



**Finansdepartementet**

Avdelningen för samhällsplanering  
och bostäder

Enheten för samhällsplanering

Fi2019:A

# Den hala tvålen

Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling



<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>7</b>
1.1 BAKGRUND .....	7
1.2 KARTLÄGGNINGSUPPDRAGET .....	7
1.3 SOCIAL HÅLLBARHET ÄR AVGÖRANDE FÖR DEN OMSTÄLLNING SOM KRÄVS FÖR ETT HÅLLBART SAMHÄLLE ..	11
1.4 SAMHÄLLET STÅR INFÖR STORA SOCIALA UTMANINGAR .....	13
<b>2. SOCIAL HÅLLBARHET I FYSISK PLANERING OCH STADSUTVECKLING .....</b>	<b>20</b>
2.1 SOCIAL HÅLLBARHET ÄR ETT DYNAMISKT OCH KONTEXTUELLT BEGREPP .....	20
2.2 PLANERING OCH STADSUTVECKLING BIDRAR BÅDE GENOM PROCESSEN OCH DE FYSISKA MILJÖER SOM SKAPAS .....	24
2.3 SOCIAL HÅLLBARHET INNEBÄR ATT HANTERA SVÅRA POLITISKA AVVÄGNINGAR OCH STÄLLNINGSTAGANDEN .....	26
2.4 NIO KATEGORIER AV VERKTYG OCH METODER FÖR ATT ARBETA MED SOCIAL HÅLLBARHET .....	27
<b>3. METODER OCH VERKTYG FÖR ATT ARBETA FÖRVALTNINGSÖVERGRIPANDE .....</b>	<b>31</b>
3.1 STUPRÖR GÖR ATT KOMPETENSEN INOM DE OLIKA FÖRVALTNINGARNA INTE NYTTJAS PÅ BÄSTA SÄTT .....	31
3.2 PROJEKTCHEF PÅ STADSLEDNINGSKONTORET FÖR ETT HELHETSPERSPEKTIV .....	33
3.3 SOCIAL ÖVERSIKTSPLAN FÖR ATT SAMLA HELA KOMMUNEN BAKOM SOCIALA MÅL .....	34
3.4 FÖRVALTNINGS- OCH KOMMUNÖVERSKRIDANDE ARBETSGRUPP FÖR SOCIAL HÅLLBARHET .....	36
<b>4. METODER OCH VERKTYG FÖR PROCESSTÖD .....</b>	<b>38</b>
4.1 SOCIAL HÅLLBARHET HAR SVÅRT ATT BLI PRIORITERAT HELA VÄGEN TILL GENOMFÖRANDE .....	38
4.2 CERTIFIERINGSSYSTEM SOM SÄTTER HÅLLBARHETSFRÅGORNA I FOKUS UNDER HELA STADSUTVECKLINGSPROCESSEN .....	41
4.3 KONSEKVENSANALYSER SOM PROCESSTÖD FÖR ATT SÄKERSTÄLLA ATT SOCIALA VÄRDEN ÄR MED GENOM HELA PROCESSEN .....	44
<b>5. METODER OCH VERKTYG FÖR PLATSSPECIFIK ANALYS OCH RUMSLIG GESTALTNING AV SOCIALA VÄRDEN .....</b>	<b>51</b>
5.1 PLATSSPECIFIKA DATA ÄR SVÅRTILLGÄNGLIGA .....	51
5.2 VERKTYG FÖR ATT ANALYSERA OCH VISUALISERA DATA ÄNDA NED TILL BOSTADSOMRÅDESNIVÅ .....	52
5.3 KUNSKAPEN BRISTER OM HUR MAN KAN ÖVERSÄTTA ANALYSERNA AV SOCIAL HÅLLBARHET TILL KONKRET STADSFORM .....	54
5.4 METODER OCH VERKTYG FÖR ATT ÖVERSÄTTA SOCIALA KVALITETER TILL STADSROM .....	55
<b>6. METODER OCH VERKTYG FÖR DELAKTIGHET OCH MEDSKAPANDE .....</b>	<b>59</b>
6.1 LOKALKUNSKAP OCH EN MÅNGFALD AV PERSPEKTIV BEHÖVS I FYSISK PLANERING OCH STADSUTVECKLING .....	59
6.2 PLATSBYGGNAD SOM METOD FÖR DELAKTIGHET OCH MEDSKAPANDE .....	60
<b>7. VERKTYG FÖR ATT RÄKNA PÅ SOCIALA VÄRDEN .....</b>	<b>64</b>
7.1 EKONOMISK STYRNING BEGRÄNSAR MÖJLIGHETEN ATT UPPNÅ SOCIAL HÅLLBARHET .....	64
7.2 LÅNGSIKTIGA ANALYSER INTE BARA FÖR EXPLOATERINGSEKONOMIN UTAN OCKSÅ FÖR KOMMUNALEKONOMIN .....	65
7.3 VÄRDEBERÄKNINGSPROCESS FÖR ATT SYNLIKGÖRA SOCIALA OCH MILJÖMÄSSIGA VÄRDEN .....	68
<b>8. VERKTYG FÖR ATT STYRA INVESTERINGAR I PLANERING OCH STADSUTVECKLING SÅ ATT DE FRÄMJAR SOCIAL HÅLLBARHET .....</b>	<b>72</b>
8.1 PROJEKTEKONOMI ÄR ETT HINDER FÖR ATT PRIORITERA SAMHÄLLSNYTTA .....	72

8.2 ETT GEMENSAMT INVESTERINGSBESLUT FÖR FLERA DETALJPLANER .....	72
8.3 BEFINTLIGA VERKTYG KAN NYTTJAS BÄTTRE .....	73
8.4 KRAV PÅ PRISDIFFERENTIERADE BOSTÄDER VID MARKANVISNING .....	76
8.5 KRAV PÅ PRAKTIKPLATSER VID UPPHANDLANDE AV ENTREPRENAD.....	78
8.6 SOCIALA INVESTERINGAR FÖR ATT ÖKA KOMMUNENS INSLAG AV MJUKA INVESTERINGAR .....	80
<b>9. METODER FÖR ATT ÖKA INVESTERINGAR I SOCIAL HÅLLBARHET I PLANERING OCH STADSUTVECKLING .....</b>	<b>83</b>
9.1 BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT, ETT VERKTYG FÖR ATT RIKTA INVESTERINGAR TILL OFFENTLIG MILJÖ	83
9.2 HÅLLBAR OBLIGATION MED SOCIAL INRIKTNING .....	84
9.3 DET SAKNAS RAMVERK FÖR STORA INVESTERINGAR I HÅLLBARA STÄDER I SVERIGE .....	86
<b>10. METODER OCH VERKTYG FÖR ATT ÖKA SOCIAL HÅLLBARHET INOM BEFINTLIGT BESTÅND .....</b>	<b>88</b>
10.1 ÖKAD SOCIAL OCH RUMSLIG UPPDELNING I STÄDERNA ÖKAR BEHOVET AV ATT UTVECKLA SOCIALA VÄRDEN I BEFINTLIGT BESTÅND.....	88
10.2 FASTIGHETSFÖRVALTNING SOM VERKTYG FÖR ATT ARBETA MED STADSUTVECKLING .....	89
10.3 FASTIGHETSFÖRVALTNING SOM VERKTYG FÖR ATT FRÄMJA SOCIAL HÅLLBARHET HAR VISAT SIG LÖNSAMT .....	91
10.4 INSATSER FÖR BOENDE I BEFINTLIGT BESTÅND KAN UTVECKLA SOCIALA VÄRDEN.....	92
10.5 STRUKTURELL SEGREGATION ÄR SVÅR ATT KOMMA ÅT, MEN FÖR GRUPPER OCH INDIVIDER KAN FASTIGHETSBOLAGENS UTVECKLING AV BEFINTLIGT BESTÅND VARA VIKTIG.....	95
<b>11. VERKTYG FÖR ATT SÄNKA TRÖSKLARNÄR PÅ BOSTADSMARKNADEN.....</b>	<b>97</b>
11.1 HUSHÄLLENS MÖJLIGHET ATT EFTERFRÅGA BOSTÄDER MINSKAR .....	97
11.2 KÖPA BEGAGNAT OCH MINIMERA OMBYGGNINGEN FÖR ATT MINSKA HYRESNIVÅER.....	98
11.3 ATT BYGGA BOSTÄDER MED HYRESNIVÅER ANPASSADE TILL LOKALBOENDES BETALNINGSFÖRMÅGA KRÄVER MÅNGA OLIKA INSATSER.....	99
11.4 SÄLJA MARKEN EFTER ATT BYGGLOV BEVILJATS FÖR ATT ÖKA ANTALET BYGGAKTÖRER OCH BREDDA UTBUDET AV BOSTÄDER I FLER PRISNIVÅER.....	100
<b>12. ANALYS AV KARTLÄGGNINGEN OCH PLANERINGSAKTÖRERNAS BEHOV .....</b>	<b>101</b>
12.1 ANALYS AV KARTLÄGGNINGEN .....	101
12.2 BEHOV AV TYDLIGHET OCH UTÖKAT STÖD FÖR ATT FRÄMJA SOCIAL HÅLLBARHET.....	108
<b>REFERENSER.....</b>	<b>112</b>

## Sammanfattning

Denna rapport kartlägger på en övergripande nivå vilka verktyg och metoder som används för att åskådliggöra sociala värden i fysisk planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) och i stadsutveckling.

Det finns många verktyg och metoder för att på olika sätt sätta fokus på och arbeta med social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Nio olika kategorier har identifierats, vilka redogörs för i avsnitten 3–11.

Avsnitt	Kategori	Syfte	Hur har verktygen och metoderna lett till ökad social hållbarhet?
3	Metoder för att arbeta förvaltningsövergripande.	Att mobilisera kompetens och samordna över förvaltningsgränserna för att främja social hållbarhet.	Genom att organisationens samlade kompetens har använts och att möjliga synergieffekter har uppstått mellan stadens/kommunens/regionens/privata aktörers investeringar.
4	Metoder och verktyg för processtödd.	Att social hållbarhet ska genomsyra hela processen.	Genom att processtyrning har det säkerställts att det sociala perspektivet sätts i fokus av samtliga aktörer under hela processen fram till genomförande.
5	Verktyg för platsspecifik analys och rumslig gestaltning av sociala värden.	Att analysera plats-specifika data och gestalta platsspecifika sociala värden.	Genom att faktabaserade analyser av platsspecifika sociala utmaningar har gett beslutsunderlag som tydligare för fram sociala värden. Genom att den fysiska miljön har gestaltats för att lösa sociala utmaningar i konkret stadsform, i stadsbyggnadsförslag och i detaljplaner.
6	Metoder och verktyg för delaktighet och medskapande.	Att uppnå delaktighet och medskapande för att bevara och utveckla sociala värden.	Genom att den professionella processen har kompletterats med en mångfald av perspektiv samtidigt som breda grupper har fått möjlighet att delta och medskapa vilket har gett förutsättningar att arbeta med att utveckla sociala värden.
7	Verktyg för att räkna på sociala värden.	Att mäta och förstå de sociala värdena av olika stadsplaneringsinvesteringar.	Genom att kvantitativt underlag har tagits fram som värderar nyttan av olika planeringsinvesteringar på sociala och miljömässiga värden.
8	Verktyg för att styra investeringar i planering och stadsutveckling så att de främjar social hållbarhet.	Att styra investeringar i planering och stadsutveckling så att de främjar social hållbarhet.	Genom att investeringar som kan ta in samhällsnyttan i större utsträckning har gjorts möjliga. Genom att markanvisningar och upphandlingar har använts som instrument för att skapa arbetstillfällen och prisrimliga bostäder.
9	Metoder för att öka investeringar i social hållbarhet i planering och stadsutveckling.	Att öka investeringarna i social hållbarhet.	Genom att det har skapats investeringsmöjligheter i hållbar stadsutveckling.
10	Metoder för social hållbarhet inom befintligt bestånd.	Att utveckla och bevara sociala värden inom befintligt bestånd.	Genom att boende har deltagit i olika insatser där sociala värden kan utvecklas, samt arbetstillfällen, praktikplatser och fritidssysselsättningar skapas.

11	Verktyg för att sänka trösklarna in till bostadsmarknaden.	Att det ska finnas bostäder till ett rimligt pris.	Genom att fler har haft möjlighet att efterfråga en bostad.
----	--	--	---

## Slutsatser

Trots att den sociala dimensionen betonas i regleringen av samhällsbyggnadsprocessen och trots att det finns en rad verktyg och metoder att använda sig av för att arbeta med social hållbarhet har perspektivet inte fått tydligt genomslag i fysisk planering och stadsutveckling. Fysisk planering och stadsutveckling präglas i dag i stor utsträckning av marknadsstyrning, vilket bland annat ger ett mer kortsiktigt fokus liksom fokus på värden som kan kvantifieras i ekonomiska kalkyler. Det är särskilt problematiskt eftersom många investeringar i social hållbarhet på kort sikt kan ge negativa ekonomiska utfall, samtidigt som de på längre sikt kan ge positiva ekonomiska utfall. Vidare finns en tendens att prioritera miljöhänsyn framför social hållbarhet, på grund av bestämmelser i miljöbalken och PBL.

Det är otydligt för planeringsaktörerna vad social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling innebär, liksom vilka mål som regeringen har på området. Vidare finns inget samlat stöd för planeringsaktörerna, utan information och vägledning är spridd på många olika myndigheter. Vägledningar, råd, rekommendationer och riktlinjer behöver också bli tydligare med hur planeringsaktörerna kan främja social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Det finns vidare behov av att stärka kompetensen, vidareutveckla verktyg och metoder, liksom att stärka forskning och innovation om och för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling.

## 1. Inledning

### 1.1 Bakgrund

Regeringen överlämnade våren 2018 skrivelsen Strategi för levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling till riksdagen, i vilken regeringens politik för en hållbar stadsutveckling presenterades. En utgångspunkt i strategin är att den fysiska miljöns utformning kan bidra till att minska segregation, öka social inkludering och ge förutsättningar för att nå de nationella klimat- och miljömålen (skr. 2017/18:230).

Under 2018 lanserade regeringen även en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation. Ett av strategins fem delmål är en minskad boendesegregation, bra bostäder för alla och stärkt samhällsservice. För att uppfylla detta delmål finns fyra insatsområden, varav ett är insatser för förtydligade sociala hållbarhetsperspektiv i samhällsplaneringen (Ku2018/01462/D).

Privata och kommunala aktörer har under de senaste åren utvecklat nya verktyg och metoder för att mäta och synliggöra sociala värden i fysisk planering och stadsutveckling. Forskning visar att sociala insatser både behövs och att de, utöver rent sociala värden, även kan bidra till positiva ekonomiska värden. Däremot har effekten av social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling visat sig svårare att mäta och synliggöra än de ekonomiska och miljömässiga effekterna. Det beror delvis på att kunskapen är begränsad om vilka verktyg och metoder som finns för att åskådliggöra de sociala värdena. Därför finns det ett behov av att utveckla kunskapen om vilka verktyg och metoder som finns för att mäta och synliggöra effekten av social hållbarhet och för att värdera sådana effekter i förhållande till ekonomiska och miljömässiga effekter.

### 1.2 Kartläggningsuppdraget

Arbetet med kartläggningen i denna rapport genomfördes 1 september 2019–30 juni 2020, internt inom Regeringskansliet. Åsa von Sydow har varit ansvarig utredare. Ida-Maria Classon-Frangos har varit utredningssekreterare under perioden 1 september 2019–24 april 2020 och Sören Häggroth 1 maj 2020–30 juni 2020.

#### 1.2.1 Metod och material

##### Intervjuer

Under arbetet med rapporten har 52 intervjuer genomförts med aktörer inom privat och offentlig sektor, det vill säga kommuner, myndigheter, byggföretag som bygger, säljer eller förvaltar bostadsfastigheter, konsultbyråer, intresseorganisationer och civilsamhällsorganisationer. Under intervjuerna har det diskuterats vilka verktyg och metoder som finns för att arbeta med social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling, vilken effekt verktygen och metoderna har på social hållbarhet och vad regeringen skulle kunna göra för att främja social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling.

Den så kallade snöbollsmetoden har använts, vilket innebär att ett antal personer har tillfrågats om vilka övriga aktörer som bör delta och under de efterföljande intervjuerna har dessa personer i sin tur efterfrågats om vilka som bör delta. Aktörer som återkommit ofta har prioriterats. En spridning mellan och inom privata och offentliga aktörer har också eftersträvats. Vid urvalet att vilka som skulle intervjuas i den senare delen av utredningsarbetet har utgångspunkten varit den problembild och de behov som identifierats vid den första analysen av materialet.

Kommunperspektivet har fångats upp dels genom intervjuer med företrädare för flera olika förvaltningar i de tre storstadskommunerna, dels genom tre tillfällen med gruppdiskussioner om social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling med olika typer av kommuner. För att komplettera intervjuerna med kommunföreträdarna skickades följande fråga till Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) nätverk för samhällsbyggnadschefer: Ur ert perspektiv som samhällsbyggnadschefer vad skulle regering och myndigheter kunna göra för att underlätta ert arbete med social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling? Utskicket resulterade i fem svar från kommuner som tidigare inte hade intervjuats.

Länsstyrelsens perspektiv har fångats genom intervjuer med tre länsstyrelser liksom deltagande i en strategisk workshop från en fjärde länsstyrelse (se avsnitt om strategiska workshops längre fram). Arbetet med rapporten har också bedrivits genom dokumentstudier och deltagande på en rad konferenser, seminarier och workshops.

Information har också till viss del inhämtats från olika aktörer via e-post. Sådana e-postmeddelanden finns diarieförda och tillgängliga hos Finansdepartementet (dnr Fi2021/01533).



## Kartläggning och urval av verktyg och metoder

Kartläggningen av verktyg och metoder har skett genom följande metoder:

- Under samtliga intervjuer har exempel på verktyg och metoder efterfrågats.
- Förfrågan till SOMSA-nätverket<sup>1</sup> om tips på verktyg och metoder, vilket ledde till 23 mer specifika tips. Nätverket består av drygt 150 planerare, forskare, konsulter och andra experter med olika erfarenheter och bakgrund som intresserar sig för socialt medveten samhällsplanering.
- Deltagande vid seminarier och konferenser.
- Dokumentstudier av allt från forskningsrapporter till tidningar.

Det finns en stor mängd verktyg och metoder, vilket har medfört att en heltäckande kartläggning inte är möjlig. Verktygen och metoderna har kategoriserats för att visa på bredden av områden inom vilka det går att arbeta med social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Planeringsaktörerna arbetar ofta med flera av verktygen under en planprocess.

Fokus har legat på arbetssätt, och inte på sakområden som exempelvis trygghet och jämställdhet. Kategoriseringen har utgått från en analys av vilka faktorer som bidrar till att social hållbarhet har svårt att få genomslag i fysisk planering och stadsutveckling, liksom vilka behov detta skapar. Exempelvis bidrar organisering i stuprör till att kompetensen inom förvaltningarna inte nyttjas på bästa sätt, detta skapar i sin tur behov av verktyg och metoder för att arbeta förvaltningsövergripande.

Inom varje kategori av verktyg och metoder redovisas en fördjupning i något eller några exempel. Exempelen har valts eftersom de bedöms kunna påverka hur frågan om social hållbarhet hanteras i planering och stadsutveckling. Bedömningen bygger på utvärderingar, i den mån de finns att tillgå, liksom på de genomförda intervjuerna. Verktygen och metoderna har också bedömts utifrån i vilken mån de har en innovativ ansats och forskningsanknytning. Se vidare avsnitt 2.4 om kategoriseringen.

## Strategisk workshop med myndigheter och SKR

En strategisk workshop har genomförts med generaldirektörer och personer på strategisk ledningsfunktion från 14 myndigheter och SKR för att diskutera hur staten bör utveckla sitt arbete för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Förutom SKR deltog ArkDes, Boverket, Delmos, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Formas, Länsstyrelsen i Uppsala län (som representant för länsstyrelserna), Myndigheten för

---

<sup>1</sup> SOMSA är en förkortning för socialt medveten samhällsplanering och är ett nätverk för diskussioner och utbyte av både teori och praktik inom området.

delaktighet, Riksantikvarieämbetet, Statens konstråd, Tillväxtverket, Trafikverket, Upphandlingsmyndigheten och Vinnova.<sup>2</sup>

Före workshopen fick myndigheterna skicka in underlag som sammanfattar vilket arbete myndigheten bedriver vad gäller social hållbarhet kopplat till fysisk planering och stadsutveckling, liksom vilka frågor inom social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling som regeringen bör prioritera framöver. Under workshopen diskuterades vilka insatser regeringen bör ta initiativ till för att främja utvecklingen inom social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling, hur initiativen bör organiseras och styras, liksom hur myndigheter och andra aktörer kan samverka för att insatserna ska få genomslag.

### **Internationella exempel**

Regeringskansliet har uppdragit åt en konsult att genomföra en studie av internationella exempel på metoder och verktyg för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Resultatet av detta presenteras löpande i rapporten i faktarutor.

### **Exempel på statlig styrning**

Regeringskansliet har vidare uppdragit åt en konsult att genomföra en studie av två exempel på statlig styrning. Exempelen som valts är statens insatser för att främja arbetet med ekosystemtjänster i fysisk planering och stadsutveckling och statens arbete med initiativet Fossilfritt Sverige (som bland annat arbetar med färdplaner<sup>3</sup>). Dessa exempel har valts dels för att de är inom närliggande områden, dels för att de under de genomförda intervjuerna återkommande lyfts av respondenter som exempel på lyckade satsningar. Studien har fokuserat på hur dessa två satsningar har organiserats, kommunicerats och finansierats, vilka lärdomar som kan dras från satsningarna samt en analys av i vilken mån dessa typer av arbetssätt skulle kunna vara tillämpbara vad gäller social hållbarhet i planering och stadsutveckling.

## **1.2.2 Begrepp**

I rapporten används ett antal olika begrepp för att benämna den sociala aspekten av hållbarhetsbegreppet. Social hållbarhet och den sociala dimensionen används synonymt. Sociala värden används för att beskriva de sociala värden som verktyg och metoder i fysisk planering och stadsutveckling kan bidra till att utveckla, exempelvis integration, fysisk och psykisk hälsa, trygghet och säkerhet, tillit och sammanhållning. I avsnitt 2.1 förs ett resonemang om hur social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling kan definieras.

---

<sup>2</sup> Även Naturvårdsverket var inbjudna men hade inte möjlighet att delta.

<sup>3</sup> Inom ramen för Fossilfritt Sverige har 22 olika branscher tagit fram så kallade färdplaner för att visa hur de kan stärka sin konkurrenskraft genom att bli fossilfria eller klimatneutrala. Färdplaner är dokument som visar möjligheter, identifierar hinder och innehåller förslag på lösningar, både genom egna åtaganden och politiska förslag. Tillsammans ger de en bild av hur ett fossilfritt näringsliv kommer att se ut.

Med fysisk planering avses den planering som utförs av kommuner enligt PBL, medan stadsutveckling är ett vidare begrepp som avser utveckling av stads- och tätortsområden som utförs av kommuner, byggaktörer och andra aktörer. Denna utveckling är ofta kopplad till den fysiska planering som utförs i en kommun, även om det också kan handla om andra typer av insatser så som fastighetsförvaltningsåtgärder, områdesutveckling och så vidare.

I kartläggningen har metoder och verktyg identifierats. Med metod avses i rapporten något mer övergripande, som exempelvis förvaltningsövergripande samverkan. Med verktyg avses något mer konkret, som exempelvis verktyg för platsspecifik analys och rumslig gestaltning. Verktygen kan användas inom olika metoder. Det finns alltså en skillnad mellan begreppen men de kan också överlappa varandra.

Med planeringsaktörer avses privata och offentliga aktörer som verkar inom planerings- och stadsutvecklingsprocessen, till exempel kommuner, regioner, länsstyrelser, konsulter och byggföretag.

### 1.2.3 Avgränsningar

Rapportens fokus ligger på den sociala dimensionen av hållbarhetsbegreppet. I rapporten redovisas således ingen analys av målkonflikter mellan de tre hållbarhetsdimensionerna. Det innebär att exempel kan beskrivas som negativa ur ett socialt perspektiv samtidigt som de kan ha positiva ekologiska eller ekonomiska aspekter.

Ytterligare en avgränsning är att rapporten behandlar den planering som utförs av kommuner enligt PBL, eftersom uppdraget syftar till att kartlägga vilka verktyg och arbetsmetoder som används för att främja social hållbarhet i fysisk planering och i stadsutveckling.

Region- och transportplanering har inte studerats särskilt, även om dessa områden är kopplade till fysisk planering och stadsutveckling.

Rapporten behandlar inte heller landsbygdsutveckling, eftersom majoriteten av insatserna för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling sker i urban miljö.

## 1.3 Social hållbarhet är avgörande för den omställning som krävs för ett hållbart samhälle

Hållbarhetsbegreppet fick global spridning i samband med FN-rapporten *Vår gemensamma framtid* (1987). Rapporten visade hur de ekonomiska, ekologiska och sociala dimensionerna av hållbarheten bildar en oskiljaktig enhet. I rapporten framhölls vidare vikten av ökad rättvisa såväl mellan länder som mellan generationer. ”En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.”

Synen på hållbarhetsbegreppet har utvecklats sedan dess. Enligt OECD och FN måste världens länder ställa om till en grön ekonomi, vilket exempelvis innebär att säkerställa långsiktiga inkomster i stället för att maximera kortsiktig avkastning, att i högre grad fokusera på samhällsnytta i stället för aktieägarintressen och tillämpa cirkulära produktionssystem i stället för linjära produktionssystem. FN:s miljöprogram (UNEP) har definierat grön ekonomi som “one that results in improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities.’ In its simplest expression, a Green Economy can be considered as one that is low in carbon, resource efficient and socially inclusive.”<sup>4</sup>

Denna omställning i synsätt, till en grön ekonomi, innebär ett nytt sätt att se på hållbar utveckling. Hållbar utveckling ses inte längre som att uppnå en balans mellan ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet, utan i stället är social hållbarhet målet, ekologisk hållbarhet ett grundläggande krav och ekonomin ses som ett verktyg.<sup>5</sup> Den sociala dimensionen är alltså avgörande. En socialt hållbar utveckling, där socialt kapital är väl utvecklat, är inte bara det övergripande målet. Social hållbarhet är också grundläggande för att lyckas med de förändringar som krävs i det ekonomiska systemet, och samhället i stort, för att uppnå en hållbar utveckling.

Den brittiska ekonomen Kate Raworth visar i modellen Doughnut Economics gränserna för hållbarhet och inom vilka ramar ekonomisk tillväxt kan ske. Modellen beskriver det miljömässiga ramverk inom vilket mänskligheten kan agera, och kopplar detta till den sociala grund som utgör mänskliga rättigheter och global rättvisa. Modellen utmanar en tillväxtbaserad tolkning av hållbarhetsbegreppet och illustrerar hur de olika hållbarhetsdimensionerna är oskiljbara från varandra.

Begreppet Doughnut Districts har använts för att undersöka vad en stadsutveckling inom de gränser som Raworth sätter upp i Doughnut Economics skulle kunna vara. Enligt flera stadsplanerare är det möjligt att utforma en stadsdel inom ramen för de planetära gränserna och de mänskliga rättigheterna, där det går att uppnå god livskvalitet. Det skulle kunna vara ett sätt att på allvar arbeta med alla dimensionerna av hållbarhet.

Det finns många innovativa lösningar som marknadsförs som ”hållbara”. Dessa löser dock ofta isolerade problem snarare än att komma tillrätta med övergripande ohållbarhet, vilket inte sällan leder till nya problem på andra platser. Det är osannolikt att enbart inkrementell förbättring är tillräckligt för att skapa verkligt hållbara städer och samhällen. Vi måste därför fråga oss själva vad som är nödvändigt att göra ur ett globalt perspektiv, snarare än att enbart

---

<sup>4</sup> UN Environment Programme. <https://www.unenvironment.org/pt-br/node/23750>. Hämtad 2020-01-29.

<sup>5</sup> Alfredsson, E. & Wijkman, A. (2014) The Inclusive Green Economy – Shaping society to serve sustainability – Minor adjustments or a paradigm shift? Mistra, pre-study.

göra det som anses möjligt på ett lokalt plan och genom att stegvis förbättra ”business-as-usual”.<sup>6</sup>

Amsterdams stad har fattat beslut om att använda modellen i sitt arbete med att återhämta kommunens ekonomi efter spridningen av covid-19. Amsterdam blir därmed först i världen med att använda modellen som utgångspunkt för alla sina politiska beslut.

## 1.4 Samhället står inför stora sociala utmaningar

Även om välståndet och rikedomen i den globala ekonomin har ökat, ökar också ojämlikheten i inkomster, utbildning, levnadsvillkor och ohälsa.<sup>7</sup> I det här avsnittet beskrivs några av de utmaningar som Sverige står inför.

### 1.4.1 Ökande ekonomisk ojämlikhet

Sverige har under lång tid haft internationellt sett små inkomstskillnader.<sup>8</sup> Under de senaste decennierna har inkomstskillnaderna ökat i Sverige, precis som i många andra jämförbara länder. Skillnaderna har dock ökat mer i Sverige än i andra OECD-länder sedan mitten av 1980-talet. Eftersom den sociala rörligheten mellan generationer generellt är större i länder med en jämnare inkomstfördelning riskerar även den sociala rörligheten att minska när inkomstskillnaderna ökar. Långtidsutredningen 2019 konstaterar att det är mycket som tyder på att inkomstskillnaderna kommer att fortsätta att öka både i befolkningen i stort och mellan regioner.<sup>9</sup>

Ekonomisk ojämlikhet, och i synnerhet ekonomisk utsatthet, har även betydelse för möjligheterna att uppnå en jämlik hälsa. Trygga inkomst- och försörjningsmöjligheter stärker människors möjligheter att skapa resurser som är positiva för deras hälsa.

### 1.4.2 Ojämlikheter i folkhälsan ökar

Världshälsoorganisationen (WHO) publicerade 2008 den så kallade Marmotrapporten, *Closing the gap in one generation*, som anses vara ett av de viktigaste dokument som skrivits på hälsoområdet under de senaste decennierna.<sup>10</sup> I rapporten görs analyser som bland annat visar att medellivslängden ökar och folkhälsan blir bättre i vissa delar av världen medan folkhälsan stagnerar i andra. Hälsoklyftorna är enorma med 40 års skillnad i förväntad medellivslängd mellan olika länder samtidigt som det också finns mycket stora hälsoklyftor

---

<sup>6</sup> Enander, M med flera (2017) Livskvalitet inom planetära gränser - med Norra Kymlinge som tillämpat exempel. Tidskriften Plan. <http://www.planering.org/plan-blog/2017/1/10/livskvalitet-inom-planetara-grnser-med-norra-kymlinge-som-tillmpat-exempel>, hämtad 2020-05-25.

<sup>7</sup> Se exempelvis OECD (2011) *Divided we stand: why inequalities keep rising*, OECD (2019) *OECD Economic Surveys: Sweden 2019*, UN-HABITAT (2013) *State of the world's cities 2012/2013*, WHO (2008) *Closing the gap in one generation*.

<sup>8</sup> SOU 2019:65 Långtidsutredningen. Huvudbetänkandet, s. 9 och Dir. 2018:74 En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet, s. 4.

<sup>9</sup> SOU 2019:65 Långtidsutredningen. Huvudbetänkandet, s. 24.

<sup>10</sup> WHO (2008) *Utgjämna hälsoskillnaderna inom en generation Jämlikhet i hälsa genom påverkan av de sociala bestämningsfaktorererna*.

inom länderna. I rapporten konstateras att social rättvisa bokstavligen är en fråga om liv och död. Enligt FN:s program för boende- och bebyggelsefrågor (UN Habitat) blir ojämlikheterna allra mest påtagliga i de större urbana regionerna, där ett allt större politiskt fokus på ekonomisk tillväxt utan omfördelning riskerar att sätta frågor om social sammanhållning, jämlikhet och befolkningens generella välbefinnande på spel.<sup>11</sup>

I Sverige konstaterade regeringen i kölvattnet av Marmotrapporten att folkhälsan utvecklas positivt för befolkningen som helhet.<sup>12</sup> Den goda hälsan är emellertid inte jämnt fördelad i befolkningen, vilket till stor del hänger samman med att människor lever under olika socioekonomiska förhållanden. Regeringen formulerade i regeringsförklaringen 2014 målet ”att de påverkbara hälsoklyftorna ska slutas inom en generation”.<sup>13</sup> För ett mer rättvist och mer hållbart samhälle krävs minskade inkomst- och hälsoklyftor, jämställdhet samt åtgärder mot rasism och diskriminering.<sup>14</sup> Regeringen tillsatte 2015 Kommissionen för jämlik hälsa med uppdrag att lämna förslag som kan bidra till att hälsoklyftorna i samhället minskar.<sup>15</sup>

Under 2010-talet tillsatte en rad svenska kommuner som Malmö, Göteborg och Stockholm kommissioner för social hållbarhet som fördjupat analysen av skillnader i livsvillkor och hälsa i städerna.<sup>16</sup> Resultatet visar på stora sociala skillnader mellan olika grupper i samhället i alla tre storstadskommunerna, liksom stora konsekvenser av detta både på individnivå och för samhällsekonomin.

Folkhälsomyndighetens årsrapport 2019 visar att folkhälsan i Sverige är god sett ur ett globalt perspektiv. Samtidigt är hälsan inte jämnt fördelad i befolkningen och ojämlikheten i hälsa mellan vissa grupper i befolkningen ökar.<sup>17</sup> Människors hälsa är i allmänhet sämre ju lägre socioekonomisk position de har. Ohälsan är nästan genomgående högre bland personer med förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå än bland personer med eftergymnasial utbildning. Det senaste exemplet på ojämlik hälsa är den ojämna spridningen av covid-19, där boende i socialt utsatta och trångbudda områden drabbats hårt.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> UN-HABITAT (2013) State of the world's cities 2012/2013.

<sup>12</sup> Dir. 2015:60 En kommission för jämlik hälsa.

<sup>13</sup> Regeringsförklaringen den 3 oktober 2014.

<sup>14</sup> Budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, s. 50).

<sup>15</sup> Dir. 2015:60 En kommission för jämlik hälsa.

<sup>16</sup> Malmö <https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Hallbar-utveckling/Kommission-for-ett-socialt-hallbart-Malmo.html> Göteborg [https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/jamlikt-goteborg/!ut/p/z1/04\\_Sj9CPyvkssy0xPLMnMz0vMAfjjo8ziTYzcDQy9TAy9DdwdzQwcQ1wcXT0tggyD\\_Q31wwkpiAJKG-AAiqb6XvpR6Tn5SRCrHPOSjC3S9aOKUtNSi1KL9EgLqMIZJSUFxVagBqoG5eXleun5-ek5qXrJ-bmqBti0ZQQXl-hHoKrUL8iNqPJJDXcEAMhqeiv/dz/d5/L2dBISvZ0FBIS9nQSEh/](https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/jamlikt-goteborg/!ut/p/z1/04_Sj9CPyvkssy0xPLMnMz0vMAfjjo8ziTYzcDQy9TAy9DdwdzQwcQ1wcXT0tggyD_Q31wwkpiAJKG-AAiqb6XvpR6Tn5SRCrHPOSjC3S9aOKUtNSi1KL9EgLqMIZJSUFxVagBqoG5eXleun5-ek5qXrJ-bmqBti0ZQQXl-hHoKrUL8iNqPJJDXcEAMhqeiv/dz/d5/L2dBISvZ0FBIS9nQSEh/) Stockholm <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/utredningar-statistik-och-fakta/utredningar-och-rapporter/social-hallbarhet/>.

<sup>17</sup> Folkhälsomyndigheten (2019) Folkhälsans utveckling - Årsrapport 2019.

<sup>18</sup> Tillsammans kan vi sluta de påverkbara hälsoklyftorna. Debatt. Dagens samhälle 2020-05-20. <https://www.dagensamhalle.se/debatt/tillsammans-kan-vi-sluta-de-paverkbara-halsoklyftorna-32644>, hämtad 2020-05-25.

### 1.4.3 Hemlösheten ökar och många har svårt att hitta bostäder som de har råd med

I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2020 angav 212 av 286 kommuner att de har ett underskott på bostäder.<sup>19</sup> Undersökningen visar att trots en kraftig ökning av antalet nybyggda bostäder på senare år har framför allt grupper som är nya på bostadsmarknaden svårt att tillgodose sina bostadsbehov. Det gäller till exempel unga, studenter och nyanlända. Även personer med funktionsnedsättning och äldre personer som vill eller behöver byta bostad har svårt att få sina bostadsbehov tillgodosedda.

Drygt 33 000 personer i Sverige var hemlösa 2017.<sup>20</sup> Det är fler personer, liksom fler föräldrar till barn under 18 år, som är i akut hemlöshet 2017, än vid förra undersökningen 2011. Ungefär en femtedel av personerna i akut hemlöshet ansågs inte ha något behov av stöd, insatser eller behandling, utöver boendet. Allt fler människor utan sociala problem vänder sig till socialtjänsten för att få bistånd till olika former av akuta och tillfälliga boenden.<sup>21</sup> Hemlöshet och osäkra bostadsförhållanden skapar i sig sociala problem för grupper (exempelvis barn) och individer.

Uppsala är den första kommunen som har gjort en fördjupad utredning av behovet av bostäder, vilket bland annat gett kommunen statistik ned på stadsdelsnivå om hur bostadsbehovet ser ut. Utredningen visar att runt 14 000 hushåll i Uppsala bor för trångt, för dyrt eller har flyttat mer än en gång per år de senaste åren. Vidare framgår att sex procent av de Uppsalabor som i dag kan ha en osäker boendesituation inte har ekonomiska möjligheter att på egen hand klara av kostnaden för en nyproducerad bostad, ens om bostaden byggs med stöd enligt förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Boverket (2020a) Bostadsmarknadsenkäten 2020. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/> hämtad 2020-06-15.

<sup>20</sup> Socialstyrelsen (2017) Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär.

<sup>21</sup> SOU 2018:32 Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst, s. 81.

<sup>22</sup> Bättre statistisk viktig i Uppsalas bostadsförsörjning, Fastighetstidningen, 2020-05-15. <https://fastighetstidningen.se/battre-statistik-viktig-i-uppsalas-bostadsforsorjning/>, hämtad 2020-05-25.

#### 1.4.4 Ökande boendesegregation

Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation (Ku 2018/01462) och forskningsrapporter som det refereras till i detta dokument.

Forskning tyder på att stora inkomstskillnader i kombination med andra faktorer bidrar till att segregationen i samhället ökar. Vidare pekar forskning på att den socioekonomiska segregationen har ökat och att den etniska segregationen i stort sett är oförändrad. Samtidigt har sambandet mellan den socioekonomiska och den etniska segregationen stärkts över tid så till vida att koncentrationen av låginkomsttagare i vissa områden sammanfaller med koncentration av personer med ursprung utanför Europa.

