

UPPSALA
UNIVERSITET

Är segregationen planeringens fel?

Reflektioner kring segregationens uttryck och dynamik samt anti-segregationspolitikens möjligheter och begränsningar

Roger Andersson

Prof. i kulturgeografi, ssk bosättning och bebyggelse
Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet
Hemsida: <http://katalog.uu.se/empinfo/?id=XX2615>
E-post: Roger.Andersson@ibf.uu.se

Presentation för Forum Jämlikt Göteborg 2017-10-25

An aerial photograph of a city, likely Uppsala, Sweden, showing a mix of urban development and green spaces. In the foreground and middle ground, there are several large, multi-story apartment buildings with light-colored facades and dark roofs. These buildings are interspersed with green areas, including parks and trees. In the background, more urban structures are visible, including a large stadium or arena. The overall scene depicts a dense urban environment with significant greenery.

Är segregationen planeringens fel?

Åsa Bråmås och Roger Andersson
IBF, Uppsala universitet

Bakgrund: "Housing Estates in Europe"

Bokprojekt:

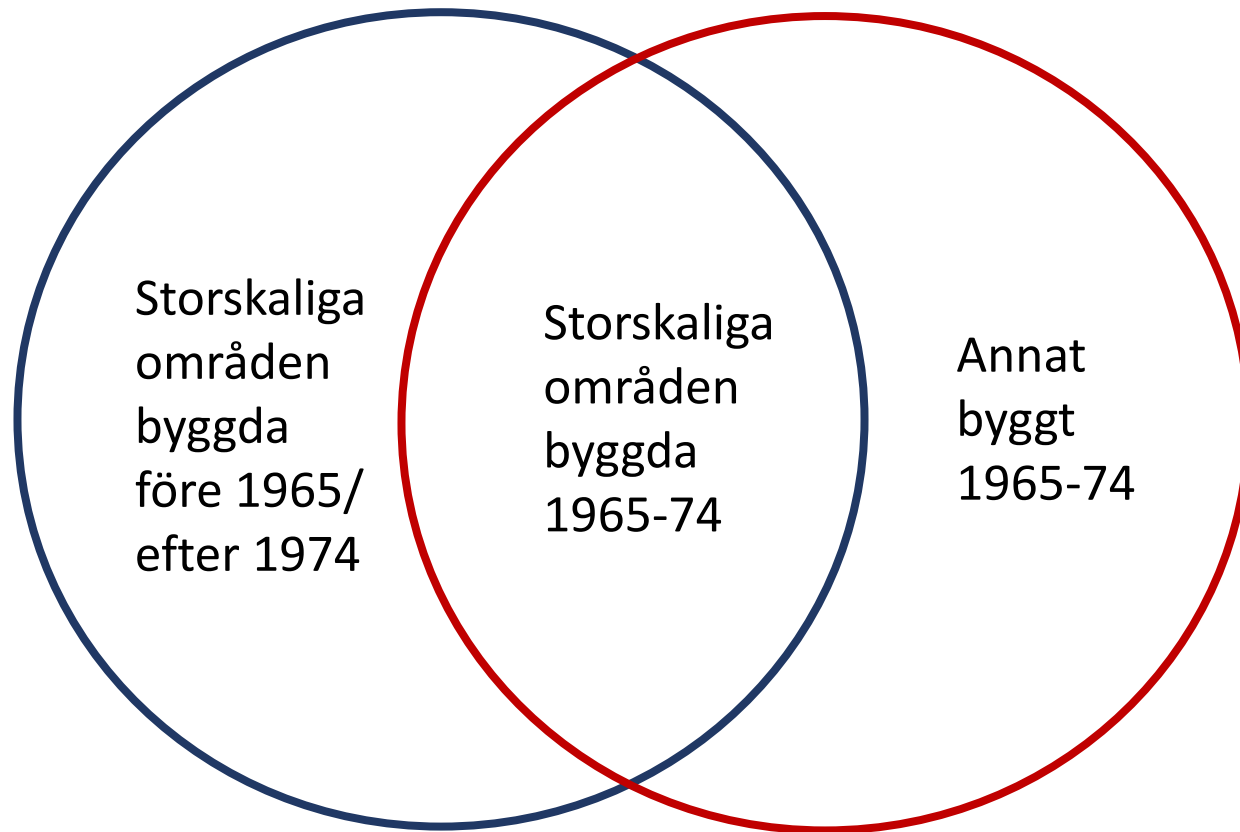
- *Housing Estates in Europe: Poverty, Ethnic Segregation, and Policy Challenges*
- Redaktörer:
 - Daniel B. Hess, University at Buffalo, State University of New York, USA
 - Tiit Tammaru, University of Tartu, Estonia
 - Maarten van Ham, Delft University of Technology, The Netherlands
- Kapitel om Stockholm:
 - Roger Andersson och Åsa Bråmås, båda IBF

"Housing estates" =

"... the modernist housing areas built in the 1950s through the 1980s."

"...the space containing a group of 1000 or more residences in mid-rise or high-rise buildings, formed by a developer or development process as a coherent and compact planning unit."

Housing estates $\neq$ Miljonprogrammet



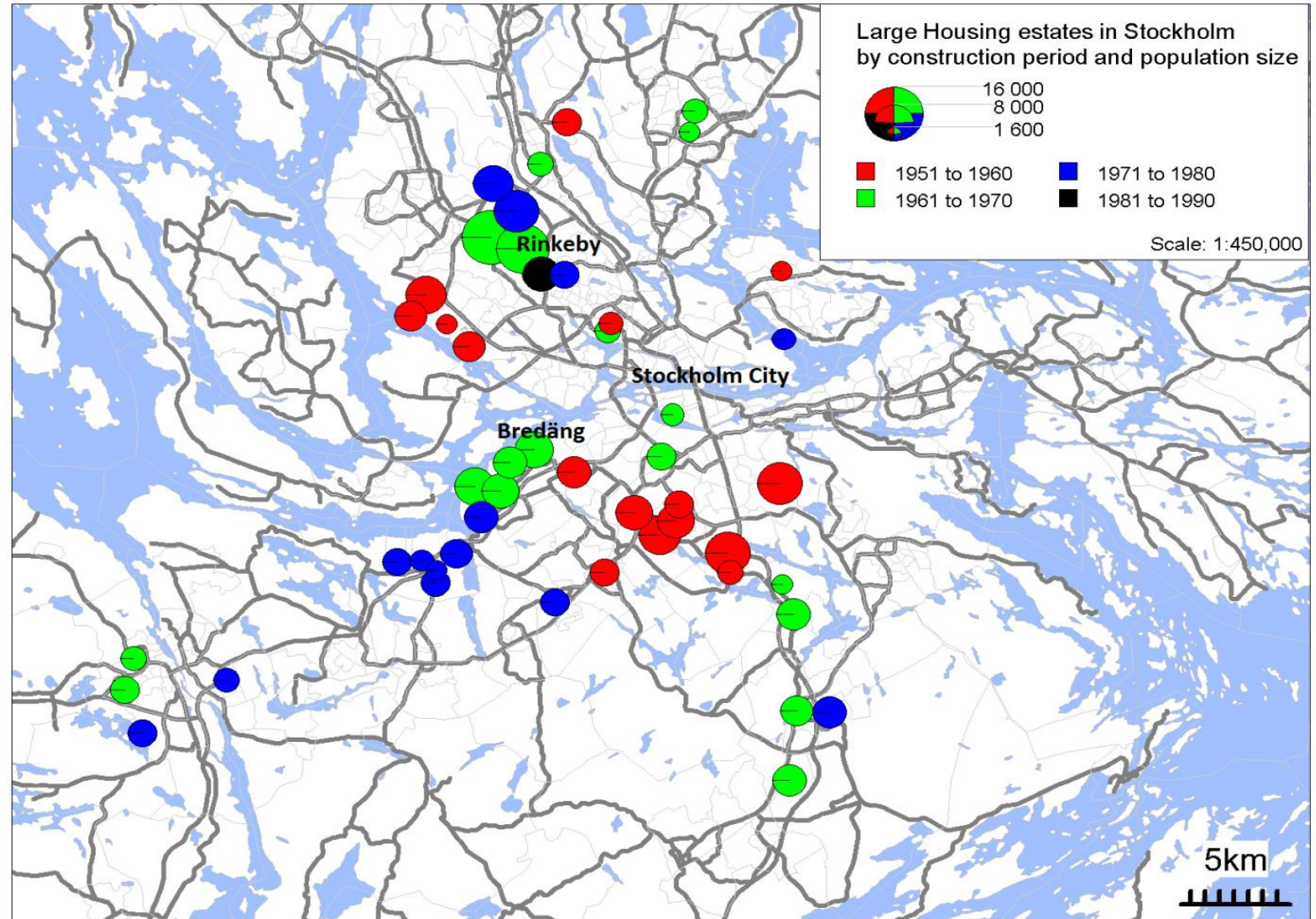
Vårt urval:

SAMS-områden med minst 1000 bostäder där minst 75% av invånarna bor i flerfamiljshus byggda 1951-1990.

