

Stefan Fölster

Den inkluderande staden



**Stadsutveckling i kommuners
gränstrakter med exemplet
Järva Storstad**

Hur bygger man för gemenskap?

Hur skapar man platser som inkluderar?

Och hur gör man det på ett sätt som gynnar hela staden?

Det är frågor som engagerar ByggVesta, Hyresgästföreningen och Riksbyggen, som alla arbetar för att bidra till levande och trygga områden där de verkar. Tillsammans med nationalekonomen Stefan Fölster söker de svaren.

I **Den inkluderande staden** belyser Stefan Fölster frågornas komplexitet och de konsekvenser som kan uppstå om man inte satsar på områden som har socioekonomiska utmaningar idag. Baserat på robust forskning och internationella framgångsexempel identifierar Stefan Fölster punkter för kommuner och stadsbyggare att utgå ifrån för att uppnå en positiv stadsutveckling – en som bygger gemenskap, som inkluderar och som kan gynna hela staden.



Stefan Fölster är nationalekonom och samhällsdebattör. Han är utbildad vid UCLA och Oxford University och har varit forskare vid både Stockholms Universitet, Institutet för näringslivsforskning och som adjungerad professor vid KTH.

Fölster är chef för Reforminstitutet och har tidigare arbetat som chefsekonom på Svenskt Näringsliv och som chef för Handelns Utredningsinstitut.

I **Den inkluderande staden** beskriver Stefan Fölster frågor som rör stadsutveckling ur ett nationalekonomiskt perspektiv. Fölster ger konkreta verktyg till kommuner och stadsbyggare för att skapa platser som främjar hela städer.

Den inkluderande staden

**Stadsutveckling i
kommuners gränstrakter
med exemplet Järva Storstad**

Innehållsförteckning

Förord	7
Sammanfattning – Den inkluderande staden	13
1. Sverige vid ett vägskäl	21
2. Stora samhällsvinster av lyft från utanförskap till innanförskapsstäder	27
Finns grannskapseffekter i Sverige?	30
Vinster av grannskapseffekten	31
Värdet av lyckade stadsdelar för boende och fastighetsägare	39
Olika stuprör för investeringar och avkastning	48
3. Järva Storstad	53
Varför har tidigare insatser inte lyckats tillräckligt?	54
Järvalyftet	57
Mer finns att göra	60
4. Stadsutveckling för innanförskap	67
Vad gör ett grannskap bra för barn?	67

5. Internationella exempel	77
München	77
Seattle – The Urban Village	80
Singapore	82
Bygga för mindre brottslighet – några exempel	83
6. Kommungränser – stadsutvecklingens akilleshäl	89
Problem att samordna mellan kommuner	89
Gränstraktsproblematiken	90
Gemensam koordinator – som en lokalversion av Dennispaketet	91
Gemensam social investeringsfond	92
Förvaltningsbolag samägt av flera kommuner och andra intressenter	94
7. En djärv agenda för Järva Storstad	99
Arbete är viktigast	100
Bygg ihop stadsdelarna ännu mer	101
En Frizon för Företagsklimatet	102
Brottslighet	103
Engagera ungdomar	104
Underlätta för småbarnsfamiljer att bo i barnvänliga grannskap	105
Mer aktiv användning av kommunala bostadsbolag och markanvisning	106
Skolor	108
Referenser	112

Förord

Den inkluderande staden – en gemensam satsning av Byggvesta, Hyresgästföreningen och Riksbyggen

Hållbar stadsbyggnad är att se förnyelse av områden som en del i den övergripande stadsutvecklingen. Genom att kombinera fysiska och sociala åtgärder med helhetssyn, variation och samverkan kan inkluderande platser skapas. Tillsammans såg Riksbyggen, Byggvesta och Hyresgästföreningen ett stort värde i att låta en av Sveriges mer framstående forskare försöka identifiera utgångspunkter för att kunna arbeta med dessa frågor. I det här fallet är det Järva Storstad som är det konkreta exemplet. Baserat på forskningslitteratur och med internationella utblickar som exempel har författare Stefan Fölster arbetat med att beskriva frågor som rör stadsutveckling ur ett nationalekonomiskt perspektiv.

Ett socialt hållbart samhälle handlar för oss om en funktionsblandad och varierad stad med fokus på människor som bor och verkar på platsen. En mix av verksamheter, olika typer av boendeformer och mötesplatser blandas för att människor ska kunna växa. Det specifika områdets sammanhang är utgångspunkten men åtgärder påverkar hela staden. Genom att beskriva samhällskonsekvenserna av att inte satsa resurser på orter med socioekonomiska utmaningar, sätter Fölster fingret på komplexiteten i frågorna. Boken är ett tacksamt arbete som visar att vi med gemensam kraft måste bidra för att klara av samhällsutmaningar och stärka människors förutsättningar. Det betyder inte att vi alla tycker precis lika, eller står bakom allt innehåll. Bedömningarna och slutsatserna är författarens egna.

Med vårt gemensamma bidrag till "Den inkluderande staden", välkomnar vi en diskussion om dessa frågor och hoppas fler röster och perspektiv får och vill komma fram.

Marcus Svensson, VD ByggVesta Development AB

Catherina Fored, Chef Stadsutveckling/markförsörjning, ByggVesta Development AB

Jonas Nygren, Förbundschef Hyresgästföreningen

Pär Svanberg, Bostadspolitisk expert, Hyresgästföreningen

Carl-Henrik Appel, Regionchef Stockholm, Uppsala & Norrland affärsområde Bostad, Riksbyggen

Cattis Carlén, Bostadspolitisk expert, Riksbyggen

Om initiativtagarna

ByggVesta vill utveckla hållbara stadsmiljöer genom dialog

ByggVesta utvecklar, bygger och förvaltar hyresrätter med fokus på människan och goda livsmiljöer. Vi vill skapa stadsmiljöer där naturliga möten kan uppstå: i trapphus, på gator och torg. Relationer mellan människor och värden som t.ex. folkhälsa, kultur och trygghet anser vi utgör grund för social hållbarhet. Vi tror på att bygga områden som underlättar sociala kontakter och minskar utanförskap och segregation och vars innehåll kan anpassas, förändras och kompletteras efter behov och i takt med samhällsutvecklingen.

Ett varierat bostadsutbud med olika storlekar på lägenheter, olika upplåtelseformer och variation på hustyper spelar roll. Det bidrar till att bryta segregationen och att människor med olika ekonomiska förutsättningar kan bo i samma område och mötas. Vi på ByggVesta är övertygade om att man skapar en tryggare stad med en sådan blandning; människor som känner varandra värnar också om varandra. Dessutom vet vi att barn som växer upp i miljöer med stor mångfald blir mer toleranta.

Flera studier visar på att människor som får möjlighet att påverka sin vardag mår bättre, och att maktlöshet skapar känslor av utanförskap och sämre hälsa. Behov av särskilda insatser måste därför definieras av och utgå från dem som berörs av problematiken. Sociala projekt som implementeras "uppiifrån" får sällan någon effekt. Därför är det viktigt att arbeta löpande med att utveckla processer för dialog och medborgarinflytande.

Ytterligare en åtgärd som kan bidra till en socialt hållbar storstad är att bättre länka samman olika stadsdelar. Vi har lagt fram förslaget **100K** som handlar om att utveckla Järva med 100 000 nya bostäder på olika platser som gör att områden binds ihop till en sammanhängande och inkluderande storstad. Det var ur **100K** som idén till Den inkluderande staden kom och samarbetet med Hyresgästföreningen, Riksbyggen och Stefan Fölster började.

Vi välkomnar en diskussion om dessa frågor och hoppas att fler vill bidra med sina perspektiv. Vi vill också se fler kommersiella byggföretag ansluta sig och våga satsa långsiktigt, och att kommunerna runt Järvafältet kan hitta lösningar för att göra en gemensam sak av att förverkliga Järva storstad. Här finns stora vinster att göra för individer, företag och för samhället i stort.

Hyresgästföreningen vill se ökad samverkan

Sverige brottas med stora problem vad gäller bostadsförsörjning och stadsutveckling. I de områden som växer mest råder en fundamental brist på bostäder till överkomliga priser. Segregationen i boendet växer, driven av en kraftig ökning av skillnader i inkomster och förmögenheter. För en hållbar utveckling krävs åtgärder för att minska de socioekonomiska klyftorna och insatser inom en rad samhällsområden. Det behövs politiska krafttag för stadsutveckling och bostadsbyggande, liksom en ny politik för att lyfta de områden som bär de negativa effekterna av segregationen. Av denna anledning har Hyresgästföreningen engagerat sig i initiativet Den inkluderande staden. I detta söks svar på flera frågor:

- Hur kan vi skapa bättre förutsättningar för stadsutveckling och bostadsbyggande genom att utgå från befintlig infrastruktur och flytta planeringsfokus från enskilda kommuner till samverkan i närliggande kommuners gränstrakter?

- Hur kan förutsättningar skapas för en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling i det nya som byggs, men också i förnyelsen av de befintliga bostadsområden som idag är mest belastade av segregationens negativa effekter.

Hyresgästföreningens utgångspunkt för planeringen är att vi inte bara ska bygga bostäder – vi bygger samhällen. Det är människorna och samverkan mellan dessa i boendet och i andra verksamheter som måste vara utgångspunkten i planeringen av grannskap. I grannskapet kan insatser göras som lyfter både enskilda och grupper och det är centralt att de boende är med i planeringen.

Bostadsområden ska vara levande, med en blandning av upplåtelse- och boendeformer. Tillgång till grönområden och offentlig och kommersiell service är centralt liksom goda kommunikationer som binder samman grannskapet med övriga delar av kommunen. Olika bostadsområden behöver kompletteras med t.ex. lokaler och bostäder med lägenhetsstorlekar och upplåtelseformer som är underrepresenterade. För att åstadkomma detta behöver de ekonomiska villkoren för olika upplåtelseformer bli mer likvärdiga bl.a. genom en skattereform för boendet och omställning till hållbar ROT.

Satsningar på hållbar utveckling i alla dess dimensioner är både nödvändiga och lönsamma. Samhällsekonomiska beräkningar kan vara trubbiga men ger ändå nödvändig input för att beskriva vad olika insatser kan ge för resultat och vad det kostar att inte göra något. Att saker i det korta perspektivet belastar olika budgetar får inte bli ett hinder för att tänka långsiktigt och hållbart.

Riksbyggen tror på kooperativa lösningar för ett hållbarare samhälle

Riksbyggen är ett idéburet kooperativt företag som utvecklar hållbara boenden i nyproduktion, både bostads- och hyresrätter. Riksbyggen är också en av Sveriges största fastighetsförvaltare med bostadsrättsföreningar samt kommersiella och offentliga fastighetsägare som kunder.

Riksbyggen är en långsiktig samhällsutvecklare som startades för att fler skulle få bättre bostäder och för att skapa nya jobb. Det sociala ansvaret och tron på styrkan när människor gör saker tillsammans har alltid varit en av grundstenarna för Riksbyggen.

Riksbyggen vill bidra till att lyfta angelägna frågor i samhällsdebatten och samtidigt använda kraft till att skapa positiva förändringar utifrån en kooperativ värdegrund. Vi vill som aktör arbeta med att stärka människors initiativkraft till samarbete och delaktighet. Vi vill också främja stadsdelsutvecklingen och bidra till fungerande samarbeten mellan det offentliga, det privata och forskningen. Helhetstänkande och samverkan ger oss sociala fördelar och mervärden över tid.

I 10 års tid har vi aktivt arbetat med samverkan i Gårdsten i Göteborg utifrån omnämnda ambitioner. Vi har varit verksamma tillsammans med kommunen och aktivt försökt att bidra till långsiktiga insatser i stadsdelen genom att bygga bostäder med andra upplåtelseformer i ett område där hyresrätten dominerat. Riksbyggen har tidigare byggt bostäder i tre etapper i Gårdsten och har nyligen fått en markanvisning för att bygga 80 bostadsrätter i området. På ett väldigt konkret sätt har Riksbyggen varit med och bidragit till den positiva utveckling som Gårdsten nu befinner sig i.

Kontinuerlig stadsutveckling är viktigt för individens möjlighet att utvecklas, och här vet vi att hållbara och kooperativa lösningar är en framkomlig väg att gå. Det gäller såväl utveckling av kooperativa boendeformer som möjligheter till att främja gemensamma verksamheter i ett område. Allt för att stärka grannsamverkan och positiva identitetsmarkörer för människor. Med Gårdsten och andra projekt med bäring på samhällsutveckling i ryggen så vill vi slå ett slag för kooperativa drivkrafter och dess fördelar i en omvandlingsprocess för att stärka utsatta områden.

Sammanfattning – Den inkluderande staden

Miljonprogramsområdena runt Järvafältet byggdes med hög standard för en växande medelklass. Man hade höga ambitioner om goda bostäder med stora ytor, bra ljus och goda förvaringsmöjligheter. Husen byggdes på stabil grund med ordentliga stommar. Trafikläget är utomordentligt bra. En omfattande renovering och tillbyggnad har påbörjats, och ser för det mesta ut att bli lönsam och även efterfrågad av många invånare. Många människor är också engagerade i en uppsjö av olika projekt för att främja integration och stadsutveckling.

Framtidsutsikterna borde alltså vara ljusa. Ändå handlar samhällsdebatten mest om misslyckanden eller risk för ännu större utanförskap och sociala problem i framtiden. Ett skäl till att utanförskap i vissa avseenden ökar är ett allt större inflöde av nyanlända. Ett annat är att ett par decennier av många, men relativt små, projektifierade insatser inte varit tillräckligt kraftfulla. Runt Järvafältet har också åtskilligt fallit mellan de fem berörda kommunernas stolar.

»Yngre barn påverkas mycket mer av utanförskap än vad som tidigare uppmärksammats«

I denna rapport görs en rad analyser och räkenexempel som visar på värdet av att lyckas med att skapa en stadsdel som lyfter de boende. Rapporten bygger på relativt ny och ovanligt robust internationell forskning. Tidigare studier av grannskapseffekter har ofta gett spretiga resultat. Nu visar dock ovanligt gedigna experiment och statistiska studier att barn över 13 år visserligen påverkas lite av grannskapet, men för yngre

barn som växer upp i utanförskapsområdena är effekterna betydligt mer negativa än vad som tidigare uppmärksammats. En del av studierna härstammar från USA vars utanförskapsområden länge påstods inte vara jämförbara med Sveriges, bland annat därför att amerikanska låginkomsttagarområden också är etniskt segregerade. Nu har det emellertid blivit så i Sverige också. Det finns därför inga skäl att tro att grannskapseffekter skulle vara mindre i Sverige än i USA.

Kostnaderna för samhället av att många yngre barn växer upp i sådana områden är mycket stora. Enligt kalkylen i denna rapport baserat på den nya forskningen kan livstidsvinsten för offentliga finanser av att två barn i en småbarnsfamilj växer upp i ett genomsnittligt område i stället för ett utanförskapsområde överstiga 3,3 miljoner kronor.

Ett utanförskapsområde skapar naturligtvis också kostnader för de som bor där, fastighetsägare och andra intressenter. Enligt vår kalkyl kan realistiska förändringar till mer av innanförskapsstad höja invånares värdering med minst 140 000 kronor per invånare. Det mesta av tillfaller invånarna i form av ökat livskvalitet, och i form av högre priser på borätter för dem som äger sin bostad. I mindre utsträckning kan vinsterna också gynna fastighetsägare och byggherrar i form av högre hyror och försäljningspriser.

Sammantaget tyder kalkylen i denna rapport på att värden för ca 80 miljarder kronor skulle skapas om Järva Storstad i påverkbara innanförskapsdimensioner kunde lyftas närmare genomsnittet för Stockholms stadsdelar. Den största vinnaren är offentliga, kommuner och staten.

Denna kalkyl är på flera sätt en underskattning. Det antas till exempel inte att den redan vuxna befolkningen kommer i arbete eller minskar sitt beroende av ekonomiskt bistånd. Värdet av bättre integration i Järva för människor i andra stadsdelar har inte räknats in, t.ex. i form av mindre risk att bli utsatt för brottslighet. Slutligen har värdeökning för ej bebyggd mark, ofta kommunens, inte tagits hänsyn till.

Ändå är vinsten stor och tillfaller i huvudsak kommun, landsting och stat. I jämförelse med de möjliga vinster på många tiotals miljarder, har de faktiska investeringar som gjorts i olika initiativ för att motverka att stadsdelar segregeras knappt överstigit några hundra miljoner under de senaste två decennierna.

Innebörden i dessa kalkyler är alltså att det är värt att investera mer, och mer kraftfullt. Därför beskriver denna bok även åtgärder som inte varit politiskt opportuna, men som

skulle kunna vinna större acceptans när de stora möjliga vinsterna av att lyckas med innanförskapsstäder blir mer kända.

»Samhällsvärden för 80 miljarder kan skapas i Järva av bättre innanförskap«

Baserat på insikterna från forskningslitteraturen och internationella exemplen beskrivs hur en omvandling av Järva till innanförskapsstad skulle kunna gå till. Samtidigt visas också varför det splittrade ansvaret på fem kommuner är ett stort hinder, och hur ett mer sammanhållet initiativ skulle kunna skapas. Följande tio rekommendationer ska läsas som ett paket som tillsammans skulle kunna bli tillräckligt kraftfull för att lyfta Järva Storstad eller liknande områden till innanförskap. Att försöka ranka och plocka "det viktigaste" utan att ersätta övriga åtgärder med kraftfulla alternativ räcker sannolikt inte.

- 1. De fem kommunerna runt Järva bör organisera sig för att ta ett gemensamt ansvar.** Det bör finnas åtminstone en koordinatorsroll med större befogenheter. Ännu mer kraftfullt skulle vara ett gemensamt utvecklingsbolag. För ett av de få miljonprogramsområdena i Sverige som lyckats lyfta, Gårdsten utanför Göteborg, skapades ett bolag som kunde ta helhetsansvar.
- 2. Arbetsplatser är viktigast.** Det behövs därför i översiktsplan, detaljplanearbete och det lokala arbetet en stark strävan att öka antal verksamhetslokaler direkt i bostadsområden, t.ex. lokaler för företagande som är insprängda i stadsdelarna, och att vid behov ha beredskap för tillfälliga lokaler. Därtill kan fler bottenvåningslägenheter omvandlas till lokaler eller så kallade bokaler som kombinerar bostad med verksamhetslokal. I de ytor som kan nybebyggas bör också tillräckligt med lokaler för för mindre företag planeras in från början.
- 3. Extrasatsning på företagsklimatet.** Ett stödjande företagsklimat spelar stor roll för nyanländas sysselsättningsgrad. Utrusta företagsbyar med faciliteter för "makers" – uppfinnarverkstäder för allmänheten – och Ung Företagsamhet samt erbjud företagsrådgivning eller företagsinriktade medborgarkontor som hjälper till med praktiska frågor i relation till kommunala förvaltningar, löser upp moment 22-situationer mellan myndigheter, informerar om regler och råd och starta eget-möjligheter.

4. **Bygg ihop stadsdelarna.** De fem kommunerna runt Järvafältet bör ta ett gemensamt ansvar för att fler stråk skapas som förbinder olika stadsdelar. Dessa stråk bör vara tätbebyggda stadsmiljöer som samtidigt innehåller gott om lokaler för arbetsplatser, bokaler, butiker och olika attraktioner som skapar liv och rörelse. Det bör gå bussar längs stråken och de bör ha många öppningar mot grönområden. Inspireras gärna av Superkilen i Köpenhamn.
5. **Prioritera brottsbekämpning enligt mycket lyckade internationella förebilder.** Det behövs en kraftigt förstärkt polisinsats med de metoder som fungerat internationellt. Det framstår som orimligt att vänta tills en ny polisstation i Rinkeby är klar år 2019. Polisen bör också ha möjlighet att ansvara för, samordna och genomföra förebyggande åtgärder. Det är möjligt att tillämpa snabba och rimliga påföljder för ett störande beteende. Många städer i världen har lyckats.
6. **Investera i ungdomar.** Samhällsvinsterna av innanförskap är mycket större än vinsterna till fastighetsägarna, samtidigt som fastighetsägare har en nyckelroll i att genomföra innanförskapsåtgärder. De fem kommunerna runt Järvafältet bör därför inrätta en gemensam social investeringsfond (Järvafonden) som förvaltas enligt en "Pay for success"-modell gentemot fastighetsägarna i Järva Storstads delar. Järvafonden definierar ett antal sociala utfallskriterier, t.ex. minskning av antal brott, ökad sysselsättningsgrad bland utomeuropeiskt födda, ökad andel elever med goda språkkunskaper och gymnasieavslut. Järvafonden utvecklar en modell för att beräkna hur mycket kommunala förvaltningar sparar när de sociala utfallen förbättras. Samtidigt erbjuder Järvafonden en framgångspremie till fastighetsägarna i relation till förbättringar i de sociala utfallen som präglar innanförskap. Fonden bör själv kunna avgöra i vilka grupperingar fastighetsägarna ska erbjudas dessa premier. Normalt skulle fastighetsägare med fastigheter som ligger nära varandra gå ihop och tillsammans sluta avtal med fonden och genomföra insatser.¹
7. **Underlätta småbarnsfamiljers bosättning i barnvänliga miljöer.** Kommuner har börjat använda sociala kontrakt i större utsträckning för att ordna tillfälligt andrahandsboende för personer som inte kan hyra på den vanliga

¹ Det innebär t.ex. att om tre fastighetsägare enas om insatser, men den fjärde inte är intresserad, så skulle fonden sluta avtal med sammanslutningen av de tredje aktiva och det är då endast de som får premien för uppnådda resultat.

bostadsmarknaden. Detta instrument kan användas mer systematiskt för att erbjuda i första hand nyinflyttande småbarnsfamiljer boende i grannskap där utsikterna för barnens utveckling anses goda. Det är då viktigt att dessa lägenheter med sociala kontrakt för småbarnsfamiljer är tillräckligt utspridda, nära skolor som fungerar bra, och att andrahandsuthyrningen till familjerna är tillräckligt långvarig för att säkerställa kontinuitet i barnens skolgång.

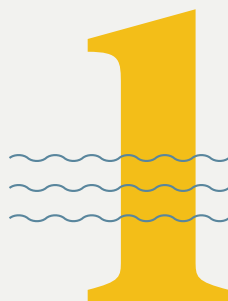
8. Mer aktiv användning av kommunala bostadsbolag och markanvisning.

Kommuner bör ge sina kommunala bostadsbolag mandat och direktiv att mer aktivt utveckla och förändra strukturen i sitt bestånd för att främja integration och blandade stadsdelar som i Tyskland eller i Seattles Urban villages. Ett vanligt inslag bör då vara att löpande sälja en del av beståndet, även till de boende direkt, och att bygga nytt även utspritt i mer attraktiva områden för att kunna sprida fler småbarnsfamiljer från utanförskapsområden.

9. Lyft skolorna. Undersök och mät tidigt vilka behov barn har. Investera i kompensatoriskt stöd. Satsa på intensiv språkutveckling. Redovisa mervärdet som enskilda skolor uppnår som den relativa förbättringen i elevers resultat mellan nationella prov i tidigare år jämfört med senare år.² Skolor som flera år i rad inte klarar ett positivt mervärde bör stöpas om. Det kan kommunen som huvudman göra själv, men i förlängningen bör Skolinspektionen tillfälligt kunna ta över driften av sådana skolor och även ha möjlighet att byta ut lärare.

10. Satsa på digitalisering – Roboten i Trelleborg. De fem kommunerna runt Järvafältet bör göra en gemensam ansträngning att använda digitalisering som redan nu fungerar väl på andra håll samt att pröva nydanande digital teknik. Låt områdena i Järva Storstad bli föregångare för ny teknik. Ett exempel är hur Trelleborg har lyckats hjälpa personer på ekonomiskt bistånd att komma i arbete bättre än de flesta kommuner: personer som söker ekonomiskt bistånd fyller i all information på en webbsida, där datorn kontrollerar behörighet och bokar in till den kommunala arbetsförmedlaren till nästa förmiddag, och sätter igång med arbetssökande eller åtgärder på en gång. Den kommunala arbetsförmedlaren godkänner också biståndsansökan som kan börja betalas ut redan samma dag.

² Engelska Skolan annonserade våren 2017 att mervärdet kommer att beräknas och redovisas för koncernens skolor.



Sverige vid ett vägskäl

Bostadssegregering, bostadsbrist och integration beskrivs i många politiska diskussioner som de mest angelägna frågorna i Sverige under de kommande åren. Frågorna är knappast nya. Under decennier har utredningar skrivits och en mängd olika initiativ tagits. Många lokala insatser har också gjort skillnad. Delsvis tack vare konjunkturuppgång- en har arbetslöshet och bidragsberoende sjunkit, och utbildningsnivån höjts i bland annat Tensta, Rinkeby, Biskopsgården, Gårdsten och Rosengård. Ändå har åtgärderna sammantaget inte fungerat tillräckligt och inte heller kunnat hålla jämna steg med verkligheten.

