *social integration* och *systemintegration*. Man kan säga att svensk integrationspolitik syftar till systemintegration, dvs. att invandrare ska tillerkännas jämlika villkor och representation i arbetsliv, politik etc. Med social integration avser man oftast mellanmännsliga relationer och umgängesmönster. Det är knappast ett överdrivet påstående att möjligheten till systemintegration i det moderna samhället är starkt relaterad till graden av social integration. Det gäller inte minst på arbetsmarknaden, där nätverksrekrytering är en utbredd företeelse.<sup>3</sup>

Även om det i praktiken kan finnas starka samband mellan boendesegregation och båda slagen av integration bör begreppen segregation och integration hållas isär. Figur 1 kan illustrera relationerna dem emellan.

Figur 1. Relationen segregation-integration.

Boendesegregation	Integration	
	Låg	Hög
Låg	1	2
Hög	3	4

Om man med integration här avser ett uppfyllande av den svenska politikens integrationsmål om likvärdigt deltagande på arbetsmarknaden, likvärdiga politiska rättigheter och likabehandling på alla samhällsområ-

den, kan detta teoretiskt nås även vid en situation av hög grad av särboende (4 i figuren). Självfallet är inte heller målet nått bara genom en förändring av boendemönster.

Situation 1 är fullt möjlig, men bedömare skulle nog hävda att situationen i svenska storstäder präglas av situation 3 och att strävan är att nå läge 2. För att möjliggöra en sådan utveckling har staten ansett att boendesegregationen bör brytas genom områdesbaserat utvecklingsarbete med fokus på utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser.

Utan att här mer i detalj redogöra för den forskarkritik<sup>4</sup> som ansatsen utsatts för kan man ändå konstatera att problemen är av två slag. Båda handlar i grunden om synen på segregations- och integrationsbegreppen. Medan forskare tenderar att se staden som segregerad – rika respektive fattiga, svensktäta respektive svenskglea områden – tenderar politiken att fokusera på ”segregerade områden”, dvs. i praktiken endast förlorsidan i segregationsprocesserna. På motsvarande sätt är särskilda åtgärder fokuserade på invandrare och arbetslösa, medan både arbetsmarknads- och boendeintegration också handlar om majoritetsbefolkningens vilja att likabehandla och avstå från diskriminering. Vi återkommer i ett senare avsnitt till dessa frågor.

## Begreppet segregation

*Segregation* betyder åtskillnad. Boendesegregation handlar om rumslig åtskillnad av kategorier – kategorier som den som analyserar fenomenet dessutom behöver definiera. I forskningslitteraturen dominerar tre typer av kategoriseringar: Demografiska, socioekono-

2 Regeringens proposition 1975:26.

3 Se Integrationsverket, Rapport Integration 2005.

4 Se t.ex. Andersson, R., 2005, Integration, migration och geografisk politik – reflektioner kring den svenska storstadspolitiken. *Analysrar*, 2005:2 s 49–73. *Försäkringskassan*.

miska och etniska/”rasmässiga”. Till detta kan man möjligen lägga också en fjärde kategori, livsstil, även om livsstilar ofta bär stark prägel av bestämda ålders-, köns-, klassmässiga och/eller religiösa/etniska kännetecken.

Man bör tillägga att boendesegregation anses råda långt innan graden av åtskillnad mellan två eller flera kategorier närmar sig sitt absoluta maximum. Det är tvärtom mycket sällsynt att personer tillhörande en viss kategori, t.ex. ensamstående, låginkomsttagare eller invandrare, bor helt koncentrerade i bostadsområden där inga andra hushållstyper förekommer. Vad forskare analyserar är därför oftast fördelningsvariationer och skillnader i koncentrations- och spridningsmönster.

## Segregationens grundkategorier

Som nämns ovan har tre kategoriseringsdimensioner dominerat segregationsforskningen. Med *demografisk segregation* menar man skillnader i rumsliga fördelningar efter ålder, kön och hushållstyper. Med socioekonomisk segregation menar man att *klass- och resursskillnader* strukturerar befolkningens fördel-

ning i det urbana rummet. Med *etnisk/”rasmässig” segregation* menar man att personer som delar vissa etniska, religiösa eller kroppsliga kännetecken tenderar att kongregeras, dvs. samlas, och segregeras från personer som har andra attribut.

Klassegregationen och senare den etniska segregationen har dominerat svensk och internationell segregationsforskning, medan den demografiska segregationen ägnats lite uppmärksamhet. Det är mindre bra av två skäl. För det första kan den uppdelning som sker efter ålder och hushållstyper i sig vara problematisk. Inte minst vid skilsmässa och separation, då det ofta visar sig vara svårt för den av makarna som lämnar den tidigare gemensamma bostaden att hitta en mindre bostad.

För det andra betingar den demografiska, klassmässiga och etniska segregationen i stor utsträckning varandra. Exempelvis är många invandrare unga och relativt fattiga. Båda dessa egenskaper talar för ett boende i allmännyttans hyreshus. Det kan således vara demografin och/eller klasspositionen som i detta fall bättre än etnicitet förklarar ett aktuellt boendemönster. Även om således samhällsdebatten präglas av fokus på boendesegregationens klassmässiga och etniska aspekter, är det viktigt att påminna om den demografiska faktorns potentiellt viktiga betydelse.

# Materiell struktur och handling

Följande avsnitt tar upp segregationens två huvudsakliga bestämningsfaktorer, dels bostäderna och den byggda miljön, dess egenskaper och rumsliga struktur, dels mänskligt beteende, dvs. beslut som fattas av individer och hushåll. Man kan förenklat tala om *materiell struktur* och *handling*. Båda dessa bestämningsfaktorer kan vara föremål för politik och planering. Gemensamt är också att det krävs ett långsiktigt arbete för att åtgärderna ska ge effekter.

## Materiell struktur

Med materiell struktur avser vi den byggda miljön, som begrepp en mycket vid kategori, innehållande bostäder, verksamhetsställen, offentliga rum och annan infrastruktur. Faktorer som läge i regionen (centrum eller periferi), platsegenskaper (närhet till vatten, öppen mark, skog etc.), tillgänglighet i relation till service och arbetsplatser samt negativa miljöinslag (föreningar, buller m.m.) har alla sin komplexa inverkan på bestämda bostadsområdets genomsnittliga attraktivitet. Självfallet varierar också uppfattningen om attraktivitet med hushållens specifika situation och behov.

Om vi nöjer oss med att betrakta bostäderna, kan de karakteriseras i termer av åtminstone tre typer av attribut: *Fysiska/fixerade* (läge, fysiska plats- och bostadsegenskaper), *relationella* (tillgänglighet och relativt läge) och *sociala/organisatoriska* (t.ex. upplåtelseformer, skatter, subventionsnivåer och kostnader). Medan i princip samtliga dessa inför en framtida planering av nytillkommen bebyggelse är påverkbara är de fysiska/fixerade attributen svårföränderliga, om åtgärder begränsas till redan existerande bostadsstock.

Visserligen kan interventioner i segregationsprocesserna ibland ta sig uttryck i demolering, dvs. rivningar av vad som uppfattas som dysfunktionella bostadsmiljöer. I kombination med om- och nybygg-

nad är dessa interventioner ägnade att påverka bostädernas och områdets sammansättning och karaktär. Därutöver kan en del av mikroegenskaperna i den fysiska miljön, som t.ex. mängden grönytor, parkeringsplatser, torg och lekplatser, givetvis påverkas. Det är dock rimligt att tänka sig att den existerande bostadsstockens sociala/organisatoriska och relationella attribut lättare kan påverkas av politiska beslut och planeringsinsatser än fysiska platsegenskaper.

## Bostadsmarknadens segment

Segmentbegreppet används för att peka på det faktum att bostadsmarknaden inte är homogen. De olika segmentens karaktär avgörs främst av *upplåtelseform* och *hustyp*. Om man äger bostaden, äger rätten att disponera den (bostadsrätt) eller hyr den ger olika villkor för prisbild, rättigheter och inflytande. Om man bor i höga respektive låga eller i stora respektive små flerfamiljshus, eller bor i radhus eller friliggande villa, ger olika grannskapsvillkor, naturkontakt och villkor för socialt umgänge och ofta också tillgänglighet till service. Dessutom finns förstås geografiska segment som påverkar tillgänglighet och attraktivitet, exempelvis dimensionerna centrum-periferi, urbant-ruralt och nära-långtifrån vatten.

Hur dessa marknadssegment distribueras geografiskt inom en stad eller en region bestämmer en del av grundvillkoren för segregationsprocesserna, eftersom val av bostadsområde möter de restriktioner som segmentsammansättningen reser. Det är t.ex. svårt att bo helt centralt om man vill bo i en villa, och det kan vara svårt att hyra en bostad om man vill bo i en småhuspräglad förortsmiljö. Emellertid kan segmentsammansättningen i sig inte förklara de geografiska mönster av etnisk boendesegregation som t.ex. finns i Stockholm. Det är således inte bara sammansättningen av allmännyttiga hyresrätter, privata hyresrätter, bo-

stadsrätter och egnahem som förklarar varför många invandrare från tredje världen bor i norra Botkyrka och på Järvafältet.<sup>5</sup>

## Handlingsbegreppet

När det gäller handlingsbegreppet, som alltid förutsätter ett aktörsperspektiv, är det rimligt att göra en åtskillnad mellan *institutionella* aktörer och *hushållen* som aktörer. De förra medverkar i och inverkar på både utvecklingen av den materiella strukturen och dess sociala, organisatoriska och relationella egenskaper samt påverkar hushållens resurser och de restriktioner hushållen möter i sina bostadsval. Hushållens bosättnings- och flyttningsbeslut måste förstås i perspektiv av behov, preferenser och restriktioner. Dessa kan förändras över tiden och är påverkbara.

Behov och preferenser förändras över livscykeln och med hushållssammansättningen. Sociala preferenser, exempelvis synen på andra människor och grupper av människor, påverkas av erfarenheter och samhällsklimat. Det finns dessutom restriktioner av många slag, där väsentliga sådana har att göra med hushållens ekonomiska resurser, och de villkor och hinder som institutionella aktörer reser. För vissa kategorier är t.ex. diskriminering på bostadsmarknaden sannolikt en betydande restriktion. Resursrestriktioner liksom diskriminering kan påverkas av institutionella aktörer genom beviljande av bostadsbidrag, kontroll av förmedlings- och finansieringsrutiner m.m.

## Segregationsprocessens aktörer

Andersson har förslagit en analysmodell som behandlar olika aktörers handlingsutrymme på bostadsmarknaden. I synnerhet fokuserar han på de etniskt selektiva flyttningsrörelserna, och modellen bärs av fyra grundbegrepp: segregationsgenererande, segregationsgenererade, institutionsgenererade samt nätverksgenererade flyttningar. *Segregationsgenererande* flyttningar avser helt enkelt utflyttning av majoritetsbefolkningen och inflyttning av invandrare i ett område som har samma eller högre andel invandrare som staden i sin helhet. Varje sådan flyttningsrörelse ökar andelen utlandsfödda i det aktuella området.

Denna demografiska process har sociokulturella konsekvenser som till viss del är av materiell karaktär, främst förändringar i förskolor och skolor med fler språk etc., men eventuellt också i form av problematisering av praxis rörande utnyttjandet av gemensamma utrymmen som trapphus, gårdar, tvättstugor etc. Konsekvenserna kan även finnas i det som Molina kallar det diskursiva fältet, dvs. befolkningsförändringen påverkar berättelserna om vad området representerar. Kategorier av individer, men också områden, kan stigmatiseras, dvs. bli föremål för ryktesspridning.

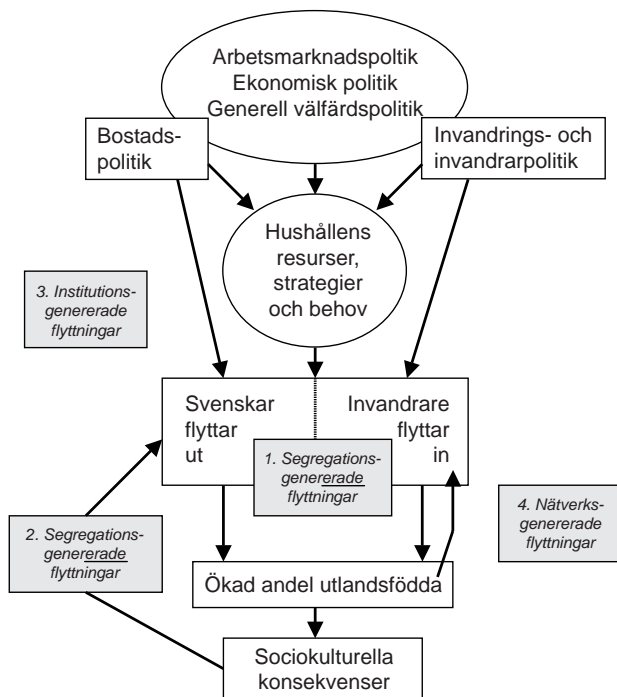
Även bland människor som aldrig besökt något av de så kallade utsatta områdena finns troligen en överväldigande majoritet med en klar uppfattning om områdenas position. Molina har tidigare analyserat också förekomsten av de boendes representationer och folklig rasism<sup>6</sup> som grund för segregationsprocesser, men Ericsson, Molina och Ristilammi fokuserar i nämnda skrift på medias roll.<sup>7</sup>

5 Bråmås, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, *Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplen Stockholm och Uppsala*. Bilaga till Rapport Integration 2005.

6 Molina, I., 1997, *Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet*, Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Geografiska regionstudier nr 32.

7 Ericsson, U., Molina, I., och Ristilammi, P-M., 2002, *Miljonprogram och media. Föreställningar om människor och förorter*. Norrköping/Stockholm: Integrationsverket och Riksantikvarieämbetet.

Figur 2. En schematisk beskrivning av ett dynamiskt perspektiv på etnisk boendesegregering.



Källa: Lätt modifierad version av Andersson & Molina, Väger in i Sverige, SOU 1996:55.

Det är också rimligt att anta, som Andersson och Bråmås också visat, att utflyttningen från området är socialt selektiv, dvs. att de som flyttar från området har genomsnittligt bättre ekonomiska eller informationsmässiga resurser än de som stannar.

Begreppet *segregationsgenererade* flyttningar syftar till att påpeka att boende i allmänhet aktivt kan förhålla sig inte bara till bostadens storlek, egenskaper och läge utan även väger in skäl som har att göra med t.ex. barnens socialisationsprocess – vilken lokal värld ska barnet möta? Den segregerade staden är därför inte bara en statistisk realitet, segregationen påverkar flyttningsrörelserna genom att folk i allmänhet väger in dess konsekvenser i migrationsbesluten.

## Institutionella aktörer

Boendet står vidare under stark påverkan av olika regleringar och institutionella system. Statens roll är central, inte bara genom en eventuell förekomst av en aktiv bostadspolitik för påverkan av hushållens resurser via transfererings- och skattesystem utan också indirekt via arbetsmarknads-, invandrings- och integrationspolitik.

Vid sidan av staten har även kommunerna en stark position. De är inte bara stora markägare, de planerar städer, detaljplanerar bostadsområden, äger bostadsföretag och beslutar om bostadsförmedlingar. Med en i praktiken decentraliserad bostadspolitik följer stor variation i lokal bostadspolitik.

Vid sidan av staten och kommunerna finns flera viktiga aktörer som direkt kan påverka segregationsförloppet. Bland dessa märks hypoteksinstitut och banker, som prövar vilka som kan godkännas som låntagare vid köp av bostadsrätt eller egnahem, samt mäklare, vilka kan ha inflytande på allokeringen av bostäder som säljs och köps på marknaden. För hyresbeståndet gäller att bostadsföretag lägger fast regler för köer, kriterier för att få bli hyresgäst etc.

Skillnaderna mellan olika bostadsbolag är emellertid stora, exempelvis mellan Göteborgs allmännyttiga bostadsbolag och de allmännyttiga bolagen i Stockholms stad. I Göteborg har AB Framtiden givits en central roll i arbetet att minska segregationen och bidra till befolkningens sociala utveckling. Bland de prioriterade direktiven till Stockholms stads tre allmännyttiga bolag<sup>8</sup> fanns tidigare utförsäljningen av de egna fastigheterna.

Direktiven eller frånvaron av direktiv styr således i grunden, men faktum kvarstår att många bolag, särskilt när vakanser hotade att urholka ekonomin, tidigare aktivt rekryterade nya hyresgäster, inte sällan personer placerade med stöd av socialtjänsten eller integrationsförvaltningen. Under 1990-talet införde flera bolag särskilda regler i syfte att undvika inflyttningen av betalningssvaga hyresgäster. De så kallade Järvareglerna, tillämpade på Järvafältet i Stockholm, betydde att socialbidrag inte godtogs som grund för egen försörjning, ett krav man ansåg borde gälla för att undvika en fortsatt koncentration av resurssvaga hushåll. Dessa typer av regler tillämpas i stor omfattning i de privata bostadsföretagen.

Hela detta komplex av aktörer – stat, kommun, lånefinansierare, mäklare och bostadsföretag – påverkar på skilda sätt de boendes bostads- och flyttningsbeslut och/eller deras möjligheter att realisera sina boendeönskemål. Andersson hävdar att *institutionsgenererade* flyttningar är mycket vanliga, även om enskilda hushålls flyttningar sällan låter sig klassificeras i dessa

<sup>8</sup> Familjehem, Stockholms hem och Svenska Bostäder, som alla ingår i koncernen Stockholms stadshus AB.



termer.<sup>9</sup> Begreppet avser att fästa uppmärksamhet på institutionernas centrala roll för uppkomsten, reproduktionen och eventuellt brytandet av den etniska boendesegregationen. En politik som riktar sig till enskilda bostadsområden, eller individer i dem, kan med detta synsätt knappast bli framgångsrik, om den inte backas upp av ramverk och aktörer som delar målsättningen och drar åt samma håll.

## Diskriminering på bostadsmarknaden

I det här sammanhanget kan det vara värt att notera hur olika aktörer kan agera diskriminerande på bostadsmarknaden. Figur 3 representerar ett försök att begreppsligt sortera mellan den institutionella sfären och hushållen i relation till denna diskriminering. Det är viktigt att påpeka att den kan ses som exempel inte bara på diskrimineringsfrågan utan även kan användas i en vidare diskussion av strukturer och aktörer som har inflytande på bostadsmarknaden.

Figur 3. Institutionella system och aktörer. Exemplet diskriminering på bostadsmarknaden.

Institutionell diskriminering		
1. Institutionella system (finansieringsprinciper, förmedlingsprinciper)	2. Institutionella aktörer (handläggare, "gate-keepers")	3. Boende/bostadskonsumenter (befolkningens attityder och preferenser)
<b>Preferensdiskriminering</b>		

Källa: BråmÅ, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplen Stockholm och Uppsala. Bilaga till Rapport Integration 2005.

Genom att placera institutionella aktörer i centrum vill vi poängtera att preferenser mycket väl kan vägleda också institutionella aktörer som markägare, bostadsföretag, mäklare och kommunala planerare.

Figur 3 pekar ut två viktiga aspekter av institutionellt missgynnande, sådant som kan ha sitt ursprung i regelsystem med regler för bolån, för att accepteras som bostadsrättsinnehavare eller hyresgäst, för kösystem och sådant som beror av de institutionella systemens aktörer, dvs. handläggarna. Den senare kategorin är förvisso en del av den institutionella strukturen, men agerar också under influens av egna värderingar och kan därmed även studeras som ett fall av preferensdiskriminering.

Preferensdiskriminering har i litteraturen kring etnisk sortering på bostadsmarknaden studerats just med fokus på så kallade "gate-keepers", t.ex. mäklare, kreditgivare, bostadsförmedlare, handläggare i bostadsföretag,<sup>10</sup> men också med utgångspunkt tagen i olika befolkningsgruppers attityder till skilda befolkningskategorier<sup>11</sup>. Vi vet fortfarande för lite om hur den svenska majoritetsbefolkningen respektive de invandrade svenskarnas preferenser ser ut, men en ny holländsk studie visar att nästan 60 procent av holländarna ogärna vill bo granne med en invandrare och att denna andel ökat från redan höga 45 procent under de senaste sex till sju åren.<sup>12</sup>

Det kan konstateras att majoritetsbefolkningens handlande har en avgörande betydelse för den etniska boendesegregationen. *Flykt* innebär att majoriteten lämnar bostadsområden som får ett större inslag av minoritetsbefolkning, medan *undvikande* fångar upp att majoritetsbefolkningen inte flyttar till minoritetsdominerade områden.

Ett tredje handlings sätt är *blockering* som betyder att majoriteten sätter upp hinder för invandrare som försöker ta sig in i "svensktäta" områden<sup>13</sup>. Medan

9 Andersson, R., 1997, Svenskglea bostadsområden. *Invandrarare & Minoriteter* 1997 nr 2, s. 19–24.

10 Palmer, R., 1955, Realtors as Social Gatekeepers, Yale University doctoral dissertation, New Haven samt Pahl, R. E., 1975, *Whose City?*, Harmondsworth: Penguin.

11 Galster, G., 1990a, Racial Discrimination in Housing Markets during the 1980s: A review of the Audit Evidence, *Journal of Planning Education and Research* 9, s. 165–75, Galster, G., 1990b, Racial Steering in Urban Housing Markets: A Review of the Audit Evidence, *Review of Black Political Economy* 18, s. 105–129 samt Galster, G., 1990c, Racial Steering by Real Estate Agents: Mechanisms and Motives, *Review of Black Political Economy* 19, s. 325–42

och Yinger, J., 1991, Housing Discrimination Study: Incidence of Discrimination and Variations in Discriminatory Behavior. Washington D.C., U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research; för en god översikt, se Massey, R. och Denton, N., 1993, *American Apartheid*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, kap. 4.

12 Social and Cultural Planning Office 2004. The Hague, The Netherlands, s. 34.

13 Se BråmÅ, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplen Stockholm och Uppsala. Bilaga till Rapport Integration 2005.

flykt och undvikande inte strider mot lagstiftningen kan blockering ske också med användning av rent diskriminerande handlingar. Men minoriteters egna integrationssträvanden påverkas i hög grad också av majoritetens flykt- och undvikandestrategier.

## Koncentration av minoriteter

Det fjärde och sista begrepp som bygger upp modellen – *nätverksgenererade* flyttningar – återvänder till hushållsnivån och syftar till att bättre förstå de mekanismer som påverkar de utlandsföddas inflyttning till områden som redan har en överrepresentation av sådana hushåll. Det ligger i det ovan sagda att Andersson fäster stor vikt vid institutionernas och nyckelaktörernas handlande men det utesluter inte att de invandrade hushållen har ett visst manöverutrymme.