Totalt 49 områden.

Vi studerar bl a förändringar i befolkningssammansättningen socioekonomiskt och etniskt över tid, från 1990 till 2014.

Två fall följs ända från 70-talet – Bredäng och Rinkeby.



Planeringens fel?

Redaktörernas hypotes:

“...the spatial planning of large housing estates might be very important in understanding the rise in segregation. In cities with large compact housing estates such as Tallinn or Stockholm, urban built environment provides ready-made structures for the concentration of poverty that potentially leads to high levels of segregation.”

Vår invändning:

Inte givet från början och hypotesen antyder fysisk determinism. Det finns en rad politiska och ekonomiska omständigheter som sammantaget skapat dagens situation.

Resultat, ett exempel:

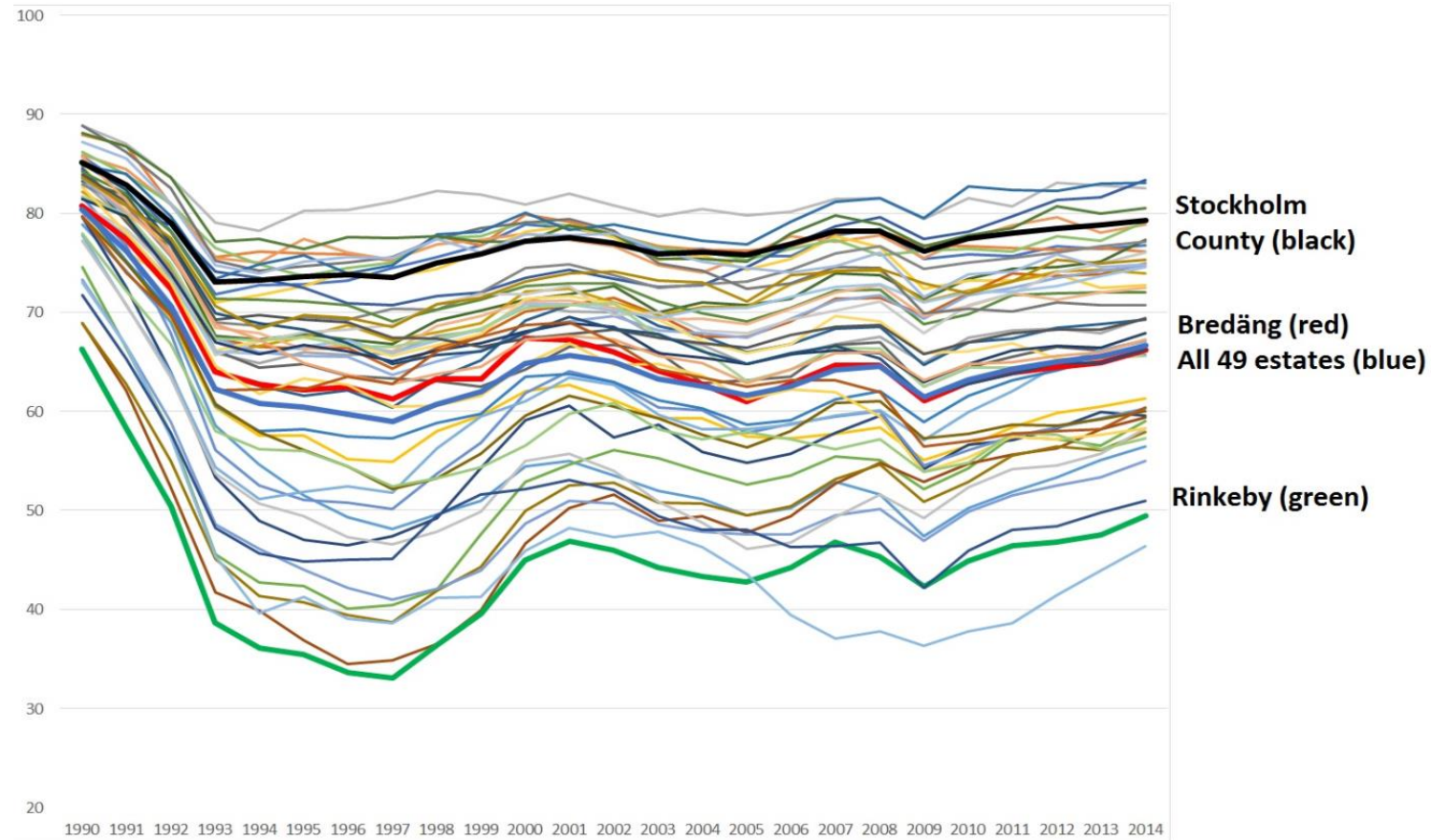
Andel förvärvsarbetande (%)
1990 – 2012 i de 49 områdena
+ hela Stockholms län (svart
linje)

Relativt små skillnader före
1990.

90-talskrisen slog hårt.

Gapet vidgades (mer än
fördubblades) – och det har
bestått.

Vad förklarar gapet?



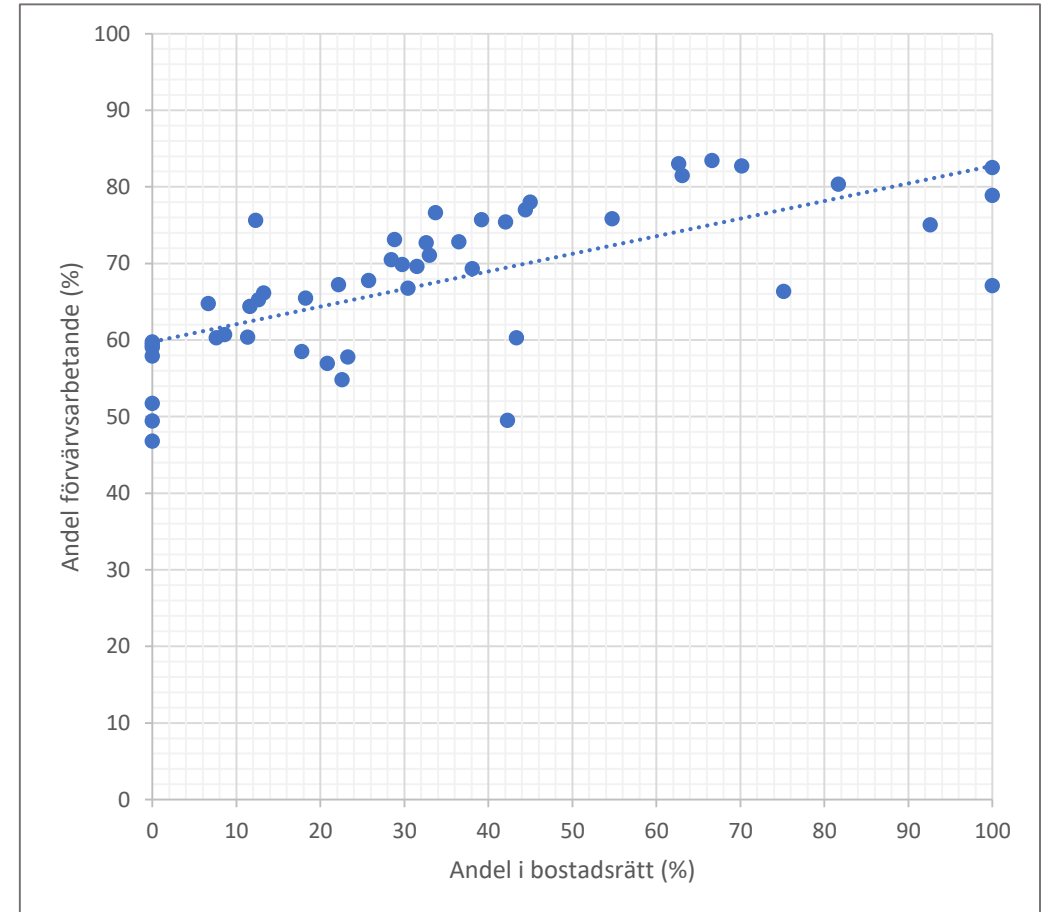
Upplåtelseform viktigt

Områden med högre andel i bostadsrätt har högre andel förvärvsarbete.