Under juni 2017 kulminerade den politiska diskussionen i Politikerveckan Järva 2017, ett på många sätt beundransvärt initiativ att få samtliga svenska partiledare att hålla tal i Järva. En genomgång av de konkreta förslagen från partiledarna är dock symptomatiskt. Ingen efterlyste något väsensskilt från vad som redan försökts eller utretts. Däremot efterlystes med kraftiga ord ambitioner och utökning av olika insatser som sker, till exempel förbättringar i skolan eller polisiär närvaro. Några dagar efter Järvaveckans avslut tillkännagavs att Polisen stänger sitt sista poliskontor i området, i Kista.

»Det står och väger mellan banlieues eller innanförskapsstäder«

Sverige har faktiskt ett val. Det finns en överhängande risk att en del stadsdelar följer i spåren av de franska problemförorter, banlieues, som inte bara präglas av återkommande våldsamma misshandelsupplopp med bilbränder och sönderslagna butiksfönster, utan också av permanent hög arbetslöshet och kriminalitet. Deras historia påminner skrämmande mycket om stadsutvecklingen i en del svenska utanförskapsområden. De planerades enligt tankar som populariserades av Le Corbusier, en schweizisk arkitekt, som sökte att separera bostäder, kommersiella centrum och arbetsplatser. Det ledde till isolerade bostadsområden med lite aktivitet nattetid, och lite kontakt och förebil-

der mellan arbetslivet och de boende och deras barn. Samtidigt flyttade allt fler bättre bemedlade ut. Kommuner som fick pålagor att tillhandahålla bostäder för utsatta grupper fann att det var billigast i utanförskapsområden, vilket bidrog till segregeringen. När problemområden revs, var det mest för att ge plats åt kontor och gentrifiering.

Dessvärre har ungefär samma processer också pågått i svenska utanförskapsområden. Det måste dock inte bli som i dessa förorter till Paris. Måhända finns inga enkla lösningar. Men i denna bok kommer åtskilliga lyckade stadsförnyelser att beskrivas, som visar att en mycket bättre utveckling är möjlig. I själva verket var på 20- och 30-talet Gamla Stan och Södermalm den tidens "stökiga förorter", där den tidens ungdomar kastade sten, och som besökare varnades att åka till. De var rentav den tidens "invandrarförorter" där fattiga inflyttade från hela landet bosatte sig. Norrlänningar, skåningar, smålänningar och alla andra.

Både svenska och utländska erfarenheter, samt forskning och beräkningar i denna bok visar att långsiktiga investeringar är helt avgörande, mest därför att utanförskap väsentligt försämrar förutsättningar för barn som växer upp där. De framtida samhällskostnaderna för detta misslyckande är ohyggliga. Därför lönar sig många insatser för integration och innanförskapsstaden även om de inte ger några snabba resultat för de boende som redan är vuxna. Även för deras liv och möjlighet att arbeta kan dock förutsättningarna förbättras väsentligt genom en bättre stadsutveckling.

»Verktyslådan är inte tom. Och det lönar sig att satsa«

Mot risken för ytterligare vidgande glapp mellan utanförskapsområden och övriga samhället hägrar möjligheten att åstadkomma stora lyft. Det finns internationella framgångar, och även goda exempel i Sverige. Slutsatsen i denna bok är att verktyslådan inte alls är tom. Tvärtom kristalliseras handlingsvägar ut som av allt att döma kan lyfta många av Sveriges städer till en väsentligt bättre utvecklingsbana.

En sådan kursändring kan också visa sig vara mycket lönsam. Att den inte redan har skett kan bero på att belägg för lönsamheten fram tills nyligen kunnat ifrågasättas, samt att många av de mer kraftfulla och effektiva möjliga åtgärderna trampar olika intressegrupper på tårna. Erfarenheten visar dock att svensk politik kan samla sig runt lösningar som nyss ansågs tabu och omöjliga när problemen blir tillräckligt stora. Där-

för gör denna bok inga kompromisser beroende på vad som för tillfället anses politiskt opportunt, utan försöker att ge en tydlig redovisning av vilka åtgärder det finns evidens för att de fungerar tillräckligt genomgripande.

Sveriges förmodligen främsta utmaning under de kommande decennierna är att bygga bostäder och nya stadsdelar på ett sätt som minskar sociala kostnader och segregering. Denna rapport visar på de sociala kostnader som en spretig stadsplanering kan ge upphov till och beskriver med exempel, forskning och egna beräkningar hur en socialt framgångsrik stadsplanering kan se ut. Analysen illustreras med potentialen och riskerna runt Järvafältet utanför Stockholm som står inför en kraftig utbyggnad.



Stora samhällsvinster av lyft från utanförskap till innanförskapsstäder

Ett nytt genombrott i forskningslitteraturen bör få stora konsekvenser för stadsplaneringen. Under lång tid har beläggen varit svaga för att en stadsdels eller ett bostadsområdes socioekonomiska sammansättning påverkar enskilda individer på ett avgörande sätt. Det har mest berott på empiriska svårigheter att bevisa orsakssamband och, som strax framgår, på att studierna inte tillräckligt skilt på yngre och äldre barn. Under senare år har dock ett antal mycket kraftfulla internationella studier publicerats som tydligt visar att vissa boendemiljöer ger barn som växer upp i dem väsentligt sämre förutsättningar att bli självförsörjande som vuxna. Även om det ännu inte finns några lika robusta svenska studier, måste vi tills vidare utgå ifrån att förhållandena är likartade i Sverige.

En forskares dröm vore att slumpmässigt kunna fördela barn så att de växer upp i helt olika grannskap och uppväxtmiljöer. Då skulle det vara möjligt att ta reda på hur stor roll det spelar i vilka omgivningar barn växer upp.

»Ett unikt experiment visar hur det har gått för barn som flyttat till innanförskap 30 år senare«

Denna forskardröm har faktiskt gått i uppfyllelse i USA. Slutsatserna från försöket borde bli en rejäl väckarklocka även för Sverige. I början på 1990-talet finansierade USA:s bostads- och stadsutvecklingsdepartement³ ett unikt experiment. 4 600 lågin-

³ Department of Housing and Urban Development (HUD).

komstfamiljer som bodde i fattiga områden i kommunala bostäder⁴ deltog. De delades slumpmässigt upp i tre grupper. En grupp fick en peng eller "voucher" med vilken de fick praktisk hjälp, och ett större bostadsbidrag, för att flytta till mer välbeställda grannskap. En annan grupp fick samma peng, men ingen hjälp och rådgivning längs vägen. Den tredje kontrollgruppen fick ingen annan hjälp än vad de hade varit berättigade att få ändå. Experimentet genomfördes i New York, Los Angeles, Chicago, Boston och Baltimore under namnet "Moving to Opportunity for Fair Housing" (MTO).

Grupperna följdes noggrant, och experimentet gav upphov till många forskarstudier.⁵ Men det har varit svårt att fastställa de långsiktiga effekterna på barnen förrän nu, när de är vuxna och har börjat arbeta. Under de första åren av experimentet landade uppföljningar rentav i något av en besvikelse. Familjernas flytt till grannskap med mindre fattigdom gav till synes liten effekt på föräldrarnas möjligheter att få jobb och inkomster. Däremot noterades betydande förbättringar i hela familjens hälsa och självrapporterad lycka. Övervikt och depression blev mindre vanligt, och särskilt bland unga flickor förbättrades livsvanor och optimism väsentligt.

Först år 2016 presenterade Harvard-ekonomerna Raj Chetty, Nathaniel Henren och Lawrence Katz den första och mycket gedigna studien av de långsiktiga effekterna på barnen. De fann starka belägg för att flytten från fattiga till medelinkomstgrannskap gjorde stor skillnad. Men de upptäckte också en viktig hake: för att få de stora positiva effekterna är det viktigt att familjerna flyttar innan barnen fyllt 13 år. Är barn äldre än 13 år, kan det snarast bli motsatt resultat, möjligen därför att det då är mycket svårt att kompensera för tidigare brister i skolutbildning, vilket försätter en tonåring i en pressad situation. Denna hake förklarar också varför tidigare studier inte sett större positiva effekter av flytten på barnens skolresultat.

Barn som fick möjlighet att flytta innan de fyllde 13 hade ungefär 30% större sannolikhet att ta sig till en högskoleutbildning. I snitt var deras inkomster som unga vuxna runt 30 % högre jämfört med barn som inte fick flytta. Flickor i flytt-familjerna blev också i betydligt mindre utsträckning ensamstående unga mammor.

4 Så kallade Public Housing Projects, en form av "social housing".

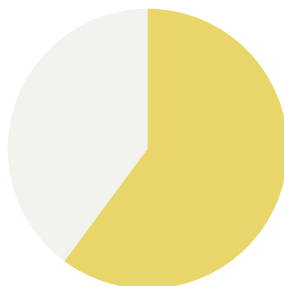
5 Sanbonmatsu m.fl. (2011) eller U.S. Department of Housing and Urban Development (2012).

»Yngre barn som flyttat till innanförskap har mycket större inkomster från arbete som vuxna«

Dessa starka resultat från ett riktigt experiment är så viktiga därför att de bevisar vad den i och för sig omfattande tidigare forskningslitteraturen aldrig riktigt lyckats med, nämligen att övertyga om att den fångat orsakssamband snarare än dolda skillnader i egenskaper hos de som bor i olika grannskap. Denna misstro mot tidigare forskning kan också vara ett viktigt skäl till att amerikansk bostadspolitik med undantag för flytt-experimentet inte konsekvent främjat flytt av barnfamiljer.

Inkomst i 25-30 års ålder för barn vars familjer ansökte om flyttbidrag till ett mer barnvänligt grannskap

Extra inkomst till de som slumpmässigt valdes ut för flyttbidraget



Visserligen infördes ett allmänt så kallat "Housing Choice Voucher" (HCV)-program som idag betalar ut ett slags bostadsbidrag till drygt två miljoner fattiga amerikanska hushåll (utöver ett antal andra mindre program som subventionerar hyror för låginkomsttagare). Men dessa program har sällan ställt krav på att familjer flyttar till områden som enligt något mått visar bättre sociala utfall eller en bättre uppväxtmiljö. Enbart drygt var tionde hushåll med HCV hade flyttat till ett område med begränsad fattigdom (färre än var tionde invånare är fattig). En vanlig slutsats är därför att de amerikanska bostadsbidragsprogrammen långsiktigt skulle kunna vara väsentligt effektivare om det

utformades för att underlätta och skapa incitament för mottagarna att flytta till mer välbärgade områden.⁶

Ändå ska man inte dra slutsatsen att detta begränsade genomslag inte har fungerat alls. Situationen i många av de fattigaste områdena i USA har förbättrats väsentligt sedan början på 1990-talet, även om mycket sannolikt också kan hänföras till andra, kompletterande insatser. Till exempel har den förväntade livslängden för unga män från de fattigaste områden ökat radikalt, och närmar sig den för befolkningen i stort. Dels beror det på insatser som lyckats minska våldsbrottsligheten kraftigt i de flesta städerna, dels har mödravård och andra hälsofrämjande insatser byggts ut.

Finns grannskapseffekter i Sverige?

Länge påstods det att amerikanska studier av sociala insatser inte har någon bäring på Sverige, bland annat därför att amerikanska låginkomsttagarområden också är etniskt segregerade. Nu har det emellertid blivit så i Sverige också. Det finns därför inga skäl att tro att grannskapseffekter skulle vara mindre i Sverige än i USA.

I Sverige har inga randomiserade experiment genomförts. Däremot finns en hel del statistiska studier av grannskapseffekter. År 2010 gjorde Socialstyrelsen en omfattande forskningsgenomgång som fastställer att runt 40% av invånarna är relativt fattiga (vars inkomster är mindre 60% av medianinkomsten) i de områden som mest domineras av utomeuropeiska invandrare. Fattigdom är dessutom förknippat med en rad andra välfärdsproblem som högre arbetslöshet, högre kriminalitet, sämre hälsa, kortare liv och lägre utbildningsnivå.

»Utanförskap är lika skadligt för barn i Sverige«

För att kunna svara på om fattigdom smittar eller inte måste man kunna skilja på grannskapseffekter å ena sidan och sociala och andra bakgrundsfaktorer å den andra. Ökar sannolikheten att bli lågutbildad om barnet växer upp i ett område där den generella ut-

⁶ Här finns en bra beskrivning av det politiska spelet som förvanskade voucher-programmet i USA: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/06/section-8-is-failing/396650/>

bildningsnivån är låg? Socialstyrelsen konstaterar att det, såvitt de statistiska metoderna är tillräckliga, finns en grannskapseffekt för de flesta välfärdsproblem som undersöks. Ungdomar från grannskap med en större koncentration av resurssvaga grupper och synliga invandrargrupper har en viss överrisk att ha blivit lagförda för brott, ha varit arbetslösa, ha fått ekonomiskt bistånd samt ha en lägre utbildningsnivå jämfört med ungdomar från resursstarka grannskap som domineras av en sverigefödd befolkning. Socialstyrelsen skattar risken för att någon gång ha levt på ekonomiskt bistånd för personer födda 1977–1979 som bodde kvar i samma grannskap 1990–1994, rensat för bakgrundsfaktorer. En person som är uppvuxen i ett grannskapsområde med många resurssvaga och stora inslag av eller dominerade av synliga invandrargrupper löper 21–35 % större risk att någon gång få ekonomiskt bistånd än en person som vuxit upp i ett grannskapsområde av som är både resursstarkt och dominerat av sverigefödda.⁷ Dessa resultat är alltså i samma härad som resultaten från de amerikanska experimenten.

En annan sorts studie har genomförts av Sariaslan m.fl. (t.ex. 2013) som undersökt sambandet mellan grannskap och ungdomars brottslighet. De hävdar att grannskapseffekten inte finns när de tar hänsyn till ärftlighet. Syskon som vid 15 års ålder bor i grannskap med olika socioekonomiska förutsättningar är lika benägna att begå våldsbrott. Vid närmare betraktelse är dessa studier dock rätt mycket i linje med de amerikanska studierna. Grannskapens effekt på femtonåringar är sannolikt ganska liten eller obefintlig. Det mer avgörande är de tidiga barndomsåren. Av det skälet är också Sariaslan m.fl. tolkning av "ärftlighet" tveksam. Syskon som i 15-årsåldern bor i olika delar av staden har oftast ändå delat familj och yngre barndomsår med varandra och har då utsatts för samma miljö och grannskap när de var som mest påverkbara av grannskapet.

Vinster av grannskapseffekten

Även om studierna ovan avser flytt från grannskap, så är de också relevanta underlag för en beräkning av de samhällsvinster som kan uppnås om ett befintligt grannskap kan lyftas till en bättre utveckling. Att få en ungefärlig uppskattning av grannskapseffekters samhällskostnad är viktigt för att kunna motivera investeringar som har potential att mildra de värsta konsekvenserna. Samhällskostnader är sådant som vållar utgifter eller

⁷ En del korrelationsstudier i forskningslitteraturen har dock gett motstridiga effekter. Exempelvis skrev Boverket (2010) att forskningen visar att det finns starka korrelationer mellan att bo i ett resurssvagt eller resursstarkt område och hur väl individer lyckas i livet. Men samtidigt hävdade vissa forskare att effekter som eventuellt kan härledas till bostadsområdet är så pass små att de är relativt betydelselösa. Nya studier är utlovade av Karen Haandrikman, kulturgeograf vid Stockholms Universitet, under 2017.

förlorade skatteintäkter för stat, landsting eller kommun. Det är dessa som ska jämföras med investeringar som kan komma i fråga. Således tar vi i första delen av kalkylen inte hänsyn till nettoförluster eller vinster för de boende som inte går via offentliga finanser.

»Kalkylen underskattar samhällsvinsten av innanförskap«

Fokus ligger på beräkning av samhällsvinsten av högre inkomster till följd av att barn växer upp i bättre grannskap. Med samhällsvinst menas här sparade utgifter eller ökade skatteintäkter till de samlade offentliga finanserna för stat, kommun och landsting. I ett andra steg senare i rapporten försöker vi belysa även enskildas samhällsekonomiska vinster så som de kommer till uttryck i betalningsvilja för bostäder och kontor. Man ska dock vara medveten om att även dessa beräkningar underskattar bredare värden som kan uppstå, till exempel värdering av att insatser i utanförskapsområden kan minska brottslighet även i andra områden.

Utgångspunkten är en beräkning av samhällsvinsten som ovan nämnda Chetty, Hendren och Katz gör i samband med sin studie av flyttpengsexperimentet som vi beskrivit ovan. Dessa beräkningar bygger självfallet på ett antal antaganden, men dessa är försiktigt tilltagna.

Den konkreta frågan är: vad skulle kostnader och vinster vara för kommun, landsting och stat av ett program som antingen hjälper barn under 13 år att flytta till bättre grannskap, enligt flyttpengsexperimentet, eller som åstadkommer motsvarande effekt för barnen genom att lyfta ett befintligt grannskap?

I flyttpengsexperimentet ökade inkomsterna för barn som flyttat innan de fyllde 13 med 30% som yngre vuxna jämfört med de som inte flyttade.⁸ Vi antar att detta också innebär att livsinkomsten påverkas i samma utsträckning och att livsinkomstprofilen är samma som för dessa som för svenskar i stort.⁹

För enkelhetens skull diskontererar vi inte framtida intäkter, men räknar inte heller upp

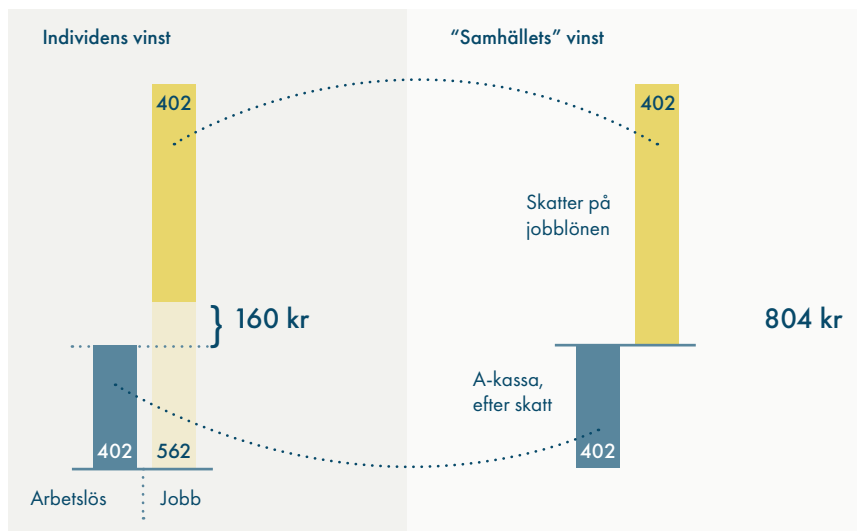
⁸ Dessa 30% är försiktigt tolkade, eftersom experimentet visade större skillnader för de flyttade barn och ungdomar som hunnit bli äldre, dvs. närmare 30 år gamla när beräkningen gjordes jämfört med dem som inte varit i arbetsför ålder lika länge.

⁹ Dessa antaganden är konsistenta med jämförelser av livsinkomstprofiler mellan USA och Sverige, t.ex. i Björklund och Jäntti (2009).

framtida vinster och kostnader med reallöneutvecklingen (eller inflation). Dessa två effekter skulle ungefär ta ut varandra om man accepterar en diskonteringsränta på cirka 2% (realt efter inflation). Om man vill diskontera med en högre diskonteringsränta, så speglar det främst en värdering av vad en framtida samhällsintäkt är värd idag. Denna värdering lämnar vi till läsarna att göra.

I Sverige är snittinkomsten per månad för en ung vuxen som har vuxit upp i ett problemområde inte så hög, ungefär 15 500 kronor. Den följer en livsbana som toppar med i genomsnitt 24 000 kr i månadslön vid 45 års ålder. Det ger en snittinkomst över hela arbetslivet med 22 200 kronor, vilket är ca 60% av genomsnittslönen i Sverige. Den låga snittlönen för de som vuxit upp i fattiga områden speglar att en del har längre arbetslöshetsperioder och att färre kommer in i karriäryrken. En trettioprocentig ökning till följd av flytt innan 30 skulle leda till en ökad årsinkomst i genomsnitt över livet med 72 720 kronor per år, eller 2 908 000 kronor sett över ett 40-årigt arbetsliv.¹⁰

Att flytta en familj med två små barn kan således ge upphov till närmare sex miljoner



Förutsättningar: lön 22 000 kr/mån; A-kassa 17 100 (första 100 dagar, sedan 15 200)

¹⁰ Här ska man komma ihåg att förväntan om att en del har arbetslöshetsperioder redan är inkluderade i den låga snittinkomsten.

kronor i ökade livsinkomster. I Sverige får detta en stor utväxling på de offentliga finanserna. Illustrationen ovan visar vad som händer när en person på a-kassa går från arbetslöshet till ett jobb som betalar 22 000 kronor i månadslön. För individen blir utväxlingen av att arbeta efter skatt (och att a-kassa faller bort) 160 kronor om dagen, medan folkhushållet vinner hela 840 kronor om dagen.

Enligt vår kalkyl kommer de ovan framräknade ökade livsinkomsterna för de två barnen på 6 miljoner kronor ge upphov ökade skatteintäkter av inkomstskatt, arbetsgivaravgifter (netto av ökade pensionsanspråk) och moms på ca 3 100 000 kronor. Därtill kommer framtida besparingar genom att barnen, när de själva är vuxna, i mindre utsträckning behöver ekonomiskt bistånd, a-kassa, sjukpenning eller andra transfereringar. För att följa försiktighetsprincipen räknas dessa inte in här, eftersom vi inte har något underlag för antaganden om hur omfattande dessa kan bli. Detta är dock ett viktigt förbehåll som gör att vi snarare underskattar samhällsvinsten av att lyckas med innanförskap.

»En småbarnsfamilj som flyttar till innanförskap kan ge upphov till mer än 3 miljoner kronor högre skatteintäkter«

Senare i denna rapport beskrivs kostnaderna för olika interventioner. I den amerikanska kalkylen blev slutsatsen att kostnaden av flyttpengen var obetydligt högre än kostnaden för de olika sorters bostadsbidrag och tillgång till lägenhet som dessa familjer ändå fick. Däremot tillkom kostnader för rådgivning på ungefär 30 000 kronor per år. Med dessa utgångspunkter blev programmet extremt lönsamt i USA, även om det tog lång tid att kunna förstå och bevisa effekterna.

I svensk kontext kan man kanske räkna med kostnader för rådgivning på samma nivå som i USA, samt en extra hyressubvention eller garanti på 3000 kronor i månaden, eller 36 000 kronor per år. Den totala kostnaden för flyttpengen under en 20-årsperiod skulle då bli 1 320 000 kronor, dvs mindre än hälften av vinsten i form av ökade skatteintäkter.

Utöver samhällsvinsten av bättre grannskap som beror på effekter av inkomster och produktion kan även direkta samhällskostnader sparas, vilka ofta kan bli mycket höga. En större del av dessa kostnader orsakas av löst sammansatta ungdomsgång, snarare

än traditionell organiserad brottslighet. De står också för de senaste årens ökning av skjutningar.¹¹ En uppskattning av kostnaderna för den sociala oron i Stockholm våren 2013 visade att den direkta kostnaden för enbart myndighetsinsatser och försäkringsärenden till följd av utbrända bilar och förstörda eller skadade byggnader var cirka 60 miljoner kronor.¹²

Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog¹³ beräknar till exempel att:

- En mycket måttlig eller ringa misshandel kostar samhället ca 200 000 kr. En måttlig misshandel som leder till permanenta skadeeffekter leder till långsiktiga kostnader om ca 6 miljoner kronor.
- En person som misshandlas på ett sådant vis att hen blir invalidiserad resten av livet leder till samhällskostnader om nästan 50 miljoner kronor.
- Ett personrån kostar samhället ca 225 000 kr.
- En förövare som gång på gång hamnar i fängelse skapar långsiktiga samhällskostnader på mer än 9 miljoner kronor.
- En grupp förövare som utnyttjar unga flickor sexuellt som upptäcks och straffas för sitt brott kan orsaka samhällskostnader på mer än 10 miljoner kronor.

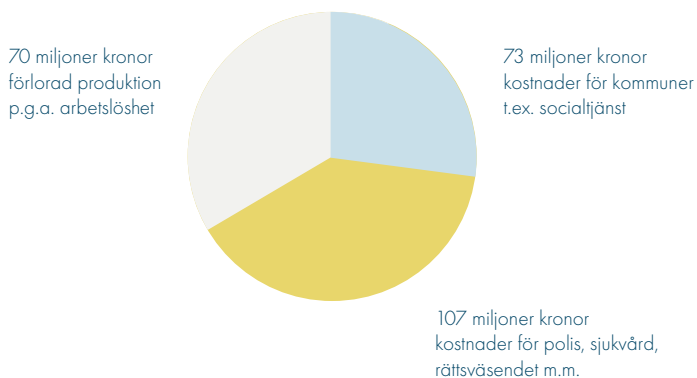
I ett ungdomsgäng om 20–30 personer begår inte samtliga brott, men i sin helhet kan gänget under sin uppväxt förorsaka kostnader som mellan 12 och 16 års ålder uppgår till 20 miljoner kronor, mellan 16 och 19 års ålder 60 miljoner kronor och mellan 19 och 25 års ålder ca 60 miljoner kronor. Av det beräknas 28% vara förlorat produktionsvärde därför att ungdomarna inte arbetar. 29% är kommunens kostnader. Resten uppstår i rättsväsendet, i sjukvården, försäkringskassan och andra. Räknar man in kostnaden av att några i ungdomsgänget förblir i utanförskap resten av livet så kan den odiskonterade samhällskostnaden uppgå till 250 miljoner.

