



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

RAMBOLL

Samhällsekonomiska konsekvenser av social oro

En litteraturstudie



MSB:s kontaktperson:
Linda Ryen, 010-240 56 64

Publikationsnummer MSB955 - december 2015

Förord

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har uppdraget att ge en samlad bild och bedömning av utvecklingen av olyckor, kriser och säkerhetsarbete i Sverige. Uppgiften består av att belysa olycks-, kris- och skadeutvecklingen i Sverige samt utvecklingen av räddnings- och säkerhetsarbete.

En del av detta arbete innefattar att studera samhällsekonomiska konsekvenser av kriser och allvarliga händelser. Social oro, eller kriser som har upphov i sociala förhållanden, är ett internationellt problem som bedöms vara växande. De samhällsekonomiska konsekvenserna av social oro kan bli omfattande och därför har MSB låtit göra en översikt avseende de befintliga studierna inom detta område.

Översikten har genomförts av Ramböll Management Consulting på uppdrag av MSB och detta är den slutrapport som de tagit fram. Arbetet har utförts av Karl Kjäll och Veronica Götherström vid Ramböll.

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
2. Metod	6
2.1 Avgränsningar och prioriteringar	6
2.2 Snöbollsurval och sökord	6
3. Överblick av identifierade studier	7
3.1 Sverige och övriga nordiska länder	7
3.2 Europa och andra delar av världen	8
4. Kunskapskällor	9
4.1 Svenska studier	9
4.2 Internationella studier	10
4.3 Forskningsartiklar som behandlar andra aspekter av social oro	12
4.4 Rekommendationer vid fördjupade sökningar inom området	13

1. Inledning

På uppdrag av MSB har Ramböll gjort en kartläggning av studier relaterade till samhällsekonomiska konsekvenser av social oro. Kartläggningen syftar till att ge en övergripande bild av forskning och annan litteratur om samhällsekonomiska effekter av social oro. Följande frågeställningar ligger till grund för arbetet:

1. Finns det publicerad forskning, nationellt och internationellt, eller andra studier som beskriver samhällsekonomiska konsekvenser av social oro? Vilken metodik används i så fall och vilka typer av kostnader inkluderas?
2. Finns det samhällsekonomiska utvärderingar av åtgärder inom området social oro? Vilka åtgärder handlar det om och vilken metodik har använts?
3. Om det saknas studier avseende punkterna 1) och 2) ovan, finns motsvarande forskning/studier med samhällsekoniskt perspektiv inom områden som ligger nära social oro och åtgärder mot detta, till exempel kriminalitet och brottsförebyggande arbete?

Det finns ingen gängse definition av begreppet social oro utan det anses vara ett mångfacetterat begrepp¹. Dels finns det flera närbesläktade begrepp, såväl i det svenska som engelska språket (exempelvis sociala risker, brist på social hållbarhet, social obalans). I svensk litteratur har Ramböll stött på flera olika definitioner och förtydliganden gällande begreppen. Här nedan presenteras en av dem:

Social risk: En social risk är sannolikheten för oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med ursprung i sociala förhållanden och som har negativa konsekvenser på det som bedöms vara skyddsvärt²

Social oro: Yttringar av sociala risker. Så som anlagda bränder, stenkastning, upplopp³

En konsekvens av att det saknas en tydlig och vedertagen definition av social oro är att det vid sökningar i databaser finns risk att relevant litteratur inte fångas upp. För att minska denna risk har Ramböll dels använt sig av breda sökord och utgått från flertalet olika sökord samt kombinationer av sökord.

¹ Kartläggning av arbeten inom området social oro, MSB (diariernr 2015-62)

² MSB. PPT Sociala risker, Kajsa Sjösvärd (2014) primärkälla: AVSTÄMNINGSRAPPORT Nackas arbete med projektet Västra Götalandsmodellen - Sociala risker

³ MSB. PPT Sociala risker, Kajsa Sjösvärd (2014)

2. Metod

Ramböll har genomfört en översikt av litteratur som beskriver samhällsekonomiska effekter av social oro. I detta avsnitt presenteras det metodologiska tillvägagångssättet närmare.