Forskning pekar även på att det är en kombination av växande inkomst- och förmögenhetsklyftor, en minskad offentlig styrning av frågor gällande boende och bostäder och en kraftigt minskad hyressektor som har drivit på utvecklingen av segregationen i exempelvis Stockholmsområdet. Det är de resursstarkas bostadsval som i hög grad har format dagens segregation. Den etniska segregationen har främst påverkats av en utflyttning av svensk medelklass från områden med socioekonomiska utmaningar, snarare än av inflyttning av minoriteter med lägre inkomster.

Boendesegregation är ett allvarligt problem i vissa delar av Sverige i dag. Det kan finnas stora skillnader mellan olika bostadsområden i en och samma kommun, och mellan dessa områden och landet i övrigt, vad gäller exempelvis arbetslöshet, skolresultat, inkomst, hälsa, valdeltagande och otrygghet. Studier visar att människor med olika inkomst och bakgrund bor allt längre från varandra. De ofta omfattande omflyttningarna från områden med socioekonomiska utmaningar bidrar till att grundproblematiken i dessa områden finns kvar då det framför allt är människor med små valmöjligheter och låga inkomster som flyttar in, samtidigt som personer med bättre ekonomiska resurser väljer att flytta ut.

En stor del av Sveriges städer och tätorter utgörs av homogena bostadsområden, bland annat vad gäller upplåtelseform. Det finns dock stora regionala och lokala skillnader i hur människor bor i olika delar av landet. Boende i eget småhus är den vanligaste boendeformen, särskilt utanför de största stadsregionerna. Hyresrätter dominerar ofta i områden med socioekonomiska utmaningar. Att områden som domineras av en viss typ av upplåtelseform minskar valfriheten och kan leda till att människor som vill byta boendeform behöver flytta från sitt område. Ensidigt sammansatta bostadsområden, med huvudsakligen hyresrätter, bidrar till att förstärka boendesegregationen.

Flera bostadsområden med socioekonomiska utmaningar kännetecknas ofta av brist på samhällsservice samt eftersatt upprustning av utomhus- och inomhusmiljöer.



Boendesegregationen har en rad negativa konsekvenser. Således kan bostadsbrist i kombination med ökande bostads- och hyrespriser leda till ökad trångboddhet. Trångboddhet är betydligt vanligare i flerbostadshus än i småhus. Vidare har trångboddheten, framförallt i storstäderna, på senare tid ökat.

Den ofta negativa uppmärksamheten kring de utsatta bostadsområdena påverkar ett områdes anseende, attraktivitet och trygghet, boendes förutsättningar på arbetsmarknaden, verksamhetsetableringar samt utbudet av privat och offentlig service. Trots att det i områden med socioekonomiska utmaningar ofta finns ett stort behov av myndighetsservice har närvaron av lokal statlig service minskat. En granskning som Riksrevisionen publicerade 2014 visar att nedläggningar av vårdcentraler i större utsträckning skett i områden med socioekonomiska utmaningar, trots att en mer vårdkrävande befolkning finns där<sup>23</sup>.

Det finns barn och unga i områden med socioekonomiska utmaningar som påverkas negativt av segregationen och som riskerar att fara illa av otrygga boendeförhållanden, konflikter och trångboddhet som gör det svårt att läsa läxor och leka. Vissa utomhusmiljöer kan även vara osäkra och otrygga då en stor del av den kriminella verksamheten i områden med socioekonomiska utmaningar sker utomhus. Detta kan medföra att barn och unga tidigt exponeras för kriminalitet.

#### 1.4.5 Den demografiska utvecklingen kan leda till ökade klyftor i välfärden

Kommunerna och regionerna har vitt skilda förutsättningar för att tillhandahålla välfärdstjänster av hög kvalitet. Det finns skillnader i skattekraft och strukturella förhållanden, vilka kompenseras genom det kommunala utjämningsystemet. Utan detta system skulle det finnas mycket stora skillnader i den vård, skola och omsorg som medborgarna erhåller. Trots utjämningsystemet är det stora skillnader i kommunalskatt, cirka 6 kronor per intjänade 100 kronor, mellan den kommun som har den lägsta och den som har den högsta skattesatsen. Den högre kommunalskatten motsvaras inte av en högre servicestandard i högskattekommunen.

Den demografiska utvecklingen innebär att andelen äldre ökar kraftigt under de närmaste decennierna, särskilt i de små landsbygdskommunerna i glesbygdsregionerna. Därmed ökar behovet av äldreomsorg och sjukvård i dessa regioner. Om inte dessa regioner tillförs ekonomiska resurser kommer skillnaderna i välfärdstjänster av hög kvalitet att öka mellan olika delar av vårt land. Eftersom kommunalskatterna ofta är höga i glesbygdsregionerna behöver dessa regioner tillföras resurser, antingen via det kommunala utjämningsystemet eller genom direkta insatser av staten.

---

<sup>23</sup> Riksrevisionen (2020) Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfråga. RIR 2014:22.



#### 1.4.6 Hållbarhetsarbetet är fortfarande i sin linda

Statskontoret har på uppdrag av regeringen följt upp och analyserat hur Agenda 2030 påverkar myndigheters, kommuners och regioners hållbarhetsarbete. Statskontoret konstaterar att en majoritet av myndigheterna, kommunerna och regionerna använder Agenda 2030 på något sätt i sin verksamhet och att antalet kommuner och regioner som använder sig av agendan ökade mellan 2017 och 2019.<sup>24</sup> Samtidigt visar Statskontorets analys att aktörernas hållbarhetsarbete sällan hade utvecklats som en följd av arbetet med Agenda 2030. De flesta aktiviteter som myndigheter, kommuner och regioner har genomfört med koppling till agendan bidrar bara i liten utsträckning till att utveckla deras hållbarhetsarbete. Agendan har alltså inte höjt aktörernas ambition i hållbarhetsarbetet på det sätt som regeringen vill. Även om Sverige har kommit längre än många andra länder så står hållbarhetsarbetet inför stora utmaningar.

---

<sup>24</sup> Statskontoret (2019) Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport & Statskontoret (2020) Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner Slutrapport. 2020:15.

## 2. Social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling

I detta avsnitt diskuteras begreppet social hållbarhet och vad det innebär samt vad det kan bidra med i fysisk planering och stadsutveckling. Därefter presenteras de nio kategorier av verktyg och metoder som identifierats i kartläggningen.

### 2.1 Social hållbarhet är ett dynamiskt och kontextuellt begrepp

#### 2.1.1 Social hållbarhet innebär att utveckla och bevara sociala värden

I en rapport från Mistra Urban Futures finns en omfattande genomgång av och diskussion om begreppet social hållbarhet kopplat till samhällsplanering.<sup>25</sup> I rapporten konstateras att det kan vara en fördel att begreppet är flexibelt eftersom det då har större potential att samla många olika aktörer och skapa samsyn över sektorsgränser. Samtidigt finns det en risk med att använda ett brett begrepp eftersom det kan dölja målkonflikter och motsättningar. I rapporten konstateras följande:<sup>26</sup>

- Samhällsplanering kan ha effekter på social hållbarhet genom att bidra till att *bevara* och *utveckla* vissa värden:
  - Ett exempel på att bidra till *bevarandet* av vissa värden är när en länsstyrelse reglerar exploateringen av ett riksintressant geografiskt område för att detta innehåller kulturvärden som anses viktiga att bevara.
  - Ett exempel på att bidra till att *utveckla* värden är när regionala planeringsaktörer bygger ut transportinfrastruktur och kollektivtrafik i sin region som resulterar i att användningen av buss, tåg och cykel ökar med förbättrad hälsa som effekt.
- Även *tidsdimensionen* är relevant. När i tiden kommer planeringsinsatsen att leda till *utvecklandet* av relevanta värden? Hur länge ska *bevarandet* gälla, tills nästa plan eller för all framtid?
- Tidsaspekten bör sättas i relation till en *rumslig aspekt* eftersom planeringsinsatser kan leda till förbättrad social hållbarhet på en plats och försämrad på en annan. Resurser är inte oändliga och därmed kan insatser på en plats leda till minskade insatser på en annan plats, med ökade skillnader i livsvillkor som resultat.
- En annan aspekt är vilka *värden* som begreppet social hållbarhet består av i den specifika kontexten, exempelvis sammanhållning, sammanhang, integration, inkludering, deltagande, tillit, fysisk och psykisk hälsa, trygghet och säkerhet.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Mistra Urban Futures (2017) Social hållbarhet ur ett samhällsplaneringsperspektiv – en kunskapsöversikt.

<sup>26</sup> Mistra Urban Futures (2017) Social hållbarhet ur ett samhällsplaneringsperspektiv – en kunskapsöversikt, s. 14 och 15.

<sup>27</sup> Mistra Urban Futures (2020) Rätt verktyg för jobbet? En översikt över verktyg för social hållbarhetsanalys i städer.

- Slutligen krävs en förståelse för vad det är för värden samhällsplanering kan, och inte kan, påverka. Exempelvis har planeringen betydelse för att lokalisera skolor i goda miljöer och skapa blandade och inkluderande städer.

Social hållbarhet är med andra ord inte ett begrepp med en entydig, konstant definition utan ett dynamiskt och kontextuellt begrepp. Det måste definieras utifrån platsens unika egenskaper, förutsättningar och behov under en viss tidsperiod.

Inom ramen för projektet Södertörnsmodellen konstaterades till exempel att social hållbarhet är en sak när man jobbar med en översiktsplan, en annan när man förbereder en detaljplan i ett industriområde och en tredje när man arbetar för att levandegöra en offentlig plats.<sup>28</sup>

### 2.1.2 Tre exempel på definitioner av social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling

Begreppet social hållbarhet måste alltså brytas ned i en mängd underbegrepp och indikatorer för att tydliggöras och bli praktiskt hanterbart. I detta avsnitt skildras tre exempel på definitioner av social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Exempelen är hämtade från en översiktsplan, ett bostadsutvecklingsföretag och resultatet av ett forskningsprojekt som analyserat hur åtta stadsutvecklingsprojekt hanterat social hållbarhet.

#### Exempel från en översiktsplan

Kungälv kommun har tagit fram en social översiktsplan. I det arbetet har man valt att se social hållbarhet som samhällets förmåga att skapa och upprätthålla generell välfärd och dess förmåga att lösa sociala problem, vilka primärt förstås som brister i tillgång till en jämställd välfärd.<sup>29</sup> Detta är ett fundamentalt krav för att skapa ett tillitsfullt samhälle som förmår att bygga ett socialt kapital.

I denna sociala översiktsplan har vi valt att betrakta social hållbarhet på så sätt att det är ett mått på samhällets samlade sociala kapital. Det sociala kapitalet är ett uttryck för tillit till samhället och att den tilliten sätts till förtroendet för att samhällskontraktet är intakt och bärs av principen av samförståndslösningar. Socialt kapital skapas genom att invånarna litar på varandra, utgår från att vi vill varandra väl, att vi alla är beredda att bidra för helhetens bästa och att vi är villiga att avstå egna fördelar för den som behöver resurserna bättre. Detta möjliggör för varje individ och grupp att i jämlika relationer skapa sig själv/a, och det bästa möjliga liv. Den sociala hållbarheten är inte en analys av folkhälsa, arbetslöshet, barnfattigdom osv i allmänhet. Dessa fenomen är en konsekvens av bristande social hållbarhet. De som lever i kronisk ohälsa, arbetslöshet eller fattigdom har, på en strukturell nivå, blivit marginaliserade i och utestängda från det sociala kapitalet. Deras marginalisering visar sig som sociala problem men dess orsaker är något annat och på sikt är deras utanförskap en förlust för hela samhället eftersom det sociala kapitalet eroderas. Då eroderar även

<sup>28</sup> Södertörnsmodellen (2016) Tolv insikter för en socialt hållbar planering.

<sup>29</sup> Kungälv kommun (2015) Social översiktsplan steg 1.

upplevelsen av att höra ihop, känna tillit och vilja till att bidra till den demokratiska samhällskroppen/.../.<sup>30</sup>

I den sociala översiktsplanen konkretiserades social hållbarhet bland annat i följande mål:

- Innan 2020 ska utanförskapet<sup>31</sup> minska med 20 procent.
- Innan 2020 ska utanförskapet halveras i de mest utsatta områdena i Kungälv kommun.
- Alla nyanlända vuxna ska, efter avslutad etableringsperiod (2 år), finnas i arbete alternativt utbildning.

Kommunens strategi är att ge större insatser till dem med störst behov och målen går i linje med kommunfullmäktiges strategiska mål och kommunstyrelsens resultatmål. Vid denna rapportes färdigställande är inte uppföljningen klar men Kungälv kommun gjorde en halvtidsuppföljning 2018 som visar på inledande positiva resultat (se vidare avsnitt 3.3).<sup>32</sup>

### **Exempel från näringslivet – 10 mål för hållbarhet**

Bostadsutvecklingsföretaget Trianon har tagit fram Sveriges första sociala obligation. I arbetet med att ta fram den sociala obligationen har företaget definierat sina hållbarhetsmål tydligt. Så här har man valt att definiera social hållbarhet:

- Genom sociala klausuler ställa krav på entreprenörer att visstidsanställa/ge entreprenörer att visstidsanställa/ge praktik till arbetslösa i Trianons socioekonomiskt utsatta områden. 30 arbetslösa personer ska ha kommit i arbete.
- Visstidsanställa 10 arbetslösa som bor i Trianons socioekonomiskt utsatta områden.
- Ge sommarjobb till 100 ungdomar i socioekonomiskt utsatta områden.
- Ställa inkomstkrav på hyresgäster som flyttar in i Trianons bostadsområden.
- Renovera 250 lägenheter med rimliga hyreshöjningar, så att hyresgäster har råd att bo kvar.
- Öka tryggheten i området genom både fysiska och sociala trygghetsskapande åtgärder. Exempelvis genom att se över belysning i offentliga miljöer såväl inomhus som utomhus, bygga lekplatser och sponsra basket- och fotbollsklubbar.
- Satsa på barn och unga genom samarbete med föreningar, idrottsklubbar, läxläsning med mera.
- 100 lägenheter ska lämnas till Malmö stad för att bidra till minskad hemlöshet.

---

<sup>30</sup> Kungälv kommun (2015) Social översiktsplan steg 1, s. 11.

<sup>31</sup> Utifrån indikatorerna andel hushåll i behov av försörjningsstöd samt andel barn som bor i hushåll i behov av försörjningsstöd.

<sup>32</sup> Kungälv kommun (2018) Halvtidsuppföljning social hållbarhet - social översiktsplan 2015–2018.

- Bygga 500 nya lägenheter med rimlig hyra så att låg- och medelinkomsttagare har råd att flytta in i.
- Genomföra energibesparande åtgärder i socioekonomiskt utsatta områden.

### **Exempel från forskningen – tre nyanser av social hållbarhet**

I de investeringsprojekt som fick ekonomiskt stöd av Delegationen för hållbara städer för att främja hållbar stadsutveckling<sup>33</sup> efterlyste deltagarna ett klargörande av hur visionen om social hållbarhet ska tolkas och omsättas i handling. Delegationen gav därför forskare i uppdrag att undersöka hur deltagarna i åtta pågående stadsutvecklingsprojekt närmat sig denna problematik och att koppla detta arbete till aktuell vetenskaplig diskussion om social hållbarhet.

Forskarna har kategoriserat stadsutvecklingsprojektens mål och åtgärder i tre nyanser av social hållbarhet – social inkludering, deltagande och platsidentitet. I tabell 1 finns fler exempel på mål och åtgärder inom respektive nyans av social hållbarhet. Syftet enligt forskarna är att visa att det finns både variation och likheter mellan de olika projektens mål och åtgärder. Dessutom illustrerar det svårigheten att dra vattentäta skott mellan vilka åtgärder som kan hänföras till vilket eller vilka av de tre nyanserna av social hållbarhet.

De tre exempel som behandlas ovan visar att social hållbarhet måste definieras utifrån platsens behov och förutsättningar under en viss tidsperiod. Vidare tydliggör de att olika aktörer utifrån sina respektive uppdrag, syften och förutsättningar kommer att fylla begrepp med delvis olika innehåll. Detta innebär att samtliga nivåer och aktörer måste arbeta med frågan för att kunna täcka in den i sin helhet. Samtidigt visar exemplen också på att det finns likheter mellan definitioner som gör att olika aktörer i många fall kan enas kring vissa grundläggande värden.

---

<sup>33</sup> Delegationen för hållbara städer tillsattes av regeringen för perioden 2008–2012 som en kraftsamlare för att stimulera hållbar stadsutveckling. Syftet var att skapa en arena för samarbete, erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning över sektorsgränser. Delegationen hade i uppdrag att ge ekonomiskt stöd till hållbara stadsbyggnadsprojekt runt om i Sverige. Över åren fick sammanlagt 98 projekt, varav nio större investeringsprojekt, dela på 357 miljoner kronor i stöd. Projekten innefattar allt från bokpublikationer till stora stadsomvandlingsprojekt.

Tabell 1 Nyanser av social hållbarhet – exempel på mål och åtgärder observerade i åtta stadsutvecklingsprojekt<sup>34</sup>

Social inkludering	Deltagande	Platsidentitet
Cykel- och promenadstråk mellan bostadsområden och in till stadens centrum. Cykelskola Ökad tillgänglighet Åtgärder för bättre hälsa genom möjligheter till utevistelse och bra cykel- och gångvägar Odlar i stan Koppling till lokala folkhälsomål Åtgärder för hög livskvalitet Sociala innovationer Sociala klausuler vid upphandling och lärlingsjobb Fler arbetstillfällen Fler arbetsplatser i området Utbildning av bovärdar och miljöambassadörer Blandade och levande stadsdelar Möjlighet till boendekarriär Ökat kvarboende Mix av upplåtelseformer Nya ägandeformer Förtätning av miljonprogramsområde Nya lokaler för service, handel, kultur och fritidsverksamhet Skapa sociala mötesplatser över kultur- och åldersgränser Kvartersodling som mötesplats Trygga och säkra mötesplatser	Allmänna möten Dialog-PM Input från boende och verksamma i genomförandefasen Bred samverkansprocess Demokratisk delaktighet Socialt deltagande Samverkansmodell för att involvera boende och verksamma i planering Partnerskap mellan förvaltningar, fastighetsägare, företagare, föreningar med flera sektorsövergripande forum Participatoriska designprocesser Dialogcafé Post-it-lappar på karta Paintballskjutning på olika idéalternativ Aktiv i föreningslivet Blandade och levande stadsdelar Nya ägandeformer Skapa sociala mötesplatser över kultur- och åldersgränser Kvartersodling som mötesplats Trygga och säkra mötesplatser Föreningsliv Involvera lärare och skolungdomar i planering för ett hållbart stadsliv Boendeflyttande genom individuell mätning av förbrukning av energi	Dela in område i kvarter Namnbyte = bättre varumärke Evenemang med fokus på det egna området Ökad attraktivitet Skapa ett världsledande demonstrationsområde Området ska vara en förebild God arkitektur som tillför nya värden och tar stor hänsyn till befintliga miljöer Beakta och ta vara på kulturvärden Förbättrad medie- och självbild Ökad känsla av trygghet Ökat kvarboende Fler arbetsplatser i området Bättre kommunikation med omkringliggande stadsdelar Knyta an till omgivande stadsdelar Knyta samman stadsdelen med den gamla stadskärnan Bli socialt aktiv stadsdel Tillföra urbana värden Förtätning av miljonprogramsområde Cykel- och promenadstråk mellan bostadsområden och in till stadens centrum

## 2.2 Planering och stadsutveckling bidrar både genom processen och de fysiska miljöer som skapas

Folkhälsomyndigheten definierar ett socialt hållbart samhälle som ”ett jämställt och jämlikt samhälle där människor lever ett gott liv med god hälsa, utan orättfärdiga skillnader. Ett samhälle med hög tolerans där människors lika värde står i centrum, vilket kräver att människor känner tillit och förtroende till varandra och är delaktiga i samhällsutvecklingen”.<sup>35</sup> Vad kan fysisk planering och stadsutveckling bidra med i arbetet med att främja ett socialt hållbart samhälle?

<sup>34</sup> Gustavsson, E. & Elander, I. (2013) Social hållbarhet inte bara ”sustainable”? Från mångtydig vision till analytiskt redskap vid uppföljning av stadsbyggnadsprojekt, s.93.

<sup>35</sup> Folkhälsomyndigheten (2018) Vad är social hållbarhet för oss? <https://www.folkhalsomyndigheten.se/motesplats-social-hallbarhet/social-hallbarhet/#Definitioner>, hämtad 2020-03-20.



Planering och stadsutveckling kan bidra till social hållbarhet på två sätt – dels genom själva processen, dels genom de fysiska miljöer som planering och stadsutveckling resulterar i. Själva planeringsprocessen kan exempelvis innehålla medborgardeltagande som involverar de människor som berörs när en boendemiljö utvecklas. Väl genomförd kan en sådan process ha positiva effekter på sociala värden som tillit, delaktighet, jämlikhet och inkludering.

De fysiska miljöer och strukturer som planering och stadsutveckling resulterar i kan spela en positiv roll för att exempelvis främja tillit och tolerans, psykisk och fysisk hälsa, jämlikhet och inkludering, trygghet och säkerhet. Exempelvis kan fysisk planering och stadsutveckling bidra med att skapa förutsättningar för social hållbarhet genom att planera för:<sup>36</sup>

- närhet till de vardagliga behoven av offentlig service, livsmedel, rekreation och kollektivtrafik,
- tillgång till offentliga mötesplatser och kvalitet i offentliga platser och miljöer,
- utemiljöer som bidrar med upplevelser, med grönska, med ekosystemtjänster, med möjligheter till hälsofrämjande fysisk aktivitet och med platser att träffas på utanför hemmet och arbetsplatsen,
- bättre kontaktmöjligheter människor emellan genom utbyggd kollektivtrafik och trygga och effektiva gång- och cykelstråk,
- en blandad stad med olika upplåtelseformer, olika bostadstyper men också blanda bostäder med kontor och andra arbetstillfällen för att få en jämn och blandad ström av folkliv under dygnets timmar, och
- att kopplingarna mellan olika stadsdelar ska vara så sömlösa som möjligt, detta så att stadens utformning i möjligaste mån bidrar till att minimera de mentala och sociala barriärer som kan uppstå.

Att kopplingarna mellan olika stadsdelar ska vara så sömlösa som möjligt betyder att planeringen ska motverka fysiska barriärer i form av exempelvis trafikleder mellan bostadsområden och i stället underlätta för smidiga och osökta kontakter med omgivningen.

Befintliga barriäreffekter kan också minskas genom att skapa attraktiva och säkra passager.

Fysisk planering och stadsutveckling kan alltså bidra till och påverka förutsättningarna för social hållbarhet, men inte ensamt. Att med hjälp av planering exempelvis bryta de socio-ekonomiska krafter som driver den ökade segregationen i samhället är mycket svårt, för att inte säga omöjligt.

Det är ganska uppenbart att även om det blir möjligt att få större insikt om i vilka miljöer som exempelvis vissa våldsbrott begås eller i vilka lägen det oftare sker inbrott än i andra så har vi ändå

---

<sup>36</sup> Exempel hämtade från bland annat SOU 2018:32, Ekologigruppen (2019) Social hållbarhet – en fråga för och utanför samhällsplaneringen. <https://www.hallbarstad.se/kronikor-om-hallbarhet/social-hallbarhet-en-fraga-for-och-utanfor-samhallsplaneringen/>, hämtad 202-03-20.

en väldigt begränsad förståelse av de fulla sociala dimensionerna av olika former av brottslighet. Detsamma gäller integrationsfrågan, där man trots att där finns en fixering vid idén om 'problemområden' måste sluta sig till att denna problematik i mycket högre grad handlar om vad som sker på arbetsmarknaden eller i skolan än om stadsbyggande. Men det gör inte stadsbyggandet oviktigt, det finns starka skäl att tro att stadsbyggandet kan spela en viktig roll för båda dessa frågor och ur ett stadsbyggnadsperspektiv är det detta bidrag det som är intressant. Det viktiga är att från det inte dra slutsatsen att detta handlar om renodlade stadsbyggnadsfrågor eller ens att stadsbyggandet är det viktigaste medel för åtgärder i dessa frågor.<sup>37</sup>

För att skapa social hållbarhet måste planering och stadsutveckling samordnas med strukturella insatser för tillskapandet av lika livsvillkor för alla. Utan ett erkännande av planeringens och stadsutvecklingens begränsningar finns risk för att "lösningarna" blir klichéartade och ytliga.<sup>38</sup> Förväntningarna måste alltså vara rimliga på vad fysisk planering och stadsutveckling kan åstadkomma.

### **2.3 Social hållbarhet innebär att hantera svåra politiska avvägningar och ställningstaganden**

I många fall kan insatser med en tydlig inriktning på sociala värden också ha positiva effekter på den miljömässiga och ekonomiska hållbarheten. Det finns många exempel där dessa korsbefruktar varandra. Att utforma hälsofrämjande miljöer, som också kan hantera dagvatten och husera ekosystemtjänster, har effekter på så väl samhällsekonomi som individers välbefinnande och levnadsvillkor, den biologiska mångfalden och resiliens. Insatser med sociala effekter kan minska skadegörelse och ha direkta effekter på fastighetsekonomin.

I praktiken uppstår emellertid även målkonflikter inom hållbarhetsbegreppet, dels mellan de olika dimensionerna, dels inom den sociala dimensionen. Det här gäller särskilt i storstäder där konkurrensen om ytor är stor. Mål om fler bostäder kan därför stå i konflikt med behov av grönområden. Att arbeta med social hållbarhet innebär att hantera svåra politiska avvägningar och ställningstaganden.

Många forskare betonar att begreppet social hållbarhet är ett värdeladdat och mångbottnat begrepp.<sup>39</sup> I val av definition spelar frågor om politik, makt och organisatoriska förutsättningar en avgörande roll. Frågan om social hållbarhet ska inte bara ställas abstrakt utan man måste också ställa frågorna hållbar för vem, på vilken nivå, i vilket tidsperspektiv och i

---

<sup>37</sup> Legeby, A., Berghauser Pont, M. & Marucs, L. (2015) Dela(d) stad Stadsbyggnad och segregation. 2. Metoder sociala stadsbyggnadsanalyser, s. 33.

<sup>38</sup> Ekologigruppen (2019) Social hållbarhet – en fråga för och utanför samhällsplaneringen. <https://www.hallbarstad.se/kronikor-om-hallbarhet/social-hallbarhet-en-fraga-for-och-utanfor-samhallsplaneringen/>, hämtad 2022-03-20.

<sup>39</sup> Dessa rapporter sammanfattar forskningsläget gällande begreppet social hållbarhet: Mistra Urban Futures (2017) Social hållbarhet ur ett samhällsplaneringsperspektiv – en kunskapsöversikt, s. 12 och Gustavsson, E. & Elander, I. (2013) Social hållbarhet inte bara "sustainababble"? Från mångtydig vision till analytiskt redskap vid uppföljning av stadsbyggnadsprojekt.

vilket sammanhang med avseende på grundläggande frågor som plats, klass, kön och etnicitet.<sup>40</sup>

Begreppet aktualiserar centrala frågor om demokrati, rättvisa och fördelning.<sup>41</sup> En socialt hållbar planeringsprocess handlar om rättvisa påverkansmöjligheter och inkludering, men det är också viktigt att peka på betydelsen av rumslig rättvisa som tillgång till bostäder till överkomliga kostnader, tillgänglighet till service, och transportsystem. Variation och inflytande är i sig inte en garant för social hållbarhet. Det krävs ett uttalat rättviseperspektiv för att inte planering och stadsutveckling ska resultera i exkluderande miljöer, dyra bostäder eller service endast för de resursstarka.

## **2.4 Nio kategorier av verktyg och metoder för att arbeta med social hållbarhet**

Av det ovan anförda kan vikten av att arbeta med social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling konstateras, men också att sådant arbete är komplext och utmanande på många sätt.

Den kartläggning som utförts visar att arbetet med social hållbarhet möter många utmaningar. Det kan handla om allt från behov av att överbrygga organisatoriska stuprör, till att få social hållbarhet att genomsyra hela planerings- och stadsutvecklingsprocessen, till att försöka styra investeringar så att de främjar social hållbarhet. Det finns därför många olika typer av verktyg och metoder för att arbeta med social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Kartläggningen har resulterat i nio kategorier av verktyg och metoder som används av offentliga och privata aktörer. I tabell 2 sammanfattas kategorierna av verktyg och metoder – vilka problem respektive kategori adresserar, vilket syfte de har och exempel inom varje kategori som fördjupas i kommande avsnitt.

Kategorierna visar på bredden av de verktyg och metoder som finns för att främja social hållbarhet, men också på att de oftast behöver kombineras för att social hållbarhet ska kunna främjas. Kategoriernas syfte är inte att avgränsa verktygens och metodernas användningsområden, snarare överlappar de varandra och de kan återfinnas under flera kategorier. Vissa lämpar sig bäst för offentliga aktörer och andra bäst för privata, men det vanliga är att de kan användas av olika typer av aktörer.

Endast ett av verktygen är riktat mot ett specifikt sakområde, att sänka trösklarna för att öka möjligheten att få en bostad, övriga verktyg och metoder handlar om att få in social hållbarhet i exempelvis processer, organisationer, gestaltning och analys. Under de intervjuer

---

<sup>40</sup> Lidskog, R. & Elander, I. (2010) Addressing climate change democratically. Multi-level governance, transnational networks and governmental structures. *Sustainable Development* 18, s. 32-41.

<sup>41</sup> Tunström, M., Gunnarsson-Östling, U. & Bradley, K. (2015) Socioekologisk stadsutveckling. *Begrepp och lokal praktik*, s. 48.

som gjordes inom ramen för kartläggningen har bostadsfrågan genomgående lyfts som den största sociala utmaningen. Det sakområdet får därför en egen kategori.

Tabell 2 Kategorier av verktyg och metoder för att främja social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling

Problemområde	Kategorier	Syfte	Exempel på verktyg och metoder
Stuprör gör att kompetensen inom de olika förvaltningarna inte nyttjas på bästa sätt.	Metoder för att arbeta förvaltningsövergripande.	Mobilisera kompetens och samordna över förvaltningsgränserna för att främja social hållbarhet.	Projektchef på stadsledningskontoret för att driva helhetsperspektiv, Skärholmen. Social översiktsplan, Kungälv. Samverkan mellan social- och samhällsbyggnadschefer, Göteborgsregionen.
Social hållbarhet har svårt att få genomslag i hela processen.	Metoder och verktyg för processtöd.	Social hållbarhet ska genomsyra hela processen.	Certifieringssystem för hållbar stadsutveckling, Citylab. Konsekvensanalyser SKA, SKB, SVA.
Utmaningar med att göra analyser av platsspecifika data. Kunskapen om hur man kan översätta analyserna av social hållbarhet till konkret stadsform brister.	Verktyg för platsspecifik analys och rumslig gestaltning av sociala värden.	Analysera platsspecifika data och gestalta platsspecifika sociala värden.	Gapminderverktyg för stockholmsregionen – Södertörnsanalysen, Karlskronaanalysen Dela(d) stad, Göteborg Backstage, on stage, off stage Tredje rummet-strategier
Lokalkunskap och en mångfald av perspektiv behöver komma in i processerna.	Metoder och verktyg för delaktighet och medskapande.	Delaktighet och medskapande för att bevara och utveckla sociala värden.	Platsbyggnad i Jubileumsparken, Frihamnen.
Ekonomisk styrning begränsar möjligheten för social hållbarhet.	Verktyg för att räkna på sociala värden.	Mäta och förstå det sociala värdet av olika stadsplaneringsinvesteringar.	HAI Hållbar avkastning av investeringar. Långsiktiga analyser för exploaterings- och kommunalekonomi.
Projektekonomi är ett hinder för att prioritera samhällsnytta. Befintliga verktyg som markanvisning och upphandling behöver utnyttjas i större utsträckning för att ställa sociala krav.	Verktyg för att styra investeringar i planering- och stadsutveckling så att de främjar social hållbarhet.	Styra investeringar i planering- och stadsutveckling så att de främjar social hållbarhet.	Krav på prisdifferentierade bostäder vid markanvisning, Frihamnen. Krav på praktikplatser vid upphandling av entreprenad, Vivalla, Sociala investeringar, Örebro.
Kommunernas ekonomier är ansträngda samtidigt som investeringar behöver göras i social hållbarhet.	Metod för att öka investeringar i social hållbarhet i planering och stadsutveckling.	Öka investeringarna i social hållbarhet.	Business Improvement Districts Obligation med social inriktning, Trianon.
Ökad social och rumslig uppdelning i städerna.	Metoder för social hållbarhet inom befintligt bestånd.	Utveckla och bevara sociala värden inom befintligt bestånd.	Gårdstensbostäder, Göteborg. Allmännyttans Innovationslab i Rannebergen, Göteborg.

Hushållens möjlighet att efterfråga bostäder minskar.	Verktyg för att sänka trösklarna.	Bostäder till ett rimligt pris.	Sällbo, Helsingborg. Tomtrabatt, Lindängen. Uppsalamodellen.
--	--------------------------------------	---------------------------------	--

Metoderna är mer övergripande, som exempelvis förvaltningsövergripande samverkan, medan verktygen är mer konkreta som verktyg för platsspecifik analys och rumslig gestaltning. Verktygen kan också användas inom olika metoder. Verktygen är mindre platsspecifika och kan lättare användas av olika aktörer. Metoderna tenderar att i större utsträckning kräva ett brett politiskt engagemang och i många fall vill aktörerna gå igenom processen att själva utveckla metoden för att anpassa den till den lokala kontexten och för att metodutvecklingen i sig innebär en kompetensutveckling som ger en gemensam utgångspunkt och målsättning.

I vissa fall är det tydligt vad som är ett verktyg och vad som är en metod, exempelvis förvaltningsövergripande samverkan kontra verktyg för platsspecifik analys och rumslig gestaltning. I andra fall är det betydligt svårare att avgöra om det är ett verktyg eller en metod och de kan i vissa fall vara både och. Det gäller exempelvis sociala konsekvensanalyser som i vissa versioner i stort sett kan bestå av checklistor (verktyg) medan de i andra versioner är processverktyg framtagna genom förvaltningsövergripande samverkan efter politiska beslut (metoder).

### 3. Metoder och verktyg för att arbeta förvaltningsövergripande

Planering och stadsutveckling kan inte ensamt lösa samhällets sociala utmaningar, utan kompetens behövs från flera områden. De kommunala förvaltningarna är ofta organiserade så att sakkunskapen inom det sociala området är spridd över förvaltningarna, men kompetensen finns sällan i tillräcklig omfattning inom stadsbyggnadskontoret där den fysiska planeringen sker. Det behövs med andra ord metoder och verktyg för att arbeta förvaltningsövergripande.

#### 3.1 Stuprör gör att kompetensen inom de olika förvaltningarna inte nyttjas på bästa sätt

I de intervjuer som genomförts med kommuner framkommer att de upplever att social hållbarhet är ett område som är brett och svårt att greppa. Det är också svårt att veta vilka insatser inom social hållbarhet som ger bäst effekt. Det är ett komplext område där kommuner ofta har jobbat i stuprör, där de som har kompetens inom sociala frågor arbetar för sig och de som har kompetens inom fysisk miljö arbetar för sig. Att tillsammans tänka social hållbarhet i den fysiska miljön är inte lätt då detta i praktiken är underordnat respektive huvuduppdrag i de båda stuprören. Frågorna ligger i gränsnittet mellan två av tradition uppdelade ämnesområden. Detta gör att kommuner i vissa fall planerar fysisk miljö utan att tänka livsmiljö och därmed missar helheten.

Planerings- och stadsutvecklingsprocesser har en hög nivå av komplexitet med inbyggda målkonflikter och ett stort antal kompetenser involverade. Kommuner är oftast organiserade i fackförvaltningar med uppdrag från kommunstyrelsen. Äldre frågor, trygghetssamordning, brottsförebyggande arbete, kultur- och fritidsfrågor och liknande hanteras som särfrågor i stadsutvecklingsprocesser, snarare än som ett helhetsperspektiv för en välmående befolkning.

Ett exempel är att socialnämnden enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska medverka i samhällsplanering (3 kap. 1 §) och att socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen (3 kap. § 2). PBL har inte motsvarande bestämmelser om att fysisk planering ska genomföras med stöd från socialtjänsten.<sup>42</sup> Kompetens i sociala frågor behövs för att kunna analysera och förstå vilka planeringsåtgärder som är mest effektiva för att nå ett visst socialt mål och för att analysera sociala effekter av en viss fysisk åtgärd. Utan nödvändiga kunskaper kan insatser som har sociala mål få motsatt effekt. Socialtjänstens medverkan i planering och stadsutveckling är därför viktig. Trots det har det visat sig svårt att få till socialtjänstens medverkan. Redan 1994 påtalade Socialtjänstkommittén i sitt betänkande Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139) att socialtjänsten har haft

---

<sup>42</sup> SOU 2018:32.

svårt att finna sin roll i samhällsplaneringen. Bland annat konstaterade utredningen att socialtjänstens medverkan i den översiktliga planeringen var begränsad.

Under senare år har socialtjänsten fått ansvar för nya grupper och nya uppgifter, vilket har resulterat i att utrymmet för mer långsiktiga insatser i form av bland annat medverkan i samhällsplaneringen har minskat.<sup>43</sup> De samhällspåverkande och gruppinriktade uppgifterna har fått stå tillbaka för mer akuta och individinriktade uppgifter. Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen är tänkt att ge socialtjänsten möjlighet att förebygga sociala svårigheter och verka för att skapa goda levnadsvillkor och ökad trygghet för kommunens invånare. Men socialtjänsten har alltså inte haft möjlighet att prioritera förebyggande arbete. Det gäller förebyggande insatser i allmänhet och medverkan i samhällsplaneringen i synnerhet. Utredningen Framtidens socialtjänst skrev i sitt delbetänkande Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst (SOU 2018:32) att det är angeläget att former och arbetssätt för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen utvecklas och etableras. Olika typer av styrmedel samt metodstöd kan enligt utredningen behövas för att stödja en sådan utveckling.

Ett annat exempel är att frågor som berör den sociala dimensionen av fysisk planering kan drivas i projekt på enskilda förvaltningar, utan att samordning sker med strategisk planering och detaljplanering, och tvärtom. Utan samordning över förvaltningar riskerar sociala frågor att drivas i särprocesser utan möjlighet att påverka kärnuppdraget vad gäller fysisk planering och stadsutveckling.

Vidare är sakkunniga inom social hållbarhet ofta anställda inom kommuner som strateger med uppdrag att delta i den strategiska planeringen. Strategerna deltar sedan i mindre utsträckning i den efterföljande planeringen och i genomförandet. Detta gör att frågan inte ges den kontinuitet som skulle behövs för att säkerställa att den följer med genom hela processen.

