

# Skapa värden – markpolitik och social hållbarhet

Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart  
Stockholm

Författare: Åsa Dahlin och Christoffer Carlander





## Förord

Denna rapport är framtagen av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Den behandlar ett utvecklingsområde av betydelse för ett socialt hållbart Stockholm och innehåller rekommendationer och åtgärder som staden kan vidta för att främja en sådan utveckling.

Stockholms stad inrättade Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm under 2015 med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i kommunen och lämna förslag på åtgärder för en jämlik och socialt hållbar stad.

Kommissionens arbete bedrivs inom stadens förvaltningsorganisation och organiseras utifrån fyra utpekade utvecklingsområden. Enligt direktiv ska kommissionens arbete vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionen ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden.

I framtagandet av denna rapport har sådana underlagsrapporter och andra vetenskapligt grundade underlag varit en viktig utgångspunkt. Rapporten utgår därutöver från erfarenheter i stadens egna verksamheter och lärdomar från andra städer och regioner. Framtagna rekommendationer och åtgärder rör huvudsakligen frågor som kommunen har rådighet över.

## Sammanfattning

Stockholms stad har utvecklat den aktiva markpolitiken för att klara den höga utbyggnadstakten när staden växer. Samtidigt ökar skillnaderna i livsvillkor i stadens socioekonomiska geografi. Forskning visar också att segregationsprocesser pågår i hela staden, inte bara i socioekonomiskt svaga områden. Stadsplaneringen och exploateringsprocessen behöver därför i ännu högre grad användas för att motverka boendesegregationen och främja en god och trygg offentlig stadsmiljö i hela staden. Att kunna erbjuda blandande upplåtelseformer och fler former av bostäder samt att säkerställa socialt värdeskapande i alla stadsbyggnadsprojekt är avgörande. Frågan om fler bostäder för resurssvaga hushåll behandlas i kommissionens nästa fördjupning.

Staden gör varje år stora investeringar i stadsbyggnadsåtgärder. För att bygga en socialt blandad stad med jämlika livsvillkor behöver investeringar styras ännu tydligare till platser där de gör störst nytta. Tillgången till grundläggande stadskvaliteter i socioekonomiskt svagare områden ska stärkas och strategiska samband i stadens socioekonomiska geografi ska utvecklas. Om staden investerar, och samtidigt har en tydlig målstyrning i exploaterings- och stadsbyggnadsprocessen, kan även fler privata byggaktörer vilja investera på dessa platser. Sammantaget kan investeringarna bidra till att främja en större social blandning och till att människor rör sig mer mellan stadsdelarna. Även lokalisering av arbetsplatser behöver bli mer jämlikt fördelad i staden.

Stockholms stad äger mycket mark och intresset av att bygga i hela staden är i nuläget stort. Staden bör därför använda de markpolitiska verktygen för att ställa krav på att det som byggs bidrar till stadens sociala hållbarhet. Det finns värdefulla kunskaper och ambitioner hos stadens bostadsbolag, privata byggaktörer och inom akademi och civilsamhälle. Staden behöver därför, i likhet med vad som sker i Fokus Skärholmen, främja innovativ samverkan med olika aktörer för lokal platsutveckling. De allmännyttiga bostadsbolagens kunskapsledande roll ska också utvecklas när det gäller sociala investeringar i stadsbyggnadsprojekt. Att stärka stadens geografiska områdesplanering som del av rullande översiktsplanering, kan bidra till att konkretisera stadens övergripande mål för social hållbarhet. Det kan även förbättra samverkan och effektivisera detaljplaneringen.

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>4</b>
<b>1. Bakgrund</b>	<b>6</b>
1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm	6
1.2 Utvecklingsområdet	7
<b>2. Aktiv markpolitik i Sverige</b>	<b>11</b>
2.1 Markpolitikens spelplan och utmaningar	11
2.2 Markpolitiska lagkrav	15
<b>3. Aktiv markpolitik och social hållbarhet</b>	<b>19</b>
3.1 Markpolitiken och sociala mål	19
3.2 Offentliga investeringar och val av byggaktörer	23
3.3 Nedslag i markpolitisk praktik i Malmö, Göteborg, Uppsala, Örebro och Upplands Väsby	27
3.4 Markpolitik för social hållbarhet: slutsatser från underlagsrapporter	34
<b>4. En delad stad – Stockholms behov av socialt hållbar markpolitik</b>	<b>37</b>
4.1 Stadens mål för en socialt hållbar stadsutveckling	37
4.2 Ojämliga livsvillkor och segregation i Stockholms stad	39
<b>5. Aktiv markpolitik för social hållbarhet i Stockholm</b>	<b>53</b>
5.1 Den markpolitiska historiken i Stockholm	53
5.2 Stadens styrning av markpolitiken	54
5.3 Beslut och avtal inom exploateringsprocessen	64
<b>6. Socialt hållbar markpolitik i Stockholm – utveckling och exempel</b>	<b>67</b>
6.1 Områdesplanering	67
6.2 Socialt värdeskapande analys	68
6.3 Planerings- och exploateringsprocessens utvecklingsbehov	69
6.4 Exempel på socialt värdeskapande	70
<b>7. Rekommendationer och åtgärder</b>	<b>76</b>
B3.1 Motverka segregation genom strategiska investeringar	76
B3.2 Utveckla organisation och process för socialt värdeskapande stadsutveckling	81
B3.3 Främja innovativ samverkan med byggaktörer	84
<b>Referenser</b>	<b>90</b>
<b>Bilagor</b>	<b>95</b>

# 1. Bakgrund

## 1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Stockholms stads budget för 2015 slår fast att utvecklingen mot ett mer delat Stockholm ska vändas. Att Stockholm ska vara en sammanhållen stad utgör ett av fyra inriktningsmål fram till 2018. Kommunfullmäktige i Stockholms stad beslutade inför 2015 att tillsätta en kommission som ett led i att förverkliga denna ambition. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm har fram till och med 2017 uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor och föreslå åtgärder för hur Stockholms stad kan minska dessa skillnader och främja en socialt hållbar utveckling i staden.

Det innebär att kommissionen ska tillhandahålla Stockholms stad med verktyg för budgetstyrning och -uppföljning, prioritering och genomförande av åtgärder som fördelar samhällets resurser på ett sätt som möjliggör för fler att förverkliga sina liv genom studier och arbete. Åtgärderna ska också bidra till att ge alla stockholmare tillgång till goda och trygga livsmiljöer och stärka den sociala sammanhållningen och delaktigheten i samhället.

Ett mål med kommissionen är att redan under arbetets gång kunna gå från analys till verkställande av åtgärder. Kommunfullmäktige beslutade i juni 2016 om en strategi för genomförande av kommissionens åtgärder. Enligt strategin ska kommunstyrelsen i första hand pröva kommissionens analyser och åtgärder i upprättandet av stadens årliga budget.

För att underlätta genomförandet av åtgärder leds kommissionens arbete av utsedda utvecklingsledare inom förvaltningsorganisationen. Genom fördjupningar tas åtgärder fram fortlöpande som sedan kan integreras i ordinarie processer för ledning och styrning. Arbetet organiseras kring följande fyra utvecklingsområden:

- Uppväxt och utbildning
- Arbete och försörjning
- Boende och stadsmiljö
- Demokrati och trygghet

Kommissionens arbete ska enligt direktiv också vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram

vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i Stockholm.

En viktig del av kommissionens arbete är också att bidra till öppen och allsidig dialog om sociala skillnader i Stockholm. Därför kommer kommissionen att arrangera föredragningar, seminarier och konferenser kontinuerligt.

## **1.2 Utvecklingsområdet**

Stadens utformning och människors boendemiljö påverkar välbefinnande och hälsa på ett direkt sätt. Närhet till arbetsplatser, skolor, service, kollektivtrafik och grönområden stärker livskvaliteten och ökar välbefinnandet. Den fysiska miljöns utformning kan också ge förutsättningar för sociala relationer mellan människor, öka tryggheten och främja möten mellan grupper i samhället. Tillgången på bostäder med olika upplåtelse- och bostadsformer påverkar vilka möjligheter invånarna har att välja var de vill bo och vilket liv de vill leva. Hur trångt vi bor påverkar också livssituationen. Alla dessa faktorer samverkar för att skapa en god boende- och stadsmiljö och förutsättningarna för välbefinnande.

När Stockholms utveckling nu är inne i ett expansivt skede finns möjligheter att bygga en mer jämlik stad med mer likvärdiga stadskvaliteter i hela staden. Det går att förbättra områden och platser som idag är eftersatta eller upplevs som otrygga genom att stärka jämställdhetsperspektivet i stadsplaneringen. Brister i stadsmiljön för bland andra barn-, äldre- och för personer med funktionsnedsättning kan åtgärdas. Den snabba utbyggnadstakten kan dock även leda till att existerande problem i stadsmiljön kan förstärkas. Det kan handla om ökad boendesegregation, ojämlig tillgång till service, kollektivtrafik eller andra resurser och fler otrygga stadsrum utan ett stadsliv som stödjer utvecklingen av socialt kapital. När befolkningen ökar mer än bostadsbyggandet finns också risk för ökad trångboddhet i redan trångbodda områden och att socioekonomiskt svagare hushåll kan hamna utanför bostadsmarknaden. Det ligger alltså ett stort ansvar inom stadsplaneringen att klara av utmaningarna och föreslå prioriteringar för att uppnå målet om en sammanhållen stad.

### **1.2.1 Fördjupningsområdet**

Den här delrapporten handlar om betydelsen av att bedriva en aktiv markpolitik i arbetet med en socialt hållbar stadsutveckling. Den beskriver hur kommunala investeringar kan stärka ett stadsbyggande för mer jämlika livsvillkor och bidra till att motverka

segregationsprocesser i staden och regionen. De markpolitiska frågorna har blivit alltmer centrala både på den nationella och på den kommunala arenan de senaste åren. Det hör till stor del samman med den akuta bristen på bostäder. Kommunerna spelar här en avgörande roll genom sitt planmonopol och de har ett uttalat bostadsförsörjningsansvar enligt lag.<sup>1</sup> Därför behöver kommunerna utveckla och aktivt använda de verktyg som den markpolitiska processen innehåller.

I Stockholms stad finns tydliga incitament för att en aktiv markpolitik för socialt hållbar stadsutveckling ska bedrivas och att nya metoder ska prövas. Eftersom en mycket stor andel av allt bostadsbyggande sker på mark som ägs av Stockholms stad har kommunen möjligheter att använda de markpolitiska verktygen för att främja den sociala sammanhållningen i staden. Stockholm planerar och bygger idag i nivå med rekordåren på 1960- och 70-talen. Det är därför nödvändigt att markpolitiken fungerar effektivt och främjar både kvantitativa och kvalitativa mål som staden har satt upp för stadsbyggandet.

I nästa fördjupning, hösten 2017, undersöker kommissionen hur Stockholms stad kan främja en socialt hållbar bostadsmarknad där resurssvaga hushåll ges större förutsättningar att efterfråga bostäder och stadens boendesegregation minskar.

### **1.2.2 Framtagande av rapporten**

Rapporten har tagits fram av Åsa Dahlin och Christoffer Carlander, utvecklingsledare inom utvecklingsområdet Boende och stadsmiljö. I arbetsgruppen har även Lena Berg deltagit och ansvarat för samordningen av kontakter med exploateringskontoret. Anders Hallberg har sammanställt faktaunderlag som beskriver exploateringskontorets arbete med markpolitik. Möten med nyckelpersoner samt workshoppar och seminarier med personer verksamma vid stadsledningskontoret, exploateringskontoret samt stadsbyggnadskontoret har genomförts. Omvärldsbevakning har skett genom studier av forsknings- och myndighetsrapporter, mediabevakning, medverkan vid externa seminarier och konferenser, samt dialoger med andra kommuner.

---

<sup>1</sup> Plan- och bygglag, PBL, (2010:900) 1 § Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt god livsmiljö för människor i dagens samhälle och för kommande generationer.

Underlagsrapporten *Hur kan markpolitik och planering påverka segregation och social hållbarhet?* har tagits fram av Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF, Uppsala universitet genom professor Roger Andersson, fil.dr. Emma Holmqvist samt doktoranden Hanna Zetterlund. Forskarna har deltagit i en workshop med tjänstemän. Kommissionen har även bett analysföretaget Evidens att ta fram kunskapsunderlaget *Möjligheter och begränsningar med markpolitik som verktyg för att bygga en mer sammanhållen stad*.

### 1.2.3 Rapportens disposition

Rapporten består av sju kapitel, varav denna inledning utgör det första. I kapitel två diskuteras generellt *vad* en aktiv markpolitik är och *varför* det är viktigt för kommuner att använda de markpolitiska redskapen för ett allsidigt hållbart stadsbyggande. Markpolitikens koppling till frågor om bostadsförsörjning tas upp. Det tredje kapitlet diskuterar hur markpolitik och riktade investeringar kan styra mot ökad social hållbarhet. Möjligheterna att motverka boendesegregation diskuteras, samt förutsättningarna att styra stadsbyggandet mot en mer likvärdig tillgång till grundläggande stadskvaliteter i det offentliga rummet. En omvärldsbevakning görs av hur några andra kommuner arbetar med markpolitik för social hållbarhet. Några generella slutsatser om aktiv markpolitik för social hållbarhet, som har stöd i forskning, redovisas sist i kapitlet.

I kapitel fyra beskrivs Stockholms stads mål för en socialt hållbar stadsutveckling och stadens sociala geografi diskuteras. Behovet av investeringar i socialt värdeskapande stadsbyggnadsåtgärder till s.k. *fokusområden* och *strategiska samband* tas upp. Statistik över fördelningen av boende- och upplåtelseformer presenteras och möjligheten att främja social blandning i stadens olika delar diskuteras. I kapitel fem beskrivs hur markpolitiken historiskt sett har utvecklats i Stockholms stad och styrningen av markpolitiken beskrivs och analyseras. I kapitel sex diskuteras utvecklingsbehov i planerings- och exploateringsprocessen för att främja social hållbarhet. Att stärka den geografiska områdesplaneringen som en del av översiktsplaneringen kan bidra till att kraven enligt plan- och bygglagen och Stockholms stads hållbarhetsmål för stadsutvecklingen kan konkretiseras. Det kan i sin tur bidra till en mer effektiv och kvalitetssäkrad detaljplanering. Avslutningsvis redovisas några exempel på stadsbyggnadsprojekt där markpolitiska verktyg har använts för att stärka social hållbarhet.

Sist i rapportens kapitel sju presenteras kommissionens rekommendationer och åtgärder för hur markpolitiken i Stockholms

stad kan fortsätta att utvecklas för att uppnå målet om en socialt sammanhållen stad. Rekommendationerna i den här rapporten handlar om att motverka boendesegregationen, att utveckla stadens organisation och process för socialt värdeskapande stadsutveckling, samt att främja innovativ samverkan med byggaktörer.

Åtgärder om hur staden ska främja en socialt hållbar bostadsmarknad där resurssvaga hushåll ges större förutsättningar att efterfråga bostäder kommer i nästa fördjupningsrapport.

## 2. Aktiv markpolitik i Sverige

Markpolitik handlar om kommuners strategiska arbete med markanvändning och markinnehav. Det kommunala planmonopolet i Sverige innebär att kommunerna har ett stort ansvar när det gäller att planera för mark- och vattenanvändningen. Markpolitik som begrepp har på senare tid breddats och kommit att omfatta uppköp och försäljning av kommunal och privat mark, markanvisning, planläggning samt visioner och målbilder för detta.<sup>2</sup> Markpolitiken bedrivs på olika sätt i landets kommuner eftersom behov och förutsättningar varierar. Hur mycket markinnehav kommunerna har varierar också stort. Storstäderna står inför särskilt stora markpolitiska utmaningar i och med det kraftiga stadsbyggandet för att klara kvantiteterna i bostadsförsörjningen. Utmaningarna omfattar också utbyggnaden av nödvändig transportinfrastruktur, tillgången till olika former av samhällsservice och näringslivets utvecklingsbehov.

I det här kapitlet diskuteras värdet av en aktiv markpolitik i kommunerna, främst i relation till frågor om bostadsförsörjning. De lagkrav som markpolitiken omfattas av beskrivs också kortfattat.

### 2.1 Markpolitikens spelplan och utmaningar

Markpolitik i en kommun kan användas för att styra stadsbyggandet mot mål om bl.a. bostadsförsörjning, lokalisering av samhällsservice och arbetsplatser. Enligt portalparagrafen i plan- och bygglagen, PBL, ska planering och byggande främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna idag och för kommande generationer. Markpolitiken ska därför i enlighet med kraven i PBL användas för att ställa krav på att det som byggs leder till en väl gestaltad och allsidigt hållbar livsmiljö.

#### 2.1.1 Krav på transparent och aktiv markpolitik

Flera orsaker ligger bakom de senaste årens krav på en mer aktiv kommunal markpolitik i Sverige. Granskning av markpolitiken har visat att det finns problem med bristande transparens i markanvisningsprocessen. Det gäller till exempel motiv till val av byggaktörer, enligt en analys som genomförts av Statskontoret. Vissa markanvisningsförfaranden är slutna och beredningen kan vara personberoende. Det saknas ofta utvecklade system för

<sup>2</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. 2016. *Aktiv markpolitik*. Se även Boverkets digitala verktyg PBL-kunskapsbanken.

dokumentation, uppföljning och utvärdering av såväl markanvisningsprocessen som genomförandet av byggprojekten. Statskontoret framhåller värdet av att eftersträva politisk enighet om markpolitiken i kommunen samt att föra dialog och samverka med kommuner inom samma region. För att främja konkurrens och likabehandling är det viktigt att tydliggöra kommunens markpolitik för byggaktörerna. Markanvisningar behöver följas upp och utvärderas och principer för markprissättning och finansiering av mark tydliggöras. Det handlar även om att säkerställa transparens vid markanvisning till kommunala bolag.<sup>3</sup>

Kommunerna är idag tämligen överens om att nyckeln till en framgångsrik markpolitik är att bygga förtroende mellan olika aktörer. Det handlar också om att kunna beakta långsiktiga samhällsekonomiska perspektiv över hur marken används. Att testa nya metoder och tillvägagångssätt inom markpolitiken, arbeta med tidig förankring, samverka med byggaktörer och föra dialog om målbilder är avgörande för kommuners aktiva markpolitik. Det handlar även om att identifiera hur strategiska markförvärv för olika behov blir mest effektivt i varje kommun och att säkerställa kommunens tydlighet utåt.<sup>4</sup> Kritiken från bland andra Statskontoret har lett fram till skärpt lagstiftning om krav på att kommuner måste utforma riktlinjer för markanvisningar. Stockholms stad, som hanterar en mycket stor mängd markpolitiska ärenden, är en av de kommuner som såg behovet av att ta fram en markanvisningspolicy redan innan lagkravet.

### **2.1.2 Bostadspolitik och markpolitik**

Boverket uppskattade 2016 att det behöver byggas sammanlagt 710 000 bostäder fram till 2025 i Sverige.<sup>5</sup> Boverket framhåller också att kommunerna behöver ha en aktiv markpolitik för att kunna klara bostadsförsörjningen. Flera statliga utredningar menar också att bostadsbyggnadsmarknaden är alltför fragmenterad och att det behövs ökad transparens och enhetlighet i de kommunala plan- och markprocesserna.<sup>6</sup> Det finns lagkrav på att kommunerna ska ha en bostadsförsörjningsplan som ligger till grund för planeringen enligt PBL.<sup>7</sup> Många kommuner i Sverige gör därför strategiska markförvärv för att ha beredskap för framtida markanvisningar för

<sup>3</sup> Statskontoret 2012:25.

<sup>4</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, 2016.

<sup>5</sup> Boverket, 2016.

<sup>6</sup> Kommunens roll för att styra och påverka utbudet av bostäder genom sitt agerande kring marktilldelning och planering betonas i flertal statliga utredningar (SOU 2015:48, bilaga 3; SOU 2015:105; Konkurrensverket, 2015). En grundförutsättning är dock att det finns resurser hos kommunen för att öka planberedskapen.

<sup>7</sup> Lag (2000:1383).

bostadsbyggande. Andra kommuner, som Stockholms stad, har redan stora markinnehav. Att äga mark innebär möjligheter för kommuner att sälja mark för bostadsbyggnadsändmål. Det ger också möjlighet att hyra ut mark genom så kallade tomträttsavgälder, vilket främst brukar användas för hyresrätter.