11 Enligt Dagens Nyheters genomgång av 100 misstänkta i dödsskjutningar. Huvuddelen är 90-talister, varav många bor kvar hemma. Dagligt cannabisbruk är vanligt. Bara fyra av tio kan knytas till vinstgivande organiserad brottslighet. 90 av de 100 har en eller två föräldrar som invandrat till Sverige. För vuxna somalier har till exempel andelen arbetande länge understigit 30 %. Dagens Nyheter, 2017-05-21.

12 Eidevall, Mårten, "Notan för uppluppen: 63 miljoner", Dagens Nyheter 27 maj 2013.

13 Wadeskog och Nilsson (2013) . http://www.seeab.se/Dalarna/Dalarna_2013.pdf

Uppskattad samhällskostnad av ett ungdomsgång är 250 miljoner kronor



I Wadeskog och Nilssons kostnadsberäkning för ett ungdomsgång är inräknad förlorad produktion med ungefär en fjärdedel av totalen. Eftersom vi inte vill dubbelräkna (utöver kostnaden av förlorad inkomst som vi redan har räknat på ovan) drar vi ifrån denna del. Utan kostnaden för förlorad produktion (som redan räknas i vår tidigare beräkning) blir det 180 miljoner kronor. Den konkreta frågan blir då i vilken mån insatser som förbättrar ett grannskap lika mycket som vår ovan beskrivna flytt av unga barn skulle kunna hindra att ungdomar dras med i destruktiva sociala processer.

Här finns ännu inga amerikanska studier att luta sig emot.¹⁴ Därför gör vi en kalkyl som fångar storleksordningen. Här finns självfallet anledning att vara vaksam när det gäller känsligheten i kalkylen. Men å andra sidan finns inga skäl att tro att den sortens kalkyl är mer osäker än de som ligger till grund för andra långsiktiga investeringar, till

¹⁴ Studierna av hur flyttexperimentet påverkat barnens brottslighet har ännu inte tagit hänsyn till att effekten kan vara väldigt olika beroende om flyttbarnen är över eller under 13 år när de flyttas. Se t.ex. Kling, Ludwig och Katz (2005).

exempel infrastrukturinvesteringar.

Enligt Brå var 20 800 unga i åldern 15–20 misstänkta för ett brott under år 2015, vilket motsvarar ungefär 4% av dessa ungdomsårgångar.¹⁵ För utanförskapsområden borde det dock vara väsentligt större, inte minst till följd av kopplingen till socioekonomisk status. Enligt Brå har exempelvis andelen arbetslösa bland gärningsmän som begår brott med dödligt våld ökat från omkring 40% till närmare 50% mellan 1990- och 2000-talet.

Även Dagens Nyheters genomgång av 100 unga män som är häktade eller misstänkta för skjutningar visar att nästan hälften – 48 stycken – kommer från utanförskapsområden.¹⁶ En övervägande majoritet, cirka 80%, har rötter i de områden i Mellanöstern respektive norra Afrika varifrån de stora grupperna av nyanlända kommit de senaste tjugo åren. Irak, Iran, Libanon, Turkiet, Somalia och Eritrea är särskilt vanligt förekommande. Däremot har inte en enda av personerna varit asylsökande vid brottstillfället, utan samtliga har vuxit upp som barn i grannskap som av allt att döma ofta bidragit till dysfunktionellt beteende.

Låt oss anta med viss försiktighet från dessa utgångspunkter att antalet ungdomar som kan vara med i ungdomsgång av det slag som Wadeskog och Nilsson beskriver kan vara 20% av samtliga ungdomar (varav dock inte alla begår brott). Vad kan man då tro om sannolikheten att lyckas med olika interventioner?

»Innanförskap kan minska kostnader förknippade med brottslighet med 240 000 kronor per familj«

Wadeskog och Nilsson beskriver ett antal insatser med hög effektivitet, där runt 70% av ungdomarna i ett gäng förmåddes att byta bana. Dessa kan dock vara spjutspetsprojekt, kanske drivna av de mest entusiastiska eldsjälarna. Man bör därför vara mycket mer försiktig här. Vi antar att enbart en tredjedel av 30 ungdomar i ett gäng förmås att hamna på rätt spår. Enligt Wadeskog och Nilssons beräkningar ovan skulle detta (netto av vinsterna av att ungdomar på rätt spår oftare arbetar och betalar skatt) ge besparingar till det offentliga på ungefär 60 miljoner kronor under de åtta åren där ungdomsgänget är mest brottsbenäget från 15–23 års ålder eller 2 miljoner kronor per gängmedlem.

¹⁵ Brå (2017).

¹⁶ Dagens Nyheter, 2017-05-21.

För ett barn som flyttas till ett bättre grannskap så som vi tidigare har beskrivit, minskar då risken för en gängkarriär med sex procentenheter från 20% till 14%. Väntevärdet av den direkta kostnadsbesparingen för offentliga insatser är då 120 000 kronor, och för en tvåbarnsfamilj 240 000 kronor. Detta är väsentligt mindre än samhällsvinsten till följd av en bättre inkomstutveckling, men man skall komma ihåg att denna kalkyl enbart avser vinsten för de offentliga finanserna under ungdomsåren. Kostnader förknippade med att några ungdomar kanske fortsätter en brottslig karriär efter 23 års ålder, samt värden för eventuella brottsoffer är inte medräknade här.

Sammanlagt har då samhällsvinsten antingen av att en småbarnsfamilj faktiskt ges möjlighet att flytta till ett bra område, eller att motsvarande lyft åstadkoms med andra insatser i det befintliga området, förstärkt offentliga finanser med 3,34 miljoner kronor per tvåbarnsfamilj, medan kostnaden för ett flyttstöd kan ligga på cirka 1,3 miljoner.

Faktiskt flytt av småbarnsfamiljer möter emellertid också en hel del utmaningar. Många kanske inte vill flytta, det kan finnas motstånd från invånarna i områden som familjerna flyttar till. Det uppstår frågor om vem som flyttar in i utanförskapsområden i stället. Längre fram i denna rapport resonerar vi om en varsam utvidgning av sociala kontrakt för att åstadkomma en viss utspridning av småbarnsfamiljer på frivillig basis. Tillsvidare i detta kapitel nöjer vi oss med att använda det amerikanska flyttexperimentet som en del av underlaget för att beräkna potentiella vinster av en bättre uppväxtmiljö.

Vi har således räknat på samhällsvinsterna av att ett helt grannskap lyfts och ger barnen bättre uppväxtvillkor. I senare kapitel presenteras en redogörelse för investeringar och engagemang som ändå görs i utanförskapsområden, varav många också ger viss effekt. Samtidigt är det uppenbart att den samlade effekten inte räcker. Investeringarna är små i förhållande till de möjliga vinsterna som räknats fram ovan.

Först ska dock vinster av innanförskap belysas som uppstår för de närmast berörda – boende, fastighetsägare och byggföretag – utöver samhällsvinsterna till stat, kommun och landsting. Det ger grund för en diskussion om hur gemensamma insatser skulle kunna finansieras och organiseras. Stadsdelars utveckling hänger bara delvis på offentliga beslutsfattareshetens beslut och åtgärder. Till stor del, kanske i huvudsak, är en stad som en levande organism som ändras skepnad beroende på de val som görs av tusentals boende, fastighetsägare, företagare och nybyggare. En avgörande utgångspunkt för detta kapitel är därför att få en uppfattning om hur de värderar lyft i en stadsmiljö, och

hur dessa värderingar påverkar beredskapen att mobilisera för ett lyft.

Värdet av lyckade stadsdelar för boende och fastighetsägare

I föregående avsnitt beräknades konsekvenser av en förändring från utanförskapsområde till innanförskapsstad för de offentliga finanserna. Men hur värderas ett sådant lyft av alla berörda individer?

I det följande redovisas en kalkyl, eller uppskattning, i flera steg. Först redogörs för en tidigare analys av hur svenskars värdering av olika stadskvaliteter slår igenom i betalningsvilja för bostäder. Sedan byggs ett scenario för hur områdena kring Järnvälfältet skulle kunna lyftas med mer attraktiva stadskvaliteter i riktning mot en innanförskapsstad. Till slut räknas ihop hur mycket ett sådant scenario skulle höja värdering av stadskvaliteterna. Denna värdehöjning är då ett mått på samhällsekonomiska vinster som innanförskapsstadinvesteringar skulle kunna åstadkomma utöver de tidigare beräknade finansiella vinsterna för de offentliga kassorna.

I teorin speglas människors värdering av ett område i vad de är beredda att betala för boende eller kontor. I praktiken försvåras beräkningen av att hyrorna är reglerade så att de inte rättvist speglar betalningsviljan. Därför ser vi i stället hur bostadsrätts- och egnahem priser beror på stadsdelars egenskaper, och tolkar denna prisseffekt som värderingen av ett lyft till innanförskap som även tillfaller de som hyr sitt boende och vars hyra inte nödvändigtvis stiger.

Värdet av stadskvaliteter förknippad med innanförskap

År 2011 gjordes en regressionsanalys av hur människors värdering av några olika stadskvaliteter slår igenom i bostadsrättspriser.¹⁷ Analysen visar en del väntade effekter, exempelvis att tillgång till tunnelbanestationer, avstånd till centrum och kontakt med vatten spelar roll. Men den visar också att ju mer ihopkopplat gång-gatunät desto högre attraktivitet. Resultaten pekar på vikten av ett väl sammankopplat nät för gående på stadsdelsnivå, dvs att det finns långa gator, med många tvärgator. Blandtrafik utgör inget hinder. Det är nätet för gående och i hög grad för cyklister som gäller, oavsett om de delar trafikrum med bilar. Resultaten visar att återvändsgator och rumslig segregation inte skapar attraktivitet.

¹⁷ Evidens och Spacescape (2011) för Stockholm. Se även en liknande studie som gjorts för Göteborg 2016.

Även kvartersformen spelar roll, till exempel grad av slutenhet samt andel utåtvända entréer mot gata i kvarter. Måttet är kontinuerligt och mäter graden av slutenhet längs gatuliv. Andelen utåtvända entréer betyder andelen entréer som ligger i områden med gatuliv. Det slutna kvarteret med utåtvända entréer visar på större attraktivitet, sannolikt för att det skapar en tyst, egen gård och ett tryggt, aktiverat stadsrum samtidigt. Kvarterformen är starkt knuten till byggår pga. av stadsbyggnadsdoktrin. Sekelskifteskvarter får högre värde än 80- och 90-talskvarter med inåtvända entréer.

En annan viktig faktor i regressionen är antalet verksamheter inom restaurangbranschen, sällanköpshandel och kultur inom en kilometers gångavstånd. Verksamheterna har tagits från arbetsställeregistret. Inom restaurang ingår även caféer, barer och andra matställen. Sällanköpshandel innefattar de flesta butiker. Kultur innefattar allt från teatrar och biografer till gallerier, konsertställen, och museer.

Resultaten bekräftar den täta blandstadens och stadsgatans attraktivitet, liksom värdet av många verksamheter i gatuplan. Platser med både restauranger, handel och kultur ger stora värden. Renodlade bostadsområden och få entréer i gatuplan ger sämre attraktivitet.

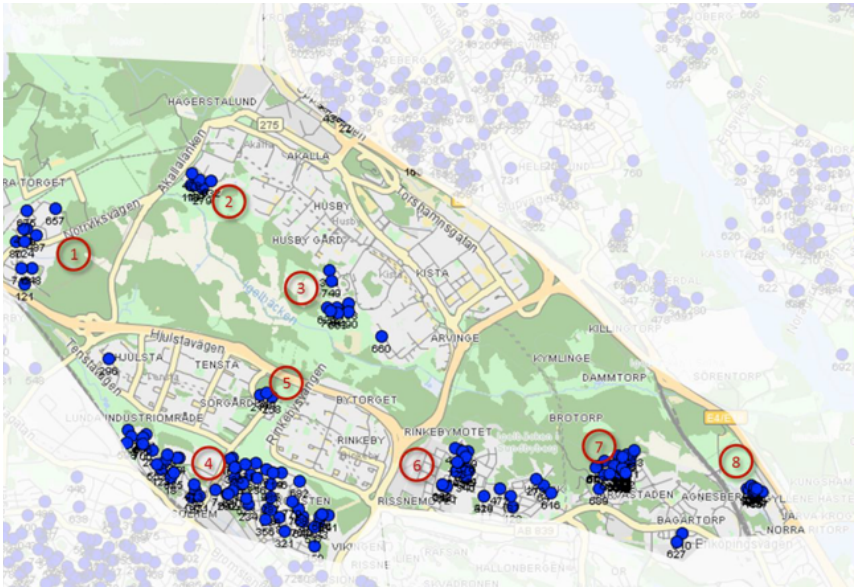
Några utgångspunkter för kalkylen

För uppskattningen av värdet av innanförskapskvaliteter har resultaten från studien av stadskvaliteternas värdering räknats om för att tillämpas på dagens kvadratmeterpriser för bostadsrätter och småhus i stadsdelarna runt Järvafältet. I dagsläget finns visserligen inte så många bostadsrätter i dessa områden. Men den teoretiska utgångspunkten är att värdering av investeringar i ett område som kapitaliseras via effekten på pris per kvadratmeter också uppstår för hyreslägenheter.

Om hyrorna ligger fast (dvs. rör sig endast med inflation) tillfaller värdet hyresgästen utan att det speglas i monetära flöden. Om fastighetsägaren har möjlighet att höja hyror mer till följd av ett lyft för området, så blir även denne delaktig i värderingsökningen. En del av fastighetsägares vinst spiller också över i arbetstillfällen, löneutrymme och investeringar. Även fastighetsbolag som planerar nybyggen kan bli delaktiga i vinsten genom lägre risk och högre försäljningspriser. Även i det fallet delas dock vinsten dels med markägare, som inte sällan är kommuner, som kan ta mer betalt, och dels med framtida boende som normalt inte betalar hela konsumentöverskottet till säljaren. Bilden och tabellen nedan illustrerar småhusförsäljningar under 2015 inom Järva Storstadsområde.

Småhusförsäljningar i Järva storstad under 2015.

Områdesnumren återfinns i tabellen under som också visar priser och priser per kvm.

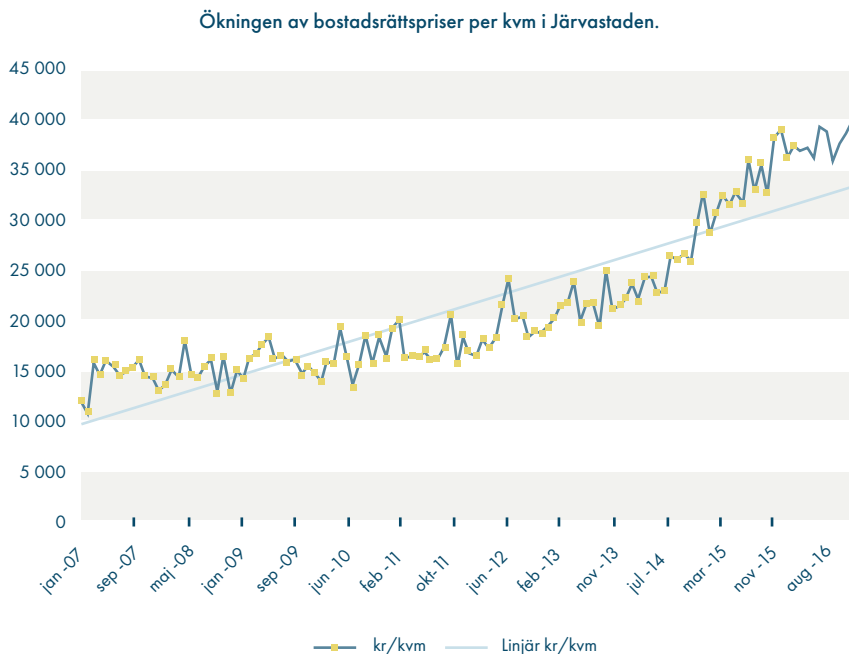


Småhusförsäljningar under senaste året i Järva Storstad, källa NAI Sveda Real Estate.

Område	Kommun	Medelstorlek BOA (kvm)	Pris (kr)			Pris (kr/kvm)		
			Min	Medel	Max	Min	Medel	Max
1	Järfälla	146	4 900 000	6 500 000	8 900 000	39 200	44 900	53 100
2	Stockholm	100	550 000	2 560 000	4 050 000	4 800	28 800	54 400
3	Stockholm	104	558 000	3 640 000	5 350 000	7 500	34 200	42 000
4	Stockholm	121	3 250 000	5 250 000	8 150 000	28 800	44 500	81 300
5	Stockholm	121	3 720 000	3 860 000	4 050 000	30 800	31 800	32 700
6	Sundbyberg	145	5 000 000	7 380 000	11 200 000	29 300	51 300	75 800
7	Solna/Sundbyberg	143	6 700 000	7 900 000	9 400 000	43 700	56 000	65 300
8	Solna	145	6 700 000	7 500 000	8 560 000	46 400	52 400	57 800

Källa: NAI Svefa

Småhuspriserna har ökat ungefär som bostadsrättspriserna i Järva Storstad (se diagrammet nedan) som dragits upp av den allmänna ökningstakten i bostadspriser i Sverige.¹⁸ En del bostadsrätter i Tensta säljs för så lite som 25 000 kronor per kvadratmeter, men variationen är stor, och snittet för Järva Storstad ligger närmare 40 000 kronor.



Källa: NAI Svefa

Dessa diagram och tabeller motiverar ett antagande om kvadratmeterpris i de bostadsområden direkt angränsande till Järvafältet på ungefär 40 000 kronor. En omräkning¹⁹ av stadskvaliteterna från den tidigare nämnda regressionsanalysen skulle ge följande:

¹⁸ Vi har ingen direkt information om värdering av tomträtter utan antar att de ökar i linje med bostadsrätter och småhus.

¹⁹ Omräkningen har gjorts med antaganden att den ursprungligt skattade värdeökningen i kronor gäller för medianlägenheten. Vi har räknat om till procentökning och applicerat denna procentökning på nuvarande priser i Järva Storstad, dvs 40 000 kronor.

Ändring i stadskvalitet

Ändring i pris per kvm

Gång-gatunätsavstånd till city, 1000 meter närmare	2300 kronor
Gång-gatunätsavstånd till vatten, 1000 meter närmare	2900 kronor
Parkytor inom en kilometer, 10 hektar	600
Urbana verksamheter inom en kilometer	3400
Tillgång till gång och gatunät	1200
Mindre än 500 m till spårstation	2500
Kvartersform, andel slutna med utåtvända entréer	1000
Socioekonomiskt index, tio procentenheter	4500

Socioekonomiskt index är en sammanvägning av andelen högutbildade och andelen höginkomsttagare. Andelen med eftergymnasial utbildning varierar till exempel från 20% i Rinkeby och Tensta till 85% i Södra Ängby och 55% i genomsnitt. Det innebär att om Rinkeby lyftes till genomsnittet i ett socioekonomiskt index så skulle priset per kvadratmeter lyftas med ca 15 000 kronor. Man ska betrakta socioekonomiskt index som en så kallad proxy-variabel. Dess värde är nära korrelerad med andra mått på sociala förhållanden. En ökning av det socioekonomiska indexet ska alltså inte tolkas som att det gör ett område mer attraktivt på grund av att befolkningen blir mer blandad. Den huvudsakliga orsakskedjan är sannolikt tvärtom – en rad olika åtgärder som lyfter ett område gör att fler som lyckas med utbildning och arbete väljer att bo kvar eller rentav flytta in.

Värdet av ett innanförskapsscenario

Med dessa utgångspunkter kan vi utveckla ett scenario för hela Järva Storstad, där utgångspunkten är snittpriset för bostadsrätter för hela området som enligt diagrammet ovan har närmat sig 40 000 kronor per kvm. Antagandet är alltså att ett lyft av stadskvaliteterna påverkar priser både för de områden som idag är billigare och de som är dyrare:

Kvm-pris för en bostadsrätt i delar av Järva i snitt 40 000 kronor per kvm

Anta att ett scenario där Järva lyfts med:

1. Sociala åtgärder så att Socioekonomiskt index ökar med 20 procentenheter (vilket skulle innebära att t.ex. Rinkeby fortfarande ligger en bra bit under genomsnittet för Stockholm).

+ 10 000 kronor/kvm

2. Fördubbling av urbana verksamheter inom en kilometer.

+ 3 200kronor/kvm

3. Tillgång till gång och gatunät förbättras och blir dubbelt så bra, inkl. möjlighet att ta sig till Järvafältets naturområden.

+ 1 000 kronor/kvm

Totalt:

+ 14 200 kronor ökning per kvm eller 36%

En sådan kalkyl innehåller naturligtvis många osäkerheter. Men motsvarande beräkning för kontorshyror ger resultat i samma härad (och visas därför inte i detalj).

För att testa en sådan kalkyl kan man jämföra områdena i Järva Storstad med till exempel Bergshamra norr om Stockholm som har ett jämförbart trafikläge, liknande arkitektur, men värderas högre och har ett kvadratmeterpris på drygt 50 000. En annan jämförelse kan göras med Drakenbergsområdet nära Hornstull som har liknande arkitektur som Rinkeby med ett kvadratmeterpris på ca 70 000 kronor (men ligger betydligt närmare city).

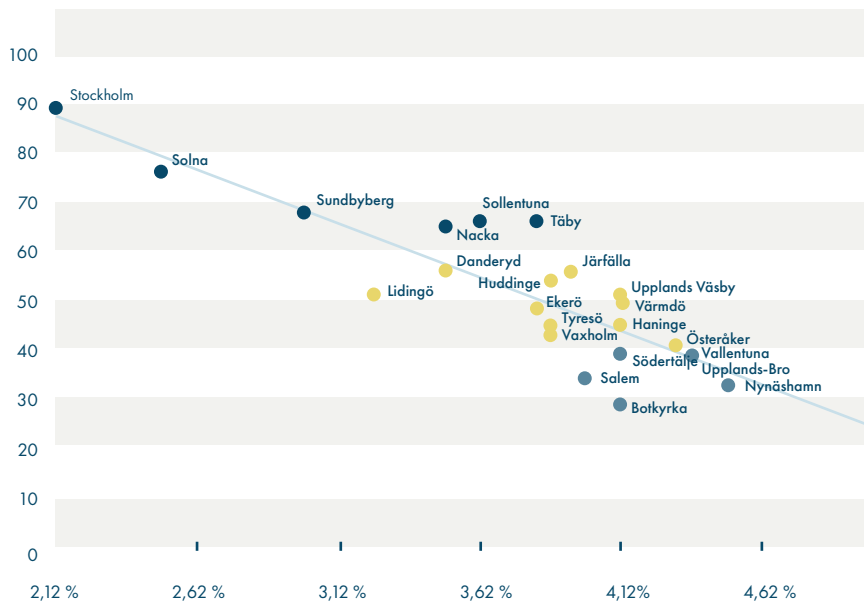
» 14 000 kr/kvm högre värde av lyft mot innanförskapstad – men bara en del tillfaller fastighetsägare«

I Sverige, med hyresreglering och markrestriktioner, kan fördelningen av värden mellan fastighetsägare, invånare och andra intressenter bli annorlunda. En särskilt viktig fråga uppstår därför i hur stor del av värdeökningen som tillfaller framtida fastighetsinvesterare, som i utgångsläget har få incitament eller möjligheter att engagera sig i ett område om de inte redan har fastigheter där. I kalkylen i dessa avsnitt tas endast hänsyn till hur värden påverkas för de byggnader som redan finns. Därutöver skulle ett innanförskapslyft skapa värdeökningar på mark som ännu inte är bebyggd. En hel del av sådan mark kan tillhöra kommunerna och kanske inte ens är detaljplanerad eller varit föremål för markanvisning.