Det finns med andra ord ett behov av att de olika kommunala förvaltningarna jobbar tillsammans och mot samma målsättningar. De sociala utmaningarna behöver dessutom mötas på flera nivåer – stadsdelsnivå, kommunnivå och regionnivå. I kommande avsnitt redovisas tre olika exempel på metoder och verktyg för att arbeta förvaltningsövergripande på dessa tre nivåer – stadsdelen Skärholmen, Kungälv kommun och Göteborgsregionen. Alla tre exemplen visar också på behovet av att definiera vad social hållbarhet betyder i den platsspecifika kontexten och att detta görs i ett förvaltningsövergripande sammanhang.

---

<sup>43</sup> SOU 2018:32, s. 46.



Exempel på metoder och verktyg för att arbeta förvaltningsövergripande:

- Manual/checklista för förvaltningsövergripande samverkan kring hälsoåtgärder i bostadsområden, Folkhälsomyndigheten.
- Samverkan mellan social- och samhällsbyggnadschefer, Göteborgsregionen, som skapar samarbete över sektorsgränser och gör en gemensam regional analys av sociala utmaningar. Se avsnitt 3.4.
- Social översiktsplan, Kungälv, som konkretiserar och prioriterar Kungälvs arbete för social hållbarhet. Se avsnitt 3.3.
- Stadsutvecklingsprojekt Fokus Skärholmen, Stockholm, där projektchefen har placerats centralt på stadsledningskontoret. Se avsnitt 3.2.

### **3.2 Projektchef på stadsledningskontoret för ett helhetsperspektiv**

Fokus Skärholmen är ett stadsutvecklingsprojekt som drivs inom Skärholmens stadsdelsnämndsområde (Stockholms kommun) med ambitionen att bygga över 4 000 nya bostäder. Fler bostäder kommer dessutom att innebära att det behövs fler förskolor och skolor, mer närservice, mötesplatser, parker och grönområden. En viktig målsättning i projektet är att utveckla området med social hållbarhet i fokus.

I projektet har kommunen valt att organisera arbetet utifrån ett helhetsperspektiv. Stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret leder tillsammans arbetet i nära samarbete med Skärholmens stadsdelsförvaltning. Detaljplanerna drivs som ordinarie processer i linjeorganisationen där stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret utför det arbete som respektive förvaltning ansvarar för tillsammans med andra förvaltningar. Det som skiljer Fokus Skärholmens organisation från andra är att en projektchef är anställd och placerad på stadsledningskontoret, en i sammanhanget neutral förvaltning med bred överblick. Projektchefens uppdrag är att ha ett helhetsperspektiv och samla förvaltningarna i projektet. Utöver projektchefen finns också en biträdande projektchef från stadsdelsförvaltningen som ansvarar för att föra in det lokala perspektivet i stadsbyggnadsprocessen. Detta har resulterat i att sociala värden som trygghet och delaktighet har fått ta större plats tidigare i arbetet än i normalfallet.

Fokus Skärholmen har också haft en förvaltningsövergripande styrgrupp som består av företrädare för exploateringskontoret, idrottsförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, stadsdelsförvaltningen, utbildningsförvaltningen, kulturförvaltningen, miljöförvaltningen, trafikkontoret och de två allmännyttiga bostadsbolag som finns representerade i Skärholmen. Syftet är att fler förvaltningar än normalt ska involveras i processen, och att fler frågor kan fångas upp från början, till exempel när det gäller planering för kultur och idrott. Målsättningen är att identifiera och prioritera aktiviteter så att möjliga synergieffekter mellan stadens investeringar uppstår.

Enligt projektchefen för Fokus Skärholmen är det tack vare det nära samarbetet med stadsdelsförvaltningen som stadsutvecklingsprojektet har kunnat konkretisera begreppet

social hållbarhet och identifiera vad som kan göra skillnad just i Skärholmen. Stadsdelsförvaltningens ständiga påminnelse om det lokala perspektivet har varit helt avgörande och har aktualiserat frågor om vilka platser som ska utvecklas, hur Skärholmsborna kommer att reagera, vilka föreningar som bör involveras och så vidare.

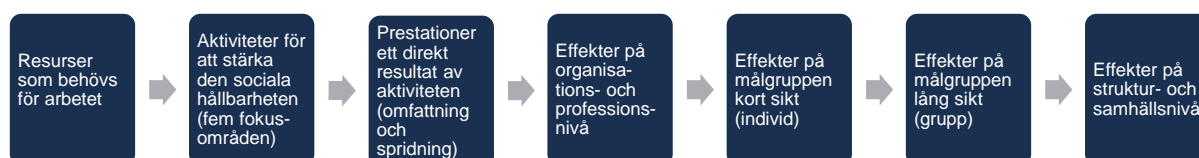
### 3.3 Social översiktsplan för att samla hela kommunen bakom sociala mål

Kungälv kommun är på en övergripande nivå välmående med god folkhälsa, utbildningsnivåer och inkomster. Men när kommunen valde att bryta ner statistiken på delområden visade det sig att det trots ett gott medelvärde fanns stora skillnader mellan områden. Kommunen valde därför att 2015 påbörja arbetet med att ta fram en *social* översiktsplan.<sup>44</sup> I arbetet togs en gemensam definition fram i ett förvaltningsövergripande arbete liksom en tydlig, platsspecifik målsättning. Planen innehåller tre delmål som skulle vara uppfyllda före 2020:

- Utanförskapet<sup>45</sup> skulle minska med 20 procent.
- Utanförskapet skulle halveras i de mest utsatta områdena i Kungälv kommun.
- Alla nyanlända vuxna skulle, efter avslutad etableringsperiod (2 år), finnas i arbete alternativt utbildning.

Arbetet konkretiserades genom olika insatser inom fyra teman; tidiga insatser, nyanlända, trygghet samt arbete och sysselsättning. För att följa upp insatserna och visa hur sociala värden skapas tog kommunen fram en effektkedja (Figur 1). Modellen, som bygger på programteori<sup>46</sup>, ger en struktur för hur resultatet ska utvärderas på lång och kort sikt, samt på organisation, individ och samhälle genom nedan beskrivna kedja.

Figur 1 Effektkedja - Kungälv kommuns modell för hur effekter på sociala värden utvärderas



Källa: Kungälv kommun Dnr: KS2018/0820 (2018) Halvtidsuppföljning social hållbarhet – social översiktsplan 2015–2018.

I arbetet med att ta fram den sociala översiktsplanen har centrala faktorer varit den kommunala organisationens struktur, samverkan med övriga aktörer och metoder för att

<sup>44</sup> <https://www.kungalv.se/kommun--politik/kvalite-och-uppfoljning/social-oversiktplan/> hämtad 2020-03-26.

<sup>45</sup> Mäts utifrån indikatorerna andel hushåll i behov av försörjningsstöd samt andel barn som bor i hushåll i behov av försörjningsstöd.

<sup>46</sup> Teoretisk modell för hur en insats, projekt, strategi eller liknande leder till en kedja av resultat och slutligen till det måluppsatta resultatet.

synliggöra sociala värden jämte de ekonomiska värdena. Arbetet har sträckt sig från den politiska ledningen till kommunledning och hela tjänstemannaorganisationen.

Ett första steg var att enas om vilka utmaningar kommunen faktiskt stod inför och vilka mål som skulle uppnås. På den övergripande nivån hade politiken inga svårigheter att enas om kommunens utmaningar vad gäller social hållbarhet. Det var desto svårare att enas om vilka specifika områden som skulle prioriteras. Att lyckas med detta var dock avgörande för det fortsatta arbetet, då prioriteringarna och målen skapade bred politisk enighet och förtydligade vad arbetet för social hållbarhet konkret skulle avse. Viktiga lärdomar från Kungälv är att det krävs politisk vilja och enighet om vad som ska göras, men också mod att tydliggöra vilka insatser som behöver prioriteras i de gemensamma målen.

I nästa steg tog tjänstemannaorganisationen fram en styrmodell som kunde svara mot de uppsatta målen och föreslå åtgärder som inte låter sig hanteras inom enskilda fackförvaltningar. Detta arbetssätt integrerades sedan i samtliga arbetsuppgifter. Organisationen byggdes så att det sociala perspektivet, liksom samhällsbyggnadsperspektivet, fanns representerat under hela arbetet, på varje möte. Erfarenheterna från Kungälv visar också att det inte räcker med en kontinuerlig politisk styrning och en styrmodell för tjänstemannaorganisationen som svarar mot de uppsatta målen. Det krävs också eldsjälur inom både den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen för att lyckas med arbetet.

Kommunen inledde också en rad samarbeten med privata aktörer, civilsamhälle, region och staten som varit avgörande för arbetet. Ett sådant exempel är stadsdelen Komarken, där kommunen tillsammans med Länsförsäkringar och Västra Götalands idrottsförbund har anställt en trygghetsvård vid skolan och samtidigt startat en samverkan för att rusta upp utemiljöerna. För att kunna följa upp och visa på resultatet av insatserna togs det fram modeller för att räkna på ekonomiska värden och visa på socioekonomiska vinster över tid.

Kungälvs kommuns arbete ska följas upp med en utvärdering av måluppfyllelsen under 2020, men kommunen konstaterar i halvtidsrapporteringen från 2018 att man lyckats etablera ett långsiktigt, strukturerat och innovativt arbete kring social hållbarhet. Det finns dock fortsatta utmaningar med att integrera pågående satsningar inom arbetet i ordinarie organisation och med att optimera kommunens resurser i arbetet, särskilt personella.<sup>47</sup> Förutom på organisations- och professionsnivå har kommunen kunnat se sociala effekter även på övriga delar av kedjan. Exempelvis har över 60 personer fått anställning, och andelen boende med försörjningsstöd har sjunkit. Dessutom har antalet brott minskat, vilket har lett till ökad trygghet. Kungälvs arbete har inspirerat en rad andra kommuner, exempelvis har Haninge kommun påbörjat ett arbete med att ta fram en social översiktsplan.

---

<sup>47</sup> Kungälvs kommun (2018) Halvtidsuppföljning social hållbarhet – social översiktsplan 2015–2018.

### 3.4 Förvaltnings- och kommunöverskridande arbetsgrupp för social hållbarhet

Samhällsbyggnadschefsnätverket och socialchefsnätverket i kommunalförbundet Göteborgsregionen har sedan 2015 en arbetsgrupp för social hållbarhet. Kommunerna gjorde 2014 alla samma analys, nämligen att de största utmaningarna inom samhällsutveckling är bostadsbristen och segregationen samt att dessa utmaningar inte går att jobba med i stuprör. Kommunerna var också överens om att segregation inte är en fråga som stannar vid kommungränsen, utan det är en regional utmaning, därför krävs gränsöverskridande arbete. För att möta detta behov av samverkan mellan olika förvaltningar och kommuner, liksom de organisatoriska utmaningar detta innebär, bildades en arbetsgrupp för social hållbarhet.

Arbetsgruppen består av tre socialchefer och tre samhällsbyggnadschefer från Kungälv, Lilla Edet, Partille och Stenungsund, men arbetsgruppens deltagare har varierat över tid. Arbetsgruppens arbete syftar till att främja social hållbarhet i Göteborgsregionen genom kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte och metodutveckling med fokus på sociala aspekter i samhällsplaneringen och samhällsbyggandet.<sup>48</sup> Ambitionen är att få till ett gemensamt arbete över sektorsgränserna, socialt arbete och samhällsbyggnad, som leder till konkreta handlingar i verksamheterna. Förankring sker löpande med chefsnätverken som består av socialchefer samt samhällsbyggnadschefer för de 13 medlemskommunerna i Göteborgsregionen.

Arbetsgruppen inledde arbetet med att ta fram en gemensam definition för vad social hållbarhet i samhällsplanering betyder för Göteborgsregionen. Det blev tydligt att förvaltningarna talar olika språk, och det gemensamma arbetet med att ta fram en definition bidrog till att skapa en samsyn kring social hållbarhet. Att träffas över kommun- och förvaltningsgränser i en arbetsgrupp har enligt Göteborgsregionen inneburit att man kunnat synliggöra stuprör, och möjliggjort ett arbete med att försöka överbrygga dessa. Det kommungemensamma arbetet har också gett mindre kommuner större möjligheter att sätta fokus på social hållbarhet och testa nya sätt att arbeta.

Där arbetsgruppen har identifierat att kommunerna har gemensamma behov, har Göteborgsregionen samverkat kring nya lösningar vilket har resulterat i ett antal kommun- och förvaltningsgemensamma utvecklingsprojekt i Göteborgsregionen. Man har bland annat tagit fram metoder för både den regionala och kommunala nivån, men också instrument och incitament för att säkerställa att uppsatta sociala ambitioner nås i till exempel remissprocesser, bostadsförsörjningsprogram och mark- och exploateringsavtal. En verktygslåda<sup>49</sup> där det är möjligt att ta del av varandras metoder och verktyg har tagits fram genom innovationslab,

---

<sup>48</sup> <https://www.goteborgsregionen.se/socialinnovation>, hämtad 2020-03-26.

<sup>49</sup> Verktygslådan är framtagen inom ramen för projektet Social innovation i samhällsplanering, ett utvecklingsprojekt för att stärka social sammanhållning och minska boendesegregationen samt öka tillgängligheten till den regionala bostadsmarknaden i Göteborgsregionen. Projektet bedrevs 2017 till 2019 och finansierades av Vinnova, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Partille, Stenungsund och Göteborgsregionen. RISE deltog också med forskningsstöd vilket bland annat innebar att rigga innovationslab, samt studera och stödja processen kring uppföljning och metoder. Verktygslådan finns på följande webbplats <https://goteborgsregionen.se/GR/toppmenyv/detta-jobbar-gr-med/miljo-och-samhallsbyggnad/samhallsbyggnad/verktygslada-for-socialt-hallbar-samhallsplanering.html>.

kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Kungälv's kommuns arbete med en social översiktsplan är en av de processer som har utförts sedan arbetsgruppen startade.<sup>50</sup>

Metoderna som utvecklades under projektet används av de fem kommuner som själva var med och utvecklade metoderna. Nu behöver Göteborgsregionen göra en insats för att sprida dessa arbetssätt och nya lösningar till fler av regionens kommuner. Det återstår också ett arbete med att hitta en modell eller en metod för långsiktig uppföljning av social hållbarhet i Göteborgsregionen. Göteborgsregionen har som ett första steg tagit fram indikatorer till sin gemensamma definition av social hållbarhet.<sup>51</sup>

Sociala utmaningar kräver både strukturella insatser och insatser i enskilda projekt. De tre exempel som redovisats ovan visar att genom att arbeta förvaltningsövergripande kan stadsdelar, kommuner och regioner ta tillvara den samlade kompetensen och arbeta mot samma platsspecifika målsättning. På så sätt kan man arbeta både strukturellt och i enskilda projekt för att främja social hållbarhet.

#### **The Greenest City Action Plan i Vancouver, Kanada**

Vancouver stads målstyrning visar att hållbar utveckling ska beaktas i hela staden, inte enbart i utpekade profilprojekt. I svenska städer finns ofta visioner och mål, men inte alltid handlingsplaner för att målen ska nås.

Vancouver stad har upprättat The Greenest City Action Plan, som är en strategi för att staden ska vara ledande inom hållbar stadsutveckling. Målen handlar om att minimera miljöpåverkan, främja människors hälsa och välbefinnande och premiera en grön ekonomi. Mer än 60 personer från Vancouver stad, 120 organisationer och tusentals invånare var involverade i framtagandet av strategin. Strategin håller på att uppdateras med sikte på 2050 och längre fram. Vancouver har även andra strategier, som Community Economic Development Strategy och Healthy City Strategy.

Vancouver's tydliga mål, strategier och handlingsplaner genomsyrar allt arbete i staden samt i stads- och fastighetsutveckling. The Greenest City Action Plan togs fram med hjälp av interna och externa experter samt i en omfattande process för dialog och förankring. Planen har fokus på ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Vancouver har höga krav på byggaktörer, bland annat måste alla nya byggnader certifieras enligt LEED Guld, där LEED står för Leadership in Energy and Environmental design. Staden lever som den lär och certifierar offentliga byggnader och stadsdelar.

---

<sup>50</sup> Göteborgsregionen (2016) Arbetsgruppen för social hållbarhet Handlingsplan för fortsatt arbete 27 april 2016.

<sup>51</sup> Göteborgsregionen (2019) Förslag på indikatorer för socialt hållbar samhällsplanering, Delrapport Social innovation i samhällsplanering.

## 4. Metoder och verktyg för processtöd

För att skapa förutsättningar för planerings- och stadsutvecklingsprocesser där också social hållbarhet står i fokus har ett antal verktyg och metoder för processtöd utvecklats som stärker och lyfter den sociala dimensionen i arbetsprocessen hela vägen fram till genomförande.

### 4.1 Social hållbarhet har svårt att bli prioriterat hela vägen till genomförande

Social hållbarhet har svårt att få genomslag i fysisk planering och stadsutveckling hela vägen från översiktsplanering till färdigbyggd miljö. De sociala aspekterna kan vara tydliga i översiktsplanen, men kopplingen från vision och översiktsplan till detaljplan saknas ofta. En av anledningarna är att det är flera processer där många olika professioner och kompetenser arbetar tillsammans under lång tid. Dessutom har många av dessa aktörer och funktioner inte som uppdrag att jobba med social hållbarhet. De har inte heller kunskap och kompetens om social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling.

De intervjuer som genomförts bekräftar bilden att hållbarhetsfrågorna har svårt att bli prioriterade när de ska vägas mot genomförandefrågor, tidsplaner, kvantitativa mål och ekonomiska överväganden. Ett exempel som återkommer i kartläggningen är att de kvantitativa målen om antal nya bostäder motverkar arbetet för social hållbarhet. Fokus blir på just antalet bostäder, inte på att bygga hållbara stadsmiljöer.

Sociala konsekvenser är inte heller lika lätta att kvantifiera och bedöma som ekonomiska och miljömässiga konsekvenser. För att få en uppfattning om hur en tänkt förändring påverkar sociala faktorer finns det få mått att luta sig mot.

Det finns inte lika tydliga lagkrav avseende social hållbarhet som det gör för ekologisk hållbarhet, vilket bidrar till att miljöaspekter många gånger prioriteras framför sociala aspekter. Det finns dock tydligt lagstöd för att arbeta med social hållbarhet i fysisk planering. I PBL:s portalparagraf står det att planläggning av mark och vatten ska främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. I PBL fastslås också i 4 kap. 34 § att en redovisning av miljökonsekvenserna vid ett planförslags genomförande ska göras i enlighet med miljöbalkens sjätte kapitel, i de fall där planen kan antas få en betydande miljöpåverkan. Samtidigt som det alltså finns stöd för att kommunerna att genomföra utredningar gällande planers sociala konsekvenser i PBL finns det inte någon motsvarande skyldighet i miljöbalken, vilket gör att de sociala frågorna får stå tillbaka.

Länsstyrelsen ska enligt PBL utöva tillsyn över och bevaka vissa statliga och mellan-kommunala intressen.<sup>52</sup> Länsstyrelsens roll som granskande myndighet har kommit att präglats hur utredningsskedet för översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner, planprogram och detaljplaner genomförs. Vad som utreds i dessa skeden har ofta en direkt koppling till länsstyrelsens möjligheter till överprövning. Länsstyrelsen ska enligt 11 kap. 10 § PBL överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att:

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsens ingripandegrunder enligt PBL har fokus på miljöaspekter, vilket också gör att miljöaspekterna många gånger prioriteras framför sociala aspekter. Grunder för överprövning av sociala aspekter av fysisk planering begränsas till om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor. Att grunderna för överprövning främst avser miljöintressen har med andra ord gjort att miljöfrågor i många fall prioriteras i utrednings- och förslagsarbetet.

Eftersom marken i storstädernas stadsmiljöer i stor utsträckning berörs av problematik som buller, översvämningar och föroreningar i dagvatten bidrar även detta till att miljöfrågorna dominerar processerna.

För att skapa förutsättningar för planerings- och stadsutvecklingsprocesser där också social hållbarhet står i fokus har ett antal verktyg utvecklats som stärker och lyfter den sociala dimensionen under arbetsprocessen. Dessa processer omfattar såväl utförandet av planprocessen i PBL som allt övrigt arbete som sker för att kommunen tillsammans med andra aktörer ska driva processen framåt, så som exploateringsfrågor, gestaltning av allmän plats och delaktighet. I detta avsnitt sker en fördjupning i certifieringssystemet Citylab som syftar till att sätta hållbarhetsfrågorna i fokus genom hela stadsutvecklingsprocessen, samt i de verktyg för sociala konsekvensanalyser som Göteborg, Malmö och Stockholm har utvecklat efter sina kommissioner för social hållbarhet. Den nya generationen konsekvensanalyser som utvecklats i dessa städer syftar bland annat till att integrera analysen av sociala värden i hela stadsutvecklingsprocessen.

---

<sup>52</sup> Genom länsstyrelsens medverkan i planprocessen är det meningen att de frågor som länsstyrelsen särskilt ska bevaka genom tillsyn, ska uppmärksammas tidigt, så att det är möjligt för kommunen att beakta länsstyrelsens synpunkter. Dialogen mellan stat och kommun om dessa intressen sker både under samrådet och under granskningen. I granskningsskedet ska länsstyrelsen ge ett tydligt besked till kommunen om detaljplanen är godtagbar utifrån de intressen som kan leda till ett upphävande. Kommunen ska alltså, innan planen antas, få veta om det finns en risk att länsstyrelsen kommer att ingripa genom sin tillsyn mot planbeslutet.





Exempel på metoder och verktyg för att social hållbarhet ska genomsyra hela processen:

- Barnkonsekvensanalys, Göteborg. Se avsnitt 4.3.1.
- Integrerad barnkonsekvensanalys, Stockholm, integrerar konsekvensanalysen i planprocessen.
- Social konsekvensanalys, Göteborg. Se avsnitt 4.3.1.
- Social konsekvensbedömning, Malmö. Se avsnitt 4.3.2.
- Socialt värdeskapande analys, Stockholm. Se avsnitt 4.3.3.
- Certifieringssystemet Citylab certifierar stadsutvecklingsprocesser så att de styrs att arbeta mot gemensamma hållbarhetsmål. Se avsnitt 4.2.
- Hållbarhetsbedömning, verktyg för att inkludera alla hållbarhetsaspekter i en miljökonsekvensbedömning.
- Verktyg för social hållbarhet i byggskedet, Rise för byggbolag som vill utveckla sitt arbete med social hållbarhet.
- PRISMA – processverktyg för social hållbarhet i stadsdelsomvandling
- PROLOG – processtöd för företag i stadsbyggnadssektorn som vill utveckla sitt arbete med medborgardialog
- Metod för integrering av social hållbarhet i planeringsprocessen, Järfälla kommun.
- Jämlig styrning, Huddinge kommun, verktyg för att inkludera jämlikhet i kommunens alla styrdokument.
- Vägledning för jämställd fysisk planering. Med processuppdelad checklista för dig som samhällsplanerare, Länsstyrelsen Skåne.

## 4.2 Certifieringssystem som sätter hållbarhetsfrågorna i fokus under hela stadsutvecklingsprocessen

Citylab är ett svenskt certifieringssystem för hållbar stadsutveckling som syftar till att hållbarhetsfrågorna ska sättas i fokus genom hela stadsutvecklingsprocessen. Certifieringssystemet har som utgångspunkt att processer ska skapas med hänsyn till lokala förutsättningar och utifrån hela hållbarhetsbegreppet. Här skiljer sig Citylab från tidigare certifieringssystem, som i stor utsträckning fokuserar på miljökriterier och bygger på internationellt specificerade krav, exempelvis BREEAM<sup>53</sup> och LEED<sup>54</sup>). En certifiering enligt Citylab ska vara ett bevis på att man arbetat på ett framgångsrikt sätt mot ett antal hållbarhetsmål. Citylab har preciserat tio övergripande hållbarhetsmål som tillsammans utgör riktningen för certifieringen. Dessa mål är utvecklade främst med hänsyn till de globala målen för hållbar utveckling samt bl.a. Delegationen för hållbara städers dokument *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*, de nationella miljö kvalitetsmålen och Sveriges folkhälsopolitiska respektive jämställdhetspolitiska mål. Certifieringen syftar också till att skapa en bättre samverkan mellan olika aktörer inom stadsdelen.

Syftet med att certifiera ett projekt är att uppnå strukturer där hållbarhetsperspektivet sätts i fokus för samtliga involverade aktörer, såväl offentliga som privata. På så sätt lyfts samtliga

<sup>53</sup> Förkortningen står för Building Research Establishment Environmental Assessment Method.

<sup>54</sup> Förkortningen står för Leadership in Energy and Environmental design.

hållbarhetsaspekter upp på bordet på ett likvärdigt sätt, vilket ska ge effekt på bland annat sociala värden. Arbetet reglerar snarare de civilrättsliga processerna än de som styrs av PBL och miljöbalken, men även aspekter som ljud, ljus och luft finns med som indikatorer som ska ingå i projektet.

Citylab certifierar hållbarhetsprogram, handlingsplaner och hela stadsdelar under planeringsprocess, genomförandeprocess och förvaltningsskede. Citylab-certifieringen bygger på att stadsutvecklingsprocessen organiseras på ett sådant sätt att hållbarhetsfrågan hamnar i centrum under planeringsprocessen och genomförandet, bland annat via hållbarhetsprogram och hur projektets kompetenser ska arbeta tillsammans. Därefter mäts arbetet utifrån en rad indikatorer.

Citylab har utvecklats av Sweden Green Building Council (SGBC), en ideell förening som består av 350 medlemmar. Medlemmarna är företag och organisationer inom den svenska bygg- och fastighetssektorn liksom kommuner, regioner och andra offentliga aktörer. Förutom dessa har forskare deltagit under utvecklingen av certifieringssystemet. Arbetet har pågått i 10 år, pilotversionen av Citylab lanserades 2015 och 2019 blev de två första stadsdelarna certifierade, Masthuggskajen i Göteborg och Albano i Stockholm.

#### **Racial Equity toolkit i Seattle, USA**

Seattle, Washington, har utvecklat ett Racial equity toolkit som en del i en större satsning på social rättvisa. Satsningen fokuserar på att stoppa individuell, institutionell och strukturell rasism. Verktuget sätter upp en process med olika frågor som ska guida utvecklingen, implementeringen och utvärderingen av projekt för att adressera påverkan på jämlikhet (racial equity).

Processen består av sex steg:

1. Fastställ önskat resultat (set outcomes). Vad som bör vara fokus i projektet bestäms av stadens (avdelningens) prioriterade frågor samt vilka frågor som projektet har störst påverkan på.
2. Involvera intressenter och analysera data. I detta steg undersöks både kvantitativa och kvalitativa jämlikhetsdata i de geografiska områden som påverkas. Detta sker genom såväl statistikundersökning som involvering och intervjuer med intressenter.
3. Fastställ nytta och/eller skada. Baserat på resultatet i steg 1 och 2 undersöks vilken nytta och/eller skada som projektet kan ge.
4. Maximera nytta och minimera skada. I detta steg beskriver projektet hur det kommer att hantera den påverkan (positiv och negativ) som projektet har på jämlikhet.
5. Utvärdera. Höj kunskapen. Var ansvarig (accountable). Här beskrivs hur uppföljning ska ske över tid, hur intressenter ska vara involverade framåt och vad som fortfarande behöver lösas framöver.
6. Rapportera. Analysen delas med avdelningsledningen och ansvariga för satsningen på social rättvisa.

Förutom de sex processtegen finns även i verktygslådan exempel på åtgärder och mål som är bra att sätta, processtöd kring hur du bäst involverar intressenter, länkar till data och statistik samt ordlista över viktiga ord. Verktuget appliceras på vitt skilda projekt för att skapa påverkan inom alla stadens ansvarsområden. Hittills har verktuget använts för att studera projekt som trängselavgifter, program för grannskapsbudgetar (Neighbourhood Participatory budgetprogram), nedskärningar i parkförvaltningens budget, kampanj för ökat skoldeltagande samt studie av inkomstdiskriminering.

Hur kommuner och byggaktörer ska organisera sin arbetsprocess internt och tillsammans regleras inte i lag, och i det här avseendet syftar certifieringen till att stödja aktörerna i det arbetet. Erfarenheterna av certifierade projekt, till exempel Masthuggskajen, är också att just processtyrningen genomförts mer effektivt mot hållbarhetsmål. De mål som aktörerna gemensamt formulerar tidigt i processen omsätts till åtgärder i handlingsplaner, som ska följas upp genom hela projektet. Handlingsplanerna kopplas till avtal i samband med markförsäljning. Denna processtyrning har i fallet Masthuggskajen bidragit till en bättre samverkan mellan Göteborg stad, Älvstranden Utveckling och byggaktörerna. Alla, både offentliga och privata aktörer, medverkar på lika villkor och ska visa hur de ska säkerställa genomförandet.

I projektet Masthuggskajen har aktörerna aktivt jobbat med att skapa nya affärsmodeller för bostäder till ett rimligt pris, fokus på barnperspektivet, bevara och lyfta kulturmiljön, skapa en blandning av bostäder och funktioner, minska barriärer till omgivningen och mycket annat. De har prövat särskilda innovationsprocesser för att skapa levande bottenvåningar och bostäder till rimliga priser. Social hållbarhet har därmed enligt deltagarna lyfts på ett helt nytt sätt, där de privata aktörerna ser affärsnyttan på grund av de värden som skapas i stadsdelarna för deras framtida hyresgäster.

I de intervjuer som genomförts har många uttryckt sig positivt om till Citylab, medan några har inväntat att det redan finns en lagstadgad PBL-process. De invändningarna handlar om att det kan vara förvirrande för allmänheten med ännu en process där man deltar genom medborgardeltagande samtidigt som man inte vet vilken formell roll olika aktörer har och vilken status utfallet från deltagandet har. Andra menar att det redan finns lagar och system för det som Citylab gör. I PBL-processen ingår exempelvis att ta hänsyn till lagstadgade bullernivåer, krav på dagsljus och luftkvalitetsnormer, men även att planera för god blå och grön infrastruktur<sup>55</sup>, rekreation och allmänna platser, samt samråda med civilsamhället. Ett av syftena med Citylab är att få privata och offentliga aktörer att höja ambitionsnivån vad gäller hållbarhet. De handlingsplaner som finns inom Citylab kan också med fördel knytas till markanvisningsavtal och även kopplas till PBL-processen. Tanken är att Citylabs hållbarhetsaspekter ska genomsyra fördjupad översiktsplan, detaljplan och liknande.

Eftersom certifieringssystemet är relativt nytt har inte uppföljningar och utvärderingar genomförts. Det finns således inte kunskap om vilka effekter systemet kan ha på social hållbarhet. Citylab togs fram i samverkan med forskare i projektet Decode och möjligheterna till följeforskning i de projekt som nu certifieras har diskuterats.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Med blå och grön infrastruktur avses här sammanhängande nätverk av natur- och vattenområden med fungerande ekosystem.

<sup>56</sup> <http://www.decodeprojektet.se/> hämtad 2020-04-09.

### 4.3 Konsekvensanalyser som processtöd för att säkerställa att sociala värden är med genom hela processen

Sociala konsekvensanalyser började användas som metod i Sverige under 1990-talet.<sup>57</sup> Det finns en mängd kommunutvecklade processmanualer och matriser, men även verktygsmodeller från konsultbolag som syftar till att bedöma konsekvenser av fysisk planering och stadsutveckling.

Göteborg, Malmö och Stockholm har genomfört kommissioner för social hållbarhet under 2010-talet, för att analysera och kartlägga levnadsvillkoren för medborgarna och utvecklingen vad gäller välfärd och hälsoutveckling.<sup>58</sup> Arbetet har resulterat i en rad olika åtgärder, bland annat mot segregation och inom stadsutveckling. Det har också resulterat i att respektive kommuns arbete med sociala konsekvensanalyser har utvecklats. Göteborg var först ut med att tillsätta en kommission och därmed den första kommun som vidareutvecklade och implementerade sociala konsekvensanalyser och barnkonsekvensanalyser. Andra kommuner har sedan kunnat använda detta arbete som utgångspunkt.

En kritik som framförts mot konsekvensanalyser i allmänhet under de intervjuer som genomförts är att de traditionellt haft en tendens att komma in för sent i processen. Konsekvensanalyserna avser redan lagda förslag och belyser hur väl förslagen tillgodoser de sociala perspektiven som till exempel barnperspektivet. Många menar att analysarbetet i stället borde ske kontinuerligt under arbetets gång för att analysen av de sociala perspektiven ska kunna påverka förslagets utformning. Den nya generationens konsekvensanalyser som utvecklats i Göteborg, Malmö och Stockholm syftar bland annat till att integrera analysen av sociala värden i hela planerings- och stadsutvecklingsprocessen.

#### 4.3.1 Sociala konsekvensanalyser och barnkonsekvensanalyser, Göteborgs kommun

Kommunfullmäktige i Göteborg gav 2008 kommunens alla förvaltningar ett uppdrag om social hållbarhet. Det övergripande syftet var att utveckla den sociala dimensionen i samhällsplaneringen så att den, tillsammans med de ekonomiska och ekologiska dimensionerna, kan vända segregationen i Göteborg och därmed främja en socialt hållbar utveckling. Arbetet bedrevs förvaltningsövergripande i nätverksform.

I samband med detta påbörjades arbetet med att utveckla Barnkonsekvensanalys, BKA, och Socialkonsekvensanalys, SKA, i syfte att ge de sociala frågorna lika stort fokus i kommunens

---

<sup>57</sup> Mistra Urban Futures (2019) Rätt verktyg för jobbet? En översikt över verktyg för social hållbarhetsanalys i städer, s. 17.

<sup>58</sup> Malmö <https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Hallbar-utveckling/Kommission-for-ett-socialt-hallbart-Malmo.html> Göteborg [https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/jamlikt-goteborg/!ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfjjo8ziTYzcDQv9TAy9DdwdzQwcQ1wcXT0tggvD\\_Q31wwkpiAJKG-AAiqb6XvpR6Tn5SRCrHPOSiC3S9aOKUtNSi1KL9EqLgMIZJSUFxVaqBqoG5eXleun5-ek5qXrJ-bmgBti0ZQQXl-hHoKrUL8iNqPJJDxcEAMhqeiv/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/jamlikt-goteborg/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfjjo8ziTYzcDQv9TAy9DdwdzQwcQ1wcXT0tggvD_Q31wwkpiAJKG-AAiqb6XvpR6Tn5SRCrHPOSiC3S9aOKUtNSi1KL9EqLgMIZJSUFxVaqBqoG5eXleun5-ek5qXrJ-bmgBti0ZQQXl-hHoKrUL8iNqPJJDxcEAMhqeiv/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/) Stockholm <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/utredningar-statistik-och-fakta/utredningar-och-rapporter/social-hallbarhet/>

planering som ekologiska och ekonomiska frågor.<sup>59</sup> Arbetsgrupper och nätverk bildades med forskare samt tjänstemän från olika delar av kommunen för att utveckla modellerna.

År 2011 lanserade Göteborgs kommun BKA och SKA som processtöd för fysisk planering och stadsutveckling och sedan dess har verktygen utvecklats iterativt. Samtliga tjänstemän i Göteborgs kommun genomgår utbildning i materialet och hur detta ska integreras i planprocessen.

För båda verktygen används matriser där området analyseras utifrån olika teman. Göteborgs SKA innehåller fyra teman:

- sammanhållen stad
- samspel
- vardagsliv
- identitet

Dessa teman analyseras sedan utifrån fem olika skalor

- byggnad och plats
- närmiljö
- stadsdel och stad
- region.

Göteborgs BKA innehåller ett femte tema – hälsa och säkerhet – då BKA ska fånga flera dimensioner ur ett barnperspektiv. Barnkonsekvensanalysen lyfter fram de frågor som är relevanta för barn och unga på ett systematiskt sätt. Barnkonsekvensanalysen görs för att ta hänsyn till barns rättigheter i stadsutvecklingen.

Göteborgs SKA och BKA är analysmodeller och processtöd som arbetats fram i bred samverkan och nu används inom kommunen. Processtöden ger kommunen ett gemensamt språk för arbete med social hållbarhet och barnperspektiv samt en plattform för samverkan.<sup>60</sup>

Analysmodellerna är till hjälp för att kunna utgå från människors olika livssituationer och behov när en fysisk förändring ska genomföras. Modellerna används för att få ökad kunskap om platsen och för att identifiera viktiga sociala aspekter som behöver tas om hand i planarbetet. De används också för att ta fram åtgärder/förslag och för att konsekvensbeskriva olika förslag till förändring. Det går att använda sig av en mängd metoder för att

---

<sup>59</sup> Senare har Göteborgs kommun även utvecklat kulturkonsekvensanalys med syfte att utveckla stadens kulturplanering. I denna metod tas fem aspekter upp; kulturmiljö, kulturella mötesplatser, estetik, kreativa verksamheter och identitet.

<sup>60</sup> Göteborgs stad (2017) [BKA] Barnkonsekvensanalys barn och unga i fokus 1.2, samt [SKA] Social konsekvensanalys människor i fokus 1.2

bygga upp kunskapsunderlaget i SKA/BKA; exempelvis kunskap från organisationen, från dialog med medborgare, från analys av statistik eller olika typer av observationer på plats eller kartanalyser.

#### 4.3.2 Sociala konsekvensbedömningar, Malmö

Kommunstyrelsen i Malmö beslutade 2010 att en kommission för ett socialt hållbart Malmö skulle tillsättas. Kommissionens uppdrag var att undersöka hur stadens sociala skillnader och ojämlikheter avseende hälsa kan påverkas och av vem, samt föreslå de mest kostnadseffektiva strategierna för att minska dessa ojämlikheter.<sup>61</sup> I en slutrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö föreslogs att Malmö kommun borde införa sociala konsekvensbedömningar som ska föregå alla beslut som rör fysiska investeringar.

Malmö hade bland annat Göteborgs sociala konsekvensanalyser som utgångspunkt när de utvecklade sitt verktyg social konsekvensbedömning, SKB. Man såg dock ett värde i att verktyget skulle ha en lokal förankring, liksom att gå igenom själva processen med att ta fram verktyget själva. Stadsbyggnadskontoret var ansvarigt för att ta fram verktyget, men med bred involvering både internt och externt. Arbetsgruppen bestod av personer från stadsbyggnadskontoret, gatukontoret, miljöförvaltningen och socialförvaltningen.

Malmö SKB ska bidra till att sociala frågor tidigt lyfts, ventileras och följs upp under planläggning och projektering av nya områden och förtätningsprojekt. Konsekvensbedömningarna ska bredda kunskapen om hur den fysiska planeringen påverkar människors välbefinnande och hälsa samt ge bättre beslutsunderlag inför investeringar.

Malmö SKB är ett processinriktat verktyg där de sociala frågorna ska integreras med andra hållbarhetsaspekter. Precis som i Göteborg består verktyget av en processmanual och en matris. Följande aspekter tas upp i matrisen:

- ansvar för helheten
- samspel och sammanhang
- vardagsliv
- gröna miljöer
- identitet
- dialog och normer.

---

<sup>61</sup> Balkfors, A. & Isacson, S-O (2011) Sveriges första Marmotkommission i Malmö. Socialmedicinsk tidskrift, 88 (4), s. 299.

