



Boendesegregationsutredningen
Fi 2022:20

Boendesegregation och verktyg för att räkna på sociala värden.

En kunskapsöversikt för samhällsbyggnadssektorn.

Sammanfattning	5
1. Inledning	7
1.1 Boendesegregationen har ökat och är i dag en utmaning i en majoritet av landets kommuner	7
1.2 Behov av att vidareutveckla verktyg för att räkna på sociala värden	10
1.3 Rapportens innehåll och genomförande.....	11
1.4 Rapportens disposition.....	14
2. Segregation och boendesegregation	15
2.1 Segregation innebär rumslig åtskillnad	15
2.2 Segregationens tre grundkategorier	16
2.3 Boendesegregation, bostadssegregation och bostadssegmentering	16
2.4 Det är svårt att mäta boendesegregation.....	18
2.5 Segregation och integration är två separata men relaterade begrepp	20
3. Boendesegregationens negativa konsekvenser påverkar både individ och samhälle	22
3.1 Strukturella och individuella orsaker förklarar boendesegregation	22
3.2 Konsekvenserna påverkar individers livschanser och samhällsutvecklingen.....	26
3.3 Samhällsbyggnadssektorn behöver rikta in sig både på individ och struktur	31
4. Samhällsbyggnadssektorn kan agera inom flera områden	33
4.1 Samhällsplanering och bostadsförsörjning	33
4.2 Områden där insatser kan göras för att minska boendesegregationen....	35
4.3 Det är lättare att påverka individen och området än segregationen.....	41
4.4 Svårt att mäta insatsernas effekter på boendesegregation	44
5. Verktyg för att beräkna sociala värden håller på att utvecklas	45
5.1 Sociala värden får inte genomslag i beslutsunderlag	45
5.2 Det finns två huvudkategorier av verktyg.....	46
5.3 Verktyg för att kvantifiera med hjälp av index och indikatorer.....	47
5.4 Verktyg för att räkna på sociala värden.....	51
5.5 Utmanande och komplext att räkna på sociala värden	56
6. Idéskiss för verktyg som alla kommuner kan använda	59
6.1 Även om man inte kan räkna på allt, kan sociala värden analyseras	59
6.2 Fem steg för att analysera sociala värden i samhällsbyggnadsprocessen.	60
6.3 Verktyg för att värdera sociala värden och boendesegregation	63
6.4 Verktyg för att visualisera analyser och tänkbara alternativ	71

7. Sammanfattande diskussion	73
7.1 Fortsatt utveckling av verktyg för att räkna på sociala värden krävs	73
7.2 Om boendesegregationen ska minska krävs breda insatser av många.....	74
Referenslista	77

Sammanfattning

I den här kunskapssammanställningen sammanfattar boendesegregationsutredningen sitt arbete från hösten 2022. Rapporten omfattar boendesegregation och verktyg för att räkna på sociala värden.

En majoritet av de svenska kommunerna har en högre grad av boendesegregation i dag än 1990. Åtskillnaden mellan människor i olika inkomstgrupper har ökat och vi bor i allt högre utsträckning i olika bostadsområden. Detta riskerar att få en rad negativa konsekvenser för barns uppväxtvillkor, människors livschanser och för samhällsutvecklingen i stort. Samhällsbyggnadssektorn kan bidra till att minska boendesegregationen.

Boendesegregation beror på en kombination av individuella och strukturella orsaker. De strukturella orsakerna omfattar de möjligheter och de restriktioner som finns i samhället och som inte är valbara för individen. De individuella orsakerna däremot är ofta preferensstyrda och handlar om var individer väljer att bosätta sig. Individer med goda ekonomiska resurser har större möjligheter att göra val. Det finns därmed också en ofrivillig segregation.

Även konsekvenserna uppstår på individuell och strukturell nivå. När de negativa konsekvenserna av boendesegregationen skapar alltför ojämlika uppväxt- och levnadsvillkor uppstår problem för såväl individen som samhället. I arbetet för att minska boendesegregation behöver samhällsbyggnadssektorn därför rikta in sig på att minska och motverka orsaker och konsekvenser på både individuell och strukturell nivå. Samhällsbyggnadssektorn kan göra insatser inom ett antal områden exempelvis: planering av fysiska strukturer och byggd miljö, att blanda boendeformer, se över förmedlingsprinciper och tillträdeskrav, genomföra insatser inom förvaltningen av ett bostadsbestånd och genom att arbeta för att motverka stigma.

Det pågår många insatser inom samhällsbyggnadssektorn för att minska boendesegregation. Evidensbaserade insatser som visar effekter på boendesegregation har visat sig svåra att finna. Det rör sig om komplexa orsakssamband över långa tidsperioder. Här behövs fortsatt forskning, uppföljning och utvärdering så att vi kan bygga mer kunskap. Det krävs också mod, hos såväl tjänstepersoner som politiker, att våga pröva sig fram med olika insatser i den lokala kontexten trots bristen på evidens.

För att insatser som minskar boendesegregation i högre utsträckning ska bli prioriterade kan verktyg för att belysa och räkna på sociala värden vara till hjälp. I dag har investeringar i planering och stadsutveckling av social karaktär svårt att bli prioriterade inom ramen för befintlig kommunalekonomisk styrning. Det pågår utvecklingsarbete med att skapa verktyg och modeller för att mäta sociala värden, men det är fortfarande inte möjligt att sätta ekonomiska värden på sociala utfall i stadsbyggnadsprojekt.

De verktyg som ligger i framkant när det gäller att beräkna sociala värden är krävande resurs- och kompetensmässigt och det behövs därmed också enklare verktyg som passar den stora majoriteten av kommunerna. I rapporten beskrivs därför först en process i fem steg för att *analysera* sociala värden i samhällsbyggnadsprocessen. Varje steg ger ytterligare kunskap och förståelse för den sociala insatsen, värdet den kan skapa, för vem eller var värdet skapas, och vad som krävs för att värdet ska kunna skapas. Att kunna räkna på sociala värden kanske inte alltid låter sig göras eller ens är lämpligt att göra. Men att veta vilka intressenter som kan bli berörda och utifrån det arbeta fram effektkedjor kan leda till att mer välgrundade beslut fattas.

Därefter presenterar vi också en skiss på ett verktyg som kan utvecklas för att hjälpa stadsbyggnadsaktörer, oavsett kommunstorlek, att göra en semi-kvantitativ *värdering* av sociala värden. Utifrån rådande kunskapsläge går det inte att utveckla ett helt automatiserat verktyg för att kvantifiera och monetarisera sociala kostnader och nyttor. Men genom ett verktyg som består av en interaktiv checklista kan relevanta aspekter tydliggöras och bedömningar standardiseras. På så sätt är verktyget ett stöd i att analysera sociala värden. Eftersom utredningen lades ner i förtid har verktyget inte kunnat vidareutvecklas och testas.

Arbetet med att utveckla verktyg för att mäta sociala värden behöver fortsätta. Det har visat sig att det inte är någon enkel sak att omvandla sociala värden till kronor, samtidigt som det kan leda till stora ekonomiska kostnader på samhällsnivå om de sociala effekterna utelämnas ur kalkyler och prognoser. Men det räcker inte. Processer för ledning, styrning och uppföljning måste också utformas så att de säkerställer att andra faktorer än de rent projektekonomiska fångas upp och värnas.

1. Inledning

En majoritet av de svenska kommunerna har en högre grad av boendesegregation i dag än 1990. Åtskillnaden mellan människor i olika inkomstgrupper har ökat, vilket innebär att vi i allt högre utsträckning bor i olika bostadsområden. Detta riskerar att få en rad negativa konsekvenser för barns uppväxtvillkor, människors livschanser och för samhällsutvecklingen i stort. Med andra ord är problemen som följer med boendesegregation numera något som en majoritet av landets kommuner har att hantera. Samhällsbyggnadssektorn kan minska boendesegregation genom strategiska beslut och planering av utformningen, utvecklingen och förvaltningen av våra fysiska miljöer

Den 14 juli 2022 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utveckla verktyg och metoder för att stärka arbetet med att minska och motverka boendesegregation i samhällsplaneringen (dir. 2022:116). Efter regeringsskiftet 2022 beslutade den nya regeringen den 22 december 2022 att lägga ner utredningen.

Eftersom frågan om boendesegregation fortsatt står högt på dagordningen i en majoritet av landets kommuner har vi valt att sammanställa den kunskap vi haft möjlighet att arbeta fram under hösten i denna rapport. Rapporten visar på områden inom vilka samhällsbyggnadssektorn behöver göra insatser för att minska boendesegregationen. Vi har också gett tre konsulter i uppdrag att arbeta fram verktyg för att beräkna sociala värden vid samhällsbyggnadsinvesteringar. Detta för att ge kommunerna beslutsunderlag som också tar hänsyn till sociala värden och därmed kan bidra till att minska boendesegregationen.

1.1 Boendesegregationen har ökat och är i dag en utmaning i en majoritet av landets kommuner

I Sverige har vi gått från en situation med låg boendesegregation till att en majoritet av landets kommuner i dag har utmaningar med boendesegregation. Vartefter boendesegregationen har ökat, har också forskningen kring boendesegregationen utvecklats.

1.1.1 Bostadsbristen byggs bort men geografisk uppdelning uppstår

Under 1950- och 60-talen rådde en extrem bostadsbrist i Sverige. Fattiga var ofta inneboende eller hade husrum hos mer välbärgade vilket gjorde att

segregationen var låg och blandningen av olika inkomstgrupper i bostadsområden var alltså relativt högre jämfört med i dag (Urban 2018:87).

Mellan 1965–1974 byggdes drygt en miljon nya bostäder. Detta innebar att mängder av människor fick bo mer rymligt och modernt än tidigare. Men det fick också till följd att den geografiska uppdelningen av bostäder för personer med olika inkomster ökade eftersom de med lägre inkomst inte längre, i samma utsträckning, bodde inneboende hos de välbärgade. Dessutom blev det förmånligare att köpa en egen bostad vilket ökade segregationen ytterligare. Det omfattande bostadsbyggandet gjorde det svårt att hyra ut alla bostäder i de så kallade miljonprogramsområdena och till de tomma bostäderna flyttade många nyinvandrade invånare (Urban 2018:87).

Från och med 1960-talets slut började svenska sociologer i sin forskning visa att den socioekonomiska segregationen var betydande i svenska städer (Hort 1992:42). Den ansågs också som något helt igenom negativt som krävde en samhällsförändring. Fram till och med 1980-talet fokuserade forskarna på socioekonomisk boendesegregation (Urban 2018:87), därefter har även den etniska segregationen studerats i allt högre utsträckning.

I början av 1990-talet förändrades premisserna för bostadspolitiken och ansvaret för bostadsförsörjningen hamnade i högre grad hos enskilda personer och företag utifrån marknadens villkor (SOU 2022:14, s. 128). Sedan 1990-talet har samtidigt inkomstskillnaderna i Sverige ökat betydligt (Delmos 2020:8). Stigande bostadspriser och ökande inkomstskillnader har lett till en större tudelning på bostadsmarknaden och en rumslig polarisering mellan centrum och periferi (Andersson m.fl. 2017). Förändrade strukturer på bostadsmarknaden tillsammans med individers boendepreferenser förstärker boendesegregationen.

1.1.2 Boendesegregationen ökar

En studie som har mätt den socioekonomiska boendesegregationen i Sverige under perioden 1990 till 2020 visar på en generell ökning under perioden. En viss stagnering skedde under 2010-talet men efter 2018 vände utvecklingen och nu ökar segregationen igen. År 1990 skulle 27 procent av låginkomsttagarna behöva byta bostadsområde för att segregationen i relation till höginkomsttagarna skulle upphöra. År 2020 var motsvarande siffra drygt 42 procent (Delmos 2022b:18).

Låginkomsttagare och höginkomsttagare är de som bor mest segregerat (Delmos 2022b:18). Forskaren Liang (2021) konstaterade i en studie över perioden 1991–2014 att den ökade inkomstrelaterade boendesegregationen i Sverige kan förklaras av allt större inkomstjämlighet före skatt och transfereringar. Huvudförklaringen är att den ökade andelen låginkomsttagare har följts av en högre koncentration av låginkomsttagare till vissa bostadsområden.

Sambandet mellan den geografiska koncentrationen av låginkomsttagare och den geografiska koncentrationen av icke-västliga invandrare har också stärkts. Detta samband betonas ofta i diskussioner om utsatta områden, där just överlappningen av kategorierna ”ekonomiskt resurssvaga” och ”födda utanför Europa” är påtaglig (Andersson m.fl. 2017).

1.1.3 Boendesegregation finns inte bara i storstadsområdena

Boendesegregation är inte enbart en storstadsfråga (Delmos 2021a:68). Även om geografiska skillnader mellan landsdelar, regioner eller mellan stad och landsbygd till viss del har studerats, har boendesegregationsforskningen i huvudsak intresserat sig för skillnader i bosättningsmönster inom urbana områden. (Vetenskapsrådet 2018:8)

En förklaring till att storstadsområden hamnat i fokus är den mer storskaliga skillnaden i boendemönster och därmed en större koncentration av individer med liknande egenskaper i olika bostadsområden. Den socioekonomiska boendesegregationen blir då som mest påtaglig i kommuner i storstadsregioner. På landsbygden finns exempelvis inte de stora ensidiga bostadsområdena vilket gör att minoritetsgrupper är mer spridda (Jordbruksverket 2013:32).

Att skalan skiljer sig åt i större respektive mindre städer är även något som forskare lyfter fram. Studier visar exempelvis att etnisk boendesegregation existerar i såväl storstäder som i mellanstora städer. Men uppdelningen mellan olika befolkningsgrupper är inte lika stor i de mellanstora städerna, varken då det gäller nivåer eller när det handlar om geografiska avstånd. Effekterna av det segregerade boendet är därför rimligen inte heller helt jämförbara (Bråmås 2004:20).

Nyligen framtagna statistik från Delmos visar tydligt på att områden med socioekonomiska utmaningar finns i hela landet (Delmos 2021a:89). Tillgången till samhällets resurser, som service, utbildning, kollektivtrafik och annat skiljer sig åt mellan glesbefolkade och mer tätbefolkade kommuner

och påverkar livschanserna. Samhällsutvecklingen visar till exempel att skillnader i livsvillkor mellan olika platser ökar i Sverige (Björling & Fredriksson 2018:34). Det är med andra ord av stor vikt att inkludera och belysa segregationen ur ett hela Sverige-perspektiv.

1.1.4 I dag en stor utmaning i en majoritet av kommunerna

Myndigheten Delegationen mot segregation (Delmos) hade 2018–2022 i uppdrag att analysera och mäta segregationen i Sverige. Myndighetens beräkningar har gett en bättre lägesbild av den socioekonomiska boendesegregationen än vad som tidigare funnits i landet. Lägesbilden visar att segregation finns i en majoritet av Sveriges kommuner. Även om graden av segregation varierar, bor stora delar av den svenska befolkningen i kommuner som är segregerade. Att boendesegregation är en fråga som behöver hanteras i flertalet kommuner visade sig bland annat i det nätverk för kommuner som myndigheten byggde upp och som samlade kommuner från olika delar av Sverige.

I samband med att Delmos lades ner 2022 valde Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att förstärka sitt arbete med segregationsfrågorna. SKR övertog bland annat det nätverk med kommuner som arbetar strategiskt med segregationsfrågan. SKR menar att segregation är ett strukturellt problem som tar år att lösa och att det krävs långsiktighet och uthållighet för att nå förändring (SKR 2022).

1.2 Behov av att vidareutveckla verktyg för att räkna på sociala värden

Vid planering kan boendesegregationen motverkas och förutsättningar för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras. Regeringen tillsatte därför 2019 en utredning om verktyg och metoder för att främja social hållbarhet inom fysisk planering och stadsutveckling (Fi2019:A). Det framkommer i utredningens rapport, *Den hala tvålen – Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling* (Regeringskansliet 2021), att det i stor utsträckning saknas verktyg och metoder för att förstå och mäta hur olika planeringsinvesteringar påverkar social hållbarhet. Inom samhällsbyggnadssektorn efterfrågas verktyg som kan visa på bredare samhällsekonomiska konsekvenser och effekter där sociala värden synliggörs. Förhoppningen är att de sociala värdena därmed ska få ökad

tyngd i till exempel kommunala investeringsbeslut inom samhällsbyggnad och i högre utsträckning prioriteras hela vägen till genomförande (Regeringskansliet 2021).

Det finns ingen etablerad, entydig definition av sociala värden men begreppet avser aspekter hos individer, relationer eller samhällen som anses vara värdefulla och eftersträvansvärda. Exempel på vanliga sociala värden i stadsutvecklings-sammanhang är hälsa, rättvisa, jämlikhet, välmående, utbildning, kreativitet, deltagande och delaktighet (Mistra Urban Futures 2020:8).

1.3 Rapportens innehåll och genomförande

Den 14 juli 2022 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utveckla verktyg och metoder för att stärka arbetet med att minska och motverka boendesegregation i samhällsplaneringen (dir. 2022:116). Utredningen tog sig namnet boendesegregationsutredningen. Den 22 december 2022 fattade den nytillträdde regeringen beslut om att lägga ner utredningen. I den här rapporten sammanfattar vi det arbete som utredningen gjorde under hösten 2022. Rapporten är en kunskapssammanställning för samhällsbyggnadssektorn om boendesegregation och verktyg för att räkna på sociala värden vid samhällsbyggnadsinvesteringar.

1.3.1 Syfte och innehåll

Att räkna på sociala värden är svårt, kanske till och med omöjligt skulle många hävda. Det pågår forsknings- och utvecklingsarbete för att ta fram verktyg som kan mäta sociala värden i planerings- och stadsutvecklingsprocesser. Syftet med denna rapport är att bidra till att flytta fram kunskapsfronten ytterligare en bit.

Vår ambition är att lyfta fram verktyg som kan tillämpas av de flesta av landets kommuner. De verktyg som hittills har prövats har krävt mycket resurser och kompetens och är därmed i praktiken bara tillgängliga för ett fåtal av landets kommuner. Det har också visat sig svårt att hitta mätbara svenska variabler.

För att kunna lyfta fram verktyg för att räkna på sociala värden vid samhällsbyggnadsinvesteringar, som ska kunna användas i arbetet för att minska boendesegregation, har vi behövt definiera ett antal begrepp och besvara ett antal frågor på vägen. Vi har tittat på begreppen segregation,

boendesegregation och integration för att ringa in vad just boendesegregation innebär. Vi har vidare gått igenom forskning för att identifiera orsakerna till att boendesegregation uppstår och vilka negativa konsekvenser den leder till. Detta för att i nästa steg identifiera inom vilka områden samhällsbyggnadssektorn kan genomföra insatser för att bidra till att minska boendesegregationens orsaker och konsekvenser.

Därefter skulle vi under våren 2023 identifiera vilka insatser inom samhällsbyggnadsprocessen som har visat sig vara effektiva för att minska boendesegregation. Och utifrån detta tagit fram ett antal olika exempel på samhällsbyggnadsinvesteringar som kunde tjäna som utgångspunkt för att testa nya verktyg för att räkna på sociala värden i samhällsbyggnadsinvesteringar. Detta arbete kommer nu inte att kunna tas vidare inom vår utredning.

1.3.2 Utgångspunkter och avgränsningar

Vårt uppdrag från regeringen var att vidareutveckla, alternativt förslå nya, verktyg för att beräkna sociala värden som kan uppnås som en följd av investeringar inom samhällsbyggnadssektorn. Detta i syfte att minska och motverka boendesegregation.

Vår utgångspunkt i rapporten är den socioekonomiska kategoriseringen av boendesegregation, även om den etniska och demografiska också kommer att beröras. Enligt forskningen är det den socioekonomiska kategoriseringen som bäst förklarar boendesegregationen och därför har vi fokuserat på den.

Enligt utredningens direktiv och i regeringens segregationsstrategi används begreppen *minska* och *motverka* boendesegregation. I några rapporter vi läst används begreppet *minska* om åtgärder som går på djupet med komplexa orsakssamband, som exempelvis att utjämna inkomstskillnader. Medan begreppet *motverka* avser åtgärder för att kompensera för negativa konsekvenser, som till exempel att kompensera för de grannskapseffekter som uppstår när personer med liknande egenskaper bor nära varandra. Andra rapporter använder enbart begreppet *minska* som i dessa sammanhang mer syftar till åtgärder för att minska segregationens negativa effekter. Därtill förekommer ytterligare begrepp, som att förebygga, bryta eller att arbeta mot segregation. Begreppen är förvirrande och används därtill olika i skilda rapporter. Vi kommer därför att använda oss av begreppet *minska* med innebörden dels att minska orsakerna till att boendesegregation uppstår dels att minska de negativa konsekvenserna av boendesegregation.

Man måste också vara medveten om att segregation och boendesegregation är komplexa företeelser och processer vars orsaker och negativa konsekvenser samhällsbyggnadssektorn inte ensamt kan minska. Däremot kan samhällsplanering, liksom insatser inom exempelvis arbetsmarknad och utbildning, utgöra en av flera pusselbitar som kan bidra till att minska boendesegregation.

Vi gör bedömningen att de processer där åtgärder behöver genomföras för att minska boendesegregation innefattar såväl utformningen, utvecklingen och förvaltningen av vår fysiska miljö. Vi ser därför till hela samhällsbyggnadsprocessen där såväl åtgärder inom samhällsplanering som bostadsförsörjning ingår.

1.3.3 Genomförande

Rapporten har arbetats fram av boendesegregationsutredningen under hösten 2022. Ansvarig utredare har varit Erik Pelling, kommunstyrelsens ordförande i Uppsala kommun, huvudsekreterare Åsa von Sydow och utredningssekreterare Elin Blume.

Utgångspunkten har varit det direktiv (dir. 2022:116) som regeringen beslutade om, men rapporten behandlar främst uppdragsfrågan om att föreslå hur verktyg för att beräkna sociala värden som kan uppnås som en följd av investeringar inom samhällsbyggnad kan vidareutvecklas.

Rapporten består dels av dokumentstudier, dels av tre konsultunderlag. Ramboll, Rise och Sweco har på uppdrag av utredningen arbetat med att föreslå ett eller flera verktyg för att beräkna sociala värden som kan uppnås som en följd av investeringar inom samhällsbyggnadssektorn. Underlagen från konsulterna återfinns i kapitel 5 och 6.