2.1 Avgränsningar och prioriteringar

Uppdraget var redan inledningsvis avgränsat till att utforska litteratur på området som behandlar de *samhällsekonomiska konsekvenserna av social oro*. Ramböll har främst sökt bland litteratur med nationalekonomisk angreppsvinkel. Artiklar och rapporter med andra angreppsvinklar och/eller behandla närbesläktade områden beskrivs på ett mer översiktligt plan.

Till följd av uppdragets begränsade storlek har Ramböll utgått från en viss prioriteringsordning vid urval av litteratur. Urvalet har i hög utsträckning följt en närhetsprincip där vi i turordning gjort efterforskning i Sverige och Norden, i andra hand Europa och andra delar av världen.

2.2 Snöbollsurval och sökord

Ramböll har använt sig av ett snöbollsurval, även kallat kedjeurval, för att söka relevanta källor inom det aktuella området. Det betyder i korta ordalag att Ramböll kontaktat framstående forskare inom området som informerat om relevant litteratur och andra kunskapskällor, vilka i sin tur genererat ytterligare referenser.

Litteratursökningarna har genomförts i främst multidisciplinära⁴ databaser samt på relevanta myndigheters egna hemsidor/databaser i ett urval av länder. Ramböll har sökt brett och använt sig av flera olika sökord exempelvis. *riot*, *crime*, *social upheaval*. Oftast har sökresultaten redan varit begränsade vid första sökningen så det har inte behövts några ytterliga avgränsningar i form av exempelvis tidsspän eller liknande.

⁴ DiVA, Libris, Kungliga Stadsbiblioteket, Econlit, Scopus och Google scholar

3. Överblick av identifierade studier

I detta avsnitt ger vi en helhetsbild över tillgången till publicerad forskning, nationellt och internationellt samt annan litteratur som beskriver området. Vi presenterar även möjliga orsaker till resultaten. Utifrån Rambölls efterforskningar är mängden litteratur på området mycket begränsad. Tabellen nedan visar en sammanfattande lägesbild över litteraturmängden uppdelat på geografiskt område.

Geografiskt område	Bedömning litteraturmängd	Antal kunskapskällor
Sverige och Norden	Mycket begränsat utbud	3 st
Europa och övriga världen	Begränsat med vissa undantag, dock få studier som omfattar kostnadsberäkningar	6 st

Tabell 1. Rambölls bedömning av omfattningen av litteratur inom området

Rambölls litteratursökningar visar på att det i Sverige och Norden finns en mycket begränsad tillgång på rapporter, publicerad forskning och offentliga publikationer som specifikt behandlar samhällsekonomiska konsekvenserna av social oro. Utanför Norden har Ramböll funnit något fler artiklar som behandlar samhällsekonomiska konsekvenser av social oro. Framförallt verkar forskningen ha kommit längre i USA, enligt Rambölls efterforskningar. Men det finns även ett par länder i Europa som utmärker sig vad det gäller publikationer.

3.1 Sverige och övriga nordiska länder

I Sverige är utbudet av litteratur som beskriver samhällsekonomiska konsekvenser av social oro begränsat. Det finns däremot publikationer utgivna av bland annat MSB, Polisen⁵ och ett antal länsstyrelser som behandlar andra aspekter av social oro. Majoriteten av dessa publikationer beskriver hur social oro kan uttrycka sig, möjliga förklaringar till uppkomsten av social oro samt förebyggande åtgärder. I genomförda intervjuer med forskare inom social oro och praktiker inom utvärderingsområdet bekräftas bilden av att materialet inom undersökningsområdet är begränsat.

⁵ Se polisens arbete med att samla artiklar om social oro:

<http://polisen.azurewebsites.net/index.php/forskning-rapporter/>

Bland övriga nordiska länder har Ramböll främst gjort efterforskningar i Norge och Danmark. I Norge har Ramböll i dialog med forskare⁶ och i litteratursökningar⁷ inte hittat några relevanta publikationer med tydliga kopplingar till undersökningsområdet. Vad det gäller Danmark har litteratursökningarna på relevanta myndigheter⁸ inte gett några relevanta träffar.