För bedömningen av dessa aspekter användes först nationella målområden för folkhälsa, men dessa reviderades 2018 till kategorier som bättre stämmer överens med Agenda 2030 och stadens mål. För bedömning av aspekterna ovan används följande fem kategorier:

- delaktighet och inflytande
- jämlikhet och jämställdhet
- barnrättsperspektivet
- goda livsmiljöer
- tillgänglighet
- risker/genomförandehinder som kan förhindra att de positiva sociala utkomsterna kommer till stånd.

Ett viktigt syfte med SKB är att ge politikerna bättre beslutsunderlag så att de lättare ska kunna se de sociala effekterna av ett planförslag.

#### 4.3.3 Socialt värdeskapande analys, Stockholm

När Stockholms stad 2015 tillsatte Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm gjordes även i detta fall en bedömning av vilka verktyg som behövdes i fysisk planering och stadsutveckling. Stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret fick i uppdrag att tillsammans ta fram en modell för socialt värdeskapande analys, SVA. Sedan den 1 augusti 2019 ska alla projekt i Stockholms stad tillämpa SVA.

Stockholms SVA är en processmodell som är applicerbar på vilken kommun eller plats som helst. Den syftar till att integrera socialt värdeskapande kontinuerligt under planprocessen. Analysen genomförs i ett tidigt skede och används fortsatt genom hela planprocessen. I en SVA inventeras och identifieras platsspecifika utmaningar och förutsättningar. Lokalkännedom tas tillvara för att utveckla och främja befintliga värden och behov. Socialt värdeskapande kan till exempel handla om att genom stadsbyggnadsåtgärder bidra till att stärka social sammanhållning för att öka tilliten i lokalsamhället eller att planera för att bostadsbyggandet ska bidra till minskad boendesegregation.

SVA-modellen syftar till att tydliggöra och konkretisera vad social hållbarhet är och integrera Stockholms kommuns vision och översiktsplanemål i hela processen. Detta så att de sociala frågorna ska följa med hela vägen från vision och mål till genomförande i detaljplanen.

Arbetet genomförs i tre steg:

- Inledande *analys* av platsen/nuläge. Vilka sociala värden kan förstärkas eller tillföras? Under markanvisning används sedan slutsatser från analysen.
- Sedan formuleras *effekt mål* – vad ska berörda aktörer jobba med i den här detaljplanen? Effektmålen formuleras tillsammans med byggaktörerna för att främja

samverkan och formulera realiserbara mål. Stadsbyggnadsnämnden fattar beslut om effektmålen.

- Därefter formuleras *projekt mål* i planarbetet– hur ska effektmålen förverkligas inom projektet?

SVA-modellen innehåller vägledning om när och hur inledande analys respektive målformulering ska ske. SVA har en tydlig koppling till översiktsplanens mål för stadsbyggnad. Utgångspunkten är också att den inte ska vara en ”ytterligare utredning”, utan snarare ett sätt att säkerställa att sociala värden skapas i projektet. För detta anlitas alltså ingen särskild konsult, utan arbetet utförs av handläggare och projektdeltagare.

Initialt har arbetet med Stockholms SVA exempelvis lett till att krav på att arbeta aktivt med socialt värdeskapande har skrivits in i markansvisningsavtal. Vidare har krav att bolag ska följa sociala hållbarhetskrav som specificeras i en bilaga skrivits in i markansvisningsavtalen. Bolagen förbinder sig också att under planprocessen aktivt arbeta för att uppfylla uppsatta effektmål samt att i samråd med kommunen ta fram konkreta projektmål som bidrar till att uppfylla effektmålen.

#### 4.3.4 Samlade erfarenheter

En samstämmig bild från Göteborg, Malmö och Stockholm är att verktygen har lett till att sociala frågor får större fokus i såväl planeringsprocessen som politiken. Perspektivet får ta större plats och sociala konsekvenser av olika alternativ diskuteras i större utsträckning.

Det är visserligen svårt att leda i bevis exakt vilka förändringar som kommer direkt av dessa verktyg. I kartläggningen ombads kommunerna att ta fram exempel på förändringar som skett i planer med hjälp av BKA, SKA, SKB och SVA. Här följer några av dessa:

- Parkstorlek har ökats för att kunna tillhandahålla både grönska och lekyta samt klara av förväntat slitage.
- Bostadsgårdars storlekar har ökats vilket har gett bättre möjligheter till social samvaro och fysisk aktivitet.
- Genomgående entréer har lagts till så att de boende har direktkontakt med sin gård och kan göra den till sin egen.

Utvecklingsarbetet med modellerna pågår ständigt. Stockholm prövade initialt SVA-modellen i fyra pilotprojekt, och utifrån utvärderingar av dessa projekt har modellen vidareutvecklats. Nästa generation projekt pågår och har inte hunnit utvärderas än. Erfarenheterna hittills visar att arbetet med sociala frågor sker mer systematiskt i projekten nu. Genom SVA-modellen kan kommunen säkerställa att det sociala perspektivet synliggörs i projekthandlingarna och beslutsunderlagen för stadens politiker i stadsbyggnadsnämnden. Medarbetare har tidigare



uttryckt att det är svårt att veta hur man ska arbeta med social hållbarhet i stadsutveckling. Genom modellen har det blivit tydligare för medarbetarna vad som är sociala värden när man ska arbeta i enlighet med stadens mål för stadsbyggnad. Stockholm har också utvecklat en barnkonsekvensanalys (integrerad barnkonsekvensanalys IBKA). Här visar erfarenheterna att kommunens vägledning gällande barnrättsperspektivet har minskat personberoendet i hanteringen av frågorna.

Göteborgs och Malmös modeller har tillämpats längre och hunnit utvärderas i större utsträckning än Stockholms modell. Utvärderingen i Göteborg visar att det är lättare att hantera sociala aspekter i tidigare skeden av planeringen när förutsättningarna är mer öppna än senare då det finns ett utarbetat planförslag.<sup>62</sup> Malmö kommun kom fram till samma slutsats, nämligen att konsekvensanalyserna ofta får störst genomslag i översiktsplaner och planprogram.<sup>63</sup> Även om dessa verktyg alltså bidrar till att föra fram det sociala perspektivet i högre utsträckning i processerna är det alltså svårt för social hållbarhet att få genomslag hela vägen fram till genomförandet. Malmö kommun konstaterar i sin utvärdering att det är alltför ovanligt att bedömningarna i SKB tas upp i detaljplanens planbeskrivning. Det innebär att riskerna för att viktiga åtgärder inte utförs i senare skeden är påtagliga.<sup>64</sup>

I många fall läggs arbetet med att göra en SKB och SKA ut på konsulter. Detta försvårar till en viss del arbetets kontinuitet, vilket har framförts av bland annat Göteborgs kommun. Konsulterna är inte lika förankrade i kommunens arbetsätt och kompletterar gärna med nya. I de intervjuer som genomförts har det också nämnts att det finns en risk att arbetet då också sker i en parallell process utan verklig möjlighet att påverka kärnprocessen.

En annan slutsats från Malmö är att brist på jämförande nyckeltal för sociala faktorer skapar en svårighet att hantera de sociala aspekterna tillsammans med övrigt som detaljplanen behandlar.<sup>65</sup> I projekten uppfattas det därför som svårt att avgöra vad som är en godtagbar nivå vad gäller de sociala aspekterna.

Erfarenheter från Malmö visar också att det är lättare att få gehör för förslag där det finns kvantitativa mått att tillgå. Frågor som behandlar grannsamvaro, ofrivillig ensamhet och psykisk ohälsa har mycket svårt att få genomslag i jämförelse med ekonomi, dagvattenhantering, parkeringsnormer etc. Påpekanden om att det finns brister i ytor, det vill säga att de är för små, kan ibland få gehör när det finns rekommendationer att förhålla sig till.

---

<sup>62</sup> Mistra Urban Futures (2019) Rätt verktyg för jobbet? En översikt över verktyg för social hållbarhetsanalys i städer. Mistra Urban Futures.

<sup>63</sup> Malmö stad (2019) Utvärdering av Sociala konsekvensbedömningar 2015–2019 Stadsbyggnadskontoret.

<sup>64</sup> Malmö stad (2019) Utvärdering av Sociala konsekvensbedömningar 2015–2019 Stadsbyggnadskontoret.

<sup>65</sup> Malmö stad (2019) Utvärdering av Sociala konsekvensbedömningar 2015–2019 Stadsbyggnadskontoret.

Eftersom det endast rör sig om rekommendationer och råd (exempelvis från Boverket och Spacescape) får de dock inte alltid den tyngd som skulle behövas.

Vid utvärdering av Göteborgs modell har det framkommit att det finns behov av tydligare riktlinjer. Det har visat sig otydligt i projekten hur riktlinjerna ska utformas för att uppnå social hållbarhet. Till exempel framkom det att inga indikatorer finns för hur olika teman i modellen ska hanteras. Det ger stort utrymme för olika tolkningar av vad till exempel *sammanhållen stad* betyder ur den sociala aspekten, utan att modellen ger stöd till tolkning.<sup>66</sup>

Detta illustrerar väl svårigheter med att jobba med ett abstrakt, dynamiskt och kontextuellt begrepp som social hållbarhet som behöver konkretiseras men samtidigt i så stor utsträckning innehåller moraliska och politiska frågor och avvägningar.

---

<sup>66</sup> Tahvilzadeh, N. (2015) Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad.

## 5. Metoder och verktyg för platsspecifik analys och rumslig gestaltning av sociala värden

I planering- och stadsutveckling krävs analys av platsspecifika data för att få en helhetsbild av platsens sociala utmaningar. Det finns ett behov av att enkelt kunna analysera och visualisera data så att konsekvenserna av olika planeringsalternativ blir lättillgängliga för såväl handläggare som politiker. Det finns också ett behov av verktyg och metoder för att omsätta analysen av samhällsutmaningar i fysisk gestaltning.

### 5.1 Platsspecifika data är svårtillgängliga

I avsnitt 2 framhölls behovet av att definiera social hållbarhet utifrån den aktuella kontexten. Detta kräver analys av data, som av kommunerna upplevs som relativt svårtillgängliga och i vissa fall kostsamma. Länsstyrelserna, med sin överblick över kommunernas arbete, uppger i de intervjuer som genomförts att kommunerna behöver bli bättre på att analysera data. I många fall presenteras statistik och analyser på övergripande kommunnivå, vilket ger en missvisande bild över vem man planerar för och hur livsvillkor skiljer sig åt både mellan stadsdelar och mellan stad och landsbygd. Okunskap om ojämlikheten i befolkningen inom en kommun riskerar att leda till insatser som ytterligare ökar ojämlikheten.

Den kartläggning som utförts visar att det finns ett behov av att samla, analysera och visualisera data på ett tydligt sätt så att relevanta analyser blir enklare att genomföra och använda i planeringsprocesser. Kartläggningen visar också att det är viktigt att dessa analyser är tillgängliga för handläggare och politiker på ett enkelt och begripligt sätt. Analyserna behöver visa på strukturer och samband och skapa underlag till fortsatt förslagsarbete, såväl strategiskt som inom gestaltning och utformning.

Exempel på verktyg och metoder för platsspecifik analys och rumslig gestaltning av sociala värden:

- Alviksmodellen, Stockholms kommun: Metod för att analysera tillgången till grön- och rekreationsytor.
- Analysspindel för social hållbarhet, Riksbyggen: Analys av förslag i exploateringsprocesser.
- Analysverktyg för att översätta sociala kvaliteter till stadsrum, Göteborgs kommun: Se avsnitt 5.4.
- Backstage, on stage och offstage: Verktyg för att gestalta offentliga rum för inkludering. Se avsnitt 5.4.
- Checklista för trygghet vid utformning av områden, Riksbyggen.
- Gapminderverktyg för stockholmregionen – Södertörnsanalysen: Verktyg för att analysera och visualisera rumsliga data i Stockholmregionen. Se avsnitt 5.2.
- Gehls tolv kvalitetsprinciper för utformning av stadsrum.
- Happy Quest, Bonava: Verktyg för att analysera hur ett område kan utformas för att bidra till ett hälsosamt och lyckligt samhälle.
- Karlskronaanalysen: Verktyg för att analysera och visualisera rumsliga data i Karlskrona kommun. Se avsnitt 5.2.
- Lyckohjulet, Kungsbacka kommun: Analysverktyg för social hållbarhet i planprocesser.
- Rörelsefaktor, Riksidrottsförbundet, Movium, Fojab: Verktyg för stadsutveckling för fysisk aktivitet.
- SEPID – metod för rumslig trygghet, länsstyrelsen Västra Götaland.
- Social byggnorm, social innovation, Carlstedt arkitekter: Till exempel norm för hur jämställda brandstationer ska gestaltas.
- Tillitsfrämjande planering, Healthy Cities Sverige/WHO.
- Tredje rummet-strategier: Verktyg för att gestalta offentliga och semiprivata rum för möten som är tillgängliga för många grupper. Se avsnitt 5.4.
- UN Habitats 5 principer för hållbara städer.

## 5.2 Verktyg för att analysera och visualisera data ända ned till bostadsområdesnivå

Ett exempel på hur dataanalys kan tillämpas i fysisk planering och stadsutveckling är Södertörnsanalysen.<sup>67</sup> Verktyget är utformat av Gapminder, en stiftelse vars målsättning är att bidra till en god global utveckling genom att göra statistik rörande sociala, ekonomiska och miljörelaterade frågor lättillgänglig och enkel att förstå. Verktyget visar trender och samband mellan faktorer som berör social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet samt möjliggör för olika planeringsdiscipliner att samverka och se helheter. I dag är tillgängligheten till data tidskrävande och kostsam. Syftet med verktyget är att handläggare, byggaktörer, arkitekter och andra aktörer inom stadsutveckling och fysisk planering enkelt ska ha tillgång till fakta och göra de analyser som behövs för att kunna ta fram relevanta planförslag som svarar mot områdets, kommunens och länets behov. Verktyget är ursprungligen utvecklat för Södertörnskommunerna i Stockholms län, men i dag finns dataunderlag för samtliga kommuner i Stockholmregionen.

---

<sup>67</sup> <http://sodertornsmodellen.com/sodertornsanalysen>.

Södertörnsanalysen visar statistik för regional och kommunal nivå samt för basområden och kan visa bostadsområdets utveckling över tid vad gäller inkomst, utbildning, in- och utflyttning, födelseland, bostäder, kollektivtrafik, bilar m.m. Verktøget visar också data för offentliga verksamheter som exempelvis skolresultat och ekonomiskt försörjningsstöd samt visar samband mellan service och levnadsvillkor.

Verktøget kan göra komplexa analyser, där upp till sex olika faktorer kan överlagras visuellt samtidigt, vilket särskiljer verktøget från andra statistikverktøg. Till skillnad från Kolada<sup>68</sup> och BRP+<sup>69</sup> kan Södertörnsanalysen också hantera data på bostadsområdesnivå och inte bara på kommunnivå, något som möjliggör för rumsliga analyser på områdesnivå och därmed ett mer träffsäkert underlag för stadsbyggnadsprocesser. Den låga geografiska nivån i statistiken är alltså unik för verktøget. Gapminder har utformat en speciell programmering för att i detta verktøg kunna följa områdets utveckling över tid interaktivt i både grafer och på karta.

Ett exempel på möjlig analys som verktøget gjort är den så kallade lyckoparadoxen. Den visar att de områden med lägst inkomster i Stockholm också fortsätter att vara det, även när invånarnas inkomster ökar. Detta beskriver ett samband där de människor som får arbete och ökade inkomster flyttar från sitt område till områden med högre medelinkomst. Analysen har bland annat tydliggjort att avsaknaden av till exempel större bostäder och blandning av upplåtelseformer försvårar möjligheten att göra boendekarriär inom området, vilket ökar utflyttning från ett område.

Karlskrona kommun har tagit fram Karlskronaanalysen som bygger på Gapminders open source-mjukvara och Södertörnsanalysens upplägg av data. Under kommunens arbete uppstod fler användningsområden. Utöver i demografisk uppföljning och i stadsutveckling används Karlskronaanalysen i arbetet mot segregation. Även äldreförvaltningen har visat intresse för verktøget som ett hjälpmedel i planerings- och uppföljningsarbetet.

Karlskronaanalysen och Södertörnsanalysen är de två fullskaligt uppförda dataverktøg som finns i dag, men intresse för gapminderverktøget finns hos fler kommunala aktörer liksom regionala, statliga och privata aktörer. Bland annat ser fastighetsbolag möjligheter att kunna kartlägga och samla data kopplad till fastighetsbestånd och förvaltning, och länsstyrelser ser möjligheter att använda det till uppföljning av arbetet med Agenda 2030.

De analysmodeller som finns har potential att berika stadsbyggnadsprocesser och göra just den rumsliga översättning som behövs. Det kräver dock kunskap hos de som utför

---

<sup>68</sup> Kolada är en öppen och kostnadsfri databas för kommuner och regioner som ger en samlad ingång till 5 000 nyckeltal om resurser, volymer och kvalitet i kommuners och regioners alla verksamheter. Nyckeltalen bygger ofta på nationell statistik från de statistikansvariga myndigheterna, men också på uppgifter från andra källor. Kolada ägs av den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Medlemmar i föreningen är svenska staten och SKR.

<sup>69</sup> Tillväxtverket och Reglab har utvecklat BRP+, vilket är ett breddat mått på hållbar utveckling och livskvalitet i svenska regioner som alltså inte bara mäter regional ekonomisk utveckling utan även miljömässigt och social.

analyserna att kunna göra komplexa bedömningar av data och rumslighet. Södertörnsanalysen har en mängd användningsområden som kan anpassas för olika aktörers behov och har kapacitet att sammanställa en stor mängd data. Verktøyets utmaning ligger just i hanteringen av data. Hanteringen kräver kunskap för att kunna göra relevanta bedömningar och avgränsningar av statistik, men också för att kunna förstå vilka analyser som ger rätt underlag till strategisk planering och stadsutvecklingsprojekt. Med rätt kompetens att göra bedömningar av data och statistik kan verktøyet göra stor nytta, utan kompetensen kan det kunskapsunderlag som verktøyet erbjuder bli en skrivbordsprodukt utan reell inverkan. I de intervjuer som genomförts har det framkommit att verktøyet inte alltid används i den utsträckning som vore möjlig. Kommunala planhandläggare beskriver att detta dels beror på att det finns bristande kunskap och ovana hos de enskilda handläggarna, dels att man som handläggare arbetar i långa processer där denna typ av analyser görs i ett tidigt skede. Det gör det svårt att upprätthålla sin kompetens i verktøyet.

#### **Gemensam offentlig statistiktjänst i Colombia<sup>70</sup>**

I Colombia finns en gemensam statistikdatabas, Terridata, som syftar till att stärka offentlig förvaltning samt kopplingen mot akademi och medborgare. Terridatas huvudsakliga mål är att presentera standardiserade och jämförbara indikatorer som ger kunskap om hur läget ser ut i olika delar av landet. Databasen föddes ur förståelsen att tillgången på data ser mycket olika ut i olika delar av landet, och att mycket kan bli vunnet i form av gemensam kunskap och samarbeten om utvecklingen följs upp på liknande sätt överallt.

SKL International har medverkat i utvecklingen av Terridata, med det svenska verktøyet Kolada som inspiration.

Kunskapen är avsedd att användas som grund för beslut och målsättningar på framför allt lokal och regional nivå. Data används även av universitet och inom forskning för att analysera utvecklingen och i kommunikation till invånare.

Exempel på indikatorer som finns tillgängliga är demografi, ekosystemtjänster, hälsa och säkerhet. På så sätt kan besökare se exempelvis hur den självskattade livskvaliteten utvecklats över tid i en region, eller vilka platser som utbildningsnivån är lägst på. Data är fritt att söka i, ladda ner och skapa jämförelser med. Såväl tabeller som infografiska element och geografiska resultat går att skapa snabbt med några knapptryck.

### **5.3 Kunskapen brister om hur man kan översätta analyserna av social hållbarhet till konkret stadsform**

På initiativ av Göteborgs kommun utfördes forskningsprojektet Dela[d] stad. En av slutsatserna var att stadens strategiska dokument, så som översiktsplan och budget, ger goda förutsättningar att arbeta med den sociala dimensionen av stadsutveckling med syfte att skapa jämlika livsvillkor. Samtidigt finns det ett stort behov av att öka kunskapen om hur man kan översätta de teoretiska analyserna till konkret stadsform i stadsbyggnadsförslag och detaljplaner, och få genomslag i genomförandet.<sup>71</sup> Under intervjuer med länsstyrelserna framhålls att de i vissa fall kan se att det finns resonemang i skrift som inte avspeglas i

<sup>70</sup> <https://terridata.dnp.gov.co/>, hämtad 2020-03-27.

<sup>71</sup> Legeby, A., Berghauer Pont, M. & Marcus, L. (2015) Dela[d] stad - Stadsbyggande och segregation. 5. Summerande reflektioner.

kommunernas planförslag. Det finns ingen rumslig översättning. Här finns alltså ett behov av att stärka kompetensen om den rumsliga aspekten av social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling för att kunna ta analysen av samhällsutmaningar och omsätta den i fysisk gestaltning.

Att viktiga samhällsfunktioner placeras där de behövs som mest, att offentliga rum planeras och utformas för att möjliggöra möten och aktiviteter, och att flöden och rörelser sker utifrån den funktionalitet som krävs för att ett bostadsområde eller stadsdel ska fungera som den är tänkt, är essentiella delar av en stadsutvecklingsprocess. För detta finns det metoder och verktyg för att kunna göra rätt analyser på strategisk nivå som sedan ger dessa platser rätt utformning i nästa skede. Nedan följer några exempel på metoder och verktyg som används i dessa olika skeden.

#### **5.4 Metoder och verktyg för att översätta sociala kvaliteter till stadsrum**

Fakta, data och analys ger viktiga underlag som behövs för att förstå komplexa sammanhang och kunna möta de behov samhället har. Var placeras vårdinrättningar och var finns störst vårdbehov? Rumsliga kartläggningar bidrar till att konkretisera problemformuleringen och visar vad fysisk planering kan bidra med till det socialt hållbara samhället, även om fysisk planering inte kan göra allt vad gäller att lösa dessa utmaningar. På initiativ av Göteborgs kommun utfördes forskningsprojektet Dela[d] stad av forskare på Arkitekturskolan KTH tillsammans med staden. Forskningsprojektet finansierades av Boverket, och stöddes av Mistra Urban Futures. Projektet syftade till att undersöka rummets betydelse för segregation och till att förstå hur stadsbyggnad kan bidra med gynnsamma förutsättningar, och därmed synliggöra hur fördelningen av stadens resurser är gjord i den fysiska miljön och hur dessa är tillgängliga för stadens invånare. Projektet syftade även till att utveckla professionen inom området. Genom tre teman undersöktes vilka analyser som är möjliga att göra utifrån befintliga kartunderlag och data. De teoretiska analysmodellerna konkretiserades i praktiken, i pågående planarbete, vilket bidrog till förståelse för hur analyserna kan ge stöd i förändringsarbete i stadsdelar och hur de kan gynna sociala aspekter. Forskarna genomlyste också hur dessa frågor hanterats i Göteborgs kommuns policydokument och vilken relevans de har för planeringspraktiken.

Att kunna tillgodogöra sig en djupare förståelse för stadsformens betydelse och dess samspel med andra typer av processer och samhällssystem ger möjlighet att kunna styra samhälleliga resurser och skapa mer jämlika villkor. Inom projektet togs en modell fram för Göteborgs kommun där olika nätverks- och systemanalyser kan göras som tydliggör ett stadsrums sociala och kulturella egenskaper. Modellen bygger på space syntax<sup>72</sup> och innefattar rumsliga analyser

---

<sup>72</sup> Space syntax är ett forskningsfält inom stadsbyggnadsforskningen som fokuserar på det urbanmorfologiska, där bland annat rumsintegration kan undersökas genom att titta på upplevt avstånd och orienterbarhet. Forskningen har utvecklats på University Collage London av Ben Hillier, i Sverige vidareutvecklas forskningen bland annat på KTH och Chalmers. Källa: Space Scape <https://www.spacescape.se/teori/sa-mater-vi-stad/natanalyser/> hämtad 2020-04-20.

och tillgänglighetsanalyser, där de rumsliga analyserna består av kvantitativa nätverksanalyser som mäter gåendes rörelsemönster samt upplevelsen av rummet, det vill säga överblickbarheten. Dessa presenteras i en så kallad axialkarta där den rumsliga integrationen kan avläsas.

Tillgänglighetsanalyserna utgår från att tre aspekter analyseras:

- *sambälleg närvaro*, till exempel offentlig och kommersiell service, samt tillgänglighet till aktiviteter och institutioner,
- *chanser på arbetsmarknaden*, till exempel närhet till lokala och regionala arbetsplatser, samt funktioner för arbetsmarknadsstöd, och
- *gatan som mötesplats*, till exempel vilka fysiska förutsättningar för möten mellan människor och socioekonomiska grupper den byggda miljön ger.<sup>73</sup>

Till analysmodellen kopplas sociala aspekter vilket gör det möjligt att utföra en stor mängd analyser. Exempel på data är var entréer ligger, hur gymnasiebehörigheten ser ut hos de boende, sysselsättning, var lekplatser ligger och tillgängligheten till arbetsplatser. Analyserna blir komplexa och utförs på hög detaljeringsnivå, till detta togs det därför fram en så kallad värderos, ett verktyg som kan användas för att bedöma, kommunicera och illustrera olika värden, som på ett mer övergripande och lättförståeligt sätt presenterar data för stadsdelar. Analysmodellen har hittills använts inom stadsutvecklingsprojektet Bergsjön 2021. Under hösten 2020 inleddes en andra satsning inom Göteborgs kommun på Dela[d] stad. Satsningens syfte är att öka organisationens förståelse för hur analyserna fungerar och hur de kan bidra till stadsutvecklingsprojekt med platsspecifik kunskap om hur den rumsliga översättningen kan göras, och innebär bland annat att tjänstemän får utbildning i analysmodellen av forskare på Kungliga tekniska högskolan (KTH) och Chalmers.

Inom designprocessen används en rad olika modeller för att just göra den rumsliga översättningen av de sociala aspekterna som formuleras i strategier och policyer. Modellerna används i skedet där stadsrummen ges sin form, detaljer studeras och avvägningar görs. Hur en plats utformas påverkar hur individer och grupper interagerar och förhåller sig till varandra.

Till exempel kan en plats som ska skapa bra förutsättningar för flera olika målgrupper utformas utifrån principerna backstage, on stage och off stage. På en idrottsplats eller en park kan de redan kunniga spela on stage, samtidigt som de som är mer osäkra kan prova på samma aktivitet lite mer avskilt backstage utan att behöva känna sig utsatta eller uttittade. De som bara vill hänga runt och kanske nyfiket vill studera hur spelet går till kan göra det vid sidan av, off stage. Genom att utforma en plats utifrån denna rumsliga modell skapas

---

<sup>73</sup> Legeby, A., Berghauer Pont, M. & Marucs, L. (2015) Dela(d) stad Stadsbyggnad och segregation. 2. Metoder sociala stadsbyggnadsanalyser.



inkludering och fler målgrupper får möjlighet att vara på en plats samtidigt, alla utifrån sina förutsättningar.

Ett annat exempel på en modell för att skapa rumsliga förhållanden för sociala och kulturella processer är att arbeta med tredje rummet-strategier. Ett intressant tredje rum kan uppstå när flera olika användningar (program) och sociala sfärer överlappar varandra och skapar en positiv osäkerhet. Det kan bäst ske i en byggnads bottenplan som utformas som en stor lobby för umgänge, kulturella aktiviteter, co-working, restauranger med mera och att våningsplanen blir allt mer privata högre upp i byggnaden. En viktig ingrediens är flödet mellan ute och inne, med möjlighet till en inbjudande porös gräns mellan byggnad och offentligt rum som stödjer ambitionen hos det tredje rummet att skapa låga trösklar till att möta andra, helst gratis eller till en låg kostnad.

Det finns en gedigen forskningsbaserad kunskap om hur rumsliga principer, modeller och gestaltungsmetoder kan bidra till förutsättningar att utforma miljöer som stödjer sociala dimensioner. Däremot finns kunskapen till stor del inom en specifik profession (arkitekten), vilket gör den mindre spridd i projektorganisationer. Detta leder till att kunskap om hur den rumsliga översättningen av principer för social hållbarhet bör göras i många fall saknas eller är marginaliserad. Detta innebär i sin tur att beställarorganisationerna inte alltid vet vad de ska fråga efter när de beställer arkitekttjänster och därmed går miste om den rumsliga dimensionen av frågan. Här behövs med andra ord fler exempel på tvärvetenskaplig kunskaps-spridning mellan praktik och forskning.

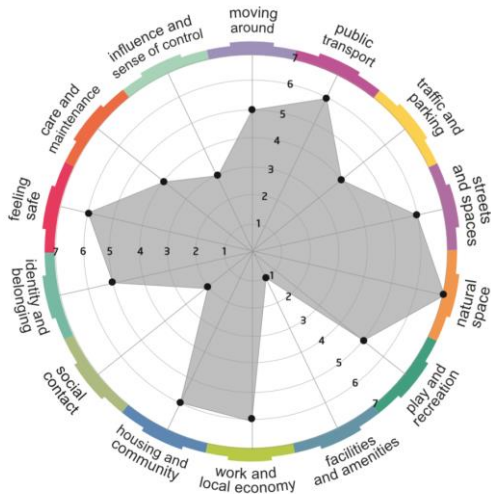
Enligt forskningsprojektet Dela[d] stad krävs kunskap om just de rumsliga aspekterna av segregation och utanförskap, men också en insikt i och kunskap om vilka konsekvenser fysiska åtgärder får för att kunna nå bättre resultat vad gäller hur stadsbyggande används för att påverka ojämlikhet, samt åtskillnader i samhället. Erfarenheter från Dela[d] stad visar att genom att kunna tillgodogöra sig en djupare förståelse för stadsformens betydelse och samspel med olika processer och samhällssystem skapas en möjlighet att styra samhälleliga resurser och skapa mer jämlika villkor.<sup>74</sup> Arkitektur har möjlighet att vara ett medel för att möta dessa samhällsutmaningar och fysisk planering har potential att skapa hållbara och kvalitativa livsmiljöer för människor att mötas i. I propositionen Politik för gestaltad livsmiljö pekas det specifikt ut att hållbarhet och kvalitet inte ska underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden, och att metoder som bidrar till detta i gestaltungsprocesser kan bidra till ökad inkludering och ökat demokratiskt deltagande (prop. 2017/18:110 s. 21).

---

<sup>74</sup> Legeby, A., Berghauer Pont, M. & Marcus, L. (2015) Dela[d] stad - Stadsbyggande och segregation. 5. Summerande reflektioner.

### The Place Standard Tool, Skottland

The Place Standard tool<sup>75</sup> är ett verktyg för att bedöma platser, utvecklat av Skottlands regering med samarbetspartner. Det kan användas vid planering, genomförande och uppföljning. Verktöget ger ett enkelt ramverk för att diskutera en plats, till exempel avseende bostäder, arbetstillfällen och lokal ekonomi, lekplatser och rekreation, grönområden, transporter, trygghet, delaktighet med mera. Verktöget är gratis, och till exempel kommuner, byggaktörer och medborgare har fri tillgång till det. Det består av 14 frågor som innefattar fysiska och sociala komponenter. Svaren illustreras i ett diagram.



Figur 6 The Place Standard tool

Frågorna är följande:

- Can I easily walk and cycle around using good-quality routes?
- Does public transport meet my needs?
- Do traffic and parking arrangements allow people to move around safely and meet the community's needs?
- Do buildings, streets and public spaces create an attractive place that is easy to get around?
- Can I regularly experience good-quality natural space?
- Can I access a range of space with opportunities for play and recreation?
- Do facilities and amenities meet my needs?
- Is there an active local economy and the opportunity to access good-quality work?
- Do the homes in my area support the needs of the community?
- Is there a range of spaces and opportunities to meet people?
- Does this place have a positive identity, and do I feel I belong?
- Do I feel safe here?
- Are buildings and spaces well cared for?
- Do I feel able to take part in decisions and help change things for the better?

Det finns även "underfrågor"<sup>76</sup> som ger guidning inför att man ger ett värde från 1 till 7, där 1 betyder att det finns ett stort utrymme för förbättring och 7 att det finns lite utrymme för förbättring. Avslutningsvis anger man prioriteringar för åtgärder. En strategisk plan 2020–2023<sup>77</sup> för The Place Standard tool har upprättats.

<sup>75</sup> <https://www.placestandard.scot/> liksom [https://www.youtube.com/watch?v=kbEh9wv60Lc&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=kbEh9wv60Lc&feature=emb_logo).

<sup>76</sup> <https://www.placestandard.scot/place-standard.pdf>.

<sup>77</sup> [https://www.placestandard.scot/docs/Place\\_Standard\\_Strategic\\_Plan.pdf](https://www.placestandard.scot/docs/Place_Standard_Strategic_Plan.pdf).

## 6. Metoder och verktyg för delaktighet och medskapande

Dialog är ett verktyg för att inkludera medborgares kunskaper och synpunkter. Verktöget har en lång tradition i Sveriges kommuner och metoder för detta har utvecklats under lång tid. I det här avsnittet sker en fördjupning i platsbyggnad som metod för delaktighet och medskapande.

### 6.1 Lokalkunskap och en mångfald av perspektiv behövs i fysisk planering och stadsutveckling

I de intervjuer som har genomförts med kommuner, länsstyrelser och myndigheter har det framkommit att kommunerna behöver bli bättre på att i tidiga planerings- och programarbeten föra kvalitativa dialoger med civilsamhälle, boende, barn, unga och andra grupper. Inkluderande och icke-diskriminerande medborgardialoger och andra former för delaktighet och inflytande är avgörande för att skapa ett socialt hållbart samhälle. Vem kommer på samråden och trygghetsvandringarna? Vilka röster hörs? Hur nås de som inte nås i dag? Hur ska barn få verkligt inflytande? Hur sker återkoppling?

Att arbeta tillsammans med medborgare i olika stadsutvecklingsprocesser syftar till att få fram platsspecifik kunskap och en mångfald av perspektiv i den annars professionella processen. Ofta är fokus på att identifiera och/eller skapa sociala värden under processen och i förslagsarbetet inför en stadsutvecklingsprocess. Ofta ger det också, ur en kommuns eller byggaktörs perspektiv, en möjlighet att förankra processer tidigt för att möta opinion och skapa bättre förutsättningar för genomförandet. Genom en kontinuerlig dialog med boende, civilsamhälle och lokala näringsidkare kan man också lägga en god grund för fortsatta och kommande satsningar.

Behovet av dialog finns alltså både inom specifika projekt och i ordinarie verksamhet. PBL är det enda regelverk som föreskriver samråd med medborgare, vilket gör att den enda reglerade formen för dialog sker inom projektformen utan kontinuitet. I dag är en kommun skyldig att samråda med medborgare tidigt i översiktsplaneprocessen och sent i detaljplaneprocessen. Då dessa processer oftast bedrivs i projektform är det mindre vanligt att den kontinuerliga dialogen kommer till stånd.<sup>78</sup>

Processer för delaktighet och medskapande kan se ut på många olika sätt, och behovet av lokala anpassningar är stort. Att inledningsvis hitta rätt frågeställningar och tydliggöra hur uppföljning och återkoppling kommer att ske brukar också lyftas som centralt för hur framgångsrikt arbetet blir. Detta kräver dels god kunskap om social hållbarhet och lokala förutsättningar, dels uppbyggda relationer mellan det offentliga, medborgare, näringsliv och

---

<sup>78</sup> Delegationen för hållbara städer (2012) Femton hinder för hållbar stadsutveckling.

civilsamhälle. De verktyg, metoder och processer som utvecklats är därför ofta likartade i kommunerna och ger snarast ett ramverk för hur arbetet ska bedrivas.

Vissa kommuner har däremot haft ambitionen att arbeta stringent utifrån frågeställningar som möter det lokala behovet och med en långsiktig syn på utveckling, uppföljning och återkoppling. Platsbyggnad är en strategisk metod för att utveckla ett område och är en del av planprocessen. Genom platsbyggnad skapar man platser och byggnader på området tillsammans med medborgarna, vilket kan leda till att fler känner att de är en del av området. Göteborgs kommuns platsbyggnad i Frihamnen är ett sådant exempel.

Exempel på verktyg och metoder för delaktighet och medskapande:

- Arkitekturpedagogik, Göteborgs kommun, ett verktyg för att utbilda och involvera barn och unga i stadsbyggnadsprocesser.
- Gåturer, metod för att tillsammans med boende inventera utemiljöer och skapa åtgärdsplaner.
- Konsten att skapa stad, Nacka kommun, en organisation inom kommunen som genom medskapande skapar konst, tillfälligt och permanent, på platser som ska genomgå stadsutveckling.
- Medskapande i Rosens röda matta, Malmö kommun, där unga tjejer anställdes för att kunna bidra med sina kunskaper och viljor när en offentlig plats i Malmö skulle byggas om.
- Platsbyggnad i Jubileumsparken, Göteborg, för att skapa sammanhang och deltagande genom hela stadsbyggnadsprocessen. Se avsnitt 6.2.
- Urban Girls Movement, Global utmaning, White Arkitekter, Fryshuset och Botkyrka kommun, feministisk stadsplanering för att förbättra flickors och unga kvinnors uppväxtvillkor i socio-ekonomiskt utsatta områden.

## 6.2 Platsbyggnad som metod för delaktighet och medskapande

Jubileumsparken i Göteborg ligger i Frihamnen, där ett av stadens större stadsutvecklingsprojekt utvecklas i det före detta hamnområdet. Platsen har genom sitt tidigare användningsområde inte varit en offentlig plats i Göteborg, och det finns ett behov att integrera den som en del av stadsväven. Utvecklingen av Jubileumsparken sker genom en platsbyggnadsprocess där medborgare, arkitekter, ingenjörer, civilsamhälle och staden kontinuerligt deltar. Det innebär att Jubileumsparken har funnits på plats i flera år trots att den nya stadsdelen fortfarande bara är på detaljplaneringsstadiet.

Syftet med de tidiga insatserna är att nyttja planeringen för ett breddat samtal och dialog med aktörer och invånare och göra platsen till ett gemensamt mål för hela staden. Detta genomförs i väntan på att bostäder och den traditionellt planerade och projekterade stadsdelsparken växer fram. Ett aktivt medborgardeltagande är kärnan i skapandeprocessen. Platsens utformning ska bygga på lokalkännedom och lokala önskemål snarare än på planerarnas föreställningar om vad den ska inrymma. Målet är att skapa en trygg och tillgänglig ”allmötesplats” för hela stadens invånare och besökare.

Metoden platsbyggnad innebär för Göteborgs kommun och Älvstranden Utveckling AB som arbetar med processen att man:

- utgår från projektets och platsens specifika förutsättningar och prövar dem i relation till vision, aktuell planering och studier,
- verkar mellan planering och genomförande i lika delar,
- lokaliserar områdets etappvisa potentialer snarare än framtida,
- utvecklar steg- och etappvis och utvärderar,
- tillvaratar tidsluckan som finns i många större stadsutvecklingsprojekt och använder det som en tillgång,
- ger förutsättningar att bygga ett område kring en plats som redan finns, tillgänglig och offentlig, och
- skapar situationer i planeringen för en direkt dialog genom ”görande” och förhandling om platsens funktion och identitet genom medskapande.