Konsulternas uppdrag har varit korta då planen var att arbetet skulle fortsätta under våren 2023. Då skulle verktyg vidareutvecklas och testats i ett antal kommuner. Detta har med andra ord inte hunnit genomföras inom ramen för denna utrednings korta livstid men kan förhoppningsvis tas vidare av andra aktörer framgent.

Ramboll har också haft i uppdrag att kartlägga evidensbaserade verktyg och metoder för att minska boendesegregation inom samhällsplaneringen. Ramboll genomförde 2000 en kunskapsöversikt om boendesegregation åt Delmos. Nu fick de i uppdrag att komplettera den översikten med vilka verktyg och metoder som visat sig vara effektiva för att minska boendesegregation inom samhällsplaneringen. Underlaget återfinns i kapitel 4.

Någon expertgrupp till utredningen tillsattes aldrig av regeringen vilket innebär att innehållet i rapporten inte har kunnat stämmas av med sakkunniga inom området.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 går vi igenom begreppen segregation, boendesegregation och integration. Därefter beskriver vi i kapitel 3 vilka orsaker som förklarar boendesegregation liksom vilka negativa konsekvenser boendesegregation kan få för individen och samhället. I kapitel 4 identifierar vi inom vilka områden samhällsbyggnadssektorn kan göra insatser för att minska boendesegregationen.

I de två följande kapitlen fokuserar vi på verktyg för att beräkna sociala värden vid samhällsbyggnadsinvesteringar. I kapitel 5 tar vi upp exempel på befintliga verktyg som på olika sätt mäter och kvantifierar sociala värden. Därefter fördjupar vi oss i två svenska projekt som ligger i framkanten när det gäller att försöka monetarisera sociala värden. Utredningen har haft som ambition att ta fram ett enklare verktyg som alla kommuner kan använda sig av. I kapitel 6 presenterar vi därför en grundläggande process i fem steg för att analysera sociala värden och därefter presenterar vi en skiss på ett verktyg för att värdera sociala värden, en semi-kvantitativ värdering. Slutligen i kapitel 7 kommer en sammanfattande diskussion.

2. Segregation och boendesegregation

Begreppet segregation betyder rumsligt åtskiljande av befolkningsgrupper. När man studerar boendesegregation tittar man på rumslig åtskillnad i just bosättningsmönster av olika kategorier av människor. Segregation och integration är två separata begrepp som beskriver två olika processer. Integration beskrivs ibland som motsatsen till segregation, men det är inte riktigt så enkelt.

2.1 Segregation innebär rumslig åtskillnad

Segregation betyder rumsligt åtskiljande av befolkningsgrupper. Närmare bestämt att människor är systematiskt fördelade i rummet vad gäller bostäder, arbetsplatser, skolor med mera. Dessutom åtskilda efter gruppstiljande egenskaper som till exempel ålder, hushållstyp, samhällsklass eller etnisk tillhörighet (Westin 1999:59). I sin yttersta form innebär segregation en avsaknad av interaktion, och därmed frånvaro av sociala relationer. Termen används dock främst för att beskriva den upplevda sociala distansen mellan grupper som manifesteras genom den fysiska separationen (Westin 1999:59).

Segregation är relationell, vilket innebär att ingen plats i sig är segregerad. Det är först när man ställer två platser mot varandra som man kan prata om segregation. Segregation handlar alltså inte om ett geografiskt område, utan om minst två. Ett bostadsområde kan därmed inte sägas vara segregerat, utan det är ett samhälle, en stad, en region eller liknande som är segregerad. Att segregationen är relationell innebär vidare att utvecklingen i olika bostadsområden påverkar varandra.

Segregationen kan ske frivilligt eller ofrivilligt (Lindström 2019:21). Frivillig segregation sker när människor och befolkningsgrupper, utifrån olika motiv, väljer att avskilja sig från det omgivande samhället. Ett exempel på det är svenskar som flyttar utomlands och väljer att bosätta sig i områden där andra svenskar bor. Segregation behöver alltså inte i den bästa av världar vara något negativt, vare sig för den enskilde eller för samhället.

Men ofta är segregationen ett uttryck för en ojämn fördelning av väsentliga resurser i samhället mellan olika individer och grupper. Nyanlända eller låginkomsttagare har exempelvis inte samma möjligheter att välja boende som i exemplet ovan, utan här finns tydliga inslag av ofrivillig segregation.

Segregationen blir ett problem när den leder till stora skillnader i människors uppväxt- och levnadsvillkor. Segregation upprättar och bekräftar en

hierarkisk skillnad mellan minst två grupper och innefattar ett över- och underläge. Den skapar med andra ord insiders och outsiders (Franzén 2008:27).

2.2 Segregationens tre grundkategorier

I forskningslitteraturen dominerar tre typer av kategoriseringar eller faktorer för att analysera och förklara segregation (se exempelvis Andersson, Bråmås & Hogdal 2007:17, Boverket 2014, Andersson m.fl. 2017):

- Socioekonomisk segregation innebär rumslig åtskillnad mellan individer som tillhör olika social-, inkomst- eller yrkesgrupper. Denna inriktning handlar om hur klass- och resursskillnader bestämmer var människor bor, det vill säga en segregation där våra yrken och vad vi tjänar får betydelse för våra val av bostadsort och bostadsområde (Lindström 2019:22). Det innebär att exempelvis ekonomiskt resursstarka koncentreras till vissa områden och låginkomsttagare till andra.
- Etnisk segregation handlar om att personer som delar vissa kännetecken (kulturella, etniska, religiösa, kroppsliga) segregeras från personer som har andra sådana attribut. Människor delas in i olika kategorier utifrån kulturella och religiösa skiljelinjer, dessa grupperingar skapar en grogrund för föreställda gemenskaper och på så sätt konstrueras kulturella särdrag. Dessa kan i sin tur leda till diskriminering och stigmatisering som avspeglas i en rumslig uppdelning (Lindström 2019:23).
- Demografisk segregation avser rumslig åtskillnad mellan individer av olika ålder och kön samt hushållstyper.

De olika kategorierna av segregation överlappar till viss del varandra eftersom människor tillhör flera olika kategorier samtidigt. Såväl den internationella som den svenska segregationsforskningen har haft sin tyngdpunkt i analyser av den socioekonomiska och den etniska dimensionen (Vetenskapsrådet 2018:8). De demografiska aspekterna av segregationen är därmed inte studerade i samma omfattning.

2.3 Boendesegregation, bostadssegregation och bostadssegmentering

Boendesegregation innebär att individer eller grupper av individer lever rumsligt åtskilda från varandra i olika delar av städer eller landet, det vill säga rumslig åtskillnad i bosättningsmönster av olika kategorier av människor (Wimark 2018:7). Forskning visar att boendesegregation bäst förklaras av

socioekonomiska faktorer och det kommer därför vara vårt fokus. Socioekonomisk boendesegregation handlar om att människor bor uppdelat i olika bostadsområden där skillnader i inkomst har ett tydligt samband med upplåtelseform.

I praktiken finns ett nära samband mellan demografi, socioekonomisk status och etnicitet som påverkar boendemönstren, exempelvis står vissa etniska grupper långt från arbetsmarknaden och hänvisas därmed till hyresrätter eller områden där priserna är lägre (Andersson m.fl. 2017:4). Låga hushållsinkomster är också vanligare bland unga, pensionärer och ensamstående föräldrar. Forskning visar också att sorteringen av hushåll på bostadsmarknaden efter ekonomiska resurser vanligen överlagras av en etnisk segregation. Detta beror till del på att en stor del av låginkomsttagarna i dag är födda utomlands (Andersson & Holmqvist 2019).

Sverige, Norge och Danmark skiljer sig till viss del åt i vilket fokus man har. Medan Danmark främst fokuserar på etnisk boendesegregation fokuserar Norge och Sverige på den socioekonomiska boendesegregationen (Staver m.fl. 2019). Ländernas syn på de bakomliggande orsakerna till skilljer sig också åt. Skiftande fokus blir i sin tur styrande för vilka typer av insatser som framhålls i samhällsbyggnadsprocessen. Insatser i Norge och Sverige syftar vanligen till att mildra effekter av strukturella orsaker. Det danska tillvägagångssättet fokuserar mer på ekonomiska incitament avsedda att förändra beteendet hos nuvarande eller potentiella invånare i insatsområden (Staver m.fl. 2019).

Förutom boendesegregation används i forskningen de angränsande begreppen bostadssegregation och bostadssegmentering.

Bostadssegregation innebär att olika typer av bostäder är rumsligt åtskilda från varandra, alltså att vissa typer av bostäder är belägna i en del av staden medan andra typer är belägna i andra delar (Wimark 2018:7). Vid studier av bostadssegregation ligger ofta fokus på olika upplåtelseformer, exempelvis hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt, eller på olika hustyper, exempelvis enbostadshus och flerbostadshus.

Bostadssegmentering används för att analysera den geografiska fördelningen av hyresrätter och bostadsrätter och vilken tillgång olika grupper i samhället har till dem. När tillgången till delar av bostadsmarknaden är begränsad till vissa grupper säger man att bostadsmarknaden är segmenterad. Eftersom ekonomiska resurser påverkar i vilken typ av bostad en individ har möjlighet att bosätta sig, förstärks

segregationen när bostadsmarknaden också är segmenterad (Ramboll 2020:14). En bostadsmarknad som präglas av inbördes koncentration av upplåtelseformer och hustyper och där skilda former dominerar olika bostadsområden, kommer per automatik att bidra till en socioekonomisk segregation. Detta på grund av den ojämna fördelningen av inkomstgrupper över upplåtelseformer. Ett område som domineras av dyra äganderätter är helt enkelt inte tillgängligt för hushåll med små ekonomiska resurser (Andersson m.fl. 2017).

Svensk forskning visar på att den svenska bostadsmarknaden är segmenterad (Ramboll 2020:14). Hushåll med låga inkomster, i regioner med höga priser på bostadsrätter och småhus, har i stor utsträckning endast hyresrätter att välja mellan (Vetenskapsrådet 2018).

2.4 Det är svårt att mäta boendesegregation

Boendesegregation har alltid en geografisk dimension eftersom den fokuserar på skillnader mellan olika områden. I studier av boendesegregation delas städer in i geografiska delområden och sedan mäter man hur olika kategorier av befolkningen är fördelade (Urban 2018:85). I praktiken finns varken fullständig segregation eller en totalt jämnt fördelad befolkning utan studierna avser en gradvis fördelning av befolkningsgrupper över staden.

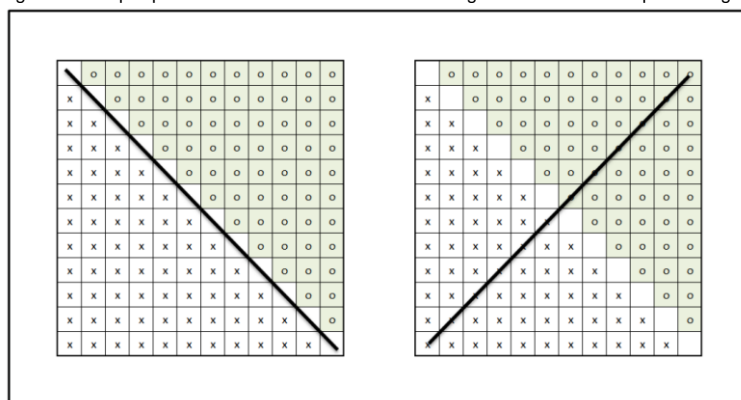
Det är svårt att mäta boendesegregation, människor kan kategoriseras på många olika sätt och ingå i olika kategorier. Olika studier tillämpar olika mått och olika skalor för att mäta boendesegregation, vilket också gör det svårt att jämföra förändring över tid. Förenklat handlar det om att mäta fördelning av människor, tillhörande olika socioekonomiska grupper, boende i olika områden. Koncentration av höginkomsttagare i ett område gentemot höginkomsttagare i allmänhet kan exempelvis beskriva skillnaden.

Generellt säger värdena inget om ett samhälle är präglad av hög boendesegregation eller inte. Det finns inte heller någon studie som räknat fram ett värde på hur heterogent eller socialt blandat ett område ska vara för att bedömas inte vara präglad av segregation (Delmos 2020:8).

Bilden av boendesegregationen är också beroende av vilken områdesindelning och skalnivå man väljer. Segregation kan uppstå och mätas i det lilla grannskapet, i och mellan kvarter, stadsdelar eller större geografiska områden.

För att kunna jämföra ett område med ett annat används vanligen olika administrativa områdesindelningar, dessa fördefinierade administrativa områden jämförs med kommunen som helhet. Variabler som kan ingå är exempelvis ålder, inkomst, förvärvsfrekvens, etnicitet eller utbildningsnivå. Beroende på storleken på områden påverkas graden av segregation (Andersson m.fl. 2017:3). Det finns därför forskare som menar att det är mer fördelaktigt att studera boendesegregation på flera skalnivåer samtidigt (Wimark 2018:14).

Figur 1 Exempel på hur olika administrativa indelningar av rummet kan påverka graden av segregation



Källa: Niedomysl, Östh & Amcoff (2015:11).

Figuren ovan visar schematiskt individer tillhörande olika grupper, x och o, i en fiktiv tätort. Beroende på hur rummet är avgränsat i olika administrativa indelningar, här visualiserat med ett svart sträck, blir segregationen total i den vänstra rutan medan befolkningen kan sägas vara helt mixad i den högra rutan. De administrativa indelningarna påverkar i hög grad analysen av en tätort och således även vilka åtgärder som kan behöva genomföras. (Niedomysl, Östh, Amcoff 2015:11).

Delmos presenterade hösten 2021 en Segregationsbarometer för att kunna ge en gemensam bild av den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige. Segregationsbarometern är ett webbaserat uppföljningssystem som visar statistik med hjälp av indikatorer. Systemet gör det möjligt att mäta och följa indikatorer som har betydelse för den socioekonomiska boendesegregationen och dess utveckling på olika geografiska nivåer; nationell nivå, länsnivå, kommunnivå, regionala statistikområden (RegSO) och demografiska statistikområden (DeSO). Segregationsbarometern finns sedan den 1 januari 2023 hos Boverket.

Det finns nackdelar med att välja administrativa indelningar eftersom de är just administrativa och inte har någon betydelse för individens rörelsemönster eller vilka grannar hen möter i det vardagliga livet. Det finns andra metoder som i högre utsträckning beaktar det byggda rummet (Legeby & Feng 2022:3). Här analyseras i stället folkbokförda personer som är inom ett visst avstånd från varandra genom det byggda rummet, alltså med så kallade flytande gränser i stället för att utgå från administrativa områdesindelningar. Räckvidden för analysen väljs utifrån exempelvis en byggnad eller en bostadsentré och avståndet mäts genom gatunätet. Skillnaden blir att även de som bor i intilliggande områden beaktas, oavsett om de tillhör samma administrativa område eller ej.

Vilka variabler som finns tillgängliga genom registerdata påverkar också möjligheten att kunna mäta. I dag saknas exempelvis heltäckande kunskap om hur många som faktiskt bor i varje bostad. Detta påverkar utfallet.

2.5 Segregation och integration är två separata men relaterade begrepp

Integration beskrivs ibland som motsatsen till segregation, men det är inte riktigt så enkelt. Segregation och integration är relaterade till varandra, men de är inte varandras motsats. Segregation handlar om hur samhället delas upp genom att olika grupper av människor med liknande bakgrund lever och verkar tillsammans geografiskt separerade från andra grupper av människor med annan bakgrund. Integration handlar om inkludering och etablering av människor i samhället.

Integration begränsas inte till frågor om var folk bor, utan rör samhällets tillstånd och hur vi som individer och grupper av individer förhåller oss till detta. Med integration menas att delar infogas i en helhet (Urban 2018:28). Integration uppstår när delarna står i samklang med helheten (Westin 1999:53). Det handlar alltså om samhällets sammanhållning och en ömsesidig anpassning av samhällets olika institutioner och grupper, inte att en del ska anpassa sig till resten.

Man kan skilja på *rumslig integration* och *integration i samhället* (Boverket 2005:18). Rumslig integration handlar om att olika befolkningsgrupper blandas och skulle därmed i princip kunna definieras som motsatsen till segregation. Den samhälleliga integrationen däremot rör medborgerliga rättigheter och skyldigheter samt möjligheter och delaktighet i

samhällsgemenskapen och kan därmed inte definieras som motsats till segregation.

Samtidigt hör integration och segregation ihop. En lyckad integration kan bidra till att minska segregationen – och ett mindre segregerat samhälle kan underlätta integrationen (Delmos 2020). Om till exempel nyanlända bor nära människor eller grupper som är etablerade på arbetsmarknaden och i det svenska samhället i stort, kan det skapa relationer som underlättar integrationen. De sociala kontaktytor och nätverk som då uppstår är viktiga för exempelvis nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Segregation kan vara ett uttryck för bristande integration, men den rumsliga åtskillnad som segregation innebär leder inte nödvändigtvis till bristande integration i samhället. Det är inte heller säkert att en ökad samhällelig integration leder till att segregationen upphör eller minskar (Boverket 2004).

När rumsligt avskilda områden ger olika förutsättningar för samhällsdeltagande och livschanser är segregation ett hinder för att uppnå ett integrerat samhälle (Boverket 2005:19).

3. Boendesegregationens negativa konsekvenser påverkar både individ och samhälle

Boendesegregation beror på en kombination av individuella och strukturella orsaker. De strukturella orsakerna omfattar de möjligheter och de restriktioner som finns i samhället och som inte är valbara för individen. De individuella orsakerna däremot är ofta preferensstyrda och handlar om var individer väljer att bosätta sig. Individer med goda ekonomiska resurser har större möjligheter att göra val. Det finns därmed också en ofrivillig segregation.

När de negativa konsekvenserna av boendesegregationen skapar alltför ojämlika uppväxt- och levnadsvillkor uppstår problem som får konsekvenser för såväl individen som samhället. Individer, och framför allt barn, som bor i områden med socioekonomiska utmaningar påverkas mer negativt än boende i andra områden. Men när barn och vuxna inte har förutsättningar och möjligheter att nå sin fulla potential förlorar hela samhället på det, bland annat eftersom ett segregerat samhälle i förlängningen riskerar att inte hålla samman.

Samhällsbyggnadssektorn behöver därför rikta in sina insatser både på individ och struktur.

3.1 Strukturella och individuella orsaker förklarar boendesegregation

Orsakerna till boendesegregationen kan vara många och skiftande och det är oftast en kombination av flera orsaker som ligger till grund för att boendesegregation uppstår. Orsakerna är både individuella och strukturella och de samverkar med varandra.

3.1.1 Strukturella orsaker

Till strukturella orsaker hör **inkomstojämlikhet i samhället**. Detta tillsammans med ökade bostadspriser och varierade tillträdeskrav till bostäder visar att det finns ett starkt samband mellan ökad inkomstojämlikhet och ökad socioekonomisk boendesegregation. Den växande inkomstojämlikheten har bidragit till att individer med låg inkomst har koncentrerats till vissa bostadsområden, samtidigt som individer med hög inkomst har koncentrerats till andra.

Inkomstojämlikhet är en förutsättning för att socioekonomisk boendesegregation ska kunna uppstå men däremot inte en tillräcklig

förklaring. (Delmos 2021a:26). Teoretiskt sett kan hushåll med olika inkomster bo blandade i olika bostadsområden. Men på dagens bostadsmarknad är kraven på förvärvsinkomster och eget kapital av stor betydelse för valmöjligheterna att efterfråga olika typer av bostäder. Det innebär att det finns en tydlig koppling mellan individers inkomster och var de bosätter sig. Denna koppling kan utgöras av preferenser för olika typer av boenden och bostadsområden men även av restriktioner.

Individer med låga inkomster bor nära andra individer med låga inkomster inte för att de vill, utan för att de inte kan välja något annat (Delmos 2021a:26). Det är därmed också ett vanligt förekommande synsätt inom segregationsforskningen att det är de resursstarka hushållen som driver segregationen. Hushåll med högre inkomster har större möjligheter att välja de bostäder och bostadsområden som inte alla har råd att bosätta sig i (Andersson & Holmqvist 2019).

Den byggda miljön, det vill säga hur samhället är planerat och byggt, påverkar i allra högsta grad möjligheterna att bosätta sig på olika platser. Det handlar om hur samhällen är byggda, vad det finns för upplåtelseformer, hustyper och bostadsstorlekar, var de finns i kommunen och hur det offentliga rummet och naturmiljön ser ut lokalt. Det inbegriper även rumslig fördelning av exempelvis service, verksamheter och kommunikationer (Andersson & Holmquist 2019:37). Forskarna Legeby & Feng beskriver att stadsformen påverkar de rumsliga relationerna i staden, det vill säga vilka lägen som skapas och i vilken grad olika resurser och nyttor blir tillgängliga för de som bor och verkar i en kommun genom det offentliga rummet (Legeby & Feng 2022). Den samhällsliga strukturen kan därmed bidra till att skapa en uppdelning, som i sin tur ger upphov till boendesegregation (Delmos 2021a:26).

Två andra strukturella orsaker till boendesegregation är **direkt och indirekt diskriminering** mot olika grupper i befolkningen (Wikmark 2018:10). Direkt diskriminering kan exempelvis ta sig uttryck i att en grupp eller en individ nekas att köpa eller hyra en bostad på grund av deras sociala eller etniska tillhörighet. Indirekt diskriminering, i sin tur, inträffar när en grupp eller en individ indirekt missgynnas av lagar, regler och villkor, trots att dessa ska vara lika för alla.

3.1.2 Individuella orsaker

Den socioekonomiska boendesegregationen påverkas även av olika individers preferenser gällande i vilka områden och i vilken typ av bostad som vi bosätter oss i och hur detta i sin tur påverkar spridningen av människor i olika delar av kommunen.

Livsstilsval avser hur individer väljer områden utifrån en vision om hur vi vill leva, med hänsyn till vilken livsstil som ett visst bostadsområde möjliggör. Det kan handla om att andra individer i området har en egenskap som man söker, till exempel en klasstillhörighet, familj eller en sexuell läggning. Det kan även vara egenskaper i kvarteren som möjliggör en viss livsstil, till exempel god tillgång till kollektivtrafik, barer och kaféer eller god tillgång till grönområden och lekparker (Wimark 2018:10–11). Preferenser för att bo i flerbostadshus eller småhus avgör i många fall vilka bostadsområden som är aktuella att bosätta sig i.