Koncentrationer av etniska minoriteter som sker på frivillig väg brukar kallas *kongregation*, dvs. samling. I förklaringen av dessa kongregationsföreteelser betonas ibland majoritetsbefolkningens roll, men också individers nätverk. Som kompletterande begrepp i modellen har Andersson valt att kalla kongregationsrelaterade flyttningar *nätverksgenererade*. Vissa bostadsområden kommer att domineras av en enskild etnisk grupp och sådana *etniska kluster* kan ses som en försvarsstrategi och som en konserverande strategi, delvis som reaktion på rasism och diskriminering. Etniska kluster kan också bero på en stark sammanhållning inom minoriteten, mellan släktingar och vänner från samma land.

Etniska kluster kan inte bara karakteriseras efter de primära drivkrafter som anses producera dem utan också efter varaktighet. Forskningen skiljer på tre grundtyper. En *koloni* är ett kluster som existerar under en övergångsperiod i samband med massmigration och för grupper som etniskt inte skiljer sig mycket från majoriteten (t.ex. svenskar i USA under emigrationen). Assimilation kan gå ganska snabbt. Sådana kolonier försvinner snart, om de inte fylls på av nya invandrare.

Kluster som lever under längre perioder utmärks oftast av att det föreligger diskriminering och/eller av

att det finns starkare sammanhållning inom minoriteten. Om det är sammanhållningen som dominerar brukar man tala om *enklaver*. Om diskriminering är huvudskälet talar man i stället om *ghetto*. Om det är lätt att konstatera negativa grannskapseffekter i området definierade som ghetton är det nästan lika vanligt att finna litteratur som påvisar positiva effekter av enklaver, som anses erbjuda goda villkor för strukturell integration utan att individer kulturellt och språkligt/religiöst assimileras in i majoritetssamhället.

Etniska kluster av de två senare typerna existerar inte i Sverige. Etniska enklaver i mindre utvecklad form kan påvisas här och där, t.ex. den assyrisk-syrianska kategorin i Södertälje. Däremot finns inte någon enskild etnisk minoritet som dominerar några bostadsområden och den saknar kritisk massa för det institutionsbygge och den entreprenörsverksamhet som krävs för att långsiktigt reproducera klustret. En viss kolonibildning kan påvisas där nyinvandrade samlas, men det är i högsta grad tveksamt om den är fritt vald och de etniska kluster som kan identifieras överstiger sällan några hundra hushåll per stadsdel.

Andersson påtalar att kongregation förekommer, i och med koloniföreteelsen, men säger samtidigt att det vore förhastat att överbetona de nätverksgenererade flyttningarnas förklaringskraft för uppkomsten av den svenska boendesegregationen. Slutsatsen Andersson drar är således att det inom ramen för krafter som dels skapar etniska hierarkier och diskriminering och dels får majoritetsbefolkningen att flytta från svensk-glesa områden och att undvika inflyttning till dessa områden<sup>14</sup> – ändå gives ett visst utrymme för kongregation.

I Sverige har detta hittills i huvudsak förekommit inom bostadsområden tillhörande kategorin utsatta bostadsområden. Somaliernas starka koncentration till Tensta och Husby, turkarnas och kurdernas relativt stora numerär i Botkyrka m.m. kan möjligen ses som exempel på sådana koloniföreteelser. Det är inte osannolikt att bostadsföretagen själva bejaktar och stödjer en viss etnisk delning inom de stora miljonprogramområdena i syfte att underlätta förvaltningen och minska förekomsten av konflikter.

14 Se också Se Bråmås, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplen Stockholm och Uppsala, bilaga till Integrationsverket, Rapport Integration 2005.

# Stockholmsregionens bostadsområden

Före en mer samlad diskussion om vilka möjligheter som kan stå till buds behövs – med stöd i ytterligare empiriska kartläggningar – en beskrivning av hur Stockholmsregionens bostadsområden är sammansatta. Låt oss börja med att granska den socioekonomiska segregationen för att sedan bedöma den etniska och demografiska aspekten. Eftersom alla segregationsanalyser har att hantera grundläggande metodfrågor kring sociala och geografiska indelningar, kommenteras dock allra först sådana långtifrån triviala aspekter.

## Fördelningsmått och områdesindelningar

För att kunna jämföra rumsliga fördelningar har forskare utvecklat en lång rad statistiska begrepp och metoder som i olika typer av samlade mått kan ge en indikation på graden av geografisk åtskillnad. De vanligast förekommande är *segregationsindex* (index of segregation, IS) och *olikhetsindex* (dissimilarity index, DI). Skillnaden mellan de två kan enklast uttryckas med ett exempel. I båda fallen måste en stad eller ett annat geografiskt område delas in i mindre geografiska enheter, distrikt, och man behöver veta fördelningen av grupper som ska jämföras över dessa distrikt.

Om man vill mäta låginkomsttagares och andra inkomstgruppers grad av segregation kan man göra det genom att först definiera vad man menar med låginkomsttagare. Om vi på så sätt känner till det exakta antalet personer i varje distrikt och antalet låginkomsttagare i varje distrikt, kan vi beräkna och summera avvikelserna distrikt för distrikt i förhållande till stadens genomsnitt.

Dessa avvikelser summeras sedan till ett index som skalas från 0 till 100 eller från 0 till 1, där noll betyder jämn fördelning över staden, således ingen segregation, och toppvärdet absolut separation. Med ett segregationsindex relateras låginkomsttagarna till

samtliga inkomsttagare, som ju låginkomsttagarna är en delmängd av.

Om man i stället vill kontrastera låginkomsttagare mot höginkomsttagare väljer man ett olikhetsindex, där just dessa två kategorier ställs mot varandra. Där emot ingår resten av inkomsttagarna inte i beräkningen. Olikhetsindex resulterar oftast i högre indexvärden än segregationsindex.

Viktigt att komma ihåg är att båda måtten är känsliga för både områdesindelningar och kategoriernas storlek. Geografiskt och befolkningsmässigt mindre områden, dvs. när det finns fler distrikt, ger högre värden. Antalsmässigt små grupper kan sällan fördela sig på samma sätt som antalsmässigt stora grupper.

Det senare problemet är större när den etniska segregationen ska analyseras. Vi laborerar i t.ex. Stockholm ofta med en geografisk indelning i hundratals distrikt och om en numerärt sett liten kategori – några tusental födda i ett bestämt land – jämförs med den Sverige-födda majoritetsbefolkningen kan vi förvänta oss att fördelningen inte överensstämmer och att index blir ganska högt, i princip högre desto mindre minoriteten är.

Problemet med de statistiska måtten går delvis tillbaka på segregationsbegreppets relativism, där just områdesindelning och skalfrågor aktualiseras. En stad eller en stadsregion består av bostadsmarknader vars minsta beståndsdel är lägenheter och hushåll. Segregation kan uppstå och mätas i det lilla grannskapet, i och mellan kvarter, stadsdelar eller större sektorer i staden. En vanlig uppfattning är t.ex. att Stockholm är delat mellan innerstad och ytterstad och mellan norr och söder. Det är sant, men är likafullt en abstraktion som också döljer att respektive enhet inbördes också uppvisar stora variationer och segregation.

Vilken skalnivå och indelning man betraktar som intressant beror i stor utsträckning på vilket samhällsproblem man tror att segregationen är förknippad med. Flertalet segregationsforskare eftersträvar att basera indelningen på något slags föreställning om relevanta



grannskap, som förutsätts strukturera viktiga aspekter av vardagslivet och de möjligheter som står till buds för individerna. Det kan handla om grannskap i betydelsen sociala kontaktrum, dvs. människor man ofta träffar för att man råkar varandra i det offentliga rummet, i butiker, tvättstugor eller på gårdar.

Det kan i andra fall vara mer relevant att relatera den geografiska indelningen till institutionella strukturer, som skolors upptagningsområden, lokala föreningsliv eller den samhälleliga och kommersiella tjänsteproduktionens distrikt och tillgängligheten till vissa kommunikationssystem.

Den indelning som valts för empirisk analys – SAMS-indelningen – har tidigare använts flitigt av Roger Andersson, Åsa Bråmås m.fl. i studier av segregation i svenska städer. SAMS står för Small Area Market Statistics och utvecklades av Statistiska centralbyrån 1993. Det har likheter med det nyckelkods-begrepp som sedan länge använts i den kommunala planeringen. Stockholms arbetsmarknadsregion är indelat i drygt 1 300 SAMS-områden, vilket är något mer storskaligt, dvs. större områden, än motsvarande indelningar i t.ex. Göteborg och Malmö.

Den vägledande principen har varit att på ett hyggligt sätt avgränsa områden som tillkommit vid samma tid och som kan antas ha relativt homogena egenskaper. De större miljonprogramområdena är ibland sammanhållna, som t.ex. Tensta, Rinkeby, Akalla, Husby och Kista men i andra fall delade efter t.ex. upplåtelseformer (södra Fittja/norra Fittja, södra Jordbro/norra Jordbro). Man kunde ibland önska sig en något mer finfördelad indelning, men SAMS-områden är trots allt den rikstäckande indelning som ger de bästa förutsättningarna för jämförande segregationsstudier. Upplysningsvis kan nämnas att det för närvarande pågår ett arbete på SCB att bättre standardisera denna områdesindelning.

## Socioekonomisk segregation och upplåtelseformer

Den vanligast förekommande bostadstypen i regionen är egnahem. Där bor ungefär 40 procent av regionens befolkning och 748 av 847 SAMS-områden innehåller åtminstone någon egnahemsbostad. Samtidigt är egnahemsbefolkningen starkt koncentrerad till kommuner och områden som helt domineras av den bostadstypen.

Tabell 1 visar fördelningar baserade på data om bostädernas juridiska form på SAMS-områden. Här framgår att drygt 40 procent av egnahemsbefolkningen bor i så gott som renodlade egnahemsområden. Ytterligare 28 procent bor i områden där 70–90 procent av invånarna bor i villa. Denna profil är unik just för egnahemsbefolkningen.

För övriga kategorier, dvs. de som bor i privat eller allmännyttig hyresrätt eller bostadsrätt, bor endast en liten minoritet i områden helt präglade av samma upplåtelseform. Tvärtom bor flertalet av dessa hushåll i områden där en blandning av dessa tre förekommer. Medan 299 bostadsområden är ensidigt dominerade av egnahem är 9 helt präglade av privat hyresrätt, 23 av allmännyttan och 36 av bostadsrätter. Det bor tre gånger så många invånare i ensidiga egnahemsområden som i andra ensidiga områden. Ombildningar från hyresrätt till bostadsrätt efter 2002 kan ha medfört små förskjutningar härvidlag, men helhetsintrycket är att ensidiga områden företrädesvis är villaområden.

Allmännyttiga bostäder saknas helt i nästan två tredjedelar av alla bostadsområden. Områden med liten eller ingen representation av hyresrätter har en högre inkomstprofil, medan områden med dominans av hyresrätter bebos av hushåll med inkomster långt under regionmedianen som är 204 000 kr. Det kan dock vara värt att notera att de lägsta inkomsterna och de allra lägsta sysselsättningsfrekvenserna inte finns i de områden som helt och hållet domineras av hyresrätter.

Slutligen bekräftar tabell 1 återigen den mellanställning som bostadsrätterna har i Sverige och i Stockholmsregionen. Oavsett om bostadsrätter uppträder geografiskt koncentrerat eller inte, präglas bostadsrättsområden av genomsnittliga nivåer på både sysselsättning och inkomster. De intar därmed en mellanställning mellan egnahems- och hyresrättsdominerade områden.

Tabell 1. Sammansättning av bostädernas upplåtelseformer i Stockholms läns SAMS-områden år 2002.

Kolumn	Antal områden i Stockholms län med olika andel (%) av fyra olika upplåtelseformer							8
	1	2	3	4	5	6	7	
Upplåtelseform	≥ 90	70–90	50–70	30–50	10–30	≤ 10	Saknar	Summa
<b>Privata hyresrätter (Ph)</b>	9	17	9	36	111	401	264	847
Antal bosatta i Ph	2 007	31 244	17 123	34 838	82 017	23 566	0	190 795
Andel av Ph-bef.	1,1	16,4	9,0	18,3	43,0	12,4	0,0	100,0
Medianinkomst	169	150	148	161	201	218	197	204
Andel syssels. 20–64	71,0	69,2	68,4	69,6	75,3	80,4	77,4	77,3
<b>Allmännyttiga hyresrätter (Ah)</b>	23	18	34	60	96	81	535	847
Antal bosatta i Ah	54 535	51 074	92 084	81 701	57 166	14 981	0	351 541
Andel av Ah-bef.	15,5	14,5	26,2	23,2	16,3	4,3	0,0	100,0
Medianinkomst	152	140	135	186	212	227	218	204
Andel syssels. 20–64	69,4	66,7	65,6	74,2	79,0	79,2	81,1	77,3
<b>Bostadsrätter (Br)</b>	36	22	58	89	180	140	322	847
Antal bosatta i Br	42 949	25 092	137 013	119 231	95 617	17 958	0	437 860
Andel av Br-bef.	9,8	5,7	31,3	27,2	21,8	4,1	0,0	100,0
Medianinkomst	202	204	221	206	196	206	198	204
Andel syssels. 20–64	77,9	79,2	77,8	77,7	76,1	77,8	77,9	77,3
<b>Egna hem (Eh)</b>	299	131	71	46	119	82	99	847
Antal bosatta i Eh	288 896	198 186	80 195	38 247	86 554	12 218	0	704 296
Andel av Eh-bef.	41,0	28,1	11,4	5,4	12,3	1,7	0,0	100,0
Medianinkomst	231	238	220	207	201	170	160	204
Andel syssels. 20–64	83,8	84,0	82,1	79,0	76,0	70,5	70,1	77,3

Läsanvisning: För alla 847 SAMS-områden i Stockholms län har fördelningen av de fyra dominerande upplåtelseformerna beräknats. Områden som har mer än 90 procent av en och samma upplåtelseform listas i kolumn 1. Så domineras 9 områden till minst 90 procent av privata hyresrätter och 299 områden har sådan dominans av egna hem. I kolumn 2 återfinns de bostadsområden som till mellan 70 och 90 procent domineras av en enda upplåtelseform. Sedan faller andelarna kolumn för kolumn så att kolumn 7 redovisar områden som helt saknar en viss upplåtelseform. Inom varje grupp av upplåtelseformer anges förutom antalet områden (rad 1 i varje grupp) också det totala antalet (rad 2) och andelen (rad 3) personer som bor i den angivna upplåtelseformen. Rad 4 anger medianinkomsten (sammanräknad förvärvsinkomst) för personer i åldern 20–64 år och rad 5 andel sysselsatta i samma åldersgrupp. Källa: GeoSweden 2002. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

Kommunerna har i tabell 2, som baseras på information om bostädernas typkod, sorterats efter fallande andelar bosatta i småhus. Den mycket ojämna fördelningen är väl känd och innebär en utmaning för en planering inriktad på att åstadkomma allsidiga bostadsområden. Ekerö och Österåker har högst andelar och de tre centrumnära kommunerna Stockholm, Sundbyberg och Solna har lägst andelar.

Tabell 2. Bostadstyp fördelad på SAMS-områden\*.

Kommun	Andel småhus	Andel lantbruk**	Andel hyreshus	Antal invånare***
Ekerö	85,1	3,9	11,0	20 843
Österåker	82,3	1,2	16,4	33 303
Nykvarn	78,7	3,9	17,4	7 929
Värmdö	77,4	1,2	21,4	30 431
Salem	75,0	0,1	24,9	12 363
Danderyd	72,1	0,0	27,8	28 737
Vallentuna	72,1	3,6	24,3	24 911
Vaxholm	68,5	0,5	31,0	9 109
Täby	67,9	0,1	32,0	59 342
Norrtälje	63,5	9,3	27,2	49 957
Sollentuna	60,9	0,0	39,0	55 097
Tyresö	60,3	0,1	39,6	38 380
Huddinge	56,6	0,2	43,3	81 595
Nynäshamn	56,4	3,3	40,4	22 673
Nacka	55,2	0,0	44,8	70 715
Haninge	52,1	0,8	47,2	63 425
Lidingö	51,0	0,0	49,0	39 861
Upplands-Bro	50,6	2,8	46,6	20 252
Järfälla	48,5	0,0	51,4	58 565
Sigtuna	45,0	2,5	52,5	33 540
Upplands Väsby	42,9	0,6	56,5	35 951
Botkyrka	41,4	0,3	58,2	72 055
Södertälje	38,5	1,5	60,0	72 318
Stockholm	16,8	0,0	83,2	733 537
Sundbyberg	7,5	0,0	92,5	33 261
Solna	2,5	0,0	97,5	54 562
<b>Stockholms län</b>	<b>37,6</b>	<b>0,7</b>	<b>61,7</b>	<b>1 762 712</b>

\* SAMS betyder Small Area Market Statistics.

\*\* Egentligen andel lantbruksenheter.

\*\*\* Med angiven typkod för bostaden.

## Den etniska segregationen

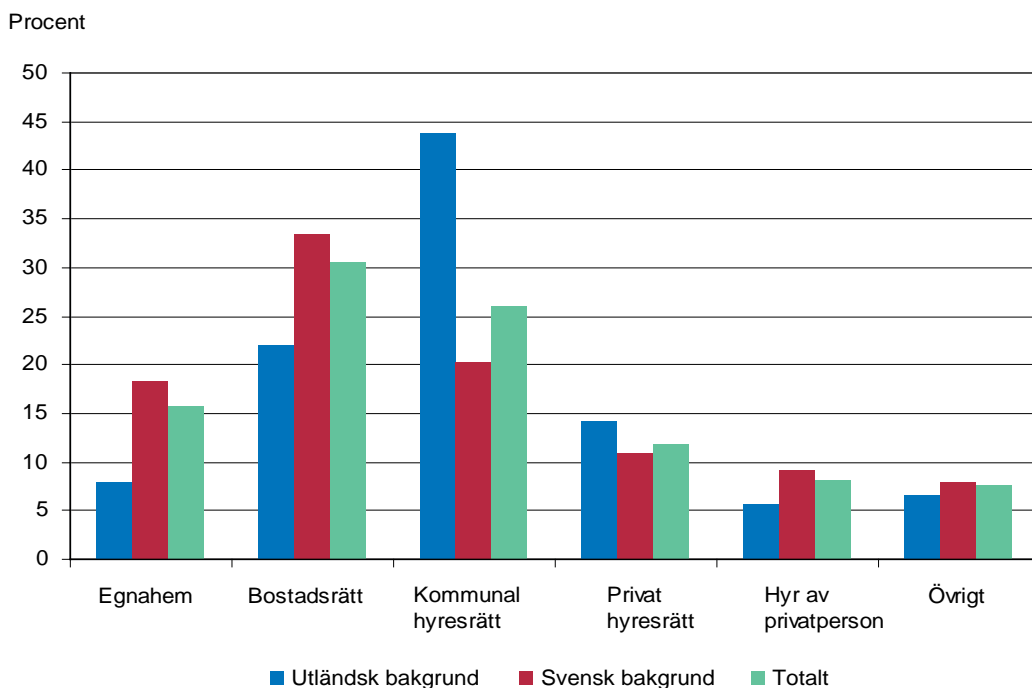
En av segregationens mest uppmärksammade dimensioner är som framhållits den etniska. Kännetecknande för den är en stark sortering som kan kopplas till de olika segmenten, en geografisk segregation inom segmenten samt en etnisk hierarki. Dessa tre karakteristika visas i tur och ordning.

Som framgår av figur 4 är personer som fötts utomlands eller har två utlandsfödda föräldrar – dessa två kategorier sammanförs här till begreppet utländsk bakgrund – starkt överrepresenterade i kommunal hyresrätt, dvs. allmännyttan, och kraftigt underrepresenterade i de två marknadsformerna egnahem och bostadsrätt.

Av figur 5 framgår att den heterogena kategorin ”utländsk bakgrund” uppvisar starkt avvikande fördelning över segmenten. Särskilt stark överrepresentation råder i kommunal hyresrätt för personer med bakgrund i Afrika och västra Asien.

Som nämnts tidigare råder ett starkt samband mellan segmentering och segregation som har med bostadsområdenas homogenitet att göra. För att få en föreställning om hur starkt detta samband är, har beräkningar också gjorts av segregationen mellan personer med svensk och utländsk bakgrund inom de största bostadssegmenten. Resultatet redovisas i ett antal kartor (Karta 1–4), som för respektive segment illustrerar andelen personer med utländsk bakgrund i Stockholms stads bostadsområden.<sup>15</sup>

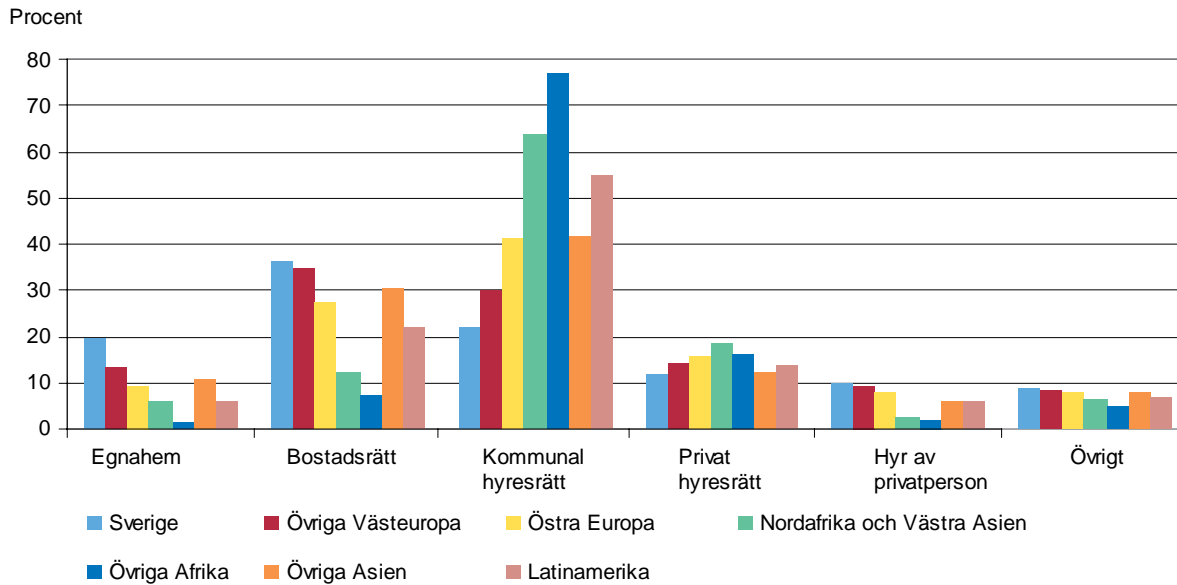
Figur 4. Segmentering i Stockholms stad år 2002, uppdelad på svensk och utländsk bakgrund.