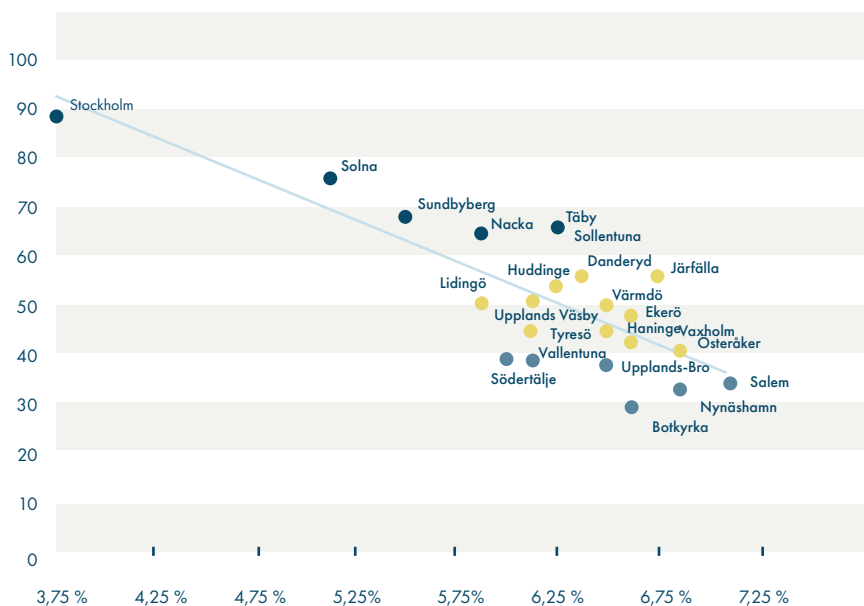
Ett sätt att belysa effekten för fastighetsinvesterare framgår av diagrammet nedan som visar NAI Svefa Fastighetsindex. Där har delmarknaders styrkor och möjligheter som rankas i indexet ställts mot marknadens direktavkastningskrav för välbelägna bostadsdominerade hyresfastigheter respektive kontor. På den lodräta axeln återfinns NAI Svefa-indexet, och den vågräta axeln utgörs av marknadens direktavkastningskrav vid fastighetsinvesteringar. Regressionslinjen visar sambandet mellan dessa. En tolkning av dessa diagram är att om det lyft-scenario som beskrivits ovan motsvarar ett lyft i NAI Svefa Fastighetsindex med 20 punkter, sänks direktavkastningskravet med ca 30%, vilket på en perfekt marknad skulle kunna översättas till en värdeökning på en befintlig fastighet med lika mycket. Det skulle motsvara ett lyft-index från ungefär Salem eller Botkyrkas nivå till Huddinge. Återigen ska betonas att flera reservationer är på sin plats vid sådana jämförelser, men man kan se dessa som pusselbitar som tillsammans ger en ungefärlig helhetsbild.

Denna helhetsbild består av ett scenario där Järva Storstad med olika insatser lyfts till ett område som närmar sig genomsnittet i Stockholmsområdet (men inte riktigt når dit) när det gäller sociala förhållanden. Det inkluderar eller förutsätter att brottsligheten sänks, skolor förbättras, att det skapas möjlighet för företagare och arbetsplatser inom samma områden, och att bebyggelsemiljön blir mer inkluderande. Med en sådan förändring kan värden för boende, fastighetsägare och investerare skapas i storleksordning på

Direktavkastning – Bostäder



Direktavkastning – Kontor



14 000 kronor per kvm. Med en boendeyta på 10 kvm per boende skulle det motsvara 140 000 kronor per invånare.²⁰

Summering av innanförskapsinvesteringens effekt för intressenters värdering och de tidigare beräknade samhällsvinsterna

Ett lyft mot innanförskap som ligger till grund för förra avsnittets uppskattning bör vara i samma härad som det lyft mot innanförskap som tidigare diskuterades för att beräkna hur offentliga finanser påverkas av att barnen utvecklas bättre. Med det antagandet kan samhällsvinsten i form av 3,34 miljoner kronor per tvåbarnsfamilj läggas till den höjda värderingen av att bo. Med nuvarande demografiska struktur kan dessa räknas ihop till ungefär 670 000 kronor per invånare.

Om man sammantaget utgår från 120 000 invånare runt Järvafältet kan alltså värden för ca 80 miljarder kronor skapas för de olika intressenterna genom ett innanförskapslyft i den omfattning som skissas ovan. Av dessa uppstår då 17 miljarder i form av invånares värdering av att bo, varav en begränsad del kan tas ut av fastighetsägare och byggherrar i form av högre hyror och försäljningspriser. Övriga 63 miljarder består av högre skatteintäkter och lägre utgifter till följd av bättre utvecklingsmöjligheter för barn.

Dessa siffror måste ändå betraktas som en underskattning, i huvudsak av fyra skäl. Dels har kostnadsbesparingar på framtida bidragsbetalningar till de som nu är barn inte räknats in. Dels har värdet av bättre integration i Järva för människor i andra stadsdelar inte räknats in, t.ex. i form av mindre risk att bli utsatt för brottslighet. Dels har det inte antagits att innanförskapsåtgärder överhuvudtaget förbättrar hälsan, ökar sysselsättning eller minskar bidragsberoende bland som redan är vuxna. Slutligen har värdeökning för ej bebyggd mark, ofta kommunens, inte tagits hänsyn till.

»80 miljarder kronor är en grov underskattning av möjliga vinster«

²⁰ Man skulle kunna hävda att boendeytan per person är större, kanske 20 kvm per person, vilket skulle innebära en högre vinst av ökad värdering per invånare. Till följd av det stora inflödet av nyanlända, delvis inte registrerade, råder dock viss osäkerhet om hur många människor som verkligen bor i området och hur stor yta de har. Därför görs ett försiktigt antagande om 10 kvm per person.

Det är svårt att få en helhetsbild av tidigare investeringar som har gjorts för att lyfta Järva. I alla fall framstår de offentliga anslagen som kaffepengar i jämförelse. En del har skett i ordinarie verksamhet, inom ramen för ordinarie budget för bostadsförnyelse och utbyggnad av infrastruktur. För satsningarna därutöver avsattes under mandatperioden 2006–2010 en mycket begränsad summa på 200 miljoner kronor som projektmedel. Därutöver kan aktörer ha fått ekonomiskt stöd från andra håll, som kan påverka insatserna inom ramen för Järvalyftet. Till exempel har Delegationen för hållbara städer beslutat att ge miljöförvaltningen i Stockholms stad drygt 55 miljoner kronor för energieffektivisering i Svenska Bostäders hus, förnybar energi, solfångare, solceller och vindkraft, transporter, ökad delaktighet och information och utvärdering. De andra kommunerna har också gjort insatser. Men det är knappast några större summor jämfört med de värden som står på spel.

Ett miljonprogramsområde som med framgång har investerats i och blivit mer av en innanförskapsstad är Gårdsten utanför Göteborg. Investeringarna som lyfte Gårdsten har beräknats ge ett totalt samhällsekonomiskt resultat på plus 300 miljoner och ett företagsekonomiskt på ungefär minus 200 miljoner. Företagsekonomiskt blir det alltså minussiffror, medan samhället går plus.²¹ Det är väl i linje med slutsatserna ovan.

Eftersom vi samtidigt räknat fram mycket stora samhällsvärden av insatser som lyfter ett grannskap, måste vi redan nu adressera frågan var flaskhalsen sitter för de insatser som krävs.

Olika stuprör för investeringar och avkastning

En förklaring till att det inte investerats mer för att lyfta stadsdelar kan vara osäkerheten om grannskapseffekternas storlek och de stora vinster som är möjliga att uppnå på sikt genom en bättre uppväxtmiljö för barn.

En annan förklaring är att vinster och kostnader är fördelade över många olika privata och offentliga aktörer, där de som skulle behöva investera mest inte är de som kan räkna hem vinsterna. Även för en enskild kommun eller myndighet som är slav under ettåriga budgetplaner kan långsiktiga sociala investeringar lätt sättas på undantag.

²¹ Lind och Lundström (2008).

En central aktör som kan behöva investera väsentligt mer är Polisen, samtidigt som endast en mindre del av samhällsvinster uppstår i form av framtida kostnadsminskningar för Polisen. För myndigheter som Polisen tillkommer dessutom problemet att årsbudgetering inte lätt tillåter att extra investeringar görs mot framtida besparingar. Ändå kan en ökad insats från Polisen spela stor roll. Exempelvis har många amerikanska städer lyckats med väsentliga minskningar av brottsligheten, delvis med mer riktade och intensiva polisiära insatser.

Det är svårt nog för en enskild myndighet med årsbudgetering att motivera investeringar som ger avkastning många år framåt. När flera myndigheter är inblandade blir det lätt oöverstigligt. Problemet blir ännu mer påtagligt när flera kommuner är inblandade. De måste dels komma överens, och dels ha motiv att investera i sina perifera områden. Kommuners beredskap att planera och investera för att lyfta områden till innanförskap är ofta ojämn, till nackdel för de mer perifera kommundelarna. Eftersom denna utmaning inte har uppmärksammats särskilt mycket, ska den nagelfaras i ett senare kapitel. Det lägger också grunden för en diskussion om organisatoriska reformer för att lyfta utanförskapsområden och minska flaskhalsar.

Men först ska vi presentera mer i detalj hur Järvafältet utvecklats och sedan hur andra städer i världen har försökt skapa innanförskapsområden.



Järva Storstad

I Järva, områdena Rinkeby, Tensta, Husby, Hjulsta, Kista och Akalla ökar antalet invånare snabbt – från ungefär 120 000 och närmar sig 200 000 inom ett antal år. Järva Storstad är ett exempel på ett område i kraftig utveckling, men som ligger i fem kommuners gränsland. Alla kommuner har gjort olika försök att lyfta områdena, men analysen i denna rapport tyder på att framgången skulle kunna bli väsentligt större och att vinster av ett mer samlat grepp är potentiellt omfattande.

Av de vuxna förvärvsarbetar 60%, mot drygt 80% som genomsnitt i Stockholm. Positivt är att andelen sysselsatta har ökat, kanske i takt med konjunkturuppgången, och andelen som får ekonomiskt bistånd har minskat. I delar som Rinkeby beräknas ändå 42% av barnfamiljerna befinna sig i ekonomisk utsatthet och fattigdomen är störst bland barnfamiljer. Polisen bedömer att det finns 500–700 brottsaktiva individer i Järva.

Befolkningen är yngre än genomsnittet och andelen med utländsk bakgrund är hög. Jämfört med staden som helhet har fler ekonomiskt bistånd. Färre av de vuxna förvärvsarbetar och färre av de unga är behöriga till gymnasiet, än genomsnittet för hela staden. Boendetätheten och omflyttningen är högre i Järva än i hela staden. I flerbostadshusbeståndet finns det fler allmännyttiga hyresrätter och färre privata hyresrätter än genomsnittet för hela staden. Det finns också färre bostadsrätter jämfört med hela staden. En ovanligt stor andel av lägenheterna består av treor medan färre lägenheter har ett eller två rum.

Att miljonprogrammet enbart skulle bestå av storskaliga flerbostadshus är en utbredd föreställning, som också präglar bilden av Järva. Men Tensta och Rinkeby består till stor del av två- och trevåningshus och i Akalla och Kista finns stora småhusområden.

Stockholm Stads befolkningsprognos för åren 2018–2025²² uppskattar att 46% av alla kommunmottagna asylanter kommer att bo i Rinkeby-Kista samt Spånga-Tensta. Ytterligare 27% beräknas bosätta sig i Hässelby-Vällingby samt i Farsta. Det blir alltså en extrem koncentration. Det syns även i Rädda Barnens analys av barn som växer upp i ekonomiskt utsatta hushåll, där fattiga barn är extremt koncentrerade i samma trånga stadsdelar.²³ I dagsläget är det svårt att se några mer slagkraftiga initiativ som skulle leda till ett annat utfall.

Innan diskussionen i senare kapitel om möjliga investeringar måste vi dock ha en klar bild av varför de många goda initiativ som tagits under åren inte har räckt till, och vilken evidens som finns för åtgärder som kan fungera bättre.

Varför har tidigare insatser inte lyckats tillräckligt?

I Bostadssociala utredningen (1933–1947) formulerades en internationellt unik bostadspolitik i Sverige. Alla skulle kunna efterfråga en god bostad. Staten svarade för finansieringen, allmännyttan för bostadsbyggandet medan svensk byggnorm satte ramarna för bostadsstandarden. Den föll i slutet 1980-talet på eget grepp – väldigt höga statsfinansiella kostnader, överdrivna regleringar och stereotypa miljonprogramsområden. Svenskar bodde då i genomsnitt på fler kvadratmeter än några andra européer, och ändå var det lika svårt för unga att få tag i en lägenhet som det är idag.

Under tiden hade också en rad utredningar fastslagit att åtskilliga åtgärder för att hindra segregering inte lyckats särskilt väl. I SOU 1984:34 konstaterades att bostadssegregationen hade förvärrats över tiden. I utredningen framgick också att tidigare satsningar för att bryta segregationen inte hade haft någon märkbar effekt. Ett annat exempel är att Boverket utvärderade ROT-projekt för bostadsområden. Forskarna som genomförde utvärderingarna var mycket kritiska till stödets konsekvenser.²⁴

Senare, under 1990-talets kris, slängdes möjligen barnet ut med badvattnet. Staten avvecklade den offentliga finansieringen, utan att ens försöka formulera ett modernt svar på en social bostadspolitik. I en ny rapport från hävdas att Sverige nu har lägre sociala ambitioner i bostadspolitiken än 12 jämförbara länder.²⁵ Reformambitionerna i

22 Stockholms Stad (2016). Statistik om Stockholm – befolkningsprognos 2016.

23 Rädda Barnen (2015) Barnfattigdom i Sverige. Årsrapport 2015.

24 Boverket (1997; 2010)

25 Veidekke (2017).

andra länder omfattar både den hyrda och ägda marknaden. På den hyrda dominerar bostadsbidrag och olika varianter av "social housing", "affordable housing" och hyrköp. I flera länder ges bostadsbidrag till både hyrda och ägda bostäder. Medan bostadsbidrag i Sverige så gott som uteslutande går till fattiga familjer med många barn ges det i Norge till 70% till enfamiljshushåll och i 15% till tvåfamiljshushåll.

Hur mycket de offentliga finanserna stärks på sikt av att förebygga utanförskapsområden har kanske inte varit känt eller belagt så väl som nu. Men att segregerade bostadsområden bör motverkas är självfallet inte någon ny insikt. Ändå har det blivit så. Förutom den tidigare osäkerheten om hur starka grannskapseffekterna egentligen är, så märks också tydligt att tidigare utredningar famlat efter verktygen. Därtill har rekommendationerna ofta inte genomförts i någon större omfattning.

Ett exempel är den så kallade Invandrapolitiska kommittén som år 1994 kartlade och analyserade etnisk segregation i Sverige, och tolkade den som en följd av tidigare misstag som inom bostadspolitiken. Generösa avdragsregler, räntebidrag och hög inflation hade lett till att de resursstarka hushållen hade vänt de storskaliga hyreshusområdena ryggen. Men Kommittén uttryckte också en tydlig uppfattning om att kommuner i högsta grad kunde hållas medansvariga till boendesegregationen och att de genom sina bostadsföretag aktivt har understött koncentrationen av nya flyktingar och socialt belastade hushåll till miljonprogramsområdena.

Kommittén föreslog en tvådelad nationell aktionsplan. Dels föreslogs insatser som riktade sig till de mest utsatta invandrarna, dels förordades insatser specifikt inriktade mot specifika bostadsområden. Några fysiska åtgärder föreslogs inte utan insatserna i bostadsområdena skulle framför allt avse arbetsmarknadsåtgärder, vuxenutbildning, delaktighet och enga- gemang för närmiljön, samt investeringar i skola och barnomsorg.

Även Bostadspolitiska utredningen 1996 initierade en egen segregationsstudie. Bland annat konstaterades att inte mycket hade förändrats under de föregående 20 åren, trots att bostadssegregationen uppfattats som ett samhällsproblem även då. Storstädernas uppdelning i rika och fattiga områden var lika påtaglig i mitten av 1990-talet som i mitten av 1970-talet. Skillnaden var, enligt utredningen, att den socioekonomiska bostadssegregationen allt tydligare sammanföll med etnisk segregation. Som lösning föreslogs lokala utvecklingsprogram. Insatserna skulle dock inte satsas på bostadsförbättringar och upprustning av bostadshusen, utan riktas mot människorna och boendemiljön. Endast i undantagsfall ansåg utredningen att nybyggnad, ombyggnad och byggnads-

tekniska åtgärder kunde komma ifråga för det statliga stödet. Det var individen som skulle stå i centrum, inte husen. Denna utredning följdes av Storstadskommittén som publicerade en rad rapporter under 1990-talet med ungefär samma slutsatser som ovan nämnda utredningar.

»Många utredningar, många projekt och många aktörer«

I dessa utredningar och de uttalade politiska ambitionerna från de flesta aktörerna framhövdes vikten av allsidig hushållssammansättning, blandning och variation. Utredningars lägesbeskrivning ger däremot intrycket av att kommunerna i den fysiska stadsutvecklingen inte gör särskilt mycket för att komma åt boendesegregationen i sig, alltså den rumsliga åtskillnaden mellan var olika grupper bor. Åtgärder för att bryta upp den ensidiga befolkningssammansättningen i de mer välbärgade områdena är närmast obefintliga. Däremot har stadsförnyelsen i viss mån lyckats med att bättre integrera perifera stadsdelar med stadens centrala delar, till exempel med infrastruktursatsningar.

I nya bostadsområden förekommer oftare en ambition att åstadkomma ett varierat bostadsutbud. Men eftersom nytt bostadsbyggande har varit relativt dyrt, så har dessa områden i praktiken ändå oftast riktat sig till en välbärgad målgrupp och därmed snarare förstärkt än motverkat den socioekonomiska boendesegregationen.

Ett allmänt perceptionsproblem kan vara att det vid varje ögonblick pågår eller planeras en hel del mycket lovvärda åtgärder, som exempelvis stimulerar nya och mer attraktiva boendeformer i resurssvaga bostadsområden, genom kompletteringsbebyggelse, ombyggnad eller omvandling till bostadsrätt. Men det är svårare att få överblick över i vilken mån åtgärder för integrerad stadsutveckling sammantaget står i proportion till utmaningen. Oftast handlar det mindre projekt. En del blir inte av. En del är mycket långsiktiga. Att genom omvandling eller nyproduktion tillföra bostadsrätter eller egnahem till resurssvaga bostadsområden, som domineras av hyreslägenheter, är till exempel en av få metoder som tillämpas för att motverka själva boendesegregationen.

1980-talets ombyggnader kritiserades för att resurssvaga hushåll ofta kände sig tvingade att flytta till nya utanförskapsområden. Men att komplettera ett bostadsområde med ett visst bestånd av dyrare bostäder kan förstås också ses som ett sätt att skapa

en möjlighet till boendekarriär för invånarna i ett område. Oavsett så uppstår en svår balansgång mellan målet att främja en mer varierad hushållssammansättning och risken för en mer omfattande gentrifiering som leder till högre boendekostnader och tvingar resurssvaga grupper att flytta till mindre attraktiva områden.

Järvalyftet

En del av insatserna i Järva samordnades löst under rubriken Järvalyftet. Hösten 2007 enades alla politiska partier i Stadshuset om en gemensam målbild för denna satsning. Det samordnas från stadshuset genom en politisk styrgrupp, med ytterstads- och bostadsbolagsborgarrådet som ordförande, samt en tjänstemannastyrgrupp med stadsdirektören som ordförande. Dessutom skapades en lokal politisk referensgrupp i Järvastadsdelarna med en mängd inblandade aktörer: kommunfullmäktige/kommunstyrelsen, styrgrupp för ytter- stadsutveckling, operativ styrgrupp, Lokal politisk referensgrupp, Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning, Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning, Svenska Bostäder, Familjebostäder, Stockholmshem, stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret, utbildningsförvaltningen, idrottsförvaltningen, kulturförvaltningen, Kista Science City AB, Polisen, SL, fastighetsägarföreningar, förenings- och näringsliv, Järvaandan och andra.

Målsättningen är att genom medverkan från boende och samverkan med andra parter skapa en positiv social och ekonomisk utveckling som gör Järva till ett område dit många vill flytta – och stanna kvar.

I april 2009 beslutade kommunfullmäktige att fastställa Vision Järva 2030, med de tillägg och idéer som år 2008 kom från bolag och förvaltningar, företag, föreningar och privatpersoner. Visionen är det övergripande måldokumentet i arbetet med Järvalyftet.

I Vision Järva 2030 formuleras nio utvecklingsteman:

- Aktivera Järva friområde och stärk kopplingen till stadsdelarna.
- Bygg nytt i strategiska lägen.
- Länka samman stadsdelar.
- Koppla ihop gatunätet – där det gör nytta.
- Utveckla de centrala stråken.
- Respektera och utveckla värden i befintlig bebyggelse.
- Bryt trafiksepareringen – där det gör nytta.

- Gör gångvägnätet tydligare.
- Använd ny bebyggelse för att stärka stadsdelarnas identitet.

En del har också gjorts. Redan innan Järvalyftet försökte man att variera bebyggelsestrukturen med Rinkebys första radhus. En bostadsutställning hölls i Tensta 2006. I samband med den byggde Familjebostäder om ett antal lägenheter från treor till ettor och femmor. Inför bostadsutställningen byggde JM, Folkhem och Svenska Bostäder radhus i Tensta och Hjulsta. Under 2007 skedde inflyttningen i två nya punkthus på Hjulsta backar. Husen är elva våningar höga och utgör nya landmärken vid en av Stockholms infarter. Sedan dess har byggande av nya områden och hus gradvis tagit fart, t.ex. väster om Kista gård som traditionellt stadskvarter med skyddade gårdar och entréer.

Olika initiativ till boendeinflytande togs.²⁶ Kyrkogårdsförvaltningen i Stockholms stad bjöd in till en allmän tävling om utformningen av en ny begravningsplats vid Järva friområde. En Barnkonsekvensanalys gjordes där 300 barn tillfrågades om sina förslag till förbättringar.²⁷ Där framgick att barnen känner sig trygga på lekplatser och inte behöver oroa sig för trafik, men att de räds ställen som äldre tonåringar har tagit över eller där många män hänger som på Rinkebytorget – alltså samma fenomen som kvarstår idag. Det finns ett fastighetsägarsamarbete runt Järvafältet där närmare 30 fastighetsägare samarbetar i olika frågor för att utveckla stadsdelen.

Hösten 2009 byggdes första etappen av cirka 650 nya bostäder i sex kvarter väster om Kista gård. Tidigare var E18 den enda bilvägen mellan Tensta och Rinkeby, som nu kopplats ihop något bättre. Över nya E18 vid Tensta och Rinkeby byggs överdäckningar av vägen med bostäder ovanpå. Många av lägenheterna är bostadsrätter, som det är stor brist på. Nydalsparken i Tensta har rustats upp. Kommunfullmäktige gav våren 2009 de kommunala bostadsbolagen i uppdrag att undersöka hur man i samband med ombyggnationer kan skapa mer levande bottenvåningar, något som kan göra skillnad för tryggheten och underlätta företagandet kring Järva.

Tensta Allé och Rinkebystråket har omvandlats för att kunna bli mer av livliga huvudgator med säkra gångvägar och trottoarer, trädplantering och nya affärslokaler. Det nya Rinkebystråket kopplar samman Rinkeby Torg med Järvafältet och det nya bostadsområdet Rinkebyterrassen. Här byggs nya bostäder och överdäckningen skapar en ny entré för gående mellan Rinkeby och naturområdet på Järvafältet. En ny gång- och

²⁶ Boverket (2010).

²⁷ Sweco (2013) Barnkonsekvensanalys.

cykelväg byggs också till Kista som bara ligger någon kilometer norrut. Sundbybergs stad bygger en ny stadsdel i Stora Ursvik med 4 000 bostäder och lika många arbetsplatser. Om detta område kunde kopplas samman med Rinkeby skulle ett nytt stråk kunna skapas från Rinkebys tunnelbana till Stora Ursvik tvärbana.

Husby hör till de stadsdelar där invånarna är mest trångboddade och är en av de stadsdelar där personer känner sig otrygga eller mycket otrygga i sitt bostadsområde. Nu ska de stora parkeringsdäckerna ersättas av nya bostadshus. Entréer mot gatan och gångbanor ska göra stadsdelens gator vitalare, samt skapa alternativa rörelsemönster och tryggare gångvägar. Förutom bostäderna byggs också en ny skola och en ny idrottshall på platsen för Dalhagens bollplan. Till det kommer ett upprustat och förändrat torg med fokus på en mer jämställd offentlig miljö. Dessutom får kulturskolan helt nyrenoverade, större lokaler i Husby centrum, med fler elevplatser, från cirka 350 i dag till minst 500. Det blir också ett större utbud av kurser med bland annat fler musikämnen, dans och teater. Nya kulturskolan flyttar in under 2019.

I samrådsförslaget till RUF 2050 behandlas utanförskapsområden ganska kortfattat, med allmänna hänvisningar till vikten av att bygga socialt kapital, mer sammanlänkade och blandade stadsdelar med miljöer som inbjuder till rörelse på stråken. Även den tidigare RUF 2010 uttrycker den gemensamma viljan för regionens utveckling fram till 2030 och med utblick mot 2050. Den regionala utvecklingsplanen ligger till grund för bland annat kommunernas strategiska planering och infrastrukturplaner. I planen eftersträvas en koncentration av boende, verksamheter och funktioner genom en flerkärnig och tät region med åtta yttre regionala stadskärnor som ska utgöra alternativ till city med bra kommunikationer och en funktionsblandning av bostäder, arbetsplatser, service, och kultur.