De individuella preferenserna kan leda till frivillig segregation om man kan välja att bo i ett visst bostadsområde. Alla individer har dock inte ett val. De som saknar eget kapital, har en låg inkomst, fel inkomstkällor, saknar tillräckligt med kötid eller kontakter har svårt att komma in på bostadsmarknaden överhuvudtaget. Det finns alltså så kallade insiders och outsiders på bostadsmarknaden, vilket bidrar till ojämlikhet, inlåsnings och boendesegregation (SOU 2022:14, s. 92). Forskarna Grander & Salonen konstaterar att den rådande ojämlikheten i boendet och de ojämlika levnadsvillkoren har en tendens att förstärkas än mer under samhällskriser. Trångbodda låginkomsttagare drabbades till exempel extra hårt under covid-19-pandemin (Grander & Salonen 2020).

När det gäller individuella orsaker tittar man också på vad som driver inflyttning och utflyttning. Begrepp som ”white flight” har importerats från USA för att illustrera den resursstarka befolkningens både överrepresentation bland utflyttare och underrepresentation bland inflyttare till områden där många med lägre inkomster bor. Men i Sverige handlar det snare om att majoritetsgruppen undviker att flytta in till områden som de anser vara dominerade av minoriteten, så kallad white avoidance (Bråmås 2006). Liknande slutsatser framkommer även i senare forskningsresultat som visar att infödda svenskar undviker att flytta till områden som domineras av etniska minoriteter (Müller, Grund & Koskinen 2018).

Det finns även visst stöd i svensk forskning för att inrikes födda flyttar ifrån vissa bostadsområden när många utrikes födda flyttar dit. Det vill säga ”white flight” (Delmos 2021a:30). En avhandling som studerat white flight i Sverige, konstaterar att parallellt med att den etniska minoriteten ökar så ökar också utflyttningen av västerländska invånare. Detta mönster blir tydligast i ett mindre geografiskt område. När den etniska minoriteten blir större än tio procent ökar utflyttningen av västerländska invånare och blir än mer markant när andelen etniska minoriteter når 15–20 procent (Giménez de la Prada 2021:80ff).

Forskning visar samtidigt att hushåll vars inkomster ökat ofta flyttar från det resurssvaga bostadsområdet till ett mer resursstarkt område, varpå dessa hushåll ersätts av andra med lägre inkomster (Delmos 2021a:91).

De individuella preferenserna kan också leda till att personer som delar samma etnicitet eller kultur bosätter sig i samma område (Delmos 2021:28). Tillgång till livsmedel eller restauranger med specifik mat eller att det är enklare att få tillgång till information och särskilda nätverk, är några fördelar med att bo i samma bostadsområde som individer från samma etniska grupp. Liknande bosättningsmönster kan också vara en konsekvens av att individer känner ett behov av att försvara sig mot diskriminering i samhället. Ett homogent kluster av personer i samma situation kan skapa en känsla av stabilitet och trygghet (Wimark 2018).

Effekterna av de individuella preferenserna kan leda till både frivillig och ofrivillig segregation. Den frivilliga boendesegregationen bidrar till att förstärka segregationen även om individerna anser det vara positivt att bo med likasinnade.

3.1.3 Individens val får strukturell påverkan

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att orsakerna bakom boendesegregation är komplexa då de kan vara många, skiftande och samverkande. Det kan handla om att individer frivilligt väljer att bo nära individer med liknande normer och värderingar. Det kan också handla om att tvingade faktorer som ojämlika resurser begränsar individens valmöjligheter. Slutligen kan det röra sig om direkt eller indirekt diskriminering.

Forskaren Schellings segregationsmodell från 1970-talet visar att individers preferenser får konsekvenser på strukturell nivå. Modellen visar på att varje hushålls beslut om att flytta till en ny bostad medför en flytt närmre grannar som liknar en själv utifrån inkomst och utbildningsnivå. När man sedan når en ”tipping point” och minoritetsbefolkningen når en kritisk massa i ett område sker i princip en total utflyttning av majoritetsbefolkningen. Denna process genererar på strukturell nivå en ökande boendesegregation över tid (Schelling 1971). Om samhället inte motverkar denna process med politiska interventioner kommer boendesegregationen att öka.

3.2 Konsekvenserna påverkar individers livschanser och samhällsutvecklingen

Boendesegregation i sig behöver inte utgöra ett problem för samhället eller individer. Det är när negativa konsekvenser av segregationen skapar alltför ojämlika uppväxt- och levnadsvillkor, som problem uppstår. När de negativa konsekvenserna på individuell nivå uppnår en kritisk massa blir även konsekvenserna för hela samhället negativa.

Segregation kan ses utifrån tre olika nivåer – individnivå, områdesnivå och samhällsnivå (Lindström 2019:21). Individnivån avser hur vi som individer gynnas eller missgynnas av vår omgivning. Individnivån utgår ifrån att människors livsvillkor och barns uppväxtvillkor påverkas av var vi bor någonstans och hur omgivningen påverkar den enskilda individen. Områdesnivån utgår ifrån att segregationen påverkar bostadsområdets utvecklingsmöjligheter, exempelvis människors möjligheter att ställa krav på offentlig och kommersiell service. När det gäller samhällsnivån handlar det om hur avstånd mellan människor, befolkningsgrupper och områden påverkar samhället.

3.2.1 Individers livschanser påverkas av deras grannskap

Var individer bor och vilka som bor i samma bostadsområde, påverkar deras möjligheter i livet. Konsekvenserna av boendesegregationen studeras inom forskningen i form av så kallade grannskapseffekter, det vill säga de konsekvenser som kommer av att växa upp i, flytta till eller bo i boendesegregerade områden. Konsekvenserna kan vara positiva för dem som bor eller växer upp i resursstarka områden, samtidigt som det ger negativa konsekvenser för dem som bor i områden där många hushåll har sämre socioekonomiska förutsättningar (Andersson & Holmquist 2019:25). Det är när livschanserna för de som växer upp eller flyttar till de homogena områdena påverkas negativt, som boendesegregationen blir ett problem.

Det finns stöd i forskningen för att grannskapet i sig har betydelse för individers förutsättningar att tillgodogöra sig en utbildning, få ett jobb och en godtagbar bostad. Även individers möjligheter till ett hälsosamt liv påverkas. (Andersson & Holmqvist, 2019).

Forskning visar på att omgivningen spelar roll (Wimark 2018:11). Om det är få i ens omgivning som har utbildning och arbete är de positiva förebilderna färre och det minskar möjligheterna till en framgångsrik socialisering och karriär. Genom att sakna grannar med kontakter i arbetslivet ger det också ett sämre utgångsläge på arbetsmarknaden. Personer med svaga resurser missgynnas ytterligare av att vara omgivna av andra personer med svaga resurser. För brottslighet är faktorer som är relaterade till social kontroll centrala. En hög in- och utflyttning liksom stor andel familjer med ensamstående föräldrar är faktorer som antas ha en negativ inverkan på den sociala kontrollen i område (Kölegård m.fl. 2007:5).

Barn är som regel mer utsatta än vuxna eftersom de tillbringar mer tid i sitt närområde (Andersson & Holmquist 2019:24ff). Delmos har följt barn födda 1986 och resultatet visar på att området som de bor och växer upp i har betydelse för deras utbildningsresultat och även för inkomsterna senare i livet (Delmos 2022b:37ff). Ungdomar som bor i områden med goda och mycket goda socioekonomiska förutsättningar är i högre utsträckning behöriga till ett nationellt gymnasieprogram vid 16 års ålder. Andelen som slutför en gymnasieutbildning med examen är också högre än bland de individer som var bosatta i områden med socioekonomiska utmaningar som unga. För unga som varken arbetar eller studerar finns stora skillnader i livsvillkor beroende på vilket område man bor i (Delmos 2019).

Forskningsfrågans komplexitet gör det dock svårt att uppskatta hur stor påverkan grannskapseffekterna har och vilka exakta mekanismer som ligger bakom. Effekterna kan också variera beroende på typ av land, stad, utfall och vilken social grupp som studeras (Ramboll 2020:21).

3.2.2 Negativa konsekvenser på individnivå påverkar hela samhället

När de negativa konsekvenserna på individuell nivå drabbar många och är omfattande påverkar det hela samhället. Forskarna Salonen, Grander & Rasmusson påtalar att hur vi bor och vem vi bor nära antas ha en grundläggande och samhällsbyggande funktion. Den närmsta lokala miljön är en väsentlig livsmiljö och arena för de flesta människors levnadsvillkor och

särskilt viktigt för barn och unga. Det är genom de vardagliga och nära relationerna och interaktionerna som vi förväntas formas som sociala varelser. I ett modernt samhälle, baserat på föreställningar om jämlika och rättvisa levnadsvillkor, ses boendet som grundläggande för att uppnå sådana värden. Ett samhälle med skarpa kontraster och avstånd i boendet mellan olika befolkningsgrupper antas hota ett öppet demokratiskt samhälle (Salonen, Grander & Rasmusson 2019:9).

Minskad tillit och gemenskap. Ett segregerat samhälle kan påverka känslan av gemenskap och tillit till ens grannar och till samhället i stort eftersom det gör människor ovana vid att möta individer med andra förutsättningar än en själv (Delmos 2021a). Ett segregerat samhälle kan påverka känslan av gemenskap och tillit till ens grannar och till samhället i stort eftersom det gör människor ovana vid att möta individer med andra förutsättningar än en själv (Delmos 2021a). Forskaren Mats Franzén menar att segregationen bygger murar mellan människor och koncentrerar vissa fenomen, som fattigdom eller rikedom, till vissa platser. På dessa platser blir människor varken sedda eller respekterade utan blir betraktade som exemplar av sin plats. Detta gäller både rika och fattiga områden medan områden däremellan förblir mer anonyma. (Franzén 2008:39).

När grupper lever åtskilda, med ett begränsat utbyte samhällsgrupper emellan, leder det till en risk att deras medvetenhet om andra gruppers identitet, livsvillkor och förutsättningar blir lägre. Vilket i sin tur ger en ökad risk för avtagande förståelse för andra människor samt minskad tillit till samhället generellt (Legeby, Koch & Marcus 2015:2). Det kan även leda till mindre engagemang i att skapa ett gemensamt samhälle (Delmos 2021a). Valdeltagandet är också lägre i områden med socioekonomiska utmaningar, närmare 19 procentenheter i riksdagsvalet och 23 procentenheter i region- och kommunvalen (Delmos 2020).

I ett samhälle där människor upplever att avståndet mellan olika grupper är små finns goda förutsättningar för en känsla av gemenskap och tillhörighet, det vill säga en känsla av att samhället hänger samman (Lindström 2019:21).

Brott och otrygghet. När avstånden mellan människor växer, växer också otryggheten och känslan av delat ansvar minskar. Minskat ansvar för sitt område kan innebära att engagemanget för det gemensamma i samhället minskar. Ett område som inte vårdas kan skicka en signal till befolkningen i

området att regler inte behöver följas. Teorin om ”broken windows” innebär att om ett fönster krossas i en byggnad och inte repareras direkt kommer inom en snar framtid de resterande fönstren i byggnaden också vara krossade (Wilson & Kelling 1982). Att investera och vårda ett område lyfter utifrån denna teori inte bara området i sig utan även människorna som bor där.

Segregation i kombination med ojämlikhet och utanförskap kan utgöra grogrund för kriminalitet. Utsattheten för brott men också rädslan att drabbas av brott skiljer sig åt mellan olika bostadsområden och grupper av befolkningen. Det finns dock ingen tydlig koppling i forskningen mellan just grannskapet och sannolikheten att begå eller bli utsatt för brott när individuella bakgrundsfaktorer har sorterats bort. Bilden av områden med socioekonomiska utmaningar kan dock påverka upplevelsen av trygghet (Ramboll 2020:27). Brottslighet får stora konsekvenser både för de människor som drabbas och för samhället i stort.

Rumslig ojämlikhet. I områden med svag socioekonomi är köpkraften lägre vilket påverkar förekomsten av verksamheter så som butiker, servicetjänster eller kulturutbud negativt (Delmos 2021). I rapporten Skillnadernas Stockholm beskrivs att det i socioekonomiskt svagare stadsdelar ofta råder sämre tillgång till service, arbetsplatser, kollektivtrafik, parker och offentliga rum – sådant som kan beskrivas som stadens resurser – i relation till stadsdelar där det bor en mer resursstark befolkning (Stockholms stad 2015). De kartläggningar av samhällseliga resurser i olika områden som forskarna Legeby & Feng gjort visar på en ojämlik tillgång beroende på var man bor. De betonar att stadsrummets egenskaper så som täthet och samband kan stödja ett utbyte mellan grupper och platser. Och på så sätt skapa gynnsamma förutsättningar för verksamheter och handel vilket i förlängningen påverkar utbud av service och funktioner som är viktiga för det vardagliga livet (Legeby & Feng 2022).

Stigma. Områden kan också på grund av sin befolkningsammansättning få ett dåligt rykte. Ett dåligt rykte drabbar vanligen alla som bor i området då det kan försämra chansen att få arbete eller likvärdig tillgång till service som skola, vård, omsorg och detaljhandel (Backvall 2019). Stigmatisering och föreställningen om negativa grannskapseffekter får människor som kan att välja bort vad de ser som sämre områden. På så sätt fördjupas segregationen om färre väljer att flytta dit (Andersson & Holmquist 2019:29).

Även investeringsviljan i ett område påverkas av områdets rykte. Allt fler fastighetsägare har på senare år insett att sociala investeringar i ett område ger positiva fastighetsvärden.

Lägre skatteintäkter och ökade kostnader för samhället. Delmos skriver i sin årsrapport från 2021 att ett samhälle som är segregerat berör alla – men på olika sätt. Om segregationens negativa konsekvenser innebär att boende i områden med socioekonomiska utmaningar har svårare att hitta arbete, att elevers studieresultat och studieutfall blir sämre eller att tryggheten i området försämras, kommer även boende i andra områden att påverkas, eftersom samhället i stort kommer att behöva lägga mer resurser på kompensatoriska åtgärder. Segregationens negativa konsekvenser genererar alltså inte bara kostnader för individen, som inte får leva sitt liv till dess fulla potential, utan segregationen kostar också samhället i termer av förlorade skatteintäkter och ökade offentliga investeringar.

Lägre skatteintäkter till kommuner, regioner och staten påverkar i sin tur både den ekonomiska utvecklingen i Sverige liksom den lokala och regionala samhällsutvecklingen. Vilka resurser det offentliga har i form av skatteintäkter påverkar vilka investeringar det offentliga kan göra i exempelvis vård, skola och omsorg men också i den fysiska miljön i form av exempelvis upprustning, kollektivtrafikförbättringar och cykelinfrastruktur (Delmos 2021a).

Det finns beräkningar som visar att samhällets kostnader för olika personer i utanförskap är stora. I rapporten *Mot alla odds* lyfts behovet av att samhället behöver se att människor inte är en kostnad utan en resurs och applicera ett socialt investeringsperspektiv på de satsningar som görs. Genom att investera i att ge alla barn och unga jämlika förutsättningar att klara skolan och ha en god hälsa liksom att få växa upp hos föräldrar som har arbete och bostad skulle kostnaden för samhället bli betydligt lägre (Nilsson Lundmark & Nilsson 2021).

Det finns alltså en rad negativa konsekvenser av boendesegregation och dessa leder till ojämlika livsvillkor. Ojämlika livsvillkor beskrivs av forskare som problematiska och kan i förlängningen vara ett hot mot välfärdssamhället (Legeby, Koch & Marcus 2015:3). I samband med covid-19-pandemin uppmärksammades ojämlikhet i smitta och dödlighet och att redan utsatta bostadsområden drabbades hårdare än andra. Det faktum att

befolkningen i delar av ett segregerat samhälle drabbas ojämförbart hårdare riskerar att skada den sociala sammanhållning som behövs för en demokrati och ett välfärdssamhälle. Om befolkningen i ett geografiskt område känner sig bortglömda, åsidosatta eller sämre informerade skadar det den tillit som behövs för att bygga social sammanhållning, som i längden ger en starkare demokrati (Andersson, E. 2020:6).

3.3 Samhällsbyggnadssektorn behöver rikta in sig både på individ och struktur

Orsakerna till att boendesegregation uppstår är som ovan beskrivits komplexa och beror både på individers val och preferenser liksom av strukturella faktorer. De strukturella och individuella orsakerna samverkar med varandra. Samhällsbyggnadssektorn bidrar till att minska boendesegregationens orsaker och dess negativa konsekvenser behöver därför ske både på individ- och strukturnivå.

Tabellen nedan listar övergripande de tidigare beskrivna **orsakerna** (se avsnitt 3.1) som bidrar till boendesegregation och vilka konsekvenser dessa medför på individnivå liksom på en mer strukturell samhällsnivå. Vidare listas vad samhällsbyggnadssektorn kan bidra med för att minska orsakerna och de negativa konsekvenserna.

Tabell 1 Vad samhällsbyggnadssektorn kan göra åt orsaker på individ- och strukturnivå

Orsaker på individnivå	Exempel på vad samhällsbyggnadssektorn kan göra
Livsstilsval	Planera för utbud för olika livsstilar, ex bostäder, service, fritidsaktiviteter, kommunikationer.
Strukturella orsaker	Exempel på vad samhällsbyggnadssektorn kan göra
Inkomstjämlighet i samhället	Planera för ett blandat bostadsutbud i olika prissegment. Tillträdeskrav till bostäder. Öppet redovisa principer för tilldelning av bostäder Renovering och standard.
Den byggda miljön	Planering av den byggda miljön på ett sätt som bidrar till jämlik tillgång till bostäder och stadens resurser.
Direkt och indirekt diskriminering	Se till att regler och villkor är jämlika och inte diskriminerar, gäller tex vid förmedling och tillträdeskrav

När det gäller orsaker kan samhällsbyggnadssektorn bidra främst genom att planera för ett blandat utbud i boendet i olika prissegment och planering av den urbana strukturen på ett sätt som bidrar till jämlik tillgång till stadens resurser. Dessa strukturer är lättare att påverka vid planeringen av ny bebyggelse men är ofta svårare att påverka i existerande bostadsområden.

När det gäller diskriminering behöver samhällsbyggnadssektorn, likväl som andra sektorer se till att diskrimineringsgrunder vid exempelvis förmedling och tillträdeskrav följs. Här behöver kommunala bostadsbolag och kommunala bostadsförmedlingar visa vägen och se över sina villkor och regler för uthyrning så dessa inte är diskriminerande.

Tabellen nedan listar de tidigare beskrivna **konsekvenserna** (se avsnitt 3.2) som boendesegregation medför på individnivå liksom på samhällsnivå och vad samhällsbyggnadssektorn kan bidra med för att minska dess negativa konsekvenser.

Tabell 2 Vad samhällsbyggnadssektorn kan göra åt negativa konsekvenser på individ- och strukturnivå

Konsekvenser på individnivå	Exempel på vad samhällsbyggnadssektorn kan göra
Livschanser	Fastighetsägarnas roll för social hållbarhet. Planera för jämlik tillgång till bostäder, service, offentliga rum, kommunikationer, arbetsplatser, utbildning, kultur.
Uppväxtvillkor	Fastighetsägarnas roll för social hållbarhet. Planera för jämlik tillgång till bostäder, service, offentliga rum, parker, kommunikationer, fritidsaktiviteter, skola, förskola, kultur.
Strukturella konsekvenser	Exempel på vad samhällsbyggnadssektorn kan göra
Minskad tillit och gemenskap	Planera för offentliga rum, offentlig närvaro, service, kultur, trygghet. Ta bort fysiska barriärer och i stället binda samman områden. Variation av upplåtelseformer och boendeformer. Medborgardialog i samhällsplaneringen.
Brott och otrygghet	Investera i, och vårda byggnader och fysiska miljöer
Rumslig ojämlikhet	Planera för jämlik tillgång till samhälleliga resurser. Planera för olika upplåtelseformer, bostadsstorlekar, hustyper,
Stigma	Att alla aktörer inom samhällsbyggandet satsar oavsett område. Ordval i planeringsdokument. Motverka strukturell diskriminering
Lägre skatteintäkter och ökade samhällskostnader	Prioritera offentliga investeringar i den fysiska miljön för jämlika livschanser.

Samhällsbyggnadssektorn kan vara med och bidra när det gäller alla konsekvenserna som vi identifierat i tabellen på individ- och strukturnivå. Här kommer fastighetsägarnas roll för att främja social hållbarhet in. Liksom att planera för jämlikhet tillgång till samhälleliga resurser. Det är tydligt att det krävs en bred uppsättning av aktörer inom samhällsbyggnadssektorn som bidrar liksom viljan att prioritera investeringar i den fysiska miljön för att främja jämlika livschanser.

4. Samhällsbyggnadssektorn kan agera inom flera områden

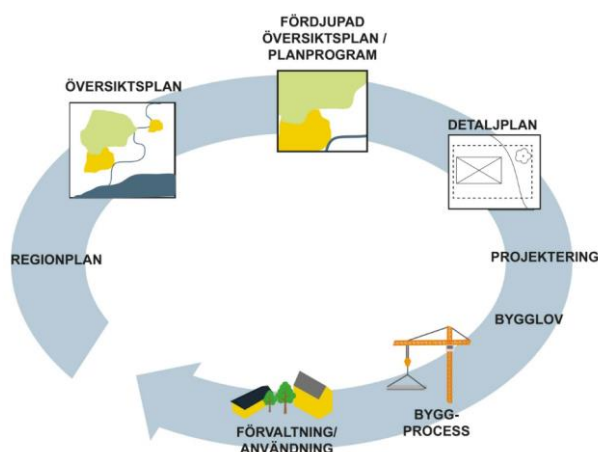
Samhällsbyggnadssektorn har en viktig roll i att bidra till att minska boendesegregationen. Under höstens arbete har vi identifierat att det behövs insatser inom såväl samhällsbyggandet, samhällsplaneringen och bostadsförsörjningen. Att finna evidens för vilka insatser som ger önskad effekt har visat sig vara svårt och därför beskrivs nedan endast inom vilka områden insatser behövs. Under våren 2023 var tanken att vi skulle fortsätta vårt arbete med att identifiera insatser som har visat sig ha effekt för att minska boendesegregation.