3.2 Europa och andra delar av världen

Av de europeiska länderna har Ramböll utifrån sökträffar i de större forskningsdatabaserna valt att göra en fördjupad sökning av Frankrikes forskningsutveckling inom området. Detta med anledning av att sökningarna visat på att Frankrike har en historia av problematik som kan kopplas till social oro. Dock visade Ramböll sökningar på att det genomförts få studier gällande kostnader för social oro men att det däremot finns flertalet forskningsartiklar som undersöker förklaringsfaktorer till social oro⁹ och andra aspekter av sociala risker och social oro¹⁰. Majoriteten av forskningsstudierna som Ramböll funnit på området är genomförda i USA vilket, liksom Frankrike, skulle kunna bero på deras erfarenheter av social oro.

Ramböll genomförde korta intervjuer med Per Olof Hallin som är professor i kulturgeografi på Malmö högskola samt Anders Wadeskog som är privat utvärderingskonsult inom området med stor erfarenhet av samhällsekonomiska utvärderingar inom det sociala området. I dessa intervjuer bekräftas bilden av att materialet inom undersökningsområdet är begränsat. En tolkning som förs fram är att området inte ägnats något större intresse från akademiska institutioner eftersom vare sig frågeställningarna eller de metoder som bör användas inom området inte är vetenskapliga. Däremot har man i vissa fall producerat material som kan tjäna som underlag för prioriteringar inom vissa regioner där problem funnits med social oro.

⁶ Intervju med professor Per Morten Schiefloe, sociologi och statsvetenskap

⁷ DSB (motsvarigheten till MSB), Polisen, justitiedepartementet

⁸ Social- Hälsovårdsministeriet, Justicieministeriet, SIRI (nya integrationsverket), Beredskapsstyrelsen (motsvarigheten till MSB)

⁹ Macro-analyse quantitative des facteurs d'émergence des émeutes : Une nouvelle approche de compréhension mondiale des violencecollectives, 2012. Jean-Charles Gris

¹⁰ Flera av dessa artiklar återfinns på Social Science Research Council websida:

<http://riotsfrance.ssrc.org/>

4. Kunskapskällor

I detta avsnitt presenteras och beskrivs artiklar och rapporter från litteraturundersökningen utifrån använd metodik och inkluderade kostnader. Källorna redovisas utifrån land/geografiskt område för att ge en tydlig överblick.

4.1 Svenska studier

Följande svenska studier har Ramböll funnit med koppling till undersökningsområdet:

Utgivare och namn på studie	År	Sammanfattning	Omfattning	Inkluderade aktörer/kostnadsposter
Trygghetens värde – sociala risker ur ett ekonomiskt perspektiv Länsstyrelsen Dalarnas län	2013	Fiktivt scenario om psykisk ohälsa-förtroendekris	Beräknat utifrån ett gäng (20-30 personer) stökiga ungdomar från 12-25 års ålder Flertalet olika brott och andra händelser innefattas.	Kommun -Skola - Socialtjänst Landsting -Vårdinsatser (psykiska & somatiska) Försäkringskassan -Effekter på föräldrar, tredje man Arbetsförmedlingen -Effekter på föräldrar och tredje man Rättsväsende -ex. Polisinsatser
Kroksbäck – ett bostadsområde med många ansikten och stora möjligheter Malmö högskola Manne Gerell & Per-Olof Hallin	2014	Sammanställning av genomsnittliga socialt relaterade kostnader i Kroksbäck, med fokus på de delar som förvaltas av MKB ¹¹ . Kostnadsberäkningarna är delvis hämtade från Markus Rasmusson 2014 (se nedan)	Kostnaderna är främst beräknade på tidperioden 2007-2012	- Insatser vid anlagd brand - Insatser vid övriga bränder - Polisiära insatser vid brott - Juridiska insatser vid brott - MKB- Skadegörelseoperationer - MKB Inbrottsskador - MKB- Sanering av klotter - Kostnader för stadsfastigheter - Försäkringskostnader för inbrott -
Kostnadsuppskattning av bränder, brott och fysisk skadegörelse - Holma-Kroksbäck Malmö högskola, Markus Rasmusson	2014	Genomsnittliga socialt relaterade kostnader i området Kroksbäck respektive Holma	Kostnaderna är främst beräknade på tidperioden 2007-2012	- Insatser vid anlagd brand - Insatser vid övriga bränder - Polisiära insatser vid brott - Juridiska insatser vid brott - Kostnader MKB - Kostnader för stadsfastigheter på skolor - Försäkringskostnader för inbrott -