Ett viktigt syfte har varit att skapa en plats som en mångfald av grupper får anledning att bidra till och resa till, samt vistas i. Det har också varit en utgångspunkt att skapa en befolkad plats på en i dagsläget ganska avskild del av staden. En första strategi har bland annat varit att etablera en busshållplats så att det vanliga linjenätet trafikerar platsen, samt att skapa en stadsodling där göteborgare kan odla under säsong. Odlarnas arbete har bidragit till att befolka platsen och minska risken för att den ska upplevas som öde och avlägsen.

Platsbyggnad präglas av involvering av olika grupper. Det är alltså göteborgarnas idéer och önskemål som ska testas på plats i Jubileumsparken. Platsen förändras regelbundet genom bl.a. prototyparbete och idéburet offentligt partnerskap och präglas av en utforskande process. Några exempel på insatser är:

- Etablering av ett område dedikerat till olika former av badkultur exempelvis en flytande badbassäng för att möjliggöra bad i centrala Göteborg.
- Tillsammans med en rad fokusgrupper från olika delar av Göteborg utforma strand och bad så att flickor, kvinnor, transpersoner och icke-binära, som oftare undviker stränder och bad, vill vara på platsen.
- Genom idéburet offentligt partnerskap tillsammans med en förening som arbetar med meningsfull fritid för alla etablera en seglarskola där vem som helst, oavsett kunskaper och funktionsförmåga, kan delta utan kostnad.
- Näsan i blöt-lekparken, ett experimentklassrum dit barn och skolklasser kan komma för att ta del av pedagogisk verksamhet rörande blå-gröna lösningar i stadsutvecklingen.

Jubileumsparken är bemannad, vilket skapar förutsättningar för en mötesplats likt ett kulturhus. Projektet påbörjades 2014 och 2019 fick parken ett permanent investeringsbeslut. Detta betyder att Jubileumsparken kan anläggas permanent innan detaljplanerna är på plats, vilket är ett ovanligt förfarande i stadsbyggnadsprocesser i dag. De permanenta delarna av Jubileumsparken började byggas under våren 2020.

Metoden platsbyggnad, som har använts för att utveckla Jubileumsparken, ska utvärderas av Göteborgs kommun under 2020. Det finns dock några indikatorer som redan är uppföljda, exempelvis har antalet besökare ökat från drygt 25 000 år 2016 till drygt 105 000 år 2019. Vidare har 137 unga värddar från samtliga stadsdelar varit anställda i Jubileumsparken under perioden 2014–2018.

#### **Medborgardialog i Vancouver, Kanada**

Vancouver stad har en lång erfarenhet av medborgardialog. Staden använder sig av många olika tillvägagångssätt för att skapa delaktighet för medborgarna.<sup>79</sup> Via stadens *Engaged City Initiative* kan man vara delaktig genom *Talk Vancouver*<sup>80</sup>, som är stadens online-forum för medborgardialog. Medborgarna kan även ingå i kommittéer<sup>81</sup> med olika teman. Staden ger ut nyhetsbrev och är aktiv på sociala medier<sup>82</sup>. Vancouver stad följer IAP2:s metodik och har tagit fram guidande principer för medborgardialog i stadsutvecklingsprojekt.

### 6.2.1 Lärdomar från arbetet med Jubileumsparken

De senaste åren har genomförandet av dialoger ifrågasatts av forskningen som menar att de i många fall är dåligt utförda, inte tar upp rätt frågor, inte kopplas tydligare till processen och riskerar att öka avstånden mellan civilsamhälle, politiker och tjänstepersoner.<sup>83</sup> Dialogformerna har ofta inte kapacitet att omhänderta frågor i den omfattning som behövs för att kunna möta deltagarna på rätt sätt, och det saknas förutsättningar för det kontinuerliga samtalet. Ord som dialogtrötthet<sup>84</sup> har börjat användas för att beskriva den situation som uppstår då medborgare bidrar med sin tid och sina kunskaper, kanske i flera parallella dialoger på samma plats, medan kommunen inte kan möta upp med resultat som bekräftar dialogens inflytande över processen.

Vad gäller dialoger och medskapande utförs de ofta i projektform, men så har Göteborgs kommun inte valt att göra i utvecklingen av Jubileumsparken. Platsbyggnad är i stället en funktion inom stadsbyggnadskontorets strategiska avdelning och det kommunala

<sup>79</sup> [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=11&v=AGwBXk7pMNI&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=11&v=AGwBXk7pMNI&feature=emb_logo).

<sup>80</sup> <https://www.talkvancouver.com/Portal/default.aspx>.

<sup>81</sup> <https://vancouver.ca/your-government/find-an-advisory-board-or-committee.aspx>.

<sup>82</sup> <https://vancouver.ca/your-government/follow-the-city-on-social-media.aspx>.

<sup>83</sup> Se till exempel Wiberg, S. (2018). Lyssnandets praktik, Tahvilzadeh, N. (2016) Öppna rum för deltagande: Idéer för demokratisering av Stockholm & Westin, M. (2019) Rethinking power in participatory planning.

<sup>84</sup> Se exempelvis Decode <http://www.decodeprojektet.se/projektet/forskningsstudier/deltagande-i-planeringsprocessen-erfarenheter-och-upplevelser/> hämtad 2020-03-31.

fastighetsbolaget Älvstranden Utveckling AB. Sammantaget spänner funktionen över de planerande, uppbyggande, insamlade och inte minst förvaltande processerna.

Funktionens arbete utförs där de olika projekten bedrivs. Detta innebär alltså att funktionen pendlar mellan platsens projekt, vilka ofta involverar flera olika organisationer i staden. I Jubileumsparkens fall har det handlat om en samverkan mellan inledningsvis Älvstranden Utveckling AB och stadsbyggnadskontoret, och sedan 2017 också park- och naturförvaltningen. Det är enligt funktionen av stor betydelse att den varit på plats, med projekt-kontor där drift, planering och externa team delar rum.

En avgörande faktor i arbetet med Jubileumsparkens utveckling har varit att de funnits en långsiktig tidplan, och nära samarbete med övriga aktörer som utvecklar Frihamnen. Att öppna upp en plats till allmänheten tar tid, annars riskerar platsbyggnad att bli ett jippo. Tjänstepersoner och civilsamhället (genom det idéburna offentliga partnerskapet) arbetade rent fysiskt sida vid sida 2015–2019. Dels experimenterade man med utvecklingen av området genom uppbyggnaden av prototyperna och skapade på så sätt en temporär fysisk plats, dels experimenterade man med olika typer av forum för dialog och beslutsfattande så att fler kunde ta del i beslut och styra inriktningen av det kommande arbetet. Detta skapade på så sätt temporära sociala konstruktioner, relationer och möten.

Ett av dessa forum för dialog var veckovisa så kallade walk in the park där civilsamhället, deltagande i Jubileumsparkens utveckling och det offentliga diskuterade hur prototyperna användes, hur många som deltog, vem som deltog, rekryteringsprocesser, planering för kommande aktiviteter och förvaltning av den byggda miljön. Dessa möten byggde upp en gemensam kunskap och en social rörelse i projektet. På så sätt blev ”allmötesplatsen” en kanal för deltagande under hela processen.

En utgångspunkt i arbetet har varit att offentlig sektor inte ska göra den idéburna organisationen till en underleverantör eller detaljstyra dess arbete. Av den anledningen har det varit viktigt att finna former för att arbeta tillitsbaserat. Det idéburna offentliga partnerskapets juridiska ramar blev enligt funktionen avgörande för att skapa en balans mellan det offentliga utrymme för beslutsfattande och en civil part. Samverkansformen bygger inte på marknadsmekanismer eller kommersiella kontrakt, utan på just ömsesidighet och tillit.

Det finns fortfarande en utvecklingspotential vad gäller att uppnå god medborgardialog inom stadsutveckling som möter lokala behov utifrån medborgarnas kunskap och insikter. Stadsutveckling kan också bidra till att boende får större insyn och kunskap om de politiska processer som har betydelse för områdets utveckling. Jubileumsparken är ett exempel på detta.

## 7. Verktyg för att räkna på sociala värden

Det saknas i nuläget kunskap om hur sociala värden påverkar planeringsinvesteringar och hur dessa kan mätas. Ännu finns inte etablerade verktyg för att mäta sociala värden, men det pågår forsknings- och utvecklingsarbete.

### 7.1 Ekonomisk styrning begränsar möjligheten att uppnå social hållbarhet

I dag präglas planerings- och stadsutvecklingsprocesser av ekonomisk styrning som på olika sätt begränsar möjligheten att uppnå social hållbarhet. Ett exempel är att offentlig sektor endast har en ekonomisk redovisningsskyldighet, vilket resulterar i att verksamheter mäts och följs upp i ekonomiska termer.<sup>85</sup> Efterfrågan på redovisning av andra effekter och kvaliteter än ekonomiska har varit mindre, och därmed även kunskapsutvecklingen. Det saknas till stor del nyckeltal för viktiga sociala värden, vilket försvårar för den verksamhet som skulle vilja redovisa andra effekter än de ekonomiska.

Ett annat exempel är att en investering inom ramen för kommunalekonomisk redovisning bara kan göras i fysiska, materiella ting enligt kommunallagen. Investeringar i humankapital betecknas som offentlig konsumtion och tas upp som kostnader i redovisningen. Budgetering och redovisningar följer denna uppdelning. För fysiska investeringar som nya skolbyggnader och badhus görs avskrivningar på flera år, medan välfärdstjänster (investeringar i humankapital) redovisas som kostnader på årsbasis.<sup>86</sup>

Det är svårt för kommunala politiker att göra avvägningar mellan olika välfärdskostnader på kort och lång sikt. Att exempelvis anvisa mark till aktörer som bygger hyresrätter och hyresrätter med relativt lägre hyra påverkar projekts ekonomi. Det genomsnittliga marknadsvärdet på byggrätter för bostäder i hyresrättsform är lägre och uppgår i många fall till ungefär hälften av värdet på byggrätter för bostäder i bostadsrättsform.<sup>87</sup> Samtidigt kan fler hyresrätter med relativt lägre hyra medföra besparingar i andra delar av kommunens verksamhet genom att bostadsandelen av det ekonomiska försörjningsstödet kan minska med en lägre hyra och antalet hushåll som söker kommunens hjälp till ett bostadssocialt kontrakt kan minska. Det är därför angeläget att utveckla metoder för att kunna kvantifiera och beräkna nyttor av socialt hållbar stadsutveckling.

Det pågår ett antal forsknings- och utvecklingsprojekt som utvecklar verktyg och metoder för att förstå och mäta planeringsinvesteringars sociala effekter och värden. Detta för att bättre kunna styra planerings- och stadsbyggnadsprocesser mot att uppfylla målen för Agenda 2030.

---

<sup>85</sup>Se till exempel lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring och bokföringslagen (1999:1078).

<sup>86</sup> Balkfors, A., Bokström, T. & Salonen, T. (2020) Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar.

<sup>87</sup> Uppsala kommun (2010) Hur Uppsala kommun kan bidra till ett fortsatt högt och hållbart bostadsbyggande, daterat 2020-01-27.



Exempel på verktyg för att räkna på värdet av sociala värden:

- BRP+: Ett mått på hållbar utveckling och livskvalitet i regioner.
- HAI - Hållbar avkastning av investeringar: Forskningsprojekt/pilot för hur sociala och miljömässiga värden kan synliggöras i stadsutvecklingsprocesser. Se avsnitt 7.3.
- Långsiktiga analyser för exploaterings- och kommunalekonomi, Utredningen Samordning för ökat och hållbart byggande. Se avsnitt 7.2.
- SIGURD – stadsbyggnadsinvesteringars effekter och värden, pågående forskningsprojekt. Se avsnitt 7.3.
- Social Progress Index, Europakommissionen och Umeå kommun. Social Progress Index kompletterar BNP-måttet som mått på utveckling och befolkningens välmående.

## 7.2 Långsiktiga analyser inte bara för exploateringsekonomin utan också för kommunalekonomin

Utredningen Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande (Fi N 2017:08) har haft i uppdrag att underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar.<sup>88</sup> Syftet med uppdraget var att underlätta planeringsprocesser för att få till stånd ett ökat och hållbart bostadsbyggande. I utredningens uppdrag ingick att jobba med metodutveckling. Utredningen har konstaterat att kommunerna inte i ett tillräckligt tidigt skede börjar räkna på exploateringskostnaderna och hur en mer omfattande exploatering (till exempel en ny stadsdel) påverkar kommunens långsiktiga ekonomiska utveckling. Det kan innebära att kommunerna i tidiga skeden planerar för omfattande hållbarhetsinsatser som senare visar sig vara svåra att realisera av ekonomiska skäl.<sup>89</sup>

Vidare räknar inte kommunerna, med få undantag, på de kommunalekonomiska effekterna av olika planeringsalternativ, exempelvis hur planläggningen av ett nytt bostadsområde påverkar skatteintäkter och behov av kommunal service. Detta är problematiskt eftersom exploateringsekonomin har stor påverkan på sociala värden. Exempelvis kan hyresrätten ge sämre intäkter ur ett exploateringsekonomiskt perspektiv, men vinster ur ett mer långsiktigt kommunalekonomiskt perspektiv. Beräkningar av effekter ur ett exploateringsekonomiskt respektive ett kommunalekonomiskt perspektiv kan alltså leda till olika slutsatser.

Det finns med andra ord ett behov av att kombinera exploateringskostnaderna med en analys av de långsiktiga effekterna på den kommunala ekonomin för att ta reda på om och när investeringen återbetalar sig på bästa sätt. Utredningen om samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande har därför tillsammans med Sweco (som skapade verktyget) tagit fram en scenariobaserad kalkylmodell för intäkts- och kostnadsanalyser inför stora exploateringar och för beräkningar av exploaterings påverkan på kommunens ekonomi.<sup>90</sup> Utredningen har

<sup>88</sup> Dir. 2017:126 Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande.

<sup>89</sup> Samordning för bostadsbyggande, Redovisning av verksamheten år 2018–2019 (Komm2018/00356–269), s. 35.

<sup>90</sup> Samordning för bostadsbyggande, Redovisning av verksamheten år 2018–2019 (Komm2018/00356–269), s.33.

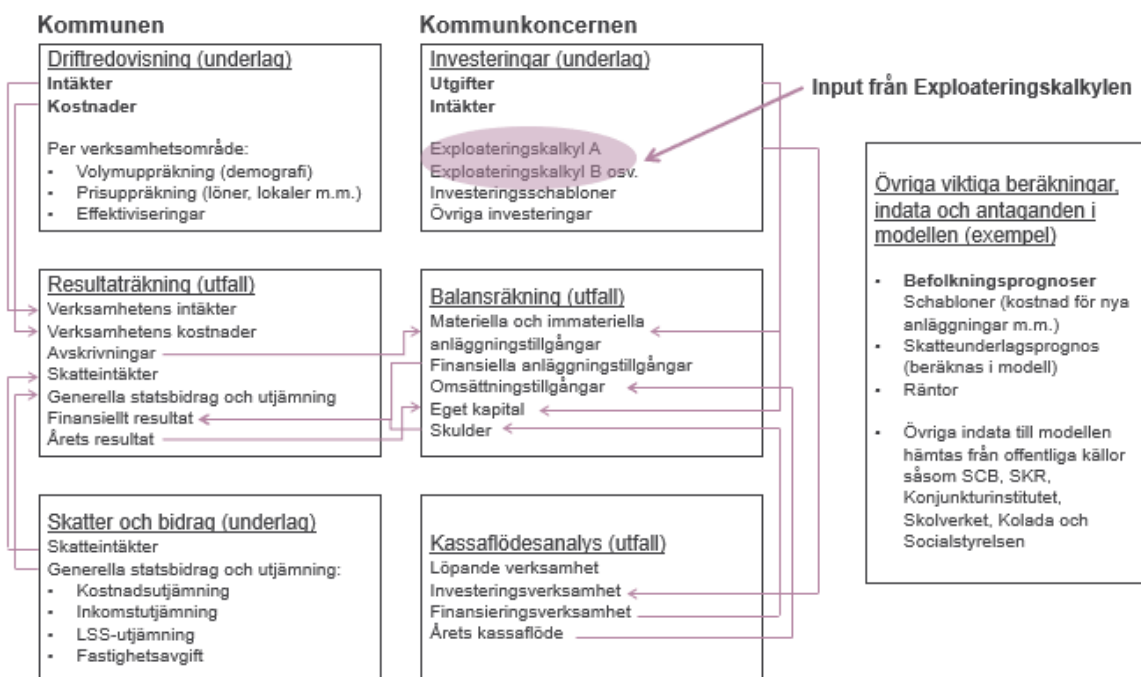
haft en referensgrupp av kommunala tjänstemän (ekonomer, planerare och exploateringsingenjörer) som har hjälpt till att utveckla och förbättra verktyget. År 2019 och 2020 har modellen använts i flera kommuner, exempelvis Burlöv, Bjuv, Stockholm och Uppsala.

Kalkylen är en traditionell exploateringskalkyl som innehåller inkomster och utgifter. Exploateringskalkylen ger projektets beräknade resultat och ett årligt summerat kassaflöde med inkomster och utgifter. Exploateringskalkylen är flexibel och anpassad med syfte att kunna använda schabloner eller alternativa egna kommunala nivåer på utgifter och inkomster. Samtidigt kan beräkningar kompletteras med mer specifika underlag och utredningar under arbetets gång. Exploateringskalkylen är inte ett redskap för att sammanväga olika hållbarhetsinsatser, men fångar in de investeringar som blir en följd av planeringen, vilket även omfattar kategorier som avser speciella hållbarhetsinsatser i form av utformning av allmän plats för att det ska vara miljömässigt och socialt hållbart.

Den kommunalekonomiska kalkylen omfattar både kommunens och kommunkoncernens ekonomi. Utfallet summeras till resultaträkning, kassaflöde och balansräkning (Figur 2). Det är möjligt att göra olika antaganden för exempelvis befolkningsutveckling och för hur olika kostnader och intäkter kommer att utvecklas på 20–30 års sikt. Olika scenarier och frågeställningar kan analyseras, exempelvis:

- Hur påverkar olika utbyggnadstakter kommunens ekonomi?
- Vilket investeringsutrymme har kommunen på lång sikt?
- Hur påverkas kommunens ekonomi av olika omvärldsfaktorer? Vilka ekonomiska utrymmen finns det för att hantera olika utfall?
- Vad är det som krävs för att kommunen ska kunna nå sina ekonomiska mål? Är målen realistiska givet antagen tillväxttakt?

Figur 2 Scenariobaserad kalkylmodell för intäkts- och kostnadsanalyser inför stora exploateringar och för beräkningar av exploaterings påverkan på kommunens ekonomi



I den långsiktiga kommunalekonomiska kalkylen går alltså exploateringskalkylen in som en post. Här kan exempelvis göras en bredare analys av vad en ny stadsdel kostar att bygga och när kommunen kan tänkas få tillbaka investeringar för kommunal service och infrastruktur. Den här kalkylen är med andra ord mer komplicerad än exploateringskalkylen och kräver uppdaterade nyckeltal och schablonvärden som hämtas från Statistiska centralbyrån, Långtidsutredningen och Konjunkturinstitutet. Denna del av verktyget kräver mer underhåll och löpande uppdateringar.

Grundtanken med verktyget är att det ska vara så pass enkelt att planerare och ekonomer ska kunna använda verktyget tillsammans, utan att behöva anlita konsulter som stöd. Ett av syftena med verktyget är att få till stånd diskussioner och förvaltningsövergripande samarbeten mellan kommunens ekonomer och stadsbyggnad, exploatering och kommunledning.

Sociala aspekter återfinns i verktyget genom olika socioekonomiska kategorier, som till exempel kommunal service, fördelning av hyresrätt/bostadsrätt/äganderätt och gestaltning av offentliga platser. Dessa socioekonomiska kategorier kan påverkas i en exploatering eller en utveckling av en kommun genom nybyggnation. Detta är alltså inte en modell som är utvecklad specifikt för att analysera sociala värden. Det görs i stället i ett annat sammanhang, och åtgärder som bedöms nödvändiga för social hållbarhet fångas därefter in som en utgiftspost.

Verktyget ger vägledning för hur den kommunala utvecklingen kan och bör se ut på lång sikt. Det är ett beslutsstöd som kan användas för att skapa en övergripande bild av ekonomiska effekter men ersätter inte andra kompletterande och fördjupade analyser. Verktyget bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i en kommun genom att verktyget kan peka ut viktiga ekonomiska faktorer och insatser i stadsbyggnadssammanhang.

Verktyget testas fortfarande, och det är ännu för tidigt för att säga något om konkreta lärdomar. De fyra kommuner som har testat modellen har använt den i beslutsförberedande syfte. Fördelar med verktyget är att det ger översikt och långsiktighet, kopplar ihop exploaterings- och kommunalekonomi, föranleder samverkan mellan olika förvaltningar inom en kommun och ger kommunen ett redskap att bli bättre förhandlare gentemot byggherrar och fastighetsägare. Nackdelar är att verktyget än så länge inte tar hänsyn till allahanda hållbarhetskrav, inte har något livscykelanalysperspektiv samt är rätt krävande i den kommunalekonomiska modelldelen.

### **7.3 Värdeberäkningsprocess för att synliggöra sociala och miljömässiga värden**

Hållbara avkastningar av investeringar (HAI) är en värdeberäkningsprocess för stadsutvecklingsprojekt i Sverige som håller på att utvecklas för att synliggöra sociala och miljömässiga värden. Syftet är att kvantifiera och värdera nyttan med olika sociala investeringar för att kunna förstå och motivera olika val i stadsutvecklingsarbetet. I processen ingår diskussioner med intressenterna om värdeskapandet och om både kvalitativa och kvantitativa effekter för att skapa en gemensam förståelse av vad man kan uppnå i stadsutvecklingsprojektet.

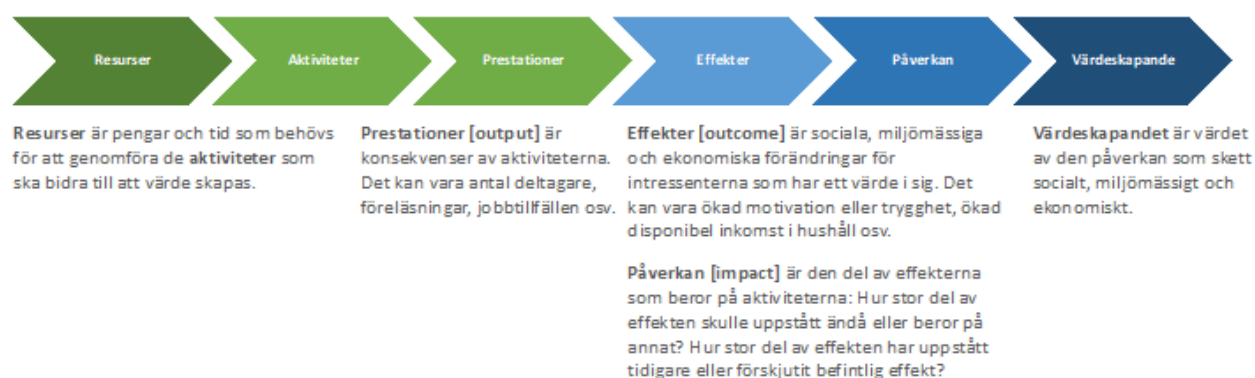
HAI utvecklades i ett Vinnova-finansierat projekt 2017–2019 där en forskningsstudie kombinerades med fyra fallstudier av stadsutvecklingsprojekt i Malmö och Lund. Modellen håller nu på att vidareutvecklas.

HAI:s arbete bygger på den brittiska modellen social return on investment (SROI). SROI visar om – och i så fall hur – resursanvändningen inom en organisation bidrar till hållbar samhällsutveckling. Metoden är särskilt inriktad på kvantifiering och monetarisering av icke-ekonomiska nyttor, och mäter och värderar verksamheter ur flera perspektiv samtidigt: socialt, miljömässigt och ekonomiskt.<sup>91</sup> Centralt i metoden är den värdeskapandekedja (Figur 3) som bryter ner projektets aktiviteter i sociala, miljömässiga och ekonomiska förändringar och beskriver dessa monetärt. Exempel på effektområden som ingår i kedjan kan vara sysselsättning, utbildning, trygghet, hälsa, välbefinnande, samt miljö och klimat.

---

<sup>91</sup> SROI Network, 2012: A Guide to Social Return on Investment.

Figur 3 Värdeskapandekedjan som används inom HAI.



Källa: Urban Innovation Lab

Syftet med HAI har varit att ta fram ett svenskt värdeberäkningsunderlag med indikatorer och proxyvärden<sup>92</sup> (se vidare nedan för exempel) att använda i stadsbyggnadsprocesser för att synliggöra sociala och miljömässiga nyttor. Nedan följer några exempel på proxyvärden inom olika effektområden<sup>93</sup>:

- Sysselsättning: ekonomisk effekt av att en arbetslös person får ett jobb.
- Utbildning och kompetensutveckling: värdet av att en arbetslös person får yrkeskvalifikationer.
- Hälsa: tilläggskostnad för sjukvården för långtidsarbetslösa.
- Trygghet: genomsnittskostnad för bilstölder.
- Välbefinnande: värde av ökad kontakt med grannarna.

I varje projekt fastställs de värden och indikatorer som är aktuella och utifrån dessa byggs en värdeskapande karta där effekter med och utan åtgärder kartläggs. Detta utgör sedan grunden för den beräknade hållbarhetsavkastningen av investeringen i projektet. I och med denna process kan kunskap tas fram om stadsutvecklingsförslag och deras effekter på sociala värden, vilket ger ett bättre underlag för beslut. Processen blir också ett sätt att samla olika aktörer från näringslivet och kommunala förvaltningar tillsammans med andra intressenter för att få en bättre förståelse av platsens specifika utmaningar, möjligheter och utvecklingskrafter. Den aktiva dialogen och försök att hitta gemensamma mål och insatser är huvudmålet, och den ekonomiska kalkylen är medlet för diskussion och prioritering.

I de projekt där HAI används har diskussionen breddats och bland annat kommit att handla om täthet i exploatering och om var gränsen går mellan att öka värden genom ökad exploateringsgrad och att faktiskt minska värden om förslaget förlorar mer än vad det vinner

<sup>92</sup> Ett proxyvärde är ett ekonomiskt mått som kan användas för att representera värdet av en aktivitet. Till exempel kan kostnaden för en polisutryckning vara ett mått för det negativa värdet av en brottslig handling.

<sup>93</sup> Urban Innovation Lab (2019) Hållbar avkastning av investeringar i stadsutveckling.

på en hög exploateringsgrad. Diskussionen har också kretsat kring sociala värden kontra ekologiska värden. Där har det blivit tydligt att ekosystemtjänstforskning och social forskning har ganska olika utgångspunkter, vilket innebär att det finns en risk att man jämför äpplen med päron. HAI:s första fas är nu avslutad och det finns en fungerande process, men den har inte hunnit tillämpas fullt ut inom fallstudierna. Projektet har därför som ambition att genomföra ett par semikommersiella uppdrag för att kunna testa och förfinas den färdiga processen. Utöver detta är beräkningsunderlaget ett ständigt utvecklingsarbete där avsaknaden av lättillgängliga data om enhetskostnader i Sverige är det största hindret.

Forskningsstudien HAI har ännu inte kommit så långt att den utvärderats. Däremot genomfördes följeforskning med löpande återkoppling under arbetets gång. Denna pekar på främst tre problem som behöver adresseras av modellen. Det första handlar om formen för representation. I HAI-modellen ingår att involvera lokalt deltagande och hitta de lokala förutsättningar som bör bemötas med hållbara investeringar. I samverkansprocessen finns det risker att de som deltar förväntas representera någon eller något, vilket sällan problematiseras. Det skapas också en inbyggd maktobalans mellan privatpersoner, civilsamhälle, lokala sociala strukturer och professionella representanter från företag. Denna kritik gäller i högsta grad för alla typer av deltagandeprocesser, något forskare har framhållit även i andra sammanhang.<sup>94</sup>

Det andra problemet som adresseras benämns som teknologisk selektivitet och innebär att metoden riskerar att bemöta symptom och inte de verkligt bakomliggande orsakerna till problem och människors behov. Det tredje problemet kallas för varufiering och syftar på vad som sker om fastighetsbolagen missbrukar kalkylens syften för att utöva påtryckningar på det offentliga. Forskningsstudiens syfte är dock att modellen snarare ska ge kommuner verktyg att ställa krav och utgöra en konkurrensparameter för vem som kan leverera mesta möjliga sociala nytta.

Förutom HAI pågår ett annat projekt som också utgår från SROI. Projekt Stadsbyggnadsinvesteringars effekter och värden (SIGURD) syftar till att hjälpa aktörer inom stadsutveckling att mäta och förstå vilken betydelse olika stadsbyggnadsinvesteringar har för en hållbar samhällsutveckling. Fallstudier genomförs i Borås och Göteborg. Projektet arbetar med att skapa kunskap och nya arbetssätt för värdeberäkning i stadsbyggnadsprocesser, och granska hur dessa kan samspela med styrprocesser och exploateringskalkyler. Projektet ska vara klart i augusti 2021.

Utvecklingen av ekonomiska system för att möta behoven av välfärdsutveckling och förebyggande arbete, där fysisk planering och stadsutveckling är en del, kommer ur ett behov av att kunna visa på andra värden och effekter än de som traditionellt synliggörs i ekonomi-

---

<sup>94</sup> Se bland annat Wiberg, S. (2018) Lyssnandets praktik & Tahvilzadeh, N. (2016) Öppna rum för deltagande: Idéer för demokratiseringen av Stockholm, Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

och redovisningssystem. Frågan är dock om allt går att mäta och om det i så fall är eftersträvansvärt, eller finns det värden och effekter som riskerar att förloras om sådana system upprättas?

## 8. Verktyg för att styra investeringar i planering och stadsutveckling så att de främjar social hållbarhet

Kommunerna gör stora investeringar i planering och stadsutveckling. Att styra dessa investeringar så att de nyttjas för att bevara och utveckla sociala värden är med andra ord av stor betydelse. Det kan göras bland annat genom att sociala krav ställs vid markanvisningar och upphandling.

### 8.1 Projektekonomi är ett hinder för att prioritera samhällsnytta

Planering och stadsutveckling sker i projektform med effekten att varje enskilt projekt ska genomföras i ekonomisk balans. Detta får följd effekter för hur prioriteringar och avvägningar görs inom projektet. Projektets ekonomi bestäms främst av den markförsäljning som görs i samband med exploateringen, pengar som sedan återinvesteras i offentliga anläggningar i projektet, till exempel offentliga rum. Enskilda stadsutvecklingsprocesser ges därför budgetutrymme till stor del utifrån markpriset i området, något som kan variera kraftigt inom kommuner men även inom städer. Prioriteringar och avvägningar som görs i projektet, görs då på andra villkor än de som gjordes i översiktsplanen och kan i värsta fall vara strida mot det som beslutats i denna. Långsiktighet riskerar att bytas ut mot beslut som gynnar det kortsiktiga perspektivet, och projektets perspektiv riskerar att överskugga helhetsperspektiv och samhällsnytta. Resultatet blir så kallad "frimärksplanering" som underminerar den strategiska planeringen. Det behövs med andra ord verktyg för att komma ifrån detta snäva synsätt som begränsas till ett specifikt projekt och i stället kunna se till behov inom stadsdelar eller hela staden respektive kommunen. I det här avsnittet skildras ett exempel där 16 detaljplaner har lagts i samma investeringsbeslut.

### 8.2 Ett gemensamt investeringsbeslut för flera detaljplaner

I stadsutvecklingsprojektet Fokus Skärholmen har exploateringsnämnden samlat 16 detaljplaner i ett gemensamt investeringsbeslut. Detta innebär att exploateringskontoret arbetar med *en* gemensam budget för hela det område som de 16 detaljplanerna omfattar, vad gäller investeringar i allmänna platser och offentliga lokaler. Genom en gemensam investeringsbudget för de 16 detaljplanerna kan med andra ord områdets samlade behov få styra i större utsträckning än när de enskilda projekten har varsin egen budget. Resurserna kan fördelas över en större geografisk yta.

Konkret har detta arbetssätt enligt Fokus Skärholmen varit avgörande för att kunna knyta samman stadsdelarna och på så sätt bidra på ett avgörande sätt till en sammanhållen stad. Att samla detaljplanerna i ett gemensamt investeringsbeslut har varit en förutsättning för att några av detaljplanerna överhuvudtaget kan genomföras. Stora detaljplaner som innebär stora ombyggnationer av till exempel befintliga trafikplatser skulle inte ha blivit av annars. Om dessa projekt inte skulle ha blivit av hade många platser som i dag utgör barriärer i och mellan stadsdelarna varit kvar.



Enligt Fokus Skärholmen är detta ett bra arbetssätt i områden med lägre markvärden. En av utmaningarna har varit att projekten ligger väldigt olika i tid, vilket innebär att säkerheten i budgeten är väldigt olika.

#### **Realdania, Danmark**

Realdania är en filantropisk förening med cirka 165 000 medlemmar. Sedan år 2000 har Realdania stöttat fler än 3 675 filantropiska projekt för 18,7 miljarder danska kronor.

Alla som äger en fastighet kan bli medlem (gratis). Föreningen vill skapa livskvalitet för alla genom den byggda miljön. De stöttar projekt som ökar livskvaliteten genom att bevara och utveckla det liv som levs mellan byggnaderna i hela Danmark. På hemsidan kan publikationer från projekten laddas ner.

Realdania har tre övergripande mål: 1. Vi är här för nuvarande och framtida generationer. 2. Vi främjar en hållbar utveckling. 3. Vi främjar kunskap och innovation.

Realdania bidrar ekonomiskt till små och stora projekt. Ibland tar Realdania initiativ till satsningar inom utpekade områden, medan det andra gånger kan vara en idé som kommer från ett lokalt engagemang. Föreningen går aktivt in i större insatser som ska medverka till att lösa svåra utmaningar i samhället, där den byggda miljön spelar en roll. Projektet omfattar bl.a. städer och byggnader. Det kan handla om projekt i utsatta områden, klimatanpassning, renovering, forskning med mera. En app har tagits fram, där man kan se hundratals projekt som är genomförda.

Föreningen Realdania har sina rötter i realkreditföreningar. År 1797 uppstod realkredit som låneform i Danmark, för att få folk på fötter igen efter en stor brand i Köpenhamn två år tidigare. Ett realkreditlån är ett lån från ett realkreditinstitut, med pant i fast egendom. I motsats till lån hos banken har ett realkreditlån en direkt koppling till obligationer. Tillgång och efterfrågan på finansiella marknaderna avgör vad det kostar att låna (räntan).

Den dåvarande föreningen RealDanmark sålde sina realkrediter till Danske Bank år 2000. Det beslutades att föreningens baskapital på 10,5 miljarder danska kronor skulle gå till allmännyttiga ändamål för den byggda miljön. Föreningen fortsatte, men nu med filantropisk verksamhet, under namnet Realdania.

Det är avkastningen från de kommersiella investeringsaktiviteterna som skapar förutsättning för filantropiska insatser, för förenings- och medlemsaktiviteter och den dagliga driften.

### **8.3 Befintliga verktyg kan nyttjas bättre**

Markanvisningar och upphandling är två befintliga verktyg som står för stora investeringar med långsiktig påverkan på kommunens utveckling. Inom ramen för båda dessa verktyg har kommuner börjat ställa krav på social hållbarhet för att på så sätt styra investeringarna till planerings- och stadsbyggnadsåtgärder som på olika sätt främjar och driver på social hållbarhet. I vilken utsträckning detta sker i dag är inte känt, men det finns exempel från flertalet kommuner i Sverige. Det finns dock potential att utnyttja de befintliga verktygen i högre utsträckning.

Ett verktyg för kommunerna i arbetet för att bevara och utveckla social värden är att äga mark i goda lägen. I de utlysningar som görs vid en markanvisningsprocess, och i de civilrättsliga avtal som skrivs i samband med anvisningen, kan också krav på sociala åtgärder skrivas in. En markanvisning är en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om att överlåta eller upplåta ett kommunägt markområde för bebyggande.

Kraven kan innebära att den privata aktören ges en markrabatt mot att hyresnivån hålls på en viss nivå, eller att denne åtar sig att anställa lokalt under byggtiden, engagerar sig i civilsamhället (till exempel stödjer ett fotbollslag eller dylikt). Kraven kan också vara kopplade till social hållbarhet genom reglering av vilken typ av bostäder som ska byggas på platsen, till exempel för att komplettera ett homogent bestånd med andra upplåtelseformer eller andra storlekar på lägenheter, eller kopplade till hur aktören ska tillskapa friytor. Genom en aktiv markpolitik kan investeringar styras till platser där de gör störst nytta, exempelvis genom att stärka tillgången till grundläggande stadskvaliteter i socioekonomiskt svagare områden och utveckla strategiska samband i stadens socioekonomiska geografi.<sup>95</sup>

Det saknas uppgifter om i vilken omfattning kommuner använder sig av sociala krav vid markanvisning. Under de intervjuer som genomförts framförs att det blir allt vanligare, men att kommuner kan bli bättre på att ställa sociala krav. I Boverkets bostadsmarknadsenkät finns vissa uppgifter av intresse. I 2020 års bostadsmarknadsenkät svarade 192 kommuner att de antagit riktlinjer<sup>96</sup> för markanvisning enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.<sup>97</sup> Under de senaste två åren har 98 kommuner styrt upplåtelseformen i samband med markanvisning, medan 133 kommuner svarat att de inte gjort det.<sup>98</sup> På frågan om kommunen i markanvisningsavtalen ställer krav på en viss hyresnivå svarar endast en kommun att de gör det. Ytterligare 13 kommuner svarar att de gör det ibland. En övervägande majoritet, 213 kommuner, anger att de inte ställer krav på hyresnivå i sina markanvisningsavtal. När det gäller om kommunen ställer krav på att få förmedla uppförda lägenheter svarar 12 kommuner att de gör det och 31 kommuner att de gör det ibland. 180 kommuner svarar att de inte gör det.

Även upphandling har kommit att användas som ett verktyg för att skapa sociala värden inom planerings- och stadsutvecklingsprojekt. Främst har det handlat om behov av att skapa sysselsättning i ett område, där vissa kommuner har ställt krav på byggaktörer att anställa lokalt vid entreprenadupphandling. Inom offentlig sektor i Sverige utförs upphandlingar årligen för cirka 700 miljoner kronor.<sup>99</sup> Detta gör lagen (2016:1145) om offentlig upphandling till ett viktigt styrinstrument för att uppnå hållbarhetsmål inom offentlig sektor. Sedan 2016 finns det en nationell upphandlingsstrategi. Regeringen skriver i upphandlingsstrategin att de offentliga inköpen kommer att spela en avgörande roll för Sveriges nationella genomförande av FN:s Agenda 2030 för en långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig

---

<sup>95</sup> Stockholms stad (2017b) Skapa värden – markpolitik och social hållbarhet. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, s. 4.