4.1 Samhällsplanering och bostadsförsörjning

Samhällsplanering avgör hur våra städer ser ut och den byggda miljön bildar i sin tur rumsliga strukturer och sammanhang som får olika konsekvenser för invånarna i staden. Planeringen ses därför både som en av orsakerna till, och lösningen för att motverka segregation och orättvisor (Loit 2014:14). Samhällsplaneringen får med andra ord hantera konsekvenser av tidigare planering, men har också stort ansvar för att framgent bidra till att minska segregande processer.

Men även under byggprocessen liksom förvaltningsfasen kan aktörer inom bygg- och fastighetssektorn göra insatser för att minska boendesegregation. Vi bedömer därför att det är relevant att använda sig av det bredare begreppet samhällsbyggnadssektorn när det gäller boendesegregation. Begreppet illustreras i Boverkets samhällsbyggnadscirkel nedan.

Figur 2 Samhällsbyggnadscirkeln



Källa: Boverket PBL Kunskapsbanken

Samhällsbyggnadsprocessen är enligt Boverket ett samlingsbegrepp för de processer och åtgärder som genomförs vid utformningen, utvecklingen och förvaltningen av vår fysiska miljö (Boverket PBL Kunskapsbanken). Ytterst handlar det om hur mark- och vattenområden ska användas för bostäder, infrastruktur och andra typer av verksamheter och bebyggelse. Planeringen omfattar flera processer på lokal, regional och nationell nivå där olika samhällsintressen vägs mot varandra och mot enskilda intressen i en öppen och demokratisk process. Det är många aktörer som är involverade inom olika delar av samhällsbyggnadsprocessen, såväl kommunala, statliga och privata aktörer liksom civilsamhället och invånarna.

I Plan- och bygglagens portalparagraf finns skrivningar om jämlika och goda sociala levnadsförhållanden som visar på att samhällsbyggandet har en viktig roll att spela: *Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.*” (PBL kap 1§1). I den nationella politiken för gestaltad livsmiljö framgår vidare att en känsla av tillhörighet och stolthet över den gemensamma miljön bidrar till att bygga ett samhälle som håller ihop. Gestaltningen av den byggda miljön är en fråga om jämlikhet där en omsorgsfull och långsiktig planering av städer och samhällen kan bidra till att bryta segregation och utjämna socioekonomiska skillnader. (Regeringens proposition 2017/18:110:17)

Vi bedömer också att åtgärder inom bostadsförsörjningsplaneringen behöver inkluderas i arbetet med att minska boendesegregationen. Detta eftersom bostadsförsörjningsplaneringen, till skillnad från den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen, tar sin utgångspunkt från individens boendesituation och dennes möjlighet att förändra den. I betänkandet *Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14)* delades begreppet bostadsförsörjning in i fyra tematiska områden:

- produktion och andra utbudsskapande åtgärder,
- fördelning och förmedling,
- konsumtion och efterfrågan,
- förvaltning och renovering.

Samhällsbyggnadssektorn, som påverkar hela vår bebyggda miljö, drivs således av många aktörer och i olika processer, där samverkan behövs för att nå en förändring.

4.2 Områden där insatser kan göras för att minska boendesegregationen

Hur samhället är uppbyggt påverkar vem vi möter i vårt grannskap, hur vi lever och rör oss i geografin. Hur vi bygger vårt samhälle kan således bidra till att öka eller minska boendesegregationen. Den gestaltade miljön kan skapa fysiska strukturer som bidrar till mer jämlika livsvillkor.

Individens flyttmönster är svåra att styra men genom samhällsplanering kan man tillskapa attraktiva livsmiljöer där det går att bo kvar oavsett fas i livet och kanske framför allt där man önskar bo kvar för att man trivs. Trivsamma miljöer kan bidra till att bryta mönster som upprätthåller segregation, i dag finns tendenser att hushåll vars inkomster ökar ofta flyttar från det resurssvaga bostadsområdet till ett mer resursstarkt område och i stället ersätts av andra hushåll med lägre inkomster.

I det här avsnittet utgår vi från tabellerna ovan, i avsnitt 3.3, och ringar in områden inom vilka insatser kan genomföras. Detta är områden som återkommer i forskningsrapporter och annan litteratur.

4.2.1 Den byggda miljön och dess innehåll

Den byggda miljön har betydelse för att människor ska kunna mötas. Samhällen kan utformas så att de *”öppnar upp eller stänger till, integrerar eller segregerar, samlar människor eller sprider ut dem”* (Engström & Ingelstam citerad i Boverket m.fl. 2013:10, bilaga 3, s. 12). På liknande sätt menar Boverket att även om de socioekonomiska krafter som driver segregationsprocesser är för stora för att rå på, så kan den fysiska miljön skapa förutsättningar för integration genom att kontaktytor för möten skapas. Exempel på åtgärder inom samhällsbyggandet är en diversifierad lägenhetsfördelning, blandade upplåtelseformer, goda mötesplatser samt överbryggande av barriärer och gränser (Boverket m.fl. 2013:10, bilaga 3, s. 12). I kommuner där det pågår samhällsbyggnadsprojekt ger investeringar i nybyggnation möjlighet att komplettera strukturer i den befintliga miljön.

Närheten till stadens resurser, och till andra människor och grupper i samhället, påverkas i hög utsträckning av stadsbyggande och planering. Där stadens rum kan utformas för att såväl underlätta som hindra ett utbyte mellan olika grupper i samhället. Den byggda miljön kan också skapa närhet till service, kultur, rekreation, utbildning, vård och handel. Det offentliga rummet utgör också i sig en viktig arena för ett socialt samspel och möjliggör ett deltagande i olika samhälleliga processer. Utöver det offentliga rummet av

gator och torg har givetvis skolor, arbetsplatser och bibliotek med mera viktiga funktioner och där har samhällsplaneringen en roll att skapa utrymme för dessa (Legeby & Feng 2022:105).

En stärkt kollektivtrafik och cykelbanor för att underlätta rörelse inom ett område samt till andra områden kan bidra till att minska boendesegregation genom att bättre tillgänglighet ger ökad tillgång till arbetsmarknader i termer av resekostnader och restid (Region Skåne 2021; WSP 2019). En kommun kan även lyfta in perspektiv som kopplar till rörelsemönster som handlar om att skapa attraktiva stråk för förflyttningar till fots och med cykel (Boverket 2019).

Nya stadsdelar eller tillägg i den befintliga miljön bör från början utformas så att en rumslig kontinuitet kan åstadkommas, en struktur som skapar ett mer fysiskt sammanhängande samhälle. Forskarna Legeby & Feng konstaterar att det finns en stor potential att förändra den byggda miljön i en riktning som kan minska fysiska barriärer och skapa mer jämlika livsvillkor. Planerings- och stadsbyggnadsinterventioner kan således bidra till att fördelningen av samhälleliga resurser i staden blir mer rättvis. Sammantaget är detta avgörande för att minska segregationen och dess negativa konsekvenser (Legeby & Feng 2022:105).

Legeby & Feng redovisar i sin forskning ett antal förslag på strategier och åtgärder som kan bidra till att minska segregation (Legeby & Feng 2022:105):

- Utveckla en rumsligt kontinuerlig stad där stadsrummen hänger samman med grannstadsdelarna och sin omgivning med färre rumsliga barriärer.
- Utforma ett diversifierat offentligt rum och säkerställa att ett, eller ett par stråk, i varje stadsdel möjliggör ett blandat stadsliv med utbyte mellan människor som bor i olika stadsdelar.
- Skapa bättre förutsättningar för service och verksamheter genom utveckling av bärande stråk och blandad markanvändning.
- Tillskapa mer jämlika livsvillkor och prioritera de stadsdelar som idag erbjuder ett svagt utbud och där de boende har begränsade resurser.

4.2.2 En blandning av hushåll genom ett blandat bostadsutbud

De bostadspolitiska målen har sedan dess tillkomst under efterkrigstiden varit generella och inte riktade mot socioekonomiskt svagare grupper. Efter

det omfattande bostadsbyggandet under miljonprogrammet som delvis präglades av en separering av olika upplåtelseformer och bostadstyper kom en motreaktion och diskussion om social sammansättning. En nationell politik för en allsidig hushållssammansättning genom ett blandat boende infördes 1974. Syftet var att motverka segregation och främja integration.

Blandningsstrategin går ut på att olika typer av hushåll ska blandas i ett bostadsområde genom att få till en blandning av bostäder. Vanligen har det handlat om att få till en blandning av hushåll med olika inkomstgrupper för att nå positiva effekter på både individ- och områdesnivå. Men även om denna planeringsstrategi funnits länge har dess implementering skiftat (Andersson & Holmqvist 2019:35).

Förändring i den befintliga strukturen kan ske på tre sätt; genom rivning, nybyggnation och ombildning. I Sverige har rivning inte använts som en del av blandningsstrategin utan det har primärt handlat om nybyggnation och i viss utsträckning ombildning (Andersson & Holmqvist 2019:42). De flesta orter i Sverige är uppbyggda efter en logik där bostadstyper och upplåtelseformer är separerade från varandra. Eftersom nybyggnation även i tider när det byggs mycket endast påverkar några få procent av det totala bostadsbeståndet, är blandningsstrategin en långsam process. Men genom att tillföra den boendeform, upplåtelseform, lägenhetsstorlek, hustyp som saknas i ett område kan en ökad blandning ske.

En annan möjlighet att bredda utbudet i ett område där hyresrätten är den dominerande upplåtelseformen är genom att ombilda fastigheter från hyresrätt till bostadsrätt. Ombildning kräver att det finns en tillräckligt hög betalningsvilja och betalningsförmåga hos de boende. Tidigare erfarenheter visar dock att det kan vara svårt att få en kvalificerad majoritet av hyresgäster som vill och kan delta i en ombildning i de fall syftet är att ombilda just i socioekonomiskt svagare områden.

Forskarna Andersson & Holmqvist konstaterar att blandningsstrategin, i någon form, används i flertalet länder i Västeuropa, liksom i USA, Kanada och Australien. De flesta internationella satsningarna har primärt riktat sig till resurssvaga områden och hushåll. Men i Finland, Storbritannien och Frankrike finns exempel där blandningsambitioner även funnits för resursstarka områden. Vanligen är blandningsstrategier indirekta, det vill säga

att en större blandning i bostadsstocken är tänkt att generera en större blandning i befolkningen (Andersson & Holmqvist 2019:35).

Men få studier har gjorts kring ökad blandning av bostäder och om det faktiskt skapar en blandad befolkning (Andersson & Holmqvist 2019). Musterd & Andersson (2005) har visat att det föreligger ett samband mellan socialt blandade områden och områden med blandade upplåtelseformer. De menar dock att detta inte är ett speciellt starkt samband. Det finns områden präglade av homogena upplåtelseformer men som är socialt blandade, med avseende på individernas inkomster och födelse-land (Andersson & Holmqvist 2019).

Forskarna Söderhäll och Fjellborg (2022) har undersökt om nybyggda bostäder mellan 1995 och 2017 har skapat blandade bostadsområden avseende mix av upplåtelseformer och om detta i sin tur påverkat den sociala blandningen av hushåll. Resultatet visar att nybyggnation av bostäder i viss mån bidragit till en ökad blandning av upplåtelseformer, men att effekterna på social blandning av hushåll är mindre tydliga. En möjlig förklaring till de svaga resultaten som förs fram är att nybyggnationen till stor del framför allt skett i bostadsområden med medelinkomster. Forskarna visar dock att de som flyttat in i nyproducerade bostäder i mer välbeställda områden tenderar att ha lägre inkomster än de som bor i äldre bostäder. Det motsatta gäller i bostadsområden med lägre inkomster där nyproduktionen lockat till sig mer välbeställda hushåll.

Forskarna konstaterar att eftersom nyproduktionen framför allt har skett i områden med medelinkomster har byggandet inte bidragit till en ökad social blandning i bostadsområdena i någon större utsträckning. Men för att uppnå en högre grad av social blandning borde kommunerna underlätta byggandet av hyresrätter i mer välbeställda områden och bostadsrätter i bostadsområden med lägre inkomster (Söderhäll & Fjellborg 2022).

En mindre studie har undersökt om nyproduktion i ett antal socioekonomiskt svaga områden har påverkat nettoinflyttningen av personer med förvärvsinkomst. Resultaten visar att ett breddat bostadsutbud i flera av de studerade områdena har gett ett positivt flyttnetto av förvärvsarbete. Studien konstaterar att nyproduktionen har attraherat fler hushåll med arbete och tillräckliga inkomster för att kunna köpa eller hyra en nyproducerad bostad (Evidens 2023).

Om målet med blandade boendeformer är att få en mer blandad befolkning räcker det sannolikt inte att enbart fokusera på stadsplanering utan man måste också se över tillträdeskraven till olika typer av bostadssegment (Andersson & Holmqvist 2019).

4.2.3 Tillgång till ägda bostäder, principer för förmedling av och tillträdeskrav till hyresbostäder

Forskarna Salonen, Grander & Rasmusson konstaterar att den svenska modellen för bostadsförsörjning i stort har byggt på att alla upplåtelseformer; hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt, ska vara tillgängliga för alla inkomstgrupper. Skillnaderna mellan vilka som bor i vilka upplåtelseformer är dock stor och sedan 1990-talet har det skett en kraftig skiktning, där låginkomsttagare alltmer bor i hyresrätt och specifikt i allmännyttan (Salonen, Grander & Rasmusson 2019:13). För att uppnå en social blandning av hushåll är det därför av relevans hur upplåtelseformerna är spridda inom en kommun och vilka tillträdeskrav som ställs för att få tillgång till olika bostäder.

Den generella prisuppgången som varit på bostäder under en lång tid har inneburit att det för många blivit orealistiskt att spara ihop till en kontantinsats eller få möjlighet att ta lån, särskilt i storstadsregionerna. De som inte har möjlighet att kunna köpa en bostad blir hänvisad till att hyra i första eller andra hand. Hyresbostäder på den ordinarie marknaden fördelas på olika sätt, genom kö, lottning, byten, kontakter, förtur med mera och där hyresvärdar tillämpar olika tillträdeskrav. Hyresvärdar är fria att ställa de uthyrningskriterier de vill så länge dessa inte är diskriminerande (SOU 2022:14, s. 82ff). Höga trösklar gör det svårt för människor att etablera sig och även att välja var man önskar bo.

Ett sätt att påverka sammansättningen av hushåll i ett område är genom tillträdeskrav. Det förekommer exempelvis särskilda regler om högre krav på arbetsinkomst i områden där det till exempel redan bor många som står utanför arbetsmarknaden. Som en del i arbetet med förnyelse av bostadsområdet Gårdsten i Göteborg tillämpades under de första åren en strikt uthyrningspolicy i syfte att långsiktigt nå en bättre sammansättning och balans bland hushållen. Policyn ändrades successivt när fler hyresgäster hade förvärvsinkomst (Salonen 2021:140). Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat ett bolag som ställde krav på förvärvsinkomst för att få hyra en bostad i ett socioekonomiskt svagt område. Fallet som DO granskade föll

dock på åldersdiskriminering då det gällde inkomst från pension, och bolaget valde att framöver inkludera pensionärer (SOU 2022:14, s.149f).

Men hur de mer resurssvaga hushållen ska kunna tillträda de bostäder som genom vakanser blir tillgängliga i mer resursstarka och attraktiva områden är en nyckelfråga. Strategier som öppnar i stället för att stänga ute vissa grupper från vissa bostadsområden är att föredra (Andersson & Holmqvist 2019).

4.2.4 Förvaltning av bostadsbestånd

Fastighetsföretag kan också genom förvaltning av det befintliga bostadsbeståndet på olika sätt kan arbeta för att främja integration på kort sikt. Insatser på individnivå och på områdesnivå kan både vara lönsamma för fastighetsföretaget och samhället. Insatser kan exempelvis ha ett trygghetsfokus genom att anställa boenden i området som trygghetsvärdar, läxhjälp till ungdomar eller praktikplatser. Dessa projekt förväntas dock inte lösa strukturell boendesegregation på lång sikt, utan fokuserar främst på att skapa sociala värden (Regeringskansliet 2021).

För att närma sig resultat på områdesnivå finns det kommuner som genomfört mer omfattande och långsiktiga satsningar i syfte att lyfta hela områden. Här brukar ofta Gårdsten lyftas som exempel. Tapio Salonens forskning av den förändring som Gårdstensbostäder¹ har gjort för att öka de befintliga boendes välfärd och stärka ett bostadsområde visar på vissa principiella vägval som kan spridas till fler. Det handlar om ett tydligt mandat att utveckla bostadsbeståndet, att inte arbeta i projektform utan vara uthållig och finnas på plats i området varje dag. Förändringsarbetet har krävt stort engagemang men inte bara kantats av framgång, utan det gäller att arbeta långsiktigt och våga prova sig fram med ovanliga lösningar. Genom att bolaget har agerat som en lokal samhällsbyggare där de har kopplat ihop de ekonomiska investeringarna med sociala och ekologiska värden har bolaget kunnat säkra sin affärsmässighet och samtidigt agera samhällsnyttigt (Salonen 2021:178 ff).

4.2.5 Motverka stigma genom att också arbeta med bilden av området

Det finns ett stort behov av att kombinera insatser i ett område med att arbeta med bilden av ett område. Anledningarna till detta är flera. Dels ökar

¹ Gårdstensbostäder bildades 1997 för att tillsammans med de boende utveckla området socialt, ekologiskt och ekonomiskt. Bolaget förvärvade fastigheter från Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag och Bostads AB Poseidon och uppdraget från ägarna var att skapa ett hållbart Gårdsten. Gårdstensbostäder ingår i Framtidenkoncernen som är en del av Göteborgs Stad.

det legitimiteten av insatserna hos de boende, dels för att stigma också har negativa effekter på de boende som ytterligare kan försvåra ett redan utsatt läge (Backvall 2023). Ett geografiskt utpekande av ett område med socioekonomiska utmaningar riskerar att bidra till vidare stigmatisering av området (Roelofs & Salonen, 2019).

Att beskriva en plats som stigmatiserad är ett sätt att kritisera hur man talar om platsen och inte en värdering av själva platsen. Platser kan drabbas av en skuldbeläggande retorik som konstruerar en plats som mindre värd. Stigmatisering av en plats beskriver således en föreställning om en plats, snarare än hur området fungerar. För att inte ytterligare stigmatisera ett område är det av vikt att finna ett språk som är neutralt och inte skuldbelägger. Ett problem med utpekande av de socioekonomiskt svaga områdena är att det tas som intäkt för att problemen finns i området och att även åtgärderna ska göras i området. När problematiken egentligen är betydligt mer komplex och behöver inkludera det relationella och de bakomliggande strukturerna i städernas ojämlika fördelning (Salonen 2021:35).

Kommuner kan motverka negativ ryktesspridning genom att exempelvis se över egna problemformuleringar och undvika stigmatiserande beskrivningar så att området inte befästs som ett problem. Vallström (2015) lyfter strategisk neutralisering som den viktigaste strategin för att motverka negativ ryktesspridning. Strategisk neutralisering handlar om att avdramatisera området och arbeta emot bilden av området som annorlunda och farligt.

Begreppet stigma är framtaget för att fånga förekomsten av olika typer av negativ särkiljning och diskriminering av vissa sociala grupper och identiteter. Diskriminering är ett nyckelord i den processen där olika sociala grupper upplever att de blir stämplade och utestängda. Forskningen har hittills i stor utsträckning handlat om den individuella nivån. På senare år har stigma utöver att handla om sociala identiteter även applicerats på fysiska platser och den strukturella nivån (Backvall 2023:3ff).

4.3 Det är lättare att påverka individen och området än segregationen

Staten har genom åren gjort olika satsningar för att motverka segregationen och minska dess konsekvenser. Som till exempel ”Blommansatsningen” på 1990-talet där åtta storstadskommuner fick i uppdrag av regeringen att ta fram handlingsplaner med syftet att minska boendesegregation och utanförskap. Fokus låg bland annat på ökat deltagande på arbetsmarknaden.

År 1999 ersattes Blommanpengarna med ”Storstadssatsningen” som hade ett tillväxtmål och ett segregationsmål. Segregationsmålet var att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna och verka för jämlika levnadsvillkor för storstädernas invånare (prop. 1997/98:165). Inom Storstadssatsningen tecknade sju kommuner lokala utvecklingsavtal med regeringen i syfte att bryta segregationen i utsatta bostadsområden. Baserat på internationell erfarenhet betonades underifrånperspektivet med ett brett lokalt arbete och partnerskap för att insatser skulle kunna bryta segregationen (SOU 2005:29).

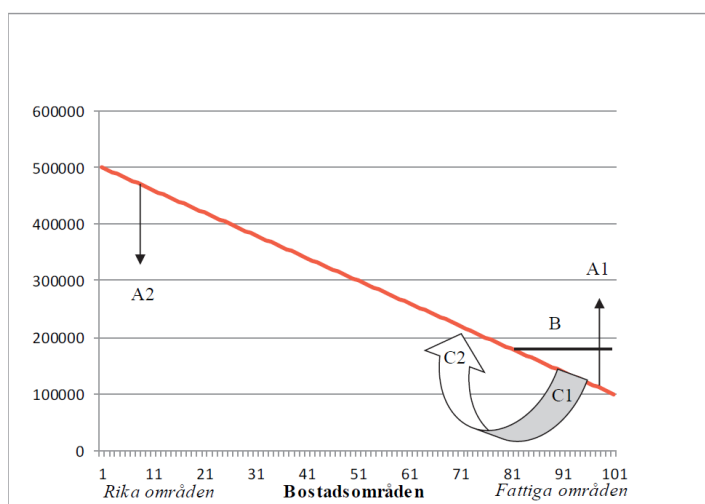
Därefter förändrades satsningarna (Delmos 2021b). Flera kommuner fokuserade på utveckling inom ordinarie struktur och verksamhet, i stället för på projektverksamhet. Staten har på senare år även provat andra sorters satsningar, exempelvis kunskapsuppdrag till Boverket om det sociala perspektivet i stadsutveckling, prestationsbaserade stimulansstöd till kommuner och att inrätta myndigheten Delegationen mot segregation (som lades ned sista december 2022).