Tabell 2. Svenska studier

Den översta studien, Länsstyrelsen Dalarnas län (2013), utgår från ett fiktivt scenario som målas upp och utförligt beskrivs i rapporten. Scenariot utgår från ett gäng stökiga ungdomar och deras utveckling från 12-25 års ålder. Scenariot delas upp i tidsperioder under vilka olika omständigheter och händelser leder fram till ökade sociala risker i form av bland annat kriminellt beteende och

¹¹ Malmö Stads kommunala fastighetsbolag

etablerat utanförskap. De sociala riskerna yttrar sig sedan i form av exempelvis våldsbrott. Dessa uttryck av social oro bryts sedan ner och analyseras utifrån vilka samhällsekonomiska effekter de medför, för vilka aktörer och hur omfattande de beräknas vara. Kostnadsuppskattningarna är gjorda med hjälp av en framarbetad kalkylmodell som även är tänkt att kunna användas i likartade beräkningar. Kalkylarbetet består enligt rapporten av tre steg: identifiera, konkretisera och prissätta händelser och förlopp. Prissättningen är oftast redovisad som ett genomsnittspris/-kostnad uträknad på befintliga taxor/prislistor.

De övriga två artiklarna handlar om Malmöområdet Krocksbäck-Holma vilket är ett av områdena i staden med lägst välfärd. Enligt artikeln är arbetslösheten hög i området och medelinkomst- och utbildningsnivå låg vilket i sin tur lett till social oro i form av skadegörelse, våldsbrott och bränder. Artiklarna beskriver och uppskattar de samhällsekonomiska kostnader gällande vissa aspekter av den sociala problematik som finns i områdena. I kostnadsberäkningarna har författaren använt sig av schablonkostnader. Schablonkostnaderna bygger på två olika kalkyler. Kalkylen för operativa insatser vid anmälda brott inkluderas: uppskattad kostnad för personal, material och genomsnittlig tid för en räddningsinsats. Den andra kalkylen för anmälda brott innefattar kostnader förknippade med polisutredningar och domstolsförhandlingarna. Båda kalkylerna bygger på tidigare studier. I kostnadsberäkningarna finns även faktiska kostnader för MKB (Malmö stads kommunala bostadsbolag) i form av skadegörelse mot skolor och förskolor samt försäkringskostnader vid bostadsinbrott och bilinbrott.

4.2 Internationella studier

Gemensamt för de internationella studierna i tabell 3 är att de inte innehåller kostnadsberäkningar för enskilda händelser eller förlopp som kan härledas till social oro. De flesta artiklarna identifiera och förklarar istället vilka effekter social oro har på samhället. Många av dem bygger på tidsserieanalyser av aggregerad data över exempelvis antalet registrerade brott inom ett visst geografiskt område. Det finns undantag där exempel artikeln fokuserar på att bedöma hur pass effektiva olika stödåtgärder är vid kris.