Tankegångarna går således i riktning mot Seattles Urban Villages, men konkret talas om två separata regionala stadskärnor inom Järva Storstad, nämligen Kista-Sollentuna-Häggvik och Barkarby-Jakobsberg som inte direkt har en utanförskapsproblematik.

I linje med denna inriktning finns inom området för Järva Storstad större kommersiella projekt som är under planering eller uppförande. Det största utvecklingsområdet är Barkarbystaden som ska inrymma cirka 10 000 arbetsplatser som beräknas stå färdigt till 2030. Bland annat har Atrium Ljungberg en markanvisning om cirka 50 000 kvadratmeter BTA där de planerar att uppföra sitt projekt Bas Barkarby. Visionen är att det ska bli ett multifunktionellt kvarter för lärande med inriktning mot naturvetenskap och teknik samt för kultur, idrott och näringsliv. Järfälla kommun kommer att hyra en del för utbildnings- och kulturverksamhet. Företaget E.ON har för avsikt att etablera ett bytt Stockholmskontor i Bas Barkarby.



Bas Barkarby. Källa: White Arkitekter

Mer finns att göra

Sammantaget har en hel del gjorts eller är på gång. Det finns också framgångar, delvis hjälpt av den långa ekonomiska återhämtningen sedan 1990-talskrisen och av stegvis upptrappade krav i bidragssystemen. Rädda Barnen noterar till exempel att Stockholms stad det senaste decenniet haft en större minskning av den absoluta barnfattigdomen och antal familjer som har ekonomiskt bistånd än riket i stort.²⁸ I flera av Sveriges så kallade utanförskapsområden är andelen förvärvsarbetande nu den högsta som uppmätts sedan Statistiska centralbyrån (SCB) började sina mätningar för knappt 20 år sedan. Så är fallet i exempelvis Rinkeby. År 1997 hade 33% jobb. År 2015 var andelen 50%. Utvecklingen är liknande i Herrgården i Malmö och Bergsjön i Göteborg, enligt SCB-siffror. Andelen som förvärvsarbetar är fortfarande mycket låg, lägre än rikssnittet. Men utvecklingen pekar alltså åt rätt håll och förändringen har på flera håll varit kraftig.

²⁸ Rädda barnen Årsrapport 2014.

År 2017 beskriver en invånare i Tensta sitt område så här

"Kommersen ansågs då som nu tala till låga begär; den girige småhandlaren å ena sidan som lurar på kunden sina sämsta bitar till för högt pris, husmor å den andra med sina tidskrävande inköpsrundor, sitt bakande och lagande, syltande och saftande i stället för att delta i föreningslivet och öva sig i demokratins former. Bostadshusen skulle inte besudlas av kommers varför de fåtaliga affärerna koncentrerades till centrum som bommade igen klockan sex. Vad framtidsmänniskan behövde var inte varor, ting, barer, fik och restauranger, utan föreningslokaler, tandläkare, vårdcentral, bibliotek och socialkontor. Dessa lades mitt i centrum och i så stora lokaler att bara skattebetalarna hade råd med dem.

Förorten fick villaområdets tristess och brist på utbud kombinerad med stadens anonymitet och existentiella råhet. Den fick småstadens litenhet och instängdhet utan dess småbutiker, kontinuitet, tillit och sociala kontroll. Det sämsta från flera världar byggdes in i förortens dna [...].

[...] Platser utan trafik och kommers blir stillastående ("idylliska") dagtid och spöklika nattetid, som parker. När det bara finns igenbommade affärer, grönområden och bostadshus längs nattvandrarens väg, när ingen sitter på restauranger omkring honom därför att inga sådana finns och gångvägarna är tomma därför att det saknas ställen att vara på väg till, då blir det ödsligt.

Ötäckast i en storstad på kvällen är parkerna. Det är dem man är räddast för och undviker. De ljusskygga aktiviteter som ter sig mest skrämmande i storstaden sker i parkerna. Genom sina inbyggda betingelser gjordes förorten till en sorts park med parkens alla problem."

Lena Andersson, Dagens Nyheter, 2017-07-06.

»Fler i utanförskapsområdena har jobb, men det är högkonjunktur«

Samtidigt har olika sociala problem förvärrats. Det behövs alltså mer, i viss mån kanske också med annan inriktning. En vanlig synpunkt från inblandade i Järvalyftet är att många satsningar har varit av projektkaraktär eller av olika skäl dragit ut på tiden. Det finns en uttalad ambition att satsningarna ska vara mer långsiktiga. Men verkligheten är ibland en annan. Till exempel beslöts det om en ny polisstation i Rinkeby 2014. Det dröjde till juni 2017 innan något byggbolag antagit sig bygget, som nu blir klar tidigast 2019. Under tiden stängs den enda kvarvarande polisstation i området, i Kista. Likaså har arbetsförmedling, försäkringskassa, bank och post i Rinkeby lagts ner under det senaste decenniet, liksom stadsdelsförvaltning. Flytten av Diskrimineringsombudsmannen till Rinkeby blev inte heller av som planerat.

Kommun	Skola	Årskurser	Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen åk 6 (%)	Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen åk 9 (%)
Sollentuna	Eriksbergsskolan	F-6	84,80	-
Solna	Ulriksdalsskolan	F-9	86,40	69,6
Stockholm	Hjulstaskolan	F-9	50,00	24,4
Stockholm	Elinsbergsskolan	F-6	43,20	-
Stockholm	Enbacksskolan	F-9	61,80	84,8
Stockholm	Rinkebyskolan	7-9	-	25,3
Stockholm	Knutbyskolan	F-6	55,30	-
Stockholm	Akalla grundskola	F-9	-	63,8
Stockholm	Oxhagsskolan	F-6	75,00	-
Stockholm	Kvarnbackaskolan	F-6	53,80	-
Stockholm	Husbygårdsskolan	F-9	41,50	55,8
Stockholm	Internationella Engelska skolan i Kista	4-9	76,00	70,4
Stockholm	Kista grundskola	F-9	59,00	61,4
Sundbyberg	Älvkvarnsskolan	F-9	68,60	87,5
Sundbyberg	Brotorp	F-9	70,00	85
Sundbyberg	Ursviksskolan	F-6	82,10	-
Stockholms län			81,5	82,2
Riket			79,20	78,1

Dessa förhållanden syns också i invånarnas bedömningar. Andelen som säger sig har lågt tillit till andra människor i området är fler än en fjärdedel jämfört med några procent på Södermalm.²⁹ Andelen som har mycket litet eller ganska litet förtroende för stadsdelsförvaltningen är dubbelt så hög som i staden som helhet.

»Många serviceinrättningar har stängt. Tilliten är låg«

Stat och kommun har alltså utrett och även tagit en del initiativ för att motverka segregationen under de senaste tre decennierna. Dock blev resultaten av satsningarna sällan utvärderade. De grundläggande betingelserna som Lena Anderssons citat ger uttryck för består. Nya vågor av låginkomstgrupper bland invandrare har ökat omfattningen på segregerade stadsdelar. Trångboddheten har ökat för barn, vilket försämrar skolresultaten. Numera är nästan 40% av inrikesfödda med två utrikesfödda föräldrar trångbodda.³⁰

Skolresultaten i en del skolor runt Järva är mycket svaga. I tabellen nedan redogörs för ett urval av ovanstående grundskolors årskurser och slutbetyg för läsåret 2015/2016 enligt Skolverket. Tabellen visar andel elever i årskurs 6 samt 9 med godkänt betyg i alla ämnen som ingått i elevens utbildning. Andelen beräknas av de elever som fått eller skulle ha fått betyg enligt det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet (elever som saknar godkänt betyg i alla ämnen ingår).

Även om det är förståeligt att barn som är nyanlända inte klarar kraven och drar ner snittet, så skapar de ojämna skolresultaten en ond cirkel. Dels försämras det som i forskningslitteraturen kallas "kamrateffekten", dvs att elever som kunskapsmässigt ligger över snittet hjälper att dra upp även sina kamrater. Dels skrämmas de svaga resultaten i en del skolor ambitiösa föräldrar som skickar sina barn till skolor längre bort, eller som flyttar. Det blir då ett svårare urval av elever som skolorna som har problem måste klara av.

²⁹ Folkhälsoenkäten 2014, Stockholms Läns Landsting.

³⁰ Enligt norm 3, 2014-2015, SCB.

Under 2017 sjösätter regeringen Delegationen mot segregation, en del av regeringens reformprogram för minskad segregation som presenterades förra sommaren. Reformprogrammet sträcker sig från 2017 till 2025 och ska fokusera på flera områden, bland annat att bekämpa brottsligheten och minska långtidsarbetslösheten och bostadssegregationen. Jonas Nygren har utsetts till särskild utredare för delegationen mot segregation. Anslagen för delegationen är fördelade över 2017 till 2025, med 50–100 miljoner per år avsatta. De ska gå till aktiva insatser, som ett stöd till kommunerna för att hjälpa dem att bedriva sitt lokala arbete. Även detta är således relativt små summor jämfört med de stora möjliga samhällsvinsterna av att lyckas omvandla utanförskapsområdena till innanförskapsstäder. Men effekten kan naturligtvis bli mycket större om det blir en hävstång för lokala investeringar.

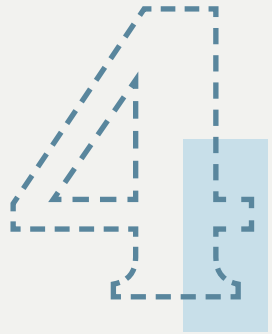
I den tidigare refererade exploateringsstudien för Järva Storstad identifieras också en rad möjligheter för att länka ihop stadsdelarna bättre och samtidigt bygga fler bostäder.³¹ Tillgängligheten mellan bostadsområden och grönområdena är otillfredsställande, i synnerhet i reservatets södra gräns. Det finns för få stråk som binder samman befintliga, och även nya eller planerade bebyggelser.

Parallellt med problembilden finns i vissa avseenden fantastiskt goda förutsättningar för Järva Storstad. Järva utgör en av Stockholms gröna kilar, Järvakilen, som sträcker sig genom flera kommuner. Sedan år 2006 är Stockholms del skyddad som kulturresevat. Stadsdelarna kring Järva har exceptionellt goda förbindelser med centrala Stockholm, genom tunnelbanelinjerna och trafikleder.

Hur kan alltså ett antal större grepp se ut som kan infria de stora möjliga samhällsvinsterna och som skulle skapas med ett lyft från utanförskapsområden till innanförskap? En viktig initial fråga är vilken sorts initiativ som får stöd i forskningslitteraturen. Vi inleder nästa kapitel med grundläggande faktorer som förbättrar barnens utveckling på sikt och hur man på olika håll i världen har åstadkommit detta.

31

av Andersson Arfwedson arkitekter AB, 10 mars 2016.



Stadsutveckling för innanförskap

I föregående kapitel har två teser utvecklats. Dels är stora värden möjliga att uppnå om Järva och liknande områden kan utvecklas till innanförskapsstäder. Dels har det tagits många initiativ i den riktningen med vissa framgångar, men alldeles otillräckliga för att möta växande krav som tornar upp sig.

I detta kapitel ska vi närma oss förslag till en handlingsplan, dels genom att visa vad som skapar mest momentum enligt forskningslitteraturen, inte minst för utveckling av barn som växer upp i ett grannskap. Mot bakgrund av forskningen beskrivs sedan internationella exempel i nästa kapitel.

Vad gör ett grannskap bra för barn?

De nya studierna om grannskapseffekternas storlek, som också bättre belägger orsaks-sambanden, innehåller även slutsatser om egenskaper i grannskap som lyfter barn i stället för att sänka dem. En förenklad sammanfattning är att det inte räcker med stadsplanering i snäv bemärkelse. Men en sammanhållen stadsplanering med genomtänkta detaljer som påverkar brottslighet, trivsel och sammansättning av boende på området spelar stor roll.

En av de mest avgörande studierna är gjorda av samma tre Harvardekonomer som också analyserade det ovan beskrivna experimentet med flyttbidrag.³² I denna systerstudie följde de istället flyttmönstret hos fem miljoner familjer under de 30 föregående åren. Därmed kunde de beräkna samband mellan längden som ett barn hade bott i olika grannskap och hur det gick för barnen senare i livet. Trots att denna studie inte bygger

32 Chetty och Hendren (2015).

på ett randomiserat experiment, så har den ändå en god robusthet när det gäller att belägga orsakssamband. Det beror på att studien till exempel jämför barn som har flyttat från sämre till bättre områden eller tvärtom, med liknande barn som enbart skiljer sig i hur långa perioder de har bott i olika grannskap.

Övergripande bekräftar studien resultaten från det tidigare beskrivna experimentet. Att kunna flytta från något av de sämsta områdena för barn till något av de bättre kan lyfta dessa barns inkomster som vuxna med runt 30%. Det intressanta med denna studie är emellertid att den innehåller så många olika grannskap att slutsatser kan dras om vilka egenskaper de har som lyckas bättre än väntat när hänsyn har tagits till invånarnas socioekonomiska sammansättning.

Något överraskande, kanske, bidrog mer generösa bidragssystem inte till barnens framgång. Inte heller grannskap i städer och delstater med mer skattemässig omfördelning till fattiga lyckades bättre. Förekomsten av lokala högskolor och nivån på studieavgifter hos dessa hade enbart försumbara effekter. Inte heller vidden på förmögenhetsklyftorna i regionen gjorde någon större skillnad.

»Investeringar i stadsutveckling är viktigare än bidrag«

I stället spelade faktorer som faktiskt är påverkbara av kommuner genom sin stadsplanering, bostadspolitik, skolförvaltning och förutsättningar som skapas för företagsamhet stor roll. Det som gjorde störst skillnad av de dimensioner som forskarna kunde undersöka var:

Integrerat grannskap

En avgörande faktor som framkommer i studien är hur geografiskt integrerat ett grannskap är i staden: Större sammanhängande låginkomsttagarområden, med längre resetider och olika sorters barriärer till andra stadsdelar är särskilt belastande för barnens utvecklingsmöjligheter. Studierna mäter graden av geografisk segregation, men orsakskedjan är sannolikt mer komplicerad. Den geografiska segregationen i sig påverkar möjligheter att hitta arbete, att välja bättre skolor och många andra intermediära faktorer. Det förtar dock inte slutsatsen att geografisk segregering är bland

de viktigaste angreppspunkterna för stadsutveckling. En av många intressanta studier på området visar hur byggandet av en gondollinbana i Medellín i Colombia hade en väsentlig effekt på att minska brottsligheten i de berörda grannskapen som därmed blev mindre segregerade.³³

Kvaliteten i tidig utbildning

Studierna använder sig av flera mått på kvaliteten i den tidiga utbildningen som finns att tillgå i grannskapet. Den spelar en stor roll för barnens senare framgång i livet. Annan forskning visar också att intensiv och tidig språkutbildning är den kanske mest avgörande faktorn för integration. Även om svenska förskolor allmänt håller en god kvalitet, så kan det ändå vara en nackdel om många barn koncentreras i förskolor med få som talar svenska sedan födseln. Ytterligare ett problem uppstår i bostadsområden där många föräldrar avstår från förskola till sina barn.

Därtill finns välkända problem i många svenska skolor. Omkring 2008 skedde en stor ökning av gapet i betyg mellan utlandsfödda och barn födda i Sverige enligt en ny ESO-rapport.³⁴ Från att ha legat på nivåer kring 11 procentenheter ökar gapet plötsligt till ungefär 18 procentenheter. Förklaringen till det plötsliga fallet kan helt härledas till ändrad ankomstålder och ursprungsland bland de nyanlända. Enligt analysen i denna rapport förklaras cirka 30% av betygsgapet mellan utlandsfödda och svenskfödda barn av föräldrarnas socioekonomiska ställning. När författarna däremot justerar för bostadsområdet, halveras betygsgapet, och gapet i resultaten på de nationella proven raderas nästan ut. Tolkningen av detta bör vara att bostadsområdet dels är en markör för socioekonomisk status, men därutöver har stor betydelse för skolresultaten, vilket är exakt vad man kan vänta sig enligt forskningen som redovisades tidigare.

Även svensk skolforskning betonar betydelsen av segregerade bostadsområden. Skolsegregationen har ökat, mest beroende på den ökande boendesegregationen.³⁵ För att lyfta ett bostadsområde är det således avgörande att skolor anses vara bra, och inte minst att de förmedlar goda språkkunskaper tidigt.

33 Cerda m.fl. (2012).

34 Grönqvist, Hans och Susan Niknami (2017). ESO-rapport.

35 Se Holmlund m.fl. (2014). Böhlmark m.fl. (2015) visar exempelvis att ökningen i skolsegregationen till största del förklaras av att andelen elever med utländsk bakgrund är ojämnt fördelad mellan bostadsområden. Det beror på att många elever går i en skola som ligger nära hemmet.

»I Tyskland har numera pojkar med invandrabakgrund bättre Pisa-resultat än svenska pojkar i genomsnitt«

Ändå går det att lyfta resultat i utanförskapsområdesskolor på ett sätt som också skapar stora samhällsvärden.³⁶ I Tyskland har numera pojkar med invandrabakgrund bättre Pisa-resultat än svenska pojkar i genomsnitt, vilket är en del av landets makalösa Pisa-förbättring under senare år. I USA finns en del exempel på skolor i utanförskapsorter som lyckats lyfta resultaten dramatiskt. I både Tyskland och de goda exemplen från USA har ett viktigt fokus varit att identifiera barn tidigt som behöver extra hjälp och att göra en rejäl insats då.³⁷

Men det finns även gott om exempel där skolresultaten även för äldre barn kunnat lyftas ordentligt. Ett sådant kommer från Hackney i London.³⁸ Redan 2002 fattades ett beslut i England om att samhället måste sluta acceptera skolmisslyckanden. Staten frantog då Londonkommunen Hackney rätten att fortsätta driva några av Englands sämst presterande skolor. Skolornas drift togs över av en slags motsvarighet till Skolinspektionen. Det infördes lokala undantagstillstånd från flera nationella regelverk, till exempel LAS, vilket gjorde det möjligt att anställa skolpersonal baserat på skicklighet snarare än anställningstid.

Sammantaget är slutsatsen att insatser för att rycka upp utbildningen är viktiga och möjliga, men det krävs väsentligt mer genomgripande åtgärder än vad som skett hittills.

³⁶ Sanandaji, Nima och Lena Hök (2017) beräknar till exempel samhällsförlusten av avbrutna gymnasiestudier till 50 miljarder kronor om året.

³⁷ Se exempel i följande litteratur: Rolnick, A. och R. Grunewald (2003), Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto, P.A. Saveljev och A. Yavitz (2010), Heckman, J., R. Pinto och P. Saveljev (2013).

³⁸ Melander (2015).

Brottslighet

Polisens kartläggning från juni 2017 pekar ut 61 områden som utsatta, där tillsammans ungefär 5000 kriminella är aktiva i runt 200 nätverk. Av dessa klassas 23 som särskilt utsatta. Där skrivs också att närvaron av återvändare, sympatisörer till terrorgrupper, bidrar till spänningar i de utsatta områdena.

De tidigare beskrivna amerikanska studierna av grannskapseffekter bekräftar att uppväxt i ett grannskap med hög brottslighet är en direkt orsak till sämre inkomster som vuxen. Det bekräftas av andra studier som i mer detalj gräver i vad som påverkar barnens utveckling. De tyder på att enbart byte av skola visserligen kan ha vissa positiva effekter, men minst lika stor roll spelar förhållanden där man bor, snarare än var man går i skolan. Till exempel lyckas en ny studie av Sampson och Sharkey (2017) följa barn som flyttat in och ut ur problemområden. En slutsats är att exponering till en brottsbelastad miljö är särskilt skadlig. Så kallad "toxisk stress" orsakat av brottslighet och orosmoment påverkar barnens stressnivå och sänker prestationen i skolan och koncentrationsförmågan.³⁹ Forskningen på området är så övertygande att den amerikanska barnläkarföreningen utfärdat en särskild varning om faran av toxisk stress för unga barn.⁴⁰ I Rinkeby-Kista anger tre gånger så stor andel av de boende att de känner sig otrygga som i Stockholm som helhet.⁴¹

Att pressa tillbaka brottslighet i ett grannskap kan också ha andra indirekta konsekvenser för barns utveckling. Flera studier visar till exempel på en påtaglig diskriminering i arbetslivet av personer boende med en adress i ett brottsbelastat område.⁴²

I Sverige förknippas mer brottsbelastade områden ofta med sådana där en stor andel är invandrare. Samtidigt är det ingalunda en självklarhet att flyktinggrupper är mer brottsbelastade. I Sverige görs inte många studier av detta. Men tyska Bundeskriminalamts statistik visar att invandrare i Tyskland inte är mer brottsbenägna än infödda tyskar.⁴³ Det kan vara en indikation på att ungdomarna som ställer till med upplopp i Rinkeby är en produkt av de grannskap de bor i snarare än sin kulturella bakgrund.

39 Sharkey, Patrick. (2010).

40 American Academy of Pediatrics.

41 Stockholm Stad Trygghetsmätning 2014.

42 Ett särskilt intressant exempel är Besbris, Faber, Rich och Sharkey (2015)

43 Se t.ex. beskrivningen i denna artikel i Zeit 2016-06-08: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-06/bundes-kriminalamt-statistik-straftaten-asylbewerber>

Internationellt sett har en hel del städer – faktiskt de flesta amerikanska storstäder – lyckats minska brottsligheten dramatiskt. Mest av allt har det skett i New York, där förekomsten av allvarliga brott som mord, våldtäkt och inbrott har minskat dubbelt så mycket som i övriga USA, till ungefär en femtedel av vad den var år 1990.⁴⁴ Vad som lätt förbises är dock att New York också spenderar nästan tre gånger så mycket på trygghet och säkerhet som andra amerikanska städer.⁴⁵

»Internationellt har många städer lyckats sänka brottslighet dramatiskt«

Andra aktörers interventioner kan visa sig ännu mer effektiva. Till exempel har tre randomiserade experiment från Chicago visat på stora effekter av sociala insatser för ungdomar i riskzonen. I dessa tre fall byggde interventionerna på kognitiv beteendeterapi. Ungdomarna tränades i sin förmåga till impuls kontroll. Deltagarnas arresteringar för våldsamma brott och även andra brott föll med 44%. I detta fall rör det sig om en insats som kanske skulle åligga en kommuns socialkontor, men som sänker kostnader för polisen och många andra offentliga huvudmän.

Det är alltså möjligt att minska brottsligheten, men det kräver mer resoluta insatser och befogenheter än vad som funnits i svenska utanförskapsområden.

Socialt kapital och civilt engagemang spelar stor roll

I både amerikanska och svenska studier framkommer ett starkt samband mellan olika mått på det civila engagemanget och hur det går för barn senare i livet. I viss mån präglas dessa resultat av att områden som Salt Lake City med ett starkt civilt engagemang med bakgrund i Mormonkyrkan går i hand i hand med imponerande sociala utfall, liksom en del områden i Sverige med frikyrklig historia. Men forskningen ger gott om belägg för att socialt engagemang kan förbättras med olika sociala insatser, idrottsrörelser och liknande.⁴⁶

44 Zimring (2011)

45 New York spenderar mer än 2000 amerikanska dollar per invånare, jämfört med 700 dollar i Los Angeles vilket är mer typiskt, enligt Derek Prall (2014). "Goanalytics data highlights public safety spending" (American City and County, jan 13 2014).

46 Emmelin och Eriksson (2012).

I Sverige subventioneras åtskilliga föreningar och olika sociala insatser. Men stadsplaneringen i många av de svenska utanförskapsområden har effektivt kvävt civilt engagemang och uppbyggnad av socialt kapital. De är nästan alltid storskaliga bostadsområden byggda under miljonprogrammet. Utifrån sextio- och sjuttioalets planeringsideal. Den täta storstaden betraktades som skadlig. Bostadsområden separeras från den omgivande samhällen med grönområden och vägar. Att vissa grupper koncentrerades där sågs inte ens som ett särskilt problem. I generalplanen för Stockholm från 1952 står det:

”Huruvida man verkligen skall eftersträva en blandning av olika socialklasser kan däremot diskuteras. Om man önskar få till stånd en social gruppbildning måste man acceptera, att människor som tillhör samma socialklass har lättare att knyta personliga kontakter, och att flertalet föredrar att bo bland sina gelikar”.

Synsättet bortsåg helt från människors rörlighet över livet och mellan samhällsklasser. För de där standardtrean inte fungerade längre, eller som fick råd med bättre var det bara att flytta till andra delar av stan. I genomgångsområden byggs inga starka civila strukturer. Det förtog attraktiviteten, tillsammans med det perifera läget. Ett grannskap växte fram för nyinflyttade från övriga landet och utlandet som flyttar när de har etablerat sig och har råd. Därmed bäddades för destruktiva sociala strukturer som kriminella gäng eller våldsbejakande samfund.