Studier visar att många av satsningarna har haft betydelse både för områden och individer, men inte alltid lett till att segregationen har minskat (Delmos 2021b, SOU 2005:29). Satsningarna har bidragit till att förbättra situationen för människor och grupper med låg socioekonomisk status. De har också främjat en positiv utveckling av service i de bostadsområden som satsningar har riktat sig till. Samtidigt har de hushåll som fått det bättre genom insatserna ofta valt att flytta från området som varit föremål för satsningen. Segregation verkar endast i begränsad mening kunna hanteras genom områdesinsatser men dessa kan fortfarande åstadkomma viktiga förändringar i insatsområden och vara positiva för individen (Roelfs & Salonens 2019).

Forskaren Tapio Salonén menar att den viktigaste lärdomen av de olika områdesinsatserna är att de haft politiska ambitioner som varit orealistiska och ogenomtänkta. Riktade insatser i ett fåtal bostadsområden kan inte lösa breda samhällsproblem kring integration och segregation. ”Forskningen har tydligt visat att för detta behövs en betydligt bredare arsenal av förändringar i hela samhället och inom många politikområden för att kunna motverka ökade klyftor (Stiglitz 2012, Milanovic 2017, SOU 2020:46). Det har varit nämnt att tro att ojämlika levnadsvillkor, i synnerhet i en period när den allmänna ojämlikheten ökat i samhället, kan minska genom begränsade punktinsatser i några enstaka utsatta bostadsområden.” (Salonén 2021:21).

Forskarna Andersson och Holmqvist drar detta till sin spets och visar i sin figur nedan att enskilda insatser i ett område aldrig kan bryta segregationen. För att kunna bryta segregation behövs en politik som långsiktigt minskar lutningen på linjen. Ett icke-segregerat tillstånd skulle teoretiskt kunna nå genom en fullständig utjämning av inkomstskillnaderna - om alla har samma inkomst spelar det ingen roll var de bor. Givet att inkomstskillnader fortsatt kommer att existera är en mer möjlig insats att blanda hushållen bättre. Om samtliga områden avspeglade en kommuns genomsnittliga inkomstsammansättning skulle segregationen i statistisk mening upphöra (Andersson & Holmqvist 2019:18).

Figur 3 Områdebaserade interventioner. Riktade områdessatsningar görs i fattiga områden (B), kanske med förhoppningen att öka inkomsterna något (t.ex. genom att höja sysselsättningsgraden). Att bryta segregationen handlar dock om att förändra lutningen på linjen (A1–A2)



Källa: Andersson & Holmqvist (2019:18).

Samhällsbyggnadssektorn kan alltså ensamt inte minska segregation, men det är ett av flera områden som behöver bidra.

Delmos har sammanställt utvärderingar av tidigare satsningar och visar på följande framgångsfaktorer i arbetet mot segregation:

- långsiktighet
- sektorsövergripande arbetssätt
- samverkan och samordning mellan olika aktörer
- tidiga och förebyggande insatser
- ett kunskapsbaserat arbetssätt.

När enskilda satsningar och projekt är avslutade finns det stora risker att arbetet med att minska och motverka segregationen upphör. För att minska och motverka segregation krävs det ett arbete som präglas av kontinuitet, förutsägbarhet och fokus på förebyggande åtgärder.

En annan lärdom är att val av metod och verktyg är av stor vikt, och likaså att implementeringen av insatsen är strukturerad och koordinerad (SOU 2005:29). Ett kontinuerligt utvecklingsarbete där utvärderingar och justeringar av insatser genomförs för att säkerställa att de fortfarande är effektiva och inte skapar oönskade effekter är en annan lärdom (Roelfs & Salonens 2019).

4.4 Svårt att mäta insatsernas effekter på boendesegregation

Utvärderingarna från de nationella satsningarna för att minska segregation och boendesegregation, som storstadssatsningen, har således visat att insatsernas effekter är svåra att utvärdera. Vi gav i uppdrag till Ramboll att kartlägga evidensbaserade verktyg och metoder för att minska boendesegregation inom samhällsplaneringen. Deras granskning visar att det även är svårt att mäta vilka effekter kommunala och regionala insatser inom samhällsbyggnadsprocessen har på boendesegregationen.

Segregation och boendesegregation drivs av en komplex kombination av olika aspekter, såsom inkomstojämlikhet, boendepreferenser, diskriminering och bostadsmarknadens funktion (Andersson & Holmqvist 2019; Urban 2022-12-16). De processer som driver på boendesegregation är därtill långsamma och komplexa. Insatser med syfte att minska boendesegregation kräver i vissa fall en planeringshorisont på 50 till 100 år (Andersson & Holmqvist 2019). Detta sammantaget gör det svårt att följa och isolera effekterna av insatser som implementerats på lokal nivå. Det innebär också att de evidensbaserade verktygen och metoderna är få.

Utmaningen med att utvärdera effekter av insatser för att minska segregation återfinns även i andra länder. Det beror på, precis som inom den svenska kontexten, bland annat på att det är svårt att belägga den kausala effekten av insatserna. USA har en tradition av att utforma insatser så att det går att utvärdera effekterna genom bland annat randomiserade studier. Slutsatser från dessa studier är dock svåra att översätta till en svensk kontext. Lärdomar från forskning i skandinaviska länder, Nederländerna och

Storbritannien framhålls som viktigare för den svenska kontexten (Vetenskapsrådet 2018).

En del i Danmarks nuvarande satsning för att bryta etnisk segregation och boendesegregation ”Ett Danmark utan ett parallellsamhälle: Inga getton 2030” är en pågående följeforskning (VIVE 2022). Följeforskningen fokuserar på omvandlingen av den fysiska miljön och sociala förändringar inom områdena. Följeforskningen undersöker om insatserna bidrar till effekter på individ- och områdesnivå. Men även kring sambandet mellan resultat och effekter av sociala insatser och förändringar i den fysiska miljön.

5. Verktyg för att beräkna sociala värden håller på att utvecklas

För att samhällsbyggnadssektorn i högre utsträckning ska våga prioritera insatser som kan minska boendesegregation kan verktyg för att belysa och räkna på sociala värden vara till hjälp. Sociala värden har idag svårt att få genomslag inom ramen för befintlig ekonomisk styrning och det behövs därför verktyg och metoder för att belysa och räkna på sociala värden. Bättre kunskap om vilka sociala värden som genereras vid en investering kan sedan relateras till vad de får för relationell påverkan på boendesegregation.

Det pågår utvecklingsarbete i olika stadier med målet att skapa verktyg och modeller för att värdera och räkna på sociala värden. I detta kapitel presenterar vi ett urval av de befintliga modeller som finns. Dels modeller där social utveckling och livskvalitet mäts i form av index och nyckeltal, dels modeller som beräknar värden av ekonomiska, sociala och miljömässiga utfall i stadsbyggnadsprojekt.

I den senare kategorin fördjupar vi oss i två svenska projekt som ligger i framkant vad gäller att utveckla verktyg för att räkna på sociala värden. Denna typ av verktyg är krävande resurs- och kompetensmässigt och därför behövs även enklare verktyg som passar den stora majoriteten av kommunerna.

5.1 Sociala värden får inte genomslag i beslutsunderlag

Trots att den sociala dimensionen betonas i Plan- och bygglagen och trots att det finns en rad verktyg och metoder att använda sig av för att arbeta med social hållbarhet (exempelvis social konsekvensanalys, socialt värdeskapande analys, barnkonsekvensanalys) har perspektivet inte fått tydligt genomslag i fysisk planering och stadsutveckling.

Sociala värden är svåra att kvantifiera, och därmed svåra att få in i traditionella kommunalekonomiska investeringskalkyler. Det innebär i praktiken att beslut om investeringar, som exempelvis utveckling av bostäder, ofta fattas baserat på underlag som inte ger en fullständig bild av de värden som skapas. För att synliggöra sociala värden utöver de ekonomiska behöver beslutsunderlag kompletteras med andra metoder för att belysa eller räkna på sociala värden (Rise 2020).

Finansierings-, styr- och uppföljningsmodeller är inte utformade för att fånga in sociala värden. Exempelvis innebär den ekonomiska styrningen av offentlig sektor redovisningsskyldighet enbart vad gäller ekonomiska frågor, vilket resulterar i att verksamheter mäts och följs upp i ekonomiska termer. Det saknas till stor del nyckeltal för viktiga sociala värden, vilket försvårar för den verksamhet som skulle vilja redovisa andra effekter än de ekonomiska. Enligt kommunallagen kan vidare en investering inom ramen för kommunalekonomisk redovisning bara göras i fysiska, materiella ting. Investeringar i humankapital betecknas som offentlig konsumtion och tas upp som kostnader i redovisningen. Budgetering och redovisningar följer denna uppdelning. För fysiska investeringar som nya skolbyggnader och badhus görs avskrivningar på flera år, medan välfärdstjänster (investeringar i humankapital) redovisas som kostnader på årsbasis (Balkfors, Bokström & Salonen 2020:33).

Genomgående framkommer behovet av att bättre kunna synliggöra sociala värden på samma konkreta, kvantitativa sätt som ekonomiska värden. I en rapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm exemplifieras detta genom behovet av att kunna göra motiverade avvägningar mellan olika intressen. För att kunna säkerställa att investeringar i stadsplaneringen styr mot jämlika livsvillkor och förbättrad balans i kommunen avseende olika former av stadskvaliteter, samt att rumslig segregation motverkas behövs analyser och nya verktyg i planeringsprocessen (Dahlin & Carlander 2017:68). Det efterfrågas en metodutveckling från traditionell investeringskalkyl till verktyg som kan visa på bredare samhällsekonomiska konsekvenser och effekter där sociala värden synliggörs. Förhoppningen är att de sociala värdena därmed ska få ökad tyngd i beslutsfattandet.

5.2 Det finns två huvudkategorier av verktyg

Det finns två olika huvudkategorier av verktyg som syftar till att på olika sätt mäta och kvantifiera sociala värden (Regeringskansliet 2021). Den första

huvudtypen är verktyg där social utveckling och livskvalitet mäts i form av index och indikatorer. I dessa modeller finns inga beräkningar av de samhällsekonomiska aspekterna. Hit räknas exempelvis BRP+ och Social Progress Index som vi ska titta närmare på i nästa avsnitt.

Den andra huvudkategorin är verktyg där man tar ett nästa steg och förutom en kvantitativ värdering försöker göra en monetär värdering i kronor. Dessa verktyg är fortfarande i utvecklingsstadiet. Begreppet värde är centralt i dessa verktyg där värden kan vara både ekonomiska, sociala och miljömässiga utfall av ett projekt. En viktig aspekt är alltså att värdet också uttrycks ekonomiskt. I denna kategori ska vi titta närmare på projekten Hållbar avkastning på sociala investeringar (HAI) och Stadsplaneringsinvesteringars effekter och värden (Sigurd).

I kommande två avsnitt ska vi översiktligt beskriva dessa olika verktyg. Därefter avslutas kapitlet med en diskussion om kunskapsläget just nu. Avsnitten baseras delvis på konsultrapporter från Sweco och Rise.

5.3 Verktyg för att kvantifiera med hjälp av index och indikatorer

5.3.1 Social Progress Index

Under senare år har diskussioner förts både i Sverige och utomlands om BNP:s begränsningar för att fånga samhällsutvecklingen. Olika initiativ har tagits för att utveckla nya sätt att mäta.

Social Progress Index (SPI) är ett registrerat varumärke som sedan 2013 använts för att globalt beskriva länders välmående vid sidan av ekonomiska aspekter. Social Progress definieras här som *“the capacity of a society to meet the basic human needs of its citizens, establish the building blocks that allow citizens and communities to enhance and sustain the quality of their lives, and create the conditions for all individuals to reach their full potential.* (Stern 2022:3). Utifrån denna definition har ett ramverk tagits fram, The Social Progress Index.

Indexet utgår från tre dimensioner av social utveckling – basic human needs, foundations of wellbeing och opportunity – dessa bryts ned i 4 komponenter var. De totalt 12 komponenterna mäts sedan genom 60 indikatorer och tillsammans bildas dels ett index, dels delindex för de tre aspekterna och de 12 komponenterna var för sig. SPI är ett index på en skala mellan 0 och 100, där 0 är sämsta uppmätta utfall globalt och 100 det bästa.

Figur 4 Social Progress Index



Källa: Stern (2022:4).

Umeå kommun och Region Västerbotten deltog tillsammans med ett antal andra regioner i EU-kommissionens pilotprojekt för att ta fram ett användbart SPI för EU.

5.3.2 BRP+

Sveriges regioner har konstaterat att BNP, och regionala BRP, följer den ekonomiska produktionen, men inte säger något om hållbarhet i ett längre perspektiv, eller om medborgarnas livskvalitet. Därför har regionerna tillsammans med Tillväxtverket utvecklat BRP+. Syftet med BRP+ är att skapa ett långsiktigt mätsystem för regional livskvalitet. Förhoppningen är att BRP+ ska bidra med en överblick över hur ekonomi, miljö och social utveckling hänger ihop, hur olika prioriteringar påverkar varandra och hur dagens beslut påverkar framtiden.

BRP+ består av två delar. Den ena delen beskriver utfallet för livskvalitet här och nu och den andra delen visar förutsättningar för hållbar livskvalitet utifrån tre hållbarhetsdimensioner. BRP+ har hämtat inspiration från OECD:s *Better life initiative*², som också baseras på de båda dimensionerna hållbarhet och livskvalitet.

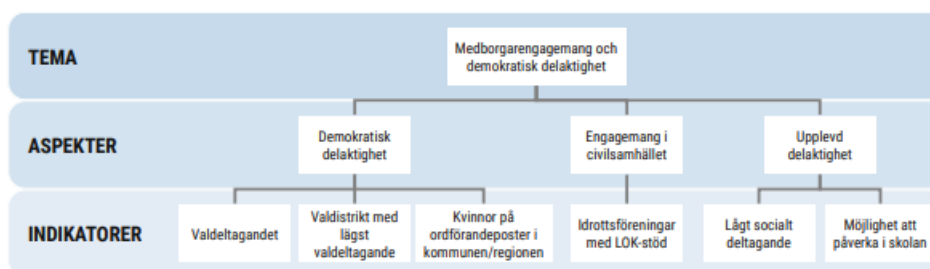
² OECD Better Life Initiative fokuserar på att utveckla statistik som kan fånga olika aspekter av livet som har betydelse för människor och som bidrar till att forma deras livskvalitet.

BRP+ mäter livskvalitet genom 12 temaområden som tillsammans fångar in viktiga aspekter med betydelse för människors livskvalitet (Reglab 2021):

- Medborgarengagemang och demokratisk delaktighet
- Trygghet och säkerhet
- Miljö
- Tillgänglighet till tjänster
- Inkomst och förmögenhet
- Arbete och löner
- Bostad
- Balans arbete – fritid
- Hälsa
- Utbildning och kompetens
- Sociala relationer och tillit
- Subjektivt välbefinnande

För vart och ett av dessa temaområden har ett antal aspekter definierats, aspekter som slutligen brutits ner i mätbara indikatorer. Antalet aspekter och indikatorer varierar mellan ingående teman. I figuren nedan beskrivs ett av dessa temaområden. Indikatorer finns för merparten av aspekterna (Reglab 2021).

Figur 5 Temaområde Medborgarengagemang och demokratisk delaktighet



Källa: Reglab (2021).

Reglab (2021) skriver att ”Utgångspunkten för BRP+ är livskvalitet som det övergripande målet för den regionala utvecklingspolitiken. Livskvalitet ska dessutom skapas på ett sådant sätt att det inte äventyrar framtida generationers möjligheter till livskvalitet. Ett mätsystem behöver systematiskt visa på hur resurser och tillgångar används i dag – livskvalitet här och nu – liksom hur detta påverkar möjligheter till livskvalitet i ett längre perspektiv.” (Reglab 2021:7).

BRP+ väger inte in samhällsekonomiska aspekter i mätningen - det vill säga diskussionen om vad det skulle kosta att förbättra ingående indikatorer – och heller inte vilken samhällsnytta en sådan förbättring skulle kunna ge.

5.3.3 Det finns fler exempel på lokal nivå

Ovan har vi lyft ett globalt och ett regionalt exempel på verktyg som tagits fram i form av index och indikatorer som syftar till att mäta utveckling för sociala värden.

5.4 Verktyg för att räkna på sociala värden

Två svenska projekt har arbetat med att utveckla verktyg för att räkna på sociala värden. Båda dessa baserar sig på modellen Social Return on Investment (SROI). Vi inleder därför avsnittet med att kortfattat beskriva SROI innan vi går vidare till projekten HAI och Sigurd.

5.4.1 Social Return on Investment

SROI är en metod som breddar traditionella sätt att räkna ut avkastning på investeringar genom att inkludera sociala kostnader och nyttor. Genom att monetarisera kan jämförbarhet skapas och avkastning fördelas på olika intressentgrupper, delvis med hjälp av intressenterna själva. Till skillnad från BRP+ och Social Progress Index, där fokus ligger på att mäta utfallet av ett antal indikatorer och därigenom fånga "temperaturen" inom ett antal teman är SROI en värdeberäkningsprocess. Processen ska stödja ett gemensamt och samordnat värdeskapande i stadsutvecklingen där aktörer agerar tillsammans mot en målsättning och oberoende av varandratar beslut som gynnar det gemensamma målet.

SROI har utvecklats under de senaste årtiondena för att synliggöra sociala effekter och värden av interventioner av olika slag. Sociala värden bör här förstås i termer av engelskans "social", d.v.s. "samhällelig". Med andra ord kan SROI-analyser beakta såväl effekter på "människa" som "miljö och klimat". SROI-metoden har använts i olika branscher, länder och sammanhang, men främst i den anglosaxiska delen av världen och kopplat till ideell sektor. Under de senaste åren har dock allt fler praktiska exempel, liksom forskningsstudier, genomförts med fokus på SROI i offentlig sektor, respektive i relation till samhällsbyggnadsfrågor (Rise 2023).

Arbetet med SROI sker genom att identifiera intressenter av en viss insats, de som påverkar eller påverkas av insatsen. Med hjälp av dessa intressenter försöker man ta fram effektkedjor och fastställa insatsernas värde och effekter. Nyttan med denna process är dels att skapa ökad kunskap och handlingsberedskap för frågan. Dels att generera en större ekonomisk helhetssyn och jämförbarhet av den aktuella investeringen.

Värden kan vara reella, men det kan också vara schablonvärden eller så kallade proxy-värden. För att få fram monetära värden på sådant som saknar ett marknadsvärde används finansiella proxy-värden för att uppskatta ett socialt värde. En offentlig park har till exempel förmodligen ett stort socialt värde hos människor men har inget accepterat marknadsvärde (Rise 2020:8). Ett proxy-värde är ett ekonomiskt mått som kan användas för att representera värdet av en

aktivitet. Till exempel kan kostnaden för en polisutryckning vara ett mått för det negativa värdet av en brottslig handling.

Antaganden om samband, kostnader och intäkter kan inte alltid beläggas, och ur ett SROI-perspektiv är det viktigt att indikatorerna inte väljs utifrån vad som är lätt att mäta, utan baserat på relevans (Rise 2023).

SROI översätter alltså ”sociala nyttor” till ekonomiska värden i relation till de investeringar som har gjorts. SROI bygger på sju principer: Intressenter ska involveras; det krävs en förståelse av vad som förändras; det som har betydelse ska värderas; endast det som anses vara relevant får inkluderas; man får inte övervärdera; det krävs en transparens; och resultaten måste verifieras (Stigendal 2019:5).

Tillämpat på frågan om boendesegregation kan det handla om att bedöma vad intressenter, så som kommuner och fastighetsbolag, tjänar ekonomisk på att förebygga de sociala kostnader som kan följa av boendesegregation (så som brottslighet eller trångboddhet) respektive att uppnå de sociala nyttor som kan följa av minskad boendesegregation (så som ökad utbildning eller sysselsättning) (Rise 2023).

SROI bygger på en standardiserad process som styrs av tydliga principer och som används på ett likvärdigt sätt oavsett analysobjekt. Analysen utförs i följande sex steg där intressentperspektivet har en central betydelse (Rise 2023):

Figur 7 SROI:s process



Källa: Rise (2023).

Processen genererar ett beslutsunderlag som redovisar såväl monetära som icke-monetära värden på samhällsvinster och kostnader för olika intressenter, inte endast för den part som står för investeringen. Därmed blir det lättare att förstå effekterna i ett bredare sammanhang. Eftersom det vanligaste sättet att mäta värden är i monetära termer försöker man översätta påverkan till ekonomisk vinst eller kostnad. Effekter som inte kan räknas om till pengar kan poängsättas och effekter som inte trovärdigt kan kvantifieras kan beskrivas genom text och visualiseringar (Haugen & Cavenius 2020).

5.4.2 Hållbar avkastning på sociala investeringar

Projektet Hållbar avkastning på sociala investeringar (HAI) var ett Vinnova-finansierat projekt som drevs av Urban Innovation Lab under åren 2017–2019. Syftet med projektet var att arbeta fram en process för att synliggöra och värdera sociala och miljömässiga nyttor kopplade till investeringar i stadsutveckling (Urban Innovation Lab 2019). Detta eftersom stadsutvecklingsprojekt, trots höga ambitioner, ”sällan lyckas förena samhälls- och individnytta med affärsnytta. Både privata och offentliga aktörer fattar beslut på ganska traditionella ekonomiska kriterier och utifrån den egna affärslogiken. Därmed faller sådant bort som i huvudsak gagnar andra budgetar, organisationer eller andra delar av samma organisation.” (Urban Innovation Lab 2019, förord).

Brittiska konsultbolaget RealWorth har vidareutvecklat SROI modellen och deras version av modellen kallas Sustainable Return On Investment (SuROI). Modellen har perspektivet inkluderande tillväxt i fokus, det vill säga att investeringar i social infrastruktur bidrar till tillväxt. Förutom de ovan nämnda sju principerna för SROI är också analyser av ekosystemtjänster, välbefinnande och livscykel grundläggande. Det svenska projektet HAI har utgått från RealWorths vidareutveckling och följt ett utvecklingsprojekt i Storbritannien (Sheffield), därefter har HAI arbetat med värdeberäkningar i fyra svenska fallstudier i Malmö (RoCent, Botildenborg och Heleneholm) och Lund (Källby).