### 2.1.3 Markpolitik och bostäder till rimliga priser

En avgörande fråga för social hållbarhet i stadsbyggandet är att klara bostadsförsörjningen för de hushåll som saknar bostad, eller är trångbodda, och har för låga inkomster för att kunna efterfråga nyproducerade bostäder. På flera håll i landet försöker kommuner att tillföra bostäder till rimliga kostnader. I Stockholms stad har de allmännyttiga bostadsföretagen i uppdrag att ta fram 3 500-5 000 byggstartade hyresrättsbostäder i form av så kallade ”Stockholmshus”. Göteborg stad säkerställer att ett antal bostäder till billigare hyror produceras i projektet Frihamnen.<sup>8</sup> Malmö stad har subventionerat markpriser för att göra vissa stadsdelsområden mer attraktiva för byggaktörer.<sup>9</sup>

Markpolitikens räckvidd för att med hjälp av olika åtgärder åstadkomma avsevärt lägre boendeutgifter har analyserats på uppdrag av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Effekter av sänkta byggkostnader, lägre avkastningskrav, lägre tomträttsavgälder och subventioner av byggkostnader har undersökts. Analysen visar att stora grupper av hushåll i de svagaste miljöerna får svårt att efterfråga nyproducerade bostäder även om en eller flera av de olika kalkylantaganden som presenteras i utredningen skulle vara möjliga att förverkliga.<sup>10</sup> I de socioekonomiskt svagaste miljöerna innebär höga boendekostnader att trångboddheten ökar eftersom många hushåll inte har ekonomiska möjligheter att efterfråga mer bostadsyta. Nyproducerade normalstora hyresrätter kan i begränsad utsträckning efterfrågas av ensamstående hushåll i de socioekonomiskt svagaste miljöerna. Även många sammanboende unga vuxna som redan bor i dessa områden har svårt att efterfråga nyproducerade hyresrätter. Nyproduktionen kommer därför primärt efterfrågas av de starkaste hushållen i dessa miljöer och av hushåll från andra delar av staden. För att de ekonomiskt svagaste hushållen ska kunna efterfråga nyproducerade bostäder (eller renoverade bostäder) i större omfattning krävs därför sannolikt olika stimulanser – antingen på utbudssidan genom kraftiga subventioner

<sup>8</sup> Göteborgs stad, <http://alvstaden.goteborg.se/vara-delomraden/frihamnen/socialt-blandat-boende/>

<sup>9</sup> Boverket 2016. Sid 40.

<sup>10</sup> Evidens, 2017.

av byggkostnader eller genom stöd på efterfrågesidan genom förstärkta bostadsbidrag. Båda dessa åtgärder ligger utanför den kommunala markpolitikens område.<sup>11</sup>

En vanlig föreställning i den politiska diskussionen om bostadsmarknaden är att hyresbostäder skulle vara särskilt ”billiga”, men det synsättet stämmer inte med dagens situation. Hyresrätten var kraftigt subventionerad fram till mitten av 1990-talet då statens omfattande subventioner till nyproduktion av hyresbostäder avvecklades. Med dåvarande subventionssystem kunde nyproducerade hyresrätter tillhandahållas med konkurrenskraftiga hyror. En kombination av tidigare subventioner och tillämpningen av bruksvärdesystemet vid de årliga hyresförhandlingarna har inneburit att beståndet av äldre hyresbostäder fortfarande har låga hyresnivåer. Men beståndet av gamla hyresrätter med låg hyra minskar, eftersom det äldre beståndet successivt renoveras. Hyran höjs då, dels för att bättre spegla bostadens standard efter en renovering, dels för att avkastningen på den investering som fastighetsägaren genomför ska vara rimlig. Idag, utan subventioner, har nyproducerade hyresrätter istället blivit en relativt sett dyrare upplåtelseform eftersom bostadsbyggandet i huvudsak sker på marknadsvillkor. Hushåll i hyresrätt har idag normalt sett normalt sett högre boendeutgifter och lägre inkomster än hushåll i bostads- och äganderätt.<sup>12</sup>

Att lösa bostadsbristen handlar inte bara om kvantitet utan också om att förstå vilka bostäder som olika målgrupper efterfrågar och har råd med och att kunna styra bostadsbyggandet mot dessa behov. Forskaren Hans Lind menar att det som byggs idag nästan helt vänder sig till grupper med högre inkomster. Han framhåller att stadsplaneringen behöver beakta att personer med låga inkomster bedömer andra bostäder som prisvärda än de som har höga inkomster. En väl fungerande bostadsmarknad i en storstad, menar Lind, ska kunna leverera prisvärda bostäder till olika målgrupper.<sup>13</sup> I dagsläget är det dock en svår uppgift för kommunerna att försöka lösa utan ändringar i den statliga bostadspolitik.

I nästa fördjupning, inom utvecklingsområdet Boende och stadsmiljö, analyseras Stockholms stads möjligheter att främja en socialt hållbar bostadsmarknad där resurssvaga hushåll ges större

---

<sup>11</sup> Evidens, 2017.

<sup>12</sup> Evidens, 2017.

<sup>13</sup> Lind 2016. ”Stockholm – en prisvärd vara? En ekonoms reflektioner.” Ingår i Ramberg, 2016.

förutsättningar att efterfråga bostäder. En avgränsning har därför gjorts i denna rapport.

## 2.2 Markpolitiska lagkrav

De kommunala verktygen i planerings- och markprocessen är den rådgivande översiktsplanen, de juridiskt bindande detaljplanerna, byggloven samt de olika formerna av genomförandeavtal som kommunen upprättar med fastighetsägare och byggaktörer. Plan- och bygglagen, PBL, utgör regelverket för den kommunala planprocessen. I tillämpningen av PBL ska avvägningar göras mellan allmänna och enskilda intressen. Nedan presenteras delar av gällande lagstiftning. Redovisningen gör inte anspråk på att vara fullständig.<sup>14</sup>

### 2.2.1 Lagar och avtal

Det kommunala planmonopolet i Sverige gör att kommunerna genom PBL har mandat att styra över mark- och vattenanvändningen inom sin geografi. Det är endast kommunen som har befogenhet att anta planer och bestämma om planläggning ska påbörjas. Kommunerna ska i sin översiktsplan, som juridiskt sett är rådgivande, även relatera till regionala och nationella mål och överenskommelser. Även internationella mål och överenskommelser som till exempel arbetet med FNs Agenda 2030<sup>15</sup> bör beaktas. Regeringen utreder nu hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. samt hur dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen.<sup>16</sup>

Den *kommunala planprocessen* enligt PBL innehåller flera olika planeringsnivåer. Eftersom målbilden för vilken samhällsutveckling en kommun vill ha är central för en aktiv markpolitik spelar översiktsplaneringen en viktig roll. *Översiktsplanen* ska vägleda beslut om hur mark- och vattenområden används för att uppnå en god miljö och hållbar utveckling i en kommun.<sup>17</sup>

Översiktsplaneringen bedrivs ibland också med hjälp av fördjupade översiktsplaner, eller som i Stockholms stad med hjälp av geografisk områdesplanering.<sup>18</sup> När mark ska exploateras är det

<sup>14</sup> För en fylligare redogörelse se Evidens, 2017. Se även Boverket digitala verktyg PBL-kunskapsbanken.

<sup>15</sup> <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/>

<sup>16</sup> Dir. 2017:6 Kommittédirektiv för en utvecklad översiktsplanering.

SOU 2015:109 Bättre samarbete mellan stad och kommun vid planering för byggande.

<sup>17</sup> I kommissionens delrapport *Från delad till enad stad* var fokus riktat mot översiktsplaneringens betydelse för social hållbarhet i Stockholms stad.

<sup>18</sup> Se avsnitt 6.1 i denna rapport för en beskrivning av geografisk områdesplanering i Stockholms stad.

markägaren (kommunen eller annan aktör) och kommunen som är huvudaktörer i exploateringsprocessen. Under framtagandet av en juridiskt bindande *detaljplan* i planprocessen måste kommunen genomföra nödvändiga utredningar och säkerställa att de planeringsunderlag finns som behövs för att planen ska kunna genomföras. Genomförandet av en detaljplan ska grundas på en *planbeskrivning* där planens syfte tydligt framgår. Där ska det framgå vilka organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras. Planbeskrivningen ska även innehålla information om kommunen avser att ingå exploateringsavtal. En ytterligare möjlighet inom PBL är att arbeta med *program till detaljplan*. Kommunen bestämmer själv om det behövs ett program. Syftet är att underlätta detaljplanearbetet och kan till exempel användas för större områden, till exempel en stadsdel, för att på ett tidigt stadium kunna lyfta viktiga planeringsfrågor i ett samråd. Hanteringen av *allmän plats- och kvartersmark* har betydelse för förutsättningarna i det offentliga rummet och påverkar stadslivet. Enligt PBL bör kommunen vara huvudman för allmänna platser och ansvara för deras användning. Kommunen får dock bestämma att huvudmannskapet istället ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser i detaljplanen om det finns särskilda skäl.<sup>19</sup>

I den här rapporten är fokus främst riktat mot kommunernas rådighet i relation till PBL, men det markpolitiska handlingsutrymmet styrs även av *kommunallagen* och av *EU-lagstiftning* när det gäller krav på hanteringen av marknadspriset för mark.<sup>20</sup> Kommunallagen innehåller både krav på god ekonomisk hushållning och ett förbud mot att gynna enskilda. Även om kommunalt ägd mark måste säljas till marknadspris innebär det inte att markpriset är givet. Det finns ett utrymme för förhandling inom ramen för de förutsättningar som råder på en given plats.<sup>21</sup>

### 2.2.2 Markpolitik på kommunalt och privat ägd mark

Den kommunala markpolitiken kan, genom det kommunala planmonopolet, påverka all planering. Räckvidden att ställa kvalitetskrav, t.ex. för social hållbarhet, på det som ska byggas är dock större när det gäller den mark som kommunen äger. Kommunen kan då bedöma initialt vilken byggaktör som ska få markanvisningsavtal genom t.ex. ett jämförelseförfarande. I det skedet finns möjlighet att ställa krav på byggaktörens ambitionsnivå

<sup>19</sup> <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken>

<sup>20</sup> EUs lagstiftning innehåller bestämmelser om så kallat ”otillåtet statsstöd” som är omfattande och gäller all offentlig verksamhet när den påverkar marknaden genom stöd till företag.

<sup>21</sup> Se utförligare resonemang i kunskapsunderlag från Evidens, 2017.

när det gäller social hållbarhet. Å andra sidan finns även möjligheter för kommunen att ställa krav i avtal som upprättas för exploatering av privatägd mark. Ett stort markägande ger kommunen inflytande över *vad* som byggs. Det gör det också möjligt att välja *vilka* som bygger. Kommunen kan således både välja, men även välja bort, byggaktörer. Kommuner med stort markinnehav, där det också är attraktivt att bygga, har stora möjligheter att finna lämpliga aktörer som kan bidra till genomförandet av projekt i enlighet med kommunen hållbarhetsmål. Markfrågan kan även få betydelse *för vilka* grupper en kommun bygger för. *Var* det byggs bostäder och *vilken typ* av bostäder det byggs är också avgörande frågor som kan hanteras av markpolitiken.<sup>22</sup>

När mark som kommunen äger ska exploateras görs en *markanvisning*. En markanvisning utgör en överenskommelse mellan en kommun och en byggaktör.<sup>23</sup> Den ger byggaktören ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.<sup>24</sup> I det praktiska arbetet med markanvisningar finns ett värde av att initialt bestämma tidpunkt när markanvisning lämnas och tydliggöra vilka krav som då ska ställas. Det handlar även om att tidigt i processen bestämma vilka frågor som ska regleras var; i markanvisningen eller i detaljplanen. Tid för byggstart och färdigställande bör också anges. Kommuner kan dessutom använda återtaganden av markanvisning om ännu inte bindande avtal tecknats eller vite om villkor inte uppfylls.<sup>25</sup>

När mark som är privatägd ska utvecklas upprättas så kallade *exploateringsavtal*. När kommunen avser att ingå exploateringsavtal på privatägd mark ska *riktlinjer* antas som anger utgångspunkter och mål.<sup>26</sup> Grundläggande principer ska anges för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner. Enligt plan- och bygglagen framgår att ett exploateringsavtal *får* avse åtaganden för en byggaktör/fastighetsägare som handlar om anläggande av gator, vägar och allmänna platser samt om anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.<sup>27</sup> Åtgärderna ska dock vara *nödvändiga* för att detaljplanen ska kunna genomföras

<sup>22</sup> Se Holmqvist i Andersson. Även Holmqvist och Zetterlund, 2017.

<sup>23</sup> Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

<sup>24</sup> <http://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/att-ta-fram-riktlinjer/kommunens-verktyg/>

<sup>25</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. 2016.

<sup>26</sup> PBL, 6 kap. 39 §.

<sup>27</sup> 6 kap. 40-42§ (gäller sedan 1 januari 2015).

och stå i *rimligt* förhållande till byggaktörens och fastighetsägarens nytta av planen. När det gäller att reglera kvaliteten kan frågor om bebyggelsens och allmänna platsers utformning regleras särskilt i gestaltungsprogram som kopplas till exploateringsavtal. Det finns även restriktioner om vad exploateringsavtal *inte* får innehålla. Det handlar bland annat om sådana åtaganden som kommunen enligt lag har skyldighet att tillhandahålla som byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg. Kommunala särkrav, som egenskapskrav på byggnaders konstruktion eller energiförsörjning, är också förbjudna.

En viktig följd av att en kommun äger mark är att den därmed får möjlighet att styra över upplåtelseformernas geografiska fördelning. Att på ett mer effektivt sätt kunna styra över upplåtelseformerna, även när det gäller privat ägd mark, är viktigt för kommunerna när det gäller att tillse bostadsförsörjningen för alla grupper och att motverka boendesegregation. Regeringen utreder nu möjligheterna till en förenkling av denna styrning. Bakgrunden är att hyresrätten för många är det första steget in på bostadsmarknaden. Tillgången till hyresrätter har därför stor betydelse för den enskildes möjligheter till studier eller att kunna ta ett jobb på annan ort. Av olika skäl byggs det emellertid för lite hyresrätter i relation till vad det finns behov av idag i landet, enligt kommittédirektivet. PBL ger i dagsläget ingen möjlighet för kommuner att reglera upplåtelseformen i en detaljplan.<sup>28</sup>

I nästa kapitel återkommer frågan om den kommunala markpolitikens räckvidd för att främja en socialt blandad stad och motverka boendesegregation. Det avspeglar sig även i kapitlet med rekommendationer och åtgärder.

---

<sup>28</sup> Dir. 2017:6 Kommittédirektiv för en utvecklas översiktsplanering. SOU 2015:109 Bättre samarbete mellan stad och kommun vid planering för byggande.

## 3. Aktiv markpolitik och social hållbarhet

I kapitlet diskuteras markpolitikens räckvidd för att bidra till en socialt sammanhållen stad. Nedslag i markpolitisk praktik för social hållbarhet i fem andra kommuner än Stockholms stad presenteras tematiskt. Kapitlet avslutas med några sammanfattande generella slutsatser med stöd i forskning och praktisk planeringserfarenhet om hur markpolitik kan användas för att styra mot en socialt hållbar stadsutveckling.

### 3.1 Markpolitiken och sociala mål

Markpolitik äger verktyg som tillämpade kan bidra till att uppnå mål om social hållbarhet, inte minst i de kommuner som i likhet med Stockholm äger mycket mark. Avgörande för att verktygen används effektivt är att kommunen har en tydlig målbild av vilka befintliga sociala värden som ska tas om hand och utvecklas och vilka nya värden som ska skapas. Markpolitiken kan bidra till att motverka boendesegregation. Den kan också bidra till att skapa goda offentliga rum som i sin tur bidrar till att stärka social sammanhållning, ökad trygghet och ett områdes attraktivitet. Det kan handla om likvärdig tillgång till attraktiva stadskvaliteter såsom väl gestaltade gator, torg och parker, tillgång till lekplatser och idrottsanläggningar, samhällsservice, handel och kollektivtrafik.

#### 3.1.1 Att motverka boendesegregation

En av de största samhällsutmaningarna globalt sett är att motverka boendesegregation i de snabbt växande städerna.<sup>29</sup> Även i Sverige är det en avgörande utmaning, inte minst i Stockholm där boendesegregationen ökar trots uttalade regionala och kommunala mål om att den ska minskas. Stadsplaneringen och markpolitiken kan bidra till att motverka boendesegregationen genom att bland annat styra stadsbyggandet mot:<sup>30</sup>

- Att bryta den geografiska koncentrationen av socioekonomiskt svaga bostadsområden i kommunen och i regionen.
- Att bygga blandade hustyper, lägenhetsstorlekar och upplåtelseformer och skapa mer allsidigt sammansatta stadsmiljöer

<sup>29</sup> UN-Habitat, 2016.

<sup>30</sup> De aspekter som här listas i punktform baseras på slutsatser i de två tidigare fördjupningsrapporterna från kommissionens inom utvecklingsområdet Boende och stadsmiljö *Från delad till enad stad* och *Staden där vi möts*. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara fullständig.

- Att främja byggandet av bostäder till rimliga kostnader.
- Att motverka fysiska barriärer i stadsmiljön som kan bestå av vägar, topografi och den fysiska stadsformen.
- Att skapa integrerande samband mellan stadsdelar med olika socioekonomiska förutsättningar och ge förutsättningar för att kollektivtrafiken fungerar likvärdigt i hela staden.
- Att placera samhällsservice i form av till exempel skolor och vårdcentraler som integrationsskapande målpunkter mellan områden med olika socioekonomiska förutsättningar.
- Att det finns möjligheter för näringslivsutveckling och tillgång till arbetsplatser i hela stadens geografi.

För att kunna förstå hur markpolitiken kan bidra till att främja en socialt sammanhållen stad är det nödvändigt med kunskap om hur boendesegregationen fungerar. Forskaren Roger Andersson betonar att segregationsprocesser pågår i *hela* staden och att ett grundläggande misstag många gånger har varit att man har sett det som att det är ”utsatta” områden som är segregerade. Istället är det en mängd påverkansfaktorer som tillsammans har bidragit till ökad segregation. Det kombinerade utfallet av en svag bostadspolitik, marknadsdominerat byggande, ombildning av hyresrätter till bostadsrätter, frånvaron av en aktiv statlig flyktingplaceringspolitik och en relativt långsam arbetsmarknadsintegration av nyinvandrade har bidragit till fördjupningen av segregationen.<sup>31</sup> Fler bostadsområden är idag utsatta än tidigare.<sup>32</sup> För att påverka segregationsprocesserna måste därför arbetet vara mer holistiskt, det kan inte vara renodlat områdesbaserat.<sup>33</sup>

En vanlig missuppfattning är att segregation bara finns där det finns koncentrationer av resurssvaga hushåll. De resursstarka hushållens självsegregation genom flykt från, och undvikande av, sådana områden är i själva verket en central mekanism för att segregationen upprätthålls och fördjupas.<sup>34</sup> Områdesbaserade åtgärder lokalt kan i och för sig vara nödvändiga som komplement till generell välfärdspolitik, men de måste utformas med en realistisk bild av segregationens grundläggande karaktär, det vill säga en socioekonomisk sortering över bostadsområden med olika sammansättning av upplåtelseformer och prislägen. Dessa åtgärder ensamma bryter inte segregationen.

---

<sup>31</sup> Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017.

<sup>32</sup> Hedman och Andersson 2016.

<sup>33</sup> Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017.

<sup>34</sup> Bråmås 2006, Andersson 2013.

Den svenska storstadspolitiken sedan slutet av 1990-talet är exempel på områdesbaserad politik som kan göra viss nytta om den är långsiktig och uthållig, men som också rymmer risker genom sin stigmatiserande och utpekande funktion. Den områdesbaserade politiken saknar ofta tydlighet om den bärs av en individ- eller områdesbaserad grundtanke, det vill säga om den syftar till att stärka individer som bor i ett utpekade område eller om den syftar till att förändra ett områdes status i förhållande till andra. Segregation riskerar att återskapas genom *selektiv migration* genom att resursstarka individer flyttar och ersätts av nya mer resurssvaga.<sup>35</sup> I den pågående segregationsdynamiken i Stockholmsregionen uppstår koncentrationer av socioekonomiskt svaga hushåll på längre avstånd från regioncentrum. En helhetssyn på storstadsregionens utveckling är därför nödvändig för att förstå och motverka segregationen.<sup>36</sup>

De bostadsbyggnadsvolymer som nu planeras i Stockholmsregionen är kvantitativt nödvändiga för att minska bostadsbristen. Bostadsbyggandet och sysselsättningsutvecklingen har viss betydelse för flyttströmmarna inom länet. Hushållens ekonomiska möjligheter styr dock över var i länet de väljer att bosätta sig. Stockholms stad är den magnet som drar till sig flyttare till länet från övriga delar av riket. Övriga kommuner i länet har ett negativ flyttnetto mot övriga riket. Stockholms stad har också fler inflyttare än utflyttare jämfört med utlandet och övriga riket, men i det egna länet är utflyttarna till grannkommunerna fler än inflyttarna. Stockholms stad tappar flest personer i åldrarna 25 till 40 år till andra kommuner i länet. Flyttorsaken är främst sökandet efter boende till rätt pris i en ålder då det är vanligt att etablera sig på bostadsmarknaden och/eller att bilda familj. En liknande utveckling finns också i Malmö och Göteborg. Utvecklingen påminner till viss del om 1960- och 1970-talens situation då bostadsbyggandet var stort i kranskommunerna och unga familjer flyttade till dessa.<sup>37</sup>

Den kraftiga byggnationen i storstadsregionerna innebär en historisk möjlighet att åtgärda såväl existerande problem med fysiska barriärer i stadsmiljön och ensidighet i bostadsområden. Det ger också förutsättningar för mer allsidigt sammansatta bostadsmiljöer. Forskaren Roger Andersson menar att det krävs en bättre styrning i byggandet mot blandning av hustyper, lägenhetsstorlekar, upplåtelseformer och kostnadsnivåer.