En stadsutveckling som fungerar för barns uppväxt förutsätter civilt engagemang och socialt kapital. Det i sin tur kräver en stadsplanering som gör att människor som etablerar sig också vill och kan bo kvar. Hur det kan göras återkommer vi till i de följande kapitlen.

Närhet till arbetsliv

Jan Ekberg, professor i nationalekonomi vid Linnéuniversitetet i Växjö, forskar på integration ur ett ekonomiskt perspektiv och har gjort statistiska uppföljningar av olika invandrargrupper. Slutsatsen är – föga förvånande – att jobb är det allra viktigaste för att undvika kriminalitet. Geografiskt segregerade områden lider ofta av långa resvägar till jobb. I Sverige är dock många utanförskapsområden relativt väl försedda med kollektivtransport och bilvägar. Det ingick i planeringsidealet när de byggdes. Problemet finns snarare genom två andra mekanismer. När många som bor i ett utanförskapsområde de facto inte har jobb, så lever de också i en avskild miljö långt ifrån vanligt arbetsliv.

Tonåringar kan växa upp utan att se vanliga arbetsplatser, eller ha föräldrar som arbetar. Det skapar en tröskel, och sannolikt också en hel del missuppfattningar och brist på förebilder om vad som krävs för att få arbete och försörja sig på det.

Den andra mekanismen är att det i utanförskapsområden finns små möjligheter att starta levebrödsföretag. Dels är man långt ifrån potentiella kunder eftersom många i grannskapet har relativt små medel för konsumtion. Dels finns inga enkla, överkomliga, lokaler. Någon som till exempel vill starta ett litet måleriföretag kommer knappast att tillåtas ha sina färger i lägenheten eller i något garage. Enda möjligheten är att hyra en dyr affärslokal ofta en bra bit därifrån. I goda internationella exempel som beskrivs längre fram i denna bok betonas ofta så kallad "multi-use", vikten av att områden inte bara lockar blandade samhällsgrupper, utan också blandar arbetsliv och boende.

Nyckelfrågan är då om det är möjligt att hitta insatser som fungerar. Låt oss se på några exempel i världen. Inget av dessa behöver ses som en förebild i alla avseenden. Men alla har lyckats i några viktiga avseenden.



Internationella exempel

Inga exempel har löst alla problem, eller har lyckats med allt. Men åtskilliga städer har lyckats i viss mån och bär på lärdomar inför en svensk satsning på innanförskap. I det följande har några valts som också bär insikter om intressanta policyinstrument.

Vi börjar med några tyska exempel. Skälet är att många tyska städer arbetar med likartade förutsättningar som Stockholm. Nationella ekonomiska reformer och världskonjunkturen har minskat arbetslösheten i åtskilliga år. Många migranter har attraherats, som riskerar att koncentreras i vissa områden. En viktig skillnad är dock att Tyskland sedan förstörelsen av städer under andra världskriget och inflödet av 12 miljoner migranter under åren därefter har en tradition av aktiv stadsutveckling. Det är också en viktig anledning till att bostadsmarknaden är mycket mer i balans. Som exemplen nedan kommer att visa så har också ledstjärnan om blandade stadsdelar varit mer styrande i Tyskland än i Sverige.

München

Det är viktigt att se på helheten. München är en stad som är väldigt beroende av industri, lika mycket som till exempel Detroit. Båda städer hade ca 30% av sina sysselsatta inom industrin år 2000 och har sedan dess tappat lika mycket, ungefär en tredjedel av industrijobben.⁴⁷ Till skillnad från Detroit är München en blomstrande stad med högre sysselsättningsgrad än på decennier, trots stora inflöden av migranter.

47 Marco Görlinger, Silvia Stiller, and Isabel Süner, Ökonomische Eckdaten und wirtschaftsstrukturelle Entwicklung in der Metropolregion Hamburg [Economic facts and structural development in metropolitan of Hamburg], Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), February 26, 2013

(www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Studien/2013_02_26_Metropolregion_Hamburg.pdf).

Viss draghjälp har München fått av nationella skatte- och bidragsreformer och konjunkturen. Bland reformer på delstatsnivå fanns också en stor uppryckning av skolornas kvalitet. Från att ha fått relativt dåliga Pisa-resultat år 2000, är de tyska och särskilt de i Bayern, bland Europas bästa. Relevant för att skapa innanförskapsstäder är att tyska barn med invandrarbakgrund nu är bättre i matematik än vad svenska barn är i snitt.

Till framgångsfaktorer hör också att München anstränger sig att erbjuda ett utmärkt företagsklimat i sådana avseenden som staden kan påverka.⁴⁸ Lärlingssystemet har också vidareutvecklats och ger en utmärkt ingång för många ungdomar och migranter som annars skulle ha svårt att komma över tröskeln in i arbetslivet. Dels skapar lärlingssystemet ett svårslaget utbud av kompetens.

Dessa bredare faktorer hjälper självfallet till att bygga en stad för innanförskap. Men omvänt kan också sägas att stadsplanering ofta har präglats av samma pragmatiska handlingskraft som övriga politikområden. München har engagerat sina invånare och företag i intensiva dialoger under 1990-talet kring "Perspektive Munich". Fokus låg på återanvändning av tidigare industriområden, militär mark och järnvägsmark. Kollektivtrafiken byggdes ut. Stadsplaneringen inriktades på att skapa blandade grannskap. Exempelvis fick detaljplane- och bygglovsansökningar för nya bostadsområden förtur om de blandade hög- och lågkostnadsbostäder med arbetsplatser och grönområden.

Ett renoveringsområde heter Westend, bestående av tidigare arbetarbostäder något utanför innerstaden. Runt 1980 konstaterades att det behövdes genomgående renovering. De frekventa mindre företagen trängdes ut av storskaliga lager- och andra verksamheter. De tidigare arbetarna ersattes alltmer av migranter som då utgjorde en tredjedel av befolkningen. Social verksamheter räckte inte till för den förändrade befolkningssammansättningen. Från ett svenskt perspektiv kan konstateras att Westend inte tillnärmelsevis hade samma koncentration av nyanlända som t.ex. Rinkeby. Men å andra sidan visar exemplet också hur München började agera långt innan koncentrationen blev för svårhanterlig.

För att samordna förnyelsen har München ett eget bolag, Münchner Gesellschaft für Stadterneuerung GmbH (MGS) som numera är dotterbolag till det kommunala bostadsbolaget GWG München. Intressant är att GWG sedan många år inte bara bygger och förvaltar bostäder utan har mandat och uppdrag att engagera sig i stadsutveckling

48. For example, see City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, "Shaping the Future of Munich," 2005.

med syfte att främja integration och social utveckling och vara ledarorganisation i olika stadsutvecklingsprojekt. Därtill har GWG också ett annat dotterbolag som förvaltar kommersiella ytor. Det ger en betydande hävstång att kunna tillgodose både boendes och företags önskemål.

»I Westend har förnyelsen lyckats för de boende, inte genom gentrifiering«

I Westend är många delar av stadsutveckling bekant från motsvarande svenska ambitioner, inte minst på miljö- och trafikområdet. Men särskilt intressant är tre tydliga mål som skiljer sig från en del motsvarande svenska projekt:

- Ett tydligt krav att undvika en gentrifiering som via högre bostadskostnader leder till att delar av den befintliga befolkningen behöver flytta därifrån. Detta mål har också uppnåtts i Westend genom punkterna nedan, visar utvärderingarna de senaste åren.
- En stark prioritet är att bevara små verksamheter och rentav att bygga ut möjlighet för de minsta verksamheterna. I Westend har man gjort det dels genom att säkerställa att markplan i bostadshusen ofta reserveras för företag. Det gjordes särskilt med ett öga på att värna om hem-nära arbetsplatser för föräldrar med barn. En del av de nya bostäderna byggdes rentav som kombinerade bostad/lokal som var efterfrågad av ensamföretagare som till exempel kombinerar verksamhet och familj. Münchner Gewerbehofgesellschaft (MGH), dotterbolag till GWG erbjöd också de företag som ville utrymme i två nybyggda företagsparker, med tillräckligt med plats även för mikroföretag.
- Starkt fokus har legat på en god blandning av dyrare och billigare bostäder. När man ser på detaljer finns många mindre skillnader mellan tyska regelverk och arbetssätt som hjälper i denna utveckling. Kommuner kan göra överenskommelser med privata fastighetsutvecklare, som t.ex. innebär att det ska finnas en viss andel lägenheter med social inriktning i olika former i varje projekt. Denna så kallade "Sozialgerechte Bodennutzung" innebär att staden sluter avtal med

privata markägare och fastighetsutvecklare om att en andel av nya bostäder måste ha låga hyror eller låga säljpriser, för tillfället runt 30 000 kronor per kvm. Liknande modell används inte överallt, men i några städer som bl.a. Frankfurt (15% sociala kontrakt), Hamburg (30% sedan 2011) och Regensburg (20% sedan 2015). I München har det formulerats riktlinjer enligt vilka cirka två tredjedelar av värdestegring på marken till följd av byggrätten ska användas till sociala och infrastrukturändamål.

I Tyskland är Westend inte ett isolerat exempel. Snarare har de flesta städer lyckats med likartade ansatser. Därför är också utanförskapsorter mycket mindre påtagliga i tyska städer jämfört med till exempel Paris. Det finns visserligen områden, som t.ex. Kreuzberg i Berlin men många visar på påtagliga förbättringar. Enligt staden Berlins inventering 2016 har antal grannskap som räknas som problemområden minskat de senaste åren från 51 till 43.⁴⁹ Och det trots att Berlin har bland den högsta andelen av befolkningen på ekonomiskt bistånd i Tyskland, och bland den högsta andelen migranter jämfört med andra tyska städer.

Det är lättast att relatera till europeiska städer. Men även i USA, som uppvisar en enorm spännvid, finns förebilder när det gäller stadsutveckling i riktning mot innanförskapsstäder.

Seattle – The Urban Village

I den tidigare nämnda studien av Chetty och Hendren om hur grannskap påverkar barnens utveckling senare i livet, är Seattle en av USA:s topp tre städer för barn att växa upp i, när alla mätbara ingångsvärden kontrolleras för. Framgången kan inte lätt förklaras med Seattles bakgrund. Staden var så sent som för hundra år sedan en skogsfällarby. Sedan har skogsindustri, råvaror och sjöfart dominerat, näringar som anställt allt färre i takt med mekaniseringen. Dessa har dock krympt sin arbetsstyrka. Samtidigt finns en relativt stor ursprungsbefolkning som med varierande framgång integreras. Först under senare decennier har de högteknologiska verksamheterna tagit fart. Boeing, Microsoft och många start-up företag har etablerat sig i Seattle.

I viss mån kan den ekonomiska framgången också bero att gott företagsklimat och god stadsplanering lyfts fram. Sedan 1990-talet har stadsplaneringen väglett av tanken om "Urban Villages" som beskrivs i det följande lite mer ingående.⁵⁰

49 Berliner Morgenpost 2016-04-01: <https://www.morgenpost.de/berlin/article207342201/Sozialatlas-Wo-Berlin-abrutsch-und-wo-es-aufwaerts-geht.html>

50 Mer kan läsas t.ex. i Steinbrueck, Peter (2014).

En så kallad Urban Village är ofta en blandad bostadsbebyggelse med hög- och lågprisbostäder, företag, god kollektivtrafik, möjligheter för fotgängare och offentliga utrymmen. De ses som alternativ till innerstadsutarmningen och "urban sprawl", utspridda villaförorter för bilburna, som är vanliga i USA.

»Seattles Urban Villages blandar bostäder och arbetsplatser«

Men ur ett svenskt perspektiv är den tydliga strävan mest intressant att blanda arbetsplatser och bostäder, dvs motsatsen av vad som skett i många svenska bostadsområden. Också intressant är en stark strävan att få igång ett medborgarengagemang.

Tanken om Urban Villages har sitt ursprung hos personer som Jane Jacobs i Storbritannien. Hon utvecklade en tydlig motbild till de stadsplaneringsideal som även låg till grund för några av Järvas utanförskapsområden.

I praktiken har många områden som etiketterats som Urban Villages lite varierande drag. I Seattle har detta dock strukturerats med tydliga krav och uppföljningar på till exempel hur många arbetsplatser som måste rymmas inom en viss radie från kollektivtrafiknoder. För att ta hänsyn till variationen skiljer man mellan Hub Urban Villages och Residential Urban villages, där de senare typiskt kan bestå av 3 000–5 000 personer i en blandning av hög- och låginkomsttagare samt arbetsplatser.

För att åstadkomma denna blandning har detaljplanearbetet blandat in flerfamiljshus med hyrlägenheter i villaområden, vilket ibland stött på protester. Omvänt har höginkomsttagare uppmuntrats att bygga dyrare hus insprängt i låginkomstområden. Också det har ibland väckt oro för gentrifiering. Men tack vare det tydliga konceptet om Urban Villages och ett stort stöd från befolkningen har blandningen ofta förverkligats. Man ska också notera att det fortsatt finns områden utanför Urban Villages som är designerade som enbart "single family" eller "commercial".

I en omfattande utvärdering som genomfördes 2014 bedömdes strategin i stort sett

som framgångsrik, även om det noterades att Seattle behöver bättre datahantering för att följa utvecklingen.

Tanken om Urban Villages plockas upp i andra amerikanska städer. Till exempel i San Francisco, där Hope SF, ett partnerskap mellan staden och privata byggherrar, omvandlar 2500 nedkomna kommunala lägenheter till en blandad Urban Village med 50 000 lägenheter. Men erfarenheten är att det kräver politisk kraft och vilja att kunna driva igenom blandad bebyggelse i villaområden.

Singapore

Singapore har på 30 år gått från att vara ett av världens fattigaste länder till ett land med västerländsk levnadsstandard och BNP per capita högre än i de flesta västländer. Bland många innovativa politiska program finns också bostadspolitiken. I vissa avseenden kan det vara svårt att jämföra Singapore med Sverige. Men det är ändå intressant därför att statsstaden har hanterat en massiv omflyttning av ofta lågutbildade bybor till höghusområden utan de sociala problem som många västländer brottas med i liknande områden.

Ett huvudsakligt instrument för detta har varit Singapore Housing & Development Board (HDB) vars verksamhet är så omfattande att 4 av 5 singaporianer bor i lägenheter som de har köpt subventionerat av HDB. Ändå är kostnaden för dessa subventioner måttliga, inte mer än 2,4 % av statsutgifterna som dessutom i viss mån sparas in på lägre skattefinansierade pensioner och andra bidrag. Ursprungligen var tanken att HDB mest skulle bygga hyreslägenheter. Men det förbyttes tidigt till lägenheter som kunde köpas på 99-åriga kontrakt. Staten äger en stor del av marken i Singapore. De nya lägenheterna byggdes i höghus i 12 nya städer. Varje år säljer regeringen en ny omgång påbörjade lägenheter till priser som ligger ca en tredjedel under redan färdiga lägenheter på andrahandsmarknaden. Därtill kan köpare använda en del av sitt fonderade pensionssparande som basfinansiering – i Sverige skulle det motsvara att kunna använda det egna sparandet i PPM-systemet som en del av kontantinsatsen och även för amorteringar.

En viktig aspekt är att detta system även används för att skapa ett blandat boende. I Singapores fall sker det mellan olika etniska grupperingar genom explicit kvotering, och indirekt också för olika inkomstgrupper.

Till följd av detta system har de flesta singaporianer en värdefull tillgång när de når pensionsåldern, vilket har minskat behov av stora transfereringar till garantipensioner, bostadstillägg och liknande.

Bygga för mindre brottslighet – några exempel

De första tre exemplen har fokuserat på stadsutveckling för ett mer blandat boende. I detta avsnitt visas några intressanta initiativ med syfte att sänka brottsligheten. Ofta blandar de polisiära insatser med sociala och arkitektoniska åtgärder.

I Manchester minskade gängvåldet med 97% på bara några år. Mellan 1997 och 2000 sköts 270 personer i utanförskapsområdena. Av dessa var 16% med dödlig utgång men bara för 8% av skjutningarna blev någon fälld. Denna höga våldsnivå fortsatte även efter millennieskiftet, fram till ett koncentrerat polisarbete började i kombination med andra insatser.

»I Manchester minskade gängvåldet med 97%«

År 2004 skapade polisen en särskild insatsstyrka, Operation Xcalibre, för att tackla gängskjutningar. En rad gängmedlemmar dömdes till långa fängelsestraff. Därtill var polisen synlig och satsade även på förebyggande sociala insatser.

Ett stort område, Wythenshawe estate in south Manchester byggdes med målet att bli ett modernt paradis. I stället blev det namnet liktydig med utslagning, utanförskap, trasiga familjer och brottslighet. Idag är det säkrare och mer renoverat, men fortfarande med mer brottslighet än andra stadsdelar.

Ändå finns ett grannskap, Littlewood, inom Wythenshawe som har förblivit i det närmaste fritt från brottslighet sedan det byggdes 2010. Bara ett egenmäktigt förfarande registrerades sedan dess när några barn försökte avlägsna en tvättlinestolpe. Samtidigt rapporterades 39 inbrott i den kringliggande kvadratkilometern. I ett annat sådant omdesignat område, Greenheys, noterades bara 5 inbrott mellan 2011 och 2014 mot 76 i den kringliggande kvadratkilometern.

Detta goda utfall kan i viss mån hänföras till ett "design for security"-team som Greater Manchester Police (GMP) har inrättat. Deras "mission statement" är:

"We work with local authorities, housing associations, architects, landscape architects, planning consultants and developers to support the production of designs that address crime and security issues and minimise future opportunities for offenders."

Numera måste varje bygge av fler än 6 bostäder tillfråga någon offentlig inrättning om ett "Crime Impact Statement" från Design for Security.

Vid Littlewood road undvek Design for Security synliga säkerhetsinstallationer som taggtråd, fönstergaller och kameror. I stället bad de om att huskropparna inte borde ha flera ingångar, utan bara en ingång. Samtidigt borde alla sidor av huset vara synliga från fönster till rum som regelbundet används. Därmed fanns inga dolda utrymmen som brottslingar kunde utnyttja. Det kallas för "naturlig övervakning". Ju fler fönster som överblickar gator och torg desto bättre.

Tvärs över gatan från Littlewood står stora stenbyggnader utan fönster på ena sidan, mörka sidogränder där soptunnor står eller bakgränder som utgör goda flyktvägar för kriminella. Ingångsdörrarna är infällda i farstun som gör det lätt att gömma sig. Ett annat problem är att bottenvåningsfönstren ofta är för lätt att se in i, vilket gör att invånarna skaffar persennier och inte ser ut vad som händer.

Numera finns detta Design for Security tänkande utspritt på olika håll i världen, men kan förmodligen intensifieras ytterligare. Inte minst är förekomsten av arbetsplatser inom ett område ett viktigt inslag i "naturlig övervakning" som ofta saknas i de svenska utanförskapsområdena.

Sedan år 2010 har Storbritannien dock tvingats till stora nedskärningar i spåren av finanskrisen. Greater Manchester tappade 2000 poliser. Sedan 2012 har brottsligheten ökat igen, dock inte till samma omfattning eller i form av samma gängbrottslighet som innan år 2000.

Förutom själva husen, så finns en uppsjö av exempel och forskning som belägger hur olika satsningar på att skapa mer liv i offentliga platser kan minska brottsligheten.⁵¹ Det kan röra sig om mer omvårdade grönområden som lockar fler att vara utomhus.

⁵¹ Se t.ex. Eicher och Kawachi (2011), Dannenberg et al. (2011) Making healthy places – Designing and Building for Health, Well-being, and Sustainability, och Walljasper (2007).

Ett remarkabelt exempel finns i den belgiska stadsdelen Mechelen, vars borgmästare Bart Somers har utsetts till World Mayor of the Year av City Mayors Foundation. Medan flera belgiska städer som Molenbek har varit kända för bristande integration och radikaliserade islamistgrupper, har inte en enda person från Melechen åkt till Syrien för att gå med i IS. Detta trots att 20% av stadsdelens befolkning kommer från Nordafrika. Somers satsade redan sedan 2001 på långsiktiga åtgärder för integration. Till dem hör ett välkomnande av civilsamhällets insatser för integration, en aktiv kommunikation med alla invånargrupper, men även nolltolerans för brottslighet, med fler poliser och övervakningskameror än andra städer i Belgien.

Offentliga idrottsanläggningar har en liknande effekt, och adresserar samtidigt en annan utmaning, nämligen ojämlik hälsa. I Sverige är allt sådant naturligtvis något svårare på vintern. Längre fram i rapporten visas exempel på möjlig och inte alltför dyr kreativitet på området.



Kommungränser – stadsutvecklingens akilleshä

Kommuners stadsutvecklingsprojekt skapar både ekonomiska och mjuka värden för kommuninvånarna som bor runt omkring. I kommuners gränstrakter däremot kan den politiska initiativkraften för stadsutveckling vara betydligt svagare, både för att värden som skapas till större del tillfaller invånare i andra kommuner, och för att överenskommelser med grannkommuner skapar ytterligare byråkratiska och politiska komplikationer.

Med bakgrund mot föregående kapitelns beskrivning av utvecklingen av Järva Storstad som sträcker sig genom Solna, Sundbybergs, Stockholms, Sollentuna och Järfälla kommuner analyseras varför kommuners periferi ofta blir ett bakvatten, och hur detta redovisas i forskningen. Det blir grundplåten för diskussionen i om vad som kan göras och vilka institutionella hävstänger som kan användas.

Problem att samordna mellan kommuner

I statsvetenskaplig forskning är en väl etablerad slutsats att kommuner kan ha skäl att underinvestera när kostnader eller vinster inte stannar inom kommunen. Som exempel nämns ofta utbildning, där kostnaderna av att barn får sämre utbildning i slutändan kan komma att bäras av staten eller andra kommuner som barnen kan flytta till i framtiden. Underinvesteringsproblemet mildras av att föräldrar som bor och röstar i en kommun rimligtvis har skäl att kräva god utbildning till sina barn oavsett vart dessa senare flyttar. Men föräldrar med barn i skolåldern är ändå en begränsad grupp. Ett standardresultat är till exempel att kommuner med en större andel äldre (vars barn redan har gått igenom skolan) satsar oproportionerligt mer på äldre och mindre på allt annat.

Investeringar i att undvika utanförskap överlappar delvis med investeringar i utbildning. I båda fallen finns en risk att kommuner underinvesterar för att kostnader av utanförskap i slutändan delvis bärs av staten eller andra kommuner. Samtidigt är invånare i utanförskapsområden inte en politiskt särskilt väl representerad grupp.

Utöver politiska krafter är det i sig ofta en komplicerad process för en kommun att förverkliga ambitioner kring socialt hållbar stadsutveckling. Kommunen har till exempel inga formella möjligheter att bestämma upplåtelseform i privata aktörers nybyggnadsprojekt och bara små möjligheter att påverka vilka boendekostnader det slutligen blir fråga om. Även om kommunen driver en aktiv planering och tar fram planer på eget initiativ för att forma en medveten samhällsutveckling kan det vara svårt att hävda kommunens intressen i genomförandefasen. Man använder civilrättsliga avtal för att knyta upp byggherrar, men det är fråga om en förhandlingssituation mellan parter och kommunens styrka beror i hög grad på vilken efterfrågan som finns på byggbar mark, något som kan variera inom en kommun.

Ska man dessutom samordna sig med flera kommuner blir det ännu mer komplicerat. I en intressant fallstudie av kommuners samarbete kring Hagastaden beskrivs hur resultat i slutändan mycket hänger på personkemi och tillfälligheter i förhandlingarna.⁵² Kommunalt markägande är formellt sett det kraftfullaste styrmedlet, men bara under förutsättning att det också finns en politisk ambition att genomdriva kommunens vilja – och att det finns en genomtänkt och väl förankrad viljeyttring. Denna politiska vilja kan bli särskilt svag i gränstrakterna.

Gränstraktsproblematiken

Den amerikanske ekonomen Charles Tiebout blev känd för sin analys av hur ett splitttrat offentligt beslutsfattande i kommunala enheter och nivåer hindrade övergripande investeringar som gynnar hela regionen, vilket också leder till sämre tillväxt. Denna effekt är också väl belagd i internationell forskning.⁵³

I en kommuns periferi kan detta bli särskilt påtagligt. Där kan investeringar skapa nytta som till stor del tillfaller invånare i andra kommuner. Med samma politiska logik som statsvetare konstaterat för hur kommuner satsar på äldre respektive skolbarn, kan man

⁵² Schmalensee (2012).

⁵³ Rubado (2013). Hammond och Tosun (2009).

därför utgå ifrån att kommunala beslutsfattare lättast kan samla sig till investeringar i kommunens geografiska kärnområde. Det hjälper naturligtvis inte att invånare i yttre kantsområden också tenderar att vara mindre politiskt aktiva.