<sup>96</sup> Sedan 2014 ska kommuner som anvisar mark anta riktlinjer för sina markanvisningar. Riktlinjerna ska bland annat innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelseformer av markområden för bebyggande, och samt rutiner samt principer för prissättning av mark. Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

<sup>97</sup> Boverket (2020b) Mark – ett kommunalt verktyg för bostadsförsörjningen. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/mark/>, hämtad 2020-05-26.

<sup>98</sup> Boverket (2020b) Mark – ett kommunalt verktyg för bostadsförsörjningen. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/mark/>, hämtad 2020-05-26.

<sup>99</sup> Upphandlingsmyndigheten (2019) Statistik om offentlig upphandling 2019.

utveckling.<sup>100</sup> I strategin skriver regeringen vidare att krav på social hänsyn bör ställas i offentliga upphandlingar när det är möjligt och lämpligt.

Upphandlingsstrategin följs upp varje år. Nollmätningen 2016 visade att det mål som upphandlande organisationer hade arbetat minst med var inriktningsmålet om offentlig upphandling som bidrar till ett mer socialt hållbart samhälle. I den årliga uppföljningen ställs frågan om organisationen ställer sysselsättningsfrämjande krav i upphandlingar, där maxvärdet är 5. I den senaste uppföljningen 2018 var kommunernas medelvärde 2,5, regionernas 2,2, myndigheternas 2,1 och bolagens 2,2.<sup>101</sup> Upphandlingsmyndigheten anser att regeringen bör ge de statliga myndigheterna i uppdrag att öka tempot med att implementera den nationella upphandlingsstrategin. Det skulle vara ett sätt att påskynda arbetet med att använda upphandling som ett strategiskt verktyg för att nå målen i Agenda 2030.

Både markanvisningar och upphandlingar är viktiga verktyg eftersom de omfattar stora investeringar som har långsiktiga resultat. Genom att ställa sociala krav kan båda dessa verktyg stärka social hållbarhet i arbetet med översiktsplan, planprogram och detaljplaner. Enligt de intervjuer som genomförts har utvecklingen av hur dessa verktyg används bidragit till att vissa byggaktörer har utvecklat sina affärsmodeller för att möta kommuners krav på att öka den sociala hållbarheten.

---

<sup>100</sup> Regeringskansliet Finansdepartementet (2016) Nationella upphandlingsstrategin.

<sup>101</sup> Upphandlingsmyndigheten (2018) Årlig uppföljning av Upphandlingsstrategin, resultat inriktningsmål 7. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/organisera/nationella-upphandlingsstrategin/mal-7---offentlig-upphandling-som-bidrar-till-ett-mer-socialt-hallbart-samhalle/resultat-inriktningsmal-7/>, hämtad 2020-05-11.

Exempel på verktyg för att styra investeringar i planering och stadsutveckling för att främja social hållbarhet:

- Krav på prisdifferentierade bostäder vid markanvisning, Frihamnen, Göteborg. Se avsnitt 8.4.
- Krav på praktikplatser vid upphandling av entreprenad vid ombyggnation av stadsdel, Vivalla/Örebro. Se avsnitt 8.5.
- Markanvisning med klausul att köpa tillbaka bottenvåningarna till stadens ägo med syfte att få in blandade verksamheter, Älvstranden utveckling.
- Poängsystem för högre kvalitet och hållbarhet inom stadsutveckling, markanvisningssystem i Upplands Väsby.
- Markanvisning med krav på lokala anställningar, Lindängen/Malmö.
- Sociala investeringar, Örebro kommun, verktyg för hur investeringar styrs mot socialt värdeskapande. Se avsnitt 8.6.

#### **8.4 Krav på prisdifferentierade bostäder vid markanvisning**

Inom stadsutvecklingsprojektet Frihamnen i Göteborg bedriver staden och det kommunala bolaget Älvstranden Utveckling AB flera insatser för att utveckla stadsdelen på ett socialt hållbart sätt. I bolagets uppdrag ingår att verka för hela staden och skapa fysiskt och socialt sammanhållna stadsmiljöer. Älvstranden Utveckling AB äger marken och finansierar utvecklingen av Älvstranden genom att avyttra marken allt eftersom området utvecklas. Bolaget använder alltså markanvisning som ett av sina verktyg för att arbeta med hållbar stadsutveckling. Bolaget anvisar mark i ett tidigt skede så att byggaktörerna är med i hela planeringsprocessen. Bolaget använder sig också av tydliga hållbarhetskrav som exempelvis levande bottenvåningar, god gestaltad livsmiljö och grönytefaktor. Uppdraget ger enligt bolaget möjlighet att pröva nya metoder och verktyg för att bidra till en socialt hållbar stad, bland annat genom innovativa markanvisningsformer.

Behovet av bostäder till ett rimligt pris är stort i Göteborg och när kommunen står inför en hög bostadsproduktionstakt finns det en stor risk för ökad segregation. I samband med stadsutvecklingsprocessen i Frihamnen har bolaget därför använt sig av markanvisningsprocessen för att ställa krav på prisdifferentierade bostäder snarare än högsta pris för marken. Älvstranden utveckling utgick ifrån medelinkomster för ett antal olika grupper och baserade fyra olika hyresnivåer utifrån antagandet att dessa grupper ska ha en rimlig levnadsstandard. Detta blev sedan de kriterier anbudslämnarna fick svara emot, utöver dessa fick de också bostadsrätter anvisade till sig för att kunna balansera affären.

Målet med markanvisningen som gick ut 2014 var att uppföra 50 procent hyresrätter och 50 procent bostadsrätter i stadsdelen. Hyresrätterna skulle ges differentierade hyresnivåer där 25 procent skulle kosta 5 800 kronor i månaden, 25 procent 8 200 kronor, 25 procent 10 800 kronor och 25 procent var oreglerat i markanvisningen och förhöll sig till rådande hyreslagstiftning. Hyran skulle räknas på en genomsnittslägenhet om 70 kvadratmeter och gälla i 15 år. Av de bolag som tilldelades markanvisningar hade de alla olika modeller för hur detta skulle uppnås. Några arbetade utifrån en modell med differentiering inom byggnaden

beroende på läge och standard, medan andra arbetade med individuellt anpassade hyror oberoende av läge och standard.

Modellen för markanvisning har väckt stort intresse och det råder delade meningar kring lämpligheten i arbetssättet. Exemplet knyter an till en diskussion om Sveriges behov av social housing<sup>102</sup> där kritiker menar att vi ska ha ett bostadsutbud för alla, medan andra menar att Sveriges bostadsmarknad har utvecklats på ett sådant sätt att det inte längre är möjligt att tillgodose behoven med en generell bostadspolitik.<sup>103</sup>

Förfarandet resulterade enligt bolaget i oväntat många och varierade svar vid markanvisningen, där över 60 anbud kom in. Bolaget fick in svar från aktörer som har annorlunda affärsmodeller och menar att det går att diversifiera marknaden. Det går också att ställa krav på låga hyror och ett socialt blandat boende vid markanvisning i ett attraktivt läge. Liknande metoder testas även i andra städer. I Stockholms kommuns budget för 2018–2020 beslutades att exploateringsnämnden tillsammans med stadsbyggnadsnämnden ska hitta lämpliga metoder för att under budgetperioden sänka hyresnivåer för 300 lägenheter genom markanvisning.<sup>104</sup>

Älvstranden Utveckling AB:s erfarenhet är att de privata bolagen vill vara med och driva på en hållbar utveckling och gärna vill bli utmanade med hållbarhetskrav. Det gäller att som kommun att våga ställa krav och fråga marknaden hur de kan lösa uppgiften. Det är här viktigt att byggaktörerna är med tidigt i planeringsprocessen så att de kan testa sina idéer.

I de intervjuer som genomförts har det framkommit att det generellt sett finns brister i hur kriterier i markansvisningskrav följs upp av kommuner. Det kan finnas olika orsaker till detta, men en som nämns är att det inte finns rutiner för att koppla in exploateringskontoret eller fastighetskontoret, som stått för upphandlingen, när ansöknings om bygglov kommer in till kommunen. Det beror på att de civilrättsliga frågorna och plan- och bygglagsfrågorna hanteras i olika delar av kommunens organisation och all annan hantering blir ”utöver” vanlig verksamhet. Kommunen följer alltså sällan upp om ställda krav har uppfyllts och risken att byggherrarna drabbas av sanktioner är därmed låg.

Det är vanligt att kommunen säljer mark vid exploatering. Intäkterna från markförsäljningarna går till investeringar i offentlig miljö inom projektet, till exempel gator, parker

---

<sup>102</sup> Begreppet social housing avser ofta i internationella sammanhang bostäder som är statligt subventionerade för att kunna hålla nere boendekostnaden, förvaltas av aktörer med ett allmännyttigt syfte och som fördelas enligt särskilda regler, ofta till hushåll med begränsade inkomster. Boverket 2020-09-11 <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/hushall-begransad-ekonomi/begreppet-social-housing/>.

<sup>103</sup> Forskare om hemlösheten: Bostadsmarknaden har nått en brytpunkt. Aktuellt/SVT, 2020-02-13. <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/forskare-om-hemlosheten-bostadsmarknaden-har-natt-en-brytpunkt>, hämtad 2020-05-26.

<sup>104</sup> Stockholm stad (2017a) Budget 2018. Ett Stockholm för alla. Kommunstyrelsens förslag till budget 2018 för Stockholms stad och inriktning för 2019 och 2020.

och infrastruktur. I vissa fall kan intäkterna också gå till offentlig verksamhet så som skolor och idrottshallar. Projekten bär på så sätt sina egna kostnader, men kan alltså i vissa fall även stå för andra kostnader. Det finns en kritik mot detta som är tvådelad.

En typ av kritik som framförts är att det inte är marknadsmässigt lämpligt att sälja mark, då en försäljning innebär att kommunen förlorar den långsiktiga strategiska resurs ett mark-innehav innebär. Särskilt som det finns mycket små möjligheter att köpa tillbaka marken på grund av stigande marknadsvärden. Kommunen skulle alltså inte se det långsiktiga resursförvaltningsperspektivet genom detta sätt att bedriva stadsutvecklingsprojekt. Ett exempel på detta är Danderyds kommun som under 2019 fick höja sin kommunalskatt efter kraftiga budgetunderskott. En anledning till detta var att de sålt mark för att finansiera löpande kostnader, vilket inte var hållbart i ett längre perspektiv.<sup>105</sup>

En annan typ av kritik som framförts är att sättet att fördela intäkterna från en försäljning inte bidrar till kommunens mål för social hållbarhet. Eftersom intäkterna från mark-försäljningen finansierar ett projekt befästs en ojämlikhet i den offentliga miljön. I stadsdelar där marken kan säljas till höga priser finns det utrymme för stora investeringar i den offentliga miljön, i stadsdelar där markvärdet är mindre blir budgeten snävare. Här, menar kritikerna, borde kommuner utnyttja möjligheten att kunna omfördela resurserna inom staden för att på så sätt kunna skapa jämlika investeringar i det offentliga.

## **8.5 Krav på praktikplatser vid upphandlande av entreprenad**

När kommunala bostadsföretaget Örebrobostäder (ÖBO) skulle upphandla en entreprenad för fysisk upprustning av stadsdelen Vivalla valde bolaget att värdera förmågan att genomföra sociala investeringar i området. År 2016 var 63 procent av de boende i Vivalla i åldern 20–25 år utrikes födda, att jämföra med kommunens genomsnitt på 13 procent, samtidigt som drygt 60 procent av den totala befolkningen saknade förvärvsinkomst eller hade en årsinkomst under 100 000 kr.<sup>106</sup> ÖBO:s ambition var därför att adressera segregationsfrågan i samband med upprustningen av bostadsbeståndet.

Vinnande anbudsgivare, Skanska Sverige AB, tog tillsammans med ÖBO fram en modell för praktikplatser inom projektet för långtidsarbetslösa, Boendebyggarna, vilket genomfördes gemensamt av parterna tillsammans med Arbetsförmedlingen. ÖBO arbetade sedan tidigare strategiskt med sociala insatser i områden men projektet blev början på en metodutveckling för hur sociala frågor kan inkluderas i byggentreprenader.

---

<sup>105</sup> Kommunalskatten chockhöjs i Danderyd. Aftonbladet 2019-05-29.

<sup>106</sup> SCB (2018) Tydliga skillnader bland unga i särskilt utsatta områden och Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019.

Vid nästa etapp av projektet upprepades upphandlingen och Boendebyggarna 2.0 efterfrågades. Entreprenören ombads bland annat att stå för samordningen av projektet som utförs tillsammans med ÖBO och Arbetsförmedlingen, samt att föra statistik och delta i kommunikationen. En ytterligare viktig uppgift som efterfrågades var att säkerställa att boendes synpunkter togs tillvara i projekterings- och byggprocessen.<sup>107</sup>

Vid utvärdering av Boendebyggarna i Vivalla har en samhällsekonomisk beräkning gjorts. Den visar att kommunen är den aktör som vinner mest på satsningen då de kan räkna med minskade utgifter som ackumuleras över tid. Kommunens långsiktiga vinst uppgår till cirka 22 miljoner kronor, varav 15 miljoner utgör uteblivna kostnader för försörjning. Men även Arbetsförmedlingen kan göra ekonomiska vinster. Beräkningarna bygger på generella antaganden av vad det kostar när medborgare inte är i arbete. Skanska beskriver sina vinster i form av erfarenheter av mångfaldsarbete och ökad arbetskraft, men också som stärkt konkurrenskraft i framtida upphandlingar.<sup>108</sup>

Sedan 2011 använder sig ÖBO och Örebro kommunkoncern som helhet av social hänsyn i samtliga upphandlingar som görs, bortsett från vissa smala och specifika förfrågningar. Utvecklingen av arbetet sker kontinuerligt, bland annat med hjälp av nätverk av upphandlare i kommunen och regionalt.

Med tanke på omfattningen av upphandlingar inom stadsutveckling och fysisk planering har verktyget potential att användas i långt större utsträckning än vad som görs i dag. Organisatoriskt sker dock upphandlingsförfarandet oftast genom en ekonom eller jurist placerad centralt på kommunen, vilket gör att svårsmätbara kvalitetsfrågor av vana underställs mer mätbara krav, till exempel ekonomiska, då de enklare sällar sig till upphandlingens logik. I propositionen Politik för gestaltad livsmiljö framhävs dock det offentliga möjlighet att agera föredömligt och genom upphandling främja både effektivitet och utveckling genom införande av innovationer och nya lösningar (prop. 2017/18:110 s. 38)

---

<sup>107</sup> ÖBO (2017) Bilaga Socialt ansvarstagande. 30 november 2017. Bilaga till förfrågningsunderlag.

<sup>108</sup> Nilsson, I. & Nilsson Lundmark, E. (2016) Mer än bara hus. En socioekonomisk analys av det sociala investeringsarbetet i Vivalla och Skanska (2016) Sociala krav på rätt sätt – så blir satsningen en lönsam investering (populärversion).

### **Nationellt ramverk för socialt värdeskapande i upphandling, Storbritannien**

I Storbritannien har ett nationellt ramverk för socialt värdeskapande (social value) tagits fram. Ramverket har skapats av en nationell Social Value Taskforce som formats för att integrera Public Services (Social Value) Act 2012 i offentlig upphandling. Public Services Act 2012 är en lag som föreskriver att offentliga organisationer behöver ta hänsyn till alla aspekter av hållbarhet vid upphandling av offentlig service.

Det nationella ramverket för socialt värdeskapande består av en beskrivning av teman, resultat och mått (TOMs) som ska användas, samt en beskrivning av hur de ska användas. Meningen är att skapa en gemensam förståelse för hur sociala värden kan mätas samt hur de kan användas i upphandlingar. De fem teman som ramverket styr mot, och där resultat och mått finns definierade, är (fritt översatt):

- Främja kompetens och anställning
- Stödja tillväxten av ansvarsfulla regionala företag
- Skapa mer hälsosamma, säkra och resilienta samhällen (communities)
- Skydda och förbättra vår miljö
- Främja social innovation

Ramverket bildar ett uppföljningsbart system där olika alternativ eller upphandlingsparter kan analyseras och jämföras mot varandra. Så kallade industry plug-ins för specifika sektorer skapas med hjälp av branschen. En av dessa sektorer är samhällsplanering (Planning and Development).

## **8.6 Sociala investeringar för att öka kommunens inslag av mjuka investeringar**

En social investering är en avgränsad satsning som i förhållande till ordinarie arbets sätt förväntas ge bättre utfall för satsningens målgrupp och samtidigt leda till minskade samhällsekonomiska kostnader på sikt. Begreppet investering betonar det långsiktiga perspektivet liksom ett medvetet risktagande; att på ett strukturerat sätt satsa resurser för att uppnå ett visst resultat, utan att på förhand säkert veta att detta kommer att åstadkommas.<sup>109</sup>

Sociala investeringar är ett paraplybegrepp för perspektiv, metoder och verktyg som kommuner använder för att peka på, lyfta eller skapa beslutsunderlag där det går att visa på sociala effekter av olika alternativ, med syfte att ge förutsättningar för tidiga insatser i stället för sena. Begreppet är därför bredare än vad som avses med ekonomiska investeringar, och är inte strikt kopplat till ekonomiredovisning. Begreppet kan gälla alla typer av insatser som motverkar utanförskap, till exempel insatser i fysisk planering och stadsutveckling. I en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) kartlades i vilken utsträckning svenska kommuner arbetar med sociala investeringar och på vilket sätt. 137 kommuner (47 procent) hade 2018 aktualiserat arbete med sociala investeringar på något sätt. Av dessa har 70 kommuner avsatt särskilda medel för sociala investeringar (sociala investeringsfonder), vilket är en ökning med 29 procent sedan 2014.<sup>110</sup> De totala avsättningarna av ekonomiska medel till sociala investeringar är relativt små i förhållande till kommuners totala omsättning och motsvarar drygt en promille av kommunernas totala kostnader.

<sup>109</sup> Sveriges kommuner och regioner (2017) Helhet, hållbarhet och resultat - En guide för sociala investeringar, s.6.

<sup>110</sup> Balkfors, A., Bokström, T. & Salonen, T. (2020) Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar, s.9.



I denna rapport framhålls Örebro kommun som exempel då det är det enda kända exemplet på en kommun som skapat ett kansli för att förbättra möjligheterna att arbeta med sociala investeringar. Örebro kommun började arbeta med sociala investeringar år 2013 efter att man konstaterat ett behov av ”mjuka investeringar” i kommunens övergripande strategier och budget. Sedan dess har arbetet med sociala investeringar konkretiserats, utvecklats och följts upp med målet om att detta årligen ska uppgå till 2 procent av kommunens totala skatteintäkter. Arbetet innebär alltså en betydande omfördelning av ekonomiska resurser som riktas mot proaktiva insatser. Kommunen har satt upp sex mål för sina sociala investeringar.<sup>111</sup>

- Motverka individers utanförskap och bidra till att dämpa kommunens framtida kostnadsutveckling.
- Bidra till kommunens övergripande prioriteringar.
- Uppnå gränsöverskridande samverkan för ett minskat stuprörstänkande.
- Tillvarata nytänkande och möjliggöra för nya arbetssätt och metoder att prövas.
- Ställa om organisationen – från reaktiv till proaktiv.
- Implementera lyckade satsningars arbetssätt och metoder i ordinarie verksamhet.

Exempel på sociala investeringar som gjorts eller pågår just nu är *Utomhuspedagogikens inverkan på lärande* där nyanlända genom utomhuspedagogik får bättre förutsättningar att lära sig svenska och uppnå behörighet till yrkesförberedande gymnasieprogram, och musikundervisning för barn genom *El Sistema*.<sup>112</sup> Både kommunen och civilsamhället kan ansöka om medel för sociala investeringar.

Politisk enighet var en grundförutsättning för att effektivt kunna implementera sociala investeringar som en process inom kommunen, likaså att ekonomidirektören var involverad från start. Ekonomidirektören blev under arbetet anställd som kommundirektör och införde styrprocessen *Skapa förutsättningar för sociala investeringar*, och berörda förvaltningschefer utgjorde en styrgrupp för sociala investeringar. En processledare och en nationalekonom anställdes för att inte kommunen ska vara beroende av att ta in forskare och konsulter för att utföra tillfredsställande utvärderingar och uppföljningar.

När Örebro kommun utvärderade processen år 2017 var det tydligt att arbetet hade lett till nya arbetssätt och innovation inom de kommunala verksamheterna.<sup>113</sup> Däremot fanns en rad olika faktorer som försvårade implementeringen av arbetet. Till exempel var det ovanligt att inom befintlig verksamhet utvärdera sitt ordinarie arbete, något som försvårade behovsanalyserna och möjligheten att visa på skillnader och besparingar med föreslagen satsning. Det fanns också visst inbyggt motstånd i organisationen vad gäller genomförandet av

---

<sup>111</sup> Örebro kommun (2020) Riktlinjer för sociala investeringar.

<sup>112</sup> *El Sistema* har sitt ursprung i Venezuela och är en form av musikskola där främsta syftet är att genom musik ge barn verktyg att hitta drömmar och skapa drivkrafter, genom samarbete med barnens familjer skapas också samhörighet. [www.elsistema.se](http://www.elsistema.se).

<sup>113</sup> Örebro kommun (2017) Temarapport – Sociala investeringar. Lärdomar och erfarenheter sedan 2013.

satsningar på sociala investeringar. Detta kunde bland annat handla om att berörd verksamhet måste ta en ekonomisk risk, men också på att satsningarna ibland kunde ses som konkurrerande med ordinarie verksamhet.

Det finns en generell kritik mot arbetet med sociala investeringar som går ut på att det i praktiken bara blir ytterligare ett sätt att arbeta i projektform. I Örebro kommun har arbetet varit aktivt inriktat på att implementera satsningarna i ordinarie verksamhet efter att de avslutats. Detta har visat sig vara svårt. Dock är kommunens process för sociala investeringar ett exempel på försök att använda det ekonomiska styrsystemet för långsiktiga och proaktiva satsningar där den sociala dimensionen styr.

Sociala investeringar, både som perspektiv och som arbetssätt, har en potential att överbrygga stuprör genom att prova nya sätt att nå grupper som riskerar att ”falla mellan stolarna”.<sup>114</sup> Arbetssättet syftar till att bryta kortsiktigt budgettänkande, främja samarbete mellan huvudmän och betona värdet av utfall och resultat, både för medborgare och ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv. Samtidigt menar forskarna att det finns strukturella hinder, kompetensbrist och kunskapsluckor på flera områden kring sociala investeringar. De rekommenderar att regeringen skapar förutsättningar för budgetering och redovisning av sociala investeringar genom att:

- Efterfråga sociala utfall i offentlig styrning.
- Etablera ett nationellt kompetenscenter/utfallslabb.
- Utredda ramverk för budgetering av sociala investeringar.
- Utredda etablering av statlig utfallsfond.

---

<sup>114</sup> Balkfors, A., Bokström, T. & Salonen, T. (2020) Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar.

## 9. Metoder för att öka investeringar i social hållbarhet i planering och stadsutveckling

Kommuner som står inför stora sociala utmaningar har ett behov av att kunna investera i social hållbarhet. Samtidigt ökar kostnaderna för att upprätthålla välfärden på dagens nivå snabbare än skatteintäkterna.<sup>115</sup> Kommunernas ekonomi är med andra ord ansträngd parallellt med att investeringar behöver göras i social hållbarhet. I det här avsnittet skildras ett antal olika exempel på hur kommuner kan hantera denna ekvation med hjälp av sociala investeringar.

### 9.1 Business Improvement District, ett verktyg för att rikta investeringar till offentlig miljö

Business Improvement District, BID, är ett sätt att organisera och formalisera samverkan och partnerskap mellan olika fastighetsägare och offentliga aktörer. Modellen utvecklades under 1970-talet i Kanada och har spridits i världen som ett sätt för att gemensamt satsa på offentlig service där det behövs nya finansieringslösningar. Internationellt bygger modellen på tvingande lagstiftning, men den svenska modellen av BID är inriktad på frivillig samverkan. Modellen har använts på ett antal platser i Sverige, främst i storstäderna. Arbetet kan på sikt bidra till att minska brottslighet och öka trygghet.<sup>116</sup>

Realdania (se fördjupningsruta i avsnitt 8.2) finansierade en litteraturstudie av BID 2014. Enligt studien användes vid den tidpunkten BID bland annat i Kanada, USA, England, Tyskland, Singapore och Nya Zeeland. I rapporten beskrivs olika exempel där BID har använts, bland annat i Dublin City BID, Bryant Park BID i New York, Better Bankside BID i London och Neuer wall BID i Hamburg.<sup>117</sup>

I Sverige drivs frågan framför allt av fastighetsägare och intresseorganisationer. Olika juridiska varianter prövas på olika platser i Sverige. I Sverige kan inte fastighetsägare tvångsanslutas, vilket de till exempel i USA kan via fastighetsskatten. Därför prövas BID i andra varianter här.

Intresseorganisationen Fastighetsägarna samlar den kompetens och erfarenheter fastighetsägare bygger upp i frågan. Intresseorganisationen Centrum för AMP, affärs- och medborgarplats, driver aktivt frågan och arbetar för att hitta modeller för hur offentliga och privata

---

<sup>115</sup>SKR (2019) Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi.

<sup>116</sup> Boverket (2019a) BID - en samverkansmodell mellan fastighetsägarna. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/metoder/samverkansmodeller/bid/>, hämtad 2020-04-23.

<sup>117</sup> <https://realdania.dk/publikationer/realdania-by-og-byg/business-improvement-districts-publikation> hämtad 2020-04-23.

aktörer ska kunna samlas och driva utveckling av offentliga platser utifrån forskning om brottsprevention.<sup>118</sup>

BID som modell har blivit kritiserad, särskilt i USA, för att semipratisera offentliga platser. Med sitt fokus på att skapa trygghet och minskad brottslighet har en konflikt skapats mellan vilka samhällsgrupper som är välkomna på dessa platser och hur ett offentligt rum definieras i juridisk mening. Forskaren Sharon Zukins, som särskilt studerat exemplet Bryant park i New York, konstaterar i sina slutsatser att BID bidragit till att premiera besök av betalstarka grupper, till exempel kontorsarbetarna som arbetar i anslutna fastigheter, medan andra hänvisas därifrån av vakter med hänvisning till att området ska hållas tryggt och städad. Zukin menar då att detta är att omdefiniera själva betydelsen av vad ett offentligt rum är, en öppen plats för alla, när BID-modellen låter privata intressen styra vad som sker på offentligt ägd mark.<sup>119</sup>

BID-modellens bidrag är dock att skapa samverkan och öka investeringarna i offentliga platser när offentlig möjlighet till investering saknas. I Sverige anses modellen kunna ha särskild relevans i stadsdelar med nedgångna stadsdelscentrum där det finns behov av ökad aktivitet i centrum, minskad skadegörelse, trygghet, samarbete och en mer aktiv förvaltning.

## 9.2 Hållbar obligation med social inriktning

Finansmarknaden har erfarenhet av gröna obligationer med tydliga mätbara mål, till exempel genom redovisning av energiprestanda i ett bostadsprojekt eller liknande. Även fastighetsbolaget Trianon hade sedan tidigare gett ut gröna obligationer. Social hållbarhet är mindre konkret och därför svårare att redovisa på ett sätt som obligationer kräver. Trianon arbetade tillsammans med Nordea och tog fram ett ramverk med konkreta, mätbara mål som kan följas upp när obligationen löper ut efter 5 år. Ramverket består av 10 mål med tillhörande indikatorer (Figur 4). I arbetet med att ta fram ramverket utgick man ifrån de globala målen och det arbete Trianon gjort i stadsdelen Lindängen i Malmö där bolaget kombinerat olika sociala åtgärder med fysisk utveckling av området för att möta utanförskapsproblematik. Målen utgör de villkor mot vilka investeringarna sedan redovisar sina kapitalinkomster.

---

<sup>118</sup> <https://ampcentrum.se/> hämtad 2020-04-23.

<sup>119</sup> Zukin, S. (1996) *The Culture of Cities*.

Figur 4 Trianons mål och indikatorer för dess hållbarhets obligation med inriktning social hållbarhet.

Beskrivning av mål	Resultat efter 5 år	Beskrivning av mål	Resultat efter 5 år
1 Genom sociala klausuler ställa krav på entreprenörer att visstidsanställa/ge praktik till arbetslösa i Trianons socioekonomiskt utsatta områden	30 arbetslösa personer ska ha kommit i arbete	6 Öka tryggheten i området genom både fysiska och sociala trygghetsskapande åtgärder	10% per år Nå en successionstakt på tio procent i områdena
2 Trianon ska visstidsanställa arbetslösa som bor i Trianons socioekonomiskt utsatta områden.	10 arbetslösa ska ha kommit i arbete	7 Satsa på barn och unga genom samarbete med föreningar, idrottsklubbar, läxläsning, m.m.	
3 Ge sommarjobb till ungdomar i socioekonomiskt utsatta områden	100 ungdomar ska ha fått sommarjobb hos Trianon	8 Lämna lediga lägenheter till Malmö stad för att bidra till minskad hemlöshet	100 lägenheter ska lämnas till Malmö stad
4 Ställa inkomstkraV på hyresgäster som flyttar in i våra områden	10% ska sysselsättningsgraden i områdena ökat	9 Bygga nya lägenheter med rimlig hyra så att låg- och medelinkomsttagare har råd att flytta in i	500 nya lägenheter med rimliga hyror
5 Renovera med rimliga hyreshöjningar, så att våra hyresgäster har råd att bo kvar	250 renoverade lägenheter enligt Trianons budgetmodell	10 Genomföra energibesparande åtgärder i socioekonomiskt utsatta områden	Reducerad energikonsumtion <sup>1)</sup>

Trianons hållbarhetsobligation med social inriktning omfattar 400 miljoner kronor. Investerares visade ett stort intresse för obligationen som omedelbart blev övertecknad. Genom obligationen har bolaget attraherat kapital att investera i en hållbar stadsutveckling i Malmö. Kapitalet har varit med och bidragit till att exempelvis arbetslösa fått jobb, ungdomar sommarjobb, lägenheter har renoverats och byggts till ett pris på en rimlig nivå och hemlösa har fått boende. Dessa resultat har inte obligationen ensamt möjliggjort, men den har enligt Trianon varit en viktig del.

En förvaltningsövergripande arbetsgrupp i Malmö kommun har inlett ett arbete med att ta fram en social obligation. En tjänstemannaskrivelse om sociala obligationer är ute på remiss, men man har ännu inte kommit så långt att staden identifierat områden att tillämpa obligationen på eller utarbetat ett ramverk. Arbetet är fortfarande i sin linda.

Det svåra med att ta fram en obligation för social hållbarhet är att få till stånd ett ramverk med tydliga mätbara mål och med indikatorer att följa upp. Ur det sociala perspektivet är det också svårt att göra globala jämförelser, eftersom den lokala variationen av vad som får reell inverkan på social hållbarhet är stor. Det gör att internationella modeller med principer som ska gälla globalt, som till exempel Social Bond Principles<sup>120</sup>, blir irrelevanta på den svenska finansmarknaden. Att uppföra en skolbyggnad i ett krigshärjat område utgör en stor inverkan på social hållbarhet, medan uppförandet av en skolbyggnad i en svensk kommun utgör normal verksamhet, och kan därför inte anses tillföra något nytt. För obligationer är det

<sup>120</sup> Se vidare International Capital Market Association <https://www.icmagroup.org/>.

viktigt att finansieringen, till exempel en ny form av obligation, tillför något nytt, så kallad additionalitet.

Exempel på verktyg för att öka investeringsmöjligheterna i social hållbarhet i planering och stadsutveckling:

- Business Improvement District, BID, juridisk modell för investeringar i offentlig miljö. Se avsnitt 9.1.
- Ett gemensamt investeringsbeslut för flera detaljplaner, Fokus Skärholmen. Se avsnitt 3.2.
- Hållbar obligation med social inriktning, Trianon. Se avsnitt 9.2.
- Mikrofonden för att styra investeringar till socialt företagande, Uppsala län.

### 9.3 Det saknas ramverk för stora investeringar i hållbara städer i Sverige

Utifrån ett regeringsuppdrag om hållbara investeringar, i syfte att nå de globala målen, bjöd SIDA 2016 in investerare från pensionsfonder, försäkringsbolag och banker till nätverket Swedish Investors for Sustainable Development (SISD).<sup>121</sup> Nätverket är en plattform för lärande, erfarenhetsutbyte och för att starta frivilliga projekt. Bland deltagarna i nätverket har till exempel flera nya fonder startats med Agenda 2030 som tema. Flera investeringar har gjorts i gröna obligationer, Världsbanksobligationer med inriktning mot Agenda 2030 och vattenobligationer.

Inom SISD startades fem arbetsgrupper, varav en arbetar med två av målen i Agenda 2030, nämligen mål 11 Hållbara städer och mål 6 Vatten och sanitet. I arbetsgruppen deltar Svenska kyrkan, SEB, Skandia, Tredje AP-fonden, SPP och East Capital. Gruppen vill investera i städer så att de blir mer hållbara, inte bara miljömässigt utan även socialt, i exempelvis utsatta områden. Tanken är att erbjuda finansiering i form av till exempel en obligation mot att vissa uppställda hållbarhetskrav möts. Indikatorer tas fram och följs upp för att säkerställa att hållbarhetskraven följs.

Det har dock visat sig svårt för gruppen att hitta vägar att göra investeringar för hållbara städer i Sverige. Den här typen av aktörer gör mycket stora investeringar, gärna volymer uppemot 2,5 miljarder kronor, vilket gör att enskilda byggprojekt blir för små investeringar. Det innebär att det måste finnas ett ramverk eller en struktur på plats som samlar många projekt och som på det viset får upp volymerna i investeringarna. Detta finns ännu inte på plats i Sverige.

I stället har det varit lättare för gruppen att hitta möjligheter att investera globalt. Hösten 2018 investerade fyra av gruppens deltagare – Handelsbanken, SEB, Skandia och Svenska

---

<sup>121</sup> Förutom Sida som är katalysator och facilitator deltar följande institutionella investerare, pensionsfonder, försäkringsbolag och banker: AP2, AP3, AP4, AP7, Alecta, AMF, Folksam, Skandia, SPP, Industrivärlden, Investor, Carl Bennet AB, Svenska kyrkan, Handelsbanken Fonder, SEB Life and Investments, East Capital, Swedbank Robur och Swedfund.

kyrkan – gemensamt 2,5 miljarder kronor i Världsbanksobligationer med särskilt fokus på hållbara städer. Detta innebär i praktiken att stora svenska investerare i nuläget har större möjligheter att investera i hållbara städer utomlands än i Sverige.

**Global Investors for Sustainable Development (GISD)**

I april 2019 presenterade FN det nya nätverket Global Investors for Sustainable Development som bland annat inspirerats av det svenska nätverket Swedish Investors for Sustainable Development som beskrivs ovan. Det nya nätverket presenterades mot bakgrund av att världen behöver investeringar på 90 biljoner dollar för att kunna nå de globala målen för hållbar utveckling.<sup>122</sup>

Många kommuner har hört av sig till Kommuninvest<sup>123</sup> och visat intresse för sociala lån. Ett liknande exempel som nämnts är det stora intresset hos investerare för fastighetsbolaget Trianons hållbara obligation med social inriktning. Samtidigt letar stora investerare efter möjligheter att investera i hållbara svenska städer. Det finns med andra ord både ett behov av att finansiera investeringar i social hållbarhet och aktörer på finansmarknaden som är villiga att investera. Arbete pågår med att ta fram fler sociala obligationer och utveckla möjligheter till sociala lån. Däremot behöver ramverk utvecklas så att investerare som letar efter stora investeringsmöjligheter i hållbara svenska städer kan hitta sätt att göra så.

---

<sup>122</sup> Sida (2019) Stora förväntningar på nytt globalt nätverk för hållbara investeringar. Pressmeddelande 15 april 2019.

<sup>123</sup> Kommuninvest är kommunsektorns största kreditgivare och är en frivillig medlemssamverkan som ägs av ett stort antal svenska kommuner och regioner.

## 10. Metoder och verktyg för att öka social hållbarhet inom befintligt bestånd

Det befintliga bostadsbeståndet är den största delen av våra samhällen och städer. Förvaltningen av det befintliga bostadsbeståndet kan därmed utgöra en metod för att främja sociala värden som integration, fysisk och psykisk hälsa, trygghet och säkerhet, tillit och sammanhållning. Genom innovativa metoder, uthållighet och långsiktigt arbete kan fastighetsbolag uppnå resultat och förändring såväl på områdesnivå som individnivå. Denna typ av insatser är dessutom lönsamma både för fastighetsbolaget och samhället.

### 10.1 Ökad social och rumslig uppdelning i städerna ökar behovet av att utveckla sociala värden i befintligt bestånd

Som bland annat konstaterats av Delegationen för hållbara städer finns det en ökad social och rumslig uppdelning i städerna, och kommuner har behov av att kombinera åtgärder för att lyfta marginaliserade delar av städer, samtidigt som segregationen inte får förstärkas genom att tillföra så kallade monokulturer.<sup>124</sup> Forskning visar också att det i områden där offentlig och kommersiell service drar sig tillbaka finns behov av en allmännytta, eller privat hyresvärd, som kan fylla en viktig funktion i att bemöta sociala problem och spela en viktig roll för individen.<sup>125</sup>

I vissa områden kan positiva förändringsmekanismer skapas om fastighetsägaren arbetar aktivt med frågan, medan det i områden där inget aktivt arbete pågår kan ske en motsatt utveckling.<sup>126</sup> Fastighetsförvaltning, och hur den bedrivs, är just därför en viktig faktor för ett utvecklingen i ett område. I vissa bostadsområden har under en lång tid det offentliga närvaro minskat, med påverkan på serviceutbud, tillgänglighet till skola, vård och föreningsliv. I takt med detta har det uppstått ett ökat behov av att de allmännyttiga bostadsbolagen axlar en större samhällsuppgift för att kunna klara sina grunduppdrag. Där har trygghetsarbete, sysselsättning, utbildning, vårdkontakt och samarbete med lokalt förenings- och näringsliv blivit en del av deras förvaltning. Allmännyttans uppdrag, även om det kan skilja sig åt beroende av den politiska styrningen i kommunen, är ofta inriktat mot områdesutveckling medan privata aktörer oftare arbetar mer snävt mot fastighetsutveckling. Detta har dock kommit att ändras när fler privata bolag ser en ekonomisk vinst i att arbeta med social hållbarhet på områdesnivå.

Utvecklingen har inneburit att olika metoder har tagits fram för att möta det växande behovet av bolagens närvaro.

---

<sup>124</sup> Delegationen för hållbara städer (2012) Femton hinder för hållbar stadsutveckling.

<sup>125</sup> Grande, M.r (2020) Allmännyttans innovationslab. Följeforskningsrapport.