---

<sup>35</sup> Andersson & Hedman 2016, Andersson 2013.

<sup>36</sup> Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017.

<sup>37</sup> Sweco 2017.

Utmaningarna för den som vill förändra segregationsdynamiken är stora och perspektiven måste vara långsiktiga. Markpolitiska ställningstaganden och områdesvisa insatser behöver också göras med en förståelse för konsekvenserna för staden och regionen som helhet. Att motverka segregationen är också något som poängteras i den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län, RUFSS, och som ännu tydligare finns på agendan i arbetet med den nya utvecklingsplanen genom utmaningen om att ha en fortsatt öppen region och samtidigt stärka inkluderingen.<sup>38</sup> Regionplaneringen är dock i sammanhanget ett institutionellt svagt redskap, enligt Andersson, eftersom makten över bostadsfrågan, översiktsplanering och detaljplanering ligger hos kommunerna.<sup>39</sup> Ett stort ansvar vilar därför på kommunerna att etablera och pågående driva mellankommunal dialog och samverkan om stadsplanering och markpolitik för att motverka boendesegregationen.

### 3.1.2 Att främja en god offentlig stadsmiljö

Det offentliga rummet binder samman staden och utgör spelplats för stadslivet och mötet mellan människorna i staden. Det har på så sätt i dubbel bemärkelse en avgörande betydelse för målet om en sammanhållen stad. Det offentliga rummet är både rent fysiskt sammanlänkande och en möjliggörande arena för utveckling av det sociala kapitalet i staden. Aktiv markpolitik och stadsplanering kan styra stadsbyggandet mot en god offentlig stadsmiljö genom att bland annat prioritera:<sup>40</sup>

- Att otrygga platser identifieras och åtgärdas så att offentliga rum kan upplevas som inspirerande och tillgängliga för alla samhällsgrupper.
- Att gator gestaltas med omsorg om stadslivet och som attraktiva mötesplatser med levande bottenvåningar som innehåller lokaler för olika verksamheter, samt ingår som del av ett nätverk av stråk.
- Att det finns god tillgång till attraktiva torg, parker och idrottsplatser i hela staden som motsvarar de lokala behoven av till exempel närvaro av kultur och möjligheter till lek och fysisk aktivitet för alla.
- Att det civila samhällets behov av mötesplatser tillgodoses och att det lokala näringslivet kan ta plats i stadsmiljön.

<sup>38</sup> <http://rufs.se/rufs-2050/>

<sup>39</sup> Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017.

<sup>40</sup> De aspekter som här listas i punktform i baseras på slutsatser i de två tidigare fördjupningsrapporterna från kommissionens inom utvecklingsområdet Boende och stadsmiljö *Från delad till enad stad* och *Staden där vi möts*. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara fullständig.

Med en strategisk stadsplanering och en aktiv markpolitik kan en kommun på längre sikt också styra tillgången till attraktiva stadskvaliteter i det offentliga rummet, såsom kollektivtrafik, arbetsplatser, skolor, samhällsservice och kommersiell service samt kultur och idrott. Kommunen kan även se till att barn- och äldreperspektiv tydligt beaktas och säkerställa att stadsmiljöerna är jämställda, trygga och tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar. Markpolitiken kan styra organiseringen av det offentliga stadsrummet, till exempel genom att prioritera gatan som mötesplats. De möten mellan människor som äger rum i det offentliga rummet framstår som ”potentiellt öppna för mångfald” enligt forskarna Ann Legeby, Daniel Koch och Eshan Abshrini.<sup>41</sup> På de platser som ska bebyggas är det därför viktigt att stadsrummet konsekvent utformas för att främja utvecklingen av det sociala kapitalet. Förändringar av rumsliga strukturer och samband kan också förändra en stadsdels ”läge” genom till exempel målpunkter och attraktioner och välintegrerade stråk.<sup>42</sup> Stadsplaneringen och markpolitiken kan motverka att stadsdelar blir rumsligt segregerade genom att främja genomströmning och social blandning.

## 3.2 Offentliga investeringar och val av byggaktörer

Markanvändningen ska ge samhällsekonomisk nytta och hållbar utveckling på lång sikt för en kommun. Samtidigt behöver marknadsaktörer och även de allmännyttiga bostadsbolagen bedriva verksamhet på affärsmässigt god grund. Kommunala investeringar som i ett kortare perspektiv är mindre lönsamma kan i ett längre tidsperspektiv vara samhällsekonomiskt goda investeringar. Att möjliggöra sådana investeringar är därför av social, ekologisk och ekonomisk betydelse för en kommun.

### 3.2.1 Att beräkna samhällsekonomisk nytta

Kommuner har långsiktiga samhällsekonomiska mål som till exempel kan redovisas i en vision, som i Stockholms stad<sup>43</sup>. Det finns även årsvisa mål i budget och krav på en budget i balans på kort sikt. En investering som utgör en stor kostnad för kommunen i ett kortare tidsperspektiv kan i själva verket visa sig bli lönsam på längre sikt. Frågor om vad som är möjligt inom ramen för god ekonomisk hushållning kan vara svåra att bedöma. Det kan därför behövas nya sätt att göra bokslut som både omfattar kortare längre

<sup>41</sup> Legeby, Koch och Abshrini, 2016.

<sup>42</sup> Dahlin, 2016 *Från delad till enad stad: Översiktsplanering för social hållbarhet* samt underlagsrapport *Jämlika livsvillkor och stadsbyggande – inspel till pågående översiktsplanearbete* av Legeby, Koch och Marcus, 2016.

<sup>43</sup> Stockholms stad. *Vision 2040 – Ett Stockholm för alla*. Antagen 30 januari 2017.

tidsperspektiv. Det gäller inte minst synen på sociala effekter av investeringar i stadsbyggande som behöver kunna ses både ur ett kortsiktigt och ur ett långsiktigt perspektiv. Olika forskare har presenterat förslag på hur kostnadsberäkningar kan göras och användas för att öka den sociala hållbarheten. En kommun har, menar forskaren Emma Holmqvist, möjlighet att agera som ett stort företag, genom att vidga kostnadsberäkningar från ett enskilt projekt till att studera flera projekt sammantaget. Kommunerna bör därför pröva att göra bredare kostnadsberäkningar för sina investeringar. Hon föreslår därför att kommuner kan göra teoretiska beräkningar där ett projekt *inte* bär sina egna kostnader utan delfinansieras med andra projekt. Resultat och konsekvenser bör sedan utvärderas. Öppnar det upp nya möjligheter kan det prövas i verkligheten.<sup>44</sup> Investeringar i stadsmiljö kan till exempel bidra till att öka tryggheten och attraktiviteten i ett område, vilket i sin tur kan generera en högre betalningsvilja och därmed ge utrymme för nya investeringar framöver.<sup>45</sup>

Forskarna Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog använder begreppet *sociala investeringar* när de diskuterar det ekonomiska värde som de menar kan skapas genom till exempel reducerade kostnader för utanförskap. De skriver: ”Många av de förhållanden som är förknippade med utanförskap – lidande, otrygghet, för tidig död, skam, skuld etc. – är svåra att prissätta. Men annat är möjligt att koppla till utsatta människors situation – sjukvårdsbesök, polisingripanden, uteblivet produktionsvärde, utredningar etcetera.”<sup>46</sup> Nilsson och Wadeskog presenterar därför ett annorlunda sätt att kalkylera som innebär en process för integrerade investerings- och uppföljningskalkyler för att skapa ett socioekonomiskt bokslut. Poängen med att redovisa resultaten i form av bokslut är att göra sociala investeringsbeslut mer jämförbara med konventionella investeringsbeslut.<sup>47</sup> Verksamheter som ges ekonomisk tyngd eller som kan mätas med hjälp av ekonomiska kalkyler tenderar att få större genomslag än sådana insatser som värderas med mjukare mätinstrument. Inom bostadsbranschen, menar Nilsson och Wadeskog, är av tradition beslut som rör fastighetsvärden och fastighetsförvaltning sådana ”tyngre” frågor. Samtidigt finns det beslut i bostadsbolag som

<sup>44</sup> Se Holmqvist, i Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017, som refererar till Blomé 2010, 2015 och Nilsson och Wadeskog 2015.

<sup>45</sup> Se Holmqvist i underlagsrapport (bilaga 1).

<sup>46</sup> Nilsson och Wadeskog. 2015. ”Allmän nytta och sociala investeringar. En skiss till en enkel kalkylmetodik”, ingår i *Nyttan med allmännyttan*, 2015, sid 278.

<sup>47</sup> Nilsson och Wadeskog, 2015.

påverkar de sociala förhållandena för de boende och, direkt och/eller indirekt, fastighetsvärdena.<sup>48</sup>

En annan viktig trend för utvecklingsarbetet mot ökad samhällsekonomisk nytta är företagens intresse av att ta ett ökat samhällsansvar. Den så kallade CSR-frågan (Corporate Social Responsibility) är väl utvecklad inom många företag idag, även inom bygg- och fastighetsföretag.<sup>49</sup> Det sociala hållbarhetsperspektivet i stadsbyggnadsprocesser kan ökas genom att kommunen väljer aktörer som har ett CSR-perspektiv i sin verksamhet samt agerar föredömligt genom allmännyttiga bostadsföretag. De tre allmännyttiga bostadsföretagen i Stockholms stad t.ex. har utvecklat CSR-strategier.

### **3.2.2 Stadsbyggnadsinvesteringar i socioekonomiskt svaga områden**

Investeringar i socialt värdeskapande stadsbyggnadsåtgärder i områden som är socioekonomiskt svaga kan vara samhällsekonomiskt lönsamma för en kommun. Utöver det direkta sociala värdet av en mer jämlik fördelning av kvalitativa livsmiljöer i staden finns marknadsmässiga processer som kan främjas. Tillgången till grundläggande stadskvaliteter har betydelse för bostadsmarknadens prissättning och inverkar därmed på marknadens intresse.<sup>50</sup> Analyser visar att det finns relativt starka samband mellan hushållens betalningsvilja och olika platsegenskaper i form av grundläggande stadskvaliteter.<sup>51</sup>

Att öka attraktiviteten i ett socioekonomiskt svagare område med hjälp av offentliga investeringar i grundläggande stadskvaliteter kan således bidra till större betalningsvilja och på så sätt stärka förutsättningarna för nyproduktion. Nyproducerade bostäder efterfrågas generellt sett av socioekonomiskt starka hushåll, detta gäller i ännu högre grad ägda bostäder. Fler resursstarka hushåll tycks i sig utgöra en attraktionsfaktor för andra hushåll samtidigt som de bidrar till att skapa ytterligare underlag till ett utvecklat serviceutbud.<sup>52</sup>

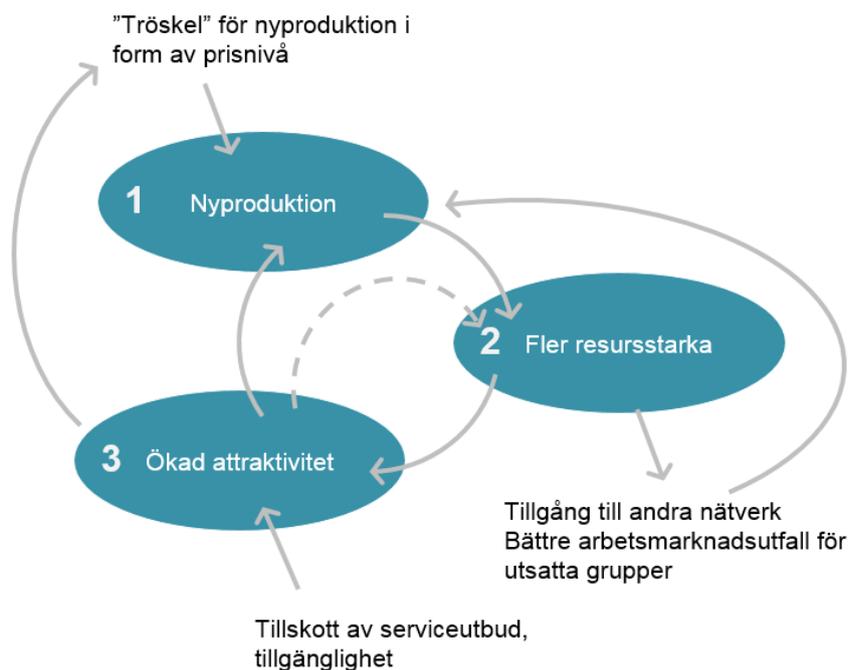
<sup>48</sup> Nilsson Wadeskog 2015, sid 276-279.

<sup>49</sup> Windell, 2015; Blomé, 2012.

<sup>50</sup> Evidens, 2017.

<sup>51</sup> Evidens, 2017.

<sup>52</sup> Evidens, 2017, sid 62. Se även ESO-rapport om etnisk boendesegregation och arbetsmarknad: *Boende med konsekvens* (2016).



Figur 1: Illustration av effekter av offentliga investeringar i stadskvaliteter som exempelvis infrastruktur och tillgång till urbana verksamheter. Källa: kunskapsunderlag från Evidens (bilaga 2).

Ett sätt att långsiktigt utveckla och förändra ett socioekonomiskt svagare områdes struktur, är därför att tillföra grundläggande stadskvaliteter som saknas eller bör förstärkas. Områden som idag ligger på gränsen för att möjliggöra nyproduktion bör prioriteras eftersom offentliga investeringar i nya stadskvaliteter sannolikt får störst effekt där. Vilka stadskvaliteter som saknas eller har låga värden behöver identifieras inför bedömningen av om det går att tillföra sådana kvaliteter och hur betalningsviljan då kan påverkas. Det kan leda till ett högre intresse från byggaktörer att investera i dessa områden. Bostadsbyggande kan på så sätt bidra till en successivt starkare och blandad socioekonomisk hushållsstruktur i takt med att fler nya bostäder tillkommer. Strukturella förändringar som sammansättningen av hushåll och infrastruktur tar dock tid.<sup>53</sup>

För att kunna definiera kommunens ställningstagande till stadskvaliteter behövs arbetsformer som skapar förutsättningar för att definiera utvecklingsbehoven på en specifik plats. I kommissionens rapport *Staden där vi möts: Arkitektur och kultur i det offentliga rummet*<sup>54</sup> framhölls värdet av lokal platsutveckling. Samverkan om socialt värdeskapande behöver ske mellan stadens

<sup>53</sup> Evidens, 2017.

<sup>54</sup> Dahlin, 2016. Delrapport 2 inom området Boende och stadsmiljö för kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. *Staden där vi möts. Arkitektur och kultur i det offentliga rummet*.

olika aktörer, medborgarna och företrädare för civilsamhället och det lokala näringslivet för att få full kraft.

### **3.2.3 Val av byggaktörer för socialt hållbart stadsbyggande**

I en situation där byggaktörer är intresserade av att bygga i princip alla geografiska lägen finns möjligheter till ett mer proaktivt förhållningssätt i stadsplaneringen. Det är dock också nödvändigt att den kommunala markpolitiken kan fungera bra även i svagare marknadskonjunkturer. Kommuner kan arbeta upp en god planberedskap och öka markutbudet för att säkra upp stadsbyggandet, vilket har gjorts i Stockholms stad.

Genom att styra över vilka som bygger kan kommuner påverka såväl pris som kvalitet på vad som byggs. Valen av byggaktörer blir därför centrala för kommunens arbete med social hållbarhet. Kommuner kan aktivt försöka hitta *rätt* aktörer, exempelvis genom markanvisningstävlingar, som är definierade utifrån social hållbarhet. Att aktivt välja de aktörer som agerar långsiktigt kan begränsa spekulation och ge en bättre byggd kvalitet, särskilt om aktören har för avsikt att också förvalta bostäderna efter byggandet.<sup>55</sup> Detta är möjligt att uppnå vid val av byggaktör av hyresrätter. Det kan dock vara svårare vid val av byggaktörer för bostadsrätter, vilket i sin tur innebär att de kommunala kraven på socialt värdeskapande då kan behöva vara särskilt tydliga. Många företag, inte minst bygg- och fastighetsaktörer bedriver idag ett aktivt arbete med hur de ska ta samhällsansvar.<sup>56</sup> Kommunernas markpolitiska arbete för att uppnå social hållbarhet kan främjas genom aktiva val av bygg- och fastighetsaktörer som medvetet arbetar med samhällsansvar och utvecklar arbetsmetoder och produkter som bidrar till kommunernas målsättningar inom det sociala hållbarhetsområdet.

## **3.3 Nedslag i markpolitisk praktik i Malmö, Göteborg, Uppsala, Örebro och Upplands Väsby**

I olika kommuner pågår arbetet med markpolitik och hållbar utveckling. Kommuner använder med de markpolitiska verktygen för att styra stadsutvecklingen mot kommunens mål. I kunskapsunderlaget till denna rapport från Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet presenteras en studie som har gjorts av doktoranden Hanna Zetterlund om hur

<sup>55</sup> Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017.

<sup>56</sup> Windell, 2015; Blomé, 2012.

kommunerna Malmö stad, Göteborgs stad, Uppsala stad, Upplands Väsby kommun samt Örebro kommun arbetar. Denna studie ligger till grund för innehållet i detta avsnitt och beskriver därför ett dagsläge då studien genomfördes vid årsskiftet 2016-2017.<sup>57</sup> I det här avsnittet redovisas inte hur Stockholms stad arbetar. Innehållet i är att betrakta som en omvärldsbevakning om vad som pågår i fem andra kommuner när det gäller aktiv markpolitik och socialt värdeskapande. Allt har inte bäring på hur arbetet kan utvecklas i Stockholms stad, men det bidrar till att sätta in stadens markpolitiska ambitioner och praktik, som beskrivs i kapitlen 4 och 5, i ett större sammanhang.

Det är svårt att jämföra olika kommuners markpolitik eftersom förutsättningarna varierar kraftigt. Erfarenheter av de markpolitiska pilotprojekt som pågår i Stockholms stad och i andra kommuner är nödvändiga att följa upp och utvärdera innan de prövas i större omfattning. I en stor kommun som Stockholms stad med många samtidigt pågående stadsplaneringsprojekt är det extra angeläget att noga väga för- och nackdelar mot varandra, både när det gäller det juridiska ramverket och när det gäller vad som kan leda till nytta för stadsutvecklingen. Att subventionera markpris kan till exempel innebära risker som handlar om att EU-lagstiftningens likabehandlingsprincip frångås. Det kan också innebära att kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och förbud att gynna enskilda inte kan säkerställas. Om kommunen säljer till ett markpris som är lägre än marknadspriset är det inte heller säkert att det i slutändan leder till lägre boendekostnader. Däremot kan kommunen riskera att gå miste om viktiga inkomster som kan användas till strategiska investeringar för kommunen angelägna ändamål, t.ex. att se till att goda offentliga stadsmiljöer utvecklas i hela staden.

Några grundläggande facktermer förekommer i resonemanget här och återkommer även i kommande kapitel:

- *Direktanvisning* innebär att kommunen väljer en byggaktör direkt, utan konkurrens, som får exploatera marken. Direktanvisning kan även ske om flera byggherrar har sökt markanvisning på en plats och en kommun av någon anledning väljer att anvisa direkt till en byggaktör.
- *Direktanvisning efter jämförelseförfarande* innebär att byggaktörerna konkurrerar mot av kommunen fastställda krav om att få en markanvisning.

---

<sup>57</sup> Zetterlund i Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017. De kommuner som omfattas av studien är Malmö, Göteborg, Örebro, Uppsala och Upplands Väsby.

- *Flexibla detaljplaner* innebär att kommunen fastställer en generell byggrätt för ett område som ska exploateras och inte har så detaljerade planbestämmelser som t.ex. reglerar utformningen.
- *Tomträtt och tomträttsavgäld*. Tomträtt är en form av nyttjanderätt där den som erhåller tomträtt i princip har rätt att använda marken på nästan samma sätt som en markägare. För nyttjandet betalar tomträttshavaren en årlig tomträttsavgäld.
- *Presumtionshyra* innebär att en hyresvärd och en lokal hyresgästorganisation har rätt att träffa överenskommelse om hyror som överstiger bruksvärdesnivåerna för likvärdiga hyreslägenheter. Presumtionshyran gäller under 15 år. Det innebär dels att en hyresgäst inte kan få sin hyra prövad enligt bruksvärdet under den perioden, dels att de lägenheter som omfattas överenskommelsen inte kan användas som jämförelsematerial vid en prövning i hyresnämnden av bruksvärdeshyran. Efter 15 år ska hyran bestämmas av de vanliga bruksvärdesreglerna.