»Kommuner underinvesterar i perifera områden«

Det blir lätt en ond cirkel. Eftersom kommuner investerar mindre i gränstrakterna blir det en sämre försörjning med service, idrottsmöjligheter, kulturella aktiviteter och transporter. En följd av detta blir lägre bostadspriser. Därför samlas fler med låga inkomster där, vilket också gör det svårare att räkna hem satsningar som förutsätter att deltagare betalar något. En del av de boende kan rentav bli oroliga om kommuner gör investeringar som orsakar gentrifiering och högre hyror.

I sådana lägen skrivs det normalt utredningar som betonar vikten av mer samordning. Alla parter bedyrar att de kommer att samarbeta. Men sedan rinner det mesta lätt ut i sanden. I det följande ska fyra institutionella eller politiska vägar skissas som kan ge kraft åt utvecklingen i områden som Järva Storstad där flera kommuner behöver investera gemensamt.

Gemensam koordinators – som en lokalversion av Dennispaketet

I Stockholmsområdet har bristen på samarbete mellan kommuner varit påtaglig, inte minst inom transportområdet. Flera gånger har det underlättats att en koordinators utsetts, ofta tillsatt av staten, som till exempel Bengt Dennis, som var avgörande för det så kallade Dennispaketet. Även Sverigeförhandlingarna idag spelar en motsvarande roll. I båda fallen har staten varit beredd att smörja förhandlingarna med subventioner, och ibland med andra styrmedel.

I Storbritannien drog staten i gång programmet City Challenge och Single Regeneration Budget. Programmen avsåg att skapa synergieffekter genom partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn samt det lokala civilsamhället. Drygt 60 kommuner deltog i programmen och utöver näringslivsinriktade åtgärder skulle de utveckla stra-

tegrer för stadsutveckling. Single Regeneration Budget syftade framförallt till att lyfta utsatta stadsdelar genom förnyelse och utveckling under 2–5 år.

Ett av de mest nedgångna bostadsområdena vid denna tidpunkt var Hackney i London. Hackney ingick i City Challenge programmet. Delar av bostadsbeståndet från 1960-talet sprängdes bort eller revs och istället byggdes cirka 5 000 nya lägenheter. Många av bostäderna i Hackney överfördes från kommunen till självförvaltande bostadsföreningar. Det genomfördes också ett egnahemsprojekt där arbetslösa och hemlösa fick bygga bostäder åt sig själva. I samband med förnyelsen skapades arbete åt 3 000 personer.

Även Järvalyftet kan beskrivas som ett sådant koordinerat program, även om omfattningen och ambitionsnivån är mindre och samordningen mest har skett i kommittéform. Staten skulle naturligtvis kunna kombinera detta med starkare styrmedel. Den enklaste formen av hårdare styrmedel från statens sida är mer preciserade krav på de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen, t.ex. att segregationen ska minskas.⁵⁴

Gemensam social investeringsfond

Många kommuner i Sverige har under senare år börjat använda sig av sociala investeringsfonder. Även Stockholms stad har inrättat en social investeringsfond om 300 miljoner kronor år 2016 med syfte att motverka utanförskap och social utsatthet. Genom investeringsfonden ska ekonomiska medel föras från kostsamma insatser till kostnadseffektiva förebyggande åtgärder för att höja den samhällsekonomiska vinsten. Ett uttryckligt syfte för en social investeringsfond är att den främjar utveckling av nya arbetssätt och metoder samt i förlängningen motverkar stuprörstänkande.

Tanken är att medel som investerats också kan generera vinster eller kostnadsbesparingar som återförs till fonden vilket ger förutsättningar att genomföra nya projekt. Återföringen baseras normalt på faktiska utgiftsminskningar som uppstår för kommunen och att effekterna av projektet följs upp efter investeringsperioden. Om ett projekt inte resulterat i kostnadsminskning kommer inga krav på återföring att ställas.

En social investeringsfond kan naturligtvis också minska stuprörstänkande mellan kommuner. Det skulle kräva antingen att en gemensam social investeringsfond upprättas, t.ex. för Järva Storstad av de fem angränsade kommunerna, eller att kommunernas

⁵⁴ Kalbro och Lind (2017) diskuterar olika sådana krav.

respektive sociala investeringsfonder gemensamt driver ett Järva Storstadskansli.

Internationellt har liknande konstruktioner ibland fått mycket fart på verksamheten. Till exempel har Center for Economic Opportunity (CEO), som direkt lokaliserats vid borgmästarens kontor i New York, satt igång ett 50-tal olika program mot fattigdom sedan 2006. Till dem hör initiativ för att hjälpa ungdomar att hitta arbete efter fängelsevistelse, klara gymnasieavslut och yrkeshögskola, ekonomisk rådgivning och mycket annat. CEO samordnar de olika förvaltningarnas verksamhet. Mycket imponerande är också att dessa initiativ normalt sjösätts i form av randomiserade experiment, så att det efter ett tag går att se vilka effekter som verkligen uppstår.

Ett exempel på ett mer sammanhållet projekt skulle kunna ta avstamp i det avtal som slöts i april 2014 mellan Malmö stad och fastighetsbolaget Trianon. De bygger det första nya bostadshuset på 30 år i Lindängen, ett av Malmös miljonprogramsområden, med 25 % av arbetskraften för byggnation och underhåll rekryterad och utbildad bland arbetslösa hyresgäster. Malmö stad ger i motprestation rabatt på markhyran som trappas ner med tiden, och Arbetsförmedlingen bidrar med utbildning och jobbmatchning.

»Använd en gemensam social investeringsfond för att investera«

En social investeringsfond skulle kunna dels vidga ett liknande projekt i Järva Storstad, dels utföra det som experiment med en kontrollgrupp. En social investeringsfond är även en utmärkt organisation för att mäkla så kallade "social impact bonds".

Social Impact Bonds är ett sätt att arbeta förebyggande där privat, ideell och offentlig sektor samarbetar. Systemet bygger på att den offentliga aktören formulerar klara och tydliga målsättningar och framgångskriterier inom ett visst område, exempelvis att minska antalet unga som återfaller i brott efter avtjänat straff eller att minska droganvändning hos unga. Därefter avsätts en budget för projektet, samtidigt som det utlyses för externa organisationer att värdera och erbjuda sig att genomföra projektet. Den eller de externa organisationerna som tar på sig uppdraget får själva finansiera

investeringar i projektet. Frihet ges att pröva innovativa lösningar. Då den tid har gått då målen ska vara uppnådda utvärderas resultaten. Om de fastställda kvantitativa målen nåtts betalas ersättning ut, annars inte, åtminstone inte till fullo. Detta är ett sätt att kombinera prestationsbaserade ersättningar och marknadsmekanismer för att få ett mer effektivt förebyggande arbete.

I Storbritannien genomfördes år 2010 ett pilotprojekt. Det brittiska justitiedepartementet kontrakterade det privata bolaget Social Finance, som jobbar med finansiella lösningar för sociala projekt, för att minska återfall till brott. Social Finance finansierade projektet via egna medel. För att utföra arbetet anlätades bl.a. S:t Giles Trust som är specialiserad på att genom utbildning och social kontakt minska återfall i brott. Om återfallen första året efter fängelsevistelse minskade med minst 7,5% belönades Social Finance av departementet, annars gick det med förlust. Ett liknande projekt har prövats i USA där staden New York tecknade avtal med Goldman Sachs. I det fallet var vinsten på satsat kapital 10% om målsättningarna uppnåddes, annars fick Goldman Sachs ta en förlust.

Social impact bonds har förutsättningar att verka till flera sektorer till fördel: det offentliga betalar bara om man kan påvisa att insatserna har haft den avsedda effekten. Om man tar exemplet från Malmö ovan som exempel skulle alltså Malmö i stället för att ge reduktion på markhyra sluta avtal med fastighetsägare om att betala en resultatpremie enligt "Social impact bond" modellen för ett specificerat resultat.

Förvaltningsbolag samägt av flera kommuner och andra intressenter

När större investeringar i stadsutveckling är rimliga och möjliga är det ofta bäst att kommunerna skapar ett gemensamt förvaltningsbolag. Denna modell har till exempel använts för renovering av Köpenhamns hamnområde, eller i Hamburgs HafenCity GmbH. Det senare är ett utvecklingsbolag för att samordna och delvis äga omvandlingen av 157 hektar hamnområde till bostäder, kontor och kommersiella och kulturella stadsmiljöer.

I Sverige har t.ex. Jernhusen varit en aktiv fastighetsutvecklare i och runt järnvägsstationer. Det finns naturligtvis inga skäl att låta ett sådant gemensamt bolag endast vara kommunalt. Ett gemensamt ägande med byggföretag och fastighetsägare är fullt möjligt.

En viktig poäng med ett sådant bolag är att det kan agera snabbt och professionellt, och i det dagliga arbetet mer vara frikopplat från politisk ryckighet eller detaljstyrning. Det demokratiska inflytandet består ändå i form av ägardirektiv. I slutändan kan denna form rentav bädda för en bättre demokratisk styrning, eftersom politiken då kan fokusera på att granska förvaltningsbolagets resultat och formulera medborgares behov – till skillnad från en kommunpolitik där politiker detaljstyr och skyr granskning av rädsla för att bli ställda till svars.

»Gårdsten lyckades med en sammanhållen fastighetsägare«

I själva verket fungerar det ofta också i mindre sammanhang när bara en kommun är inblandad. Framgångar med det tidigare utanförskapsområdet Gårdsten hänförs ofta till bildandet av ett eget bolag för Gårdsten som gav hyresgästerna större möjlighet att påverka sitt boende och med eget arbete eller annan delaktighet i förvaltning och skötsel kunna sänka sin hyra. Dessutom fick bolaget direktiv att spela en aktiv roll i en positiv utveckling av stadsdelen i vid mening. Bolaget skulle engagera sig hårt i att stimulera den lokala arbetsmarknaden bland annat genom etablering av småföretag. Utan en sammanhållen fastighetsägare finns risken att närliggande områden ”sänker” ett uppfräskat område genom sin närhet, något som är svårt att åtgärda om det finns flera inblandade fastighetsägare.⁵⁵

Efter flera kapitel som analyserat olika resor från utanförskapsområden till innanförskapsstaden utifrån forskningen och internationella exempel är det nu dags att samla insikterna till ett antal förslag.

55 Se Lind och Lundström (2008) för en djupare analys av Gårdssten.



En djärv agenda för Järva Storstad

I detta kapitel beskrivs en forskningsbaserad vision av hur en sammanhållen stadsdel skulle kunna se ut, mot bakgrund av den tidigare genomgången av forskning och internationella exempel. Utgångspunkten är att vinster till samhället, individer och företag är stora av att lyckas bättre med innanförskapsstaden och att insatserna hittills har varit små och okoordinerade. I det följande ska de olika insikterna från forskningslitteraturen och internationella exemplen föras över till Järva Storstads utveckling. Vilka konkreta insatser har en sådan kraft att de skulle kunna göra tillräckligt stor skillnad, oavsett om de på kort sikt är politiskt gångbara i Sverige. Man ska läsa sammanställningen av förslagen nedan som ett paket, snarare än en rangordning. Försök att plocka det viktigaste utan att ersätta bortlämnade åtgärder med kraftfulla alternativ riskerar att lyckas väsentligt sämre. De bästa internationella exemplen präglas just av att de har satsat på paket av många åtgärder, dels för att det egentligen inte finns tillräcklig evidens för att veta exakt hur väl varje insats fungerar för sig. Dels också för att insatserna förstärker varandra. Det är till exempel onödigt svårt att lyfta skolan om brottsligheten förblir hög, lägenheter är för trångbodda på familjer med skolbarn, och föräldrarna förblir arbetslösa.

Den röda tråden som framkommer starkast i forskningen och exemplen är den som fångas av begreppet Urban Village, områden som blandar boende, arbete och olika standard på boende på ett sätt som också åstadkommer en social blandning.

En av de viktigaste aspekterna i de internationella exemplen och i forskningen är hur viktigt det är att boende ser och hittar arbetsplatser i sin närmaste omgivning, och att det därför också blir lätt att starta mikroföretag.

Arbete är viktigast

I storskaliga bostadsområden från 1960- och 1970-talen finns typiskt sett inga gat-hörn – inga naturliga lägen för en liten kiosk eller närbutik. Det är dock feltänt att se problemet mest i termer av frånvaro av butiker. Det större bekymmet är frånvaro av mikroarbetsplatser. Hur skulle en ungdom i Rinkeby till exempel starta en karriär som målarföretagare? Det kräver en uppläggningsplats för färger, något som inte skulle tillåtas i garage eller i hemmet. I stället för att göra det lätt, hägrar genast betydande kostnader för hyra av en ordinarie företagslokal vilket kanske inte ens går att få kontrakt på utan bevis på inkomster.

En annan stor grupp är personer som anser sig behöva vara hemma en del av dagen, eller nära hemmet hela dagen. Det kan vara för att ta hand om barn eller en äldre släk-ting som behöver stöd. Regeringen har rentav tillsatt en utredning för att undersöka varför en tredjedel av nyanlända kvinnor snabbt lämnar arbetsmarknaden. För sådana personer är frånvaron av nära lokaler ofta ett överstigit problem.

Ett sätt att få flexibilitet i strukturen är att skapa möjlighet för verksamheter i bottenvå-ningarna. I Hammarby Sjöstad lanserades ”bokalen”, en boendeform som kombinerar bostad med lokal för kommersiell verksamhet. I Malmö invigdes ”Bennets Bazaar” – en räkka bokaler i markplan i det kommunala bostadsbolaget MKB:s bostadsfastigheter utmed Rosengårdsstråket. Där kan småföretagare hyra bostad och lokal i direkt an-slutning till varandra. Bland de som har etablerat sig är en butik med frukt och grönt, en med orientaliska baguetter, en juicebar, en resebyrå specialiserad på Mellanöstern samt tolkservice med inriktning på juridisk tolkning.

I Järva Storstad har Rinkebystråket utvecklats till stadsgata med trottoarer, planteringar och parkeringsfickor. Det är ett bra initiativ, men fyller i dagsläget inte alls behovet hos potentiella mikroföretagare.

Det behövs därför i översiktsplan, detaljplanearbete, och det lokala arbetet en stark strävan att öka antal verksamhetslokaler direkt i bostadsområden, t.ex. att om-vandla fler bottenvåningslägenheter till lokaler, att bygga företagsbyar, och att vid behov ha beredskap för tillfälliga lokaler. På de ytor som kan nybebyggas bör också möjlighet till lokaler för företagsbyar med plats för mindre företag inplaneras.

Bygg ihop stadsdelarna ännu mer

Redan på 1970-talet förekommer resonemang i olika utredningar om att en levande och trygg boendemiljö är lättare att uppnå där det finns människor i rörelse över en större del av dygnet. Genom att skapa målpunkter och möjliga mötesplatser uppstår fler anledningar för människor att vistas i det offentliga rummet, vilket bidrar till en känsla av trygghet. Befolkade platser upplevs som mer trygga och attraktiva än de som är öde och folktomma.

Tonvikten i Stockholms stadsbyggnadsstrategi **Promenadstaden**, som antogs med den nya översiktsplanen våren 2010, ligger på att försöka bygga ihop stadsdelar. Genom ny bebyggelse och nya gator och promenadstråk vill man förena stadens delar, också förort och innerstad. Motsvarande ambition finns nu i många svenska städer, även i Järva Storstad.

Det skulle dock kunna intensifieras. I praktiken finns goda initiativ som emellertid knappt håller jämna steg med behovet av stadsutveckling. Specialaffärer, liksom post, biblioteksfilialer och annan offentlig service, har försvunnit från stadsdelscentrumen, delvis till följd av kommunala besparingar på 1990-talet. Den kvarvarande livsmedelsbutiken riskerar att konkurreras ut av stora livsmedelshallar utanför staden. Under många år som frågan om bostadssegregation har utretts förefaller arkitekter och samhällsplanerare ha burit med sig idéer och tankar om stadsförnyelse utifrån ett hela-staden-perspektiv.

Med tanke på forskningslitteraturens och de internationella exemplens slutsatser borde nu en central del av stadsutvecklingen syfta till att bygga ut stråk som länkar ihop stadsdelar. Inspiration till stråk kan med fördel hämtas från Superkilen som är ett parkstråk i stadsdelen Nørrebro i Köpenhamn.

Superkilen anlades år 2012 på ett tidigare banområde. Den består av tre segment utmed en sträckning mellan två cykelkörfält: Röda torget, Svarta marknaden och Gröna parken. Röda torget är målat i knallrött, orange och skärt och speglar nöjesliv och modernt levnadssätt. Svarta marknaden i områdets mitt är ett klassiskt torg, en mötesplats med grillplatser och kinesiska palmträd. Den gröna parken har kullar, träd och växter och passar till utflyktsmål, sportaktiviteter och promenad med hunden. Parken ska visa på diversitet och är fylld med ett hundratal vardagsföremål från ett femtiotal kulturer, till exempel parkbänkar från Portugal och gungor från Irak.

De fem kommunerna runt Järvafältet bör ta ett gemensamt ansvar för att fler stråk skapas som förbinder olika stadsdelar. Dessa stråk bör vara tätbebyggda stadsmiljöer som samtidigt innehåller gott om lokaler för arbetsplatser, bokaler, butiker och olika attraktioner som skapar liv och rörelse. Det bör gå bussar längs stråken och de bör ha många öppningar mot grönområden.

En Frizon för företagsklimatet

Kommuner spelar en stor roll för det lokala företagsklimatet. Enligt en rad studier är det lokala företagsklimatet också viktigt för sysselsättningsutvecklingen. I en svensk studie har påvisats att det lokala företagsklimatet spelar särskilt stor roll för sysselsättningsgraden bland personer födda utanför Europa.⁵⁶ En annan genomarbetad fallstudie visade att integrationen av bosnier som anlände till Sverige åren 1993 och 1994 varierar kraftigt lokalt. Efter några år skiljde sig förvärvsfrekvensen bland bosnier kraftigt, från 80% i vissa kommuner med gott lokalt företagsklimat till 10% i andra med dåligt lokalt företagsklimat.⁵⁷

Med förbättringar i företagsklimatet avses åtgärder som underlättar och ökar lönsamheten i att starta, driva och investera i företag. Exempel är åtgärder som minskar företagets kostnader och risker förknippade med att administrera och efterleva regelverken. Det kan handla om en så enkel åtgärd som att förkorta handläggningstider för olika ärenden, t.ex. vid ansökan om bygglov. Andra exempel är att undanröja olika etableringshinder och osund konkurrens, anpassning av utbildning till vad arbetsgivare efterfrågar, samt lägre och enklare skatter och avgifter för att underlätta företagande.

Även om alla fem kommuner runt Järvafältet har relativt gott lokalt företagsklimat enligt Svenskt Näringslivs mätningar, så är inte det liktydigt med att det är lätt att navigera i regelverken för aspirerande företagare i utanförskapsområden.

Vårt förslag är därför att de företagsbyar som föreslogs i föregående avsnitt också har en företagsrådgivning eller företagsinriktade medborgarkontor som hjälper till med praktiska spørsmål i relation till kommunala förvaltningar och andra myndigheter, samt informerar om regler och ger råd.

⁵⁶ Stefan Fölster, Li Jansson and Anton Nyrenström Gidehag (2016) "The effect of local business climate on employment", *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, Vol. 5 Iss: 1, pp.2 – 24, 2016).

⁵⁷ Ekberg och Ohlsson (2000).

Brottslighet

För företagare är minskad brottslighet mycket viktig. En större polisiär insats är också väl värd investeringen. Men kan en sådan bli framgångsrik? På många håll i världen har faktiskt stora framgångar uppnåtts. I Medellín, till exempel, som var knarkbaronernas tillhåll, har myndigheterna lyckats minska brottsligheten med 80% under de senaste två decennierna. Det skedde dock inte enbart med polisiära medel, utan till stor genom att knyta ihop staden bättre och förbättra möjligheter för ungdomar att få arbete.

Exemplet från Manchester som beskrevs ovan tyder också på att stora framgångar är möjliga men att de åtminstone i viss utsträckning även kräver investeringar i för ett intensifierat polisarbete. Denna bok är inte platsen för en djupdykning i polisarbete. Men en övergripande slutsats är att stadsdelarna i Järva Storstad ganska väl har tagit till sig tesen för brottsbekämpning som samhällsforskarna James Q. Wilson och George L. Kelling lanserade 1982. I en artikel med titeln "Krossade fönster" diskuterade forskarna ett hus där någon krossat ett eller flera fönster.⁵⁸ Om fönstren inte lagas är det troligt att vandaliseringen kommer att fortsätta, eller att någon rentav bryter sig in i huset. Detta blev också ett första steg för New York och andra städers brottsbekämpning.

Däremot har tesen i utanförskapsområden i Järva Storstad inte överförts till vad som i Storbritannien kallas "antisocialt beteende". En promenad över Rinkeby torg räcker för att se unga ligister handla knark vid tunnelbaneuppgången och krogar fyllda av män som häcklar förbigående kvinnor. En vetenskaplig studie av brottsligheten i New York mellan 1974 och 1999 visade att satsningar var framgångsrika. Studien visade att brottsligheten i New York minskade, och fortsatte att falla under kommande år, när staden började agera utifrån teorin om det spruckna fönstret. Mellan 33 och 86% av minskningen i rån och stölder av motorfordon kunde förklaras av att offentligheten agerade mot mindre brott som vandalism.⁵⁹

Det behövs en kraftigt förstärkt polisinsats med de metoder som fungerat internationellt. Det framstår som orimligt att vänta tills en ny polisstation är klar år 2019. Polisen bör också ha möjlighet att ansvara för, samordna och genomföra förebyggande åtgärder. Det måste vara möjligt att övervaka och identifiera ungdomar som är misstänkta förövare, samt att tillämpa snabba och rimliga påföljder för antisocialt beteende.

⁵⁸ Wilson J.Q och Kelling G.L. (1982). "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety", Atlantic Monthly.

⁵⁹ Corman H. och Mocan N. (2002). "Carrots, Sticks and Broken Windows", NBER Working Paper No. 9061.

Engagera ungdomar

På senare år har fastighetsägare, både kommunala och privata, engagerat sig alltmer i den sociala utvecklingen i utanförskapsområdena. Ikano Bostad har till exempel satsat miljoner på sommarjobb, läxhjälp och fritidsgård. De har bland annat startat Ikano-aka-demin, där unga i åldrarna 18–29 anställs för att jobba med fastighetsskötsel. Ikano hävdar också att det är ekonomiskt lönsamt. Ikano äger 3 200 lägenheter i Stockholm, varav de flesta togs över från allmännyttan 2008. Trots att lägenheterna ligger utspridda i Hagsätra, Rågsved, Högdalen, Danderyd och Hässelby är det främst i Rågsved man jobbar med socialt arbete. Där är utmaningen är störst.

Ikano är emellertid inte ensam. Allt fler fastighetsägare engagerar sig på liknande sätt. Enligt siffror från Boverket har strax över 100 000 lägenheter ur allmännyttan sålts under de senaste tio åren. Av förra årets drygt 11 000 sålda lägenheter gick över 90% till privata hyresvärdar.

Det finns också gott om belägg att olika liknande interventioner kan fungera. Eftersom USA har varit bättre på att testa åtgärder i experimentell form, kan ett par exempel anföras. I tre storskaliga experiment i Chicago visas t.ex. att så kallad kognitiv beteendeterapi för ungdomar i utanförskapsområden kan vara ett mycket effektivt sätt att minska frekvent våldsanvändning. Programmet ledde till en minskning av häktningar för våldsbrott med 44% och nästan lika mycket för andra sorters brott.⁶⁰

Även i Sverige finns framgångsexempel. År 1997 räknades Gårdsten till ett av Sveriges sex mest nedgångna miljonprogramsområden. Anmällda brott låg över genomsnittet för Göteborg. Mer än 1 000 lägenheter stod tomma och omflyttningen var hög. Idag finns det 1 000 sökande till varje lägenhet. Brottstatistiken visar på en halvering av våldsbrott och skadegörelse jämfört med tidigare och även jämfört med utvecklingen i Göteborgsområdet i stort. Det kanske mest utmärkande är det sociala arbetet i samarbete med föreningsliv och företag inom stadsdelen och i övriga Göteborg. Här arrangeras motionsaktiviteter, seniorträffar, läxhjälp, fotbollsskola, segling, skidåkning, cykelskola och mycket mer. Det är aktiviteter som stärker inte bara granngemenskapen, utan också banden med övriga delar av Göteborg. Via Gårdstensbyrån ger Gårdstensbostäder service till arbetslösa hyresgäster som en viktig del av det sociala arbetet och integrationen. Bland annat förmedlas sommarjobb till ungdomar. Social upphandling

60 Sara B. Heller, Anuj K. Shah, Jonathan Guryan, Jens Ludwig, Sendhil Mullainathan, Harold A. Pollack "Thinking, Fast and Slow? Some Field Experiments to Reduce Crime and Dropout in Chicago". (NBER Working Paper No. 21178, May 2015).

handlar om att Gårdstensbostäder kräver att entreprenören ska anställa arbetslösa. På så sätt hjälper man de som står långt från arbetsmarknaden att få in en fot i arbetslivet.