Källa: Bråmås, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplen Stockholm och Uppsala. Bilaga till Rapport Integration 2005.

<sup>15</sup> Enbart bostadsområden där det totala antalet boende i det aktuella segmentet är större än 50 redovisas på kartorna.

Figur 5. Segmentering i Stockholms stad år 2002, efter bakgrundsregion.

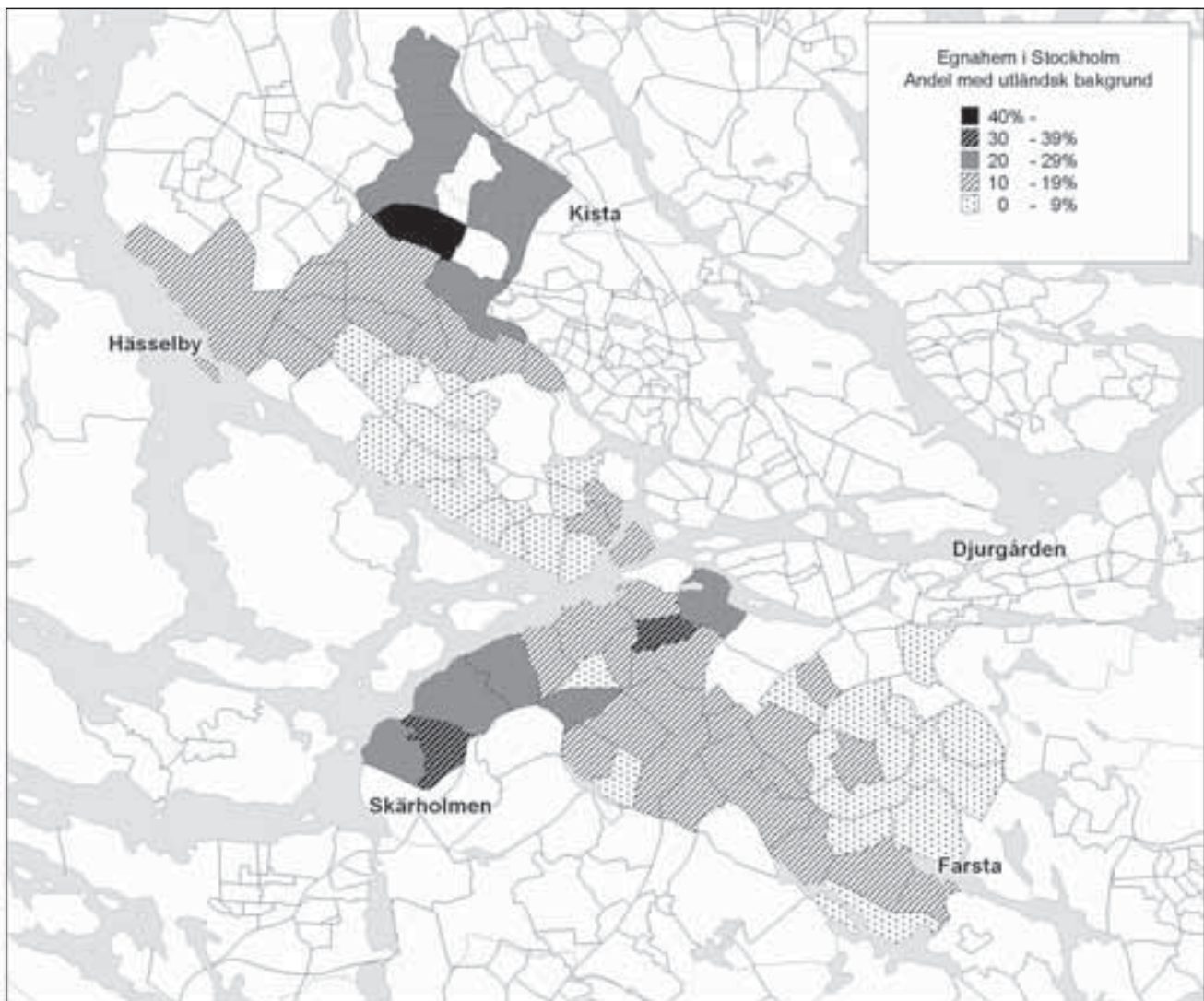


Källa: Bråmås, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplen Stockholm och Uppsala. Bilaga till Rapport Integration 2005.

Av kartorna framgår att det finns en tydlig segregation också inom respektive segment. Förutom en underrepresentation av personer med utländsk bakgrund i ägandesegmenten finns således också en tydlig segregation inom varje enskilt segment. De geografiska mönstren är också påfallande lika oavsett segment. Områdena med hög koncentration av personer med utländsk bakgrund är koncentrerade till vissa stadsdelar.

I Stockholm är ett sådant koncentrationsområde Järva-fältet och ett annat Skärholmen/Vårberg. Det förefaller således inte som att den etniska segregationen endast kan förklaras – eller för den delen brytas upp – bara genom en förändring av upplåtelseformer. Den som följer segregationsdebatten kan ibland få ett sådant intryck, men segregationen är betydande också i många städer, t.ex. i USA, som helt präglas av egna-hemsbebyggelse och ägarlägenheter.

Karta 1. Segregationen inom äganderättsbeståndet i Stockholms stad 2002.

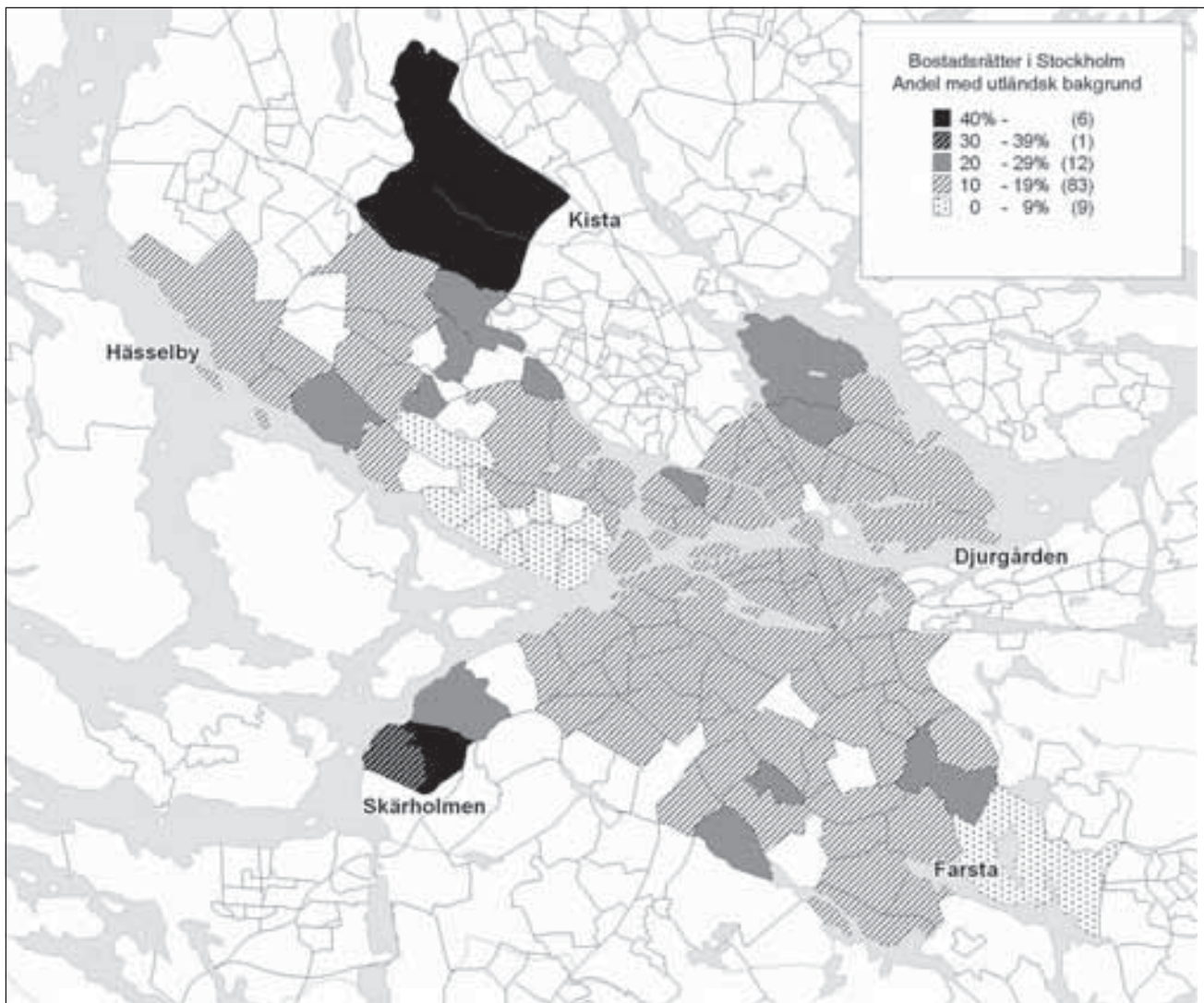


Källa: Bråmås, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplen Stockholm och Uppsala. Bilaga till Rapport Integration 2005.

De mönster som framträder i kartorna kan till en del förklaras som produkter av sedan tidigare väl kända migrationsförlopp. Personer som flyttar från ett bestämt bostadsområde söker sig vanligen till bostäder i områdets närhet. Man har bättre information om närområdet och kan bättre värdera vilka effekterna blir av en flyttning. Kontinuiteten i vuxnas och barns sociala relationer kan också lättare bevaras om flyttningen är geografiskt kort.

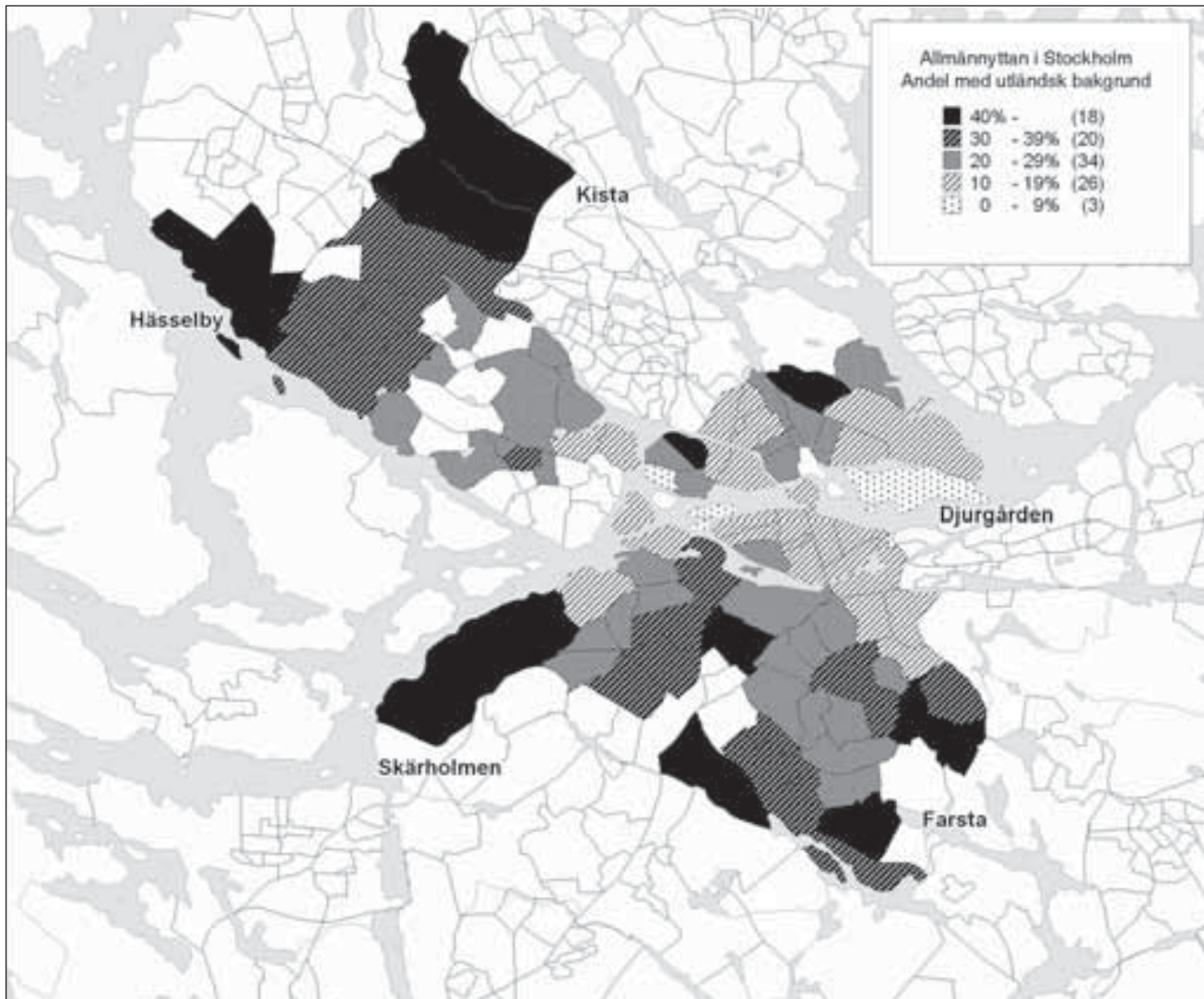


Karta 2. Segregationen inom bostadsrättsbeståndet i Stockholms stad 2002.



Källa: Bråmås, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplen Stockholm och Uppsala. Bilaga till Rapport Integration 2005.

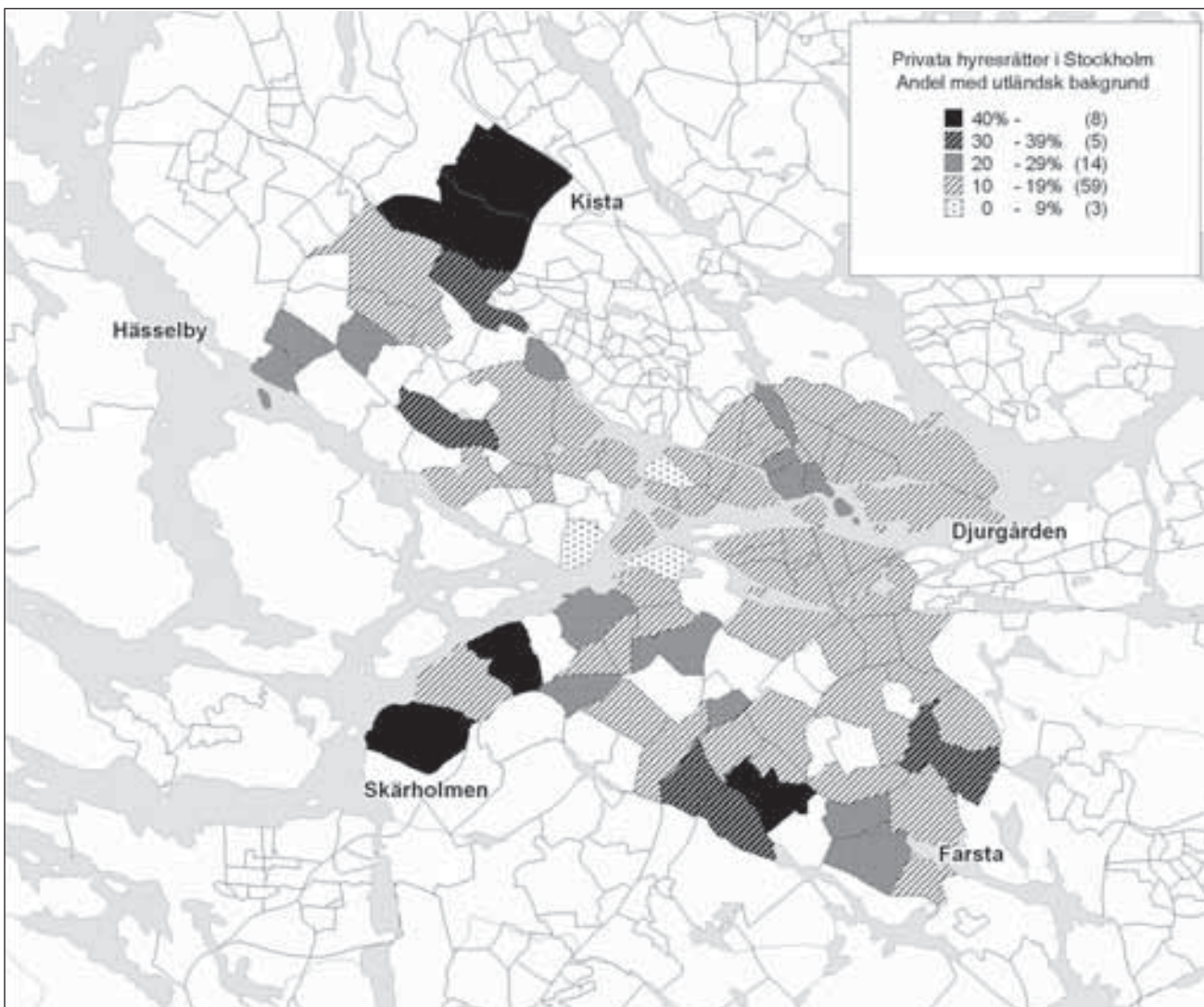
Karta 3. Segregationen inom allmännyttans bestånd i Stockholms stad 2002.



Källa: BråmÅ, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplen Stockholm och Uppsala. Bilaga till Rapport Integration 2005.

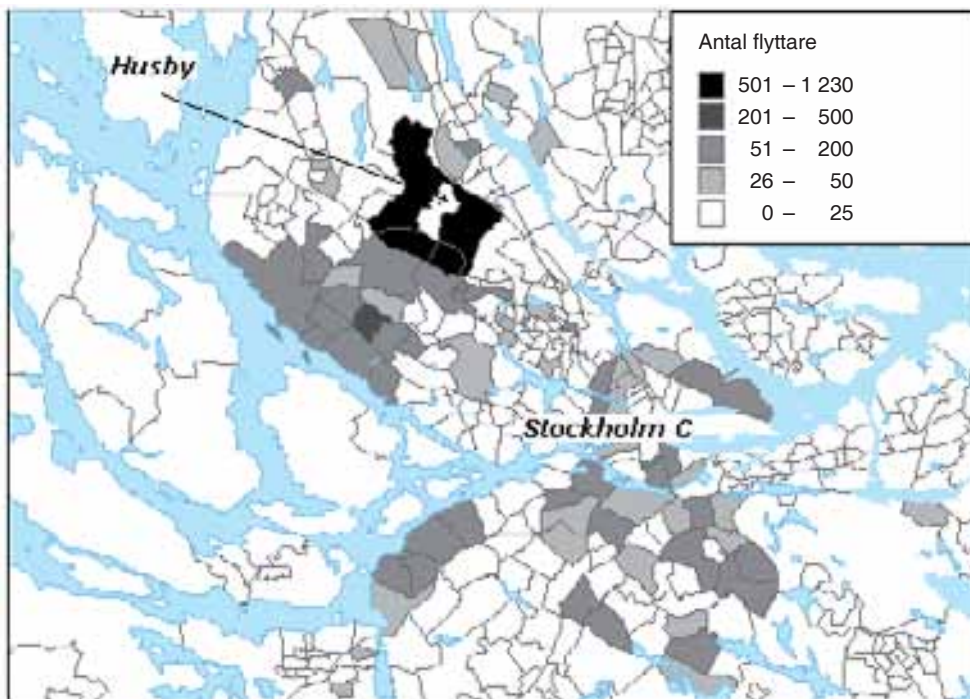


Karta 4. Segregationen inom det privata hyresbeståndet i Stockholms stad 2002.



Källa: BråmÅ, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplet Stockholm och Uppsala. Bilaga till Rapport Integration 2005.

Karta 5. Flyttningsfält för personer som 1990–2000 lämnade stadsdelen Tensta.



Källa: Andersson R., 2006, Ethnic segregation and integration processes in Sweden – an overview of social developments, research approaches, and findings. Paper prepared for the workshop "Ethnic Segregation in Germany and Europe: What do we know about its extent and about links between residential segregation and integration?", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Karta 5 visar utflyttningsmönstret från Tensta 1990–2000 och mönstret bekräftar utflyttningsfältets bundenhet till närområdet. Kartmönstren illustrerar därmed också den betydelse som den initiala bosättningen har för framtida bosättningsmönster.

Att bättre sprida t.ex. nya flyktingars första bosättning inom regionen skulle sannolikt få större effekter än att laborera med sammansättningen av upplåtelseformer i redan svenskgläsa och utsatta stadsdelar.

Bråmås, Andersson och Solid genomför i en rapport till Integrationsverket också en analys med syfte att undersöka om segmenteringen kan förklaras av demografiska och socioekonomiska egenskaper hos hushållen. Analysmodellen inkluderar data om födelseland, invandringsperiod, familjeställning, utbildning, disponibel inkomst, ekonomiskt bistånd (socialbidrag) och sysselsättningsstatus. Rapportens resultat kan sammanfattas som följer:

Det framgår att variabeln bakgrundsland/-region är en av de mest betydande, åtminstone om man ser till skillnaden mellan personer med svensk bakgrund och personer med bakgrund i Västra Asien och Nordafrika. I de två undersökta städerna, Stockholm och Uppsala, är denna skillnad en av de faktorer som har störst förklaringsvärde såväl när det gäller egna bostäder som boende i hyresrätt. Detta gäller trots att många viktiga skillnader i familjeförhållanden och socioekonomiska skillnader kontrollerats för.

Det är dock inte enbart etnisk bakgrund som spelar in utan också disponibel inkomst och bidragsberoende framstår som två andra särskilt viktiga faktorer. Som väntat är det mindre vanligt att personer med låg inkomst och ett socialbidragsberoende bor i de båda ägandesegmenten. Mindre betydelsefullt tycks det vara om personen är sysselsatt eller inte. Familjeställning är en viktig förklaringsfaktor när det gäller

egnahemsboende: gifta och sammanboende med barn har större benägenhet att bo i egnahem än i hyresrätt i jämförelse med ensamstående utan barn.

Däremot ger variabeln invandringsperiod ett förhållandevis litet utslag. Om man koncentrerar sig på egnahemsboende finns en viss minskad benägenhet för personer som invandrat efter 1990 i jämförelse med Sverigefödda, men annars är effekterna små eller icke-signifikanta. En rimlig förklaring kan vara att många av de skillnader i integrationsgrad som vanligtvis anses hänga samman med vistelsetid i Sverige faller under de socioekonomiska variablerna.