### 3.3.1 Tidpunkt för markanvisning och marköverlåtelse

Uppsala stad har tidigare mest använt direktanvisningar i tidigt skede, vilket premierade stora byggherrar. Idag sker anvisningen oftare efter att detaljplanen är färdig, och byggaktörens köp av mark sker efter bygglov. Kommunen behåller dessutom rätten till marken fram tills dess att bygget har påbörjats. En avgift tas ut för tiden fram till byggstart. Avgiften kan sedan räknas av mot markpriset när köpet genomförts vilket minskar risken för fördröjd byggstart.

Örebro kommun arbetar med sen överlåtelse av mark. Då marköverlåtelsen sker sent i processen har det tidigare varit svårt för mindre byggherrar att klara ekonomin då banker inte varit villiga att ge byggnadskreditiv utan tillräcklig säkerhet. Örebro kommun har dock haft en aktiv och framgångsrik kommunikation med bankerna. Örebro kommun menar att det är få projekt som avbryts efter ingången markanvisning och att det är en effekt av tidpunkten för överlåtelse, för att det fungerar som ett filter mot oseriösa aktörer.<sup>58</sup>

I projektet Frihamnen i Göteborg har områdesplaner och detaljplaner tagits fram i nära samarbete med utvalda byggherrar. Byggherrarna har haft en gemensam projektgrupp med kommunen för att arbeta fram planerna för området, men utan att på förhand veta vilken del de senare ska markanvisas för att öka incitamenten

<sup>58</sup> Zetterlund I Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017 refererar till Eketorp & Sundin Bromhed, 2015.

för samarbete.<sup>59</sup> Både Göteborgs stad och Örebro kommun har framhållt det positiva med kunskapsutbytet mellan olika aktörer, samt den positiva responsen från byggherrarna.

### 3.3.2 Metoder för markanvisning

Uppsala stad har valt att arbeta med fast markpris och sedan konkurrerar byggherrarna i ett jämförelseförfarande med fastställda minimikrav. Uppsala har testat att bedöma olika förslag anonymt för att minska risken att vissa byggherrar premieras på andra grunder än själva projektets kvalitet.<sup>60</sup> Upplands Väsby kommun har utvecklat Väsby Labs som ett koncept där traditionella markanvisningsstrategier har omarbetats.<sup>61</sup> Kommunen ställer produktkrav som byggherrarna ska leva upp till och sätter ett fast pris på marken. Intresserade byggherrar delges en lista på kvaliteter, enligt ett av kommunen framtaget poängsystem som är i linje med kommunens målsättningar. Byggherrarna får själva projektera fram vilka utvalda kvaliteter de vill arbeta vidare med och utveckla i sina respektive projekt. Den poängsumma projektet uppnår räknas i ett senare skede av mot markpriset. Både Uppsala stad och Upplands Väsby kommun pekar på fördelar med ett fast markpris. Enligt kommunallagen måste marken säljas till marknadspris och det är därmed inte tillåtet att kommunen förlorar betydande summor.

I Malmö stad finns exempel på markanvisningar där byggherrar valts utifrån sociala hållbarhetsambitioner som hör samman med socialt ansvarstagande. Arbetskraft för projektets genomförande har till exempel rekryterats från närområdet eller så har praktikplatser erbjudits.<sup>62</sup> I urvalsprocessen för byggaktörerna i Göteborg och projektet Älvstaden satte kommunen upp mål kring social hållbarhet, bland annat attraktivt boende till låga priser.

Örebro arbetar framförallt med direktanvisningar. Eftersom Örebro kommun har fast pris på marken och ställer höga krav på byggaktörer, anser kommunen att direktanvisningar är mest effektivt. Markanvisningar genomförs i tre steg i ”Örebromodellen”, dels för att göra processen tydlig och trygg för byggaktören, men också för att motverka spekulation på mark. En intresserad byggaktör ska presentera en förstudie. Om den godkänns får den ligga till grund för vidare förhandlingar. Markanvisningen sker först när bygglovet är godkänt. Kommunen behåller därmed marken tills själva byggandet sätter igång.<sup>63</sup> Det förenklas av att

<sup>59</sup> Zetterlund I Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017 refererar till Danell & Olausson, 2016.

<sup>60</sup> Zetterlund I Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017 refererar till Holmin, 2016.

<sup>61</sup> Upplands Väsby, 2014.

<sup>62</sup> Zetterlund I Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017 refererar till Ibrahim, 2016; Malmö stad, 2016.

<sup>63</sup> Örebro kommun, 2014.

kommunen ser till att ha en hög beredskap med redan detaljplanelagd mark.

### **3.3.3 Samverkan med byggaktörer för att ta fram detaljplaner**

En viktig fråga för en kommun att ta ställning till är valet att ta fram detaljplaner i nära samarbete med byggaktörer eller inte. Det kan ha direkt bäring på det sociala värdeskapandet som ett projekt kan bidra med. Att kommuner själva tar fram detaljplaner kan innebära fördelar för mindre byggaktörer som hör samman med minskade risker under själva planprocessen. Det kan dock också innebära en risk för kommuner att stå med färdiga detaljplaner som ingen privat byggaktör sedan är intresserad av, vilket kan bli negativt ur ett socialt perspektiv. Den risken berör framförallt kommuner som inte befinner sig i tillväxt.

Uppsala stad har de senaste åren arbetat med färdiga detaljplaner för exploateringsområden. Genom att ha begränsad storlek på tomtytan i kombination med att endast markanvisa en tomt åt gången till varje byggaktör uppnår kommunen mål om en varierad och blandad bebyggelse med en mångfald av aktörer. Att endast markanvisa för en tomt åt gången gör också att kommunen behåller initiativtagandet. Uppsala arbetar i dialog med byggaktörer. Göteborg stad har tillsammans med byggaktörer tagit fram detaljplaner utan att de på förhand får veta vilken tomt de ska få i slutändan. De har istället fått en option i anvisning av mark/byggrätt innan detaljplanearbetet påbörjats. Göteborgs stad menar att det ökar incitamenten för att tillsammans planera för en så bra helhetsverkan som möjligt. Beroende på hur arbetet fortskrider finns det också möjligheter för byggaktörerna att få ytterligare anvisad mark.<sup>64</sup>

Kommuner som själva tagit fram detaljplaner lyfter fram att ett nära samarbete och dialog med marknaden är avgörande för ett bra byggt resultat som stärker socialt värdeskapande. För att denna samverkan ska vara möjlig är det dock nödvändigt att kommunerna utlovar byggrätter på kommunal mark innan detaljplanearbetet påbörjas. Kommunen ger på så vis en anvisning i tidigt skede, åtminstone i sådan omfattning att planarbetet kan bedrivas. Genom kontinuerliga uppdateringar av marknadsläget ser kommunen till att inte ha för mycket planlagd mark på lager. Flexibla detaljplaner ökar ofta intresset för samma mark från fler aktörer. De flexibla planerna är dessutom mindre konjunkturkänsliga än skräddarsydda detaljplaner framtagna åt en specifik byggaktör.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Danell & Olausson, 2016.

<sup>65</sup> Zetterlund, 2016.

### 3.3.4 Kommunens markägande, prissättning av mark och fördelning mellan upplåtelseformer

Mellan 1990- 2015 har kommunernas plan- och bygglovsavgifter mer än fyrdubblats och likaså markpriserna.<sup>66</sup> Den stigande efterfrågan på mark i attraktiva kommuner med ökade markpriser gör att dessa kommuner som markägare kan få in stora inkomster vid försäljning av mark.

Örebro kommun har tradition av att äga mycket mark och köper fortfarande aktivt in mark för framtida investeringar. Kommunen ser markägandet som en viktig del av att uppnå målsättningar om att varje stadsdel ska vara representativ i sin sammansättning av människor med avseende på klass, ålder och etnicitet. Örebro kommun arbetar med att blanda upplåtelseformer.<sup>67</sup> Såväl Örebro kommun, Upplands Väsby kommun och Uppsala stad använder sig av fast pris på marken. I kommunallagen (2 kap. § 8) framgår tydligt att priset måste sättas marknadsmässigt samt att enskilda aktörer inte får gynnas ekonomiskt. Däremot lämnar lagstiftningen öppet för andra sätt att arbeta med frågan om affärsmässighet och konkurrens.<sup>68</sup>

I projektet Älvstaden i Göteborg har kommunen använt inverterade *presumtionshyror* som är giltiga i 15 år varefter de omförhandlas. Byggaktörerna i projektet har fått arbeta fram finansieringsmodeller med fyra olika hyresnivåer, där den högsta är marknadsmässig och den lägsta är relaterad till vad en ensamstående sjuksköterska kan betala. Vissa av byggaktörerna delar upp hyrorna på attraktiva och mindre attraktiva lägen gällande hyreshusen. Andra bygger lägenheterna i olika standarder och några bygger hus med olika hyreskostnader. En ytterligare idé i Älvstaden har varit att låta ett fast antal lägenheter i beståndet ha lägre hyror. Det är då inte kopplat till specifika lägenheter utan till hyresgästernas inkomst. Det förekommer också att lägre hyrorna finansieras via vinster från försäljningen av bostadsrätter. Gemensamt är att byggaktörerna inte har fått lägre markpriser, istället har de fått löften om att markanvisas fler tomter i ett senare skede av områdets utveckling.<sup>69</sup> En rad svårigheter har lyfts fram för projektet i Älvstaden. De berör hur systemet för fördelningen av lägenheter ska se ut och hur kontrollen av att nästa hyresgäst tillhör målgruppen ska göras. Även risken för spridning av svarta kontrakt har lyfts fram. Vad som händer med de boende och med hyrorna när provoperioden på

<sup>66</sup> Lind & Ratos, 2015.

<sup>67</sup> Örebro kommun, 2016.

<sup>68</sup> Zetterlund i Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017

<sup>69</sup> Danell & Olausson, 2016.

femton år gått ut är en ytterligare fråga liksom om systemen kan appliceras på mindre attraktiva områden.<sup>70</sup>

I kvarteret Vårsången i Lindängen i Malmö stad sänktes tomträttsavgälden under de första åren för att stegvis ökas. Det möjliggjorde byggandet av flerbostadshus med större bostäder för att möta behovet i området. De som redan bor i Vårsången får förtur till de nya lägenheterna. Malmö stad vill även bidra till att utveckla ett socialt engagemang i området och målet är att en fjärdedel av de personer som arbetar med underhåll i Vårsången ska anställas från området.<sup>71</sup>

### 3.3.5 Attraktivitet för olika byggaktörer

Att attrahera en mångfald av byggaktörer till kommunen ses som en viktig del för att öka konkurrensen och hålla priserna nere, men också för att skapa en blandad stad för alla, något som framhålls som ett tydligt ideal i många kommuners översiktsplaner. Enligt byggaktörerna själva är tydlighet och transparens i processerna hos kommunen bland det viktigaste för att de ska söka sig dit, förutom marknadens förutsättningar. I de fall som rapporter har gjorts där även byggaktörer kommit till tals framgår att kommunen gärna får ställa höga krav, så länge som kraven också är tydliga.<sup>72</sup>

Andra viktiga faktorer är snabb hantering och handläggning av planer från kommunen sida, vilket förutsätter ett bra samarbete internt. Långsiktiga planer och gemensamma målbilder som bygger på målen i översiktsplanen gör det också enklare för byggherrarna att förhålla sig till kommunerna.<sup>73</sup>

Malmö stad och Göteborg stad har arbetat länge och tydligt med inriktningar om social hållbarhet vilket har genomsyrat både översiktsplan och övriga styrdokument. På så sätt har byggaktörerna kunskap om kommunens inriktning och kan ta ställning till om man vill agera på dessa villkor. När det gäller Upplands Väsby's poängmodell har målet för kommunen inte varit att locka alla byggaktörer, utan att hitta samarbetsformer med de som är intresserade.

<sup>70</sup> Zetterlund i Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017.

<sup>71</sup> Boverket, 2016. Sid 40.

<sup>72</sup> Caesar, 2015; SKL, 2016; Svensk byggtjänst podcast, 2015 avsnitt 18; Zetterlund, 2016.

<sup>73</sup> Lundevall, 2015; SKL, 2016; Statskontoret, 2012; Zetterlund, 2016, samt Andersson, Holmqvist och Zetterlund, 2017.

### 3.4 Markpolitik för social hållbarhet: slutsatser från underlagsrapporter

I det här avsnittet redovisas några generella slutsatser om hur kommunal markpolitik för social hållbarhet kan utvecklas. Slutsatserna relaterar till underlagsrapporten från forskare verksamma vid Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF, vid Uppsala universitet om hur markpolitik kan bidra till att motverka segregation och främja social hållbarhet (bilaga 1). Några slutsatser relaterar också till kunskapsunderlaget från Evidens om markpolitikens räckvidd för att bygga en mer sammanhållen stad (bilaga 2). I kommande kapitel, som redogör för Stockholms stads markpolitiska arbete, framkommer att staden redan idag arbetar aktivt med innehållet i flera av de summerade slutsatserna nedan.

- *Prioritera helhetsperspektiv i staden och regionen*

Tidigare renodlat områdesbaserade satsningar i socioekonomiskt svaga områden har visat sig vara otillräckliga. Den ökande boendesegregationen behöver motverkas genom ett helhetsperspektiv i stadsbyggandet. Segregationsprocesser pågår i hela staden.

- *Analysera och ta ställning till val av bostads- och upplåtelseformer*

En blandning av boende- och upplåtelseformer kan bidra till en socialt mer blandad stad och motverka koncentrationer av socioekonomiskt svaga områden. Ställningstaganden om upplåtelseformer både på kommunal och privat ägd mark bör bygga på kunskaper om befintliga behov i berörda stadsdelar och relateras till segregationen i staden som helhet. Utvecklingen i stadsdelar som har ett ensidigt utbud kan behöva styras mot kompletterande tillägg av boende- och upplåtelseformer.

- *Styr kommunala investeringar i stadskvaliteter till socioekonomiskt svaga områden*

Kommunala viljeytringar och investeringar i stadskvaliteter i socioekonomiskt svagare områden kan bidra till att attrahera byggaktörer. Det kan i sin tur bidra till större rörlighet på bostadsmarknaden och att flyttkedjor uppstår som främjar social blandning. Investeringar i stadsbyggandet kan även bidra till att näringslivet väljer att etablera verksamheter med arbetsplatser i ett område. Investeringar i stadsbyggande som gynnar civilsamhällets föreningar och det lokala kultur- och idrottslivet kan öka områdets attraktivitet ytterligare och bidra till att stärka det sociala kapitalet i närområdet. Det kan även leda till en större blandning av människor som rör sig till olika målpunkter. Områden som idag ligger på

gränsen för att möjliggöra nyproduktion kan prioriteras eftersom offentliga investeringar i nya stads kvaliteter sannolikt får störst effekt i sådana miljöer.

- *Välj byggaktörer som vill bidra till social hållbarhet*

Valet av vilka aktörer som får bygga bör göras utifrån en idé om hur aktörerna kan bidra till social hållbarhet. Många företag är idag medvetna om fördelarna med att ta ett samhällsansvar. Social hållbarhet kan därmed främjas genom att välja aktörer som aktivt vill ta ett samhällsansvar.

- *Ställ tydliga krav och minska riskerna för byggaktörerna*

Byggbar mark är en ändlig resurs. Det ger kommuner, särskilt i storstäderna där det är attraktivt att bygga, möjlighet att ställa tydliga krav på social hållbarhet. Ett tydligt kravställande kan minska risker för byggaktörer, vilket i sin tur kan öka incitamenten att bygga. Byggaktörerna behöver också få en rimlig uppfattning om hur lång sammanlagd tid en planeringsprocess kan ta.

- *Markanvisa i ett senare skede och på flera platser parallellt*

Genom att markanvisa i ett senare skede kan större krav ställas på byggaktörerna med hjälp av olika avtal även om detaljplanerna är flexibla. Samtidigt minskar byggaktörernas risker då detaljplanerna blir mindre konjunkturkänsliga. Det kan också vara framgångsrikt att markanvisa flera tomter parallellt till samma byggaktör för att säkerställa byggnation i både attraktiva och mindre attraktiva lägen.

- *Prioritera samverkan och kunskapsuppbyggnad internt i kommunen*

Kommuner som arbetar aktivt med markpolitik och socialt värdeskapaden framhåller vikten av att hitta effektiva och kreativa former för det interna samarbetet i kommunen mellan exploateringsfrågor och stadsplanering. Att sträva mot gemensam kunskapsuppbyggnad och samsyn om social hållbarhet i stadsbyggandet är också nödvändigt.

- *Gör breda kommunala kostnadsberäkningar för långsiktig samhällsnytta*

Det kan gynna kommuners mål om social hållbarhet att arbeta med långsiktiga ekonomiska beräkningsmodeller för social nytta i stadsbyggandeprojekten. Kostnader och intäkter kan då också analyseras ur ett bredare och mer långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv. Sådana beräkningar behöver till exempel göras när ett stadsbyggnadsprojekt inte till fullo, enligt gängse mer kortsiktiga beräkningsmodeller, kan bära sina egna kostnader. Social nytta kan

däremot komma att uppstå på längre sikt, vilket kan föranleda kommunala investeringsåtgärder.

- *Öka samarbetet med andra kommuner i regionen*

Att arbeta med social hållbarhet i stadsbyggandet är ett långsiktigt arbete. Det behövs ett regionalt perspektiv och ett mellankommunalt samarbete för att arbeta strategiskt och effektivt för social hållbarhet. Det gäller bland annat stadsbyggnadsåtgärder som kan bidra till att motverka boendesegregationen.

- *Samverka mellan stat och kommun om bostäder till hushåll med låga inkomster*

Den kommunala markpolitiken har begränsad räckvidd när det gäller att producera bostäder för hushåll med låga inkomster. Det är ett omfattande problem, inte minst i storstäderna där bostadsbristen för dessa grupper är hög. Det talar för att det behövs åtgärder på nationell nivå. Det behövs därför robusta och effektiva samverkansformer mellan statlig och kommunal bostadspolitik.

## 4. En delad stad – Stockholms behov av socialt hållbar markpolitik

För att de markpolitiska verktygen i Stockholms stad ska kunna användas effektivt behövs en tydlig målbild för stadsbyggandet. I detta kapitel beskrivs därför stadens viktigaste övergripande mål för social hållbarhet som markpolitiken förväntas bidra till. Därtill beskrivs Stockholms sociala geografi och hur staden framåt kan använda bostadsbyggande för att motverka segregationsprocesser. I kapitlet presenteras vilka investeringar staden kan göra för att stärka den sociala hållbarheten samt var i geografien de behövs.

### 4.1 Stadens mål för en socialt hållbar stadsutveckling

Den långsiktiga målbilden *Vision 2040 – Ett Stockholm för alla* är Stockholms stads övergripande styrdokument. Markpolitiken styrs därför i första hand från denna. Nedan presenteras mål för socialt hållbar stadsutveckling i visionen, budget och förslag till ny översiktsplan. I fokus är de mål som i hög grad relaterar till den forskning som presenteras i kapitel 3. Sammanställningen visar att stadens mål inom det markpolitiska området svarar väl emot vad forskning om markpolitik lyfter fram som viktigt för att öka förutsättningar för en sammanhållen stad, där segregation motverkas och utvecklingen av det offentliga rummet prioriteras. I kapitel 6 beskrivs hur övergripande mål konkretiseras i planerings- och exploateringsprocessen.

#### 4.1.1 Vision 2040 – Ett Stockholm för alla

Stadens vision antogs 2017 och beskriver en trygg, levande och sammanhållen stad där alla kan bo. Det är en stad där den historiska uppdelningen mellan villaområden, bostadsrätter och hyresrätter, sovstäder och arbetsplatsområden bryts. Vikten av att det ska byggas fler hyresrätter och mindre bostäder med rimliga hyror för att underlätta för ungdomar, studenter och nyinflyttade att komma in på bostadsmarknaden framhävs. Det krävs ett aktivt arbete inom stadens förvaltningar och bolag, förstärkt samarbete med regionens aktörer samt fördjupad dialog med stadens invånare för att nå visionen.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Stockholms stad, 2017. *Vision 2040 – Ett Stockholm för alla*.

### 4.1.2 Budget för Stockholms stad

Varje år fastställs övergripande mål och inriktning för Stockholms stads samlade verksamhet inklusive investeringsstrategi i stadens budget. Budgeten utgår från fyra inriktningsmål. Under inriktningsmålet om *Ett Stockholm som håller samman* finns två verksamhetsmål med tydlig styrning över markpolitiken: *Stockholm är en stad med levande och trygga stadsdelar* och *Stockholm är en stad med högt bostadsbyggande där alla kan bo*. I stadens budget poängteras att planeringen ska sträva efter att minska sociala klyftor och att bryta den geografiska segregationen.<sup>75</sup> Budgeten innehåller även stadens investeringsstrategi.<sup>76</sup> Den har en avgörande roll i styrningen av markpolitiken och presenteras i avsnitt 5.2.1.