I HAI är värdeskapandekedjan central, se figuren nedan (Urban Innovation Lab 2019). **Resurser** är pengar och/eller tid som behövs för att genomföra de **aktiviteter** som syftar till att skapa värde. **Prestationer** är vad som händer som ett resultat av aktiviteterna. Det kan vara fler arbetstillfällen, utbildningsplatser eller liknande. **Effekterna** är de sociala, miljömässiga eller ekonomiska förändringarna som har ett egenvärde. Att fler kommer i arbete eller att fler känner trygghet. **Påverkan** är den del av effekten som kommer av aktiviteten. Effekten av den minskade arbetslösheten kan också bero på andra förändringar, som inte har med projektet att göra. **Värdeskapandet** slutligen är värdet av den påverkan som har skett utifrån de tre aspekterna socialt, miljömässigt eller ekonomiskt.

Figur 8 HAI:s värdeskapandekedja



Urban Innovation Lab (2019:11).

Källa:

I ett projekt där HAI tillämpas används en process i tio steg indelade i tre faser - förberedelse, analys och kvalitetssäkring.

Förberedelse	Analys	Kvalitetssäkring
1. Initiera HAI-processen 2. Intressentkartläggning	3. Behov- och möjlighetsanalys 4. Sätta mål 5. Välja åtgärder 6. Identifiera handlingsalternativ 7. Beräkna värdeskapande	8. Rekommendation för handling 9. Uppföljning 10. Återkoppling

En slutsats av projektet är att det finns behov och efterfrågan av ett stöd i beslutsfattandet för att nå ökad samhällsnytta i stadsutvecklingen. En annan slutsats var att det är en bristande tillgång på data som kan användas i en värdeberäkning (Urban Innovation Lab 2019). Under projektet har en viss mängd svenskt beräkningsunderlag tagits fram, men projektet har behövt använda mycket underlag från Storbritannien och andra länder. Tillgången till svenska beräkningsunderlag behöver alltså öka. I följeforskning som refererats till har det bland annat diskuterats hur värdeskapandeprocessen kan göras mer demokratisk (Stigendal 2019).

5.4.3 Sigurd

Projektet Stadsplaneringsinvesteringars effekter och värden (Sigurd), var ett Vinnova-finansierat projekt som drevs av Rise under åren 2018–2021. Projektet syftade till att undersöka möjligheten att integrera SROI metodiken i ett svenskt stadsplaneringssammanhang och på så sätt mäta och förstå vilken betydelse olika stadsplaneringsinvesteringar har för en hållbar samhällsutveckling och hur en investering påverkar människors livsvillkor. En av projektets delar var att undersöka möjligheten till en (monetär) kvantifiering av sociala effekter i byggandet av nya stadsdelar, detta med Backaplan i Göteborg som exempel. Att analysera en hel stadsdel visade sig för komplext och studien avgränsades därför till två insatser: byggandet av en ny gång- och cykelbro som förbinder Hisingen med centrala Göteborg, samt införande av en tänkt fördelning av lägenhetsstorlekar i Backaplan (Rise 2023).

Analysen av fördelning av lägenhetsstorlekar hade ett specifikt fokus på boendesegregation. Därför tittar vi närmare på denna. De senaste årens bostadsbyggande har resulterat i en stark övervikt av små bostäder om ett och två rum. Detta medförde en annan befolkningsstruktur än den man planerat för. Inför detaljplanering i Backaplan ville kommunen därför undersöka effekterna av små bostäder för demografi, service och sociala förutsättningar. Analysen följde de traditionella stegen och principerna i SROI, nedan beskrivs några av stegen (Rise 2023):

Avgränsning av analysens omfattning: I textform beskrevs planerade bostäder men också socioekonomiska och demografiska variabler kopplat till planprogram och pågående detaljplanering. Ur ett boendesegregationsperspektiv definierades stadsdelens möjliga beroenden och kopplingar till andra platser och områden i Göteborg, liksom till berörda kranskommuner.

Kartläggning och prioritering av intressenter: En lång lista med intressenter arbetades fram genom flera workshops. En lista som sedan avgränsades till de mest berörda bland annat; nuvarande boende i angränsande områden, framtida boenden i Backaplan, fastighetsbolag som deltog i utvecklingen av Backaplan, ett urval av förvaltningar och bolag från Göteborgs stad.

Framtagande av effektkedjor: Genom workshops med intressentgrupperna togs effektkedjor fram. Det vill säga teorier om hur en viss insats (fler eller färre små lägenheter) hypotetiskt skulle kunna komma att ge olika positiva och negativa effekter för respektive intressentgrupp. Fastighetsbolagen bedömdes exempelvis på kort sikt påverkas positivt av fler mindre bostäder då detta var ett sätt att få ut mer ekonomisk vinst per kvadratmeter. På längre sikt gjordes dock bedömningen att framtida fastighetsägare skulle påverkas positivt med en ökad blandning av lägenhetsstorlekar och därmed större socioekonomisk blandning. Detta kunde minska det slitage och skadegörelse i fastigheter som uppkommer av stor omflyttning och bristande ansvarstagande och platstillhörighet.

Insamling av analys och data: Det finns inget färdigt format för insamlandet av data och analyser av dessa. Det handlar om att lägga ett pussel och bygga en berättelse om de förändringar som bedöms uppstå av insatsen. Här gjordes två scenarion, ett nollscenariot som innefattade byggandet av 5 600 lägenheter med en snittyta på 60 kvm/lägenhet. Alternativscenariot skulle innebära byggandet av något färre lägenheter, 4 500 men med en större snittyta om 75 kvm/lägenhet.

Processen med att ta fram och analysera denna data pågick i flera månader i en omfattande process. Analysen kom i slutändan att resultera i skriftliga berättelser om effekterna för var och en av intressentgrupperna. De kvalitativa berättelserna är centrala och värdefulla för en SROI-analys. Enbart ett urval av dessa berättelser och effektkedjor kom att kvantifieras i slutändan och enbart några av dessa gavs ett monetärt värde. Ett ekonomiskt värde för fastighetsbolagen och de boende arbetades fram som visar att alternativscenariot med en större blandning av lägenhetsstorlekar skulle ge ett värdetillskott på knappt 300 miljoner sett över en 15 års period, dock ska detta resultat tas med stor försiktighet.

Erfarenheterna från Sigurd visar att de största svårigheterna handlade om identifiering och val av rätt indikatorer, data och värdering av effekter. Att ta fram så kallade proxy-värden var så pass tidskrävande att för merparten av effekterna fick projektet avgränsa sig till enbart beskrivningar av och berättelser kring orsakssamband. Endast de indikatorer som redan tidigare i andra sammanhang hade redovisats i monetära termer kunde konkretiseras. Därtill kom ytterligare utmaningar som att arbeta i en helt ny metodik där det också saknas egentliga förebilder. Dessutom har samhällsbyggnadsprojekt verkan över mycket lång tid vilket ökar osäkerheten kring framtida utveckling och försvårar antaganden om vinster (Rise 2023).

5.5 Utmanande och komplext att räkna på sociala värden

Både projekten HAI och Sigurd konstaterar att det finns ett behov och en efterfrågan av ett sätt att stödja beslutsfattande för ökad samhällsnytta i stadsutvecklingen. SROI kan bidra till kommuners styrning och ledning på ett antal punkter (Rise 2023):

- Genom att tydliggöra att en samhällsbyggnadsinvestering pågår under många år och de sociala värdena av investeringen kan komma långt senare. Detta krockar i dag med den kommunala budgetprocessen där tidshorisonten är ett år i taget med utblick mot kommande år.
- I dagens exploateringskalkyler redovisas vanligen vinsten vid försäljning medan kostnaden fördelas efter avskrivningsperiod. Satsningar som förväntas ge sociala värden och lägre kommunala kostnader på sikt ryms inte i kalkylen. Här kan SROI användas parallellt genom hela planeringsprocessen för att visa på sociala värden.
- SROI kan också användas för att synliggöra vem som betalar och vem som tjänar på en investering. En fullt ut genomförd SROI-analys ger en kvot mellan kostnad och nytta som visar om investeringen är lönsam utifrån ett helhetsperspektiv och inte utifrån en enskild intressent.

Projekten HAI och Sigurd ligger i framkant när det gäller att räkna på sociala värden i en svensk kontext. Men det återstår många utmaningar. En heltäckande och fullständig SROI-analys bedömer Rise utifrån sina erfarenheter inom Sigurd är ett alltför resurskrävande verktyg för beslutsprocesser inom det kommunala samhällsbyggnadsuppdraget. Insamling av nödvändiga data är både tidsödande och komplext, och kräver således tid, finansiering och kompetens. För mer komplexa projekt skulle därtill troligen expertstöd behöva anlitas. Dessa verktyg kan med andra ord inte användas av det stora flertalet kommuner

Den största utmaningen ligger ofta i att värdera och monetarisera de identifierade effekterna. Svårigheten består delvis av att identifiera och definiera rätt indikator att mäta, dels i att avgöra hur denna ska monetariseras men framför allt att hitta relevanta och användbara data för skapandet av detta värde. Här finns det ett behov av att bygga upp databaser med färdiga finansiella proxy-värden (Rise 2023).

I rapporten *Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar* konstaterar även Balkfors, Bokström & Salonen att det i Sverige finns begränsad tillgång till data både på kort- och långsiktiga effekter av sociala insatser. Samma sak gäller information om kostnader för sociala insatser. Om kostnadsberäkningar bygger på osäkra uppskattningar försämras kvaliteten på de antaganden som görs av värdet av förebyggande verksamheter. I rapporten lyfter man vidare att det offentliga bör ta ett större ansvar för att beräkningar och underlag tas fram och görs tillgängliga (Balkfors, Bokström & Salonen 2020:129). Det krävs också förändringar av incitaments- och styrmodeller inom offentlig sektor för att resurser i högre utsträckning ska läggas på insatser som ger bättre livschanser.

I exemplet om analys av lägenhetsstorlekar som beskrivs ovan (se 5.4.3) framgår att projektet i huvudsak fick nöja sig med att få fram en analys av intressenter och effektkedjor. När projektet utvärderades framkom dock att de medverkande haft stor behållning av projektet även om man inte kom hela vägen fram till att kunna värdera effekterna i kronor. Den stora behållningen för de medverkande var den omfattande intressentkartläggningen.

De som arbetade verksamhetsnära uppskattade medskapandeprocessen mer än de som arbetade högre upp i organisationen då de fick bidra med erfarenheter av konsekvenser som annars inte är synliga för ledningen. Nyttan med analysen är också helt beroende av viljan hos kommunen att justera beslut utifrån analysens resultat. I fallet Backaplan visade det sig att denna beredskap inte fanns, trots det underlag Sigurd genererat (Rise 2023).

En förenklad och anpassningsbar metod som kombinerar befintliga kommunala analysinstrument såsom sociala konsekvensanalyser och barnkonsekvensanalyser med SROI-liknande inslag lyfts som möjligt alternativ av de som deltagit i Sigurd projektet. En anpassning av metoden bör ske utifrån typ av projekt, om det bedöms få stor påverkan eller inte. För en mer komplex frågeställning kan det räcka med att göra en intressentanalys och en enklare kvantifiering så som en social konsekvensanalys. Vid särskilt stora och viktiga investeringar bör projektet resursättas för en fullständig SROI-analys.

Ett flertal kommunala tjänstemän från olika kommuner och verksamheter har i olika sammanhang uttryckt ett starkt intresse att komplettera nuvarande processer och analyser med den här typen av arbetsmetoder och underlag, i såväl tidiga idéstadier, planeringsprocesser som i uppföljning och utvärdering. Detta för att belysa effekterna av en insats ur bredare perspektiv och möjligheterna att strukturerat få fram ett bättre kunskaps- och beslutsunderlag (Rise 2023).

I nästa kapitel skissar vi därför på en process i fem steg för att analysera sociala värden och ett enklare verktyg för att kvantifiera sociala värden som kan komplettera mer avancerade verktyg som SROI.

6. Idéskiss för verktyg som alla kommuner kan använda

Det är viktigt att fortsätta vidareutveckla de mer avancerade verktygen för att räkna på sociala värden. Men verktygen som ligger i framkant blir för krävande resurs- och kompetensmässigt för de flesta kommunerna och därför behövs det också enklare verktyg som passar den stora majoriteten av kommunerna (se avsnitt 5.5). Utredningens ambition har varit att utveckla ett enklare verktyg som alla kommuner kan använda. Tre konsulter - Ramboll, Rise och Sweco – har fått i uppdrag att vidareutveckla befintliga verktyg eller arbeta fram nya, för att kunna beräkna sociala värden vid investeringar inom samhällsbyggnad. Syftet med detta har varit att hitta verktyg som kan användas i kommuner i bred bemärkelse.

I kapitlet presenterar vi en grundläggande process i fem steg för att analysera sociala värden och en skiss på ett verktyg för att värdera sociala värden, en semi-kvantitativ värdering. Eftersom utredningen lades ner har vi inte haft möjlighet att färdigställa arbetet med att utveckla ett verktyg. Tanken var att vidareutveckla konsulternas initiala insatser för att sedan i ett nästa steg testa verktygen tillsammans med ett antal kommuner. Detta har vi alltså inte haft en möjlighet att göra. Vi väljer ändå att i detta kapitel presentera de initiala resultat som inkommit eftersom de bidrar till att sammanfatta kunskapsläget. Sen får arbetet tas vidare i andra sammanhang.

6.1 Även om man inte kan räkna på allt, kan sociala värden analyseras

En vanlig kritik mot samhällsekonomiska analyser är att man inte kan räkna på allt och att detta i synnerhet gäller sociala investeringar (Hultkrantz 2015:23). Även om man inte kan eller vill räkna på allt kan processen dit användas som ett sätt att sammanställa ett beslutsunderlag. En strukturerad analys som sorterar olika aspekter kan ge beslutsfattaren stor hjälp. I politiska beslut behöver hänsyn ofta tas till många aspekter och alla beslut som gäller framtiden innebär osäkerhet. Att sortera argument för och mot som väger in stort och smått på ett relevant sätt ger bättre förutsättningar att fatta ett välgrundat beslut.

Om man inte kan räkna monetärt kan en bedömning vara till hjälp för beslutsfattare att kunna fatta ett rationellt beslut. En ökad kostnad för en förebyggande insats behöver kunna motiveras med något som väger upp denna investering i den andra vågskålen. En imperfekt metod för att värdera de dolda sociala och miljömässiga värdena är betydligt bättre än frånvaro av beslutsunderlag kring dessa aspekter (Rise 2021:28).

6.2 Fem steg för att analysera sociala värden i samhällsbyggnadsprocessen

Nedan presenteras en process i fem steg som kommuner kan använda sig av för att utveckla kunskap och förståelse för hur man kan värdera och monetärt beräkna sociala nyttor. Resultaten kan användas som underlag för att få en ökad förståelse för om satsningar är lönsamma, motivera finansiering, underlätta prioriteringar eller hantera målkonflikter. Det ger ett bättre beslutsunderlag när insatsens alla effekter blir synliggjorda. En viktig lärdom är att även om det är svårt att komma fram till exakta värden är det värdefullt att ändå fullfölja processens fem olika steg så långt det är möjligt. Varje steg ger ytterligare kunskap och förståelse för den sociala insatsen, värdet den kan skapa, för vem eller var värdet skapas, och vad som krävs för att värdet ska kunna skapas. Dessa insikter kan bland annat användas för att koordinera aktörer och förvaltningar, röja hinder, och möjliggöra att insatsen blir så bra som möjligt.

Figur 9 Fem steg för att analysera sociala värden



Källa: Ramboll (2003).

Processen är baserad på erfarenheter från tidigare uppdrag som Ramboll genomfört i syfte att beräkna sociala värden i olika sammanhang. Den kan appliceras för att beräkna sociala värden för aktiviteter som genomförs i de olika stegen i samhällsbyggnadsprocessen: Regionplan, Översiktsplan (ÖP), Fördjupad Översiktsplan (FÖP), Detaljplan, Projektering, Bygglov/Byggprocess och Förvaltning/Förädling.

6.2.1 Beskriv och isolera aktiviteten

Det första steget i att beräkna sociala värden i samhällsbyggnadsprocessen består i att tydligt beskriva och avgränsa den aktivitet vars värde ska beskrivas.

Tillvägagångssätt	Exempel
<ul style="list-style-type: none"> • Identifiera vilken aktivitet som är av intresse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tillskapa hyresrätter i ett välmående område.
<ul style="list-style-type: none"> • Identifiera vart i samhällsbyggnadsprocessens olika steg som aktiviteten sker. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bostadsförsörjningsprogram (mål), ÖP och FÖP (identifiera område), DP (möjliggöra bebyggelse), markanvisning (verktyg), förvaltning (tillträdeskrav).
<ul style="list-style-type: none"> • Identifiera vilka aktörer som bidrar till att aktiviteten genomförs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunala förvaltningar (stadsbyggnad, exploatering, social), fastighetsaktör (privat eller allmännyttan), byggaktör, boende.

Inom samhällsbyggnadsprocessen genomförs aktiviteter i flera olika steg. I de steg som ligger långt från själva byggnadsprocessen (såsom Region- och Översiktsplaner) är det särskilt viktigt att aktiviteten är avgränsad då det annars kan vara svårt att se hur den leder till de eftersträvade sociala värdena. De steg som är närmare faktisk förvaltning tenderar att vara enklare att beskriva och avgränsa. I detta inledande steg bör samtliga aktörer som bidrar till eller berörs av aktiviteten identifieras.

En utmaning är att aktiviteten måste vara tydligt avgränsad. En annan att det måste vara teoretiskt möjligt att se hur aktiviteten kan leda till att sociala värden skapas.

6.2.2 Identifiera och kategorisera konsekvenser

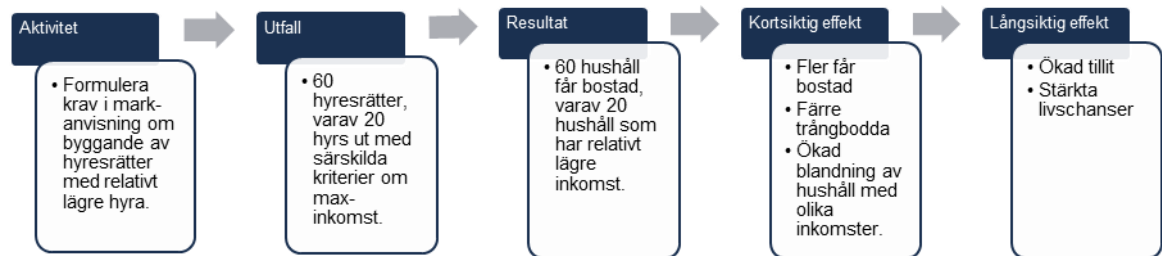
Nästa steg är tidskrävande och innebär att identifiera och kategorisera de konsekvenser som aktiviteten leder till.

Tillvägagångssätt
<ul style="list-style-type: none"> • Bjud in samtliga aktörer som är involverade i att skapa aktiviteten till att delta i denna process. • Visa aktörerna hur de skapar en enkel effektkedja. • Be samtliga aktörer att ta fram effektkedjor för hur de ser på aktiviteten och hur den skapar sociala värden. • Genom diskussion, sammanställ en sammanfattande effektkedja där de långsiktiga effekterna identifieras.

I detta steg bör samtliga aktörer som är involverade i att bidra till aktiviteten inkluderas. Målet är att ge aktörerna möjlighet att på egen hand eller tillsammans beskriva hur de ser att aktiviteten leder till olika utfall. Detta görs förslagsvis med hjälp av en effektkedja. Aktörerna fyller i hur de bidrar till aktiviteten, samt vilka utfall, resultat och effekter som aktiviteten leder till. I detta steg bör de sociala värden som ska värderas identifieras.

Detta steg är viktigt ur flera aspekter. För det första är det ett bra tillfälle att involvera samtliga berörda aktörer och få deras perspektiv på aktiviteten och dess konsekvenser. För det andra ger det förståelse för hur sociala värden skapas och hur komplext det kan vara att identifiera en trovärdig effektkedja mellan aktivitet och socialt värdeskapande. Slutligen är det viktig för övriga steg i processen.

Figur 10 Exempel på effektkedja



6.2.3 Prioritera de viktigaste konsekvenserna

Nästa steg i processen är att prioritera de viktigaste konsekvenserna.

Tillvägagångssätt
<ul style="list-style-type: none"> • Be samtliga aktörer som varit involverade i processen att utifrån den framtagna effektkedjan välja ut de viktigaste konsekvenserna. • Baserat på aktörernas val, avgörs vilka konsekvenser som bör prioriteras.

Aktiviteter i samhällsbyggnadsprocessen berör ofta många individer på flera olika sätt. Förmodligen finns därför ett stort antal olika effekter som aktiviteten kan tänkas leda till. I en ideal värld hade samtliga dessa effekter analyserats och värderats. Men med begränsade resurser behöver de viktigaste konsekvenserna prioriteras. Ett sätt att bedöma vilka effekter som är viktigast kan vara att utgå från storlek och möjlighet att beräkna. Ju större en potentiell effekt uppskattas vara, och ju mer vi vet om hur effekten kan beräknas, desto viktigare att prioritera den effekten. En utmaning här är att det är svårt att bestämma vilka konsekvenser som är de viktigaste innan någon beräkning gjorts.

6.2.4 Värdera konsekvenserna

Det fjärde steget är att värdera konsekvenserna. Målet med detta steg är att beräkna sociala värden i monetära termer. Eftersom metoderna för att monetärt beräkna sociala värden ännu är i ett tidigt utvecklingsstadium, kan det dock vara svårt. I exemplet ovan i figur 10 skulle det exempelvis kunna handla om att kommunen får lägre intäkter för marken samtidigt som fler får tillgång till en bostad. Det skulle kunna leda till att en trångbodd barnfamilj får bostad till en

rimlig kostnad vilket kan leda till att hushållen får pengar över eller att fler barn får studero, bättre studieresultat och därmed bättre livschanser och ökade skatteintäkter.

6.2.5 Sammanställning av resultat

I det sista steget sammanställs resultaten av beräkningarna för att få en sammantagen bild över värdet av insatsen. Det är viktigt att förstå att resultaten är ungefärliga. Det som framför allt är utmanande är att bedöma kausalitet, det vill säga att med säkerhet fastställa att utfallet orsakats av insatsen.

6.3 Verktyg för att värdera sociala värden och boendesegregation

Sedan tidigare finns redan en mångfald av metoder och verktyg som tagits fram, men då för att *integrera och stärka* sociala aspekter i stadsutveckling (se exempelvis rapporten Den hala tvålen, Regeringskansliet 2021). Syftet i detta avsnitt är ett specifikt verktyg för att i möjligaste mån *värdera* sociala värden.