Ser man till effekternas storlek rent generellt, tycks skillnaderna mellan egnahemsboende och hyresrättsboende vara större än mellan bostadsrättsboende och hyresrättsboende. Detta kanske inte är så förvånande med tanke på att bostadsrättsboende kan ses som en mellanform mellan att hyra och att äga sitt hus.

Sammanfattningsvis visar analysen att överrepresentationen av personer med utländsk bakgrund i hyresrättsbeståndet till viss del kan förklaras med socioekonomiska och demografiska skillnader. Men även då dessa skillnader kontrolleras för framgår det att vissa invandrarkategorier, exempelvis personer

med västasiatiskt och nordafrikanskt ursprung, är underrepresenterade i bostadsrätt och villa. Jämför man en etnisk svensk med en person med bakgrund i någon av dessa två regioner, där båda i övrigt har lika förutsättningar, är sannolikheten betydligt större att finna den senare i en hyresrätt. Det kvarstår således skillnader med koppling till etnisk bakgrund som modellen inte fångar upp.<sup>16</sup>

Författarna analyserar sedan de institutionella villkoren på Stockholms bostadsmarknad, kartlägger praxis kring bland annat förmedling och uthyrning. De drar slutsatsen att diskrimineringsfrågan behöver utredas vidare, men att det finns skäl att befara att den spelar stor roll för de mönster av under- och överrepresentation som olika kategorier visar inom vissa segment och bostadsområden i Stockholm. Sådana farhågor har tidigare redovisats, inte minst i relation till den tydliga etniska hierarki som råder på arbets- och bostadsmarknaderna i Stockholmsregionen. Andersson har redovisat en rad sådana analyser för utvecklingen under 1990-talet<sup>17</sup>. Tabell 3 visar en sådan hierarki för tre olika mått, nämligen deltagandet på arbetsmarknaden, löneinkomster och boendesegregation.

16 Se BråmÅ, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplen Stockholm och Uppsala. Bilaga till Rapport Integration 2005, s. 14–15.42 Riksförsäkringsverket (2001), ”Vad får oss att arbeta fram till 65?” RRV 2001:4.

17 Andersson, R., 2002, Boendesegregation och etniska hierarkier. I: Ingemar Lindberg & Magnus Dahlstedt (red.), Det slutna folkhemmet om etniska klyftor och blågul självbild, s. 94–114. Agoras årsbok 2002. Stockholm: Agora.

Tabell 3. Medellöner, sysselsättningsfrekvenser och boendesegregation för ett urval nationaliteter i Stockholms län 1995 och 1999 (2000).

Födelseland	Medellön*		Andel syss.**		Geografiskt olikhetsindex		Rang lön	Rang syss.	Rang segr.
	1995	1999	1995	2000	1995***	2000***	1999	1999	2000
Sverige	161	198	77,5	80,5	0,00	0,00	1	1	Jfr-grupp
Norge	142	181	67,3	70,5	0,16	0,16	2	2	1
USA	122	153	52,9	56,2	0,27	0,27	3	7	5
Tyskland	132	151	64,6	64,8	0,17	0,16	4	4	2
Finland	122	149	68,1	70,2	0,23	0,22	5	3	3
Estland	127	135	57,0	55,3	0,26	0,26	6	8	4
Polen	94	120	55,3	59,2	0,30	0,28	7	6	6
Chile	78	107	53,0	62,5	0,54	0,51	8	5	10
F.d. Jugoslavien	65	90	44,7	52,7	0,42	0,42	9	11	7
Etiopien	65	90	45,5	55,1	0,61	0,62	10	9	11
Bosnien-Herzegovina	10	89	9,0	53,6	0,66	0,64	11	10	12
Iran	52	86	37,9	50,4	0,54	0,50	12	12	9
Grekland	56	71	37,8	40,8	0,53	0,50	13	15	8
Libanon	38	61	35,4	45,4	0,67	0,65	14	14	13
Turkiet	42	57	40,2	46,7	0,69	0,67	15	13	15
Syrien	31	45	32,3	39,5	0,76	0,73	16	16	16
Irak	26	40	20,7	27,7	0,63	0,65	17	17	14
Somalia	14	31	11,2	21,7	0,75	0,80	18	18	17
<b>Totalt</b>	<b>146</b>	<b>179</b>	<b>72,4</b>	<b>75,4</b>	<b>0,28</b>	<b>0,30</b>			

\* Medellönen avser inkomst av anställning för gruppen 20–65 år.

\*\* Andel sysselsatta avser befolkningen i åldern 20–65 år vid respektive mättillfälle (november).

\*\*\* Totalen avser index för utlandsfödda. Samtliga nationaliteter jämförs var för sig med Sverige-födda.

Källa: Andersson, R., 2002, Boendesegregation och etniska hierarkier.

I: Ingemar Lindberg & Magnus Dahlstedt (red.), Det slutna folkhemmet om etniska klyftor och blågul självbild, s. 94–114. Agoras årsbok 2002. Stockholm: Agora.

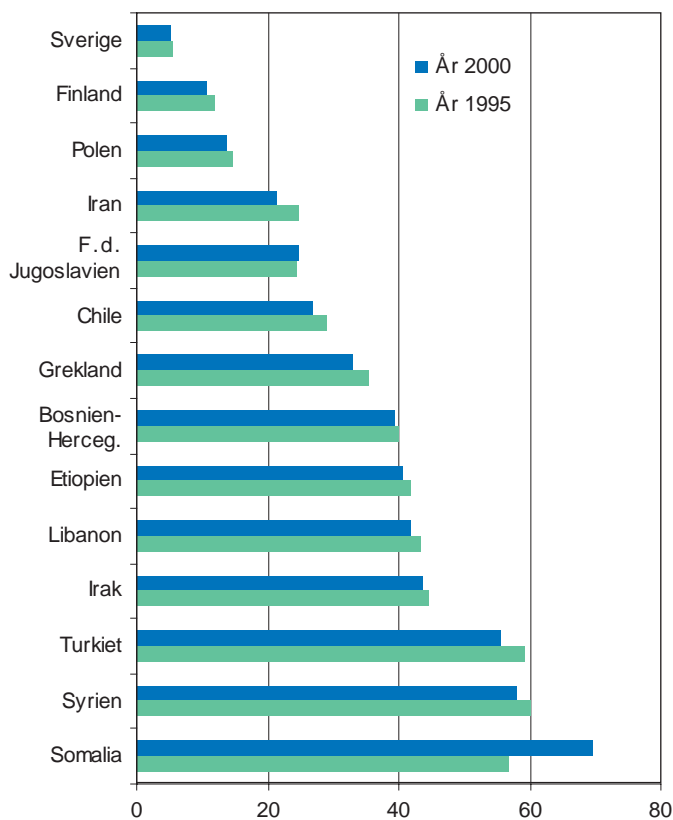
Den hierarki som framträder är inte unik för Stockholm, dvs. att synliga minoriteter, som muslimer från Västra Asien och mörkhyade från Afrika, uppvisar

ett boendemönster mer skilt från de Sverige-föddas än invandrade personer från det europeiska närområdet. Mönstret är detsamma i Malmö och Göteborg och i alla andra undersökta svenska städer. Andersson har visat tidigare att detta inte beror på vistelsetid i Sverige även om den faktorn alltid måste beaktas<sup>18</sup>.

18 Andersson, R., 1997, Svenskglea bostadsområden. Invandrare & Minoriteter 1997 nr 2, s. 19–24.

För flera kategorier innebar 1990-talets senare del att koncentrationen till de utsatta områdena minskade något (figur 6), och av de större invandringsgrupperna är det endast personer födda i Somalia som uppvisar en ökande koncentration till dessa områden. Vid millennieskiftet bodde 70 procent av regionens somalier i de utsatta områdena, jämfört med fem procent av de Sverigefödda, vilket inkluderar barn till invandrare födda i Sverige, tio procent av finländarna, 14 procent av polackerna och drygt var femte iranier.

Figur 6. Andel av respektive nationalitet i Stockholms län som bor i så kallade utsatta bostadsområden\* år 1995 och 2000. (Avser de numerärt sett 14 största födelselandskategorier år 2000.)

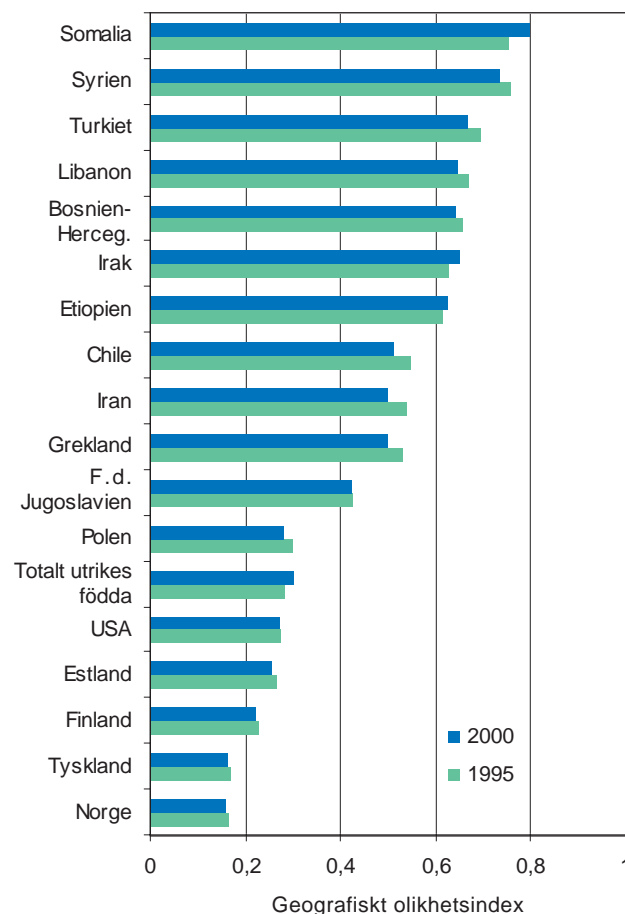


\* Västra Skogås, Vårby och Flemingsberg i Huddinge kommun, Alby, Hallunda-Norsborg och Fittja i Botkyrka kommun, Jordbro i Haninge kommun, Rågsved, Skärholmen, Rinkeby, Tensta och Husby i Stockholms stad, Forshöjden, Geneta, Ronna och Hovsjö i Södertälje kommun.

Uttryckt i geografiskt olikhetsindex över hela regionens cirka 850 bostadsområden nåddes värdet 0,8 för den somaliska befolkningen och värden över 0,6 registrerades för personer födda i Etiopien, Irak, Bosnien, Libanon, Syrien och Turkiet (se figur 7).

Den process som ligger bakom den påtagliga koncentrationen av vissa nationaliteter till de minst attraktiva områdena i städerna är på ett sätt enkel att beskriva och förstå: Endast här uppstår lediga bostäder i en omfattning som kunnat hysa de hundratusentals flyktingar och anhöriga som kommit till Sverige de senaste två decennierna. Vanligen gäller att utan lediga bostäder, ingen inflyttning, även om de utsatta områdena under senare år kraftigt ökat sin befolkning genom förtätning, dvs. ökad trångboddhet, något som varit särskilt påtagligt i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Figur 7. Geografiskt olikhetsindex för Stockholms län för ett urval kategorier efter födelseland, 1995 och 2000.



Källa (figur 6 och 7): Andersson, R., 2002, Boendesegregation och etniska hierarkier. I: Ingemar Lindberg & Magnus Dahlstedt (red.), Det slutna folkhemmet om etniska klyftor och blågul självbild, s. 94–114. Agoras årsbok 2002. Stockholm: Agora.



Vakanser på bostadsmarknaden kan uppstå på två sätt, dels genom nybyggnation, dels genom utflyttning. För existerande bostadsområden gäller att vakanser endast uppstår genom att någon lämnar en lägenhet och flyttar ut ur området. De sedan 1970-talet redan fysiskt och socialt stigmatiserade miljonprogramområdena<sup>19</sup> har utgjort regulatorer på bostadsmarknaden, dvs. när marknaden präglas av bostadsöverskott uppstår vakanserna just i detta segment. När marknaden närmar sig balans fylls också dessa områden, men sist av alla.

Tabell 4 ger årliga data om omsättningen på Stockholms bostadsmarknad i relation till SAMS-indelningen<sup>20</sup>. Flyttningar inom SAMS-områden ingår således inte i beräkningen. En skillnad har gjorts mellan gruppen av politiskt definierade ”utsatta områden” (områden föremål för storstadssatsningen respektive

Stockholms stads ytterstadssatsning) och alla områden i länet samt mellan person med svenskt respektive något annat födelseland.

För länets samtliga bostadsområden (SAMS) låg den genomsnittliga rörligheten under 1990-talet på 10 procent med ett något högre värde för personer födda utomlands, 10,8 procent. För utsatta områden är den genomsnittliga årliga flyttningsfrekvensen något högre (11,7 procent), men med högst flyttningsfrekvens för sverigefödda (12,1). Om man snävar in kategorin sverigefödda till att endast bestå av personer som fötts i Sverige med två sverigefödda föräldrar (svensk bakgrund) är värdena än högre, 12,8 procent. Det är rimligt att tolka de årliga variationerna som en avspeglning av de allmänna marknadsvillkoren. När bostadsmarknaden är trång – som mot slutet av 1990-talet – faller rörligheten.

Tabell 4. Årsvis rörlighet (procent) på bostadsmarknaden i Stockholms län, samt för kategorin utsatta bostadsområden, 1990–2000.

År	Stockholms län			Utsatta bostadsområden			
	Födelseland			Födelseland			
	Sverige	Övriga	Totalt	Sverige	Sverige med svensk bakgrund	Övriga	Totalt
1990/91	10,7	11,3	10,8	12,6	13,3	11,1	12,0
1991/92	9,1	10,7	9,3	12,0	12,5	11,5	11,8
1992/93	9,9	11,8	10,2	13,4	13,9	13,2	13,3
1993/94	10,3	12,0	10,6	13,9	14,3	13,2	13,6
1994/95	9,7	10,9	9,9	12,0	12,1	11,5	11,8
1995/96	10,0	10,7	10,1	11,6	12,4	10,6	11,2
1996/97	10,3	10,6	10,4	11,9	12,8	10,7	11,4
1997/98	10,2	10,6	10,3	11,9	12,8	10,9	11,5
1998/99	9,8	9,9	9,8	11,5	12,6	10,0	10,8
1999/2000	9,3	9,4	9,3	9,9	11,4	9,0	9,5
Genomsnitt	9,9	10,8	10,1	12,1	12,8	11,2	11,7

Källa: Andersson, R., 2002, Boendesegregation och etniska hierarkier. I: Ingemar Lindberg & Magnus Dahlstedt (red.), Det slutna folkhemmet om etniska klyftor och blågul självbild, s. 94–114. Agoras årsbok 2002. Stockholm: Agora.

19 Ericsson, U., Molina, I., och Ristilampi, P-M., 2002, Miljonprogram och media. Föreställningar om människor och förorter. Norrköping/Stockholm: Integrationsverket och Riksantikvarieämbetet.

20 SAMS betyder Small Area Market Statistics.

Rörligheten varierar geografiskt men följer i allt väsentligt upplåtelseformerna. Äganderätter har oftast en omsättning som endast är hälften av hyresrätternas och bostadsrätter ligger på en nivå däremellan. Om vi i stället för att analysera den årliga omsättningen ställer frågan om boendetider, kan vi konstatera att av dem som bodde i Stockholms län 1990 hade 59 procent lämnat sitt bostadsområde till år 2000. Av bosatta i utsatta områden hade två av tre flyttat (65 procent).<sup>21</sup> Skillnaderna är således måttliga och uppstår primärt genom att andelen korttidsboende är hög i utsatta områden. Om en person bott fyra-fem år i ett s.k. utsatt område, är sannolikheten att flytta inte nämnvärt större där än i andra hyresrättsdominerade områden.

## Segregationens konsekvenser

Vi har ovan berört en del av de sociala processer som medverkar till att skapa boendesegregation. Det handlar om beslut som fattas, eller inte fattas, av institutionella aktörer såsom markägare, fastighetsägare, banker, mäklare, planerare, politiker på central, regional och lokal nivå samt en rad organisationer som direkt och indirekt kan påverka kostnadsbild, prisbild på och allokering av lägenheter. Därutöver har individer och hushåll en avgörande påverkan både genom sina preferenser och genom sina konkreta handlingar på bostadsmarknaden.

Det råder delade meningar om segregationens orsaker och konsekvenser, och intill ganska nyligen har konsekvenserna ansetts svåra att reda ut. Emellertid finns en växande forskning som åtminstone gripit sig an en i sammanhanget viktig aspekt, nämligen förekomsten av *grannskapseffekter*. En grannskapseffekt är en effekt på individens utveckling och sociala positioner som kan relateras till den nära omgivningens inflytande.

Frågorna rörande grannskapseffekter är ofta rättframma och intressanta, men metodiskt besvärliga att besvara: Blir man fattigare av att bo i ett område med många fattiga grannar? Är risken att bli arbetslös större om man bor bland många arbetslösa? Vad betyder i så fall boendetiden? Går det sämre för en elev än det annars skulle göra om kamraterna i grannskapet eller klassen uppvisar svaga skolprestationer? Även om människors kontaktnät påverkas av geografiska avstånd kanske just boendet i det moderna samhället inte spelar så stor roll?

## Omgivningen spelar roll

Aktuella empiriska resultat tyder på att omgivningen spelar roll, vilket skulle kunna tolkas som stöd för idéer om ”allsidig hushållssammansättning” i bostadsområden. Därmed blir det också angeläget och legitimt i ett välfärdsperspektiv att kompensera bostadsområden som hyser koncentrationer av resurssvaga för koncentrationseffekterna som sådana, om man vill ge människor likvärdiga möjligheter att lyckas bra i skola och arbetsliv. Detta synsätt präglar den politiska intervention som brukar kallas storstadssatsningen, dvs. områdesbaserade satsningar i så kallade utsatta bostadsområden. Däremot förefaller den förstnämnda idén om allsidig bostadssammansättning ha stannat på idéplanet. I allt väsentligt saknas i dag instrument – alternativt utnyttjas de inte – som effektivt kan åstadkomma minskad boendesegregation.

Teorierna kring grannskapseffekter knyter an till social nätverksteori, teorier om socialiseringsprocesser/normöverföring, rumsliga stigmatiseringsprocesser och teorier om betydelsen av urbana institutionella strukturer, dvs. indelning av offentliga servicedistrikt, skolors upptagningsområden etc. Dessa teorier har så stor bäring på frågan om segregationens konsekvenser – och därmed i förlängning på analyser av vad som kan minska dem – att vi ser ett behov av att sammanfatta forskningsläget.

Tre slags grundtyper av grannskapseffekter diskuteras

- A) endogena
- B) exogena
- C) korrelerade

En *endogen* effekt definieras som en effekt som uppstår när en grannes attityder eller beteenden påverkar en annan granne i bostadsområdet. Sådan forskning har tagit sin utgångspunkt i begrepp och föreställningar om bl.a. socialisation som handlar om att vuxenblivandet sker i vissa bestämda lokala sammanhang eller påverkas av dem, sociala nätverk som förklarar hur information och resurser överförs genom lokala nätverk samt konkurrens om resurser. Med konkurrens om resurser menas att en begränsning av lokala resurser leder till lokal kamp om dem.

<sup>21</sup> Andersson, R., 2006, ‘Breaking Segregation’ – Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies*, vol. 43, nr 4, 787–799, april 2006.

En *exogen* effekt definieras i litteraturen<sup>22</sup> som en effekt som har att göra med icke direkt påverkbara egenskaper hos grannarna, såsom att de har en viss hudfärg eller ett visst kulturmönster. Tanken är då inte att man ”smittas” av beteendet utan mer att man anpassar sitt beteende genom flykt eller undvikande, att man känner sig mindre eller mer trygg om man bor eller inte bor bland likasinnade.

Slutligen har *korrelerade effekter* inget att göra med befolkningssammansättningen utan beror på omständigheter som gynnar eller missgynnar alla i området på likartat sätt. Det kan handla om arbetstillfällenas lokalisering, besvärliga geografiska förhållanden eller kommunens struktur och tillgänglighet.<sup>23</sup>

I andra länder finns en rad studier av detta t.ex. i perspektiv av institutionell diskriminering där fattiga tvingas bo nära soptippar och andra föroreningskällor, medan rika bostadsområden kan hålla störande inslag på behörigt avstånd.

Medan särskilt de endogena effekterna har bäring på idéer om *planering för socialt blandade områden*, har de korrelerade effekterna stor betydelse för en rad *institutionella beslut* om infrastruktur, kommunikationssystem, planering av arbetsplatsområden, fördelning av offentliga tjänster m.m. I detta sammanhang är det viktigt att tillägga att ingen teori har någon uppfattning om *hur* den sociala blandningen idealt sett ska se ut.

---

22 Manski, C. F. (1995). Identification Problems in the Social Sciences. Cambridge: Harvard University Press och Manski, C. F. (2000). Economic Analysis of Social Interactions. Journal of Economic Perspectives 14(3), s. 115–136.

23 Andersson, R., Musterd, S., Galster, G. and Kauppinen, T. (2005) What Mix Matters? Paper presented at the conference Gaps in Neighbourhood research, April 11–12 in Amsterdam.



# En modell för att diskutera strategier

Det är knappast någon tillfällighet att segregationen förstärkts parallellt med växande social polarisering i Stockholmsregionen. Klasskillnader överförs till boendesegregation både genom att några i en polariseringsprocess får större valfrihet och andra mindre. Forskningen har påvisat att segregationsindex i såväl Stockholm som Göteborg och Malmö är högre för hög- än för låginkomsttagare. Uttryckt på ett annat sätt bor de rikare mer koncentrerat till bestämda bostadsområden än vad fattigare gör.

Eftersom de förra är de enda som i egentlig mening har stor valfrihet i val av bostad och bostadsområde, kan deras bosättningsmönster ses som en produkt av kongregationssträvanden och således självsegregation. Trots detta anses sällan segregationsproblemet sammanhånga med de mer resursstarkas bostadsval utan fokus ligger ensidigt på förlorarsidan i segregationsprocessen, de så kallade utsatta bostadsområdena.

Forskningen kring grannskapseffekter antyder förvisso att medan vissa har problem kopplade till segregationen är andra vinnare – positiva grannskapseffekter, frånvaro av fattigdomsrelaterade sociala problem, bättre service genom högre lokal köpkraft etc. Att därför samhällets resurser mer satsas i de utsatta områdena är därför naturligt, men det ger lätt intrycket att problemen bor där och endast där och att det är något genuint fel på dessa bostadsområden, eftersom mer resursstarka valt bort dem. Tankegången resulterar i selektiva urbana områdesbaserade interventioner.