Korrelation för 2014: 0,68

Framstår som självklart nu.

Men bostadsrätt har inte alltid varit förbehållet de mer välbärgade. Pris-sättningen på bostadsrätter släpptes fri 1968 och det tog tid innan marknaden galopperade och sorteringen förstärktes.



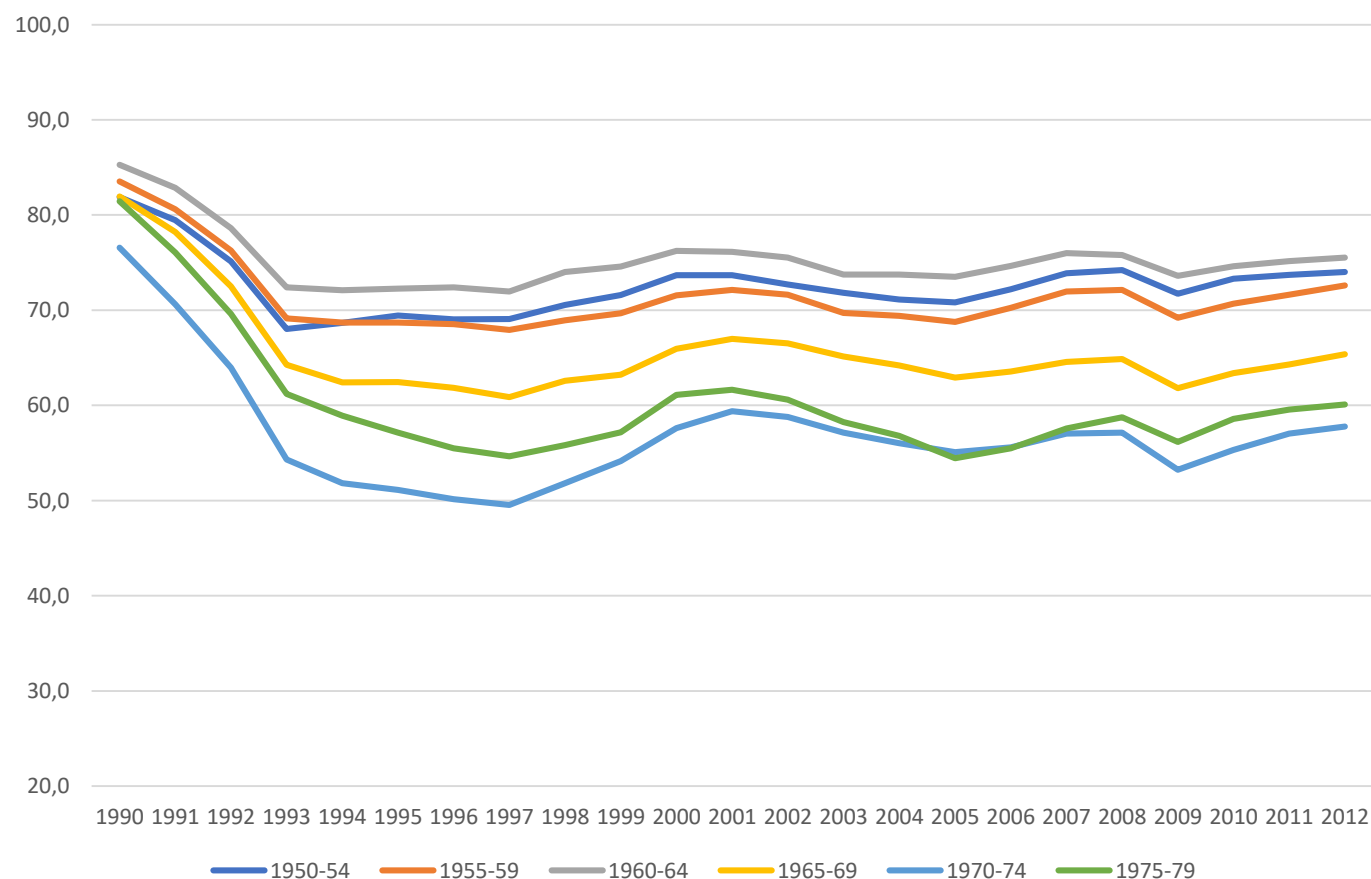
Tillkomstperioden också viktig

Andel förvärvsarbetande (%)
1990 – 2012 i de 49
områdena, efter byggperiod.

Stor skillnad mellan tidiga och
sena områden.

Även mellan tidigt och sent
Miljonprogram.

Men har det med planering/
arkitektur att göra?



Bredäng och Rinkeby



Figure 2. Bredäng 2014.

Photo: Arild Vågen, Wikimedia Commons.

The rented multi-family part of the housing stock, in total 3,900 dwellings built 1962-67, was mostly owned by municipal housing companies, though private housing companies were (and are) also represented. Currently 88% rental.



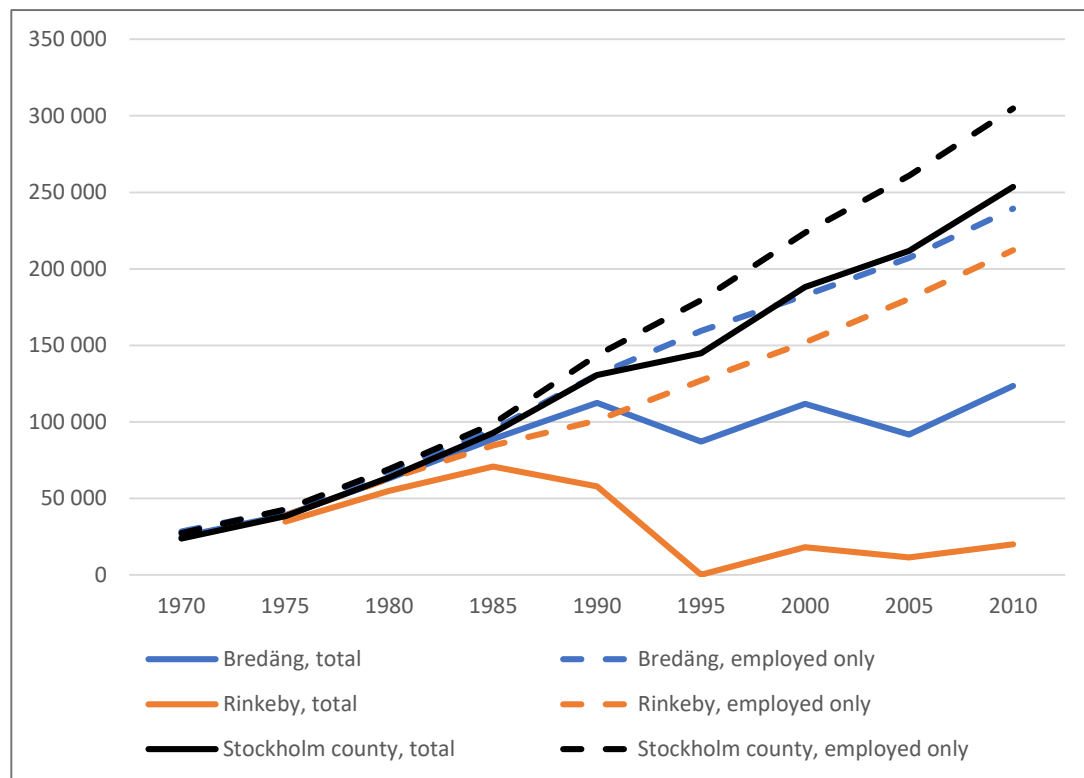
Figure 3. Rinkeby 2014.

Photo: Johan Fredriksson, Wikimedia Commons.