Källa	År & land	Undersökningsområde	Slutsatser
A simple Model of crime Waves Riots and Revolutions Alexander Tabarrock	2001, USA	Belyser att standardmodellerna för att beräkna kostnaderna för kriminellt beteende inte tar hänsyn till att sannolikheten att bli straffad delvis beror på den totala mängden brott som begås.	Artikeln kommer fram till att polisens, domstolens och kriminalvårdens begränsade resurser kan ha en påverkan på kriminellt beteende. Det beror på att sannolikheten att bli straffad vid brott minskar vid höga nivåer av kriminalitet. Det framkommer även att det finns samband mellan olika personers kriminella handlingar, exempelvis vid upplopp, revolutioner.
Race and Riots: A Note on the economic impact of the Rodney King Riots Victor A. Matheson and Robert A. Baade	2004, USA	En tidsserieanalys av de ekonomiska effekterna av det massupplopp som följde frigivningen av Rodney King i Los Angeles efter att fyra polismän videofilmats när de slog motorföraren.	Kommer i stora drag fram till att upploppen hade en stor påverkan på Los Angeles ekonomi inte bara direkt under en lång tid efter.
The L.A Riots and the economics of urban unrest Denise DiPasquale and Edward L. Glaeser	1996, USA	Undersöker vad det är som kan förklara upplopp. De skiljer mellan två förklaringsvariabler: 1. Variabler som beskriver privat ekonomisk stabilitet efter upplopp (kostnader i och med bot, värdering av tid, markägarskap) 2. variabler som ska förklara samhälls- och sociala tillstånd (relativ fattigdom, segregation m.m.)	Studien hittar inga kopplingar mellan uppkomsten av upplopp och höga nivåer av migration eller för den delen att fattigdom skulle påverka (vilket i flertalet andra studier brukar framhållas som en avgörande faktor).
The labor market effects of the 1960s Riots William. J Collins & Robert A Margo	2004, USA	Hypoteser: Effekterna av de ofta rasistiska upploppen under 1960-talet skapade negativa resultat på afro-amerikanska arbetsmarknaden. Magnituden av de lokala effekterna ökade med kännbarheten i det lokala upploppet.	Resultaten är splittrade. Det finns delar som tyder på att upploppen faktiskt haft långsiktiga effekter på den afro-amerikanska arbetsmarknaden. Artikeln menar att det finns tendenser som kan vara intressanta att följa upp mer.
The political economy of the Reconstruction Era´s race riots Art Carden · Christopher J. Coyne	2011, USA	Artikeln utgår från att "race riots" (1865-1877) inte var resultat av att oundvikliga effekter av de redan existerande spända förhållandena mellan de två grupperna (i och med slutet av inbördeskriget). Utan snarare uppstod i och med avsaknaden av ett effektivt regelverk som möjliggjorde högre kostnader vid medverkan i våldshandlingar. Artikeln bygger på teorin "the stickiness of rules".	Slutsatsen är att teorin delvis kan förklara "the race riots". Dels handlar det om att formella lagar på något sätt måste vara förankrade i de informella lagarna för att kunna implementeras på ett effektivt (ur kostnadssynpunkt) sätt. Det är även viktigt för att politikerna över huvud taget ska kunna implementera lagarna så att de också efterföljs av befolkningen. I de fall där informella och formella lagar/regler divergerar kommer det inte ske någon förändring i beteende.
Youth riots in France: issues of immigration and education Evgenij Vorozhcov	2006	Analys av upploppen i Frankrike i slutet av 2005 och början av 2006. En sammanställning av klassiska uttryck av social oro bland studenter i Europa och upplopp i förorten. Studenternas manifestationer betraktas som legitima vid påverkan av statliga beslut medan, invandrarupplopp anses vara en följd av bl.a statliga missbedömningar i migration- och integrationspolitiken och utbildningsmöjligheter.	Artikeln diskuterar kring att detta ger upphov till en ny social grupp med sin egen mentalitet, vilken kan jämföras med en "stökig tonåring". Vidare analyseras åtgärder som vidtagits av de franska myndigheterna för att förändra situationen.

Tabell 3. Studier från Europa och andra delar av världen

4.3 Forskningsartiklar som behandlar andra aspekter av social oro

Träffresultaten från Rambölls sökningar visar att mycket av den forskning som utförts gällande social oro främst studerat förebyggande åtgärder och prognostisering av social oro. Det finns flertalet artiklar både inom Europa och utanför som studerar orsakerna till social oro. Bland annat har det gjorts studier om huruvida stigande och volatila matpriser kan förklara social oro. Forskning visar att det finns samband mellan kraftigt stigande matpriser och graden av social oro¹².