## Ger internationella erfarenheter någon vägledning?

I detta avsnitt redogörs kortfattat för fem strategier som forskare urskilt ha relevans för segregationsutvecklingen. I tur och ordning diskuteras fördelarna med en stor allmännyttig bostadssektor, social blandningspolitik, etnisk blandningspolitik,

omplaceringspolitik samt urbana områdesbaserade interventioner. Av dessa ägnas mest utrymme åt de sistnämnda, både därför att de dominerar i de flesta länder och för att de valts som strategiskt selektivt instrument även i Sverige.

## En stor allmännytta

Hyressektorn är i många länder dualistisk, vilket innebär att en del av den ordnas efter marknadsmässiga principer, dvs. privat hyresrätt med relativt fri och konkurrerande hyressättning, medan en annan del ordnas med köer och behovsprövning. Dessa system brukar också benämnas ”social housing” och är den dominerande formen i anglosachsiska länder.

I andra länder, som i Sverige, Österrike, Tyskland, Schweiz, Danmark och Holland, har man under efterkrigstiden i stället introducerat varianter av vad Jim Kemeny kallar enhetliga hyressektorer, där offentligt ägda bostadsföretag arbetar på liknande villkor som privata<sup>24</sup>. De offentliga bostäderna är i dessa system inte förbehållna de mest utsatta utan allmännyttan står öppen för ett brett spektrum av potentiella hyresgäster. I den så kallade residualiseringsdebatten – med sitt ursprung i reduktionen och utförsäljningen av den sociala bostadssektorn i England – har det påpekats att ju mindre volymer som finns i en allmännyttig sektor, desto större risk att sektorn marginaliseras och stigmatiseras. Detta kallas för residualisering av allmännyttan. Analogt brukar den internationellt sett mycket låga segregationsnivån i holländska städer, t.ex. i Amsterdam, knytas till det faktum att 55 procent av alla bostäder finns i den sociala bostadsstocken. Amsterdam fortsätter att hävda betydelsen av en omfattande social bostadssektor spridd över stadens delar som en avgörande faktor i sin fortsatta planering för socialt blandade områden.

24 Kemeny, Jim (1995), *From Public Housing to the Social Market*. London: Routledge, s. 58.

I Wien, möjligen den stad i världen som har störst antal allmännyttiga bostäder, bor nära 60 procent av invånarna i denna del av bostadsstocken.<sup>25</sup> Även i Sverige finns tendenser till att städer som t.ex. Växjö med stor allmännyttig sektor uppvisar mindre skarp socioekonomisk segregation.<sup>26</sup> Många har befarat att utförsäljning av allmännyttans mest attraktiva lägenheter i centrala lägen inte bara leder till en social förändring i innerstäderna, något som brukar benämnas gentrifiering<sup>27</sup>, utan även en motsvarande residualisering av resterande delar av allmännyttan<sup>28</sup>.

Den svenska och danska allmännyttan används ofta, liksom holländsk och österrikisk, som positiva exempel i studier av europeisk bostadspolitik. McCrone och Stephens säger i en studie av brittisk och europeisk bostadspolitik att lägenhetstilldelningen i vissa skandinaviska länder och Nederländerna inte är behovsprövad. Den förda politiken har i stället uppmuntrat en brett spektrum av befolkningen att hyra lägenheter i allmännyttan för att undvika social segregation. En slutsats av detta är att särskilt om den allmännyttiga bostadssektorn är liten är risken för att de mest resurssvaga segregeras från resten av stadsbefolkningen betydande.<sup>29</sup>

## Social blandningspolitik

Sverige har sedan mitten av 1970-talet haft varianter på begreppet "allsidig hushållssammansättning" som ledstjärna för den statliga bostadspolitikerna. Det är emellertid mycket tveksamt om målet präglar den faktiska bostadsproduktionen annat än marginellt. Det finns enskilda bostadsområden och vissa kommuner som mer konsekvent planerats med detta för ögonen men avståndet mellan ledstjärnan och faktiskt stadsbyggande har varit och är betydande.

En av de ledande forskarna på området, Rowland Atkinson, har nyligen sammanställt en översikt över social blandningspolitik ("mixed housing", "mixed ownership"). Han drar slutsatsen att koncentrationen av problematiska förhållanden och trycket på offentlig service som utbildning och sjukvård skulle kunna minskas, om grannskapen var mer socialt blandade. Samtidigt skulle möjligheten till arbete öka och områdets rykte förbättras.

Nästan överallt där blandningsstrategier prövas är medlet att variera upplåtelseformerna. Hyresrätter – privata och/eller offentligt ägda – blandas med ägandeformer. Liksom i Sverige är sambandet mellan upplåtelseform och inkomster starkt, och en inblandning av marknadsformer i hyresdominerade bostadsområden anses skapa fördelar i form av lägre underhållskostnader, minskad stigmatisering av områden och bättre service.<sup>30</sup>

Däremot kommer förhoppningar om social interaktion mellan de rumsligt blandade kategorierna på skam: "... a regular message has been that the social networks of such areas are no more likely to be integrated between owners and renters than many other communities." Detta ses dock inte som ett misslyckande. De debatter man haft och den kritik som riktats mot blandningsprogram i engelska och holländska städer liknar på flera sätt den debatt som åtföljde moderniseringen av svenska innerstäder under 1950- och 1960-talen, nämligen att programmen pressar ut en hel del låginkomsthushåll från de bostadsområden man bygger om. Även om forskningen inte är entydigt positiv är det inte svårt att finna enskilda forskare som är det.<sup>31</sup>

Helsingfors och Köpenhamn försöker med hjälp av inblandning av sociala bostäder i nybyggnationen åstadkomma socialt blandade bostadsområden. I båg-

25 Se t.ex. [http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/social%20housing/UNECE\\_Report\\_FIN.pdf](http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/social%20housing/UNECE_Report_FIN.pdf).

26 Magnusson, L. och Turner, B., 2005, Residualisation in Public Housing Companies in Sweden – more Social than Public, Paper for the European Network for Housing Research, International Housing Conference, Reykjavik 29 June–3 July 2005, Iceland.

27 Gentrifiering betyder social uppgradering av ett bostadsområde. Detta har skett till exempel på Södermalm och det är en vanlig företeelse i större städernas centrala delar, där lägesfördelar snabbt kan få chika butiker och en urbanitetsoorienterad medelklass att söka sig till lite annorlunda och billigare bostadsområden. Efterfrågan stiger och området genomgår ibland ganska snabbt en selektiv migrationsprocess som är omvänd den som präglar dagens miljonprogramområden i den urbana periferin.

28 Med residualisering menas att när allmännyttan krymper, tenderar den att bli mer ett socialt boende.

29 McCrone, G. och Stephens, M., 1995, Housing Policy in Britain and Europe. London: University College London Press and Stephens, s. 21.

30 Atkinson, R., Neighbourhoods and the Impacts of Social Mix: Crime, Tenure Diversification and Assisted Mobility. CNR Paper 29, Housing and Community Research Unit/ ESRC Centre for Neighbourhood Research. November 2005. För en tidig diskussion av blandningserfarenheterna, se Sarkissian, W. (1976), The Idea of Social mix in Town Planning: an Historical Review, *Urban Studies*, 13 (3), s. 231–246.

31 Allen, C., Camina, M., Casey, R., Coward, S. and Wood, M. (2005), Nothing Out Of The Ordinary: Mixed Tenure, Twenty Years On, York: Joseph Rowntree Foundation.

ge städerna tillämpas idén ända ned på husnivå så att vissa lägenheter kan vara kommunägda medan andra inte är det.

## Etniska strategier

Lika till synes enkelt som det är att bygga nytt eller bygga om för större socioekonomisk blandning av hushåll, lika problematiskt är vissa städer försök att direkt påverka den etniska sammansättningen i specifika bostadsområden. Vanligen sker sådana försök indirekt, genom att helt enkelt bygga för sociala kategorier som också etniskt kan förväntas skilja sig från ett bostadsområdes majoritetsbefolkning.

Det finns dock exempel på mer eller mindre tydlig kvotering och oftast av en specifik kategori etniska minoriteter, nämligen flyktingar.<sup>32</sup> Vi ska här nämna Rotterdams försök att kvotera antalet placerade invandrare i den sociala bostadsstocken – en politik som även Amsterdam prövat. Rotterdams försök att placera invandrare geografiskt började redan under tidigt 1970-tal när man i vissa stadsdelar satte ett tak om fem procent för den andel av befolkningen som tilläts vara invandrad. Det handlade mer eller mindre uttalat om personer från Surinam. När nivån nåddes stoppade de sociala bostadsföreningarna ytterligare inflyttning. Denna praktik underkändes av domstolarna, men särskilt Rotterdam har från tid till annan försökt upprätthålla den – även i strid med domstolsutslag.<sup>33</sup>

Liksom Rotterdam har Wien också försökt påverka den etniska sammansättningen i olika bostadsprojekt. I projektet ”Inter-Ethnic Neighbourhood Housing Estate” har sociala planerare i samarbete med stadens största allmännyttiga bostadsbolag Sozialbau utvecklat vad man benämner ett globalt grannskap (”a global residential yard”).

Med motiv som att det multikulturella samhället behöver en bostadspolitisk demonstration har ett projekt innehållande 140 lägenheter med hjälp av kvotering tilldelats ett lika stort antal hushåll med österrikisk bakgrund som med icke- österrikisk.<sup>34</sup> Projektet har rönt ett betydande internationellt intresse, men strider rimligen mot bland annat EU-lagstiftningens lika-behandlingsprinciper. Vad som sker när någon flyttar är oklart.

## Omplaceringspolitik

Den amerikanska segregationsfrågan är sedan länge föremål för debatt och politiska åtgärder. Bland de internationellt mest uppmärksammade försöken finns dels flera ”turn-around”-projekt, innebärande demolering och radikal ombyggnad av områden, men under senare år även den specifikt amerikanska omplaceringspolitiken. Den senare går numera under beteckningen MTO-program (”Moving to opportunity programs”), innebärande att hushåll från fattiga, svarta, innerstadsområden erbjuds att flytta till etniskt huvudsakligen vita medelklassområden i förorterna.

Åren 1976–1998 flyttades sammanlagt 25 000 hushåll från svarta gettodistrikt till antingen socialt och etniskt blandade områden i Chicago eller till förortsmiljöer. Forskningen kring dessa experiment har utgjort huvuddelen av underlaget för slutsatser om segregationens effekter. Genom ett ”naturligt experiment” av detta slag kan man få bevis på om grannskapet spelar roll för individers livskarriärer. Alltifrån ungdomars brottlighet och skolprestationer till vuxnas arbetsmarknadspositioner, trivsel och sociala nätverk har kartlagts.<sup>35</sup>

Det aktuella MTO-programmet, lanserat 1994 och finansierat av den amerikanska kongressen (Hou-

32 För en översikt av sådana kvoterings- och spridningsförsök i Storbritannien, Nederländerna och Sverige, se Robinson, V, Andersson, R & Musterd, S. (2003), *Spreading the 'burden'? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*. Bristol: The Policy Press. Liknande program finns också i andra länder, t.ex. i Kanada, Danmark och Norge.

33 Arnoldus, M., Dukes, T. & Musterd, S., *Dispersal policies in the Netherlands*, s. 35-36. I: Robinson, V, Andersson, R & Musterd, S. (2003) *Spreading the 'burden'? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*. Bristol: The Policy Press.

34 [www.unece.org/hlm/prgm/hmm/social%20housing/UNECE\\_Report\\_FIN.pdf](http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/social%20housing/UNECE_Report_FIN.pdf).

35 Se t.ex. Rosenbaum, E., (1995), *Changing the geography of opportunity by expanding residential choice: Lessons from the Gautreaux Programme*, *Housing Policy Debate*, 6, 1, s. 231–269. En sammanställning av utvärderingarna finns på följande universitetslänk: <http://www.northwestern.edu/ipr/publications/Gautreaux.html>

sing and Urban Development, HUD) bedrivs i fem amerikanska städer (Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles och New York). Få politiska interventioner är så grundligt utvärderade.<sup>36</sup> De amerikanska omplaceringsförsöken måste ses som symbolpolitik med relativt få berörda och i allt väsentligt är de ägnade att vända negativa grannskapseffekter till positiva för enskilda individer och inte att strukturellt påverka segregationsnivån i städerna.

### Områdesbaserade program

Tidigare i denna rapport introducerades distinktionen mellan å ena sidan segregationens bestämningsfaktorer och drivkrafter – förenklat sorterade i begreppen struktur och handling – och å andra sidan segregationens konsekvenser – främst distinktionen mellan endogena och korrelerade grannskapseffekter. I enlighet med denna distinktion kan det vara lämpligt att skilja mellan åtgärder som kan påverka segregationsnivån som sådan och åtgärder mer ägnade att reducera dess effekter.

Före diskussionen om dessa distinktioner ges ytterligare internationella exempel på både hur problemen diskuterats och hur åtgärder genomförts i några andra länder och städer. Eftersom just områdesbaserade urbanprogram är högsta mode i amerikansk och europeisk antisegregationspolitik, fördjupar vi något den aspekten av politik och planering. Denna diskussion inleds med en enkel figur, ägnad att gestalta några grundteman i den internationella debatten.

Figur 8. Grundteman i den internationella debatten om segregation – problem och åtgärder.

Problem	Åtgärder	
	Sociala	Fysiska
Sociala	1	2
Fysiska	3	4

36 Se Galster and Zobel (1998), Will dispersed housing programmes reduce social problems in the US? *Housing Studies*, 13, 5, s. 605–622, Goetz, E. (2002), Forced Relocation vs Voluntary Mobility: The Effects of Dispersal Programmes on Households, *Housing Studies*, 17, 1, s. 107–123 och Goering, J. and Feins, J. (eds.) (2003) Choosing a better life? Evaluating the Moving to Opportunity Social Experiment, Washington: Urban Institute.

Flertalet industriländer har länge haft bostadssegregation, som med invandring av arbetskraft, politiska flyktingar eller kolonialt relaterad invandring ”färgats” av en etnisk dimension. Emellertid är det relativt sällan som diskussionerna primärt lyft fram den sociala eller etniska aspekten. I stället är det områdenas fysiska status som ofta setts som grundproblemet. Fysisk förslumning och låg bostadsstandard ses som grundproblemen och åtgärder har därför – trots retorik om ”integrerade program” – i huvudsak varit inriktade på fysisk förbättring. Så har merparten av resurserna i amerikanska, holländska, franska, danska och tyska urbanprogram använts för fysiska förändringar.

Den statliga svenska storstadsintervention som i sin första etapp nu avslutats är internationellt mycket ovanlig i det att den nästan uteslutande befinner sig i fält 1 i figur 8. Problemen anses primärt vara sociala och åtgärderna har också en sådan tyngdpunkt. Även om det förstås är att hårda skillnaderna, kan man kanske påstå att medan Sverige också angriper fysiskt relaterade problem med sociala program, angriper man på många andra håll sociala problem med fysiska åtgärder.

Med tanke på att den fysiska kvalitén, åtminstone när det gäller bostädernas planering och standard, knappast är något stort problem i de svenska så kallade utsatta områdena, förefaller frånvaron av större fysiska insatser därmed som relativt välgrundad. Däremot hade det som gjorts inom ramen för de insatser där bostadsbolagen medverkat bättre kunnat integreras och samordnas med den statliga insatsen.<sup>37</sup>

Bakgrunden till den geografiskt selektiva storstadspolitik som bedrivits i Sverige sedan mitten av 1990-talet står delvis att finna i de snabba och geografiskt koncentrerade sociala och ekonomiska försämringar som skedde i delar av de svenska städerna i början av 1990-talet. Denna selektiva storstadspolitik bedrevs med början i den så kallade Blommansatsningen 1995–1998, dess kortvariga fortsättning i politiken, Nationella exempel 1999, och dess mer utbyggda variant sedan dess i form av storstadssatsningen.

Samma fenomen och tendenser ligger bakom både lanserandet av USA:s urbanpolitik under 1970- och 1980-talen samt motsvarande program i Frankrike,

37 Se Andersson R., 2004, Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden – reflektioner kring ett europeiskt forskningsprogram, UGIS. Bilaga till Rapport Integration 2003. Integrationsverket.



Storbritannien och Nederländerna under 1980-talet. Under 1990-talet följde Belgien, Danmark och något senare också Tyskland.

Sveriges, men även flertalet av de andra ländernas, områdesbaserade program förefaller akut ha initierats mot bakgrund av problem med den etniska integrationen.<sup>38</sup> Förekomsten av ”invandartäta bostadsområden” och då särskilt sådana områden som hyser många socialt och ekonomiskt utanförstående, har varit bidragande eller utlösande skäl till att programmen initierats. Det gäller förstas alldeles klart den svenska storstadspolitiken<sup>39</sup> men också kvarterlyftsprogrammet i Danmark och de franska, tyska, holländska och belgiska programmen. Antwerpens program lanserades exempelvis för att mota framväxten av det rasistiska partiet Vlams Blok.<sup>40</sup>

### Varierande skala och tidsperspektiv

Skalan på de områdesbaserade programmen som drivs i Europa kan starkt variera, från små innerstadsstadsdelar bestående av något tusental invånare till större områden likt de svenska miljonprogramområdena. Idealt sett bör ett program av denna typ vara geografiskt mer flexibelt än den svenska storstads-satsningen. Åtgärder för specifika problem bör sättas in där de är mest effektiva. Det kan innebära att t.ex. arbetsmarknadsutbildning sker i annan skala än fysisk upprustning, kulturstöd eller språkförskoleprojekt. Detta är också möjligt, eftersom avtalen sluts mellan kommunen och staten, och insatsernas geografi borde därmed kunna tillåtas variera.<sup>41</sup>

Förutom skalan på programmen kan det vara intressant att reflektera över programperiodens längd. I det jämförande europeiska forskningsprojektet UGIS har forskarna reflekterat en del över just tidsperspektiven – och detta utifrån tre olika infallsvinklar. Först noteras att de olika mål som bygger upp ett samlat utvecklings-

program inte kan realiseras med samma tidshorisont. Fysiska projekt är oftast lättast att beräkna tidsmässigt, men det är betydligt svårare att på förhand veta med vilket tidsperspektiv socioekonomiska och kulturella mål ska nås.

För det andra kan man konstatera att de centrala aktörerna i utvecklingsprogrammet inte heller arbetar med samma tidshorisont. Detta gäller t.ex. skillnaderna mellan politiker och tjänstemän men det gäller framför allt skillnader mellan de boende och utvecklingsprogrammets offentliga aktörer.

För det tredje finns problemet med interventionernas hållbarhet och vad som sker när programperioden är till ända. Även ett mycket lyckat projekt kan visa sig svårfinansierat och svår genomförbart när det möter den reguljära politikens och administrationens budgetkvarn.<sup>42</sup>

Vår bedömning är att den svenska storstadspolitiken måste förstås ur två aspekter, dvs. dels som svar på en ökande social polarisering ledande till geografisk koncentration av fattigdom och etniskt färgat utanförskap, dels som ett exempel på ”policy-diffusion”. Med det senare avses i detta sammanhang att länder lär av, eller åtminstone imiterar, varandra.

Att länder lär av varandra är givetvis legitimt och önskvärt om något samhällsarrangemang visat sig framgångsrikt. På samma sätt gäller detta framgångsrik politik. Även om program av den här typen är besvärliga att utvärdera, tyder dock ganska lite på att spridningen följt en sådan logik, de är helt enkelt inte särskilt effektiva. Det förefaller snarare vara så att man inte förmår eller vill se det strukturella i problemet. I stället för att se geografiskt koncentrerad fattigdom som en konsekvens av ökad fattigdom och ökad social polarisering ser man det som om vissa platser eller bostadsområden är felbyggda, som att vissa stadsdelar är utsatta och segregerade.

38 För en historieskrivning av storstadspolitiken upprinnelse, se Palander, C., 2006, Områdesbaserad politik för minskad segregation – En studie av den svenska storstadspolitiken. Geografiska regionstudier nr 66. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.

39 Trots att propositionstexten inte så tydligt fokuserar områdenas och politikens etniska aspekter – tvärtom refereras till socialt och ekonomiskt utanförstående och att den klassmässiga segregationen sammanfaller med den etniska – kan inte den svenska storstadspolitiken förstås utan referens till 1990-talsutvecklingens etniska aspekter. Många av de konkreta inslagen i de lokala utvecklingsavtalen berör också mer eller mindre specifikt invandrare i områdena.

40 De Decker, Van Nieuwenhuyze and Vranken, 2003, Enforced by the electorate. The rise of an urban policy in Flanders. I: Pascal de Decker et al, On the origins of urban development programmes in nine European countries, s. 17–37. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

41 Se Andersson R., 2004, Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden – reflektioner kring ett europeiskt forskningsprogram, UGIS. Bilaga till Rapport Integration 2003. Integrationsverket.

42 Se Andersson R., 2004, Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden – reflektioner kring ett europeiskt forskningsprogram, UGIS. Bilaga till Rapport Integration 2003. Integrationsverket.

Att segregationen är relationell tenderar därmed att döljas. I själva verket är som nämnts de rikas själv-segregering betydligt starkare än de fattigas – för dem mindre påverkbara – segregation.<sup>43</sup> Genom att proklamera stadsdelar och bostadsområden som utsatta, proklamerar man dem också som annorlunda och bidrar till stigmatisering. Bilden att ”skulden är offrets” riskerar att förstärkas.

Många länder har allmänt sett en längre tradition av selektiv social- och arbetsmarknadspolitik. Den svenska modellen kännetecknas snarare av mer generella program. Det är därmed av särskild relevans att reflektera över den selektiva urbanpolitikens potential och effekter i ett land av Sveriges typ. Särskilt som argumentet för geografiska särlösningar i detta fall främst vilar på sociala och inte fysiska argument.

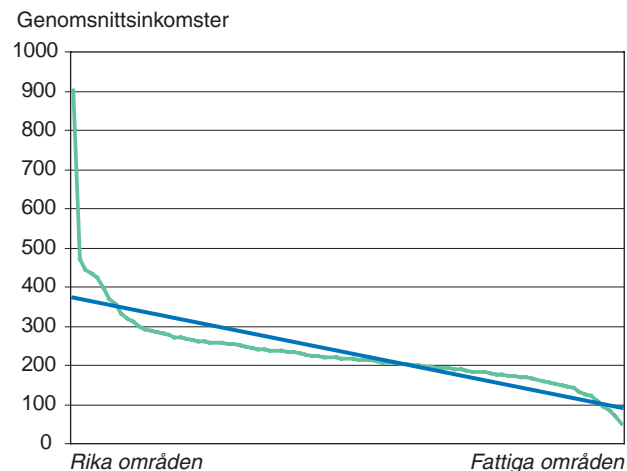
## Kan områdesbaserade insatser bryta segregationen?