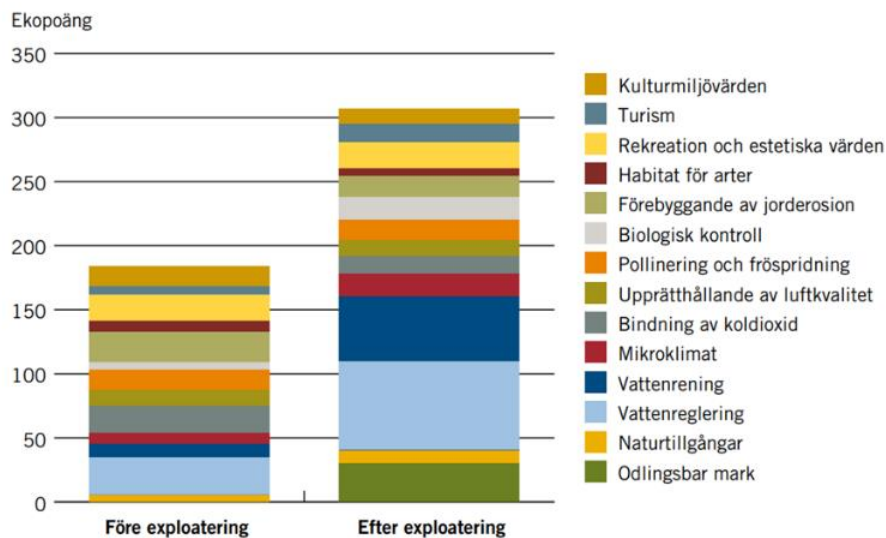
Med utgångspunkt att finna ett verktyg som ska kunna tillämpas av alla kommuner och kunna användas utan djupare förkunskaper har Sweco (2023) skissat på ett verktyg som bygger på en semi-kvantitativ värdering. Verktyget skulle i ett nästa steg även kunna kompletteras med mer kvantitativa värderingar som sedan kan utvecklas till mer monetära värderingar. Inspiration för förslaget till verktyg har hämtats från ett verktyg som Sweco tidigare tagit fram på uppdrag av Riksbyggen. Syftet var då att kunna beräkna enskilda fastighetsprojekts påverkan på och bidrag till att stärka ekosystemtjänster, med hjälp av så kallade ekopoäng.

6.3.1 Struktur för en semi-kvantitativ värdering

Verktyget som vi har börjat skissa på här tillhör kategorin semi-kvantitativ värdering. I den semi-kvantitativa värdering görs självskattning och bedömning med hjälp av en poängskala. Poängskalan är tänkt att ge en uppfattning om en planerad samhällsbyggnadsinvestering genererar ett socialt värde, inom vilka aspekter påverkan finns och om påverkan i relativa mått kan bedömas vara stor eller liten. Genom att formulera frågor om det relationella kan även investeringens påverkan på boendesegregationen poängsättas.

Verktyget är uppbyggt i Excel, med möjlighet att uppgradera till en webbversion. Resultaten synliggörs i staplar, värderos eller liknande för att få en tydlig kvantifiering och jämförbarhet mellan resultat inom olika aspekter. Genom att visuellt redovisa resultatet med samlade poängstaplar för olika kategorier på ett kommunikativt sätt kan underlaget enklare påverka val av åtgärd. Exemplet i figuren nedan är hämtat från analys av enskilda fastighetsprojekts påverkan på och bidrag till att stärka ekosystemtjänster.

Figur 11 Resultatet redovisas visuellt i poängstaplar som i detta fall visar antal ekopoäng före och efter en exploatering för Riksbyggens projekt brf Viva i Göteborg



Källa: Naturvårdsverket (2015:54).

Verktöget kan byggas på med åtgärder, som ger direkt återkoppling kring hur en justering i investeringen kan bidra till positiva värden. En åtgärdslista kan ge vägledning i hur olika investeringar kan påverka boendesegregationen och hur aktuell investering kan anpassas för att i högre grad kunna minska och motverka boendesegregationen.

Värderingen kan i ett nästa steg kopplas till generella kostnader för åtgärder samt kunna visa exempel på schablonbelopp där det är möjligt att räkna på samhällsekonomiska vinster, tex inom folkhälsa eller sysselsättning.

Det är tänkbart att utveckla verktöget på två olika sätt eller gör en kombination (se tabell 3). En värdering av åtgärdens *påverkan på olika sociala värden* (om det exempelvis blir bättre eller sämre) samt en värdering av åtgärdens *påverkan på boendesegregation* (om det bidrar till ökade eller minskade skillnader mellan områden). Verktöget kan alltså omfatta båda spåren.

Tabell 3 Metoder för semi-kvantitativ värdering av sociala värden och/eller boendesegregation

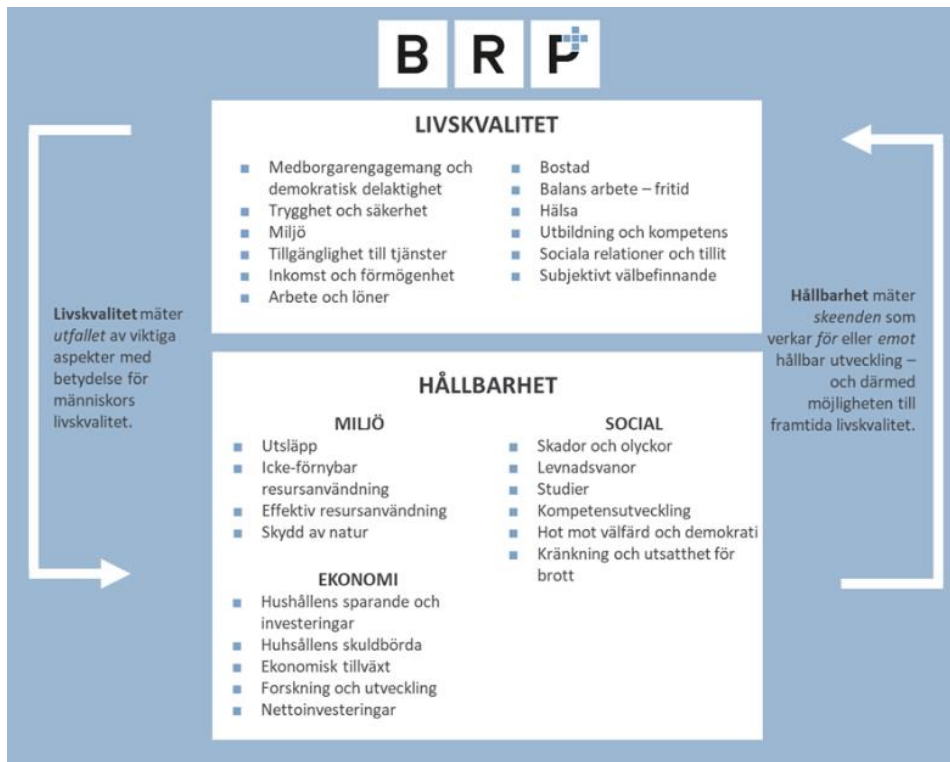
Metod 1 för semi-kvantitativ värdering	Metod 2 för semi-kvantitativ värdering
Poängsättning av olika sociala värden utifrån bedömd påverkan på de ingående indikatorerna , exempelvis om åtgärden medför <i>bättre/sämre</i> tillgänglighet till service. Vägledning ges kring vad som kan tolkas som en liten eller stor påverkan.	Vägledande frågor avseende åtgärdens påverkan på segregationen inom respektive aspekt, exempelvis om åtgärden minskar skillnaderna i tillgänglighet till service mellan områden. Frågor och vägledning fokuserar på åtgärdens påverkan på <i>skillnader och samband</i> mellan områden

Källa: Sweco (2023).

6.3.2 Avgränsningar och indikatorer till den semi-kvantitativa värderingen

Den semi-kvantitativa värderingen utgår från analysverktyget BRP+ (se avsnitt 5.3.2). Det är en analysmetod som redan har identifierat relevanta teman, aspekter och indikatorer som är möjliga för regioner och kommuner att ta fram och använda till stöd för analys. Dessa temaområden och aspekter kan kompletteras med kunskap om boendesegregationens effekter på individ och samhälle. Indikatorer från BRP+ kan också användas för värdering, analys och uppföljning.

Figur 12 Ramverk för BRP+ som används för att följa upp och mäta livskvalitet och hållbarhet



Källa: Sweco (2023) från BRP+.

BRP+ omfattar sociala värden eller social hållbarhet i ett mycket brett perspektiv. För att göra analysen enklare och mer överskådlig kan ett antal prioriterade teman väljas ut. Teman som exempelvis fokuserar på att mäta sociala värden eller har ett tydligare fokus på just boendesegregation.

6.3.3 Skiss på ett möjligt verktyg för kommuner

Sweco har skissat på en struktur för verktyget i Excel. Verktyget är i dagsläget att betrakta som en illustration för principerna, inte ett färdigt verktyg. Verktyget baseras i huvudsak på självskattningar av hur investeringen bedöms påverka det sociala värdet eller boendesegregationen. Exemplet nedan fokuserar på att värdera en åtgärds *påverkan på olika sociala värden* (om det exempelvis blir bättre eller sämre). Genom att formulera frågor där ett område relateras till ett annat går det även att värdera åtgärdens *påverkan på boendesegregation* (om det bidrar till ökade eller minskade skillnader mellan områden). Mer om det i nästa avsnitt.

Inför bedömningen av påverkan av en investering eller ett projekt görs först en bedömning om en aspekt är relevant för den aktuella investeringen. Som stöd för att avgöra vad aspekten avser och huruvida den kan bedömas som relevant, listas de indikatorer som är kopplade till aspekten i ett popup-fönster. Indikatorerna ska ses som preliminära förslag och behöver underbyggas mera avseende empiri kring hur olika åtgärder/investeringar inom samhällsbyggnadssektorn påverkas.

Följande fem urklipp från excellen illustrerar förslaget till verktyg från Sweco (2023).

4	Upplevd delaktighet	Nej	-	
5				
6	Trygghet och säkerhet			
7	Upplevd trygghet	Nej	-	
8	Kränkning och utsatthet för brott	Nej	-	
9	Skador och olyckor	Nej	-	
10				
11	Miljö kvalitet			
12	Luft	Nej	-	
13	Buller	Nej	-	
14	Lokal miljö	Nej	-	
15	Upplevd miljö kvalitet	Nej	-	
16				
17	Tillgänglighet till tjänster			
18	Närhet till tjänster / service	Ja	-	
19	Trängsel och köer till tjänster	N	-	
20	Upplevd tillgänglighet till tjänster	N	-	
21				
22	Inkomst och förmögenhet			
23	Levnadsstandard	Nej	-	
24	Upplevd levnadsstandard	Nej	-	

Indikatorer:

- Ja - Tillgång till bredband med mer än 100 Mbit/s
- N - Befolkning i kollektivtrafiknära läge
- N - Tillgång till dagligvarubutik
- Tillgång till grundskola
- Tillgång till bibliotek

I nästa steg görs en semi-kvantitativ bedömning på den samlade påverkan den aktuella investeringar bedöms ha. Bedömningen görs i en skala från -3 till 3, där negativa tal avser en negativ påverkan på aspekten och positiva tal en positiv påverkan. Vid noll bedöms aspekten vara relevant, men inte påverkad av

investeringen. Skalan tolkas som 1 – liten påverkan, 2 – måttlig påverkan, 3 – stor påverkan, såväl positivt som negativt.

15	Upplevd miljö kvalitet	Nej	-
16			
17	Tillgänglighet till tjänster		
18	Närhet till tjänster / service	Ja	-3
19	Trängsel och köer till tjänster	Ja	-
20	Upplevd tillgänglighet till tjänster	Nej	-
21			-3 -2 -1
22	Inkomst och förmögenhet		
23	Levnadsstandard	Nej	0
24	Upplevd levnadsstandard	Nej	1 2
25			

Som hjälp i bedömningen görs en koppling till de indikatorer som ingår i aspekten. I ett popup-fönster presenteras värdena för den egna kommunen, samt vad förändringarna i indikatorns värden bedöms motsvara i påverkansskala. Detta är endast ett stöd i bedömningen, eftersom användaren själv måste göra bedömningen av hur stor påverkan är på indikatorn av investeringen.

I de fall flera indikatorer ingår i aspekten får en samlad bedömning göras utifrån de olika indikatorernas skattade förändring.

Ja	-3	Tillgång till bredband med mer än 100 Mbit/s: Andelen för kommunen är 86,5 % En förändring upp till 1 % motsvarar en påverkan på 1 En förändring på 1-3 % motsvarar en påverkan på 2 En förändring på mer än 3 % motsvarar en påverkan på 3
Nej	-	
Nej	-	
Nej	-	Befolkning i kollektivtrafiknära läge: Andelen för kommunen är 87,2 % En förändring upp till 0,5 % motsvarar en påverkan på 1 En förändring på 0,5-2 % motsvarar en påverkan på 2 En förändring på mer än 2 % motsvarar en påverkan på 3
Nej	-	
Nej	-	
Nej	-	Tillgång till dagligvarubutik: Andelen för kommunen är 74,5 % En förändring upp till 5 % motsvarar en påverkan på 1 En förändring på 5-12 % motsvarar en påverkan på 2 En förändring på mer än 12 % motsvarar en påverkan på 3
Nej	-	
Nej	-	
Nej	-	
Nej	-	Tillgång till grundskola inom 2 km: Andelen för kommunen är 74,8 % En förändring upp till 4 % motsvarar en påverkan på 1 En förändring på 4-13 % motsvarar en påverkan på 2 En förändring på mer än 13 % motsvarar en påverkan på 3
Nej	-	
Nej	-	
Ja	1	
Ja	2	
Ja	1	
Ja	1	

Utifrån bedömningarna som gjorts av de relevanta aspekterna, sammanställs den genomsnittliga påverkan per temaområde. Detta bidrar till att ge användaren en översiktlig bild av den totala påverkan som investeringen ger på sociala värden eller specifikt boendesegregation.

	Livskvalitet	Genomsnittlig bedömd påverkan
1	Medborgarengagemang och demokratisk delaktighet	
2	Trygghet och Säkerhet	
3	Miljö kvalitet	
4	Tillgänglighet till tjänster	-3,0
5	Inkomst och förmögenhet	
6	Arbete och löner	
7	Bostad	1,3
8	Balans arbete - fritid	
9	Hälsa	
10	Utbildning och kompetens	
11	Sociala relationer och tillit	1,0
12	Subjektivt välbefinnande	

I det sista steget ges ytterligare stöd för att ta analysen vidare till en mer fullständig samhällsekonomisk effektberäkning. Relevanta aspekter lyfts fram och de ingående indikatorerna redovisas efter typ av värdering. I den mån det finns etablerade samband för att göra ytterligare kvantifieringar eller monetariseringar av aspekten eller indikatorn, visas information och länkar i ett popup-fönster.

	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Relevanta aspekter		Typ av värdering								
Närhet till tjänster / service		Kvantitativ värdering								
Trångboddhet		Kvantitativ värdering								
Kostnad		Monetär värdering								
Utbud		Kvantitativ värdering								
Upplevda bostadsvillkor		Semikvantitativ värdering								
Utanförskap		Kvantitativ värdering								
			Monetarisering: En person ålder 16-24 som varken arbetar eller studerar kostar totalt 500 000 kr per år. Länk till studie/ytterligare underlag: ...							

Det sista steget är främst att betrakta som ett stöd till ytterligare bearbetning och mer kvantifierad värdering av aspekterna. Sweco bedömer att det med nuvarande kunskapsläge, inte är möjligt att konstruera verktyget så att faktiska beräkningar genomförs av själva verktyget. För att kunna göra fullständigt monetariserade bedömningar krävs i dagsläget mer manuellt arbete och expertkunskap. I första hand är det att betrakta som en interaktiv checklista och stöd för de vidare beräkningar som behöver göras utanför verktyget. Det kan exempelvis ses som ett utvecklat stöd för en social konsekvensanalys.

6.3.4 Vidareutveckling för att även värdera effekter på boendesegregation

De föreslagna indikatorerna i verktyget är tänkt att användas för att följa upp och analysera sociala värden. För att även kunna värdera utveckling och skillnader inom eller mellan bostadsområden, dvs om en åtgärd minskar eller ökar boendesegregationen behöver frågorna vidareutvecklas.

För att det ska bli relevant ur ett segregationsperspektiv behöver indikatorerna beakta hur investeringar påverkar skillnaderna mellan områdena för respektive aspekt/indikator. Bidrar exempelvis åtgärden till att tillgängligheten till service förbättras och blir mer likvärdig i kommunens olika delområden? Alternativt, bidrar åtgärden till att tillgängligheten förbättras där behovet är som störst i kommunen (med hänsyn till att exempelvis socioekonomiskt utsatta hushåll kan ha behov av bättre närhet som följd av sämre resmöjligheter)?

För att verktyget ska kunna användas utan djupare förkunskap om boendesegregationen och vedertagna åtgärder för att motverka segregationens negativa effekter behöver frågorna vara träffsäkra. Frågorna ska kunna användas som stöd för självskattningen.

Frågorna byggs upp som en självskattning på en skala, för att synliggöra investeringens potentiella påverkan. Frågorna ska hjälpa kommunala tjänstepersoner eller de intressenter som finns kopplade till investeringen, att göra en relevant bedömning och välja rätt gradering på skalan. En viss lokalkännedom krävs sannolikt för att kunna göra en rättvisande bedömning, dock utan krav på specifika bakgrundskunskaper om boendesegregation och dess effekter. En kunskap om socioekonomiska skillnader mellan områden bedöms dock vara nödvändigt. Sådan information kan byggas in i verktyget genom att hämta data för de ingående indikatorerna.

Exempel på möjliga frågor som fokuserar på åtgärdens påverkan på skillnader och samband mellan områden snarare än åtgärdens påverkan på enskilda sociala värden.

- Bidrar samhällsbyggnadsinvesteringen till fler möten mellan invånare som bor i olika bostadsområden? (Till exempel genom att skapa en social mötesplats eller serviceutbud som syftar till att attrahera besökare från olika delar av staden.)
- Underlättar samhällsbyggnadsinvesteringen för fler resor eller flöden mellan stadens/samhällets olika delar? (Det kan vara nya gång- och cykelvägar, broar eller ny kollektivtrafik som syftar till att integrera stadsdelar med varandra eller överbrygga geografiska avstånd.)
- Bidrar samhällsbyggnadsinvesteringen till att överbrygga eller undvika fysiska barriäreffekter? (Barriärer kan uppstå till följd av trafikleder, järnvägsspår, stora obefolkade ytor eller svårtillgängliga byggnader som skär av flöden och isolerar områden från varandra.)
- Bidrar samhällsinvesteringen till fler trygga, kvalitativa offentliga rum, dvs lokaler, platser, parker eller verksamheter som är befolkade, öppna och tillgängliga för allmänheten? (Tillgången till kvalitativa offentliga rum är ett sätt

att kompensera för eventuella brister i den privata boendemiljön och ger särskilt stort värde i områden med trångboddhet och ung befolkning, i syfte att utjämna skillnader i förutsättningar och livsvillkor. Parker bidrar med exempelvis rekreation för invånare utan egen trädgård, idrottsplatser med möjlighet till rörelse, bibliotek med studieplatser osv.)

- Bidrar samhällsinvesteringen till att fördela samhällsservice jämnt i stadens olika delar, så att närhet och tillgång till service (butiker, kollektivtrafik, lekplatser, skolor, vård mm) är likvärdig i alla bostadsområden?

Ovan har vi presenterat två metoder för en semi-kvantitativ värdering. Metod 1 har alltså fokus enbart på de sociala värdena medan metod 2 har fokus på boendesegregation. Det finns för- och nackdelar med båda.

Tabell 4 Metoder för semi-kvantitativ värdering av sociala värden och/eller boendesegregation

Alt. 1 för semi-kvantitativ värdering		Alt. 2 för semi-kvantitativ värdering	
Poängsättning av olika sociala värden utifrån bedömd påverkan på de ingående indikatorerna.		Vägledande frågor avseende åtgärdens påverkan på segregationen inom respektive aspekt	
Fördel	Nackdel	Fördel	Nackdel
Att koppla bedömningarna till indikatorer blir konkret och kan lättare översättas till mer kvantitativa och monetära bedömningar.	Blir snarare en bedömning av påverkan på sociala värden än segregation explicit. Risk för att viktiga svåråtkomliga aspekter inte kommer med i bedömningen.	Tydligt fokus på segregation och låg risk för att viktiga aspekter av segregationen faller bort i värderingen.	Blir mer kvalitativt, även fast det poängsätts och presenteras som en semi-kvantitativ bedömning. Svårare att utveckla bedömningen till mer kvantitativa och monetära värderingar.

Källa: Sweco 2023.

Genom att metod 1 redan har en koppling till indikatorer, är det lättare att vidareutveckla dessa till en kvantitativ eller monetär värdering. När det gäller metod 2 är det svårare att utveckla en motsvarande kvantifiering, eftersom man befinner sig en nivå högre upp på skalan med en kvalitativ bedömning (se tabellen ovan). Dock ger det senare alternativet bättre möjligheter att specifikt ringa in frågor kring boendesegregation och inte enbart en allmän bedömning av sociala värden.

Det är tänkbart att utveckla verktyget på två olika sätt, antingen metod 1 *eller* metod 2 eller gör en kombination med både metod 1 *och* metod 2.

6.4 Verktyg för att visualisera analyser och tänkbara alternativ

Oavsett om man lyckas med att monetarisera sociala värden eller inte, behöver kunskap och olika vägval få större genomslag i beslutsfattandet. Genom att använda olika verktyg för att synliggöra och visualisera analyser av boendesegregationens potentiella utveckling är det lättare att fatta mer medvetna och hållbara beslut.

Eftersom segregationen är relationell behöver nulägesbeskrivningar inte bara beskriva kommunen som helhet utan analyser behövs avseende skillnader mellan olika områden och trender över tid. Kunskap om historik, nuläge, hur planerad bebyggelse kan påverka en stadsdel eller en kommun och uppföljning av hur det sedan blev behövs för att kunna minska boendesegregationen. I rapporten *Den bala tvålen* konstateras att kommunernas arbete med att analysera platsspecifik data behöver förbättras (Regeringskansliet 2021). I många fall presenteras statistik och analyser på övergripande kommunnivå, vilket ger en missvisande bild över vem man planerar för och hur livsvillkor skiljer sig åt både mellan stadsdelar och mellan stad och landsbygd. Det finns ett behov av att samla, analysera och visualisera data på ett tydligt sätt så att relevanta analyser blir enklare att genomföra och använda i planerings- och beslutsprocesser.