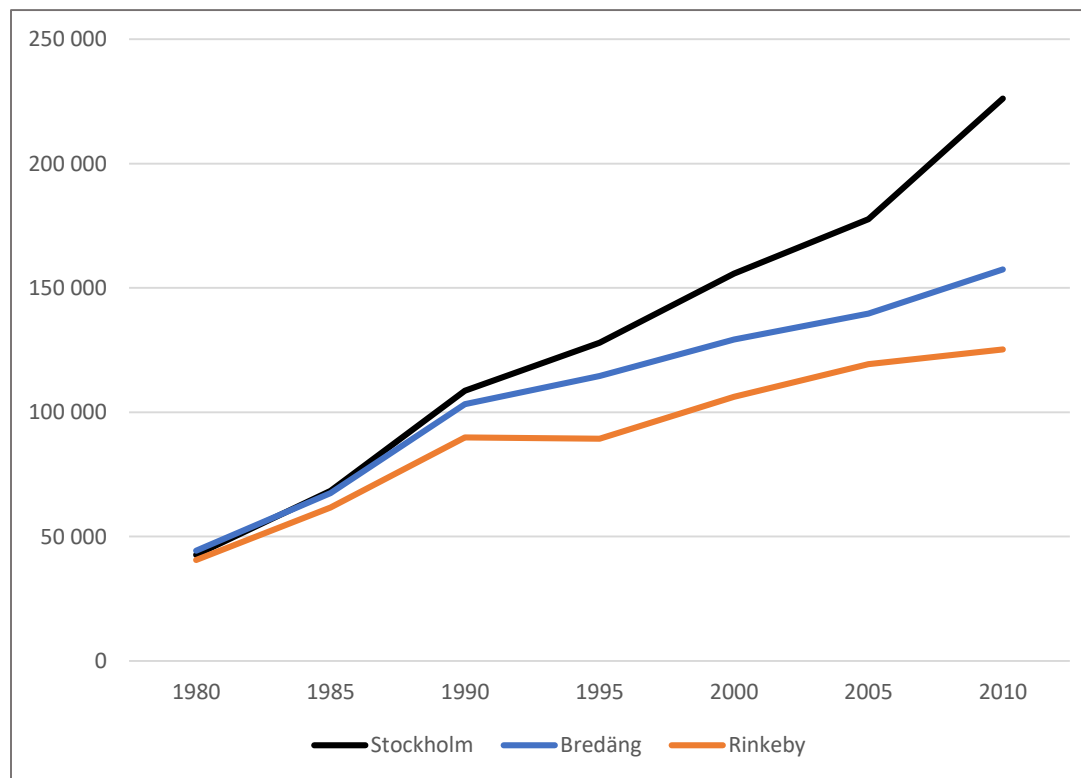
When Rinkeby was built 1968-71, together with neighbouring estate Tensta, planning ideals had shifted toward more urban forms. That, and criticism in the public debate toward high-rise buildings, resulted in lower but more densely placed buildings, interspersed by smaller, artificially landscaped green spaces. Originally, thirteen different landlords, both public and private, were present on the estate, and 600 of nearly 4,900 dwellings in total were let as student flats. Currently 99% rental.

Jämför Bredäng, byggt 1962-67, med Rinkeby, byggt 1968-71

Arbetsinkomst (median)



Disponibel inkomst (median)



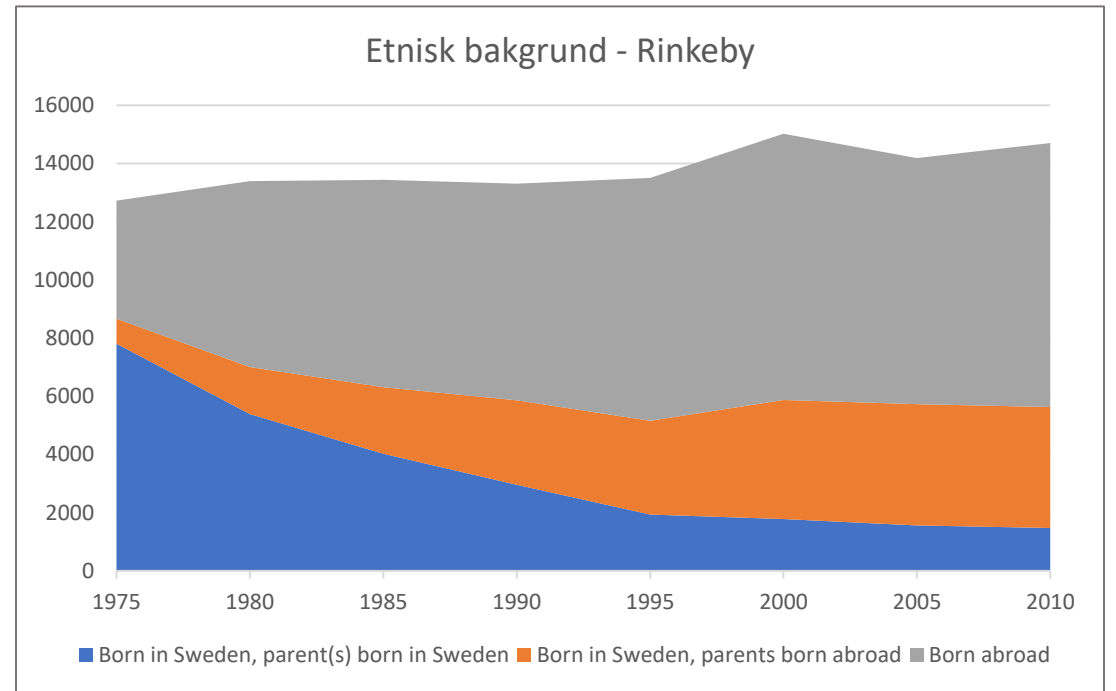
Etnisk segregation banade väg för socioekonomisk

Områdena byggda i slutet av Miljonprogrammet fick tidigt hög andel utlandsfödda.

Inte problematiskt i sig, men...

...det drog igång en segregationsprocess som inte gått att vända.

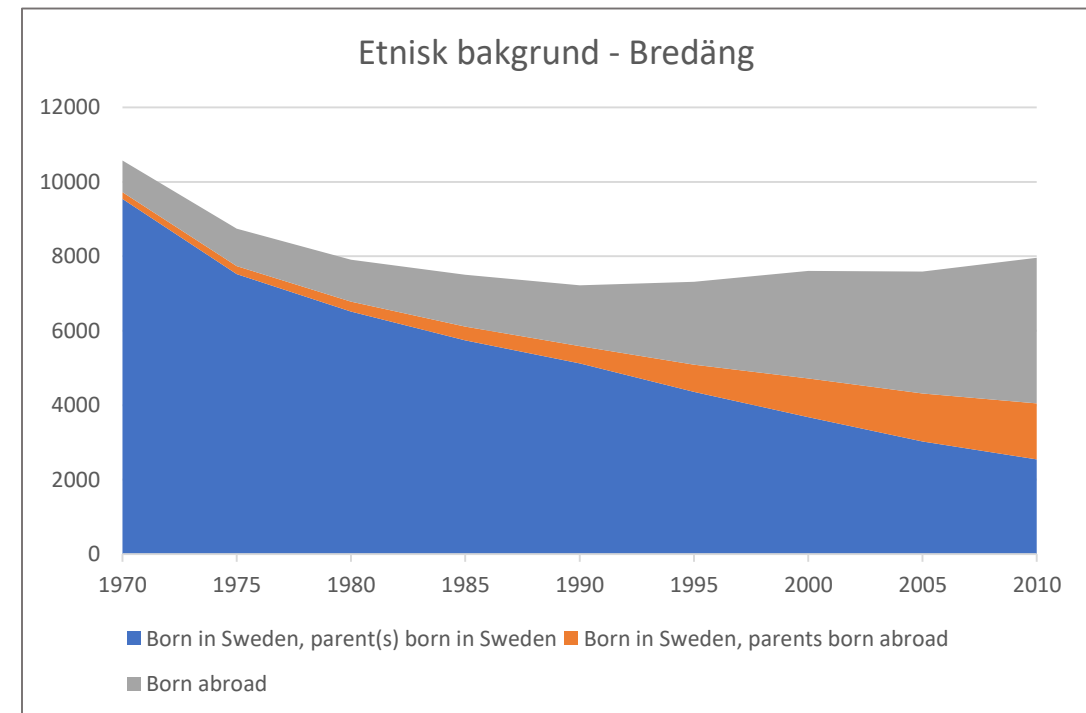
Före ca 1985 var "invandrartät" inte detsamma som socialt utsatt.



Områdena byggda tidigare fick en annan start.