Forskningen kan påvisa vissa framgångar för områdesbaserade program som den svenska storstads-satsningen, främst när det gäller bättre samarbete mellan olika offentliga nivåer och sektorer samt gott utfall av vissa arbetsmarknads- och skolprojekt. Det svenska programmet står sig troligen som helhet hyggligt i ett jämförande internationellt perspektiv. Trots detta är det svårt att i forskningslitteraturen finna stöd för idén att selektiva, områdesbaserade insatser kan bryta segregationen.

Sådana insatser kan förbättra livschanser för enskilda och potentiellt även flytta enskilda områden uppåt på bostadsmarknadens kvalitetsstege, särskilt om de inbegriper radikal modernisering av bostadsstock och annan infrastruktur. Men eftersom både problem och hushåll kan flytta löser inte områdesbaserade interventioner segregationens *relationella* grundkaraktär, dvs. att den handlar om relationer mellan individer, kategorier och bostadsområden. Låt oss illustrera detta med ett par enkla diagram (figur 9 och 10), där den vertikala axeln får representera per capita-inkomst och den horisontella representerar en stads alla bostadsområden, sorterade från vänster till höger efter fallande genomsnittsinkomster.

43 Siffror på detta finns i en underlagsrapport till Kommittén Valfärdsbokslut. Andersson, R., 2000: Etnisk och socioekonomisk segregation i Sverige 1990–1998. SOU 2000:37, Arbetsmarknad, demografi och segregation. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer, s. 223–266.

Figur 9. Faktiska årliga genomsnittsinkomster (1000-tal) och statistisk trendlinje för Stockholms läns SAMS-områden år 2002 (befolkning i åldrarna 20–64 år).



Källa: Andersson R., 2006, Ethnic segregation and integration processes in Sweden – an overview of social developments, research approaches, and findings. Paper prepared for the workshop "Ethnic Segregation in Germany and Europe: What do we know about its extent and about links between residential segregation and integration?" Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Bortsett från en verklig utstickare i form av ett område på Lidingö som för sina 46 personer i åldern 20–64 år redovisar en genomsnittlig förvärvsinkomst på drygt 900 000 kr och en annan utstickare i Huddinge vars 64 personer redovisar 51 000 kr, ligger regionens bostadsområden i medelinkomstintervallet 70 000 till 450 000 kronor. Cirka 33 600 i arbetsför ålder bor i områden där medelinkomsten understiger 100 000 kr. Här återfinns flera av de välbekanta miljonprogramområdena på Järvafältet samt i Botkyrka och Södertälje.

Drygt 9 700 bor i de 15 områden som har mer än 400 000 i medelinkomst. Endast ett av dessa finns i Stockholms stad medan fyra finns i Danderyd och sex i Lidingö kommun. I figur 10 har de ovannämnda bostadsområdena sorterats från vänster till höger efter fallande medelinkomster. Den statistiska trendlinjen utnyttjas sedan i figur 11 för en principiell diskussion av den socioekonomiska segregationen och de politiska interventioner som präglat anti-segregationsdebatten de senare åren.

Om den klassmässiga segregationen betraktas som en central faktor, kan åtgärder som förändrar linjens lutning anses vara ett steg i att minska segregationen. En sådan förändring kan åstadkommas genom en

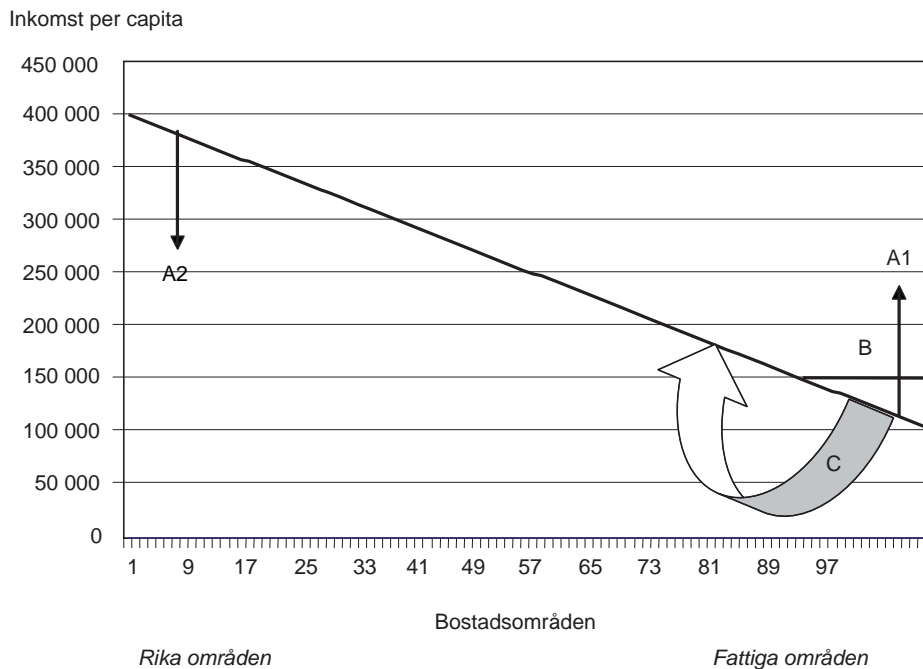
vridding kring axelns centrala del, dvs. genom åtgärder som ökar genomsnittsinkomsterna i fattiga områden (A1) och sänker dem i rika (A2).

Detta kan enklast liknas vid grundtanken med den solidariska lönepolitiken där t.ex. akademikers relativlöner sjönk relativt kraftigt under 1960- och 1970-talen och där LO-förbundens medlemmar hade snabbare relativ löneutveckling. En förstärkt progressivitet i skatteskalen, dvs. omfördelning via transfereringssystemen, åstadkommer samma effekt.

hushåll med låga inkomster. Det är alltså fråga om den tidigare refererade politiken som på engelska kallas för "social mix policies", ett begrepp som på svenska tidigare snarast motsvarats av det sällan preciserade begreppet "allsidig hushållssammansättning".

Ett visst brott i boendesegregationen kan åstadkommas genom att inkomstnivån höjs i de fattigare områdena (B) utan att situationen i övriga områden ändras. Vi skulle då inte ha några "absolut fattiga områden" men segregationen skulle i sina huvuddrag bestå även

Figur 10. En schematisk bild över försök att bryta segregationen.



Källa: Andersson, R., 2005, Integration, migration och geografisk politik – reflektioner kring den svenska storstadspolitiken. *Analysar*, 2005:2 s 49–73. Försäkringskassan.

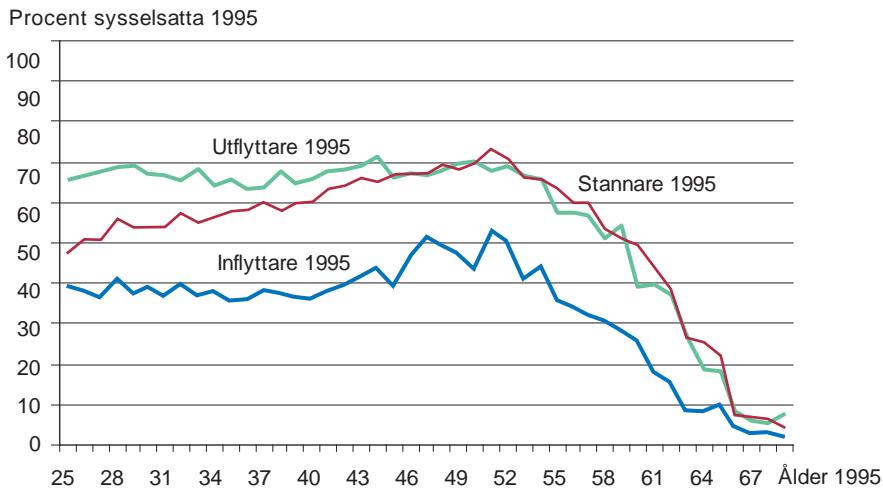
## Allsidig hushållssammansättning

Den svenska storstadspolitiken eller andra områdesbaserade interventioner (t.ex. Stockholms stads ytterstadssatsning) har dock inga uttalade ambitioner att åstadkomma denna vridding, dvs. förändring, av linjens lutning. En förändring av linjens lutning kan också åstadkommas genom att hushållen omfördelas mellan bostadsområdena, genom inflöde av mer inkomststarka i fattigare områden och utflöde av dem i rikare samt med den omvända riktningen på flöden av

om segregationslinjen planade ut i dess nedre del. Vår bedömning är att det snarast är denna ambitionsnivå som präglar den svenska storstadspolitiken de senaste tio åren och särskilt det statliga program som lanserades 1999.

Ett sannolikt utfall är dock (C), där pilen kan betyda två saker. För det första att enskilda hushåll genom effektiva arbetsförmedlings-, antidiskriminerings- och humankapitalinriktade insatser får förvärvsarbete i de

Figur 11. Sysselsättningsfrekvenser 1995 för personer som stannat i, flyttat till resp. från utsatta bostadsområden – i Stockholm 1990–1995 (Ålder 20–64 år 1990 och ålder 25–69 år 1995).



Källa: Andersson, R & Bråmås, Å, 2004, Selective Migration in Swedish Distressed Neighbourhoods: Can Area-based Urban Policies Counteract Segregation Processes? *Housing Studies*, vol. 19, nr 4 s. 517–539, juli 2004.

utsatta områdena. Inkomsterna stiger då i hushållen men risken är stor att just dessa personer flyttar till ett mer attraktivt bostadsområde, något som visats både i Integrationsverkets utvärdering och i analyser över utvecklingen under 1990-talet. Figur 11 illustrerar de stora skillnader som finns mellan personer som stannar, flyttar ut ur respektive in i så kallade utsatta områden.

Ett alternativt scenario, som vi bedömer omfattas av representanter för områdena själva (invånare och stadsdelarnas tjänstemän) är att man lyckas lyfta ”sitt” område, dvs. flytta området vänsterut (uppåt) på linjen i figur 10. Ett annat område kan då få känna på hur det är att vara särskilt utsatt för diskriminering och ha utflyttning av resursstarka och inflyttning av personer med svagare arbetsmarknadsförankring. Alternativet (C) kan te sig gynnsamt för ett enskilt område, dess invånare och inte minst de bostadsförvaltande företagen, men det är inte troligt att det ”bryter segregationen”.

Även om en gentrifiering av de utsatta områdena inte verkar sannolik, måste man hålla öppet för att problemen i de nu utvalda områdena kan minska, medan de ökar i andra områden, så kallade ”spillover effects”. En anti-segregationsinriktad politik måste därför vara mycket långsiktig och flexibel. Om en bättre blandad befolkning är ett viktigt mål måste detta gälla stadens alla stadsdelar och inte bara några få. I Stockholmsregionen måste det gälla alla 26 kommuner och inte bara en dryg handfull av dem. Hur detta ska åstadkommas är självfallet en politisk och i grunden ideologisk fråga. Att goda föresatser riskerar att hamna i konflikt med andra värden i ett demokratiskt samhälle, som valfrihet i boendet, minskar inte komplikationerna<sup>44</sup>. Det antyder dock att valet av styrmedel måste vara indirekta – med andra ord beteendepåverkande och utbudsorienterade.

44 Borevi, K., 2002, Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 151. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.



# Möjligheter att minska segregationen

En seriös anti-segregationsstrategi bör självfallet vara mycket långsiktig. De stora trögheter som gäller för den byggda miljön innebär att man får leva med missgrepp under lång tid. Trots tidigare goda föresatser har mål som ”allsidig hushållssammansättning” haft begränsat genomslag på den faktiska planeringen. Skälen är sannolikt flera, där ett av de viktigare är att volym inte sällan sätts före kvalitativa målsättningar. När det gäller att snabbt få fram stora volymer nya bostäder, som i samband med miljonprogrammet och i mindre skala under de senare åren, tvingas ofta kvalitativa målsättningar att stå tillbaka.

Vidare är inte sällan bostadsbristdebatter starkt fokuserade på bestämda kategorier, t.ex. ungdomar och deras behov av små och billiga hyresrätter. När sådana krav ska omsättas i konkreta projekt, är segregationsfrågan sällan på dagordningen. Det handlar då om att snabbt få fram lämpliga tomter eller ombyggnadsobjekt. Byggandet för bestämda, utpekade kategorier har under 1990-talet lett till förstärkt segregation.<sup>45</sup> Det är förstås delvis en paradox, att just det ganska begränsade byggande som stötts av staten medverkat till att förstärka segregationen.

## Vad kan och bör göras?

Här behandlas inte radikala systemförändringar, utan åtgärder som kan åstadkommas inom existerande strukturer. Dit hör sådant som påverkar förutsättningarna för hushållens val, dvs. utbudet av bostäder inom de bostadsområden som finns eller planeras samt åtgärder ägnade att påverka deras handlande inom ramen för detta utbud.

De senare kan delas upp i åtgärder som påverkar deras materiella villkor, t.ex. transfereringar och subventioner, respektive deras preferensstruktur, t.ex. syn på andra människor, som olika typer av minoriteter. Det senare kan man också kalla diskurspolitik och det inbegriper vad ledande politiker och tjänstemän

signalerar men också vad media förmedlar för bilder av människor och områden.

## Hypoteser

Utifrån översikten av forskningsläget kan man härleda ett antal hypoteser om segregationens orsaker, konsekvenser och åtgärder för att minska både segregationen och dess negativa följder. Dessa hypoteser – fjorton till antalet – är i kort form följande:

- (1) *Social polarisering tenderar att förstärka boendesegregationen genom att valmöjligheten ökar för vissa och begränsas för andra.*
- (2) *Att utforma bostadsområden med variation avseende bostadstyper, upplåtelseformer och bostädernas kostnad ger en mer socialt och demografiskt blandad befolkning än områden som byggs utan sådan variation (segmenteffekter).*
- (3) *Socioekonomiskt heterogena områden löper mindre risk att bli svensktäta enklaver.*
- (4) *Direkta åtgärder mot etnisk segregation bör ta fasta på senare års forskning om diskriminering.*
- (5) *Det finns tydliga tendenser till att nyanlända invandrades bosättningsmönster i Stockholmsregionen skapar geografisk spårbindenhet.*
- (6) *Det är lättare och billigare att planera rätt i nybyggnation än att med kompletteringar rätta till brister.*
- (7) *Ju mindre skillnader i ”attraktivitet” bostadsområden emellan, desto svagare impulser till flykt- och undvikandereaktioner.*
- (8) *Rörligheten på bostadsmarknaden är hög, men varierar över livscykeln och med upplåtelseformerna.*

<sup>45</sup> Andersson, R. och Amcoff, J., 2004, Främjar statliga stöd till bostadsbyggandet jämlika och värdiga bostadsförhållanden? Delstudie till Boverkets utvärdering av statens stöd till bostadsbyggande.

- (9) *Skolfrågor har sannolikt stor betydelse för hus­hållens bosättningsbeslut. Ju jämnare kvalité, desto mindre impulser till skolrelaterade flykt- och undvikandereaktioner.*
- (10) *Även om skolfrågor sannolikt är viktigast, spelar andra aspekter av den institutionella kvalitén och den kommersiella servicenivån stor roll för hur attraktiva olika områden bedöms vara.*
- (11) *Anti-segregationspolitik möter reaktioner hos mer resursstarka. De vill behålla friheten att välja bort ”problem”.*
- (12) *Åtgärder kan fokusera på brister i både fixerade och relationella platsegenskaper.*
- (13) *Litteraturen kring grannskapseffekter ger argu­ment för att koncentrationer av fattigdom leder till en rad negativa effekter för individ och sam­hälle.*
- (14) *Kommunerna har genom kontrollen över över­sikts- och detaljplanering i princip kraftfulla in­strument att påverka vem som bygger vad, när och hur.*

## Kommentarer från sakkunniga

Forskningsöversikten och ovanstående åtföljande hypoteser har legat till grund för samtal med ett antal planerare, politiker och forskare. Avsikten med dessa samtal är inte att bekräfta eller förkasta de hypote­ser som följer av forskningsöversikten utan att spegla dem i kommentarer från utvalda särskilt sakkun­niga. Var och en har före samtalet haft tillgång till forskningsöversikten med de fjorton hypoteserna och har också haft frihet att utifrån sig egen utsiktspunkt och erfarenhet kommentera de hypoteser vederböran­de finner mest angelägna att belysa.<sup>46</sup> Kommentarer­na ges här inga kvantitativa uttryck av formen ”sex av tio anser” utan sammanställningen utgör en samling argument som får bedömas på sina egna sakmässiga och logiska meriter.

De mest uppmärksammade frågorna under dessa samtal kan sammanfattas i ett antal problemområden som inte direkt låter sig inordnas under de teser som låg till grund för samtalen. Dessa problemområden får därför egna rubriker och frågorna behandlas i en första redovisning utan uppdelning på vem och vilken

nivå de berör inom planeringen. De är här ordnade efter om de berör orsaker, mekanismer, konsekvenser eller möjliga åtgärder.

Under dessa samtal har det fallit sig naturligt att beröra många olika aspekter av segregation och då även åtgärder för att minska segregationen och segre­gationens konsekvenser, som t.ex. attitydpåverkande insatser, skolpolitik och ekonomiska utjämnings­system. Här har diskussionen emellertid avgränsats till att enbart gälla vilka segregande mekanismer som kan påverkas inom den regionala planeringen. Den första frågan gäller segregationsproblemet art, av be­tydelse för perspektivet på möjliga åtgärder.

## Etnisk boendesegregation en klassfråga

Etnisk segregation är i grunden en klassfråga som vi­sar sig i etnisk form. Nästan alla som kommer som flyktingar till Sverige har svaga positioner oavsett ut­bildning och ekonomi och sorteras därför in bland de fattiga. Från det utgångsläget sker sedan en omsorte­ring genom att de som har utbildning och de som kan få arbete söker sig till andra bostäder. Denna process tar erfarenhetsmässigt 10–20 år.

När ursprungssvenskar och invandrare flyttar ut från utsatta områden fylls dessa områden på med inflyttare från andra länder, inte med svenskar från regionen eller andra delar av landet. Sedan ska man komma ihåg att även om så många som 20 procent är flyk­tingar och andra invandrare, representerar de många nationaliteter och ingen enskild nationalitet domine­rar bilden även om det finns lokala koncentrationer av t.ex. iranier i Husby och turkar i Fittja. Boendese­gregation är på lång sikt en klassfråga och på kort sikt både en klassfråga och en etnisk fråga.

Faktorer bakom segregationen som skillnader i ekonomiska resurser och tillgång till arbete är struk­turella frågor. Motsvarande politikområden, inkomst- och arbetsmarknadspolitik, ligger inte direkt inom den regionala planeringen.

Hit hör också frågan om det i praktiken finns om­råden, företrädesvis miljonprogramområden, som kan karakteriseras som ”social housing”, om man ser till hög arbetslöshet, ofullständiga skolbetyg m.fl. mått på social utsatthet.

<sup>46</sup> Tillvägagångssättet beskrivs utförligare i en särskild efter­skrift, Bilaga 1, och vilka som intervjuats framgår av Bilaga 2.

## Invandrares val av bostadsområde

Frågan om det finns en spårbundenhet i invandrares bosättningsmönster, t.ex. att invandrare flyttar från hyreshus i miljonprogramområden till bostäder i närbelägna områden, har inte ett kategoriskt svar. När det gäller det faktiska mönstret kan man peka på några särdrag.

En faktor är flyktingarnas/invandrarnas bakgrund och ursprungsländer. Några tidigare invandrarkategorier, huvudsakligen arbetskraftsinvandrare, kommer från landsbygd och har lägre utbildning, starkare religiös tillhörighet och är mindre rörliga på bostadsmarknaden. I Fittja finns sedan 20 år ett stort inslag av turkar med ursprung på landsbygden. De flyttar inom området och när de får råd blir de radhusägare också i Fittja.

Flyktingar som kommit till Sverige av politiska och motsvarande skäl är i större utsträckning sekulariserade stadsbor och kan förmodas vara friare i sitt val av bostadsområde. Även arbetskraftsinvandringen följer vissa etniska och andra mönster. I den mån arbetskraftsinvandring upphör, blir segregationen alltmer en klassfråga.

Det finns också mekanismer som kan leda till en sådan spårbundenhet i val av bostadsområde. Det är inte bara ekonomin som stänger ute etniska grupper, det är också kunskap om systemet och möjligheterna. Exempelvis lyckas vissa kulturarbetare hitta bostäder i centrala och attraktiva lägen trots att de inte är ekonomiskt starka. Det handlar om kontakter och att man vet hur man ska leta. En annan orsak till denna spårbundenhet är regeln om att en flykting kan välja att bosätta sig hos släktingar eller vänner och då automatiskt blir kommunmedborgare med rättighet att söka bostad i kommunen.

När man påstår att det finns en geografisk spårbundenhet måste man också betänka att man flyttar till något bättre – det är ju det grundläggande motivet för att flytta – och att det är inte säkert att man hittar det i närheten. Men det händer också att man senare flyttar tillbaka, om det erbjuds ett bättre alternativ för de flesta är ju ändå bundna till det område de har lärt känna. De utpräglade karriärflyttarna vill manifesteras sin sociala karriär genom att bosätta sig i ett område med invånare av den klass som man identifierar sig med.

Det är också i sammanhanget en principiell rättighetsaspekt att invandrare rimligen ska ha samma möjlighet som andra att göra bostadskarriär i sitt område. Svårigheten att tillgodose den möjligheten hänger samman med problemet att komplettera existerande bostadstyper och upplåtelseformer med andra, ett problem som avhandlas i annat sammanhang.

## Segregation och dynamik

Det är ett djupt och grundläggande behov av att bekräfta sin framgång i valet av bostad. Bostaden är sannolikt den viktigaste statusmarkören. Utjämning av skillnader i attraktivitet mellan olika bostadsområden är därför ingen lösning.

En hög rörlighet på bostadsmarknaden är i princip ett uttryck för dynamiken. Hög omflyttning är egentligen inte ett problem i sig utan frågan är vad som orsakar omflyttningen. Om det huvudsakligen är fråga om push-faktorer, kan det betyda problem, är det huvudsakligen pull-faktorer är problemet mindre.<sup>47</sup> I Stockholms innerstad är ett omsättningstal på 15–20 procent närmast naturligt medan det blir problem i Tensta. Om man där har en omflyttning på säg 25 procent och varje familj har i snitt två skolbarn, blir omsättningen i skolan 50 procent, vilket är en ohållbart hög omsättning.

Högre nivå på bostadsproduktionen skapar normalt större rörlighet men hög omsättning kan således bli problem. Hög rörlighet skulle kunna ses som ett sundhetstecken i ett storstadsområde särskilt om det vore en rörlighet över klassgränserna. Men all rörlighet försvåras av ensidigheten i utformningen av olika områden, det är ensidigheten som är problemet.