I flera kommuner pågår vidareutveckling av digitala verktyg som möjliggör analyser av pågående planering och som uppföljning av den bebyggda miljön. Exempelvis kopplat till specifika projekt inom stadsbyggnad, arbetet med en översiktsplan, inom bostadsförsörjningen eller inom implementeringen av Agenda 2030.

Ett exempel är den så kallade Södertörnsanalysen som togs fram som ett verktyg för att arbeta med faktabaserad hållbar utveckling där resultatet av olika statistiska analyser visualiseras och presenteras i olika grafer över tid. Verktøget har använts inom arbetet för att minska segregation och främja social hållbarhet, översiktsplanering och uppföljning av hållbarhetsmål. Arbetet har nu tagits vidare inom Karlskronaanalysen och Huddingeanalysen. I Huddingeanalysen har man nu tillgång till mer öppna data från SCB och Segregationsbarometern vilket förbättrat tillgängligheten och minskat kostanden.

Ett ytterligare exempel är digitala tvillingar som man testat att arbeta med i flera kommuner. En digital tvilling är en kopia i datormiljö av något som finns i verkligheten, exempelvis ett hus, ett bostadsområde eller en hel kommun. Med en digital tvilling av en verklig plats kan man simulera och analysera olika scenarier. Genom att addera data på områdesnivå kan man visualisera och därmed bättre förstå våra samhällen.

I ett forskningsprojekt kring digitala tvillingar inom samhällsbyggnadsprocessen beskrivs att lättillgängliga fakta på lokal nivå som kan visualiseras på ett pedagogiskt sätt bidrar till att kunna fatta långsiktigt hållbara beslut. Boendesegregation och bostadsbrist nämns som exempel där ojämlikheter mellan befolkningsgrupper gällande hälsa, utbildning, inkomster och arbete är sammankopplade och där fakta behöver kunna redovisas på lokal nivå för att kunna fatta rätt beslut (Smart Built Environment 2021:9). Med hjälp av data i en digital tvilling kan simuleringar utföras för att se konsekvenser och effekter av olika förslag på kommunal eller lokal nivå. Genom att sedan jämföra olika alternativ kan det bidra till att väl underbyggda beslut fattas. Genom en digital tvilling kan också vinster med olika investeringar illustreras på längre sikt än bara kostnaden under kommande budgetår. Beslutsunderlaget blir med andra ord bättre.

Dessa typer av digitala verktyg har alltså en rad användningsområden för samhällsbyggnadssektorn. Inte bara för att göra faktabaserade analyser av byggd och planerad miljö ur olika tidsperspektiv. Utan också i arbetet med uppföljning och hållbarhetsstyrning liksom för att föra dialog, samverka och förankra. Just för ett område som boendesegregation, som dels behöver platsspecifika analyser, dels tydliga beslutsunderlag är det viktigt att utvecklingen av denna typ av verktyg fortgår.

Olika utvecklingsprojekt pågår för att få till ett fullskaligt verktyg som kan kombinera digitala tvillingar med andra verktyg där statistik bearbetas, kombineras och visualiseras på områdesnivå över tid (som exempelvis Huddinge- eller Karlskronaanalysen). Ett sådant verktyg riktar sig till alla aktörer i samhällsbyggnadssektorn.

7. Sammanfattande diskussion

Vårt syfte med den här rapporten är att ge samhällsbyggnadssektorn en kunskapssammanställning om boendesegregation och verktyg för att räkna på sociala värden vid samhällsbyggnadsinvesteringar. Rapporten sammanfattar boendesegregationsutredningens (Fi2022:20) arbete under hösten 2022.

7.1 Fortsatt utveckling av verktyg för att räkna på sociala värden krävs

När sociala effekter utelämnas ur kalkyler och prognoser kan det leda till stora ekonomiska kostnader på samhälls nivå. Det finns därför ett behov av att kunna räkna på sociala värden vid samhällsbyggnadsinvesteringar. På så sätt kan kortsiktiga investeringar som inte adresserar stora samhällsutmaningar som segregation undvikas.

Sociala värden har svårt att rymmas inom en kommunal budget där varje förvaltning har sina mål och där tidshorisonten är ett år med utblick mot några till. En investering av social karaktär har ett långt tidsperspektiv, där det som investeras i dag kan ge effekt i form av minskade kostnader långt fram i tiden, och där den förvaltning eller aktör som gjort investeringen förmodligen inte ens kan räkna hem vinsten.

Utvärderingar av de två projekten, HAI och Sigurd, som ligger i framkant i Sverige med att räkna på sociala värden vid just samhällsbyggnadsinvesteringar och även få fram ekonomiska värden visar att många utmaningar kvarstår. Modellerna är väldigt tids- och resurskrävande och för att få till värden för att kunna monetarisera en åtgärds effekt behövs både lämpliga indikatorer och svenska proxy-värden. Här efterlyses en nationell databas med färdiga finansiella proxy-värden. Det är viktigt att den här typen av forsknings- och innovationsprojekt som ligger i framkanten fortsätter att utveckla möjligheterna att räkna på sociala värden i den svenska kontexten.

Erfarenheter inom närbesläktade sakområden kan vara till hjälp. Arbetet med att räkna ekologiska värden och utvecklingen av ekosystemtjänster har pågått under många år och har exempelvis kunnat visa på nyttan av att förstå naturens värden även på sikt. Kanske kan även arbetet med sociala investeringar som numera sker i många kommuner bana väg då det pekar på behovet av ett förändrat synsätt med fokus på förebyggande insatser och samverkan över förvaltningsgränser, där kostnader för sociala insatser ska ses som investeringar i humankapital. De som forskar om sociala investeringar efterfrågar också mer och bättre svenska data för kort- och långsiktiga effekter av sociala insatser. Men också förändringar av incitaments- och styrmodeller inom offentlig sektor för att investeringar som främjar sociala värden i större utsträckning ska prioriteras.

Förutom mer avancerade verktyg för att räkna på sociala värden, som flyttar fram kunskapsfronten, behövs det också enklare verktyg som alla kommuner kan använda sig av. Vi har i rapporten ringat in en process i fem stag för att analysera sociala värden. Att kunna räkna på sociala värden kanske inte alltid låter sig göras eller ens är lämpligt att göra. Men att veta vilka intressenter som kan bli berörda och utifrån det arbeta fram effektkedjor kan leda till att mer välgrundade beslut fattas. Vi har också tagit fram en skiss till ett verktyg för att värdera sociala värden. Målsättningen är ett verktyg som ska fungera oavsett liten eller stor kommun. Detta är ett första steg men arbetet måste fortsätta.

En investering som genererar ett positivt socialt värde i ett område kan dock ha negativ effekt utifrån ett relationellt boendeseigrationsperspektiv. Vi ser därför att verktyget också behöver innehålla moment för att kunna se effekter i ett relationellt perspektiv. Det pågår ett arbete med att utveckla digitala tvillingar, dessa kan användas för att visualisera hur olika tänkbara samhällsbyggnadsinvesteringar kan påverka boendesegregationens utveckling.

Boendesegregation är tyvärr en samhällsutmaning som tilltagit sedan 1990-talet. Vi behöver därför analysera sociala värden och effekter av olika val i samhällsbyggnadsprojekt i högre utsträckning. Det har visat sig att det inte är någon enkel sak att omvandla sociala värden till kronor, samtidigt som det kan leda till stora ekonomiska kostnader på samhällsnivå om de sociala effekterna utelämnas ur kalkyler och prognoser. Mer forskning och utveckling kommer att behövas vad gäller sociala värden i samhällsbyggnadsinvesteringar. Men det räcker inte. Processer för ledning, styrning och uppföljning måste också utformas så att de säkerställer att andra faktorer än de rent projektekonomiska fångas upp och värnas.

7.2 Om boendesegregationen ska minska krävs breda insatser av många

Våra egna boendepreferenser visar att vi gärna flyttar nära grannar som liknar oss själva. Våra boendeval tillsammans med de strukturer som finns på bostadsmarknaden och i den byggda miljön resulterar över tid i segregerade bostadsområden – om samhället inte gör några insatser.

De senaste årtiondena har boendesegregationen ökat och är en utmaning i flertalet kommuner. Utmaningarna är lokala men man får inte glömma bort att boendesegregation är något relationellt. Retoriken i samhället och insatser som görs tenderar att fokusera på att problemet finns i några socioekonomiskt svaga områden och att det även är där som insatser ska göras. Forskning om segregationens orsaker visar tydligt att det är strukturella faktorer, liksom individuella preferenser om var vi vill bo, som är grunden. Ett problem som är

relationellt kan inte lösas enbart i ett enskilt område utan måste ses i ett sammanhang.

Den byggda miljön har bidragit till att skapa de åtskilda rummen och samhällsbyggnadssektorn har nu en roll i att minska de negativa konsekvenser som åtskillnaderna har skapat. Men givetvis inte ensamt. Aktiva beslut behöver parallellt tas inom andra politikområden som har stor effekt på de strukturella orsakerna till boendesegregationen. Skulle alla exempelvis ha samma inkomst skulle socioekonomisk boendesegregation inte finnas.

Utifrån individuella preferenser och samhällets bild av ett område kommer vissa lokala miljöer alltid anses som mer eller mindre attraktiva att bo i. Men genom ett varierat bostadsutbud finns större möjlighet för hushåll med olika ekonomiska förutsättningar att bo bredvid varandra. Det är inte bara bostäderna som påverkar. Hur boendemiljön och de offentliga platserna där vi möts är formade kan påverkas genom samhällsbyggandet. Därtill behöver resurser fördelas mer jämlikt mellan olika områden och kanske även utifrån skilda behov för att skapa mer likvärdiga livsmiljöer. Boendesegregation går att påverka, men förändring av strukturer tar tid. Inom samhällsbyggnad är tiden central då det tar lång tid att förändra en byggd struktur.

Det har visat sig svårt att finna evidensbaserade insatser som visar vilka effekter insatserna får på just boendesegregationen. Det rör sig om komplexa orsakssamband över långa tidsperioder. Utmaningarna varierar också utifrån den lokala kontexten.

Även om det finns få evidensbaserade insatser visar forskningsrapporter och annan litteratur på områden inom vilka insatser kan genomföras. Det handlar om; den byggda miljön och hur den binder samman och skapar offentliga rum, att få till en blandning av hushåll genom ett varierat bostadsutbud, att se över tillträdeskrav till olika boendeformer och transparenta principer för förmedling, att ha en långsiktig förvaltning av bostadsbeståndet samt att motverka stigma genom att också arbeta med bilden av ett område. Här krävs fortsatt forskning, uppföljning och utvärdering för att öka kunskapen om vilka insatser som är effektiva för att minska boendesegregation.

Det krävs också mod, hos såväl tjänstepersoner som politiker, att våga pröva sig fram med olika insatser i den lokal kontexten trots bristen på evidens. På så sätt kan samhällsbyggnadssektorn både bidra till att minska boendesegregation liksom till fortsatt kunskapsutveckling.

Eftersom utmaningarna vad gäller boendesegregation är stora och rör sig över många politikområden och aktörer, samtidigt som långsiktiga satsningar krävs, är det viktigt att det finns en tydlig nationell riktning och samordning. Hela samhället förlorar på de omfattande negativa konsekvenser boendesegregationen har på barns uppväxtvillkor och människors livschanser. Och i förlängningen samhället som helhet.

Referenslista

- Andersson, Eva (2020), Boendesegregation och covid-19 i Sverige. Delmos, Externa perspektiv, Segregation och covid-19. Artikelserie, del 3.
- Roger Andersson, Mats Franzén, Lina Hedman & Hans Lindberg (2017), Segregation: Vad menas och hur mäts den? Forskning i korthet #9. Forte.
- Andersson, Roger, Bråmås, Åsa & Hogdal, Jon (2007), Segregationens dynamik och planeringens möjligheter. En studie av bostadsmarknad och flyttningar i Malmöregionen. Malmö stad, Stadskontoret.
- Andersson, Roger & Holmqvist, Emma (2019), Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Atrium Ljungberg (2022), <https://www.al.se/om-oss/hallbarhet/socialt-hallbara-platser/>, hämtad 22-12-20.
- Backvall, Karin (2019), Constructing the Suburb: Swedish Discourses of Spatial Stigmatisation.
- Backvall, Karin (2023), Att motverka stigmatisering av urbana områden – resultat från ett forskningsprojekt. Kommande publikation från IBF, Uppsala universitet.
- Balkfors, Anna, Bokström, Tomas & Salonen, Tapio (2020), Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar.
- Björling, Nils & Fredriksson, Julia (2018), Relationer mellan stad och land i det regionala stadslandskapet. Mistra Urban Futures Reports 2018:1.
- Boverket (2019), Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen. 2019:20.
- Boverket (2005), En hel stad. Om lokala insatsers betydelse för integration i boendet.
- Boverket (2014), Integration och segregation i boendet – begrepp och indikatorer.
- Boverket (2013), Främjande av hållbar stadsutveckling. Slutrapportering av ett regeringsuppdrag till Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet. Bilaga 3 Stadspolitik för miljömässigt, socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbar utveckling.

Boverket PBL Kunskapsbanken. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/barnkonventionen/begrepp/> Hämtad 23-01-03.

Reglab (2021), BRP+. Mätssystem för långsiktig livskvalitet i svenska regioner. Teknisk rapport 2021.

Bråmås, Åsa (2004), Utvecklingen av boendesegregationen i mellanstora städer under 1990-talet. Institutet för bostads- och urbanforskning. Bilaga till Integrationsverkets Rapport integration 2003.

Bråmås, Åsa (2006), 'White flight'? The production and reproduction of immigrant concentration areas in Swedish cities, 1990–2000, *Urban Studies* 43(7), 1127–1146.

Dahlin, Åsa & Carlander, Christoffer (2017), Skapa värden – markpolitik och social hållbarhet Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Stockholms stad.

Delmos (2022a), Hur hör segregation och integration ihop? <https://delmos.se/om-segregation/vad-ar-segregation/hur-hor-segregation-och-integration-ihop/> Hämtad 2023-01-03.

Delmos (2022b), Platsens betydelse. Årsrapport 2022 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling.

Delmos (2021a), Segregation i Sverige – årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling.

Delmos (2021b), Tidigare insatser mot segregation. <https://delmos.se/om-segregation/arbete-mot-segregation/tidigare-insatser-mot-segregation/>, uppdaterad, 2021-12-01, hämtad 2023-01-11.

Delmos (2020), Fyra forskare om orsakerna till segregation. Annonsbilaga till Dagens samhälle 5 mars 2020.

Delmos (2019), Segregationens konsekvenser för unga. Analys till regeringens ungdomspolitik. Delmos.

Evidens (2023), Så bryter vi boendesegregationen. Effekter av ändrat bostadsutbud i utsatta områden. HSB, Evidens, Veidekke.

Franzén, Mats (2008), Problemet segregation: en orättvis jämförelse i Magnusson Turner, Lena (red.) (2008), Den delade staden. Borea.

Giménez de La Pradas, Alex (2021); Local social exposure and inter-neighborhood mobility. Linköpings universitet.

Grander, Martin & Salonen, Tapio (2020), Ökad ojämlikhet i boendet i spåren av coronapandemin. Delmos, Externa perspektiv, Segregation och covid-19. Artikelserie, del 2.

Haugen, Katarina & Cavenius, Håkan (2020), Social Return on Investment (SROI) inom stadsplanering och byggd miljö. RISE rapport 2020:69.

Hort Olsson, Sven E (1992), Segregation – ett svenskt dilemma? Bilaga 9 till Långtidsutredningen, SOU 1992:19.

Hultkrantz, Lars (2015), Att utvärdera sociala investeringar. SNS förlag.

Jordbruksverket (2013), Allt om att bo, leva och vara på landsbygden. Allt om landet (webbpublikation).

Kulturdepartementet (2018), Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation. Ku2018/01462.

Kölegård Stjärne, Maria m.fl. (2007), Boendesegregationens utveckling och konsekvenser. Socialvetenskaplig tidskrift nr 2–3.

Legeby, Ann & Feng, Chen (2022), Uppsala – ojämlik stad? Segregation och livsvillkor utifrån ett stadsbyggnadsperspektiv. KTH Arkitektur.

Legeby, Ann, Koch, Daniel & Marcus Lars (2015), Jämlika livsvillkor och stadsbyggande - inspel till pågående översiktsplanearbete. Underlagsrapport: Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

Liang, Che-Yuan (2021), Inkomstojämlikhet och boendesegregation. SNS Analys 71.

Lindström, Jonas (2019), Segregation. Liber.

Loit, Jon (2014), En stad i världsklass – hur och för vem? En studie om Stockholms sociala stadsplanering. Geographica 4. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen.

Mistra Urban Futures (2020), Rätt verktyg för jobbet? En översikt över verktyg för social hållbarhetsanalys i städer. Rapport 2019:1.

- Müller, Tim, Grund, Thomas U. & Koskinen, Johan (2018), Residential Segregation and Ethnic Flight vs. Ethnic Avoidance in Sweden. *European Sociological Review*, Vol. 34, nr 3, s. 268–285.
- Musterd, Sako, & Andersson, Roger (2005), Housing mix, social mix, and social opportunities. *Urban affairs review*, 40(6), 761–790.
- Naturvårdsverket (2015), Guide för värdering av ekosystemtjänster.
- Niedomysl, Thomas, Östh, John & Amcoff, Jan (2015), Boendesegregationen i Skåne. Region Skåne.
- Nilsson Lundmark, Eva & Nilsson, Ingvar (2021), Mot alla odds: tillsammans gör vi skillnad i orten.
- Prop. 1997/98:165, Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-sstalet. Storstadspropositionen.
- Ramboll (2000), Kunskapsöversikt om boendesegregation.
- Ramboll (2023), Skapa och räkna på sociala värden inom samhällsplaneringsprocessen. Underlag till Fi 2022:20 Boendesegregationsutredningen.
- Regeringens proposition 1997/98:165, Utveckling och rättvisa – en politik för 2000-talet.
- Regeringens proposition 2017/18:110, Politik för gestaltad livsmiljö.
- Regeringskansliet (2021), Den hala tvålen. Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Fi2021/01533.
- Region Skåne (2021), Den socioekonomiska segregationen i Skåne.
- Rise (2020), Social Return on Investment (SROI) inom stadsplanering och byggd miljö. Forskningsöversikt inom projektet SIGURD. Rise rapport 2020:69.
- Rise (2023), Att värdera det som är viktigt. Ett underlag till Boendesegregationsutredningen med fokus på metoden Social Return in Investment (SROI).
- Roelofs, Kim, & Salonen, Tapio (2019), Insatser i ”utsatta” områden: en analys av 20 års områdesutveckling och lärdomar inför framtiden. Bostad 2030.

Salonen, Tapio (2021), Samhällsbygget Gårdsten. Allmännyttans framtid? Premiss.

Salonen, Tapio, Grander, Martin & Rasmusson, Markus (2019), Segregation och segmentering i Malmö. Malmö stad, Stadskontoret.

Schelling Thomas. C. (1971), Dynamic models of segregation. Journal of Mathematical Sociology vol.1, pp 143-186.

Skilnadernas Stockholm (2015), Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, Stockholms stad 2015.

SKR (2022), Segregationen är ett hot vi måste ta på allvar, Socialtjänstbloggen <https://skr.se/skr/tjanster/bloggarfranskr/socialtjanstbloggen/artiklar/segregationenarethotvimastetapaallvar.66500.html>, publicerad 2022-08-25 hämtad 2023-01-10.

Smart Built Environment (2021), Digital tvilling och analysverktyg. Genomförandestudie avseende digital tvilling och analysverktyg för hållbar samhällsutveckling. Rapport U9-2021-17

SOU 2022:14, Sänk tröskeln till en god bostad.

SOU 2020:46, En gemensam angelägenhet.

SOU 2005:29, Storstad i rörelse: kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal: slutbetänkande.

Spacescape (2020), Social konsekvensanalys av Västerport. Plananalys, slutsatser och utvecklingsbehov etapp 1–4. https://www.spacescape.se/wp-content/uploads/2021/03/SKA_Vasterport_201215_compressed-1.pdf, hämtad 22-12-21.

Staver Balke, Anne, Brekke, Jan-Paul & Søholt, Susanne (2019), Scandinavia's segregated cities—policies, strategies and ideals.

Stern, Scott, Harmacek, Jaromir, Krylova, Petra & Htitich, Mohamed (2022) Social Progress Index. Methodology Report. Social Progress Imperative.

Stigendal, Mikael (2019), Vems nytta är mest social? Slutrapport från följeforskning om projektet HAI (Hållbarhetsavkastning av investeringar).

Sweco (2023), Rapport - verktyg för minskad boendesegregation.

Söderhäll, Martin & Alm Fjellborg, Andreas (2022), Housing production, tenure mix and social mix. *Housing Studies*, 1-25.

Urban, Susanne (2018), Integration och grannskap: hur kan staden hålla samman? Studentlitteratur.

Urban, Susanne (2022-12-16), docent vid institutet för bostads- och urbanforskning Uppsala universitet. Intervju genomförd av Ramboll.

Urban Innovation Lab (2019), Hållbar avkastning av investeringar i stadsutveckling. Slutrapport från Vinnova UDI steg 2.

Vallström, Maria (2015), Mörkade platser: stigmatisering och ryktesspridning i urbana utvecklingsområden. Centrum för flexibelt lärande—Söderhamns kommun, Söderhamn.

Vetenskapsrådet (2018), Svensk forskning om segregation – en kartläggning.

Westin, Charles (1999), Mångfald, integration, rasism och andra ord. Socialstyrelsen (SoS-rapport 1999:6).

Wilson, James Q & Kelling, George L. (1982), Broken windows. The police and neighborhood safety. *Atlantic Monthly*, Vol. 249.

Wimark, Thomas (2018), Boendesegregation i Sverige – en översikt av det aktuella forskningsläget. Bostad 2030 Rapport 5.

VIVE (2022), Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Omdannelsesområderne på vej.

WSP Advisory (2019), "Lyckoparadoxen" - Analys av flyttningar från bostadsområden och metoder för ökat kvarboende.