Det finns även forskningsstudier som kommit fram till att graden av social oro delvis kan mätas genom att se till skillnader i inkomstnivåer i samhället och polariseringsindex. Resultaten från dessa studier¹³ visar på ett samband mellan inkomstskillnader i samhället och frekvensen och intensiteten av social oro, där ökade inkomstskillnader medför ökning i social oro. I Frankrike har det genomförts flera studier kopplat till sociala risker och social oro men som inte specifikt behandlar samhällsekonomiska effekter och kostnader¹⁴. Däribland forskning som visar på utanförskapets samband med social oro genom en detaljerad sammanfattning av upplöpet som ägde rum i Frankrike hösten 2005¹⁵.

Rambölls sökresultat tyder även på att det finns en del forskning gjord inom området social oro där man specifikt undersökt orsakerna till social oro i låginkomstländer. Exempelvis ser man kopplingar mellan IMF:s Structural Adjustment Program och graden av social oro¹⁶.

En annan aspekt av social oro är de åtgärder som kan sättas in för att förebygga exempelvis upplöpet och bilbränder. Rambölls sökningar visar att detta område fortfarande är relativt outforskat men att det finns en del studier gjorda i USA¹⁷. Exempelvis en studie som undersökt effekterna av hjälpinsatser vid naturkatastrof, utifrån vilken påverkan hjälpinsatserna har på överlevandes fysiska, sociala, psykiska, ekonomisk tillstånd. Resultaten indikerar bland annat att överlevande upplever att sociala nätverk i högre utsträckning bidrar

12 Rising Food Prices, Food Price Volatility, and Social Unrest, Bellemare, Marc F. 2015

13 Measuring Social Unrest Based on Income Distribution. Lee, Yoonseok; Shin, Donggyun. 2013; Income Distribution, Political Instability, and Investment, Alesina, Alberto, and Roberto Perotti. 1996; Comparing the Homogeneity of Income Distributions Using Polarization Indices, André-Marie Taptue. 2015.

14 ARE WE LIVING IN A MORE VIOLENT SOCIETY? A Socio-Historical Analysis of Interpersonal Violence in France, 1970s–Present, 2010

Laurent Mucchielli; Le Goaziou, Véronique, and Laurent Mucchielli. "La violence des jeunes en question." *Journal du droit des jeunes* 8 (2009): 13-20. <http://www.cairn.info/revue-journal-du-droit-des-jeunes-2009-8-page-13.htm>

15 Autumn 2005: A Review of the Most Important Riot in the History of French Contemporary Society, 2009, Laurent Mucchielli

16 **Social Unrest** in the Wake of IMF Structural Adjustment Programs, Stroup, Caleb; Zissimos, Benjamin. 2013

17 The economic approach to riot analysis, J. Patrick Gunning

till återhämtning än statliga hjälpinsatser, men att de sociala nätverken i dem själva inte kan uppfylla behovet av stödinsatser¹⁸.

4.4 Rekommendationer vid fördjupade sökningar inom området

Vid fördjupade undersökningar inom området samhällsekonomiska konsekvenser av social oro rekommenderar Ramböll att i högre utsträckning vända sig direkt till relevanta myndigheter och eventuellt till ett urval kommuner och/eller länsstyrelser i de nordiska länderna. Exempelvis kan det finnas rapporter genomförda av enskilda kommuner som inte spridits i någon större utsträckning och därmed har en begränsad kännedom bland forskare inom området. Det kan även finnas pågående studier eller icke publika rapporter som utförts av myndigheter som exempelvis polis eller motsvarigheten till MSB i andra länder. Vidare har Rambölls sökningar indikerat att det kan finnas mer material kopplat till undersökningsområdet i länder som har en längre historia av social oro, exempelvis Frankrike. Rambölls bedömning är att detta arbete troligtvis kräver direktkontakt med relevanta institutioner och forskare samt att litteraturen många gånger inte finns översatt från modersmålet.

18 Before, Now, and After: Assessing hurricane, Katrina Relief et.al, 2009, USA