Skillnaderna har mycket att göra med skillnader i situation vid områdenas tillkomst:

- Läget på bostadsmarknaden
- Debatten och kritiken



Från 90-talet och framåt

Etnisk segregation har blivit alltmer liktydigt med socioekonomisk segregation:

- Invandringen har ändrat karaktär
 - Arbetsmarknaden har ändrat karaktär
 - Integrationen på arbetsmarknaden fungerar dåligt
- > En tudelad arbetsmarknad och etniskt/rasmässigt präglad fattigdom

Förändringar på bostadsmarknaden

Minskning av antalet hyresrätter genom omvandling till bostadsrätter.

Minskning av Allmännyttans bestånd genom utförsäljning.

Resultat:

Fattiga hänvisas till en krympande, mer geografiskt koncentrerad hyressektor.

Antal boende i Allmännyttan			
Kommun	2000	2010	Skillnad
Stockholm	215209	156617	-58592
Huddinge	24316	17317	-6999
Upplands Väsby	15680	9476	-6204
Solna	13331	7815	-5516
Sollentuna	14197	11351	-2846
Sundbyberg	18973	16914	-2059
Lidingö	2502	699	-1803
Nacka	1669	0	-1669
Tyresö	7320	6515	-805
Österåker	3085	2480	-605
Norrtälje	3884	3345	-539
.			
.			
.			
Totalt	409655	330644	-79011

Sammanfattning

De socioekonomiska skillnaderna var små före 1990:

- Mellan olika områden
- I samhället i stort

Skillnaderna i etnisk sammansättning var större:

- Storskaliga hyresrättsområden byggda sent i Miljonprogrammet fick tidigt en hög andel med utländsk bakgrund

90-talskrisen:

- Sådana områden drabbades hårdast

Senare:

- Etniskt/rasmässigt präglad fattigdom
- Bostadspolitik som bidragit till koncentrationen av fattiga i hyresrätt
- Etnisk segregation har blivit liktydigt med socioekonomisk segregation

Planeringens roll?

Har samhällsutvecklingen i stort gjort de storskaliga bostadsområdena till ett problem?

Givet att klyftorna ökat mellan rika och fattiga: Hade vi haft andra mönster av socioekonomisk segregation om inte de storskaliga bostadsområdena funnits?

Boendesegregationen de senaste 25 åren

(baseras på Hedman & Andersson 2016, se ref)

- Den etniska segregationsnivån är hög och stabil.
- Den inkomstbaserade segregationen är statistiskt sett mindre än den etniska men har ökat snabbt.
- Sambandet mellan den geografiska koncentrationen av fattiga och av invandrare från länder utanför Europa har förstärkts.
- Antalet utsatta bostadsområden definierade på detta dubbla sätt har i de tio största stadsregionerna ökat från 44 år 1990 till 103 år 2010 och de har ökat i samtliga dessa stadsregioner. (se Hedman & Andersson 2016)

Antal områden som klassas som svenskglesa och resurssvaga, svenskglesa men ej resurssvaga, resurssvaga men ej svenskglesa samt sambandet mellan "svenskgles" och "resurssvag" 1990 och 2010. (Fet stil på Pearson chi2 indikerar samband som är statistiskt signifikanta på 5%-nivån.)

		Svenskglesa och resurssvaga	Svenskglesa	Resurssvaga	Totalt antal områden	Pearson chi2
Stockholm	1990	15	35	68	1336	50,44
	2010	24	49	31	1225	151,61
Malmö	1990	6	8	31	778	45,69
	2010	20	16	20	778	196,71
Göteborg	1990	12	35	37	1214	58,33
	2010	18	39	43	1225	89,39

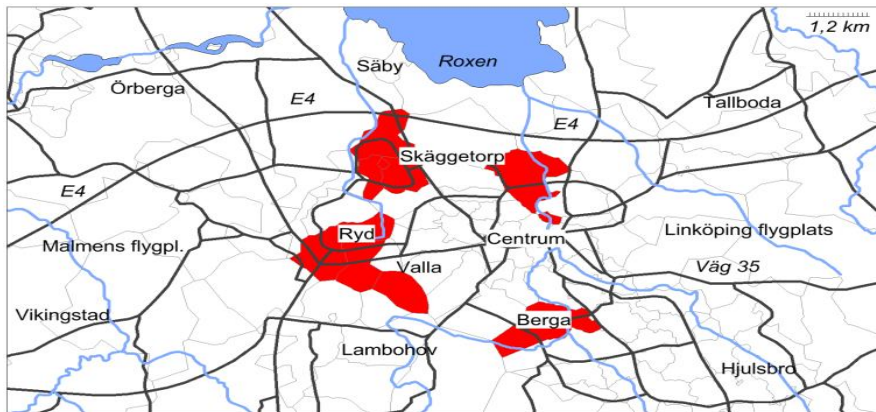
*Resurssvagt (sams-)
område: > 2 standard-
avvikelser över medel-
värdet i regionen för
koncentration
av låginkomsttagare.*

*Svenskglest: > 2 st.avv.
över medelvärde i
regionen av andel födda
i "icke-västliga" länder*

Linköping, områden som är både inkomstfattiga och svenskglesa*

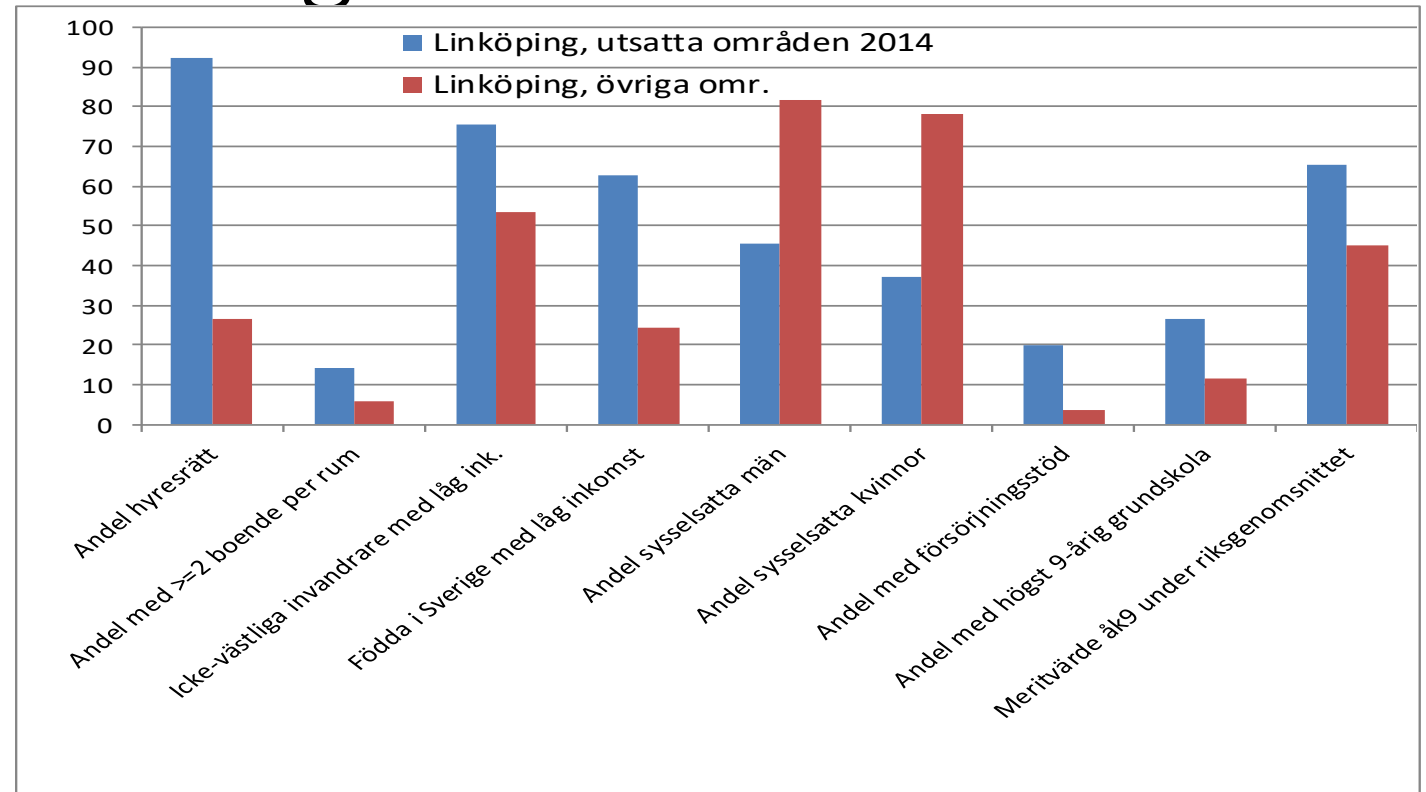


1990



2014

Tröskelvärden 1990: 48%, 7,6%
Tröskelvärden 2014: 54%, 22,5%



* Minst 2 standardavvikelse över medelvärdet för andel låginkomsttagare (tre lägsta inkomstdecilerna) och andel invånare födda utanför Europa.