### 4.1.3 Mål i förslag till ny översiktsplan

Översiktsplanen tydliggör kommunens syn på framtida utveckling. Dess inriktning omsätts i juridiskt bindande detaljplaner och lov. Den nu gällande översiktsplanen, *Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm*, antogs 2010.<sup>77</sup> I arbetet med att ta fram en ny översiktsplan har visionens breda hållbarhetsmål omsatts till mål för stadsutvecklingen. Bilden nedan visar de mål och delmål som ingår i det förslag till översiktsplan som ställs ut sommaren 2017. I denna rapport hänvisas till detta förslag snarare än den nu gällande översiktsplanen.

Figur 2. Mål i förslag till ny översiktsplan

Mål 1: En växande stad	Mål 2: En sammanhängande stad	Mål 3: God offentlig miljö	Mål 4: Klimatsmart och tålig stad
<p><b>Delmål</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En stad där alla kan bo</li> <li>- En attraktiv storstad</li> <li>- Ett rikt och växande stadsliv</li> <li>- Ett livskraftigt näringsliv i hela staden</li> <li>- En väl fungerande stad</li> <li>- Sveriges och regionens motor</li> <li>- Hög tillgänglighet – globalt, nationellt och lokalt</li> </ul>	<p><b>Delmål</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ett nätverk av stadsrum</li> <li>- Framtidens urbana stråk</li> <li>- En kollektivtrafik som kopplar samman</li> <li>- Ett sammanhängande parknät</li> <li>- Målpunkter i varje stadsdel</li> </ul>	<p><b>Delmål</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Levande lokala centrum</li> <li>- God tillgång till stadskvaliteter</li> <li>- Blandade stadsmiljöer</li> <li>- Ett varierat bostadsbestånd</li> <li>- Inbjudande offentliga rum</li> <li>- Gröna kvaliteter</li> </ul>	<p><b>Delmål</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Effektiv markanvändning</li> <li>- En tålig och energieffektiv stad</li> <li>- En flexibel stadsstruktur</li> <li>- Robusta försörjningssystem</li> <li>- Klimatanpassade stadsmiljöer</li> <li>- En livskraftig grön infrastruktur</li> </ul>

Mål 2 om *En sammanhängande stad* syftar till att främja fysiska möten mellan människor och är en bärande del i hur översiktsplanen ska leda mot minskad segregation. Mål 3 innefattar delmålet *Ett varierat bostadsbestånd* och är centralt för att uppnå socialt

<sup>75</sup> Stockholms stad. Budget 2017.

<sup>76</sup> Stockholms stad. Budget 2017.

<sup>77</sup> Stockholms stad. Översiktsplan för Stockholm, utställningsförslag, maj 2017.

blandade områden och motverka boendesegregation. Mål 1 om *Ett livskraftigt näringsliv i hela staden* knyter an till behovet att minska dagens regionala obalans med en stor koncentration av arbetsplatser i innerstaden och norrort i jämförelse med söderort. För en jämlik utveckling krävs insatser som kan locka företag och institutioner att etablera sig i södra Stockholm där marknadsförutsättningar och god tillgänglighet finns. En stor potential finns i innerstadsnära stadsutvecklingsområden som Söderstaden, Liljeholmen, Älvsjö och Årstaberget.<sup>78</sup>

Översiktsplanens delmål innefattar samtliga av de punkter som lyfts fram som viktiga i föregående avsnitt 3.1.1 och 3.1.2 för att motverka boendesegregation och styra mot en god och jämlik tillgång till stadskvaliteter i det offentliga rummet.

Förutom översiktsplanen finns policyer, strategier och program som inom olika sektorer konkretiserar stadens övergripande vision och mål. Särskilt kan nämnas de lokala utvecklingsprogram, LUP, som respektive stadsdelsnämnd tagit fram i dialog med stadsdelsområdets invånare. De har inte status som stadsövergripande styrdokument men har en särskild koppling till översiktsplanens kapitel om lokala utvecklingsmöjligheter och innehåller viktiga utgångspunkter för lokalt utvecklingsarbete i stadsutvecklingsprocessen.

## 4.2 Ojämlika livsvillkor och segregation i Stockholms stad

I detta avsnitt beskrivs Stockholms sociala geografi och segregationsutveckling under senare årtionden. Därtill diskuteras investeringsbehov för en sammanhållen stad, med särskild fokus på ett antal prioriterade strategiska samband inom Stockholms stad. Statistik över de senaste tio årens bostadsbyggande presenteras och analyseras utifrån hur det påverkat stadens boendesegregation. Antal bostäder som är under planering i respektive stadsdelsområde idag presenteras med syfte att belysa vilken stadens möjlighet att styra planeringen mot mer socialt blandade stadsdelar.

### 4.2.1 Stadens sociala geografi

En forskningsstudie som analyserat segregationsutvecklingen i tretton europeiska storstäder pekar ut Stockholm som den stad där segregationen har ökat mest markant under senare årtionden. Människor med liknande socioekonomiska förutsättningar bor allt mer koncentrerat i Stockholm.<sup>79</sup> Att boendesegregationen har vuxit

<sup>78</sup> Stockholms stad. Översiktsplan för Stockholm, utställningsförslag, maj 2017.

<sup>79</sup> Andersson, Roger, Annelie Kährlik. 2015. "Widening gaps: segregation

i Stockholmsregionen 1995-2010 stöds av en annan studie som också konstaterar att individer med olika bakgrund, till följd av denna utveckling, i allt mindre utsträckning möter varandra fysiskt i vardagslivet.<sup>80</sup>

I *Skillnadernas Stockholm* presenterar kommissionen statistik över livsvillkorens ojämlikhet inom Stockholms stad. Rapporten visar att inkomstklyftorna i staden växer. Medelinkomsten i stadens socioekonomiskt starkaste stadsdel är idag fyra gånger så hög som i den socioekonomiskt svagaste. I början av 1990-talet var skillnaden hälften så stor. Starkt korrelerade med inkomstskillnaderna är geografiska skillnader avseende utbildningsnivå och sysselsättning. I stadsdelar med socioekonomiskt ogynnsamma förutsättningar är den upplevda otryggheten generellt större och tilliten mellan människor och till samhällets institutioner i allmänhet lägre.<sup>81</sup>

Geografiskt återfinns stadens socioekonomiskt starkaste områden i den centrala staden och i de småhusdominerade delarna av Bromma, Älvsjö och Enskede. De socioekonomiskt svagaste områdena i Stockholms stad är i första hand stadsdelarna som angränsar till Järvafältet. I västra Stockholm handlar det också om Grimsta, Hässelby gård och Hässelby strand. I sydvästra Stockholm samtliga stadsdelar i Skärholmens stadsdelsområde och i övriga söderort bland annat Rågsved, Fagersjö och Hagsätra.

Ett uttryckt för segregationen i Stockholm är människors olika tillgång till goda livsmiljöer och resurser i sitt närområde. Kommissionen konstaterar i *Skillnadernas Stockholm* ett samband mellan de socioekonomiska förutsättningarna i olika stadsdelar och den lokala tillgången till ett antal väsentliga stadskvaliteter såsom arbetsplatser, kollektivtrafik samt offentlig och kommersiell service.<sup>82</sup> I följande diagram redovisas stadens stadsdelar utifrån socioekonomiska förutsättningar och den sammantagna tillgången till grundläggande stadskvaliteter.

---

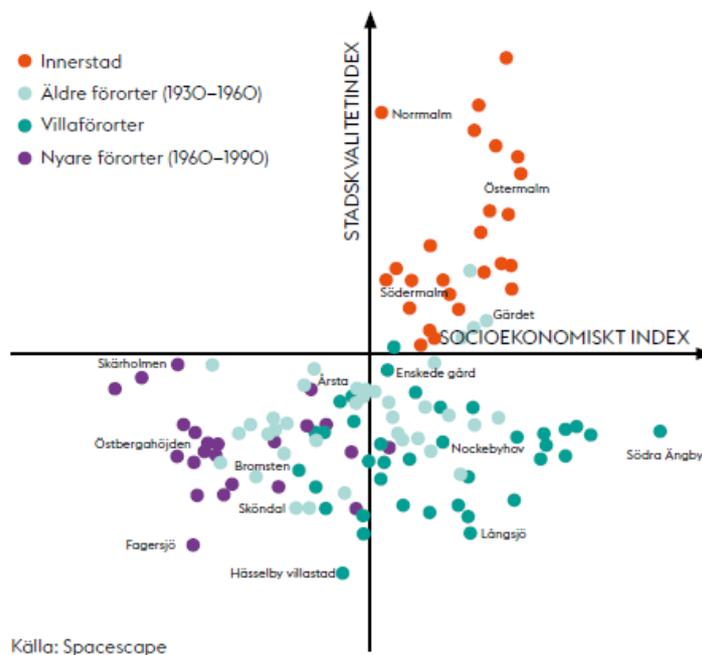
dynamics during two decades of economic and institutional change in Stockholm.” Studien har omfattat data från 2001-2011.

<sup>80</sup> TMR, Stockholms läns landsting, SCB. 2014. *Segregation i Stockholmsregionen* 2014:09.

<sup>81</sup> Stockholms stad, 2015. *Skillnadernas Stockholm*.

<sup>82</sup> De utvalda stadskvaliteterna utgår i huvudsak från den bostadsmarknadsstudie som analysföretagen Spacescape och Evidens gjorde 2012 för Regionplanekontoret och sex kommuner, däribland Stockholms stad. Studien gick under namnet ”Värdering av stadskvaliteter”. Studien pekar på de kvaliteter som driver bostadsefterfrågan - tillgången och närhet till vardagsmålupunkter inom gångavstånd, vilket har störst betydelse för samhällets resurssvaga.

Figur 3. Stadskvaliteter i olika stadsdelar och de socioekonomiska förutsättningar som finns i respektive stadsdel



Närheten till arbetsplatser förefaller ha betydelse för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>83</sup> I Stockholmsregionen pågår en geografisk tudelning av arbetsmarknaden, där framför allt innerstaden och dess omgivningar alltmer domineras av tjänsteyrken som kräver hög utbildning, samtidigt som tillverkningsindustri och yrken med lägre utbildningskrav minskar. I ett regionalt perspektiv bor det ungefär lika många personer norr om Saltsjö-Mälarsnittet som söder därom, men två tredjedelar av arbetsplatserna ligger på den norra sidan.<sup>84</sup> Obalansen gäller även inom Stockholms stad där kontorsmarknaden idag huvudsakligen är koncentrerad till innerstaden och Kista. Det gör att dagbefolkningen blir snedfördelad inom staden och att underlaget för lokal handel och service ges olika förutsättningar.<sup>85</sup>

#### 4.2.2 Investeringsbehov för en sammanhållen stad

Staden kan ses som en resurs som öppnar upp möjligheter för de som lever och verkar i staden, betonar forskarna Ann Legeby, Lars Marcus och Daniel Koch. I relation till var man bor så kan man gynnas eller missgynnas beroende på vad som finns i närheten. Den

<sup>83</sup> Legeby, 2013, *Patterns of co-presence: Spatial configuration and social segregation*.

<sup>84</sup> Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, TRF. RUF5 2050, samrådsförslag.

<sup>85</sup> Stockholms stad. Översiktsplan för Stockholm, utställningsförslag, maj 2017. Se även *Strukturomvandlingens geografi i Stockholms län - Vad växer var?*, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, TRF, 2016:10.

fysiska närheten till stadens resurser, och till andra människor och grupper i samhället, är ett direkt resultat av stadsbyggande.<sup>86</sup> Att främja goda livsvillkor i hela Stockholms stad och motverka boendesegregationen genom att öka tillgängligheten till kvaliteter och resurser är därför en central utmaning för stadsplaneringen och markpolitiken.

Resursstarka hushålls självsegregation genom flytt från, och undvikande av, socioekonomiskt svagare områden, är en central mekanism som upprätthåller och fördjupar segregation.<sup>87</sup> Om områden som idag befinner sig på gränsen till att möjliggöra bostadsbyggande prioriteras av Stockholms stad kan investeringar i stadskvaliteter troligen också bidra till att byggaktörer i större utsträckning ser möjligheter till investeringar i dessa områden. Investeringar i stadskvaliteter, kompletterande boendeformer eller bostäder med andra kvaliteter än de befintliga kan stärka efterfrågan på bostäder. På så sätt kan Stockholms stad utveckla förutsättningarna för att fler resursstarka hushåll ska välja att bo kvar i ett område, eller att hushåll utifrån ska välja att bosätta sig där.<sup>88</sup>

I de stadsdelar som både har bristande tillgång till grundläggande stadskvaliteter och en socioekonomiskt svag befolkning behöver stadsbyggnadsåtgärder prioriteras. Arbetet behöver ske i nära lokal samverkan med stadsdelsförvaltningarna och övriga berörda aktörer för att identifiera behov och möjligheter. Dagens boendesegregation tenderar att leda till att resurssvaga hushåll koncentreras till mindre attraktiva bostadsområden där välfärdsutvecklingen är sämre. De missgynnade stadsdelarna är ofta åtskilda från stadens andra delar och saknar platser och intressepunkter som lockar besökare från andra delar av staden. Bor man inte där finns det liten anledning att åka dit idag. Detta bidrar till isolering, marginalisering samt stigmatisering.<sup>89</sup> När människor från olika grupper istället ser varandra och möts i vardagen kan det sociala kapitalet främjas samtidigt som stigmatisering och mytbildning kan motverkas.<sup>90</sup>

I en rumsligt delad stad som kraftigt förtätas finns möjligheter att utveckla de fysiska gränssnitten mellan stadsdelar för att motverka

---

<sup>86</sup> Legeby, Koch och Marcus 2016.

<sup>87</sup> Roger Andersson 2017. Se även avsnitt 3.1.1 i denna rapport.

<sup>88</sup> Evidens 2017. Se även avsnitt 3.2.2 i denna rapport.

<sup>89</sup> Delegationen för hållbara städer 2012.

<sup>90</sup> Legeby, Koch och Marcus 2016. *Jämlika livsvillkor och stadsbyggande - inspel till pågående översiktsplanearbete*, Evidens 2017.

boendesegregationen.<sup>91</sup> Stockholms stad bör särskilt prioritera stadsbyggnadsåtgärder i de gränssnitt där den fysiska miljön utgör barriärer som särskiljer socioekonomiskt starkare stadsdelar från svagare. Det kan handla om att stärka befintliga, men svaga rumsliga samband eller att utveckla helt nya samband. Det kan ske med hjälp av till exempel ny bebyggelse, parkstråk, eller förbättrade gång- och cykelkopplingar. Det behövs också en medveten lokalisering av arbetsplatser, handel, samhällsservice och andra målpunkter och attraktioner som både kan stärka tillgängligheten till grundläggande stadskvaliteter och främja rörelse och utbyte mellan områden.

I arbetet med att prioritera stadsbyggnadsåtgärder i gränssnitt är det viktigt att identifiera vilka stadsdelar som har ett ensidigt bestånd gällande upplåtelse- och bostadsformer samtidigt som de är rumsligt segregerade i förhållande till sitt omland. Hur stadsbyggnadsåtgärder kan påverka situationen behöver sedan analyseras. Det gäller såväl socioekonomiskt starkare som svagare områden.

En kvantitativ uppföljning av nuvarande översiktsplanen Promenadstaden 2014 visade att av de 159 program och detaljplaner som startats inom den undersökta perioden relaterade endast 2 procent tydligt till utpekade strategiska samband, trots att det var en del av översiktsplanens fyra strategier. Slutsatsen av detta var att det i uppdateringen av översiktsplanen fanns anledning att precisera hur sammankoppling av staden ska genomföras och vilka samband som är viktigast att utveckla.<sup>92</sup>

I nuvarande förslag till översiktsplan har tio *strategiska samband* som är prioriterade i arbetet för ett sammanhängande Stockholm identifierats. Genom att rikta investeringar och planeringsresurser till dessa kan ett mer omfattande bostadsbyggande och en stadsutveckling stimuleras som annars inte vore möjligt med nuvarande marknadsförutsättningar. För Stockholms stad är det därför av största vikt att, inom ramen för vad som är möjligt med god ekonomisk hushållning, prioritera större kommunala investeringar till dessa för att öka genomförbarheten i ambitionerna. Ett exempel på gränssnitt mellan socioekonomiskt starkare och svagare stadsdelar där rumsliga samband behöver förstärkas är det

<sup>91</sup> Dahlin 2016, *Från delad till enad stad. Översiktsplanering för social hållbarhet*.

<sup>92</sup> Fokus Promenadstaden, *Uppföljning av Översiktsplan för Stockholm, Underlag för beslut om översiktsplanens aktualitet, Mars 2014*. Antal lägenheter och projekt beslutade i start-pm för detaljplaner och program efter översiktsplanens antagande 1 mars 2010, fram till maj 2013. 159 projekt undersöktes.

södra gränssnittet mellan Järvastadsdelarna Tensta och Rinkeby mot stadsdelarna Solhem och Bromsten, samt mot Ursvik i Sundbyberg. Ett annat exempel är gränssnittet mellan Mälarhöjden och Bredäng i södra Stockholm. Bebyggelsen i Mälarhöjden utgörs främst av småhus medan Bredäng huvudsakligen består av flerbostadshus upplåtna med hyresrätt. Mälarhöjden och Bredäng skiljs åt fysiskt av Bredängsvägen och en kuperad topografi. Här finns potential att koppla samman stadsdelarna genom att utveckla och tillgängliggöra målpunkter i båda stadsdelarna. Det gröna sambandet mellan stadsdelarna kan bli ett attraktivt stråk som främjar flöden mellan stadsdelarna. Bredäng är en del av stadens satsning på Fokus Skärholmen, som också är beslutat som ett profilprojekt för socialt hållbar stadsplanering.

Östberga i södra Stockholm är ytterligare en plats där den fysiska miljön påtagligt begränsar utbytet med stadsdelens omland. Östberga ligger på en höjd omgärdad av stadsdelsavskiljande grönstråk invid Årstafältet. Topografin i kombination med de stadsbyggnadsideal som rådde då Östberga anlades har lett till att stadsdelen ligger isolerat som en enklav i relation till angränsande stadsdelar. Angöringen för motortrafik sker via trafikseparerade säckgator, vilket effektivt delar upp de rörelsestråk som finns i området och motverkar genomströmning. Östberga är förvisso inte en av stadens socioekonomiskt svagaste stadsdelar, men har likväl en resurssvagare befolkningssammansättning än kringliggande stadsdelar. En omfattande ombildning av hyresrättsbeståndet skedde under början av 2000-talet och idag utgör bostadsrätter 92,5 procent av beståndet och hyresrätter endast 7,5 procent. Området har också under senare år präglats av otrygghet och ett lokalt centrum som inte fungerat som en samlande punkt för området. Det finns möjligheter att utveckla ett park- och bebyggelsestråk från Älvsjö/Liseberg, via Östberga till Årstafältet och Årsta. För att främja flöden och stärka stråkens offentliga karaktär är det viktigt att komplettera med ny bebyggelse och skapa nya målpunkter längs stråken som till exempel simhall och ytor för spontanidrott.

Ytterligare ett samband i behov av investeringar är Hanstastråket, som kopplar samman Kista, Husby och Akalla. Kista-Järva är ett av stadens föreslagna fokusområden. Kista är ett av världens främsta IKT-kluster och har en viktig regional funktion som ska utvecklas genom att stärka kopplingar till omkringliggande stadsdelar och kommuner. Stadsdelen har betydelse för innovation och näringslivsutveckling och är unikt för ytterstaden med sin höga andel arbetsplatser. Hanstavägen utgör emellertid en fysisk barriär mellan Husby och Norra Kista. Höjdskillnader i terrängen och

avsaknad av tvärförbindelser över dalgången mellan stadsdelarna förstärker barriäreffekten. Socioekonomiska skillnader mellan Husby och Kista gör det angeläget att förbättra sambanden, skapa fler mötesplatser och öka de grundläggande stadskvaliteterna i området. Genom omvandling av Hanstavägen till stadsgata skapas nya samband mellan stadsdelarna och Kistas regionala betydelse kommer Husby och Akalla till del.

Fagersjö är ett tydligt exempel på en stadsdel som ligger avskild från andra stadsdelar. Det beror på det topografiska läget, Magelungsvägen och järnvägen som utgör barriärer samt avsaknad av kapacitetsstark kollektivtrafik. Fagersjö är socioekonomiskt svagare än Farsta, vilket ytterligare motiverar stadsbyggnadsåtgärder som kan stärka sambanden mellan stadsdelarna. En utveckling av Magelungsvägen som urbant stråk med förbättrade vistelsekvaliteter samt nya bostäder som binder samman Fagersjö med Farsta och med en fortsatt utveckling av Farsta idrottsplats som gemensam målpunkt skulle stärka sambandet. Utveckling av bostäder och målpunkter längs stråket ökar möjligheterna för förbättrad kollektivtrafik och service i området.