Gårdsten har haft en positiv utveckling. Men det har tagit lång tid även där. I delar av Järva Storstad kan utmaningen vara större och fastighetsägandet är mer uppdelat på många aktörer. De investeringar som varje enskild fastighetsägare kan motivera kan därför vara för begränsad. Samtidigt är det viktigt med en långsiktighet i stället för den projektifiering som ofta präglar de offentliga anslagen. Det krävs också en flexibilitet och möjlighet att snabbt pröva nya grepp.

Därför föreslås här att instrumenten sociala Investeringar och "Pay for success" eller Social Impact Bonds används.

De fem kommunerna runt Järvafältet bör inrätta en gemensam social investeringsfond (Järvafonden) som förvaltar en "Pay for success"-modell gentemot fastighetsägarna i Järvafältets delar. Järvafonden definierar ett antal sociala utfallskriterier, t.ex. minskning av antal brott, ökad sysselsättningsgrad bland utomeuropeiskt födda, ökad andel elever med goda språkkunskaper eller gymnasieavslut. Järvafonden utvecklar en modell för att beräkna hur mycket kommunala förvaltningar sparar när de sociala utfallen förbättras. Samtidigt erbjuder Järvafonden en framgångspremie till fastighetsägarna i relation till förbättringar i de sociala utfallen som präglar innantäta. Fonden bör själv kunna avgöra i vilka grupperingar fastighetsägarna ska erbjudas dessa premier. Normalt skulle fastighetsägare med fastigheter som ligger nära varandra gå ihop och tillsammans sluta avtal med fonden och genomföra insatser.⁶¹

Underlätta för småbarnsfamiljer att bo i barnvänliga grannskap

Att minska den stora koncentrationen av tonåringar i delar av Järva Storstad skulle underlätta det brottsbekämpande arbetet. Stockholms stads befolkningsprognos för åren 2018–2025⁶² uppskattar att 46 % av alla kommunmottagna asylanter kommer att bo i Rinkeby-Kista samt Spånga-Tensta. Ytterligare 27% hamnar i Hässelby-Vällingby samt i Farsta. Det blir alltså en extrem koncentration. Det syns även i Rädda Barnens analys av barn som växer upp i ekonomiskt utsatta hushåll, där fattiga barn är extremt kon-

61 Det innebär t.ex. att om tre fastighetsägare enas om insatser, men den fjärde inte är intresserad, så skulle fonden sluta avtal med sammanslutningen av de tre aktiva och det är då endast desom får premien för uppnådda resultat.

62 Stockholms Stad (2016). Statistik om Stockholm - befolkningsprognos 2016

centrerade i samma trånga stadsdelar.⁶³ Dessa barn blir sedan tonåringar. Att ha stora grupper av tonåringar koncentrerade i några bostadskvarter kan bädda för problem helt oavsett socioekonomisk bakgrund.

Därtill har tidigare visats att hjälpa yngre barn att växa upp i grannskap som är gynnsamma för deras utveckling skapar mycket stora samhällsvinster. Det är dock väldigt viktigt att en sådan hjälp sköts på rätt sätt. Grannskap som småbarnsfamiljer flyttar till måste vara stabila. En viktig aspekt är också vilka som flyttar in i utanförskapsområden i stället.

Kommuner har börjat använda sociala kontrakt i större utsträckning för att ordna tillfälligt andrahandsboende för personer som inte kan hyra på den vanliga bostadsmarknaden. Detta instrument kan användas mer systematiskt för att erbjuda i synnerhet nyinflyttande småbarnsfamiljer boende i grannskap där utsikterna för barnens utveckling anses goda. Det är då viktigt att dessa lägenheter med sociala kontrakt för småbarnsfamiljer är tillräckligt utspridda, nära skolor som fungerar bra, och att andrahandsuthyrningen till familjerna är tillräckligt långvarig för att säkerställa kontinuitet i barnens skolgång.

Mer aktiv användning av kommunala bostadsbolag och markanvisning

Flera svenska kommuner intresserar sig för en mer aktiv användning av de instrument som står till förfogande. Det avgörande är att en mer aktiv användning görs professionellt och evidensbaserat snarare än genom en detaljstyrning som domineras av dagspolitiken. I den nyutkomna boken "The Public Wealth of Cities" visar författarna Dag Detter och Stefan Fölster att detta bäst åstadkoms av att kommunen flyttar sin ägarstyrning av sina bostads- och andra bolag till ett holdingbolag som styrs professionellt och med respektavstånd från politiken.

Ett förmodligen sämre exempel på aktiv styrning med de kommunala instrumenten är att Göteborg nu ställer krav på en viss andel av nya hyreslägenheter byggs med låga hyror, först i Frihamnen. Det följs upp av ett allmänt krav på att var tionde nya lägenhet ska ha låg hyra, under 1 000 kronor per kvm och år. Modellen är inte oproblematisk eftersom kommunen samtidigt säger att dessa lägenheter inte ska användas som "social housing". Det verkar inte heller finnas en modell för hur lägenheterna bör fördelas. Risken är också att modellen pressar bruksvärdeshyrorna och minskar byggandet av

63 Rädda Barnen (2015) Barnfattigdom i Sverige, Årsrapport 2015.

hyreslägenheter totalt. Liknande modeller som ställer krav på en viss andel bostäder i nya områden med låga hyror är vanligt i USA och en del andra länder, men internationell forskning ger inte stöd för modellen.⁶⁴

Slutsatsen av den tidigare analysen är snarare att liknande instrument inte i första hand bör användas för att godtyckligt sänka hyror för vissa, utan att det riktat används för att sprida ut främst småbarnsfamiljer i bättre uppväxtmiljöer.⁶⁵ Vid markanvisningar kan till exempel krav ställas på att en viss andel lägenheter fördelas av kommunen och disponeras till en bestämd kostnad.

Nacka och en del andra kommuner har undersökt att betala Attefallshus i villaområden, eller att sluta ett fast hyresavtal om t.ex. fem år för ett nybyggt Attefallshus. Även Göteborgs stad undersökte intresset, men fann ett mycket litet intresse, möjligtvis pga av de byråkratiska hinder och osäkerheter som fanns. Även Bert Karlssons bolag Rullebo har påbörjat ett liknande upplägg, men hävdar att intresset skulle vara betydligt större om Attefallshusen fick byggas något större så att de fungerar som en riktig bostad.

Andra sätt att skapa en större blandning kan användas i efterhand, och innebär också ett mer aktivt arbete bostadsbeståndet. Botkyrkabyggen säljer lägenheter inom sina hyresområden som andelslägenheter, och använder pengarna till nybyggen och upp- rustning av miljonprogramområden. Försäljningar av lägenheter till boende skulle fungera mycket bättre med mer förutsägbara finansiella upplägg. I Sverige är det svårt att ta riktigt långa lån till fast ränta som man kan i USA och många andra länder. Det är inte heller möjligt att betala kontantinsatsen med sitt PPM-sparande som i Singapore.

Förslaget är att kommuner framför allt bör ge sina kommunala bostadsbolag mandat och direktiv att mer aktivt utveckla och förändra strukturen i sitt bestånd för att främja integration och blandade stadsdelar som i Tyskland eller i Seattles Urban Villages. Ett vanligt inslag bör då vara att löpande sälja en del av beståndet, även till de boende direkt som Botkyrka gör. Nybebyggelse bör spridas ut även i mer attraktiva områden för att kunna hjälpa en del småbarnsfamiljer från utanförskapsområden.

64 Freeman och Schuetz (2016) presenterar studier som försökt utvärdera effekterna av åtgärder för att öka mängden "affordable housing" och konstaterar att det totala antalet billigare bostäder som producerats varit relativt litet. Det har varit en tendens till att de lokaliseras till områden där marken varit billig och det lokala motståndet litet.

65 I Sverige får inte kommuner heller ställa krav på en särskild andel av lägenheter med låga hyror av privata markägare. Regeringen öppnar för en möjlig ändring i sitt 22-punkt program.

Skolor

I samma takt som Sverige har rasat i OECD:s Pisa-undersökningar har Tyskland klättrat varje år, efter en mycket dålig notering år 2000 när första mätningen gjordes. Nu är Tyskland ikapp Finland, Schweiz och andra länder som ligger nära toppen, i synnerhet i naturvetenskap och matematik. Särskilt anmärkningsvärt är att de svagaste elevernas resultat har förbättrats mest i Tyskland, medan de har försämrats kraftigt i Sverige. Tyska barn med invandrarbakgrund har numera samma snittresultat i matematik som snittet för samtliga barn i Sverige.

Hur har de gjort? De sannolikt viktigaste reformerna är tagna direkt från den experimentella skolforskningen. Exakt hur man har gjort varierar något mellan delstaterna. Men på ett ungefär har det följt samma mönster.

För det första har man redan för tio år sedan börjat undersöka barn noggrant för att kartlägga behovet av särskilda stödinsatser. Dessa stödinsatser sätts sedan in tidigt och under flera år, och man anstränger sig för att involvera föräldrarna i detta arbete och rentav utbildar dem också.

En annan viktig reforminriktning har varit en mycket mer systematisk skolutvärdering. Nationella prov kompletterades tidigt med regelbundna stickprov för att säkerställa att man mäter på liknande sätt i skolorna. Skolorna gör regelbundet en "självtvärdering" som rutinmässigt kompletteras med en extern utvärdering. Båda dessa har fokus på hur lärandet går till snarare än rent formella krav. I Sverige köper kommuner eller enskilda skolor ibland in sådana externa utvärderingar. Men det är mer undantag än regel. Därtill har också ordning i skolan prioriterats. Disciplinproblemen är färre. Få skolor jämfört med andra länder.

En vanlig föreställning är att ökade resurser löser problemet i de sämsta skolorna. Erfarenheten visar att det inte är så enkelt. Denna lösning drogs till sin spets i Kansas City, i den amerikanska delstaten Missouri. Mellan 1985 och 1992 mer än tredubblades skoldistriktets resurser, tills den blev högst i landet. Pengarna räckte inte bara till höjda lärarlöner, ökad lärartäthet och 15 nya skolor, utan dessutom till lyxloungar som ett eget zoo och en bassäng med olympiska mått. Problemet var bara att skolresultaten inte lyfte. Skoldistriktet i Kansas City fortsatte leverera dåliga resultat. Politikerna i staden blev smärtsamt medvetna om att dåliga system inte automatiskt blir bra med mer resurser.

I dag funderar Kansas Citys politiker på en ny lösning, att samla de skolor som misslyckas i ett särskilt distrikt. Inspirationen kommer från organisationsformen "Recovery School District", alltså återhämtningsdistrikt, som för tio år sedan lanserades i New Orleans i Louisiana. De skolor som levererar sämst resultat tas över av en särskild förvaltning. Förvaltningen ser till att skolorna får en ny ledning eller drivs som en privat friskola. Grundtanken är att nya skolledningar tillsätts och kontinuerligt granskas. Om de inte lyckas vända utvecklingen byts de ut.

Den första skolan som verkade inom ramen för en sådan återhämtningsförvaltning startades 2004. Året därefter ödelades stora delar av New Orleans av orkanen Katrina. Trots att staden ställdes inför ett omfattande återhämtningsarbete fortsatte den nytänkande skolreformen. Mer än 100 skolor kom att drivas i ramen för återhämtningsförvaltningen. Det nya systemet tycks hittills ha fungerat väl. Andelen elever som går i misslyckade skolor har halverats. Flera andra delstater har infört återhämtningsdistrikt. Nu funderar man även på att införa dessa i Kansas City.

I Sverige skulle en liknande reform kräva att Skolinspektionen ges befogenheten att ta över de skolor som fungerar som sämst. Myndigheten behöver resurser för att kunna driva skolorna i egen regi under en period, med målsättningen att hitta en ny ledning som kan vända utvecklingen.

Dessa exempel som har visat att det går att uppnå stora förbättringar har fokuserat på större organisatoriska reformer. Därtill finns naturligtvis många goda exempel som kan inspirera inom ramen för dagens organisation. En sådan är några kommuners försök att komplettera förskolor med mobila förskolor enligt en kreativ idé som företaget Heliantus utvecklat. Det ger unga barn möjlighet inom ramen för sin förskola att lära känna en stor del av staden och får vidgade vyer. Liknande försök kan även vara intressanta för den vanliga skolan.

Några av de viktiga inslagen för att skapa en innanförskapsstad bör vara följande. Undersök och mät vilka behov barn har tidigt. Investera där det behövs. Satsa inte minst på intensiv språkutveckling. Redovisa mervärdet som skolor uppnår, så som Engelska skolan gör, som den relativa förbättringen i elevers resultat mellan nationella prov i tidigare år jämfört med senare år. Skolor som flera år i rad inte klarar ett positivt mervärde måste stöpas om. Det kan kommunen som huvudman göra själv, I förlängningen bör Skolinspektionen tillfälligt kunna ta över driften av sådana skolor och även ha möjlighet att byta lärare.

Satsa på digitalisering – Roboten i Trelleborg

Staten och även en del kommuner försöker att satsa på digitalisering av välfärdstjänster och satsar en del resurser på försöksverksamhet och IT-utveckling. Här bör Järva Storstad kunna figurera som testbädd och föregångare. En mer allmän poäng med detta är förlägga framtidssyftande projekt i utanförskapsområden för att visa på utvecklingsförmågan och testa framtidsteknik i en miljö där införandeproblem snabbt uppdagas. Men en annan poäng är att det är mycket lättare för nyanlända att navigera i en digitaliserad ärendehanteringssmiljö än genom samtal med handläggare, även när de använder tolk. En "digital sida" kommunicerar på ett mer exakt och nedskrivet sätt. Den läsas flera gånger och man kan ta hjälp.

Ett exempel är hur Trelleborg har lyckats hjälpa personer som får ekonomiskt bistånd till arbete bättre än de flesta kommuner. Personer som söker ekonomiskt bistånd fyller i all information på en webbsida. Datorn kontrollerar behörighet och bokar in till den kommunala arbetsförmedlaren till nästa förmiddag och sätter igång med arbetssökande eller åtgärder på en gång. Den kommunala arbetsförmedlaren godkänner också biståndsansökan som kan börja betalas ut redan samma dag. Det betyder inte att bistånd ges kravlöst, utan tvärtom stärks kravet på aktivt arbetssökande i denna modell.

Ett annat exempel är digitala verktyg i utbildningen. Forskningslitteraturen är tämligen entydig om att snabb och tidig språkutbildning är mest avgörande för en lyckad integration. Digital språkutbildning är mycket effektivt, och kan tillhandahållas till en låg kostnad. Även för skolan finns nu mycket effektiva digitala lärare, t.ex. Schoolido. Digitala utbildningar, rätt utformade, är också mer responsiva till olika behov, t.ex. barn som har ett annat hemspråk, eller är dyslektiker. Samtidigt avlastar en digital lärare den riktiga läraren som kan ägna mer tid att ge enskilda elever det stöd som de behöver.

Inte minst kan digitalisering ge betydande bidrag till att skapa en säkrare miljö. I Sverige tillåts nu efter mycket om och men kameror runt Rinkeby torg. I teknikens framkant finns emellertid datorsystem som kan identifiera även maskerade ungdomar på rörelsemönster och skapa en helt annan säkerhet än idag. Oavsett vad den långsiktiga avvägningen mellan integritet och säkerhet blir, bör det vara värt att pröva och experimentera med den nya tekniken.

De fem kommunerna runt Järvaområdet bör göra en gemensam ansträngning att använda digitalisering som redan nu fungerar väl på andra håll samt att pröva nyanvänd digital teknik. Låt områdena i Järva Storstad bli föregångare för ny teknik.

Referenser

Besbris, Max, Jacob Faber, Peter Rich och Patrick Sharkey. (2015). **The Effect of Neighborhood Stigma on Economic Transactions**. Proceedings of the National Academy of Sciences 112 (16) 4994–8.

Björklund, Anders och Markus Jäntti. (2009). **Intergenerational income mobility and the role of family background**. I Oxford Handbook of Economic Inequality. Ed. by Wiemer Salverda, Brian Nolan, and Timothy M Smeeding. Oxford: Oxford University Press. Chap. 20, pp. 491–521.

Boverket. (1997). **Mötesplatser i förorterna – Utvärdering av statsbidrag**. Rapport från Boverket 1997, Stockholm.

Boverket. (2010). **Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt**. Boverket november 2010, Stockholm.

BRÅ. (2017). **Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015**. RAPPORT 2017:5.

Böhlmark A., Holmlund, H. och Lindahl, M. (2015). **Skolsegregation och skolval**. IFAU-rapport 2015:5.

Cerda, M. m.fl. (2012). **Reducing Violence by Transforming Neighborhoods: A Natural Experiment in Medellín**, Colombia. American Journal of Epidemiology. 2012 May 15; 175(10): 1045–1053.

Chetty, Raj och Nathaniel Hendren. (2015). **The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility: Childhood Exposure Effects and County- Level Estimates** (Cambridge, Mass.: Harvard University and National Bureau for Economic Research, 2015).

Chetty, Raj, Nathaniel Hendren, och Lawrence F. Katz. (2016). **The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment**. American Economic Review 2016, 106(4): 855–902.

Corman H. och Mocan N. (2002). **Carrots, Sticks and Broken Windows**. NBER Working Paper No. 9061.

Detter, Dag och Stefan Fölster. (2017). **The Public Wealth of Cities – how to unlock hidden assets to boost growth and prosperity**. Brookings, Washington D. C.

Ekberg, J och M Ohlson. (2000). Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart, **Ekonomisk Debatt**, årg 28, nr 5, s 431–439.

Eicher C och I. Kawachi. (2011). Social capital and community design. I: Dannenberg AL, Frumkin H, Jackson RL. **Making healthy places: designing and building for health, well-being, and sustainability**. Washington DC: Island Press, 2011.

Emmelin, Maria och Malin Eriksson. (2012). **Kan socialt kapital ”byggas in” i våra bostadsområden och därmed förbättra invånarnas upplevda och mentala hälsa? Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö**. Malmö Stad.

Evidens, Spacescape. (2011). **Värdering av stadskvaliteter: Bostadsrätter, 2011, Stockholm**.

Evidens, Spacescape. (2016). **Värdering av stadskvaliteter för bostäder, kontor och handel i Göteborg**. Hämtad 161206.

Freeman, L. & Schuetz, J. (2016). **Producing affordable housing in rising markets: What works**. Penn Institute for Urban Research.

Fölster, Stefan, Li Jansson och Anton Nyrenström Gidehag. (2016). **The effect of local business climate on employment**. Journal of Entrepreneurship and Public Policy, Vol. 5 Iss: 1, pp.2 – 24, 2016).

Grönqvist, Hans och Susan Niknami. (1917). **Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund**. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:3, Stockholm.

Hammond, G. W. och M. Tosun. (2009). **The Impact of Local Decentralization on Economic Growth: Evidence from U.S. Counties**. Discussion Paper No. 4574 November 2009, IZA.

Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinsson, S., Sjögren, A., Vikman, U. och Öckert, B. (2014). **Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola**. IFAU Rapport 2014:25.

Kalbro, Thomas och Hans Lind. (2017). **Bygg mer för er! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet**. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:2.

Kling, Jeffrey R., Jens Ludwig, och Lawrence F. Katz. (2005). **Neighborhood Effects on Crime for Female and Male Youth: Evidence from a Randomized Housing Voucher Experiment**. Quarterly Journal of Economics 120 (1): 87–130.

Prall, Derek. (2014). **Govalytics data highlights public safety spending**. American City and County, Jan 13 2014.

Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto, P.A. Savelyev och A. Yavitz. (2010). **The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program**. Journal of Public Economics, 94;1:114–128.

Heckman, J., R. Pinto och P. Savelyev. (2013). **Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes**. American Economic Review, 103;6:2052–2086

Heller, Sara, Anuj K. Shah, Jonathan Guryan, Jens Ludwig, Sendhil Mullainathan, Harold A. Pollack. **Thinking, Fast and Slow? Some Field Experiments to Reduce Crime and Dropout in Chicago**. (NBER Working Paper No. 21178. May 2015).

Larsson, Christer och Alexander Ståhle. (2017). Bygg inte nya städer – bygg bort segregationen. **Svenska Dagbladet**, 27. aug. <https://www.svd.se/bygg-inte-nya-stader--bygg-bort-segregationen>.

Lind, Hans och Lundström, Stellan. (2008). **Affären Gårdsten – Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam?** KTH Arkitektur och Samhällsbyggnad. Stockholm.

Marcinićzak, Szymon, Maarten van Ham och Sako Musterd. (2016). **Socio-Economic Segregation in European Capital Cities – East meets West**. Edited by Tiit Tammaru, Routledge, London.

Melander, Åsa. (2015). **Great Expectations – Hackney och konsten att vända en skolkommun i kris**. Timbro, Stockholm.

Mponwane, Lets, Megan Rushkin och Abe Moland. (2015). **The Portland Healthy Mixed-Use Zoning Project – A Rapid Health Impact Assessment**. June 8th, 2015.

Otgar, Meer, Berg och Speller. (2008). **Empowering Metropolitan Regions Through New Forms of cooperation**. European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University, Rotterdam.

Rikskriminalpolisen. (2014). **En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället**. Rikskriminalpolisen Underrättelsesektionen. Oktober 2014, Stockholm.

Rolnick, A. och R. Grunewald. (2003). **Early childhood development: Economic development with a high public return**. The Region, 17;4:6–12,

Rubado, Meghan. **Local Government Fragmentation: Effects on Quality of Service**. (2013). APSA 2013 Annual Meeting Paper; American Political Science Association 2013 Annual Meeting. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2300678>

Rädda Barnen. (2015). **Barnfattigdom i Sverige**. Årsrapport 2015.

Sanandaji, Nima, Hök, Lena. (2017). **Samhällsförlusten av skolmisslyckanden och värdet av att rädda fler i varje årskull**. Skandia, Stockholm.

Sanbonmatsu; et al. (2011). **Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program – Final Impacts Evaluation**. U.S. Department of Housing and Urban Development. October 2011.

Sariaslan, A., N. Långström, B. D'Onofrio, J. Hallqvist, och J. FranckPaul Lichtenstein. (2013). **The impact of neighbourhood deprivation on adolescent violent criminality and substance misuse: A longitudinal, quasi-experimental study of the total Swedish population**. *International Journal of Epidemiology*, Volume 42, Issue 4, 1 August 2013, Pages 1057–1066, <https://doi.org/10.1093/ije/dyt066>.

Schmalensee, Karl von. (2012). **Mellankommunal samordning – En uppsats om detaljplanering över kommungränser genom exemplifiering med stadsutvecklingsprojektet Hagastaden**. Blekinge Tekniska Högskola, Sektionen för planering och mediedesign.

Sharkey, Patrick och Robert Sampson. (2017). **Neighborhood Violence and Cognitive Functioning. Social Neuroscience: Brain, Mind, and Society**. Russel Schutt, Matcheri S. Keshavan, and Larry J. Seidman, eds. Cambridge: Harvard University Press.

Sharkey, Patrick. (2010). **The Acute Effect of Local Homicides on Children's Cognitive Performance**. Proceedings of the National Academy of Sciences 107:11733–11738.

Socialstyrelsen. (2010). **Social Rapport 2010**. Stockholm.

SOU 1990:36. **Storstadsliv, rika möjligheter – hårda villkor**. Storstadsutredningens slutbetänkande.

SOU 1996:55. **Sverige, framtiden och mångfalden**. Slutbetänkande från Invandrarpolitiska kommittén.

Steinbrueck, Peter. (2014). SSNAP Report 2014. **Seattle sustainable neighborhoods assessment project**. Steinbrueck, Seattle.

Sullivan, WC, Kuo, FE, & DePooter, S. (2004). **The fruit of urban nature: Vital neighborhood spaces**. Environment & Behavior, 36(5), 678–700.

Sweco. (2013). **Barnkonsekvensanalys. Ett uppdrag från Järvalyftet**. Stockholm.

U.S. Department of Housing and Urban Development. (2012). **Moving to Opportunity**. Cityscape. U.S. Department of Housing and Urban Development. 14 (2). 2012.

Veidekke. (2017). **Sverige – sämst i klassen**. Stockholm.

Wadeskog, Anders och Ingvar Nilsson (2013). **Trygghetens värde – sociala risker ur ett ekonomiskt perspektiv**. Länsstyrelsen Dalarnas Län. Rapport 2013:05.

Walljasper J. **The great neighborhood book: A do-it-yourself guide to placemaking.** Gabriola Island (BC): New Society Publishers, 2007.

Wilson J.Q och Kelling G.L. (1982). Broken Windows: **The Police and Neighborhood Safety**, Atlantic Monthly.

Zimring, F.E. (2011). **The city that became safe: New Yorks lessons for urban crime and its control.** Oxford University Press, 2011.