<sup>126</sup> Exempel är områden där så kallade renoveringar sker, alltså miljonprogram där privata fastighetsägare renoverar billiga hyresrätter på ett sådant sätt att de kan ta ut en högre hyra för bostaden medan hyresgäster kan tvingas att flytta. Dominika Polanska V. & Richard, Å. Bortträngning pågår. Renovering som kulturellt trauma. Sociologisk forskning 2018. Vol. 55, nr 2-3, s. 415-439.



Inom det Vinnovafinansierade projektet Allmännyttans innovationslabb har fyra innovationslabbs uppförts med syfte att testa hur bostadsbolag kan arbeta med stadsutveckling och effektivt motverka segregation. De fyra labben har samlat goda exempel och idéer och sedan testat, vidareutvecklat och korsbefruktat dem med varandra. Projektet slutrapporterades under våren 2020 och resulterade i följande rekommendationer till andra bostadsbolag:<sup>127</sup>

- Bostadsbolaget bör ta en aktiv roll och ett ansvar i den lokala områdesutvecklingen.
- Utgå från de boende och ta vara på deras engagemang.
- Bilda partnerskap eller samverka med andra.
- Utse lokala processledare.
- Arbeta långsiktigt.

Exempel på metoder och verktyg för social hållbarhet inom befintligt bestånd:

- Biljett till framtiden: läxhjälp och sysselsättningsinsats, MKB Malmö. Se avsnitt 10.4.2.
- Botkyrkabyggen, Gårdstensbostäder, Trianon, Victoria Park Malmö med flera: Rekrytera lokalt för att öka sysselsättningen i stadsdelen och skapa mindre utflyttning.
- Cykelskola, MKB Malmö. Se avsnitt 10.4.5.
- Gårdstensbostäder: byrå för att stärka den lokala arbetsmarknaden, trygghetsgrupp. Se avsnitt 10.2.
- Lokala ungdomskonsulter, Stångsgården Linköping. Se avsnitt 10.4.4.
- Rannebergen Göteborg: Tillhandahålla lokaler utan ersättning, för att skapa mötesplatser och liv i centrum.
- Riksbyggen: Tipslista och poängsystem som stöd till bostadsrättsföreningars fastighetsförvaltning.
- Sandvikenhus: Boendeinflytande, verktyg för att skapa engagemang hos boende i närmiljön, exempelvis boenderåd, frivilligvård och boendeinflytandemedel.
- Trygghetscertifierade fastigheter, där fastigheten besiktigas och certifieras efter vissa indikatorer.
- Kvinna: jobb-, utbildnings- och studieinsatser, Botkyrkabyggen Botkyrka. Se avsnitt 10.4.3.

## 10.2 Fastighetsförvaltning som verktyg för att arbeta med stadsutveckling

Gårdstensbostäder, en del av Förvaltnings AB Framtiden i Göteborg, drivs som ett allmännyttigt bolag sedan 1997. Uppdraget är att utveckla hela stadsdelen, snarare än att arbeta med enbart fastighetsutveckling. Detta ger utrymme för ett brett arbetssätt. Bolaget arbetar inte heller i projektform, utan gör endast långsiktiga insatser. Behovet av lokal närvaro har ökat i takt med att andra delar av det offentliga har lämnat Gårdsten. Med sitt uppdrag att arbeta med stadsdelens utveckling har emellertid Gårdstensbostäder kunnat möta de behov som uppstått med långsiktiga och ibland ovanliga lösningar. Nedan beskrivs kortfattat ett

<sup>127</sup> <https://www.sverigesallmannytta.se/integration/allmannyttans-innovationslabb/>, hämtad 2020-04-20.

urval av de insatser som Gårdstensbostäder har gjort för området med fokus på social hållbarhet.

När Gårdstensbostäder bildades var 30 procent arbetslösa och 22 procent var socialbidragstagare. Det var tydligt att strukturella åtgärder krävdes.<sup>128</sup> Gårdstensbostäder bildade därför 1998 Gårdstensbyrån i syfte att stärka den lokala arbetsmarknaden och finna former för meningsfull sysselsättning för Gårdstensborna. En första insats var att starta en städutbildning. Ett städbolag som endast anställde lokalbor startades därefter. Gårdstensbostäder kunde anlita bolaget för trappstädning. Åtgärden skapade lokal förankring av bolaget och bidrog till att sysselsättningsgraden steg. Gårdstensbyrån arbetar sedan dess med en rad olika insatser för att finna lediga jobb, hjälpa Gårdstensbor att starta och utveckla företag, forma individuellt anpassande utbildningar och ordna meningsfulla fritidsaktiviteter i området i samarbete med andra aktörer för att främja folkhälsan.

Även trygghetsarbete har varit centralt i förvaltningen och utvecklingen av Gårdsten. Bolaget har sedan 2002 en trygghetsgrupp med sex anställda som arbetar årets alla dagar på plats i området. Syftet med trygghetsgruppen är att skapa trivsel och trygghet i Gårdsten. De initiala arbetsuppgifterna handlade om att gå ronder i området, följa Gårdstensbor till och från bussen, medla i konflikter och skapa nära kontakt med Gårdstensborna. Allteftersom trygghetsgruppens arbete med detta har gett resultat, och vissa trygghetsskapande åtgärder av teknisk och fysisk karaktär genomförts, har också arbetsuppgifterna utvecklats. Exempelvis har trygghetsgruppen ansvar för fastigheterna och lokalerna i Gårdsten under kvällstid. Detta innebär att hyresgästerna ringer till trygghetsgruppen om exempelvis ett lås inte fungerar eller en kran droppar. Då kommer gruppen inom 20 minuter och hjälper hyresgästen. Det gör att gruppen lär känna Gårdstensborna i deras hemmiljö, kan bygga relationer och tillit, vilket sedan underlättar i övrigt trygghetsskapande arbete där man ibland exempelvis kan behöva arbeta gränssättande. Dessa servicetjänster som trygghetsgruppen utför åt hyresgästerna innebär också besparingar eftersom Gårdstensbostäder inte använder utomstående entreprenörer på kvällar och helger i samma utsträckning som andra bolag.

Insatserna har enligt Gårdstensbostäder bland annat resulterat i att alla lägenheter är uthyrda, till skillnad från tidigare då ett stort antal bostäder var outhyrda. Gårdstensbostäder har vidare skapat drygt 3 000 arbetstillfällen och brottsligheten har minskat från 180 anmälda brott per 1 000 invånare till 63, vilket är lägre än genomsnittet i Göteborg. Även valdeltagandet har ökat från 55 procent 2014 till 61 procent 2018 och fastighetsvärdet har ökat från 150 till 1 983 miljoner kronor.<sup>129</sup> När Polisen presenterade en uppdaterad lista över utsatta områden i

---

<sup>128</sup> Gårdstensbostäder power point presentation: Samhällsbygget Gårdsten – En lönsam affär 1997–2025.

<sup>129</sup> Gårdstensbostäder power point presentation: Samhällsbygget Gårdsten – En lönsam affär 1997–2025.

Sverige 2019 hade Gårdsten gått från att benämnas särskilt utsatt till att benämnas riskområde.

### **10.3 Fastighetsförvaltning som verktyg för att främja social hållbarhet har visat sig lönsamt**

Att använda fastighetsförvaltning som ett verktyg för att utveckla Gårdsten har också visat sig vara lönsamt enligt två utvärderingar av Gårdstensbostäders arbete som gjorts vid KTH. Under 2007 genomfördes en första ekonomisk utvärdering som visade att projektet inte var företagsekonomiskt lönsamt (ur kommunens perspektiv som ägare), men att det fanns samhällsekonomiska fördelar, främst i form av ökad sysselsättning och minskad brottslighet.<sup>130</sup> Utifrån den värdering av effekterna som gjordes i rapporten var slutsatsen att dessa positiva samhällsekonomiska effekter var större än de företagsekonomiska förlusterna.

Bland annat har en framgångsfaktor varit att Gårdstensbostäder har varit en enskild förvaltare som med tydliga ägardirektiv bedrivit insatserna med stor uthållighet, men också med stort personligt engagemang bland personalen. Samtidigt är det viktigt att veta att arbetet skett i en god konjunktur med god tillväxt och låga räntor, vilket påverkat möjligheterna till insatser. I redovisningen av utvärderingen framhåller författarna att projektet Gårdsten i flera avseenden kan tjäna som vägledning för andra liknande projekt och att det är uppenbart att tillskapande av socialt kapital är minst lika viktigt som förnyelsen av byggnadskapitalet.<sup>131</sup>

Kalkylen för 2007 gav ett företagsekonomiskt underskott på cirka 150 miljoner kronor och de tillkommande positiva samhällsekonomiska effekter som uppskattades till cirka 300 miljoner kronor. Uppdateringen av kalkylen 2014 visade på att utvecklingen under 2007–2013 förbättrat det företagsekonomiska resultatet väsentligt och att investeringen nu, utifrån de antaganden som gjorts i kalkylen, har gett en rimlig avkastning på de gjorda investeringarna.<sup>132</sup> Dessutom visade den uppdaterade kalkylen att de samhällsekonomiska effekterna håller i sig minst fem år längre än man trodde vid första mätningen vilket gör att de samhällsekonomiska effekterna ökar med ca 120 miljoner. Mot den bakgrunden anføres i utvärderingen att sammanlagda samhällsekonomiska vinsterna under en 15-årsperiod på cirka 400 miljoner framstår som en ren vinst med tanke på att den företagsekonomiska kalkylen inte längre ger ett underskott.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Lind, H. & Lundström, S. (2008) Affären Gårdsten – Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam? KTH.

<sup>131</sup> Lind, H. & Lundström, S. (2008) Affären Gårdsten – Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam? KTH.

<sup>132</sup> Lind, H. (2014) Affären Gårdsten – en uppdatering.

<sup>133</sup> Lind, H. (2014) Affären Gårdsten – en uppdatering, s. 11.

Erfarenheterna från Gårdstensbostäder visar på att uthållighet och långsiktighet är av stor vikt när social hållbarhet är målet, även om redan den första utvärderingen visade att effekterna på samhällsnivå övervägde de ekonomiska.

Även det privata bolaget Victoria Park har utvärderat de samhällsekonomiska effekterna av bolagets insatser i Herrgården, en del av Rosengård i Malmö. Bolagets slutsatser är att en tillitsbaserad förvaltning flyttar fokus från teknisk förvaltning till områdesutveckling. Till exempel har även detta bolag anställt lokalt, vilket har skapat en förankring i området och ett förtroende mellan bolaget och de boende. I utvärderingen, gjord av Ingvar Nilsson och Eva Nilsson Lundmark, identifieras tre typer av ekonomiska effekter på denna typ av förvaltning; *direkta effekter*, så som att människor kommer i arbete, *indirekta effekter*, så som att skadegörelse minskar, bilbränder blir färre och skolresultaten går upp, samt *företagseffekter*, så som goodwill och minskat behov av underhåll. Utvärderingen räknar med att denna typ av förvaltning haft ekonomiska effekter om totalt cirka 260 miljoner kronor, varav indirekta effekter står för den största delen, omkring 149 miljoner kronor.<sup>134</sup>

## **10.4 Insatser för boende i befintligt bestånd kan utveckla sociala värden**

### **10.4.1 Insatser för ungdomar i Rannebergen får ringar på vattnet**

I Rannebergen äger det allmännyttiga Bostadsbolaget hela bostadsbeståndet. Området ligger i stadsdelen Angered och är präglad av social oro, dock har området inte fått lika mycket uppmärksamhet som sina grannar, till exempel Lövgärdet och Hammarkullen. Dessa områden betecknas av polisen som särskilt utsatta områden medan Rannebergen betecknas som utsatt område. Vårt Rannebergen, en samverkan mellan Hyresgästföreningen, Göteborgs kommun och Bostadsbolaget, var en viktig del i ett av de fyra innovationslabbs som genomfördes inom projektet Allmännyttans innovationslabbs och pågick fram till och med 2019. I Rannebergen har exempelvis centrumets butiker stängt och det finns inte längre en matbutik, vilket skapar en ödslig stämning. Den enskilt största utmaningen för området var dock att det saknades aktiviteter för ungdomar och att boende upplevde att de i stället drog runt i gäng utomhus. Målen för innovationslabbet blev därför att:

- Öka antalet aktiviteter riktade till ungdomar.
- Öka känslan hos ungdomar att området har något att erbjuda dem.
- Öka nyttjandegraden av områdets lokaler och mötesplatser.

Utfallet blev att 40 aktiviteter riktade till ungdomar arrangerades i området under 2019 och fem aktiviteter/verksamheter var bestående eller återkommande vid projektets slut, andelen ungdomar i området som känner att Rannebergen har något att erbjuda dem ökade med

---

<sup>134</sup> Nilsson, I. & Nilsson Lundmark, E. (2018) Droppen som urholkade stenen – Utvecklingen i Herrgården 2013–2018.

75 procent, samt att nyttjandegraden av lokaler och mötesplats (gemensamma ytor) i området ökade med 100 procent vid projektets slut.

En viktig insats under innovationslabbet var att starta ett feriejobbsprogram för ungdomar, Camp Demokrati Rannebergen. Programmet drevs av fritidsgården Fjället och Hyresgästföreningen och hade som syfte att lära ungdomar om demokrati och lokalt förändringsarbete. Under ett höstlov startade deltagande ungdomar en kampanj med politiker och Göteborgslokaler, ett allmännyttigt bolag för kommersiella lokaler, som slutade i att ungdomarna arrangerade ett stormöte för alla hyresgäster i Rannebergen och startade olika typer av förändringsarbete. Under sommaren 2019 fick deltagande ungdomar involvera mellanstadiebarn för att undersöka vad de önskade för aktiviteter under sommarlovet och sedan genomföra aktiviteterna tillsammans med barnen.

Under innovationslabbet startades också cafékvällar med diskussionsforum på teman som de boende själva önskat, idéer från dessa kvällar vidareutvecklades till konkreta förslag som genomfördes av boende, föreningar och andra aktörer. Till exempel en hundförening, en hundgård och en områdesdag. En drop in-mötesplats öppnade i centrum dit boende kunde komma med frågor, för att få stöd och få saker lagade. Dessutom startades ett språkcafé och nattvandringar. Ungdomsgruppen i Camp Demokrati Rannebergen och cafékvällarna initierade tillsammans en samrådsgrupp för centrumutvecklingen, vilket har resulterat i ett samarbetsavtal varifrån föreningar och grupper kan ansöka om pengar. Förhoppningen är att det ska resultera i aktiviteter för ungdomar.<sup>135</sup>

Följeforskning genomfördes också under innovationslabbet. Följeforskningen visar att arbetet gett resultat på två nivåer, dels på individnivå genom de olika insatserna för till exempel ungdomar, dels på områdesnivå då många insatser har lyft hela stadsdelen. Dessutom har insatserna skapat möten mellan individer, vilket forskningen anser skapat sociala sammanhang och social integration hos de boende. Det skapar dessutom en kollektiv kraft att arbeta tillsammans mot gemensamma mål.<sup>136</sup>

Ytterligare en slutsats är att fastighetsägarens roll är viktig i sammanhanget. Som ägare och förvaltare av lokaler finns stora möjligheter att utveckla hur de används och göra det på ett smart sätt som bidrar till sociala mål, så som integration och socialt sammanhang.<sup>137</sup>

#### 10.4.2 Biljett till framtiden, Malmö

Som ett sätt att arbeta med sin fastighetsförvaltning har MKB i Malmö initierat projektet Biljett till framtiden, en läxhjälp och sysselsättningsinsats där elever i årskurs 8 och 9 på

---

<sup>135</sup> Grander, M. (2020) Allmännyttans innovationslabb. Följeforskningsrapport.

<sup>136</sup> Grander, M. (2020) Allmännyttans innovationslabb – Följeforskningsrapport.

<sup>137</sup> <https://www.sverigesallmannytta.se/integration/allmannyttans-innovationslabb/>, hämtad 2020-04-21.

Värner Rydén-skolan erbjuds studiehjälp efter skoltid. Om eleven lyckats uppfylla de krav som ställs blir de erbjudna sommarjobb hos MKB. För eleverna innebär det en chans att få både studiehjälp och en första arbetslivserfarenhet. Efter första terminen gick 79 procent av niorna vidare till gymnasiet medan den siffran låg på 49 procent året innan. För MKB har insatsen också inneburit en rad värden. Kontakten mellan bostadsbolaget, föräldrar och skola har blivit tätare, vilket har skapat ett större förtroende, och utflyttningen från området har minskat, vilket visar på att området har ökat i attraktivitet och i fastighetsvärde.

#### 10.4.3 Kvinna i Botkyrka

Botkyrkabyggen initierade 2017 projektet Kvinna för kvinnor boende i deras bostadsbestånd. Projektet omfattar bland annat jobb- och utbildningsinsatser, språkstudier och friskvård för personer långt från arbetsmarknaden. I dag är 17 kvinnor anställda av Botkyrkabyggen och målet är att de ska bli 100 personer till 2025. Kvinnorna utför städning av trapphus och tvättstugor och visst underhåll av utomhusmiljön, men är lika viktiga för tryggheten i området. Med lokal förankring fungerar de som ambassadörer för området och skapar förtroende och kontakt i bostadsområdena, vilket förväntas bidra till minskad skadegörelse och möjligen också ökade fastighetsvärden.<sup>138</sup>

#### 10.4.4 Lokala ungdomskonsulter i Linköping

Stångåstaden, ett allmännyttigt bolag i Linköping, hade som mål att höja sitt nöjd kund-index. För att göra detta ville de samarbeta med de boende och helst med ungdomar. Detta ledde 2013 till projektet Utmaningen där 30 ungdomar anställdes i tre dagar under sommarlovet som ungdomskonsulter. De fick arbeta i team för att komma på förbättringsförslag för hur Stångåstadens bostadsbestånd och befintliga miljöer kunde utvecklas, varpå det bästa förslaget utsågs till vinnande och genomfördes. Förutom att ungdomarna fick sin första arbetslivserfarenhet bidrog de med unika kunskaper till bostadsbolaget då de flesta är boende i Stångåstadens bestånd och därför besitter viktiga lokala kunskaper. Satsningen ansågs ha gett sådana mervärden att den har fortsatt årligen sedan dess. Till exempel var utmaningen år 2014 att komma med idéer för hur Stångåstaden kan minska sin miljöpåverkan.<sup>139</sup>

#### 10.4.5 Cykelskola MKB, Malmö

Tillsammans med cykelfrämjandet har MKB i Malmö startat en cykelskola för vuxna och ungdomar i bostadsområdena Nydala och Krokslätt. Genom att lära boenden att cykla får dessa personer nya möjligheter och bättre tillgång till samhället. Bland annat kräver vissa

---

<sup>138</sup> <https://www.botkyrkabyggen.se/artikel/qvinna-i-botkyrka> hämtad 2020-04-20.

<sup>139</sup> <https://www.sverigesallmannnytta.se/vad-vi-gor/nojdare-kunder-med-ungdomars-ideer/> hämtad 2020-04-21.

arbetsgivare, så som hemtjänst, att de anställda kan cykla, så insatsen ger positiva effekter för sysselsättningen, men också för folkhälsa och jämställdhet.<sup>140</sup>

### **10.5 Strukturell segregation är svår att komma åt, men för grupper och individer kan fastighetsbolagens utveckling av befintligt bestånd vara viktig**

Ovan redovisas ett axplock av exempel på insatser som allmännyttiga bostadsbolag utför i sina stadsdelar. De är några av många olika insatser bolagen gör, och i många fall del av ett mångårigt arbete för en positiv utveckling i bostadsbeståndet. För de individer som berörs kan insatserna ha stor påverkan, men ett lyckat projekt bör också ha inverkan på helheten för stadsdelen. Det kan handla om social sammanhållning, minskad utflyttning, ökad sysselsättning eller mindre skadegörelse. Forskning visar att i takt med att samhällsnärvaron minskar i socioekonomiskt utsatta områden behöver fastighetsägaren ta ett större ansvar. Som Martin Grander konstaterar i sin följeforskning av Allmännyttans innovationslabb kan det diskuteras huruvida fastighetsbolag ska ha en kompenenserande roll snarare än en kompletterande roll i förhållandet till övrig samhällsnärvaro i en stadsdel, men innovationslabben har visat att fastighetsbolagen är lämpade att möta sociala utmaningar:

”De kommunala bostadsbolagen men också Hyresgästföreningen, har oerhört starka roller och betydelse för individen. Ofta är personer som arbetar här en av få kontaktytor mot det etablerade samhället. En kontaktyta som kan vara avgörande för en individ som är fast i ett utanförskap.”<sup>141</sup>

Dock kan dessa insatser inte förväntas lösa strukturell segregation långsiktigt, och projektformen har sin utmaning. Grander konstaterar vidare att det är segregationens symptom som bemöts, snarare än dess orsaker. Detta behöver inte vara ett problem i sig, men sätter gränserna för vad som kan åstadkommas.

I samband med redovisningen av ovan nämnda insatser har flera bolag nämnt att projekten har bidragit till ökade fastighetsvärden och ökad nöjdhet hos hyresgäster, till exempel genom ökat nöjd kund-index eller minskad utflyttning från området. För bostadsbolagen betyder det att en stadsdel och dess fastighetsutveckling går hand i hand med de boendes utveckling. Detta bekräftas också i de intervjuer som genomförts med privata fastighetsbolag som applicerar ett långsiktigt förvaltnings- och stadsutvecklingsperspektiv på sitt befintliga bestånd.

Forskare från Göteborgs universitet har i en debattartikel jämfört Gårdstensbostäder med motsvarande arbete i HjällboBostaden.<sup>142</sup> Områdena visar på en liknande positiv utveckling vad gäller olika aspekter av socialt välmående och välfärd, som de boendes egenförsörjning,

---

<sup>140</sup> <https://mkbfastighet.se/om-mkb/socialhallbarhet/skola/cykelskolan1/> hämtad 2020-04-20.

<sup>141</sup> Grander, M. (2020) Allmännyttans innovationslabb. Följeforskningsrapport.

<sup>142</sup> Esaiasson, P., Persson, A. & Wingvist, J. (2019) Gårdstensmodellen är ingen mirakelkur, debattartikel i Göteborgs-Posten 2019-03-01. <https://www.gp.se/debatt/gardstensmodellen-ar-ingen-mirakelkur-1.13733910>, hämtad 2020-06-10.

skolornas resultat och området's samhällsengagemang uttryckt i valdeltagande. Gårdstensbostäder har dock haft mer framgång vad gäller att skapa ordning. Forskarna har identifierat tre skillnader mellan metoderna.

Den första skillnaden avser sättet att organisera samverkan. Gårdstensbostäder tog ledningen över samverkansprojekten medan HjällboBostaden satsade på platta nätverksformer utan tydligt ledarskap. Den andra skillnaden är att Gårdstensbostäder har arbetat med att ta kontrollen över offentliga platser, exempelvis genom att göra det obekvämt för störande element att vistas i området, och sanktionera dem som bryter mot reglerna även när detta väckt starka känslor hos de drabbade. Den tredje skillnaden är att Gårdstensbostäder i större utsträckning än HjällboBostaden har kontrollerat vem som bor i området. Detta har skett genom att i princip enbart acceptera hyresgäster med fast inkomst från förvärvsarbete, att avhysa boende som missköter sig, samt att göra identitetskontroller för att hindra otillåten andrahandsuthyrning.

Forskarna drar här lärdomen att även om samverkan och de boendes möjligheter till inflytande är en del av framgångsreceptet räcker inte detta för att skapa ordning i särskilt utsatta områden. Det behövs också en stark och tvingande central aktör – i det här fallet i form av ett bostadsbolag. Lärdomarna av Gårdstensmodellen leder därmed till viktiga frågor gällande hur utsatta områden kan lyftas.

Den som vill tillämpa de verksamma delarna av Gårdstensmodellen, och inte bara det som är ”demokratiskt aptitligt”, behöver acceptera att bostadsbolagen får stora befogenheter. Därmed behöver vi ta ställning till hur mycket det får kosta socialt och politiskt att skapa ordning i ett område.<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Esaiasson, P., Persson, A. & Winqvist, J. (2019) Gårdstensmodellen är ingen mirakelkur, debattartikel i Göteborgs-Posten 2019-03-01. <https://www.gp.se/debatt/gardstensmodellen-ar-ingen-mirakelkur-1.13733910>, hämtad 2020-06-10.



## 11. Verktyg för att sänka trösklarna på bostadsmarknaden

Behoven av verktyg för att sänka trösklarna på bostadsmarknaden är påtagliga och det framgår i den kartläggning som gjorts att frågan är central i arbetet med att främja social hållbarhet. Detta har lett till att olika verktyg prövas för att kommuner ska kunna ta sitt bostadsförsörjningsansvar.

### 11.1 Hushållens möjlighet att efterfråga bostäder minskar

Det beräknade byggbehovet för Sverige är drygt 640 000 nya bostäder under tioårsperioden 2018–2027.<sup>144</sup> De tre storstadsregionerna, Stockholm, Göteborg och Malmö-Lund, står för 76 procent av byggbehovet. Det är viktigt att de bostäder som byggs kan efterfrågas av de målgrupper som behöver dem. Antalet som söker sig till socialtjänsten på grund av att de saknar en bostad ökar och såväl kommuner som vissa bostadsbolag ser behov av att verka för att sänka trösklarna på bostadsmarknaden.<sup>145</sup>

Uppsala kommun har inom ramen för sitt arbete med bostadsförsörjningen analyserat utbudet av bostäder i kommunen utifrån befolkningens möjlighet att efterfråga det.<sup>146</sup> Resultatet visade att 15 procent av hushållen inte har ekonomisk möjlighet att efterfråga någon del av bostadsutbudet. Situationen är svårast för socioekonomiskt svaga grupper, grupper som inte har varit etablerade i den aktuella staden under längre tid och haft möjlighet till att stå i bostadskö (till exempel nyanlända, studenter, arbetskraftsinvandrare och ungdomar), separerade föräldrar (där särskilt kvinnor är en utsatt grupp) samt våldsutsatta kvinnor. Kommunens analys visar även att 80 procent av befolkningen endast kan efterfråga 47 procent av utbudet. Det visar att det finns en stor diskrepans mellan utbudet och behovet av bostäder, och därmed också vikten av att bygga bostäder som kan efterfrågas av stora grupper.

Det finns ett antal exempel där innovation och samarbete mellan parter har använts för att ta fram icke-konventionella bostadsprojekt som riktar sig till någon, eller flera, av dessa grupper, men fortfarande är frågan i sin linda och behovet av utveckling är stort. I avsnitt 8.4 beskrivs hur Göteborgs kommun i Frihamnen använt markanvisningsinstrumentet för att få fram bostäder till rimliga priser. Eftersom sådana bostäder är en av de största sociala utmaningarna för Sverige redovisas ytterligare tre exempel på verktyg som använts för att främja framtagandet av bostäder till rimliga priser nedan (avsnitt 11.2, 11.3 och 11.4).

---

<sup>144</sup> Boverket (2019c) Regionala byggbehovsberäkningar 2018–2027. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/>, hämtad 2020-06-10.

<sup>145</sup> Boverket (2019b) Bostadsmarknadsanalysernas innehåll 2019. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/regionala-bostadsmarknadsanalyser/innehall/>, hämtad 2020-06-16.

<sup>146</sup> Uppgifter från Tyréns analys av Uppsala kommun 2019/2020. Uppgifter tagna från powerpoint presentation av Decode-projektet 2019.

Exempel på verktyg för att sänka trösklarna:

- Allmännyttans kombohus, gemensam upphandling för allmännyttiga bolag för minskade byggkostnader.
- Frihamnen, Göteborg, där markanvisningen användes för att ställa krav på högsta hyresnivå. Se avsnitt 8.4.
- Lindängen, Malmö där fastighetsägaren byggde bostäder med hyresnivåer anpassade till lokalboendes betalningsförmåga. Se avsnitt 11.3.
- Mallbo, Malmö, innovativa finansieringslösningar för uppförande av bostäder för bostadskön och de som behöver förmedling via socialtjänsten.
- Max 4 lax, delningsarkitektur för äldre kvinnor, forskningsprojekt för hur boenden för äldre kvinnor kan delas.
- Prisdifferentiering inom byggnaden, Riksbyggen, där avsatta lägenheter har lägre pris vid försäljning.
- Stadsmissionens hyresförmedling förmedlar boenden mellan uthyrare och socialt utsatta.
- Sällbo, Helsingborgshem, vårdboende byggdes om till hyresrätter för minskade hyreskostnader. Se avsnitt 11.2.
- Uppsalamodellen, kommunen säljer mark i ett sent skede efter att bygglov beviljats. Att sälja marken i ett sent skede har medfört en markant ökning av antal verksamma byggaktörer i Uppsala. Fler aktiva aktörer som vill delta i utvecklingen av Uppsala har bland annat medfört ett breddat utbud av bostäder i fler prisnivåer och fler boendeformer. Se avsnitt 11.4.
- Vänbo, ombyggt bostadshus blev delbara lägenheter för vänner över 55 år och som vill dela bostadskostnaden.

## 11.2 Köpa begagnat och minimera ombyggnationen för att minska hyresnivåer

Helsingborgshem har i sitt projekt Sällbo uppfört ett boende utformat för att bemöta sociala utmaningar som ensamhet, segregation och behovet av bostäder för olika målgrupper. Flerbostadshuset riktar sig till äldre, ungdomar och nyanlända. Lägenheterna, som har två eller tre rum, har en hyra på mellan 4 600 kronor och 5 400 kronor, vilket är en låg hyra för nyproduktion. Den låga hyran har kunnat åstadkommas genom att byggnaden är ett ombyggt äldreboende som Helsingborgshem köpt av kommunen för att bygga om till trygghetsboende. Genom att bygga om i så liten utsträckning som möjligt och köpa in begagnade möbler till gemensamhetsutrymmen har lägenheterna behållits små till storleken och kostnaderna för projektet har hållits nere.

Förutom låg hyra är inträdeskravet på hyresgästen också lägre. Helsingborgshem har ett generellt krav på en inkomst motsvarande två gånger hyran. Inkomstkravet är vanligtvis tre eller fyra gånger hyran hos andra hyresvärdar. De gemensamma ytorna i byggnaden är stora och i hyreskontraktet ingår dessutom krav på att umgås med sina grannar minst två timmar per vecka. Hyresgästen måste också delta i gemensamma möten. Bland annat hålls måndagsmöten och demokratiforum där gemensamma beslut tas om de allmänna ytorna i huset.

Helsingborgshems projekt Sällbo är genomfört och två forskarlag följer projektet. Studien är dock ännu inte klar. Helsingborgshem anser att projektet har gett goda effekter både ur ett

socialt perspektiv och ur ett miljöperspektiv. Projektet har öppnat upp för nya typer av sociala konstellationer som normalt inte uppstår i ett samhälle där möten över generationer och samhällsgrupper sällan uppstår. Det bidrar även till att ge bostäder till grupper som annars har svårt att komma in på bostadsmarknaden. Arbetet med Sällbo har tydliggjort för Helsingborgshem att det finns en stor efterfrågan på olika typer av kollektivboenden och bolaget håller just nu på att ta fram ett Co-living-koncept.

#### **Bostäder till ett rimligt pris i Finland**

Hitas<sup>147</sup> är ett system som används i Helsingfors för reglering av pris- och kvalitetsnivån på bostäderna. Hitas-bostäderna är ägarbostäder, för vars försäljningspris staden fastställer en övre gräns. Försäljningspriset för hitas-bostäder är sålunda ofta lägre än för vanliga ägarbostäder. Avsikten med systemet är att säkerställa att bostadspriserna bygger på de faktiska produktionskostnaderna. Hitas-registret upprätthålls och återförsäljningen övervakas av bostadsavdelningen vid fastighetskontoret.

Bostadsrättsbostäder<sup>148</sup> i Helsingfors är en mellanform mellan hyresboende och ägarboende. Bostadsrättsbostäder är bostäder som byggts med statligt stöd. Vill man bli invånare i en bostadsrättsbostad ska man betala en bostadsrättsavgift som utgör 15 procent av bostadens ursprungliga anskaffningsvärde. Därutöver betalar man bruksvederlag som kan jämföras med hyra. Invånaren får bo i sin bostadsrättsbostad så länge han eller hon vill. När invånaren avstår från bostaden är överlåtelsepriset den ursprungliga bostadsrättsavgiften höjd med byggnadskostnadsindexet.

### **11.3 Att bygga bostäder med hyresnivåer anpassade till lokalboendes betalningsförmåga kräver många olika insatser**

Fastighetsbolaget Trianon utgick från en analys av invånarnas betalningsförmåga i stadsdelen Lindängen i Malmö när bolaget skulle bygga hyresrätter där. Syftet var att invånarna i området skulle ha råd att flytta in i de nybyggda lägenheterna. För att möjliggöra detta var bolaget tvunget att använda sig av en rad insatser.

Malmö kommun gav Trianon rabatt på tomträttsavgälden mot att bolaget anställde 35 personer under byggandet. Rabatten var 90 procent första året och rabatten minskade sedan med 10 procent varje år under första tioårsperioden. Trianon fastanställde 10 personer och entreprenörerna anställde 25 personer under byggtiden, varav merparten i dag fått fasta anställningar.

Även om markrabatten enligt Trianon varit avgörande för att kunna bygga bostäder till rimliga priser har det inte varit tillräckligt. Bolaget har även behövt vidta en rad andra åtgärder för att kunna hålla kostnaderna nere. Trianon har exempelvis genomfört energi-effektiviseringar i sitt befintliga bestånd i Lindängen för att skapa budgetutrymme i sitt nybyggnadsprojekt i Lindängen (Vårsången). Bolaget har också sett över alla val i själva utformningen av de nya husen för att kunna hålla priserna nere. Till exempel har lägenheterna inte egna tvättpelare, utan delar på utrustningen i ett så kallat tvättotek i bottenvåningen vilket gett möjlighet till en lägre projektkalkyl och därmed också lägre hyror. Därutöver har det

<sup>147</sup> <https://www.hel.fi/helsinki/sv/stad-och-forvaltning/forvaltning/tjanster/tjanstebeskrivning?id=7665>.

<sup>148</sup> <https://www.hel.fi/helsinki/sv/boende-och-miljo/boende/bostadsrattsbostader>.

statliga investeringsstödet för byggande av hyresbostäder och bostäder för studerande erhållits.

Detta har sammantaget hållit kostnaderna nere och möjliggjort en genomsnittshyra på 8 100 kronor i månaden för tre rum och kök om 70 kvadratmeter. Lägenheterna förmedlades via den kommunala bostadsförmedlingen och cirka hälften av de som flyttade in kom från det befintliga bostadsbeståndet i området. Exemplet Lindängen visar att det krävs en mångfald av åtgärder för att lyckas bygga bostäder till rimliga priser. Arbetet kräver enligt Trianon innovation liksom möjligheter att testa okonventionella lösningar.

#### **11.4 Sälja marken efter att bygglov beviljats för att öka antalet byggaktörer och bredda utbudet av bostäder i fler prisnivåer**

I Uppsala arbetar kommunen sedan några år utifrån en markanvisningsmodell som benämns Uppsalamodellen. Detta innebär bland annat att kommunen säljer mark i ett sent skede, efter att bygglov har beviljats. Att sälja marken i ett sent skede har medfört en markant ökning av antal verksamma byggaktörer i Uppsala. Det beror dels på att tröskeln sänks för de som annars inte hade valt att gå in och ta en planrisk, dels på att byggaktören lättare kan bedöma byggstart. För några år sedan fanns bara en dryg handfull aktiva byggaktörer. Nu finns omkring 60–70 aktiva byggaktörer i kommunen.<sup>149</sup> De kvaliteter och inriktningar som aktören presenterat i markanvisningsprocessen följs upp inför försäljning i samband med bygglov. Fler aktiva aktörer som vill delta i utvecklingen av Uppsala har bland annat medfört ett breddat utbud av bostäder i fler prisnivåer och fler boendeformer.

Verktygen i detta avsnitt illustrerar väl problemet med att försöka lösa ett samhällsproblem inom ramen för ett enda projekt. Även om det finns verktyg som kan underlätta byggnationen av bostäder till rimliga priser i en stadsdel, finns här behov av mer strukturella insatser på bostadsmarknaden för att lösa problemet i större skala.

---

<sup>149</sup> Uppsala kommun (2010) Hur Uppsala kommun kan bidra till ett fortsatt högt och hållbart bostadsbyggande, daterat 2020-01-27.

## 12. Analys av kartläggningen och planeringsaktörernas behov

I det här avsnittets första del analyseras den kartläggning av verktyg och metoder som redovisats i avsnitt 3–11. Här återfinns även svaren på frågor som: På vilka sätt synliggörs sociala värden? Hur har användningen av verktygen och metoderna lett till ökad social hållbarhet? Vilken effekt har verktygen och metoderna på social hållbarhet? I avsnittets andra del redovisas de slutsatser som dragits om vilka behov planeringsaktörerna har för att kunna utveckla sitt arbete med social hållbarhet.

### 12.1 Analys av kartläggningen

Att arbeta med att främja social hållbarhet är komplext och kräver olika typer av verktyg och metoder för att möta olika utmaningar. Utvecklingen av verktyg och metoder pågår inom såväl offentlig sektor som inom näringslivet och antalet metoder och verktyg har växt de senaste åren.<sup>150</sup> De nio kategorier av verktyg och metoder som identifierats i kartläggningen ger på olika sätt social hållbarhet ett ökat fokus i fysisk planering och stadsutveckling.

#### 12.1.1 Verktygen och metoderna ger ökat fokus på sociala värden

Sociala värden kan synliggöras på en mängd olika sätt, exempelvis i målsättningar, prioriteringar, som krav vid markanvisning och upphandling, i ramverk för investeringar och vid konkreta insatser i bostadsområden. I tabell 3 beskrivs på vilket sätt respektive verktyg och metod synliggör sociala värden.

---

<sup>150</sup> Mistra Urban Futures (2019) Rätt verktyg för jobbet? s. 5–6.

Tabell 3 På vilket sätt synliggörs sociala värden

Kategorier av verktyg och metoder	På vilket sätt synliggörs sociala värden?
Metoder för att arbeta förvaltningsövergripande	Som prioriteringar och målsättningar i planhandlingar, som indikatorer i uppföljning, som syfte för metod- och kompetensutveckling.
Metoder och verktyg för processtöd	I alla delar av planeringsprocessen – från analys, till målformuleringar, i planhandlingarna och som krav vid markanvisning.
Verktyg för platsspecifik analys och rumslig gestaltning av sociala värden	I analys och visualisering av data ända ner på bostadsområdesnivå för att exempelvis identifiera skillnader i inkomst- och utbildningsnivå. Genom att stadsformen gestaltas för att bevara och utveckla sociala värden som jämlikhet, jämställdhet, trygghet och säkerhet.
Metoder och verktyg för delaktighet och medskapande	I medskapandeprocesser där deltagarnas idéer och önskemål testas och utvecklas på platsen, vilket utvecklar sociala värden som tillit och sammanhållning, men också synliggör för planarbetet vilka sociala värden som kan skapas på platsen och varför platsen är viktig ur social synpunkt.
Verktyg för att räkna på sociala värden	Genom att sociala värden i olika planeringsinvesteringar värderas och kvantifieras.
Verktyg för att styra investeringar i planering- och stadsutveckling	Som sociala krav i markanvisning- och upphandlingsinstrumenten.
Metod för att öka investeringar i social hållbarhet i planering och stadsutveckling	I ett ramverk med mål och indikatorer för social hållbarhet, vilka företaget sedan arbetar mot liksom följer upp och redovisar i företagets hållbarhetsrapport.
Metoder för social hållbarhet inom befintligt bestånd	Genom olika typer av stora och små insatser som exempelvis läxhjälp, praktikplatser, sommarjobb, cykelskola, trygghetsgrupper utvecklas sociala värden som trygghet, sammanhållning, tillit och jämställdhet.
Verktyg för att sänka trösklarna	Människor får möjlighet till en bostad de har råd med. Bostad är ett grundläggande behov för att sociala värden ska kunna bevaras och utvecklas både på individ- och samhällsnivå.