Ett typiskt drag är att ökningen av områdestypen har en utpräglad geografi: den sker i näraliggande områden om dessa har hyresrätt



Malmö 1990



Malmö 2014
(90% hyresrätt i utsatta områden)

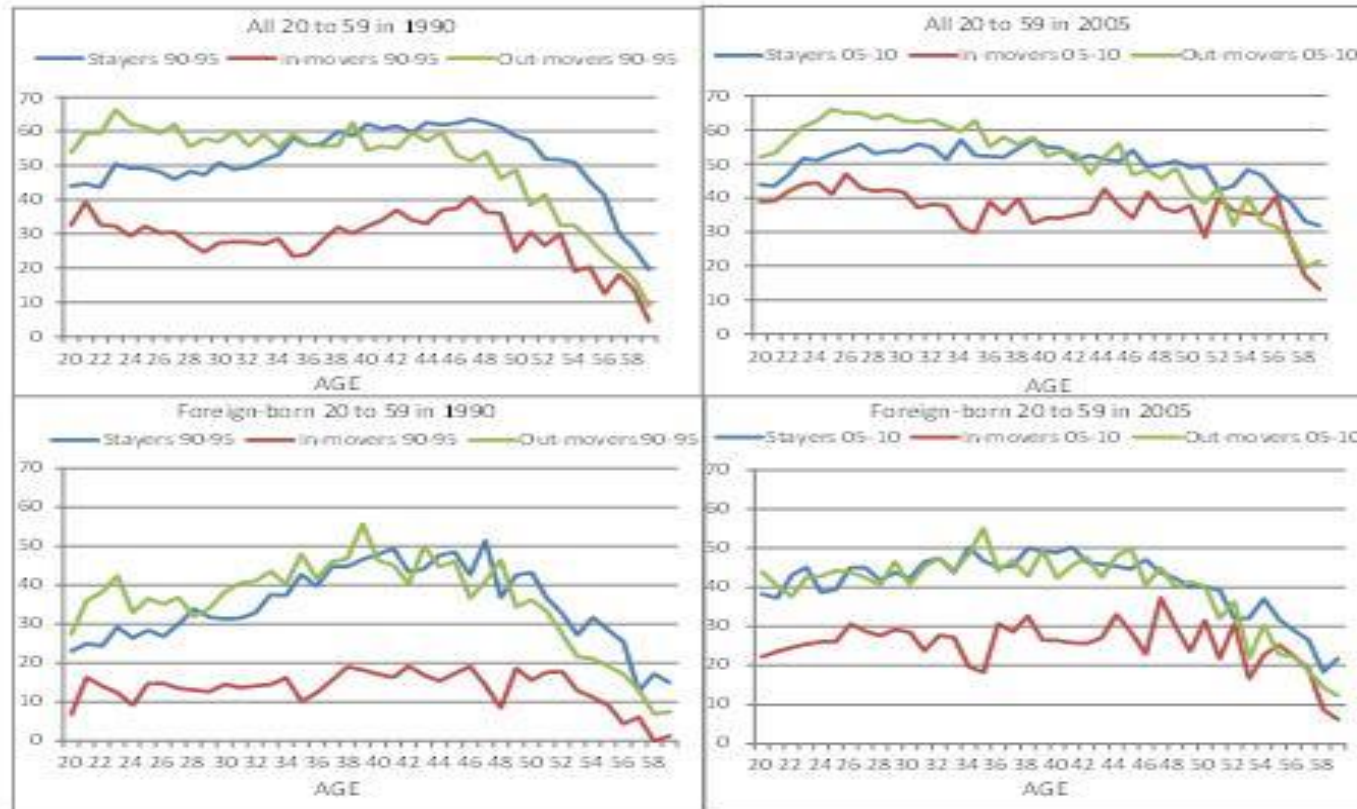
*Källa för materialet om Linköping and Malmö är nypublicerad skrift
(Andersson, Hedman, Franzén, Lindberg (2017) Forskning i korthet: segregation), utgiven av forskningsrådet Forte.*

Selektiv migration återskapar och fördjupar segregationen (stora skillnader i resurser mellan de som lämnar respektive flyttar in i utsatta områden)

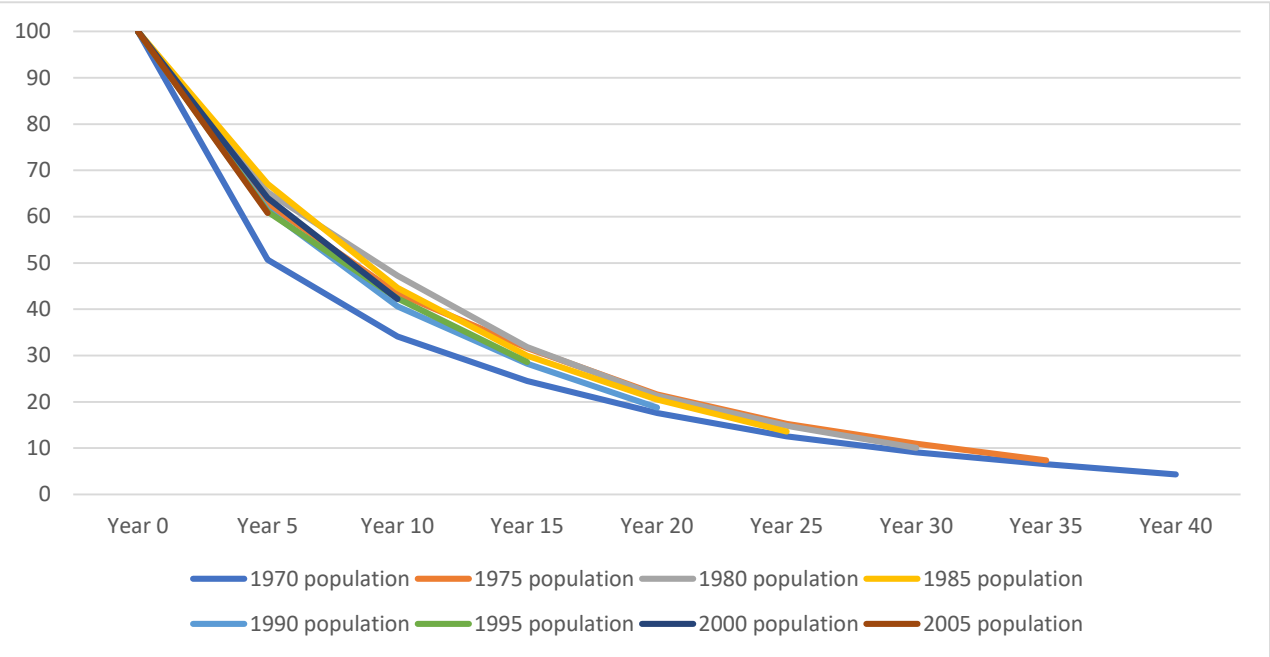
Employment rates by age for politically targeted Malmö neighbourhoods 1995 and 2010, by stayers, out-movers, and in-movers with respect to these areas 1990 to 1995 and 2005 to 2010. Top two: all in working ages. Bottom two: foreign-born in working ages.

Just dessa diagram återfinns i en artikel på engelska (Andersson & Hedman 2016, se ref), som analyserar segregationens dynamik med fokus på Malmö.

De två figurerna till vänster visar selektiv migration 1990-95 och de till höger 2005-10.