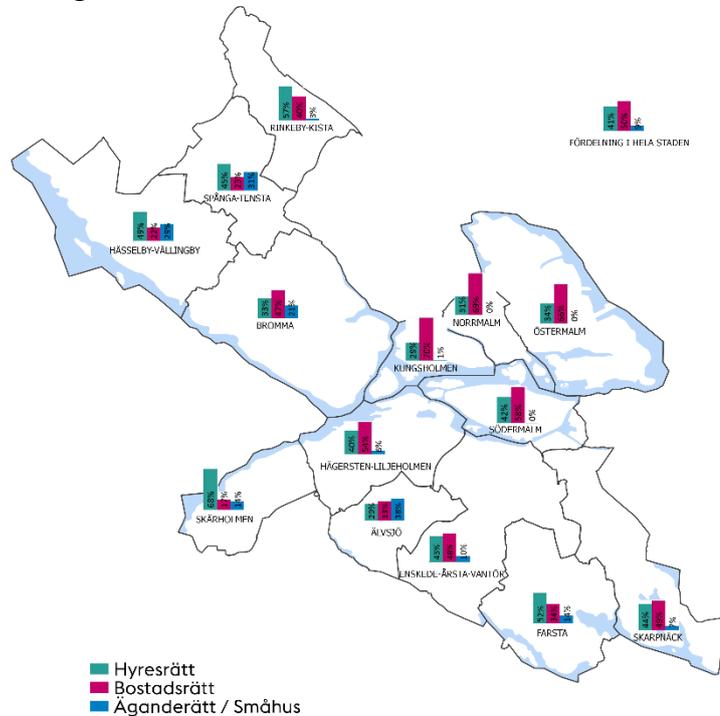
Satsningar riktade till strategiska samband är viktiga i syfte att stärka tillgänglighet till grundläggande stadskvaliteter lokalt. Även investeringsbeslut för projekt på andra platser är viktiga i detta syfte. Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen har resulterat i beslut om utbyggnad av kollektivtrafiken i staden och regionen. Det leder till ökad tillgänglighet och möjliggör tillskapande av fler arbetsplatser i söderort. Störst potential för att tillföra stora volymer kontor finns i Söderstaden, Liljeholmen, Älvsjö och Årstaberget.<sup>93</sup> En satsning på arbetsplatser i Liljeholmen kan öka tillgänglighet till arbetsplatser för boende i Skärholmens stadsdelsområde och komplettera lokala åtgärder för arbetsplatser inom projekt Fokus Skärholmen.

#### **4.2.3 Boende- och upplåtelseformer i Stockholms stad**

I föregående avsnitt gjordes en övergripande beskrivning av stadens sociala geografi och behov av investeringar för en sammanhängande stad diskuterades. I det följande avsnittet presenteras statistik över bostadsbeståndets utveckling de senaste tio åren och de volymer som är under planering idag. Statistiken belyser stadens möjlighet att genom en aktiv markpolitik motverka segregationsprocesser och bidra till att strukturellt förändra staden på ett sätt som främjar socialt blandade stadsdelar.

<sup>93</sup> Evidens, 2016.

Figur 4. Bostäder i flerbostadshus/övriga hus och småhus efter upplåtelseform/ägare 2016

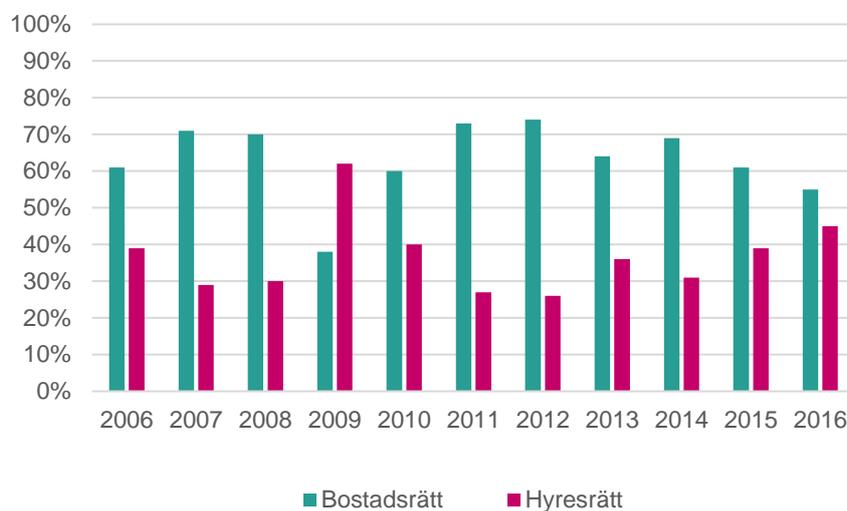


Källa: Sweco

Rinkeby-Kista, Farsta och Skärholmen är de enda stadsdelsområden i staden där andelen hyresrätter är större än andelen bostadsrätter och äganderätter. I Skärholmen är andelen hyresrätter 71 procent. Av de närmare 50 000 bostäder som påbörjades i nyproduktion i Stockholms stad mellan åren 2006 och 2016 var 63 procent bostadsrätter eller äganderätter och 37 procent hyresrätter. Fördelningen har varierat över åren och störst var differensen 2012 då nästan 75 procent av alla bostäder som påbörjades var bostadsrätter. Under 2016 var fördelningen av de bostäder som påbörjades 45 procent hyresrätter och 55 procent bostadsrätter.

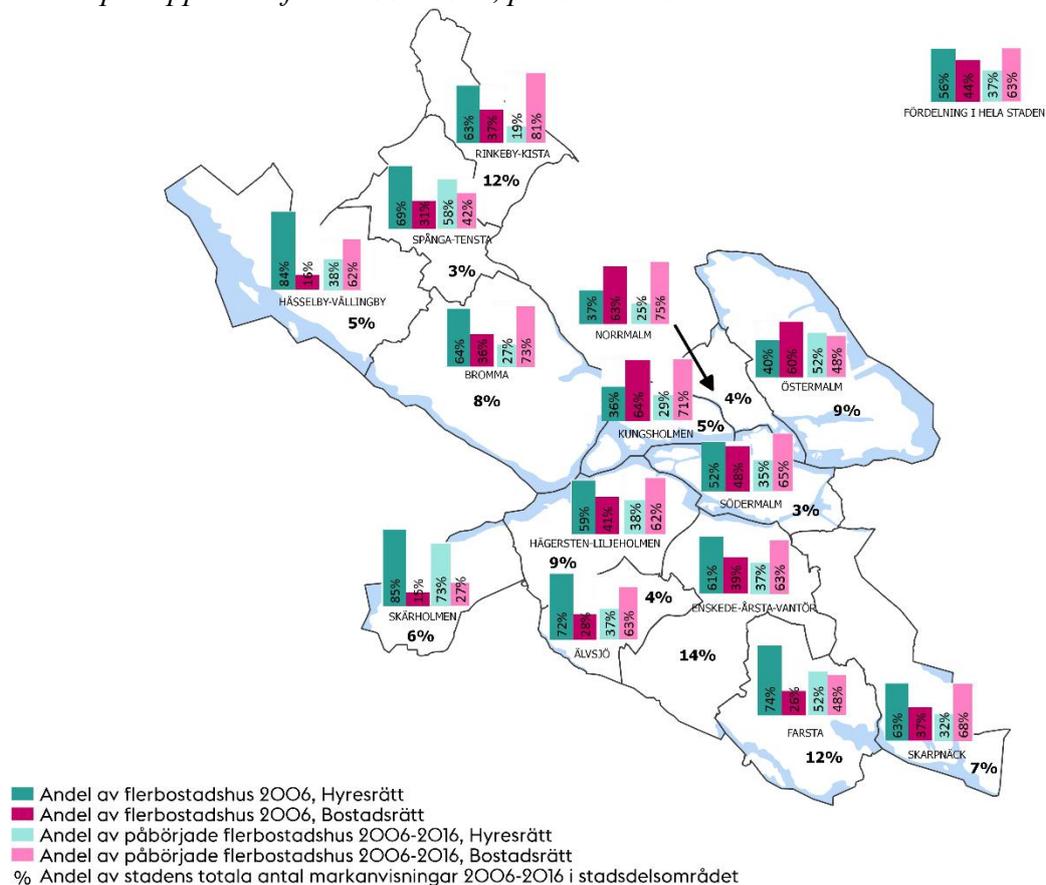
Figur 5. Påbörjade bostäder i nyproduktion per upplåtelseform  
flerbostadshus 2006-2016, totalt

Källa: Exploateringskontoret



Utifrån hur bostadsbeståndet utvecklats sedan 2006 är det tydligt att andelen bostadsrätter ökat i förhållande till andelen hyresrätter. Förändringen beror i hög grad på den stora omvandlingen av bostadsrätter till hyresrätter i det befintliga beståndet. Den obalans som råder har i vissa områden ytterligare förstärkts av nybyggnationen. Exempelvis har andelen bostadsrätter i Bromma ökat, vilket ytterligare förstärker obalansen, medan fördelningen mellan upplåtelseformer jämnats ut i Rinkeby-Kista.

Figur 6. Andel bostäder i flerbostadshus 2006 och påbörjade bostäder per upplåtelseform 2006-2016, per stadsdelsområde



Källa: Exploateringskontoret

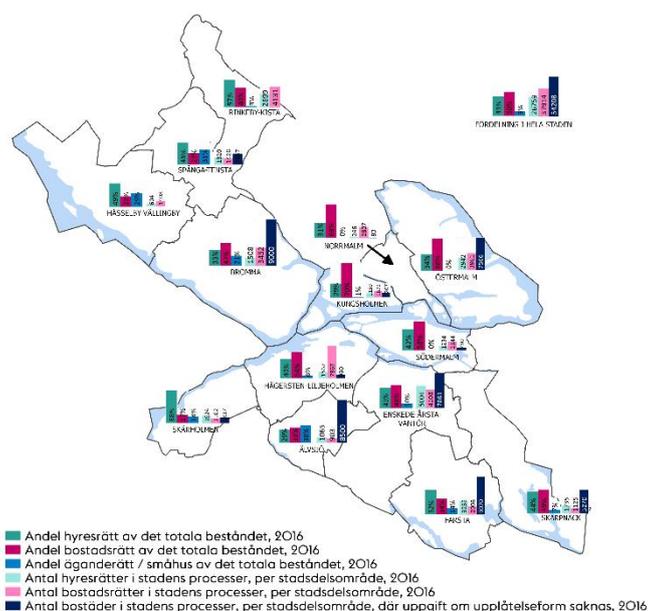
Under perioden 2006 till 2016 har drygt 55 000 bostäder markanvisats på stadens mark. Den geografiska obalans som tidigare funnits mellan stadsdelsnämndsområdena, avseende projekt i pågående stadsbyggnadsprocesser (figur 7), har jämnats ut något i och med stadens satsning på Fokus Skärholmen. Det visar att staden behöver fortsätta använda rådigheten över egen mark aktivt om utvecklingen ska motverkas.

I december 2016 fanns närmare 119 000 bostäder i olika skeden i stadens stadsbyggnadsprocesser<sup>94</sup>. Av de bostäder där upplåtelseform framgår är närmare 38 000 bostadsrätter och närmare 26 800 hyresrätter. Av det totala antalet bostäder i stadens processer saknar omkring 54 000 uppgift om upplåtelseform. Dessa bostäder ligger huvudsakligen i stadens programområden, i ett tidigt skede av stadens processer och har ännu inte markanvisats. De belyser

<sup>94</sup> I program, i beslutade markanvisningar och start-PM, samt i antagna och lagakraftvunna detaljplaner.

stadens möjlighet att strukturellt påverka befolknings-sammansättningen på ett sätt som motverkar pågående bostadssegregation. Genom att i Stockholms stads planeringsprocesser analysera fördelningen av upplåtelseformer på stadsdelsnivå kan staden via rådigheten över mark använda de markpolitiska verktygen för att anpassa upplåtelseform och prisbild efter platsbehov och nytta för den sociala blandningen. Det är emellertid viktigt att poängtera att förändring av befolkningssammansättning i stadsdelar går långsamt och stadens rådighet över pris- eller hyresnivåer för bostadsrätter respektive hyresrätter är låg.

Figur 7. Bostäder i stadens processer per upplåtelseform, i relation till fördelning av upplåtelseformer 2016, per stadsdelsområde



Källa: Exploateringskontoret. Bostäder i stadens processer december 2016.

Stadsdelsområdena Bromma, Skärholmen och Älvsjö belyser stadens möjligheter till strukturella förändringar på ett tydligt sätt. I Bromma utgör bostadsrätter och äganderätter idag 68 procent av beståndet, medan hyresrätter utgör 33 procent. De 9000 bostäderna där upplåtelseform ännu inte beslutats utgör en chans att förändra balansen. Fördelningen i Älvsjö är jämförbar, med 71 procent bostadsrätter och äganderätt, endast 29 procent hyresrätter, samt 8500 bostäder där upplåtelseform ännu inte beslutats. Skärholmens stadsdelsområde sticker ut åt andra hållet med 68 procent hyresrätter och totalt 31 procent bostadsrätter och äganderätter. I Skärholmen är antalet kommande bostäder utan beslutade



en process snarare än ett tillstånd.<sup>95</sup> Förändringar av bostadsbeståndets sammansättning i en stadsdel tar tid. Genom att betrakta utvecklingen som en långsam process blir det viktigt att vid varje markanvisning och varje detaljplan se till att verka i rätt riktning.

Det finns målkonflikter och komplexa samband relaterat till styrning av boende- och upplåtelseformer. Å ena sidan ger bostadsrätter i goda lägen en snabbare utbyggnadstakt och ger staden större intäkter än hyresrättsprojekt som upplåts med tomträtt. Å andra sidan kan dessa kvantitativa och ekonomiska argument bidra till att förstärka segregationen. På samma sätt kan nybyggnation av hyresrätter i ett område bidra till ökad obalans rent statistiskt, samtidigt som marknadsläget är sådant att hyresrätter i vissa områden är det enda som i nuläget går att bygga. Hyresrätter i nyproduktion har även en relativt hög hyresnivå i jämförelse med det befintliga hyresbeståndet. Nya hyresrätter kan därför i vissa fall komplettera bostadsutbudet i en stadsdel. Det kan tilltala människor som vill göra bostadskarriär inom det hyrda beståndet inom sin nuvarande stadsdel, eller attrahera människor som vill flytta till stadsdelen och efterfrågar en högre standard än vad befintliga bostäder erbjuder. Detta är centralt eftersom resursstarka hushålls så kallade självsegregation genom flykt från, och undvikande av, socioekonomiskt svagare områden är en central mekanism för att segregation upprätthålls och fördjupas.<sup>96</sup> Nybyggnation av hyresrätter i socioekonomiskt svagare områden där det idag finns ett stort bestånd äldre hyresrätter kan vara de viktiga första stegen mot ett mer socialt blandat område. Ökad köpkraft kan leda till förbättrade förutsättningar för byggnation av bostadsrätter och skapa ytterligare förutsättningar för en mer socialt blandad befolkning.

Statistiken över tidigare och kommande bostadsprojekt visar att om staden fortsätter att arbeta som idag kommer obalanser i den socioekonomiska geografien att bestå. I vissa områden riskerar obalansen att förvärras, medan segregationsprocesser i andra områden kommer att motverkas. Statistiken belyser vikten av att staden i planering och beslutsunderlag analyserar rätt geografisk skala för att kunna se vilken påverkan enskilda projekt har på helheten. Först då kan staden på allvar styra markpolitiken för att

---

<sup>95</sup> Hållbarhetsperspektiv i regional utvecklingsplanering, rapport 11:2008, Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting

<sup>96</sup> Bråmås 2006, Andersson 2013, Andersson, Holmqvist och Zetterlund 2017.

uppfylla visionens mål om att bygga en levande stad där alla kan bo som är socialt sammanhållen.<sup>97</sup>

Segregationens grundläggande karaktär är en socioekonomisk sortering över bostadsområden med olika sammansättning av upplåtelseformer och prislägen.<sup>98</sup> Därför bör stadens markpolitik och planering samtidigt bidra till att boendeformer med lägre prisbild tillförs områden som idag kännetecknas av stark socioekonomisk befolkningssammansättning.

---

<sup>97</sup> Stockholms stad. *Vision 2040 - Ett Stockholm för alla*

<sup>98</sup> Urban, 2016.

## 5. Aktiv markpolitik för social hållbarhet i Stockholm

I detta kapitel beskrivs hur markpolitiken inom Stockholm stad i ett historiskt perspektiv använts för olika syften, hur styrningen av markpolitiken ser ut idag, samt hur det markpolitiska arbetet i staden bedrivs. Bland annat beskrivs investeringsstrategins roll samt innehållet i stadens markanvisningspolicy. I kapitlet analyseras hur dagens styrning och arbetssätt kan utvecklas.

### 5.1 Den markpolitiska historiken i Stockholm

En grundläggande förutsättning för Stockholms utbyggnad är markpolitikens inriktning. Från början av 1900-talet till idag har markpolitiken haft olika syften. Den aktiva markpolitiken påbörjades i och med Stockholms stads stora markköp i början av 1900-talet. 1904 köptes Enskede lantegendom samt egendomarna Ulvsunda, Traneberg, Åkeshov, Stora Nockebyhov och Stora Ängby. Markköpen syftade till att staden aktivt skulle bidra till att ändamålsenliga och billiga bostäder byggdes för de i samhället som var i störst behov av dessa bostäder. Markförvärven skulle ge samhället en större del av markvärdesstegringen, rättvisare ekonomisk fördelning, billigare och bättre bostäder och en större kontroll över bebyggelseutvecklingen<sup>99</sup>. Via byte av mark med staten på 30-talet fick staden möjlighet att bygga stadsdelen Gärdet på Östermalm.

Under 1960-talet bedrev staden en mycket aktiv markpolitik. Bakgrunden var den stora bostadsbristen, vilket ställde krav på stora arealer oexploaterad mark. 1966 köptes delar av Järvafältet av staten.<sup>100</sup> Via ändring av kommunalförfattningen 1959 blev det möjligt för kommuner att uppföra bostäder i andra kommuner. 1960-1966 tecknade Stockholms stad avtal med 11 kommuner om att genom sina tre allmännyttiga bolag medverka till produktion av drygt 30 000 bostäder. Syftet med politiken var att staden genom avtalen kunde försäkra sig om att en viss procent av de tillkommande bostäderna i varje kommun skulle tillfalla Stockholms stads egen bostadskö. I början på 1970-talet avstannade Stockholmsregionens expansion, vilket fick till följd att de storskaliga markinköpen slutade.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Bodström, 1994.

<sup>100</sup> Tonell, 2016.

<sup>101</sup> Johansson, 1987. Ändringen av lagen blev allmänt känd under benämningen Lex Bollmora. 1967 togs beslut om en gemensam bostadsförmedling för kommunerna i Stor-Stockholm.

Under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet var stadens markpolitik inriktad på att möjliggöra friköp av småhustomträtter för privatpersoner och friköp av flerbostadshustomträtter för bostadsrättsföreningar. Nya direktiv till exploateringsnämnden innebar att den skulle ta större ansvar för stadens bostadsförsörjning. I beslutet om ny markanvisningspolicy 2007, som gällde under två mandatperioder, framgår att policyn skulle ha inriktning på att marken i första hand skulle säljas. Vid byggande av bostadsrätter så skulle marken säljas och vid utveckling av hyreslägenheter så skulle den säljas till marknadsvärde eller upplåtas med tomträtt.<sup>102</sup> Under slutet av 90-talet samt större delen av 2000-talet ledde stadens bostadspolitik till att stort antal hyresbostäder i allmännyttans bestånd omvandlades till bostadsrätter. Denna förändring i det offentligt ägda beståndet skedde samtidigt som motsvarande process skedde i en stor del av det privata hyresbeståndet.<sup>103</sup>

Staden har parallellt med detta arbetat på olika sätt för att göra långsiktiga investeringar för social hållbarhet i olika delar av staden. Sedan 1990-talet har olika områdesbaserade ytterstadssatsningar genomförts: Ytterstadssatsningen, Stadsdelsförnyelsen, Söderortsvisionen, Järvalyftet, Vision Järva 2030 och Vision Hässelby-Vällingby 2030. De har omskrivits i en rad rapporter.<sup>104</sup> Satsningarna har haft påverkan på stadens investeringar i stadsmiljö. I exploateringsnämndens investeringsplan för 2017 går till exempel Järvalyftets påverkan på investeringar i stadsbyggandet att utläsa. Rinkebystråket, Rinkebyterassen, Rinkeby allé, Tenstaterassen och Husby strukturplan är alla kopplade till Järvalyftet och utgör en betydande andel av det fåtal projekt i planerings- eller genomförandeskede som är icke lönsamma.<sup>105</sup>

## 5.2 Stadens styrning av markpolitiken

Stockholms stora markägande ger handlingsutrymme att påverka *vad* som byggs, *för vilka grupper* staden bygger samt *vilka* som bygger.<sup>106</sup> I avsnitt 4.1.1 har stadens övergripande mål med stor inverkan på boendesegregation och jämlika livsvillkor beskrivits. I det här avsnittet diskuteras stadens styrning av frågorna genom

<sup>102</sup> Tonell, 2016

<sup>103</sup> Stockholms stad, 2015. Skillnadernas Stockholm.