Bilden av omflyttningen är inte enkel. Man har numera hög omflyttning i bostadsrätter i perifera områden medan människor med hyresrätter i innerstadslägen behåller dem i det längsta och hyr ut dem i andra hand, även svart, för att få behålla lägenheten. I mindre attraktiva bostadsområden kan dock omsättningen vara betydligt högre i hyresrättsområden än i bostadsrättsområden. En särskild historia i sammanhanget är att man i Stockholm har en intern kö i allmännyttan. Det betyder att man bara genom att bida sin tid kan röra sig från ett ytterstadsläge till en bostad i innerstaden.

<sup>47</sup> Push-faktorer är negativa förhållanden i utflyttningsområden och pull-faktorer positiva sådana i inflyttningsområden.

## Kapitalbildning och bostadskarriär

Det finns ett samband mellan möjligheten till bostadskarriär och etablering i det ekonomiska livet som blir särskilt tydligt när det gäller många grupper av invandrare. En egen bostad, bostadsrätt eller ägt småhus, ger möjlighet till belåning som i sin tur kan vara en öppning för en invandrare att lösgöra kapital för att starta egen verksamhet när arbetsmarknaden av olika skäl är stängd. Den ena sidan av problemet är att skapa olika vägar för bostadskarriärer genom exempelvis komplettering av hyreslägenheter med bostadsrätter.

Den andra sidan av problemet berör planeringen i så motto att det vanligtvis saknas verksamhetslokaler i anslutning till många bostadsområden i rimlig storlek och kostnadsläge för att invandrare – och andra – ska kunna etablera sig som hantverkare eller affärsidkare.<sup>48</sup>

Ett argument mot att skapa sådana verksamhetslokaler i anslutning till exempelvis miljonprogrammets bostadsområden har varit att man bygger fast en invandrarprägel i området. Att invandrarföretagare söker lokaler på den allmänna marknaden skulle ge ekonomiskt sundare etableringsvillkor och dessutom en eftersträvd blandning av olika företag.

Det finns anledning att pröva om denna argumentation har saklig grund. Med tanke på att småföretagsamhet har fått en alltmer upphöjd roll för ekonomisk tillväxt, borde bostadskomplement i form av verksamhetslokaler kunna motiveras av att de allmänt främjar nyföretagsamhet. Att undvika sådana bostadskomplement i invandrantäta områden blir en omvänd form av diskriminering.

## Attraktivitet en trögföränderlig faktor

Ett områdes attraktivitet är en svårfångad kvalitet som inte kan bestämmas utifrån objektiva grunder som miljö, bostadsstandard, kommunikationer, skola och service. Även i utsatta områden är bostäderna av jämförelsevis god kvalitet. Att förändra sammansättningen av bostadsbeståndet genom tillskott av nya bostä-

der med andra upplåtelseformer kan i och för sig vara långsiktigt motiverat, men torde inte kortsiktigt påverka områdets rykte. För att hejda en nedåtgående spiral kan man dock i vissa lägen påverka invånarnas bild av området genom att t.ex. bygga nya bostadsrätter. Att man bygger nytt kan ge hopp om framtiden.

I vissa skolor i utsatta områden har man också framgångsrikt utvecklat pedagogiken, men det är likväl tveksamt om det bidrar till områdets attraktivitet – avgångsbetyget bär områdets stämpel, inte skolans.

Problemet med försvagat underlag för kommersiell och offentlig service är inte primärt något som kan härledas ur segregationen eller ens har med segregation att göra. Det vikande underlaget för service hänger samman med ökad ytstandard i boendet och demografisk utglesning genom ändrad hushållssammansättning. Exempelvis har befolkningsunderlaget i de stadsdelar som under 1950-talet byggdes ut i anslutning till tunnelbanan tunnats ut till hälften. Det bor helt enkelt för få människor i många områden och man behöver förtäta områdena för att klara underlaget för service.

Sammanfattningsvis är det en mycket trög och långsiktig process att förändra ett områdes ranking i attraktivitet när denna väl är etablerad.

## Det fria skolvalets dubbla betydelse

Segregationen fick stor uppmärksamhet i slutet av 1960-talet när man i några studier kunde visa på en stark skolsegregationen i Malmö. Med de regler som då gällde för skolvalet återspeglade skolsegregationen den bostadssegregation som rådde. Om man vänder på förhållandet, kan man fråga sig vilken betydelse skolfrågor, undervisningens kvalitet och elevernas resultatnivå i dag har för hushållens bosättningsbeslut?

Skolfrågorna har erfarenhetsmässigt mycket stor betydelse. Genom det fria skolvalet blir vissa skolor ännu mer utsatta, bland annat på grund av att flickor i större utsträckning än pojkar väljer bort områdets skola. Man kan i och för sig hävda att det fria skolvalet förstärker segregationen men bilden kompliceras av att även föräldrar i utsatta områden sätter sina barn i andra skolor, exempelvis friskolor, för att ge dem bättre studieförutsättningar. Utbildning är ett sätt att bryta det sociala arvet.

Det finns också ett annat mönster man kan likna vid en kedjereaktion. Invandrarfamiljer med ambitioner för sina barn använder, utan att samtidigt flytta till

48 Andersson, R. (2002) har särskilt studerat egenföretagandets etniska geografi i Sveriges storstadsregioner. Han drar slutsatsen att nivån på invandrade personers företagande är låg i de stora miljonprogramsområdena. Flertalet invandrade företagare bedriver verksamhet på större avstånd från hemmet än deras Sverigefödda kollegor. Andersson menar att den rumsliga funktionsuppdelningen förhindrar lokalt entreprenörskap i svenskglea bostadsområden.



områden med vad de tror är bra skolor, skolpengen för att placera sina barn i den närmaste skolan innanför tullarna. Detta medför att man får invandrartäta skolor i invandrarglesa stadsdelar. Det kan i sin tur leda till att föräldrar i dessa stadsdelar flyttar sina barn till innerstadsskolorna och man får en omvänd omflyttning för barnen – från periferi mot centrum. När innerstadsskolorna inte uppfattas ge den bästa undervisningen återstår friskolorna.

Att villaboende i anslutning till ett miljonprogramområde med skolpengens hjälp kan placera sina barn i andra skolor – och därmed förstärka skolsegregationen – är inte alldeles enkelt negativt. Om de villaboende inte hade möjlighet att sätta sina barn i andra skolor, skulle de kanske inte alls vilja bosätta sig i området. Man kan säga att det ändå är en fördel att man kan se hur andra människor lever. Det finns områden med enbart hyresrätter som är så starkt avskilda att invånarna inte ens får syn på människor ur andra samhällsgrupper.

Det torde knappast vara aktuellt att ta bort det fria skolvalet, varför man får inrikta sig på att utveckla någon form av strategier genom omfördelning av resurser mellan skolor. Men resurstilldelningen är redan i dag mycket ojämn. Hur länge medborgarna kommer att acceptera en sådan resursfördelning är en politisk fråga.

### Etniska strategier omtvistad fråga

Att majoritetssamhället utformat etniska strategier som kvotering och spridningsmodeller är ingen lösning. De får exkluderande effekter som är demokratiskt oacceptabla. Dock kan invandrargrupper utveckla egna etniska strategier, eller i varje fall etniskt färgade mönster, som man kan behöva ta hänsyn till i planeringen. Ett sådant mönster är den förstärkning av etniska bosättningsmönster som följer av flyktingars rätt att välja bostadsort. Genom att bosätta sig hos släkt och vänner blir de i praktiken inflyttare i ett område, men utan egen bostad. För ifrågavarande kommun blir de en del av bostadsförsörjningsproblemet.

De så kallade Järva-reglerna om särskilda krav på bostadssökande ska formellt inte tillämpas längre, men i praktiken sker en motsvarande prövning. När det gäller möjligheterna att förvärva en egen bostad, bostadsrätt eller småhus, finns det anledning att pröva om mäklare och kreditinstitut utvecklar en diskriminerande praktik. Förekomsten av diskriminering på

bostadsmarknaden visar att det är viktigt att utarbeta konsistenta och tydliga regler och en konsekvent tillämpning för att skapa förtroende för bostadsmarknadens aktörer.

Insatser av typen storstadssatsningen innebär också att områden med en särskild etnisk profil pekas ut som problemområden, vilket kan bli en del av en tidigare stigmatisering. Det finns områden där man avstått från att bli projektområde och föremål för särskilda åtgärder av just detta skäl. En annan tveksamhet till tidsbegränsade och områdesbaserade insatser är bristen på kontinuitet.

### Styrd nyproduktion för minskad segregation

Nybyggnation är i dag i de allra flesta sammanhang – Hammarby sjöstad och Liljeholmen må vara undantag – detsamma som kompletteringsbyggande, eftersom det inte byggs några nya stora bostadsområden av motsvarande omfattning som Rinkeby, Tensta eller Skärholmen. Detta konstaterande aktualiserar två frågor av betydelse för boendesegregationen, områdenas storlek och bostadsbeståndets sammansättning.

När man en gång byggde stenstaden blandades på kvartersnivå större och dyrare lägenheter i gatuhuset med mindre och billigare lägenheter i gårdshuset. Det fanns också en prisdifferentiering beroende på läge i huset – paradgata eller bakgata, bottenvåning eller våningar högre upp – och vindsvåningen kunde delas upp i små bostäder för tjänstefolk eller studenter. En sådan blandning av bostadsstorlekar och hyrespriser förändrade naturligtvis inte klasskillnaderna, men boendesegregation i den mening vi ger begreppet i dag var kanske inte avläsbar ens på kvartersnivå.

En konsekvens av den insikten skulle kunna vara att man ger upp något av ytstandarden och bor trängre för att därigenom kunna utnyttja reserver av byggbar mark mer varierat och koncentrerat. Dessutom skulle det kunna vara en fördel att bygga mindre områden – detta oavsett bostadskategori – eftersom ett problem är storskaligheten i t.ex. miljonprogramområdena, många stora bostadsområden med samma hustyp och upplåtelseform.

Bostadsstandarden är egentligen inte något problem. Vi har ingen riktig bostadsslum utan det är miljöproblem av olika slag som brottslighet, otrygghet, nedskräpning och förstörelse som gör att man vill flytta eller känner sig tvingad av att bo kvar.



Möjligheten att styra bostadsbeståndets sammansättning – och indirekt upplåtelseformer – är beroende av markägoförhållanden och upplåtelsevillkor för byggnadsmarken. I hela Stockholmsregionen avgör också ortens marknadsläge fördelningen. I en kommun som Upplands Väsby är det knappast något privat byggföretag som vill bygga hyresrätter – det får allmännyttiga Väsbyhem göra. Däremot kan man få privata företag att bygga hyresrätter i Stockholms innerstad där det inte är någon större svårighet att få avsättning för hyreslägenheter även om hyresnivån är hög. Samtidigt kan det bli billigare att bo i en nyproducerad bostadsrätt än i en nyproducerad hyresrätt – förutsatt att man kan låna pengar till normala villkor.

Att enbart variera hustyp och upplåtelseform räcker inte för att förändra rekryteringen av boende, också kostnaden för bostaden är utslagsgivande. Bostadskostnaden beror både på markpris och på byggkostnader. Även om Stockholms stad har bedrivit en synnerligen aktiv markpolitik sedan början av 1900-talet, är man i dag i centrala lägen beroende av att kunna omvandla tidigare industrimark. Marksaneringskostnader driver upp priset och markpriset måste också relateras till pris- eller hyresnivån för att undvika att ett för lågt markpris kapitaliseras av byggföretaget.

Ökningen av byggkostnaderna har kunnat bromsas genom en ökad konkurrens på byggmarknaden. I vissa områden har man satt i system att fördela mark på många, även mindre byggföretag. Samtidigt kan man påstå att det aldrig har gått att bygga nytt och samtidigt billigt. Att bygga nytt för dem med låg betalningsförmåga kräver någon form av subventioner.

Förutom markpriser och byggkostnader har man att ta hänsyn till en motståndsfaktor som gör det mycket svårt att bryta mönster: de som redan bor i området. Det är erfarenhetsmässigt svårt, för att inte säga omöjligt, att planera för och bygga hyresrätter i småhusområden eller bostadsrättsområden. Särskilt i småhusområden kan man möta en mycket stark reaktion. Där kan en kvalificerad opposition använda sig av likaledes kvalificerade kontakter och aktioner för att förhindra nybyggnation.

## Allmännyttans roll

När forskningsöversikten behandlar olika institutionella aktörers betydelse för segregationen, knyts naturligt nog ett särskilt intresse för de allmännyttiga bostadsföretagens uppdrag. Detta uppdrag kan variera och direktiven ändras med växlande politisk majoritet. Detta är särskilt problematiskt med tanke på att en anti-segregationsstrategi måste vara långsiktig för att ge resultat.

Politiska skiljelinjer i frågan om en fri eller reglerad bostadsmarknad tilldelar allmännyttan olika roller. Men även när den politiska majoriteten tilldelar allmännyttiga bostadsföretag en roll, finns en tveksamhet om vilken den ska vara. Från 1930-talet var de allmännyttiga bostadsföretagen tillsammans med det kommunala planmonopolet och subventionerade statliga bostadslån instrument i ett samhällsprojekt som byggde på uppfattningen att en god bostad var fundamental för det goda livet.

När bostadssubventionerna nu är borttagna och de privata aktörerna på bostadsmarknaden har ett större inflytande på planeringen, har allmännyttans ställning i praktiken försvagats.

I ägardirektiv kan man alltjämt framhålla målet ”en god bostad för alla”, och att det är viktigt att minska bostadskostnaderna för att motverka boendesegregationen. ”För att motverka segregation ska de kommunala bolagen inte enbart se till de enskilda fastigheterna utan också till vad hela områden behöver.”<sup>49</sup> Samtidigt som man i målformuleringar ser till helheten, vilket är nödvändigt, kan andra ägardirektiv i bolagsordningen begränsa allmännyttans möjligheter att bygga bostadsrätter.

## Forskning och praktik

I två viktiga grundsatser sammanfaller forskarens och praktikerns empiriskt grundade uppfattningar: En allvarligt menad anti-segregationsstrategi måste vara hela regionens ansvar och dessutom vara långsiktigt uthålligt. När man hittills sökt angripa segregationsproblemet, har man alltför ensidigt inriktat sig på de utsatta områden där konsekvenserna av segregationen varit svårast. Resultaten av sådana riktade insatser har varierat, men den främsta invändningen gäller inte utfallet utan att resultaten varit begränsade till just de områden som är segregationens förlorare.

Man kan också vara överens om goda föresatser om en ”allsidig hushållssammansättning” haft litet

49 Ur Stockholm stads ägardirektiv till kommunens allmännyttiga bostadsföretag, citerat efter AB Familjebostäder, Årsredovisning 2005, s. 8. Familjebostäder, grundat 1936, är det äldsta av Stockholm stads tre allmännyttiga bostadsföretag.

genomslag i den faktiska planeringen. Ett skäl är att volym satts före kvalitativa målsättningar när det gällt att snabbt få fram nya bostäder. För miljonprogrammet var det överordnade målet att bygga bort den tidens bostadsbrist, och i Stockholms stads pågående bostadsbyggnadssatsning<sup>50</sup> finns också exempel på att produktionskravet kommer i konflikt med ambitionen att minska segregationen.

## Blandade upplåtelseformer

Att blandade upplåtelseformer minskar boendesegregationen är också ett förhållande som forskare och praktiker kan vara överens om – dock med vissa förbehåll. Ett sådant förbehåll gäller bostadskostnaden: att man förvisso kan styra upplåtelseformer i utformningen av detaljplaner och markvillkor, men att man inte kan åstadkomma blandade kostnadsnivåer. I det sammanhanget har bruksvärdesprövningen av hyresnivåer också en konserverande inverkan på existerande segregationsmönster.

Ett annat förbehåll gäller i vilken skala hustyper och upplåtelseformer ska blandas. Det finns exempel på segregation inom samma bostadsföretags hyreshusområde beroende på en annan lägenhetssammansättning – större och dyrare lägenheter – i nybyggda hus än den som dominerar i ett äldre område. Denna konsekvens motsäger i och för sig inte det förnuftiga i att komplettera äldre bostadsområden med nya fastigheter – och blanda på fastighetsnivå – bara att man måste överväga hur ett nytillskott samsas med det existerande lägenhetsbeståndet.

Begreppet ”allsidig hushållssammansättning” må ha fallit ur språkbruket och att blanda hustyper och upplåtelseformer kanske i och för sig inte leder till integration, men det finns välgrundade argument för att åtgärden kan minska flera av boendesegregationens negativa konsekvenser, som t.ex. grannskapseffekter och områdets stigma eller attraktivitet.

## Skala och fysisk struktur

Såväl forskare som planerare torde alltså vara överens om att storskalighet och ensidighet i bostadsområdenas sammansättning av hustyper och upplåtelseformer skapar problem i sig och som kan motverkas med blandning och småskalighet.

I planeringsdebatten har man också aktualiserat frågor om den institutionella kvalitén, dvs. offentlig och

kommersiell service, och hur den undermineras av olika tendenser. Dit hör t.ex. demografisk utglesning, vikande köpkraft och strävan att minska offentliga myndigheters direkta personkontakt med medborgarna genom att i stället öka myndigheternas tillgänglighet via Internet.

Utvecklingen av offentlig och kommersiell service är också avhängig av förändringar i transportinfrastrukturen. I det sammanhanget har man påpekat det önskvärda i att kunna överbrygga de fysiska barriärer som transportsystemen skapar och länka samman inte bara olika bostadsområden utan också bostadsområden med service- och arbetsplatsområden. Det är fråga om att förändra vad som i forskningsöversikten kallas relationella platsegenskaper.

Men när man jämför förutsättningarna i Stockholmsregionen med andra storstadsområden måste man givetvis ta hänsyn till de påtagliga fixerade platsegenskaperna som skapas av närheten till både Salt-sjöns och Mälarens vattenområden. Denna fysiska struktur skapar också barriärer som inte är enkla att övervinna och därför begränsar möjligheterna till sammanlänkning. Dessa förhållanden skärper i sin tur kraven på en småskalig blandning inom existerande fysisk struktur.

## Planering för minskad segregation

Inom varje sakområde är möjliga insatser en kombination av regional, kommunal och sektoriell planering. Ett flertal åtgärder är direkt beroende av den kommunala planeringen och av det kommunala planmonopolet.

Den främsta motiveringen för regional övervakning av segregationsprocessen kan härledas ur det allmänna målet att regional utvecklingsplanering ska beakta integration, jämställdhet och miljö för att säkerställa en hållbar regional utveckling.<sup>51</sup> Segregationen och dess konsekvenser berör också frågor om trygghet, goda uppväxtvillkor och delaktighet i samhället, som också är målområden i den nationella folkhälsopolitiken<sup>52</sup>. Den regionala utvecklingsplaneringen strävar efter att integrera dessa mål i enlighet med folkhälso-

50 Projektet 20 000 Bostäder i Stockholm 2003–2006.

51 Förordning om regionalt utvecklingsarbete, SFS 2003:595, § 6.

52 Regeringens proposition 2002/03:35, Mål för folkhälsan.

policyn i Stockholms läns landsting, vilka baseras på de elva folkhälsomålen.<sup>53</sup>

Hur skulle man då kunna utveckla en social dimension i regional planering som inkluderar problemet med boendesegregation? En utgångspunkt är given: Att motverka segregation är en fråga för hela regionen, fattiga som rika kommuner, utsatta stadsdelar liksom högstatusområden. Därmed har regionplaneorganet en roll som ingen annan planerande instans kan fylla. Samtidigt är det kommunerna som genom sin markpolitik och sitt planmonopol behärskar några av de mest verkningfulla instrumenten att minska både boendesegregationen och segregationens konsekvenser.

Om man väger samman den vetenskapliga insikten om boendesegregationens mekanismer och konsekvenser med olika planerande och beslutande instansers uppdrag och domäner, kan man urskilja tre möjliga huvuduppgifter för den regionala planeringen att minska segregationen genom att påverka bostadsplaneringen. Det är för det första angeläget att utveckla system för uppföljning på översiktlig nivå, för det andra att initiera riktade studier av olika slag samt för det tredje att i samarbete med andra aktörer verka opinionsbildande i planeringsdebatten.

Det bör också påpekas att de förslag som vi förtecknar i det följande utgår från vår uppfattning om regionplaneringens  *möjliga roller*  i planeringssystemet.

### Uppföljning på översiktlig nivå

När det gäller uppföljning är det angeläget att utveckla metoder för att kontinuerligt kunna följa hur socioekonomiska skillnader förändras. RTK har tidigare i exempelvis promemorian ”Områdets sociala utsatthet”<sup>54</sup> redovisat förändringar i boendesegregationen från mitten av 1980-talet till slutet av 1990-talet. Segregationsindexet i denna promemoria tillämpades senare även inom Stockholms stad. Att kunna beskriva boendesegregationen är beroende av en adekvat områdesindelning. För att man ska kunna förklara förändringar krävs också tillgång till data om nytillskott i bostadsbeståndet, bland annat dess sammansättning av bostadstyper och upplåtelseformer. Idealt sett bor-

de man använda den typ av material (longitudinella geokodade individdata) som använts i forskningsöversikten i denna rapport. Endast därigenom kan man komma åt dynamiken i processerna.

För att kunna peka på olika sätt att korrigera utvecklingen är möjligheten att följa dynamiken i segregationsprocessen av mycket stor betydelse. Här handlar det om att uppskatta de förändringsfaktorer som i första hand påverkar bostadsmarknaden och om boendesegregationen ökar eller minskar. Förutom de gängse faktorerna utbud och efterfrågan kan det vara fråga om att följa hur den etniska segregationen varierar i förhållande till den socioekonomiska. En tidsmässig uppföljning måste därför vara kunskapsmässigt bredare.

En kombination av en regelbunden redovisning av socioekonomiska variabelers rumsliga fördelning i en modell för att beskriva bostadsmarknadens dynamik skulle i ett tredje steg kunna utgöra en empirisk grund för vad man skulle kunna kalla regionala integrationskonsekvensanalyser. En form av integrationskonsekvensanalys tillämpas i begränsad omfattning när Stockholms stad upprättar områdes- och detaljplaner. En integrationskonsekvensbedömning, en IKB, kan bli ett verktyg i analogi med den hälsokonsekvensbedömning, HKB, som föreslås för arbetet med folkhälsofrågor i den regionala planeringen. Det vore önskvärt att sådana integrationskonsekvensanalyser på lämpligt sätt också uppmärksammar hur service-situationen utvecklas inom regionens stadsdelar och bostadsområden.