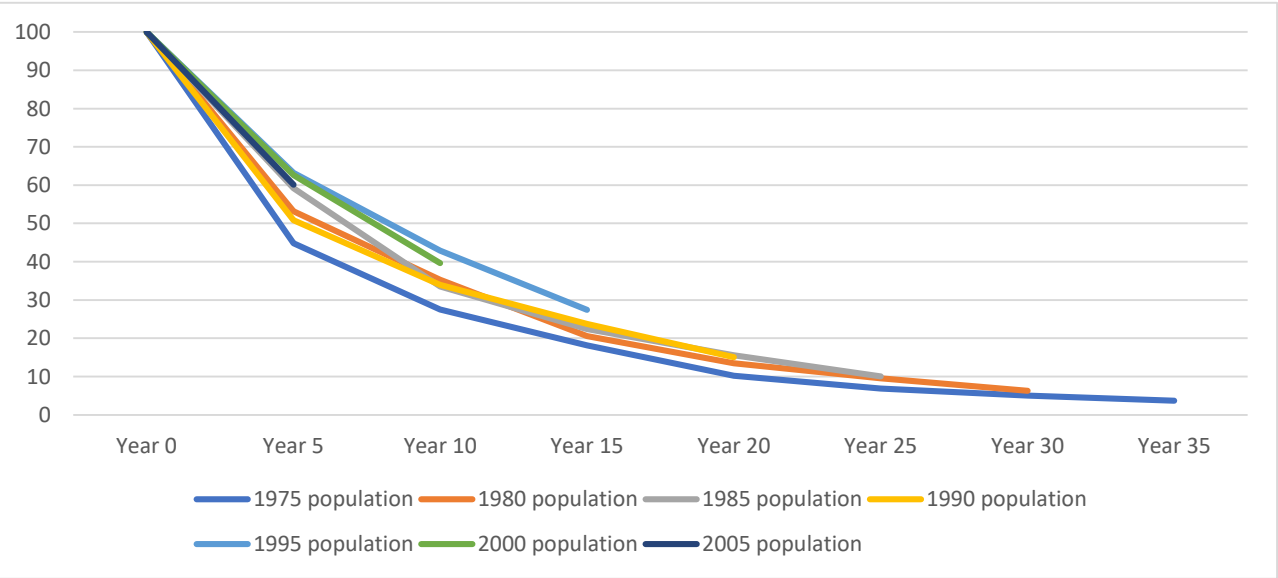


Befolkningsomsättning i Bredäng och Rinkeby 1970-2010



% staying for different residential cohorts in Bredäng. Year 0= 1970.

Residents staying for 5 years average 61%.
Staying for 10 years average 42%.
Staying for 15 years average 29%.



% staying for different residential cohorts in Rinkeby. Year 0= 1975.

Residents staying for 5 years average 56%.
Staying for 10 years average 35%.
Staying for 15 years average 22%.

Slutsatser rörligheten

- Rörligheten är högst i hyresrättsdominerade områden.
- Inflyttningen till områden med höga koncentrationer av personer med låga inkomster och med många nyinvandrade är både socioekonomiskt och etniskt selektiv (företrädesvis just nyinvandrade; delvis EBO-relaterad).
- Utflyttningen är däremot i huvudsak klassbestämd (inkomster).
- Första bostadsadressen spelar roll både för hur det går med flyktingars integration på arbetsmarknaden och för segregationen. Även om det förstås inte varit avsikten kan man säga att frånvaron av statlig styrning av flyktingars bosättning efter 1 juli 1994 har etablerat ett starkt samband mellan flyktinginvandring, urbanisering och segregation (se Anderssons 2017).

Vi har studerat främst tre typer av politik som har setts som anti-segregationspolitik

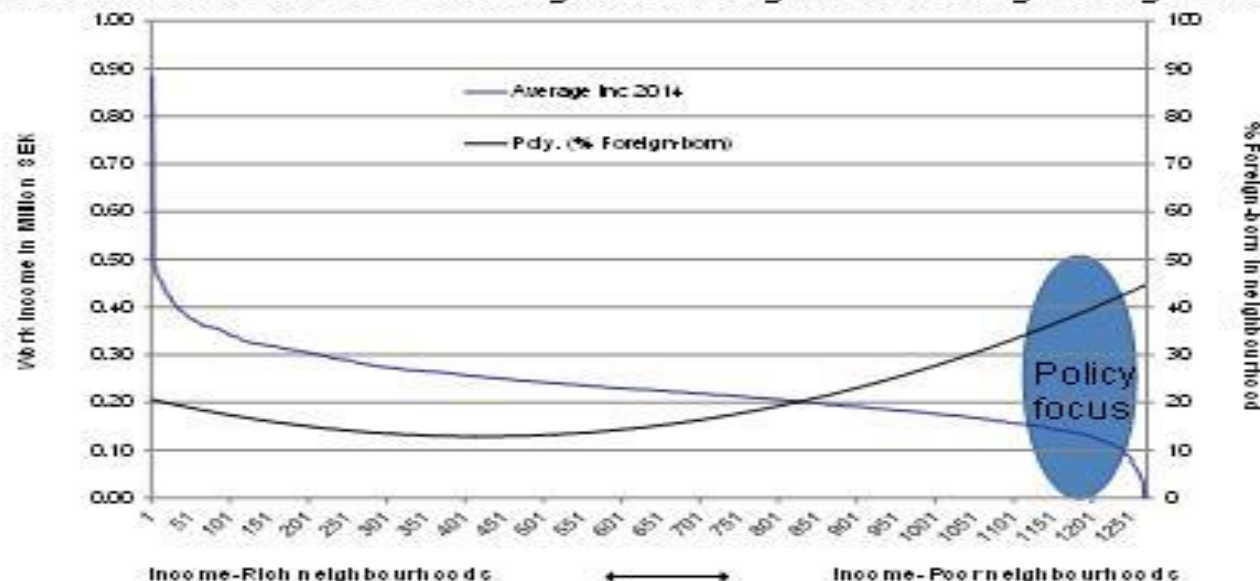
- Att bygga för blandning
- Att bedriva en aktiv spridningspolitik (t.ex. av nya flyktingar)
- Att intervensera i stadsdelar/områden som anses vara utsatta.

Mot en anti-segregationspolitik?

Inkomstsegregationen i Stockholm och anti-segregationspolitikens fokus

The distribution of individual work incomes and relative presence of people with foreign background in Stockholm LM neighbourhoods, 2014.

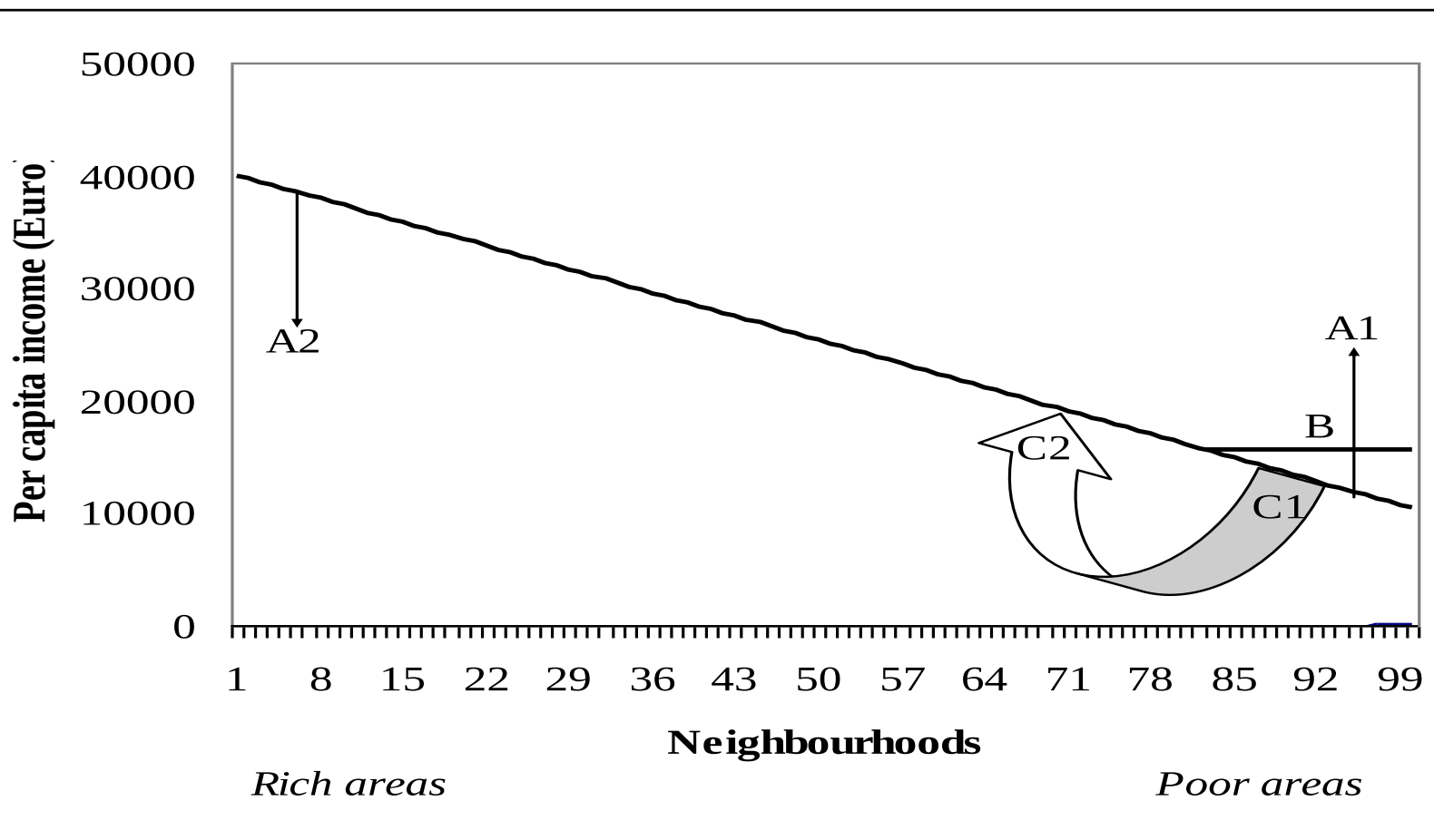
(N'hoods are ranked from left to right according to decreasing average incomes).