<sup>104</sup> Se t.ex. *Riktlinjer för lokalt utvecklingsarbete*, Utlåtande 2015:108 RI (Dnr 171-1405/2015, 319-858/2014), *Visionsarbete i ytterstaden 2007-2014*, samt *Stockholms stads arbete med socialt utsatta områden Nr 5*, 2014. Projektrapport från Stadsrevisionen Dnr 3.1.3-127/2013

<sup>105</sup> Stockholms stad. Verksamhetsplan 2017 för exploateringsnämnden, dnr E2016-03491, bilaga 7.6.1

<sup>106</sup> Holmqvist 2017.

budgetens investeringsstrategi, stadens markanvisningspolicy, styrningen av stadens allmännyttiga bostadsbolag, samt exploateringsnämndens ansvar och roll i genomförandet av markpolitiken.

### 5.2.1 Styrning av stadens investeringar

Stadens budget innehåller mål om både *vad* och *för vem* staden bygger, samt styr till viss del *vilka* som bygger i och med utpekandet av mål för nyproduktion för stadens tre allmännyttiga bostadsbolag. Bostadsbolagen ska på många olika sätt bidra till uppfyllnad av de övergripande mål som presenteras i stadens vision, såväl avseende *vad* staden bygger som *för vilka*. Bolagens arbete med att leda och utveckla projektet Stockholmshus, med syfte att minska byggkostnader och korta ner planerings- och produktionstider, är ett tydligt exempel på styrning av *vad*. Bolagen ska även utveckla metoder för innovativa lösningar för billigare byggande och tillfälliga bostäder, samt bygga yteffektiva lägenheter med en varierad fördelning av lägenhetsstorlekar. Vid förtätning ska behovet av att komplettera den befintliga bebyggelsens lägenhetsstruktur beaktas. De ska aktivt verka för fler hyresbostäder som unga, studenter och andra grupper med svag ställning på bostadsmarknaden har råd att efterfråga.<sup>107</sup> Slutsatsen är att staden idag strävar efter att använda rådigheten över investeringar och reinvesteringar för bostadsändamål via stadens allmännyttiga bolag på ett aktivt sätt.

Utgångspunkterna för stadens investeringar beskrivs i stadens investeringsstrategi. Den är en del av stadens budget och utgör ett av stadens viktigaste styrmedel för markpolitiken.

Investeringsstrategin syftar till att med utgångspunkt i stadens långsiktiga planering för samhällsutvecklingen, och i stadens inriktningsmål, ge vägledning för investeringsprioriteringar i syfte att förverkliga ett jämlikt och hållbart Stockholm.

Investeringsstrategin utgör ett steg mellan långsiktiga ambitioner och enskilda förvaltningar och bolags investeringsplaner.

Investeringsstrategin syftar också till att öka samordningen och styrningen av stadens investeringsverksamhet.<sup>108</sup>

Uppfyllande av stadens kvantitativa bostadsmål är i sig en av stadens viktigaste åtgärder i strävan efter en socialt hållbar utveckling. Möjligheten att uppnå de högt ställda bostadsmålen

<sup>107</sup> Stockholms stad. Budget 2017

<sup>108</sup> Stockholms stad. Budget 2017, bilaga 3:1. Kommuners ekonomiska förvaltning regleras i 8 kapitlet i kommunallagen. Kommunstyrelsen och övriga nämnder ska även tillämpa lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Källa: Budget 2017, Bilaga 8, Regler för ekonomisk förvaltning

beror utöver byggaktörers investeringsvilja på stadens egen förmåga att bekosta investeringar i kommunal service och infrastruktur för värme, vatten etc. En stor del av stadens strategiska investeringar genomförs inom ramen för exploateringsprojekt i syfte att bygga bostäder.<sup>109</sup> Då stadens finansiella resurser är begränsade poängteras att lönsamheten i stadens exploateringar är avgörande för hur många icke lönsamma projekt staden kommer att ha råd med.<sup>110</sup> Icke lönsamma är de projekt vars exploateringskalkyl visar på ett negativt nettonuvärde.<sup>111</sup> Projekt som är icke lönsamma ur ett fastighetsekonomiskt perspektiv kan vara både önskvärda och lönsamma ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Av investeringsstrategin framgår att:

*exploateringsprojekten i huvudsak ska vara lönsamma. Det innebär att stadens kalkyl för ett exploateringsprojekt i normalfallet ska bära stadens investeringsutgifter för den infrastruktur och det behov av kommunal service som uppstår som en direkt konsekvens av bostadsprojektet.*<sup>112</sup>

Stadens utgifter i exploateringsprojekt bekostas i normalfallet av intäkter från markförsäljning eller tomträttsavgälder. Exploateringsnämnden har stadens samlade ansvar för markförvaltning och markexploatering inom stadens gräns. I budget 2017 beskrivs exploateringsnämndens uppdrag utifrån kopplingen till stadens vision och mål:

*Visionen om ett Stockholm för alla förutsätter en långsiktigt hållbar förvaltning och utveckling av stadens markinnehav. En hög takt i bostadsbyggandet är ett särskilt prioriterat mål. Markanvisningar och exploateringsverksamhet ska präglas av effektivitet, helhetsperspektiv och transparens. Varje enskilt exploateringsprojekt ska ge största möjliga värde för staden och för stockholmarna.*<sup>113</sup>

Exploateringsnämnden ansvarar för genomförande av detaljplaner för gator, vägar, torg, parker och andra allmänna platser på stadens mark och på annan mark som nämnden förvaltar.<sup>114</sup> Investeringar på kvartermark bekostas i normalfallet av den aktör som ska

---

<sup>109</sup> Stadens investeringar kan delas upp i två huvudtyper; strategiska investeringar och ersättningsinvesteringar (även benämnt reinvesteringar). Strategiska investeringar är framtidsinriktade investeringar som skapar en större nytta än vad staden har idag. Ersättningsinvesteringar är sådana investeringar som ger en uppgradering av anläggningar till minst den tidigare fastställda tekniska nivån eller nya miljöbetingelser.

<sup>110</sup> Stockholms stad. Budget 2017, bilaga 3:2

<sup>111</sup> *Negativt nettonuvärde* är den term som används i stadens investeringsplaner för projekt som är ej lönsamma.

<sup>112</sup> Stockholms stad. Budget 2017, bilaga 3:2

<sup>113</sup> Stockholms stad. Budget 2017. Exploateringskontoret ansvarar även för den mark som är belägen utanför stadens gräns som ska avyttras eller exploateras

<sup>114</sup> Stockholms stad. Budget 2017

utveckla bostäder, kontor eller andra ändamål inom ramen för exploateringsprojektet.

Investeringsstrategins formulering att ”exploateringsprojekten i huvudsak ska vara lönsamma” utgör en signal till den investerande nämnden att de flesta, men inte alla, exploateringsprojekt behöver vara lönsamma. Projekt som är i behov av större offentliga investeringar kan således genomföras trots att de i stadens kalkyler är att betrakta som ej lönsamma. I syfte att upprätthålla en hållbar balans mellan lönsamma och icke lönsamma projekt behöver vissa projekt därmed vara mer lönsamma. Investeringsstrategin föreskriver tydligt att staden därmed måste begränsa mängden projekt där utgifter för markförvärv, evakuering, marksanering, överdäckningar och särskilda infrastrukturåtgärder blir alltför omfattande.<sup>115</sup> Exploateringskalkyler för enskilda stadsutvecklingsprojekt ska täcka investeringar även för vissa offentliga verksamheter såsom skolor och idrottshallar. Dessa verksamheter hör till andra nämnder än exploateringsnämnden och investeringarna kan infalla under olika år. För att upprätthålla en hållbar balans mellan lönsamma och icke lönsamma investeringsprojekt behöver analysen ske på stadsövergripande nivå genom stadsledningskontoret. Samarbetet mellan stadsledningskontoret och exploateringskontoret angående investeringsbeslut beskrivs i avsnitt 5.3.1.

Tillämpningen av formuleringen ”i huvudsak” har inneburit att de allra flesta exploateringsprojekten på stadens mark förväntats vara lönsamma. Endast ett fåtal har tillåtits vara ej lönsamma. En konsekvens av det är att storleken på stadens investeringar inom respektive projekt till stor del beror på platsens attraktivitet. En attraktiv plats ger högre markpris, vilket möjliggör större potentiella investeringar i allmän platsmark. För att markpolitiken ska bidra till mer jämlika livsvillkor är en central fråga att arbeta med hur avvägningen mellan investeringsvolym och identifierade platsbehov kan utvecklas.

En annan central faktor för storleken på stadens investeringar inom projekt är val av upplåtelseform. Investeringsstrategin slår fast att staden i alla projekt ska pröva ambitionen om blandade upplåtelseformer och minst 50 procent hyresrätter.<sup>116</sup> Markförsäljning ger större lönsamhet i projekten än upplåtelse av mark via tomträtt. Det innebär att fördelningen av upplåtelseformer inom ett projekt har stor påverkan på den totala projektkalkylen.

<sup>115</sup> Stockholms stad. Budget 2017, bilaga 3:2.

<sup>116</sup> Stockholms stad. Budget 2017, bilaga 3:2.

Staden behöver säkerställa att fördelning av upplåtelseformer inom ett projekt tydligt väger in hur valen påverkar möjligheten till mer socialt blandade miljöer och motverkan av segregationsprocesser.

De olönsamma projekt som lyfts fram i exploateringsnämndens verksamhetsplan är främst projekt med stora investeringar i infrastruktur, såsom Hagastaden och Slussen.<sup>117</sup> Av investeringsplanens sammanställning av projekt framgår att även projekt som Rinkebyterassen, Rinkebystråket, Rinkeby Allé, Tenstaterassen, Albano och Bromstens industriområde är ej lönsamma.<sup>118</sup> Idag saknas tydlighet kring vilka projekt som tillåts att vara icke lönsamma.<sup>119</sup> Genom en större tydlighet kring vilka projekt som tillåts vara icke lönsamma och tydlig redovisning av hur denna styrning tillämpas kan markpolitiken leda till strategiska satsningar för mer jämlika livsvillkor i stadens olika delar.

### 5.2.2 Stockholms policy för markanvisningar

Under 2015 antog kommunfullmäktige stadens nya markanvisningspolicy.<sup>120</sup> Tillsammans med vision, budget och översiktsplanen utgör den stadens viktigaste dokument för styrning av markpolitiken. Den innehåller stadens utgångspunkter och mål för markanvisning, former för markanvisning och prissättning av mark vid försäljning. Policyn beskriver också hur staden väljer ut byggaktörer, vilka krav som ställs och övriga villkor för markanvisning.

I beslutsunderlaget till den nya markanvisningspolicyn<sup>121</sup> tydliggörs att den ska syfta till att bygga fler bostäder med en god arkitektur och till en rimlig kostnad. Därtill poängteras att den ska genomsyras av transparens. Policyn föreskriver att andelen hyresrätter ska öka.<sup>122</sup> I avsnittet om utgångspunkter och mål beskrivs att fler bostäder till en rimlig kostnad för prioriterade grupper (unga, studenter och personer som står långt från bostadsmarknaden) ska byggas. En tät, yteffektiv, klimatsmart, kollektivtrafiknära

<sup>117</sup> Stockholms stad. Verksamhetsplan 2017 för exploateringsnämnden, bilaga 1.

<sup>118</sup> Stockholms stad. Verksamhetsplan 2017 för exploateringsnämnden, bilaga 7.6.1.

<sup>119</sup> Stockholms stad. Exploateringskontorets verksamhetsplan 2017 och Årsberättelse 2016.

<sup>120</sup> Stockholms stad. Markanvisningspolicy 2015

<sup>121</sup> Stockholms stad. § 30 Markanvisningspolicy för bostadsfastigheter och andra exploateringsfastigheter (Utl. 2015:145) Förslag från exploateringsnämnden Dnr 123-1344/2015, Kommunfullmäktige, protokoll nr 15

<sup>121</sup> Stockholms stad. Budget 2017, bilaga 3:2

<sup>122</sup> Stockholms stad. § 30 Markanvisningspolicy för bostadsfastigheter och andra exploateringsfastigheter (Utl. 2015:145) Förslag från exploateringsnämnden, Dnr 123-1344/2015, Kommunfullmäktige, protokoll nr 15.

bebyggelse ska premieras. God funktionsblandning och mångfald av upplåtelseformer ska eftersträvas i alla stadsdelar. Konkurrens på byggmarknaden ska stimuleras och en mångfald av projekt både inom större utvecklingsområden och mindre projekt ska skapas för att kunna möta konjunktursvängningar och hålla en hög byggtakt över tid.

Policyn beskriver hur initiativ till nya projekt tas. Den så kallade Stockholmsmodellen är central. Stockholmsmodellen innebär att byggaktörer är aktiva och på egna initiativ tar fram möjliga projekt och ansöker om markanvisning för dessa. I policyn beskrivs att för att nya bostäder och kommersiella projekt ska komma till stånd är staden ofta beroende av byggherrars projektidéer. Översiktsplanen beskrivs som en vägledning för hur staden ska förtätas. Tillsammans med områdesplanering och programutredningar utgör den exempel på hur staden kontinuerligt arbetar med att bedöma var ny bebyggelse lämpligast kan ske. Om ett projekt ska ske på stadens mark så tar exploateringsnämnden ett beslut om markanvisning. Beredningen av beslutet sker i samverkan mellan exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret. En markanvisning är inte stadens ställningstagande som planmyndighet i detaljplanprocessen. En detaljplan för ny bebyggelse prövas i särskild ordning av stadsbyggnadsnämnden och/eller kommunfullmäktige.<sup>123</sup>

För att på ett effektivt sätt fördela mark till de aktörer som söker markanvisning och uppnå målen om ett långsiktigt byggande tillämpar staden fyra olika huvudförfaranden. *Direktanvisning* tillämpas när en byggaktör har föreslagit en plats och är ensam sökande på platsen, eller när exploateringskontoret vill direktanvisa till en byggaktör som bedöms som lämplig av olika skäl. *Direktanvisning efter jämförelseförfarande* är en ny form av direktanvisning som infördes med den senaste markanvisningspolicyn. Den tillämpas när flera sökande finns på samma plats och exploateringskontoret anser att det finns skäl att ställa förslagen mot varandra. Formen syftar till att stärka transparens och kvalitet i processen, så det i tidigt skede framgår vilka kvalitéer som staden efterfrågar.<sup>124</sup> Tidigare har jämförelse ibland gjorts mellan byggherrar utan fastlagda jämförelsekriterier. Direktanvisning efter jämförelseförfarande ska inte förväxlas med

<sup>123</sup> Stockholms stad. Markanvisningspolicy 2015.

<sup>124</sup> Stockholms stad § 30 Markanvisningspolicy för bostadsfastigheter och andra exploateringsfastigheter (Utl. 2015:145) Förslag från exploateringsnämnden. Dnr 123-1344/2015, Kommunfullmäktige, protokoll nr 15.

*markanvisning genom tävling.* Tävling sker när staden önskar uppfylla särskilda idéer om utformning eller användning. Det kan vara en öppen tävling, eller med inbjudan. Tävling<sup>125</sup> är normalt mer omfattande än ett jämförelseförfarande. *Markanvisning genom anbud på pris* görs i den omfattning staden behöver för att säkerställa stadens kunskap om marknadsvärdet i olika områden.

Policyn innehåller stadens krav på byggaktörer för att kunna få en markanvisning. Byggaktören ska följa beslutade generella krav av kommunfullmäktige eller exploateringsnämnden. Markanvisningsansökan bör överensstämja med stadens långsiktiga mål och med översiktsplanen, samt bör översiktligt bedömas vara ekonomiskt och miljömässigt hållbar.<sup>126</sup> Exploateringskontorets mål med tillämpningen av policyn är att alltid välja det förfarande som utifrån platsens förutsättningar ger bäst utfall för antal projekt och bostäder, effektiva och snabba processer, samt ger goda möjligheter till innovation och hög kvalitet.

Markanvisningspolicyn innehåller stadens ställningstagande om prissättning av mark. Stadens marktillgångar utgör en stor del av stadens och stockholmarnas samlade förmögenhet och måste förvaltas på ett ansvarsfullt sätt. För bostadsrätter förhandlas markpris med byggaktören. För hyresrätter gäller kommunfullmäktiges taxa för tomträttsavgäld. Markpris är en av flera faktorer som påverkar boendekostnader i nyproduktion. För bostadsrätter sätter byggaktören priset på bostaden utifrån vad marknaden bedöms vara beredd att betala. Det är därför inte nödvändigtvis så att ett lägre pris på marken leder till ett lägre pris för den som köper bostaden. För hyresrätter sker hyressättning i förhandling mellan fastighetsutvecklaren och hyresgästföreningen. Vid nyproduktion kan hyresvärdar använda sig av så kallad *presumtionshyra* som gäller i 15 år (se definition under 3.3). Det är främst för hyresrätter som upplåts med presumtionshyra som stadens prissättning av mark får en direkt påverkan på boendekostnaden.<sup>127</sup>

### 5.2.3 Statistik över stadens markanvisningar

Byggmarknaden i Stockholm attraherar idag en stor mängd byggaktörer. Under 2015-2016 markanvisade staden till knappt 70 unika aktörer. Nedan redovisas statistik för antal markanvisade bostäder respektive antal ärenden per förfarande för åren 2012-2014 respektive 2015-2016. Den nya markanvisningspolicyn gäller för

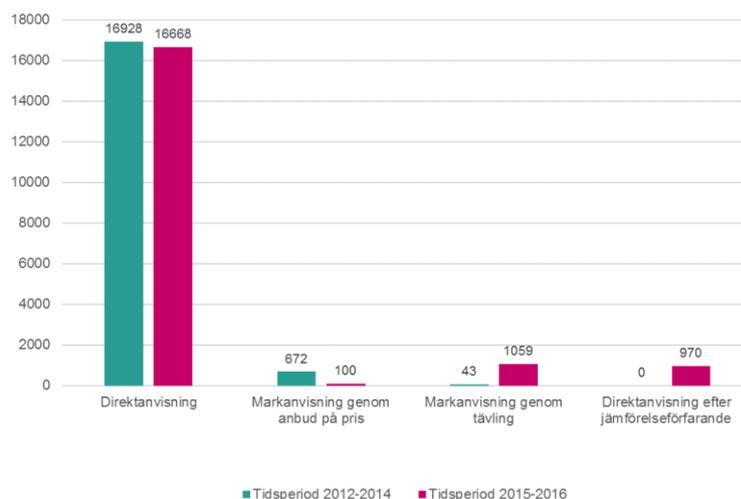
<sup>125</sup> Tävlingsformen omfattar SAR-tävlingar, men också interna tävlingar med jury enbart från staden, beroende på vad staden tävlar om.

<sup>126</sup> Stockholms stad. Markanvisningspolicy 2015, *antagen i Kommunfullmäktige 2015-12-14*

<sup>127</sup> Evidens, 2017.

markanvisningar som exploateringsnämnden fattat beslut om från och med mars 2016. Det är därför för tidigt att dra några djupare slutsatser om hur direktanvisning via jämförelseförfarande påverkat fördelningen.

Figur 9. Antal markanvisade bostäder per förfarande och år, 2012-2016



Källa: Exploateringskontoret

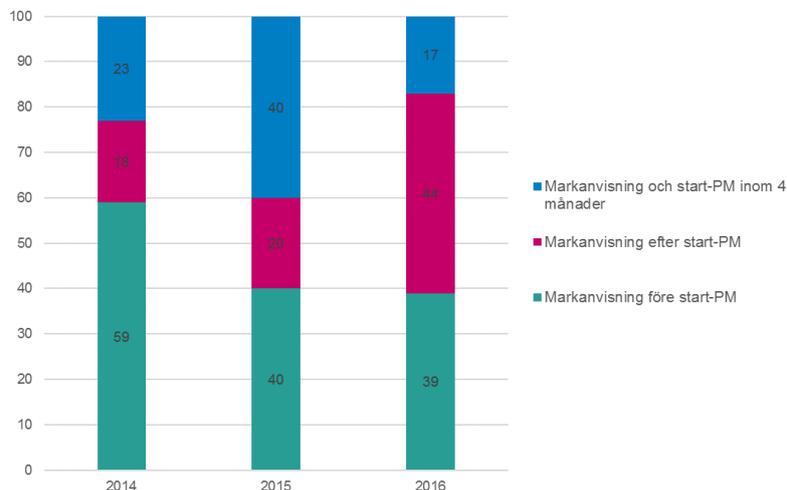
Figur 10. Antal markanvisade ärenden per förfarande och år, 2012-2016



Källa: Exploateringskontoret

Av stadens markanvisningar de senaste tre åren har en majoritet skett före eller i samband med start-pm. 2016 skedde en större andel markanvisningar efter start-PM jämfört med 2015.