### Riktade studier

Att utveckla ett indicatorsystem och en modell för bostadsmarknadens dynamik samt en metod för integrationskonsekvensbeskrivningar är tre uppgifter som kräver särskilda studier. Därutöver kommer en kontinuerlig uppföljning med största sannolikhet att väcka nya frågor som berör samspelet mellan enskilda kommuner och andra aktörer.

Exempelvis påpekas i forskningsöversikten att det krävs en särskild analys för att kunna förklara varför etniska minoriteter är så svagt representerade i allmän-

53 Folkhälsopolicy för Stockholms läns landsting. Stockholms läns landsting, 2005.

54 Regionplane- och trafikkontoret, Områdets sociala utsatthet, Har segregationen ökat i Stockholm?, promemoria 17:2000.

nyttans mest attraktiva delar. Eftersom man ofta möter uppfattningen att om de allmännyttiga bostadsföretagen tilläts variera sitt utbud med hänsyn till lägets och naturmiljöns attraktivitet, skulle det kunna bidra till minskad segregation. En studie av selektionsmekanismerna för allmännyttans attraktiva delar skulle därför kunna ge en strategiskt viktig kunskap.

Diskriminering på bostadsmarknaden förekommer i flera olika former. Bostadsförmedlingars praxis, fastighetsmäklares sortering av bostadsspekulanter och kreditinstitutens prövningar av bostadslåneansökningar kan samtliga innehålla inslag av både positiv och negativ särbehandling som kan karakteriseras som diskriminerande. Att klarlägga förhållanden är främst viktigt i sak, eftersom vi inte accepterar diskriminering, men betydelsefullt också som grund för en öppen debatt i syfte att skapa förtroende för en anti-segregationsstrategi.

## Opinionsbildning i planeringsdebatten

Att segregationsproblemet är ett av de allvarligaste samhällsproblemen är en utbredd uppfattning hos både samhällsforskare och planerare. Den regionala utvecklingsplaneringen är en lämplig plattform för att lansera initiativ på den mellankommunala nivån. En sådan debatt skulle t.ex. kunna klargöra allmännyttans roll i förhållande till andra aktörer när det gäller bostadsförsörjningen.

En annan viktig fråga gäller huruvida det förekommer diskriminering på bostadsmarknaden. Förutom att initiera en undersökning av faktiska förhållanden gäller det att verka för enhetliga och klara regler i regionens kommuner, att systemet är transparent för att använda ett uttryck i tiden.

I den pågående integreringen av folkhälsofrågor i planeringen har en rad aktörer identifierats, som kan bli naturliga aktörer även i frågor om boendesegregation – tillsammans med relevanta aktörer från andra sektorer.

## Summary

The question addressed is whether and in what way it is possible to reduce housing segregation in the Stockholm region by means of reasonable public and private initiatives in the housing sector. The measures concerned may involve the construction of new homes, changes to the existing housing stock, housing allocation and/or economic elements in the form of subsidies, grants and taxation. The factors determining segregation can be divided into two types: relational and fixed. The term ‘fixed’ refers to the built environment, which is, of course, hard to change, while ‘relational’ refers to the relative situation, which can be affected by organisational circumstances and the actions of individuals.

Institutional players such as the state, the municipality, mortgage companies, estate agents and housing companies affect the housing choices and moving decisions of residents and their opportunity to realise their goals in terms of housing in different ways. Restrictions of various kinds, for example, limitations set by a household’s financial resources and discrimination in the housing market, can be influenced by institutional players by means of housing benefit and monitoring allocation and financing procedures.

Viewing the city as a whole, with rich and poor areas, areas with a high Swedish population and areas with a low Swedish population, leads to particular attention being given to the behaviour patterns of the majority population. It is clear that the moving patterns of this group are of crucial importance to the housing segregation of ethnic groups, partly in that the majority group leaves particular areas which gain a greater influx of minorities, and partly in that the majority group avoids moving to minority-dominated areas.

The actions of the minority population too have a certain effect on housing segregation through their sometimes voluntary concentration in certain areas. It should, however, be pointed out that this concentration takes place within the framework of discrimi-

nation, decisions made by institutional bodies and the behaviour of the majority population.

The homes, places of business, public spaces and other infrastructure of the built environment are the other main factors determining segregation and are described as fixed, i.e. they are difficult to change. Factors such as location within the region – central or peripheral – and considerations such as the accessibility of services, affect the attractiveness of particular residential areas. The housing market is not homogenous. How forms of tenure and types of housing are distributed geographically within a town or region is therefore fundamental to the segregation process.

Socioeconomic data for the Stockholm region show that the homogenous areas tend to be areas containing owner-occupied detached houses, while only a minority of those who live in private or public rented accommodation or tenant-owner cooperatives live in areas entirely characterised by the same form of tenure.

Ethnic segregation is characterised by there being a strong degree of sorting, which can be linked to the geographical pattern of the forms of tenure and a hierarchy of ethnicity. Firstly, people born abroad or with two foreign-born parents are greatly over-represented in municipal rental housing, i.e. public housing, and greatly under-represented in owner-occupied housing and tenant-owner cooperative housing. Secondly, there is also clear segregation within each form of tenure, whether public housing, tenant-owner cooperative or owner-occupied. This means that people with a foreign background are concentrated in particular areas of the city.

Thirdly, there is a hierarchy of ethnicity in the housing market, where certain nationalities are concentrated in the least attractive areas. It is only in particular areas that there have been vacant homes to an extent capable of housing the hundreds of thousands of refugees and their families and the labour-force immigrants who have come to Sweden in the last two decades.



Following this overview of the social processes that contribute towards creating housing segregation, the focus switches to the consequences of segregation, where the existence of neighbourhood effects emerges as a key issue.

A neighbourhood effect is an effect on individuals' development and social position which can be related to the influence of the immediate surroundings. Questions which can be posed include: Do people become poorer by living in an area with many poor neighbours? Is there a greater risk of unemployment if you live among many unemployed people? Recent empirical results indicate that surroundings do play a role, which could be interpreted as supporting the idea of 'social mixing'. This has also been the guiding policy for area-based initiatives, e.g. the metropolitan policy, where resources have been invested in disadvantaged areas.

Although area-based initiatives dominate in both Swedish and foreign policies, there are a number of other strategies relevant to segregation trends. International as well as Swedish experience shows that cities with a large public housing sector demonstrate less severe socioeconomic segregation, as public housing is rented by a broad spectrum of the population.

Another strategy is a policy of social mixing, where different types of tenure are mixed in a single area. The introduction of market factors to rental-dominated areas is considered to create advantages in the form of lower maintenance costs, reduced stigmatisation of areas and better services. There has, however, been criticism that these programmes force a number of low-income households out of the areas which are regenerated. Some European cities have as a strategy tried to directly influence the ethnic make-up of specific residential areas by issuing quotas for the number of immigrants allocated to the social housing stock.

An additional strategy, primarily used in the US, involves offering households in poor, black inner-city areas the opportunity to move to predominantly ethnically white middle-class areas in the suburbs. This relocation policy is, however, positive only for some individuals and does not affect the level of structural segregation in the cities.

When it comes to area-based programmes, the question is whether such initiatives can counteract segregation at all. It appears to be the case that the fact that segregation is relational and structural tends to be hidden. Instead of seeing geographically concen-

trated poverty as a consequence of increased poverty and increased sociological polarisation, certain places or residential areas are thought of as being incorrectly built, and particular parts of the city as being disadvantaged and segregated. If a more mixed population, i.e. 'social mixing', is an important goal, it must apply to all areas of the city, not merely a few of them. The fact that good intentions risk conflicting with other values of a democratic society, such as freedom of choice of housing, does not reduce the complexity of this issue but instead indicates that the instruments chosen must be indirect – in other words, influence behaviour and be supply-oriented.

On the basis of the overview of current research in the field, a number of hypotheses can be drawn on the causes and consequences of segregation and measures to reduce both segregation and its negative consequences. The overview of research and the accompanying hypotheses have formed a basis for discussions with a number of planners, politicians and researchers. The questions which attracted the most attention in these discussions can be summarised in a number of problem areas, with the general delimitation that these only concern those segregating mechanisms which can be influenced by planning.

In the following stage, conclusions from the overview of research and the problem areas identified and delimited following discussions with practitioners have led to ideas as to how segregation issues can be integrated in regional development planning. The prime justification for monitoring the segregation process can be derived from the general goal that regional development planning must take into account integration, equal opportunities and the environment in order to ensure sustainable regional development.

The empirically based views of researchers and practitioners coincide in two important principles: A seriously intended anti-segregation strategy must be the responsibility of the entire region and also be sustainable in the long term. In this context the regional planning body has a role which no other planning body can fill.

If the scientific view of the mechanisms of segregation and the consequences of the tasks and domains of different planning and decision-making bodies are weighed in the balance, three potential main tasks for regional planning can be distinguished. Firstly it is necessary to develop systems for monitoring at an overall level, secondly it is necessary to initiate directed

studies of various kinds and thirdly it is necessary in cooperation with other players, to act as an opinion former in the planning debate.

Regarding monitoring, it is important to develop methods to be able to continuously monitor changes in socioeconomic differences. In order to be able to point to different opportunities to correct trends, it is of great importance that the dynamics of the segregation process can be monitored. Combining regular reporting of the spatial distribution of socioeconomic variables in a model describing the dynamics of the housing market would, in a third stage, constitute an empirical basis for what could be termed regional integration impact assessment.

Developing an indicator system, a model describing the dynamics of the housing market and a method for describing the consequences of integration are three tasks which demand separate studies. In addition, continuous monitoring will, in all likelihood, give rise to new questions concerning the interplay between individual municipalities and other players and which, due to their overall nature, naturally fall within the scope of the regional planning body.

The view that the segregation problem is one of the most serious problems for society is widespread among social researchers and planners. Regional development planning is an appropriate platform for launching initiatives at inter-municipal level.

## Referenser

- Andersson, R., 1997, Svenskglea bostadsområden. *Invandrare & Minoriteter* 1997 nr 2, s. 19–24.
- Andersson, R., 2002, Boendesegregation och etniska hierarkier. I: Ingemar Lindberg & Magnus Dahlstedt (red.), *Det slutna folkhemmet om etniska klyftor och blågul självbild*, s. 94–114. Agoras årsbok 2002. Stockholm: Agora.
- Andersson R., 2004, Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden – reflektioner kring ett europeiskt forskningsprogram, UGIS. Bilaga till Rapport Integration 2003. Integrationsverket.
- Andersson, R., 2006, ‘*Breaking Segregation*’ – *Rhetorical Construct or Effective Policy?* The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies*, Vol. 43, No. 4, 787–799, April 2006.
- Andersson, R., Molina, I., Öresjö, E., Pettersson, L., Siwertsson, C., 2003, *Large Housing Estates in Sweden. Overview of developments and problems in Jönköping and Stockholm*. Restate report 2i. Urban and Regional Research Centre. Faculty of Geosciences. University of Utrecht. (Elektronisk version tillgänglig på adress [www.restate.geog.uu.nl/results/Problems.html](http://www.restate.geog.uu.nl/results/Problems.html)).
- Andersson, R., Musterd, S., Galster, G. och Kauppinen, T. (2005) *What Mix Matters?* Paper presented at the conference Gaps in Neighbourhood research, April 11–12 in Amsterdam.
- Andersson, R. och Amcoff, J., 2004, *Främjar statliga stöd till bostadsbyggandet jämlika och värdiga levnadsförhållanden?* Bilaga till Boverkets utvärdering av statens stöd till bostadsbyggande. Karlskrona: Boverket.
- Andersson, R. & Bråmås, Å., 2004, Selective Migration in Swedish Distressed Neighbourhoods: *Can Area-based Urban Policies Counteract Segregation Processes?*, *Housing Studies*, Vol. 19, No. 4, pp. 517–539, July 2004.
- Andersson, R., 2005, *Integration, migration och geografisk politik – reflektioner kring den svenska storstadspolitiken*. Försäkringskassan analyserar, 2005:2 s 49–73.
- Borevi, K., 2002, *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 151. Uppsala: Department of Political Science, Uppsala University.
- Bråmås, Å., Andersson, R. och Solid, D., 2006, *Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – exemplet Stockholm och Uppsala*, bilaga till Integrationsverket, Rapport Integration 2005.
- Ericsson, U., Molina, I., och Ristilammi, P.-M., 2002, Miljonprogram och media. Föreläsningar om människor och förorter. Norrköping/Stockholm: Integrationsverket och Riksantikvarieämbetet.
- Galster, G., 1990a, Racial Discrimination in Housing Markets during the 1980s: *A review of the Audit Evidence*, *Journal of Planning Education and Research* 9, s. 165–75.
- Galster, G., 1990b, Racial Steering in Urban Housing Markets: *A Review of the Audit Evidence*, *Review of Black Political Economy* 18, s. 105–129.
- Galster, G., 1990c, Racial Steering by Real Estate Agents: *Mechanisms and Motives*, *Review of Black Political Economy* 19, s. 325–42.
- Integrationsverket, Rapport Integration 2005.
- Kemeny, Jim (1995), *From Public Housing to the Social Market*. London: Routledge.
- Magnusson, L. & Turner, B., 2005, *Residualisation in Public Housing Companies in Sweden – More Social than Public*, Paper for the European Network for Housing Research, International Housing Conference, Reykjavik 29 June 3 July, Iceland.

Manski, C. F. (1995). *Identification Problems in the Social Sciences*. Cambridge: Harvard University Press.

Manski, C. F. (2000). *Economic Analysis of Social Interactions*. *Journal of Economic Perspectives* 14(3), 115–136.

Massey, R. och Denton, N., 1993, *American Apartheid*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

McCrone, G. & Stephens, M., 1995, *Housing Policy in Britain and Europe*. London: University College London Press.

Molina, I., 1997, Stadens rasifiering. *Etnisk boendesegregation i folkhemmet*, Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, *Geografiska regionstudier* nr 32.

Pahl, R. E., 1970. *Patterns of Urban Life*, London: Longman.

Pahl, R. E., 1975, *Whose City?*, Harmondsworth: Penguin.

Pahl, R. E., 1977, *Managers, technical experts and the state*, i Harloe, M. (red.) *Captive Cities*, London: John Wiley.

Palmer, R., 1955, *Realtors as Social Gatekeepers*, Yale University doctoral dissertation, New Haven.

Social and Cultural Planning Office 2004. The Hague, The Netherlands.

Yinger, J., 1991, *Housing Discrimination Study: Incidence of Discrimination and Variations in Discriminatory Behavior*. Washington D.C., U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.

## Bilaga 1 – Några anteckningar om metod

För forskningsöversikten svarar professor Roger Andersson vid Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet. Den statistiska beskrivningen bygger på SCBs registerdatabaser och forskningspublikationer som utnyttjat dessa. Vilka dessa publikationer är framgår av källhänvisningarna. Den grundläggande principen för uppbyggnaden av dessa longitudinella, geokodade, individbaserade register presenteras utförligt i Åsa Bråmå's doktorsavhandling.<sup>55</sup> De ”hypoteser” som avslutar forskningsöversikten och som lagts till grund för mer stringenta samtal med sakkunniga i regionen ska ses som ett försök att i kondenserad form precisera forskningsläget inom svensk segregationsforskning.

För den avslutande delen av studien har sammanlagt fjorton särskilt sakkunniga personer valts ut efter professionellt uppdrag, erfarenhet och engagemang i frågor som rör segregation. Av dessa fjorton är åtta

intervjuade verksamma inom planeringen, tre är politiker och tre forskare som i sin forskning på olika sätt har stark empirisk betoning på segregationsfrågor.

Intervjuerna har haft karaktären av öppna men strukturerade samtal kring segregationens problem. Samtliga intervjuade har i förväg erhållit forskningsöversikten med de fjorton hypoteserna. Samtalen, som tagit mellan en och två timmar, har i de flesta fall utgått från listan av hypoteser och den intervjuade har kort kommenterat de hypoteser som erfarenheten bekräftar och mer utförligt utvecklat sin syn på de hypoteser som har särskild betydelse eller kan ifrågasättas. Genom att samtalen förts utifrån forskningsöversikten och tillhörande hypoteser har de intervjuades kommentarer kunnat värderas mot en gemensam grund. Samtliga intervjuer har genomförts av IM-gruppen i Uppsala.

---

55 Bråmå, Åsa, 2006, *The Dynamics of Residential Segregation*. Geografiska Regionstudier nr 67. Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.



## Bilaga 2 – Intervjuade sakkunniga

Namn	Kommun			Datum
Almqvist, Inge	Stockholm	Planarkitekt	Stadsbyggnadskontoret	18.4
Anagrius, Anders	Upplands Väsby	Kommunalråd (v)	Kommunstyrelsen	24.3
Andrén, Bengt	Stockholm	Planchef	Stadsbyggnadskontoret	27.3
Bodström, Kerstin		Forskare, kulturgeograf	Stockholms universitet	3.4
Cars, Göran		Professor	KTH, Samhällsplanering	28.3
Flemström, Carin	Värmdö	Socialchef	Socialförvaltningen	20.4
Hosseini, Hassan		Forskare, sociolog	Mångkulturellt centrum, Fittja	6.4
Högberg, Ann-Marie	Huddinge	Kommunalråd (s)	Kommunstyrelsen	3.4
Johansson, Annika	Stockholm	VD-assistent	Familjebostäder	27.4
Lindh, Ingela	Stockholm	Stadsbyggnadsdirektör	Stadsbyggnadskontoret	21.4
Lindberg, Hans	Haninge	Planerare	Kommunledningskontoret	23.3
Malmberg, Torsten	Stockholm	Avdelningschef	Stadsbyggnadskontoret	24.3
Ridemar, Johnny	Stockholm	Enhetschef	Kommunledningskontoret	31.3
Weissenrieder, Jan	Lidingö	Kommunalråd (fp)	Kommunstyrelsen	28.3

## Regionplane- och trafikkontorets rapporter

- 1998 • 1 Rörlighetens värde
- 1998 • 2 Stockholmsregionens internationalisering
- 1998 • 3 Du är med och formar framtiden i Stockholmsregionen
- 1998 • 4 Migration och förnyelse av Stockholmsregionen
- 1998 • 5 Migration över Östersjön till Stockholmsregionen
- 1998 • 6 Regioner, handel och tillväxt
- 1999 • 1 Scenarier för utbildning i Stockholmsregionen
- 1999 • 2 Kompetensutveckling och utbildning i Östersjöregionen
- Bilaga: Kompetensindikatorer för Östersjöregionen
- 1999 • 3 Dagens ungdom är morgondagens vuxna
- 1999 • 4 Utvecklingspolitik i tre storstadsregioner
- 1999 • 5 Regionala skillnader i Stockholms län
- 2000 • 1 EU Capital Regions towards Sustainable Mobility
- 2000 • 2 Stockholmsregionen i världen
- 2000 • 3 Vatten i Stockholmsregionen
- 2000 • 4 Social atlas över Stockholmsregionen
- 2000 • 5 Storstadspolitik i debatt och handling
- 2000 • 6 Bostad? Underlag för regionplan 2000
- 2000 • 7 Framtidens skärgård
- 2000 • 8 Energiförsörjningen 2000–2030
- 2001 • 1 Stockholmsregionens roll för Sveriges tillväxt
- 2001 • 2 Storstadskonkurrens i norra Europa
- 2001 • 3 Blåstrukturen i Stockholmsregionen
- 2001 • 4 Upplevelsevärden
- 2001 • 5 Kvinnorna, näringslivet och framtiden
- 2001 • 6 Informationssystem för regionala grönområden
- 2002 • 1 Mälardalen – en region?
- 2002 • 2 Trafikpolitik i Nordamerika och Asien
- 2002 • 3 Fler till högre utbildning
- 2003 • 1 Flera kärnor
- 2003 • 2 Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning
- 2003 • 3 Destination Stockholm
- 2003 • 4 Trafikpolitik – samspelet mellan stat och region
- 2003 • 5 Hållbar utveckling för forskningen?
- 2004 • 1 Yrkesutbildning i Stockholmsregionen
- 2004 • 2 Stockholmsregionen och EU-utvidgningen
- 2005 • 1 Kunskapsregioner i konkurrens – regional samverkan för framgång
- 2005 • 2 Infrastrukturplanering i Stockholmsregionen
- 2006 • 1 Företagens FoU i Stockholm – Mälardalenregionen
- 2006 • 2 Transportsystemets finansiering
- 2006 • 3 Samverkan i Stockholmsregionen
- 2006 • 4 Räcker arbetskraften?

## Program och förslag

- 1996 • 9 Möt framtiden med öppna ögon
- 1996 • 10 En ekonomisk strategi
- 1996 • 11 En social strategi
- 1996 • 12 En miljöstrategi
- 1996 • 13 Regionplan 1991, reviderade grundantaganden 1996
- 1997 • 1 Stockholmsregionens framtid, skiss till en långsiktig strategi
- 1997 • 2 Vill du delta i dialog om Stockholmsregionens framtid?
- 1998 • 1 Regionplan 2000 – Program
- 1998 • 2 Debatten om Stockholmsregionens framtid – Samrådsredogörelse
- 1999 • 1 Program för Ekonomisk tillväxt, förnyelse och integration i Stockholmsregionen
- 1999 • 2 Program för Kompetensutveckling och FoU i Stockholmsregionen
- 2000 • 1 Stockholmsregionens framtid En långsiktig strategi
- 2000 • 2 En region för framtiden
- 2000 • 3 Regionplan 2000
- 2000 • 4 Trafiken i regionplan 2000
- 2000 • 5 Ekonomisk tillväxt, förnyelse och integration
- 2000 • 6 Kompetensutveckling och FoU
- 2000 • 7 Östersjöperspektivet
- 2001 • 1 RUFSS Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen
- 2001 • 2 RUFSS Samrådsredogörelse
- 2002 • 1 Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen. Synpunkter på utställningsförslag
- 2002 • 2 Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen. Antagen regionplan
- 2003 • 1 Lägesrapport 2003 om förnyelse, integration och kompetens i Stockholmsregionen
- 2003 • 2 Insatser för förnyelse och integration i Stockholmsregionen – 2003
- 2003 • 3 Insatser för kompetens och FoU i Stockholmsregionen – 2003
- 2003 • 4 Regional Development Plan 2001 for the Stockholm Region
- 2004 • 1 Genomförande av RUFSS 2001
- 2004 • 2 Aktualitetsprövningen av RUFSS
- 2006 • 1 Aktualitetsrapport – Aktualitetsprövning av RUFSS 2001

---

## Beställ från

Regionplane- och trafikkontoret  
Box 4414, 102 69 Stockholm  
Tel 08-737 44 92 Fax 08-737 25 66  
e-post: rtk@rtk.sll.se www.rtk.sll.se