Pearson correlation: -0.38 (significant at 0.01 level).

Figuren visar bostadsområden i Stockholmsregionen sorterade från vänster till höger efter fallande genomsnittliga förvärvsinkomster. Policy-implikationerna diskuteras på nästa bild.

Områdesbaserade interventioner: en problematisering



Staden är segregerad, i detta exempel inkomstmässigt. Områdessatsningar görs endast i fattiga områden (B), kanske med förhoppningen att öka inkomsterna något. Att bryta segregationen handlar dock om att förändra lutningen på linjen (A1-A2), vilket inte görs i områdesbaserade program.

Programmen riskerar att inte ens nå B eftersom fattigare områden är mindre attraktiva och hela tiden förlorar relativt resursstarka genom utflyttning. In flyttar istället mycket resurssvaga hushåll. Om attraktiviteten förbättras kan möjligen det enskilda området flyttas vänsterut på linjen, inte sällan med följd att ett annat område "trillar ned". C1 illustrerar att problem flyttas och C2 att relativt resursstarka hushåll flyttar.

Poängen är att en politik för att "bryta segregationen" måste kompletteras med inslag som långsiktigt minskar lutningen på linjen.

I en artikel från 2010 diskuterar Andersson, Bråmås och Holmqvist erfarenheterna av svensk anti-segregationspolitik.

Socialt hållbar stadsutveckling: kan "den delade staden" göras hel igen och vad kan kommuner åstadkomma?

Förebyggande politik:

- Bygg för blandning av hustyper, upplåtelseformer och kostnadsvariation och blanda inte bara i områden som har hög koncentration av resurssvaga.
- Strategisk tillgång: kontroll av mark och kommunägd hyresrätt samt icke-diskriminerande förmedling av bostäder.

- Ju mindre roll bostadsadressen spelar för tillgången till kollektiva nyttigheter (service, skola, omsorg, trygghet, transporter mm), desto svagare impulser till att hushåll som kan välja flyttar bort från ett område.

Kompensatorisk politik:

- Negativa grannskapseffekter kan motverkas genom upprätthållandet av servicenivån i offentliga verksamheter (skola, vård, omsorg).

Fler slutsatser:

1. Politik som påverkar resursfördelningen i samhället

- Kommer den sociala polariseringen att bromsas (reverseras) på politisk väg?

2. Områdesbaserade urbana interventioner (etniska förtecken)

- Kan ha betydelse lokalt men bryter inte segregationen. Finns legitimitets- och stigmatiseringsproblem (se t.ex. Andersson 2017).

3. Sociala och etniska blandningsstrategier

- Fokuserar sällan på det stora ensidighetsproblemet (egnahemsområden) och planeringen alltför passiv. Bör i storstadsregioner också bedrivas regionalt och inte bara av enstaka kommuner.

4. Ny bosättningspolitik för asylsökande och kommunplacerade

- En statlig utredning överväger reformer av ABO och EBO. Kan få konsekvenser för kommunernas beslut kring bosättning.

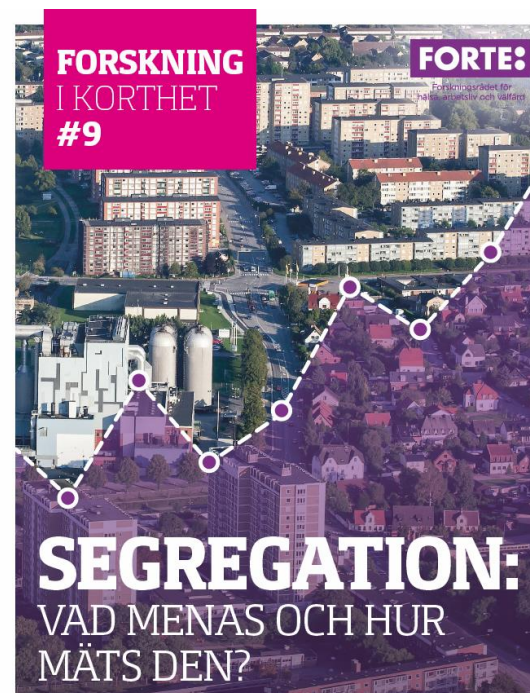
Statens roll betydande när det gäller 1 och 4. Kommuner har huvudansvar för 2 och 3.

Den politiska fragmenteringen i storstadsregioner är en svår nöt att knäcka men funktionellt sammanbundna regioner behöver en koordinerande planering av fysiska nätverk och bostäder.

Ytterligare forskning?

- Finns förstås skäl att följa utvecklingen på en rad sätt.
- Den som är intresserad kan läsa om några av våra slutsatser av forskningsbehovet i en ny liten skrift.
- Vi nämner bland annat
inter-generationella analyser
placeringsstrategier för nyanlända och hur dessa påverkar möjligheterna för fortsatt integration
trångboddhet och dess konsekvenser (nya lägenhetsregistret öppnar möjligheter)
medelklassens boendeval och preferenser för att förstå hela segregationsproblematiken: hur ser flykt- och undvikandestrategier ut i segregationens Sverige?

- Andersson, R., Hedman, L., Franzén, M. & Lindberg, H. (2017) *Forskning i korthet: segregation*. Stockholm: Forte.



Referenser

IBF har en omfattande forskning om segregationen som går tillbaka till 1990-talets början. Det mesta är på engelska, mycket i form av doktorsavhandlingar, men vi har på uppdrag gjort specialstudier åt Stockholm, Malmö och Göteborg som input i deras politiska och planeringsorienterade diskussioner. Listan här förtecknar några av Anderssons m fl arbeten (nämnda i PP).

Andersson, R. (2017) *Migration och segregation – några reflektioner om dilemman och utmaningar*. Uppsats för publicering av Försäkringskassan presenterad vid forskarseminariet i Umeå, 18-19 januari 2017. Finns att ladda ned.

Andersson, R., Bråmås, Å., Hogdal, J. (2009) *Fattiga och rika - segregerad stad. Flyttningar och segregationens dynamik i Göteborg 1990-2006*. Stadskansliet i Göteborg. Finns att ladda ned.

Andersson, R., Bråmås, Å. & Holmqvist, E. (2010) Counteracting segregation: Swedish policies and experiences, *Housing Studies* 25: 2, 237 — 256.

Andersson, R. & Hedman, L. (2016) Economic decline and residential segregation: a Swedish study with focus on Malmö. Published online (open access): *Urban Geography* DOI: 10.1080/02723638.2015.1133993

Andersson, R., Hedman, L., Franzén, M. & Lindberg, H. (2017) *Forskning i korthet: segregation*. Stockholm: Forte. Finns att ladda ned.

Hedman, Lina & Andersson, Roger (2016) Etnisk segregation och inkomstsegregation i Sveriges tio största arbetsmarknadsregioner 1990–2010. I Andersson, Roger, Bengtsson, Bo & Myrberg, Gunnar (red.) *Mångfaldens dilemman. Boendesegregation och områdespolitik*. Malmö: Gleerups Utbildning AB. s. 15-38.