I tabell 4 beskrivs hur användning av de olika verktygen och metoderna har lett till ökad social hållbarhet. Det kan exempelvis ha skett genom att en bredare kompetens använts inom organisationen, genom att den sociala dimensionen fått genomsyra hela processen, genom att kvantitativa värden tagits fram för social hållbarhet eller genom att sociala krav har ställts i upphandling och vid markanvisning.

Tabell 4 Hur har användning av verktygen och metoderna lett till ökad social hållbarhet?

Kategorier av verktyg och metoder	Hur har verktygen och metoderna lett till ökad social hållbarhet?
Metoder för att arbeta förvaltningsövergripande	Genom att organisationens samlade kompetens har använts och att synergieffekter har uppstått mellan stadens/kommunens/regionen/privata aktörers investeringar.
Metoder och verktyg för processtöd	Genom processtyrning har det säkerställts att det sociala perspektivet sätts i fokus av samtliga aktörer under hela processen fram till genomförande, inte som ett inslag vid sidan av och vid ett tillfälle.
Verktyg för platsspecifik analys och rumslig gestaltning av sociala värden	Genom att faktabaserade analyser av platsspecifika sociala utmaningar har gett beslutsunderlag som tydligare för fram sociala värden. Genom att den fysiska miljön gestaltats för att lösa sociala utmaningar i konkret stadsform, i stadsbyggnadsförslag och detaljplaner.
Metoder och verktyg för delaktighet och medskapande	Genom att den professionella processen har kompletterats med en mångfald av perspektiv samtidigt som breda grupper har fått möjlighet att delta och medskapa vilket gett förutsättningar för att arbeta med att utveckla sociala värden som jämlikhet, jämställdhet, tillit, sammanhållning, demokrati etc.
Verktyg för att räkna på sociala värden	Genom att ett kvantitativt underlag har tagits fram som värderar nyttan av olika planeringsinvesteringar på sociala och miljömässiga värden. På så sätt har aktörerna i processen fått en bredare förståelse av effekterna och beslutsfattarna har tagit beslut på bredare grunder.
Verktyg för att styra investeringar i planering- och stadsutveckling så att de främjar social hållbarhet	Genom att investeringar har möjliggjorts som tar in samhällsnyttan i större utsträckning än vad en enskild projektekonomi tillåter. Genom att markanvisning och upphandling har använts som instrument för att skapa arbetstillfällena och bostäder till ett rimligt pris. Genom att det har ställts sociala krav som driver på utveckling av företagens affärsmodeller.
Metod för att öka investeringar i social hållbarhet i planering och stadsutveckling	Genom att det har skapats investeringsmöjligheter i hållbar stadsutveckling.
Metoder för social hållbarhet inom befintligt bestånd	Genom att boende har deltagit i olika insatser där sociala värden som trygghet, säkerhet, tillit, sammanhållning och integration kan utvecklas liksom att arbetstillfällena, praktikplatser, fritidssysselsättning med mera har skapats. Fastighetsvärdet så väl som samhällsnyttan har påverkats positivt.
Verktyg för att sänka trösklarna	Genom att fler har haft möjlighet att efterfråga en bostad.

Sammanfattningsvis bidrar verktygen och metoderna till att det blir ett ökat fokus på sociala värden i fysisk planering och stadsutveckling. I avsnitt 2 konstateras att fysisk planering och stadsutveckling kan bidra till social hållbarhet dels genom själva processen, dels genom de fysiska miljöer som planering och stadsutveckling resulterar i. Kartläggningen har visat att majoriteten av verktygen och metoderna tillämpas i planeringsprocessen, medan ett fåtal syftar till att påverka den rumsliga gestaltningen. Det bör dock beaktas att även de processorienterade verktygen och metoderna i viss mån påverkar den fysiska gestaltningen genom att se till att sociala värden inkluderas i planeringsprocessen.

### 12.1.2 Resultat av tillämpningen av verktygen och metoderna

Vilken effekt verktygen och metoderna mer precist har på social hållbarhet är svårt att bedöma, bland annat på grund av svårigheter att utröna kausala samband. Verktygen och metoderna är inte allomfattande utan har olika syften och flera av de både kan och bör användas parallellt. Exempelvis behöver verktyg och metoder för förvaltningsövergripande arbete och verktyg och metoder för delaktighet och medskapande båda användas inom en och samma planerings- och stadsutvecklingsprocess för att mobilisera kompetens, perspektiv och lokalkunskap från den professionella arenan liksom från medborgare och boende. Det gör att det är svårt att bedöma vilket verktyg eller vilken metod som har gett vilken effekt.

Planerings- och stadsutvecklingsprocesser sker inte heller isolerade, utan det pågår mängder av andra insatser på platserna samtidigt både på samhällsnivå och på individnivå, vilket försvårar möjligheten att isolera effekterna av ett verktygs eller en metods tillämpning. Samma sak gäller inom planerings- och stadsutvecklingsprocesserna. Dessa sker parallellt med andra processer, beslutsfattande, utredande etc., vilket gör att det är svårt att isolera vilken effekt ett specifikt verktyg eller en specifik metod har gett upphov till i ett visst planerings- och stadsutvecklingsområde. Sammantaget gör ovanstående att det är svårt att uttala sig om den effekt som tillämpningen av respektive verktyg eller metod har på social hållbarhet.

Effekterna av verktygens och metodernas tillämpning består till stor del i att förutsättningar på olika sätt skapas för sociala värden att i större utsträckning synliggöras och därmed bevaras och utvecklas i planerings- och stadsutvecklingsprocesser. Ett verktyg eller en metod kan inte förväntas lösa hela utmaningen med social hållbarhet i ett enskilt stadsutvecklingsprojekt. Inte heller kan planering och stadsutveckling ensamt förväntas lösa samhällets sociala utmaningar. Ett exempel är att kommuner i enskilda projekt försöker lösa problemet med att en allt större grupp inte har råd att efterfråga en bostad. Aktörer inom stadsutveckling arbetar för att hitta innovativa lösningar på dessa problem, både inom ramarna för sina egna verksamheter och genom samarbeten mellan privat och offentlig sektor. I dag finns flera initiativ, varav några har redovisats i den här rapporten. Här måste samtidigt finnas en realistisk bild av vad fysisk planering och stadsutveckling har rådighet över.

Eftersom det är svårt att bedöma effekterna av verktygen och metoderna listas i tabell 5 några konkreta exempel på resultat som användandet av verktygen och metoderna i kartläggningen bidragit till. Detta för att så tydligt som möjligt visa på vad fokus på social hållbarhet i planering och stadsutveckling kan bidra till. Exempelen är baserade på uppgifter från de intervjuade och, i förekommande fall, uppgifter i utvärderingar.



Tabell 5 Exempel på konkreta resultat som verktyget eller metoden bidragit till

Kategorier av verktyg och metoder	Exempel på konkreta resultat som verktyget eller metoden bidragit till
Metoder för att arbeta förvaltningsövergripande	Social översiktsplan. Förvaltningsövergripande definition, målsättningar och uppföljning som sätter social hållbarhet i fokus för flera förvaltningar. Kompetenshöjning inom organisationen gällande social hållbarhet.
Metoder och verktyg för processtöd	Innovationsprocesser för att skapa levande botten våningar och bostäder till rimliga priser. Större bostadsgårdar. Ökad parkstorlek. Sociala krav i markanvisningsavtal.
Verktyg för platsspecifik analys och rumslig gestaltning av sociala värden	Analys som tydliggjorde och synliggjorde den så kallade lyckoparadoxen, som förenklat visade att när människor i vissa socioekonomiskt utsatta områden kom i arbete flyttade de från området. Detta berodde bland annat på att lägenheterna i områdena var små och en boendekarriär inom området därmed inte var möjlig. Denna analys kunde sedan användas för att utveckla bostadsbeståndet. Park som utformats för större inkludering av grupper och lägre trösklar för möten mellan olika grupper.
Metoder och verktyg för delaktighet och medskapande	En mötesplats på en tidigare avskild del av staden. Arenor för deltagande och medskapande. Uteklassrum som gör att barn på ett pedagogiskt och aktivt sätt lär sig om hur städer kan bli bättre rustade för klimatförändringar genom blågrön infrastruktur. Seglarskola oavsett kunskaper och funktionsförmåga utan kostnad för deltagaren. Sommarjobb för ungdomar från alla stadens områden. Område för badkultur utformat för alla, även för grupper som traditionellt undviker strand och bad.
Verktyg för att räkna på sociala värden	Beräkningar som visar upp till vilken gräns en ökad exploateringsgrad är positiv för de sociala värdena i ett område.
Verktyg för att styra investeringar i planering- och stadsutveckling så att de främjar social hållbarhet	Gemensamt investeringsbeslut för flera detaljplaner gav möjlighet att bygga om trafikplatser och på så sätt ta bort barriärer mellan stadsdelar. Krav i upphandling och markanvisning gav lokala anställningar och praktikplatser.
Metod för att öka investeringar i social hållbarhet	Genom hållbar obligation med social inriktning har kapital attraherats för att investera i hållbar stadsutveckling i Malmö.
Metoder för social hållbarhet inom befintligt bestånd	Lokal arbetsförmedling och trygghetsgrupp. Läxhjälp för skolungdomar. Feriejobsprogram för ungdomar i syfte att lära dem om demokrati och lokalt förändringsarbete. Cykelskola för att ge bättre tillgång till samhället.
Verktyg för att sänka trösklarna	Hyresrätter byggda utifrån den lokala betalningsförmågan. Före detta. vårdboende ombyggt till hyresrätter för att hålla kostnaden nere.

Den stora bredd av verktyg och metoder som kartlagts återspeglas även i de resultat som verktygen och metoderna har bidragit till. Det gäller allt från mer processorienterade frågor som organisering, arbetssätt och analyser, till mer konkret gestaltning. Verktygen och metoderna har också bidragit till konkreta insatser som har varit till förmån för såväl individen som utvecklingen av sociala värden i ett bostadsområde. Dessutom har verktygen och metoderna bidragit till möjligheten att styra och driva på stadsbyggnadsinvesteringar i en socialt hållbar inriktning.

### 12.1.3 På grund av brister i uppföljning och utvärdering saknas kunskap om effekterna

Metoder och verktyg för att inkludera social hållbarhet inom stadsutveckling utvärderas sällan och det finns ett stort kunskapsbehov kopplat till vilka effekter de ger i relation till vad som faktiskt byggs och planeras.<sup>151</sup> Vissa verktyg och metoder utvecklas inom ramen för forskningsprojekt med fallstudier, andra inom kommuner och företag. Vissa verktyg och metoder följs upp och utvärderas, men långt ifrån alla.

I kartläggningen har framkommit att många aktörer visserligen planerar för uppföljning och utvärdering, men då det ofta saknas budget och tidplan för detta uteblir det momentet. En annan iakttagelse är att det ofta är själva arbetssättet som följs upp och utvärderas snarare än verktygets effekter på slutresultatet, det vill säga den bebyggda fysiska miljön. Utvecklingen sker också så snabbt att när en process är genomförd anses den redan inaktuell och nya metoder prövas, något som också försvårar uppföljningen. Delegationen för hållbara städer skriver i sin rapport *Femton hinder för hållbar stadsutveckling* att det är en brist att kommunerna inte tagit sig tid att systematisera och lära från tidigare genomförda medborgardialoger.<sup>152</sup>

Mistra Urban Futures konstaterade 2019 i en rapport om verktyg för sociala hållbarhetsanalyser i städer att det är oklart varför verktygen har utformats som de har gjorts, vilka kunskapsunderlag de bygger på, hur olika sociala värden är definierade samt när och av vem de är tänkta att användas. Inte minst finns relativt lite kunskap om vilka potentiella effekter som verktygen har på faktiska stadsutvecklingsprocesser, då få av dessa är utvärderade.<sup>153</sup> Verktygen brister alltså i transparens. Mistra Urban Futures framhåller detta som problematiskt för både granskare och användare, men kommer också fram till att det även kan vara möjliggörande.

I flera fall diskuteras inte heller maktaspekter, så som vem - och vilka perspektiv - som har inkluderats i utvecklingen av verktygen och likaså, vem och vilka perspektiv som bör inkluderas i deras användning. Det är med andra ord omöjligt för ”granskarna” att undersöka eller utveckla verktygen och för ”användarna” att veta om verktygen faktiskt fyller de funktioner de är satta att fylla. Detta kan ses som ett problem med tanke på alla de resurser som läggs både på social hållbarhet i stadsutveckling, men också på att utveckla dylika verktyg. Ett alternativt perspektiv att omfamna i förhållande till denna fråga är i stället att verktygen bör vara otydliga, omotiverade och icke-transparenta för att de ska kunna anpassas till, och omfamnas inom ramen för, olika kontext.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Mistra Urban Futures (2019) Rätt verktyg för jobbet? s. 155 & Mistra Urban Futures (2017) Social hållbarhet ur ett samhällsplaneringsperspektiv, s. 34–35.

<sup>152</sup> Delegationen för hållbara städer (2012) *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*.

<sup>153</sup> Mistra Urban Futures (2019) Rätt verktyg för jobbet? En översikt över verktyg för social hållbarhetsanalys i städer, s. 3.

<sup>154</sup> Mistra Urban Futures (2019) Rätt verktyg för jobbet? En översikt över verktyg för social hållbarhetsanalys i städer, s. 155.

#### 12.1.4 Fortsatt stort behov av utveckling av verktyg och metoder

Vissa kategorier av verktyg och metoder finns det väldigt många olika exempel på och de har utvecklats under en längre tid, som exempelvis verktyg och metoder för delaktighet och medskapande, sociala konsekvensanalyser och verktyg och metoder för att utveckla sociala värden i befintligt bestånd. Det finns dock färre exempel på andra verktyg och metoder och vissa är fortfarande i forsknings- och utvecklingsstadiet.

Fokus på ekonomiska värden i styrning, genom bland annat projektkonomi och exploateringskalkyler, återkommer som en av de främsta faktorerna som motverkar prioritering av sociala värden och samhällsekonomisk nytta. Trots detta är det svårt att hitta exempel på verktyg eller metoder som används inom kommunerna för att arbeta utanför den snäva projektkonomin. Ett exempel har emellertid identifierats, Fokus Skärholmen, där 16 detaljplaner lades samman i ett investeringsbeslut.

Det saknas i stor utsträckning verktyg och metoder för att förstå och mäta hur olika planeringsinvesteringar påverkar hållbarhet, och speciellt social hållbarhet, på lång sikt. Det här är särskilt problematiskt eftersom många investeringar i miljö- och samhällsnytta på kort sikt kan ge negativa utfall i de ekonomiska kalkylerna, samtidigt som de på längre sikt kan ge positiva ekonomiska utfall. Det efterfrågas en metodutveckling från traditionell investeringskalkyl till verktyg som kan visa på bredare samhällsekonomiska konsekvenser och effekter där sociala värden synliggörs. Förhoppningen är att de sociala värdena därmed ska få ökad tyngd i beslutsfattandet.

Det finns vidare ett behov av att stadsbyggnadsinvesteringar nyttjas för att utveckla sociala värden. På det här området har befintliga verktyg som markanvisning och upphandling börjat användas i högre utsträckning, men det finns möjligheter och behov av att öka tillämpningen av dessa verktyg.

Ett annat exempel är verktyg och metoder för att öka investeringar i social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Eftersom kommunernas ekonomier är ansträngda finns ett stort behov och intresse av att kunna använda verktyg och metoder för att investera i social hållbarhet. I dagsläget finns dock få exempel på sådana verktyg och metoder. En hållbar obligation med social inriktning har lanserats i Sverige och blev snabbt övertecknad. Malmö kommun utreder möjligheten att ta fram en social obligation och Kommuninvest arbetar för att kunna erbjuda sina medlemmar sociala lån. Samtidigt saknas möjligheter för stora investerare att investera i hållbara svenska städer.

Av kartläggningen framgår vidare att kommunerna behöver bli bättre på att göra platsspecifika analyser på en nivå som ger relevanta analyser för social hållbarhet. I dag tenderar analyserna i många fall att vara på en för övergripande nivå, vilket riskerar att ge ett bristfälligt planeringsunderlag. Det finns få lättillgängliga verktyg som tydligt visualiserar

resultatet av analyserna. Här finns exemplet Södertörnsanalysen som också utvecklas för Karlskrona. Detta är exempel på verktyg som skulle kunna skalas upp till nationell nivå.

Nya metoder och verktyg prövas och utvecklas löpande, vilket beskrivs som positivt av de intervjuade. Dels för att själva utvecklandet av ett verktyg i sig kan utveckla exempelvis kommunens konkretisering av social hållbarhet eller företagets affärsmodell. Dels då det finns ett fortsatt behov av verktyg och metoder för att få upp social hållbarhet på dagordningen. Men det beskrivs också som en nackdel att nya verktyg och metoder ständigt utvecklas då det gör det svårare att hitta kontinuitet, jämföra och utvärdera, samt föra in arbetet i ordinarie rutiner.

## **12.2 Behov av tydlighet och utökat stöd för att främja social hållbarhet**

Det finns en mängd verktyg och metoder för att arbeta med social hållbarhet, som på många olika sätt bidrar med att sätta fokus på social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Vidare har storstädernas kommissioner och en rad forskningsprojekt som Decode, Södertörnsmodellen, Dela(d) stad med flera genererat viktiga analyser och insikter. Sociala krav har också börjat ställas inom ramen för planering och stadsutveckling, vilket driver på utvecklingen av företagens affärsmodeller. Det finns vidare en ökande insikt hos både offentliga och privata aktörer om behovet av att arbeta med social hållbarhet.

Mycket har med andra ord utvecklats i positiv riktning för arbetet med att främja social hållbarhet, men trots den positiva utvecklingen är det fortfarande svårt för planeringsaktörer att få sociala värden prioriterade. Samtidigt står samhället inför stora utmaningar med ökande ojämlikhet i inkomster, utbildning, levnadsvillkor och ohälsa, liksom ökande boendesegregation. Detta innebär att den fysiska planeringen och stadsutvecklingen mer än tidigare behöver inriktas på att stärka den sociala hållbarheten. Utifrån det samlade materialet i kartläggningen kan ett antal behov hos planeringsaktörerna identifieras för att de ska kunna utveckla sitt arbete med social hållbarhet.

### **12.2.1 De nationella målen behöver bli tydligare**

Planeringsaktörerna uppfattar det som otydligt vad social hållbarhet innebär och vilka insatser inom i fysisk planering och stadsutveckling som är mest ändamålsenliga för att utveckla och bevara sociala värden. Kommuner och myndigheter efterfrågar genomgående vilka mål och prioriteringar som regeringen har. Många kommuner kämpar med vad som brukar kallas ”perspektivträngsel”, vilket innebär att de har svårt att veta vilket av de olika perspektiven inom social hållbarhet de ska prioritera. Kommunerna behöver stöd i att se hur olika perspektiv inom social hållbarhet hänger ihop och är beroende av varandra.

### 12.2.2 Behov av att stärka social hållbarhet i översiktsplaneringen

Översiktsplanen är ett avgörande verktyg för att få in de sociala frågorna tidigt i processen och det behöver användas än mer strategiskt. Det är i översiktsplanen som kommunens systemperspektiv tar sitt uttryck och det är här avvägningar och prioriteringar vad gäller sociala värden kan göras. Översiktsplanens syfte är bland annat att ge en helhetssyn vad gäller kommunens bebyggelseutveckling samt användningen av mark och vatten. Genom översiktsplaneringen kan kommunen främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (se 1 kap. 1 § PBL).

De sociala frågorna, som till exempel bostadsbrist, går inte att lösa i enskilda detaljplaner eller projekt. När ett detaljplanearbete startas är också många förutsättningar redan bestämda, exempelvis kan området redan vara markanvisat och det kan finnas mål om 400 bostäder. Det finns en kritik mot att många kommuner ägnar sig åt så kallad frimärkesplanering.

### 12.2.3 Stödet till planeringsaktörerna behöver utvecklas

Det finns ingen samlad information, vägledning och stöd för planeringsaktörernas arbete med social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Det är tidskrävande för planeringsaktörerna att sätta sig in i regelverk, vägledningar, råd, rekommendationer, riktlinjer, forskning, metoder, verktyg etc. inom olika områden för att bedöma hur de bäst kan arbeta med social hållbarhet. Planeringsaktörerna vet inte heller vart de ska vända sig för att hitta stöd och vägledning för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Här finns ett behov av en arena med samlad information på nationell nivå.

Kommunerna återkommer till att brist på samverkan och samordning på statlig nivå riskerar att cementera frågorna även på lokal nivå, i stället för statliga stuprör efterfrågas nationell samordning. Exempelvis behöver kunskap från Delegationen mot segregation, Folkhälsomyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet kopplats ihop med Boverket, eftersom Boverket har kompetens att koppla myndigheternas kunskap till PBL-arbetet.

Kommunerna anser att det är svårt att veta hur de bäst kan arbeta med social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Det finns ett behov av att evidensbaserade verktyg och metoder sammanställs och lyfts fram, liksom goda exempel.

Myndigheternas vägledningar, råd, rekommendationer och riktlinjer behöver vidare förtydliga vad kommunerna kan och bör göra i sitt arbete för att främja social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Exempelvis:

- Vägledning för hur kommunen ska arbeta in social hållbarhet i översiktsplanen.

- Riktlinjer för ytor.
- Standardiserade ekosystemtjänstanalyser där de sociala värdena finns med som en självklar del.
- Tydliggöra vilka funktioner som ska erbjudas på den allmänna platsmarken.
- Möjlighet att styra variation i bostadsstorlekar inom samma byggrätt/kvarter i detaljplaner.
- Stärka barnperspektivet i riktlinjer för allmän platsmark liknande de för barns utemiljöer i skol- och förskolemiljöer.

Myndigheterna bör också ta i beaktande att erfarenheter från kommunerna visar att det är lättare att få gehör för förslag gällande sociala värden om det finns kvantitativa mått att tillgå.

#### 12.2.4 Behov av fortsatt kompetens- och metodutveckling liksom forskning och innovation för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling

Kartläggningen visar på ett genomgående behov av att stärka kompetens, metodutveckling, forskning och innovation för att främja social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling. Kartläggningen visar även ett behov av att sprida resultatet av dessa aktiviteter.

Det finns ett behov av att stärka den generella kompetensen i social hållbarhet hos de professioner som verkar inom planerings- och stadsutvecklingsprocesserna så att social hållbarhet blir en självklar del av hållbarhetsperspektivet. Det finns också behov av mer specifik kompetens, det gäller exempelvis behov av att stärka kompetensen om den rumsliga aspekten av social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling för att kunna ta analysen av samhällsutmaningar och omsätta detta i fysisk gestaltning. Att motverka segregationen är exempelvis en viktig del av fysisk planering, men hur den fysiska miljön ska utformas för att uppnå detta är inte allmän kunskap hos planerare och arkitekter.

Det finns också behov av att stärka och utveckla kompetensen kring att mäta och synliggöra sociala värden och sociala konsekvenser för att driva stadsutveckling i hållbar riktning. Det saknas kunskap om hur samhällsekonomiska vinster kopplade till social hållbarhet på regional eller nationell nivå kan räknas hem i mark- och exploateringsprocesser på kommunal nivå. Exempelvis leder en ökad fysisk aktivitet hos barn och vuxna till omfattande samhällsvinster, men i den kommunala exploateringsprocessen går det inte att sätta en siffra på detta. Genomgående framkommer behovet av att bättre kunna synliggöra sociala värden på samma konkreta, kvantitativa sätt som ekonomiska värden. Det efterfrågas en metodutveckling från traditionell investeringskalkyl till verktyg som kan visa på bredare samhällsekonomiska konsekvenser och effekter där sociala värden synliggörs. Förhoppningen är att de sociala värdena därmed ska få ökad tyngd i beslutsfattandet.

Vidare finns det behov av att verktyg och metoder för socialt hållbar stadsutveckling följs upp och utvärderas i större utsträckning. Det finns ett stort kunskapsbehov kopplat till vilka

effekter metoder och verktyg har på det som faktiskt byggs och planeras. Forskning inom detta område kan stärka det empiriska underlag utifrån vilket dessa metoder och verktyg vidareutvecklas.

Dessutom finns det behov av att forskningen blir mer lättillgänglig för kommunerna att omsätta i fysisk planering och stadsutveckling. Liksom att de satsningar på social hållbarhet som gjorts i stadsbyggandet senaste decennierna följs upp för att ytterligare öka kunskapen om vilka effekter olika insatser har på social hållbarhet. Exempelvis: Vad blir den verkliga effekten av att det byggs stadsdelar med blandade upplåtelseformer? Ger flyttkedjor önskade effekter? Vilka är de sociala konsekvenserna av att många kommuner under de senaste 20–30 åren byggt bostäder i de lägen där marknaden ser att de största vinsterna finns?

Myndigheterna framförde under den strategiska workshop som genomfördes att hållbarhetsutmaningarna i högre utsträckning måste lösas i sektorsövergripande processer där många olika typer av aktörer deltar. Det gäller i allra högsta grad för att social hållbarhet ska få genomslag i fysisk planering och stadsutveckling, och för att detta ska kunna kopplas på den pågående klimatomställningen. Dessa nya gränsöverskridande lösningar kräver forskning och innovation för att åstadkomma systemförändring. Till exempel genom tydliga gemensamma målbilder och stärkt innovationskapacitet inom offentlig sektor. Ett annat exempel är innovationer som kan demonstrera hur social hållbarhet kan inkluderas i kommunala budgetprocesser och affärsmodeller inom byggsektorn.

## Referenser

- Alfredsson, E. & Wijkman, A. (2014) The Inclusive Green Economy – Shaping society to serve sustainability – Minor adjustments or a paradigm shift? Mistra, pre-study.
- Balkfors, A., Bokström, T. & Salonen, T. (2020) Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2020:1.
- Balkfors, A. & Isacson, S-O (2011) Sveriges första Marmotkommission i Malmö. Socialmedicinsk tidskrift, 88(4), 299.
- Boffey, D. (2020) Amsterdam to embrace 'doughnut' model to mend post-coronavirus economy. The guardian, 2020-04-08.  
[https://www.theguardian.com/world/2020/apr/08/amsterdam-doughnut-model-mend-post-coronavirus-economy?CMP=Share\\_iOSApp\\_Other](https://www.theguardian.com/world/2020/apr/08/amsterdam-doughnut-model-mend-post-coronavirus-economy?CMP=Share_iOSApp_Other), hämtad 2020-05-25.
- Boström, M. (2012) A missing pillar? Challenges in theorizing and practicing social sustainability: introduction to the special issue. Sustainability: Science, Practice, & Policy 8(1): 3–14.
- Boverket (2020a) Bostadsmarknadsenkäten 2020.  
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/>  
hämtad 2020-06-15.
- Boverket (2020b) Mark – ett kommunalt verktyg för bostadsförsörjningen.  
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/mark/>, hämtad 2020-05-26.
- Boverket (2019a) BID - en samverkansmodell mellan fastighetsägarna.  
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/metoder/samverkansmodeller/bid/> hämtad 2020-04-23.
- Boverket (2019b) Bostadsmarknadsanalysernas innehåll 2019.  
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/regionala-bostadsmarknadsanalyser/innehall/>, hämtad 2020-06-16.
- Boverket (2019c) Regionala byggbehovsberäkningar 2018–2027.  
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/>, hämtad 2020-06-10.
- Bättre statistisk viktig i Uppsalas bostadsförsörjning, Fastighetstidningen, 2020-05-15.  
<https://fastighetstidningen.se/battre-statistik-viktig-i-uppsalas-bostadsforsorjning/>, hämtad 2020-05-25.
- Delegationen för hållbara städer (2012) Femton hinder för hållbar stadsutveckling.
- Dir. 2020:53 En socialt hållbar bostadsförsörjning.
- Dir. 2018:74 En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet.
- Dir. 2017:126 Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande.
- Dir. 2017:39 Översyn av socialtjänstlagen.
- Dir. 2015:60 En kommission för jämlik hälsa.



- Dominika Polanska V. & Richard, Å. Bortträngning pågår. Renovering som kulturellt trauma. Sociologisk forskning 2018. Vol. 55, nr 2–3, s. 415–439.
- Ekologigruppen (2019) Social hållbarhet – en fråga för och utanför samhällsplaneringen. <https://www.hallbarstad.se/kronikor-om-hallbarhet/social-hallbarhet-en-fraga-for-och-utanfor-samhallsplaneringen/>, hämtad 202-03-20.
- Enander, M med flera (2017) Livskvalitet inom planetära gränser - med Norra Kymlinge som tillämpat exempel. Tidskriften Plan. <http://www.planering.org/plan-blog/2017/1/10/livskvalitet-inom-planetra-grnser-med-norra-kymlinge-som-tillmpat-exempel>, hämtad 2020-05-25.
- Esaiasson, P., Persson, A. & Winqvist, J. (2019) Gårdstensmodellen är ingen mirakelkur, debattartikel i Göteborgs-Posten 2019-03-01. <https://www.gp.se/debatt/gardstensmodellen-ar-ingen-mirakelkur-1.13733910>, hämtad 2020-06-10.
- Regeringskansliet Finansdepartementet (2016) Nationella upphandlingsstrategin.
- Folkhälsomyndigheten (2019) Folkhälsans utveckling - Årsrapport 2019.
- Folkhälsomyndigheten (2018) Vad är social hållbarhet för oss? <https://www.folkhalsomyndigheten.se/motesplats-social-hallbarhet/social-hallbarhet/#Definitioner>, hämtad 2020-03-20.
- Formas (2018) Forskning för ett integrerat och hållbart samhällsbyggande. Strategisk agenda för det nationella forskningsprogrammet för hållbart samhällsbyggande.
- Formas (2019) Kunskap för hållbar omställning. Ett underlag till Sveriges forsknings- och innovationspolitik 2021–2024.
- Forskare om hemlösheten: Bostadsmarknaden har nått en brytpunkt. Aktuellt/SVT, 2020-02-13. <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/forskare-om-hemlosheten-bostadsmarknaden-har-natt-en-brytpunkt>, hämtad 2020-05-26.
- Fossilfritt Sverige (2018) Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Bygg och anläggningssektorn.
- Gustavsson, E. & Elander, I. (2013) Social hållbarhet inte bara ”sustainababble”? Från mångtydig vision till analytiskt redskap vid uppföljning av stadsbyggnadsprojekt, Centrum för Urbana och Regionala Studiers skriftserie, 69, Örebro: Örebro Universitet, Centrum för Urbana och Regionala Studier.
- Grander, M. (2020) Allmännyttans innovationslab. Följeforskningsrapport. Malmö universitet.
- Gårdstensbostäder power point presentation: Samhällsbygget Gårdsten – En lönsam affär 1997–2025.
- Göteborgsregionen (2016) Arbetsgruppen för social hållbarhet Handlingsplan för fortsatt arbete 27 april 2016.
- Göteborgsregionen (2019) Förslag på indikatorer för socialt hållbar samhällsplanering, Delrapport Social innovation i samhällsplanering.

- Göteborgs stad (2017) [BKA] Barnkonsekvensanalys barn och unga i fokus 1.2
- Göteborgs stad (2017) [SKA] Social konsekvensanalys männen i fokus 1.2
- Kommunalskatten chockhöjs i Danderyd. Aftonbladet 2019-05-29.
- Kungälv kommun (2018) Halvtidsuppföljning social hållbarhet - social översiktsplan 2015–2018. Dnr KS2018/0820.
- Kungälv kommun (2015) Social översiktsplan steg 1. Dnr KS2015/1329.
- Legeby, A., Berghauer Pont, M. & Marucs, L. (2015) Dela(d) stad Stadsbyggnad och segregation. 2. Metoder sociala stadsbyggnadsanalyser. TRITA-ARK Forskningspublikationer 2015:3.
- Legeby, A., Berghauer Pont, M. & Marcus, L. (2015) Dela[d] stad - Stadsbyggande och segregation. 5. Summerande reflektioner. TRITA-ARK Forskningspublikationer 2015:6.
- Lidskog, R. & Elander, I. (2010) Addressing climate change democratically. Multi-level governance, transnational networks and governmental structures. Sustainable Development 18: 32-41.
- Lind, H. (2014) Affären Gårdsten – en uppdatering, s. 11. KTH.
- Lind, H. & Lundström, S. (2008) Affären Gårdsten – Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam? KTH.
- Malmö stad (2019) Utvärdering av Sociala konsekvensbedömningar 2015–2019 Stadsbyggnadskontoret.
- Mistra Urban Futures (2020) Rätt verktyg för jobbet? En översikt över verktyg för social hållbarhetsanalys i städer. Rapport 2019:1.
- Mistra Urban Futures (2017) Social hållbarhet ur ett samhällsplaneringsperspektiv – en kunskapsöversikt. Rapport 2017:4.
- Nationella Healthy Cities nätverket & Malmö stad (2020) Tillitsfrämjande stadsplanering.
- Nilsson, I. & Nilsson Lundmark, E. (2018) Droppen som urholkade stenen – Utvecklingen i Herrgården 2013–2018.
- Nilsson, I. & Nilsson Lundmark, E. (2016) Mer än bara hus. En socioekonomisk analys av det sociala investeringsarbetet i Vivalla.
- OECD (2019) OECD Economic Surveys: Sweden 2019.
- OECD (2011) Divided we stand: why inequalities keep rising.
- Prop. 2019/20:52 En utvecklad översiktsplanering.
- Prop. 2017/18:110 Politik för gestaltad livsmiljö.
- Prop. 2014/15:1 Budgetpropositionen för 2015.
- Regeringens skrivelse 2017/18:230 Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling.
- Regeringskansliet Kulturdepartementet (2018) Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation. Dnr Ku2018/01462/D.

Riksrevisionen (2020) Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfråga. RIR 2014:22.

Rådet för hållbara städer Rapport 2018, 2019 & 2020.

Samordning för bostadsbyggande (2019) Redovisning av verksamheten år 2018–2019. Dnr Komm2018/00356-269.

SCB (2018) Tydliga skillnader bland unga i särskilt utsatta områden och Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019.

Sida (2019) Stora förväntningar på nytt globalt nätverk för hållbara investeringar. Pressmeddelande 15 april 2019.

SKR (2019) Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi.

Socialstyrelsen (2017) Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär.

SOU 2019:65 Långtidsutredningen. Huvudbetänkandet.

SOU 2018:32 Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst.

SOU 2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.

SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag.

SROI Network, 2012: A Guide to Social Return on Investment.

Statskontoret (2020) Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner Slutrapport. 2020:15.

Statskontoret (2019) Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport. 2019:15.

Stockholm stad (2017a) Budget 2018. Ett Stockholm för alla. Kommunstyrelsens förslag till budget 2018 för Stockholms stad och inriktning för 2019 och 2020.

Stockholms stad (2017b) Skapa värden – markpolitik och social hållbarhet. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

Strandlund, L. & Saracco, S. (2012) Barnkonsekvensanalyser – hyllvärmare eller faktiska trafiksäkerhetsåtgärder för barn.

Sveriges kommuner och regioner (2017) Helhet, hållbarhet och resultat - En guide för sociala investeringar. Uppdrag psykisk hälsa.

Södertörnsmodellen (2016) Tolv insikter för en socialt hållbar planering.

Tahvilzadeh, N. (2015) Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad. Förvaltningshögskolans rapporter nr 136.

Tahvilzadeh, N. (2016) Öppna rum för deltagande: Idéer för demokratiseringen av Stockholm, Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

Tillsammans kan vi sluta de påverkbara hälsoklyftorna. Debatt. Dagens samhälle 2020-05-20. <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/tillsammans-kan-vi-sluta-de-paverkbara-halsoklyftorna-32644>, hämtas 2020-05-25.

- Tunström, M., Gunnarsson-Östling, U. & Bradley, K. (2015) Socioekologisk stadsutveckling. Begrepp och lokal praktik. Arkitektur text.
- UN-HABITAT (2013) State of the world's cities 2012/2013,
- UN Environment Programme. <https://www.unenvironment.org/pt-br/node/23750>. Hämtad 2020-01-29.
- Upphandlingsmyndigheten (2019) Statistik om offentlig upphandling 2019. Upphandlingsmyndigheten rapport 2019:5.
- Upphandlingsmyndigheten (2018) Årlig uppföljning av Upphandlingsstrategin, resultatriktningsmål 7. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/organisera/nationella-upphandlingsstrategin/mal-7---offentlig-upphandling-som-bidrar-till-ett-mer-socialt-hallbart-samhalle/resultat-inriktningsmal-7/>, hämtad 2020-05-11.
- Uppsala kommun (2010) Hur Uppsala kommun kan bidra till ett fortsatt högt och hållbart bostadsbyggande, daterat 2020-01-27, Dnr KSN-2020-00135-1.
- Urban Innovation Lab (2019) Hållbar avkastning av investeringar i stadsutveckling. Slutrapport från Vinnova UDI steg 2.
- Vinnova (2019) Systeminnovation för en hållbar framtid. Vinnovas underlag och förslag till regeringens forskningsproposition. Rapport VR 2019:07.
- Världsnaturfonden WWF. <https://www.wwf.se/ekonomi-och-finans/inom-planetens-granser/> hämtad 2020-04-17.
- Westin, M. (2019) Rethinking power in participatory planning.
- Wiberg, S. (2018). Lyssnandets praktik.
- Winter, K. (2015) Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen. Kungliga tekniska högskolan KTH.
- WHO (2008) Closing the gap in one generation.
- WHO (2008) Utjämna hälsoskillnaderna inom en generation Jämlikhet i hälsa genom påverkan av de sociala bestämningsfaktorerna.
- Zukin, S. (1996) The Culture of Cities. Wiley-Blackwell.
- Älvstranden Utveckling (2016) Informationsärende – Platsbyggnad av Jubileumsparken i Frihamnen. Styrelsehandling 8, Dnr 0493/16/16.
- ÖBO (2017) Bilaga Socialt ansvarstagande. 30 november 2017. Bilaga till förfrågningsunderlag.
- Örebro kommun (2020) Riktlinjer för sociala investeringar.
- Örebro kommun (2017) Temarapport – Sociala investeringar. Lärdomar och erfarenheter sedan 2013.