Figur 11. Tidpunkt för markanvisning, 2014-2016



Källa: Exploateringskontoret

### 5.2.4 Analys av stadens markanvisningar

Kommuner arbetar aktivt med val av markanvisningsförfaranden och val av tidpunkter för markanvisning. Markanvisning via direktanvisning är det vanligaste förfarandet i Stockholm. Det går sannolikt att koppla till att staden sedan 1990-talet i hög grad tilldelat markanvisningar baserade på att byggaktörer enligt Stockholmsmodellen varit aktiva och letat byggbar mark. Stockholmsmodellen kom fram i en tid då marknadsintresset för att bygga bostäder i staden var mindre och stadens resurser för att hitta byggbar mark inte räckte till. Arbetsättet har hjälpt staden att möta den stora efterfrågan på mark samt att ta tillvara den erfarenhet, tekniska kompetens och marknadskunskap som byggaktörerna har. Byggaktörernas engagemang att bygga på en plats de själva identifierat har också säkerställt ett projekts genomförbarhet. Växande segregation ger dock staden tydliga incitament att utveckla sina arbetssätt. Samtidigt som staden har ett stort markinnehav finns idag marknadsförutsättningar för att bygga bostäder i nästintill hela staden, även om den möjliga årliga volymen på olika platser skiljer sig åt.<sup>128</sup> Stadens organisation har påbörjat anpassning för att bedriva mer planering för större geografiska områden och arbete pågår för en integrerad process för socialt värdeskapande (se kapitel 6). Sammantaget ger dessa förutsättningar möjligheter för staden att bedriva en mer aktiv markpolitik.

<sup>128</sup> Evidens, 2016.

Stadens har goda möjligheter att tillsammans med innovativa och socialt ansvarstagande byggaktörer driva på utvecklingen mot ett mer socialt hållbart byggande. Samtidigt kan det finnas en motsättning mellan stadens höga bostadsmål och tillämpningen av de mer kvalitativa förfarandena för markanvisningar som kan tänkas minska effektiviteten i processerna. Detta eftersom staden då riskerar att gå miste om nya sociala värden som kan motverka segregation och aktörer med nya lösningar, samt lärdomar som kan vara avgörande för att kunna upprätthålla ett högt kontinuerligt bostadsbyggande i hela staden även i lågkonjunktur. Det är viktigt att utvecklingen mot mer aktiva val av markanvisningsförfaranden sker i samverkan mellan berörda aktörer så att effektiva markanvisningsprocesser kan uppnås även för de mer kvalitetsdrivna förfarandena.

Statistiken för Stockholms stad avseende tidpunkt för markanvisning visar att det senaste året har inneburit ett trendbrott, med en ökad andel bostäder markanvisade *efter* start-pm. Detta beror till största delen på att staden under de senaste åren godkänt ett antal större program för stadsutveckling. Genom att markanvisa med grund i dessa sker en större andel i ett senare skede av planeringen. Generella vinster med att markanvisa i senare skeden är bl.a. att staden kunnat planera längre och definiera kvalitetsaspekter och kravbilder. Det ger möjlighet att höja kvalitén på planeringen genom att det uppstår konkurrens om enskilda markanvisningar samt en större tydlighet om vad staden vill uppnå gentemot byggaktörer.<sup>129</sup>

Planprocesser med otydliga förutsättningar från start kan innebära risk för förhandlingsplanering och dåliga kompromisser. I samtal med byggaktörer behöver staden därför vara tydlig med vilka mål enskilda projekt ska bidra till att uppfylla. För att öka tempo på marknaden kan staden behöva tillhandahålla mer planlagd mark. Ett sätt att åstadkomma detta och möjliggöra för nya aktörer att etablera sig på marknaden är att i högre grad arbeta med senare markanvisningar. Stadens erfarenhet är emellertid att stora respektive små byggaktörer har olika syn på vad som är det bästa arbetssättet. Detsamma gäller hur väl aktören känner till Stockholmsmarknaden. Därtill är stadens erfarenhet att projekt som bedrivs där marknaden är svag kräver kvalitetssäkring av genomförbarhet av en byggaktör. Staden testat senare markanvisningar i projekt såsom Norra Djurgårdsstaden och Fokus Skärholmen.

---

<sup>129</sup> Zetterlund, 2017.

## 5.3 Beslut och avtal inom exploateringsprocessen

Detta avsnitt innehåller beskrivning och analys av de beslut och avtal staden använder sig av i tillämpningen av markpolitiken. Regler för beslut och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt fastställs av kommunfullmäktige. Därtill utfärdas anvisningar för styrning, prioritering och rapportering av investeringar, så kallade tillämpningsanvisningar. De syftar till att ge nämnderna tydliga regler för beslut, budgetering och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt.<sup>130</sup>

### 5.3.1 Investeringsbeslut

Tillämpningsanvisningarna beskriver de tre typer av beslut som investerande nämnder förhåller sig till: *utredningsbeslut*, *inriktningsbeslut*, *genomförandebeslut*. Besluten utgör viktiga markpolitiska verktyg dels eftersom de har påverkan på hur staden totalt sett fördelar investeringsresurser, dels eftersom besluten och de beslutsunderlag de vilar på utgör en möjlighet att förbättra styrningen mot mål för socialt hållbarhet. Beslutsunderlag tas fram av den förvaltning som hör till den investerande nämnden och samråds med stadsledningskontoret. För beslut gällande investeringar i mark är det exploateringskontoret. Beroende på investeringens storlek fattas besluten av nämnden eller kommunfullmäktige<sup>131</sup>.

Ett *utredningsbeslut* ger exploateringsnämnden rätt att utreda projektet för att ta fram underlag till ett inriktningsbeslut. Beslutsunderlaget består av ett projektdirektiv som upprättas av förvaltningen i samråd med stadsledningskontoret och övriga berörda förvaltningar och bolag. När en planerad investering utretts i sådan omfattning att ett översiktligt program finns och de ekonomiska konsekvenserna är väl belysta, fattar nämnden ett *inriktningsbeslut*. För de projekt/program som bedöms överstiga 50 mnkr i investeringsutgifter eller är av annan strategisk vikt<sup>132</sup> sker samråd om beslutsunderlaget med stadsledningskontoret. Samrådet innehåller bland annat diskussion om projektets mål, syfte och

<sup>130</sup> Stockholms stad. *Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar och andra stora projekt*, dnr 401-30/2016

<sup>131</sup> Stockholms stad. *Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar och andra stora projekt*, dnr 401-30/2016 för uppgifter om vilka nivåer på investeringsutgifterna som kräver beslut av vilken kommunal nivå för utrednings-, inriktnings- och genomförandebeslut.

<sup>132</sup> Vad som är ”av särskild vikt” går inte att exakt bestämma. Investeringar kan vara av särskilt strategiskt betydelsefulla trots att kostnaden är relativt blygsam.

lönsamhetskalkyl<sup>133</sup>. Stadsledningskontoret använder sig av samrådet för att identifiera stora satsningar på ett tidigt stadium, där ett mer fullständigt beslutsunderlag kan behöva tas fram för att belysa de stadsövergripande konsekvenserna på längre sikt. öka möjligheterna till strategisk översyn av investeringsportföljens utveckling, för att på ett tidigt stadium ge möjlighet till politisk styrning och prioritering av investeringsportföljen. Utredningsbeslutet fattas parallellt med att exploateringsnämnden tar beslut om markanvisning. Ett *genomförandebeslut* avgör om en investering ska genomföras eller inte.

Projektdirektivet för utredningsbeslutet ska liksom beslutsunderlagen för övriga två beslut innehålla en beskrivning av hur investeringens mål och syfte kan kopplas till centrala styrdokument som exempelvis Vision 2040, översiktsplan, budget och övriga relevanta styr- och strategidokument<sup>134</sup>. Beslutsunderlagen för utrednings-, inriktnings- och genomförandebeslut har därutöver höga krav på att belysa projektets lönsamhetskalkyl, projektram och budgetkonsekvenser.

### 5.3.2 Avtal

Samverkan mellan Stockholms stad och en byggaktör för den mark som ägs av staden regleras i två olika typer av avtal<sup>135</sup>, *markanvisningsavtal* och *överenskommelse om exploatering*. Om en fastighetsägare vill bygga på mark som inte ägs av kommunen upprättas ett *exploateringsavtal*. I samband med att exploateringsnämnden ger markanvisning till en byggaktör upprättar staden ett *markanvisningsavtal* med byggaktören. Avtalet reglerar fördelning av ansvar, åtaganden och kostnader mellan parterna.

Markanvisningsavtalet anger bland annat specifika krav och villkor för exploateringen, upplåtelseform, prissättning och vilka avgifter som byggaktören ska betala. Enligt avtalet åtar sig byggaktören att följa samtliga villkor i stadens markanvisningspolicy. Detta innebär bland annat att byggaktören ska följa beslutade generella krav av

<sup>133</sup> Stockholms stads investeringsstrategi poängterar vikten av prioriteringar i investeringsverksamheten och kostnadsmedvetenhet i varje enskilt projekt, med fokus på att begränsa investeringsutgifterna. Beslutsunderlaget till inriktningsbeslutet ska innehålla en redogörelse för hur detta beaktats.

<sup>134</sup> Stockholms stad. *Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar och andra stora projekt, dnr 401-30/2016*

<sup>135</sup> Kommunens möjligheter att teckna markanvisningsavtal vilar på vad man som markägare civilrättsligt kan avtala om. Villkoren får inte gå utöver vad som följer av exempelvis kommunallagen, avtalslagen och jordabalken. Se <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/temadelar-detaljplan/dagvatten-i-detaljplan/forutsattningar-for-genomforande/>, sida besökt 20170323

kommunfullmäktige eller exploateringsnämnden.<sup>136</sup> Genom att upprätta ett markanvisningsavtal väljer staden *vem* som får option att under en viss tid planera en byggnation på en viss plats. Genom övriga krav kan staden påverka både *vad som byggs* och *för vem*.

*Exploateringsavtalet* reglerar genomförande av en detaljplan. Avtalet reglerar bland annat ekonomiska åtaganden som finansiering av anläggande av gator och vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp, genomförandefrågor, marköverlåtelse. Det kan också reglera frågor om bebyggelsens utformning, bland annat med hänvisning till ett gestaltningsprogram och utformningen av allmänna platser.

Detaljplanering och de olika avtalen är ömsesidigt beroende av varandra och sker parallellt i en integrerad exploaterings- och detaljplaneprocess.

### **5.3.4 Analys och utveckling av stadens beslut och avtal**

Stadens investeringsprocess möjliggör styrning av projekt i en hållbar riktning. Beslut och avtal kan kopplas mot konkretiseringar av stadens övergripande mål i form av planeringsförutsättningar eller effektmål. Denna utveckling av stadens målstyrning kan stärkas genom att tillämpningsanvisningen för investeringar tydliggör vikten av att ta hänsyn till sociala hållbarhetsaspekter. Detta kan jämföras med att respektive projekts miljökonsekvenser förväntas beskrivas i underlag till inriktnings- och genomförandebeslut. Utvecklingspotentialen i detta beskrivs mer utförligt i avsnitt 6.3. Med grund i en fördjupad beskrivning av planeringsförutsättningar och prioriteringsgrunder kan staden i tidigt skede, i samråd mellan exploateringskontoret och stadsledningskontoret, diskutera om ett projekt med negativt nuvärde ska prioriteras. Dessa projekt med negativa nettonuvärden bör vägas mot tydliga principer för prioritering.

Då avtal upprättas med byggaktörer hänvisas idag endast i ringa utsträckning till generella mål och vägledningar i översiktsplanen. Staden har här en möjlighet att i de olika avtalen ställa krav med utgångspunkt från målen i översiktsplanen.

---

<sup>136</sup>Stockholms stad. Markanvisningspolicy 2015, *antagen i Kommunfullmäktige 2015-12-14*

## 6. Socialt hållbar markpolitik i Stockholm – utveckling och exempel

Tidigare kapitel har behandlat hur aktiv markpolitik kan bidra till uppfyllande av mål för social hållbarhet. Genom att koppla de markpolitiska verktygen till översiktsplanens mål skapas goda förutsättningar att motverka boendesegregation och verka för en god och likvärdig offentlig stadsmiljö. Varje investering i den byggda miljön påverkar det sammantagna resultatet.<sup>137</sup> Detta förutsätter att staden kan säkerställa att översiktsplanens övergripande mål kan konkretiseras i respektive projekt.

I detta kapitel beskrivs stadens pågående utvecklingsarbete för att konkretisera övergripande mål på olika nivåer i stadsbyggnads- och exploateringsprocessen. Arbetsprocesserna områdesplanering och socialt värdeskapande analys (SVA) beskrivs utifrån hur de kan bidra till att stärka social hållbarhet i planering. De diskuteras även som möjliga utgångspunkter för exploateringsprocessens beslut och avtal, i syfte att stärka markpolitikens uppfyllande av stadens övergripande mål för social hållbarhet.

### 6.1 Områdesplanering

I budget för 2015 angavs att stadsplaneringen i ökad utsträckning skulle ske genom områdesplanering och i budget för 2016 pekades geografisk områdesplanering ut som en viktig förutsättning för att klara bostadsuppdraget och samtidigt ge förutsättningar för en stad med kvalitet och innehåll.<sup>138</sup> För innevarande år beskriver budgeten att områdesplanering ska sträva efter att minska de sociala skillnaderna i staden.<sup>139</sup> Bakgrunden till behovet att stärka planering på områdesnivån är den snabbt växande staden, vilket utöver höga bostadsmål på kort och lång sikt ökar behovet av service och funktioner i staden. Komplexiteten i planeringen ökar och därmed behovet av helhetsperspektiv.<sup>140</sup>

Områdesplanering är tänkt att vara en kontinuerlig process som ska ge ett helhetsperspektiv och säkerställa grundläggande funktioner och kvaliteter när staden växer. Den syftar till att underlätta och

<sup>137</sup> Legeby, Marcus och Koch, 2016.

<sup>138</sup> Stockholms stad. *Riktlinjer för områdesplanering. Svar på uppdrag i budget 2015*. Stadsbyggnadskontoret, Tjänsteutlåtande, Dnr 2015-20422

<sup>139</sup> Stockholms stad. Budget 2017

<sup>140</sup> Stockholms stad. *Riktlinjer för områdesplanering. Svar på uppdrag i budget 2015*. Stadsbyggnadskontoret, Tjänsteutlåtande, Dnr 2015-20422

därmed påskynda planeringen så att de högt ställda bostadsmålen kan uppnås med bibehållen kvalitet i stadsutvecklingen.<sup>141</sup> Inom områdesplanering kan proaktiv samverkan ske mellan de mest berörda förvaltningarna såsom stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, stadsdelsförvaltningar och utbildningsförvaltningen. Analyser på områdesnivå är en viktig del för att konkretisera den översiktliga planeringen och förbättra styrningen mot sociala mål i detaljplaneringen. Med den helhetssyn som möjliggörs i analyser på områdesnivå kan staden utreda behov av bostäder, arbetsplatser, förskolor, skolor, idrottsplatser, parker, offentliga rum, kultur, service och andra funktioner. Helhetssynen främjar analys<sup>142</sup> av vilka stadsbyggnadsåtgärder som på specifika platser gör att stadens olika delar kan kopplas samman på ett ändamålsenligt sätt eller på andra sätt motverka segregation. Arbetet innebär bland annat en analys av ett avgränsat områdes planeringsförutsättningar. Dessa beskriver vad som på en specifik plats är viktigt att säkerställa i detaljplaneringen för att översiktsplanens intention ska kunna genomföras. Arbetet påverkar och ska bidra till att effektivisera stadens arbete med förhandsbesked. Analyser på områdesnivå utgör ett viktigt underlag för startpromemorior (start-pm) och markanvisningar inom ramen för detaljplanerings- och exploateringsprocessen.

## 6.2 Socialt värdeskapande analys

I kommissionsrapporten *Från delad till enad stad*. *Översiktsplanering för social hållbarhet* identifierades behovet av nya analyser och verktyg i planeringsprocessen. Syftet var att säkerställa att investeringar styr mot jämlika livsvillkor och förbättrad balans i staden avseende olika former av stadskvaliteter, samt att rumslig segregation motverkas och olika former av socialt kapital främjas. Behovet baserades på att det är när stadens övergripande visioner och mål ska översättas till stadsform som de konkreta avvägningarna mellan olika intressen ställs på sin spets. Framtagande av en modell för socialt värdeskapande analys (SVA) föreslogs.<sup>143</sup> Begreppet *socialt värdeskapande stadsplanering* används av staden synonymt med begreppet *stadsplanering för social hållbarhet*. I budget för 2017 beskrivs att denna modell för socialt värdeskapande ska integreras i stadsplaneringens olika skeden för att tydliggöra hur planeringen bidrar till en socialt

<sup>141</sup> Stockholms stad. *Riktlinjer för områdesplanering. Svar på uppdrag i budget 2015*. Stadsbyggnadskontoret, Tjänsteutlåtande, Dnr 2015-20422

<sup>142</sup> Det kan till exempel ske genom stadsrumsanalyser.

<sup>143</sup> Dahlin 2016. *Från delad till enad stad. Översiktsplanering för social hållbarhet*, Delrapport från kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

hållbar stad. Samtliga berörda nämnder och bolag ska delta i arbetet.<sup>144</sup>

Modellen är under utarbetande och hanterar ett flertal olika frågor inom det sociala hållbarhetsområdet och är uppbyggd kring ett antal teman som ska beaktas i respektive planeringsskede. Modellen innehåller steg som sträcker sig över hela stadsbyggnads- och exploateringsprocessen, för att säkerställa att modellens olika teman konkretiseras och tas om hand vartefter processen fortskrider. I det första steget görs en lokal inventering av olika aspekter av social hållbarhet. Därmed identifieras vilka teman som är viktigast att jobba med i respektive projekt för att sociala värden. En förutsättning i utvecklingsarbetet är att i så hög grad som möjligt koppla analysmodellen till befintliga arbetssätt, såsom Ledstången. Ett viktigt steg är att säkerställa uppföljning av varje projekt.

Den socialt värdeskapande analysen kommer att samordnas med pågående utvecklingsarbete gällande integrerad barnkonsekvensanalys och jämställdhet i planeringsprocessen.

### **6.3 Planerings- och exploateringsprocessens utvecklingsbehov**

Arbetet med geografisk områdesplanering har underlättat detaljplaneringen, men stadens arbete med analyser och planering på områdesnivå kan utvecklas. Staden har tidigare, framförallt under lågkonjunktur, utvecklats genom byggaktörers initiativkraft. Idag finns byggaktörer villiga att bygga i nästintill alla geografiska lägen i staden. Detta i kombination med områdesplanering kan ge staden bättre möjligheter att främja en socialt hållbar stadsutveckling. För att åstadkomma detta behöver staden utveckla organisation och struktur för områdesplaneringen. Det kan bidra till att planeringen i högre grad kan kännetecknas av proaktivitet. Kopplingar mellan områdesplanering, SVA och markpolitiska verktyg behöver förtydligas. Därtill behöver finansiering av nödvändiga kunskapsunderlag på områdesnivå behöver tryggas.

Utvecklad samverkan är centralt. Det skulle underlättas av att fler av stadens förvaltningar och bolag har en strategisk planering på områdesnivå inom sina respektive verksamhetsområden. Utveckling av organisation och samverkan kan också handla om att säkerställa expertkompetenser för arbete med social hållbarhet inom staden. Ökad transparens är viktigt i syfte att förbättra samverkan mellan stadens olika berörda aktörer i stadsbyggnadsprocessen. Det kan till

---

<sup>144</sup> Stockholms stad. Budget 2017

exempel ske i form av underlättat utbyte av analyser av större geografiska områden mellan olika aktörer inom staden. Här är stadens samverkansmodell Ledstången en viktig utgångspunkt i utvecklingen.

Inom ramen för områdesplaneringen görs platsspecifika analyser. Dessa planeringsförutsättningar kan utgöra ett verktyg för att förbättra markpolitikens styrning mot socialt hållbarhet. Det kan ske genom att tillämpningsanvisningen för investeringar revideras. Det innebär till exempel att projektdirektivet för utredningsbeslut och beslutsunderlag för inriktnings- och genomförandebeslut utformas så att de tydligt styr mot dessa planeringsförutsättningar eller konkretiserade effektmål. Ytterligare utvecklingspotential finns i att markanvisningsförfarande för en given plats väljs utifrån hur det kan bidra till att uppnå en eller flera beslutade planeringsförutsättningar. Därtill behöver markanvisningsavtal och överenskommelse om exploatering säkerställa att genomförandet av detaljplanen bidrar till att uppfylla översiktsplanens mål..

Finansiering av de övergripande utredningar som krävs för att kunna göra analyser av planeringsförutsättningar för ett större geografiskt område har länge varit beroende av att det finns ett påbörjat projekt med utredningsbeslut. Detta har hindrat proaktivitet och framtagande av utredningar för ett större geografiskt område som kan komma fler detaljplaner tillgodo. Inom grönplanering finns exempel på suboptimering av resurser i form av att utredningar görs för en för liten geografisk nivå, vilket kan ge negativa konsekvenser för efterföljande planering i närheten.

För marknadsaktörer är det viktigt att staden är tydlig både om vilka områden som är prioriterade och vilka mål och syften som gäller för enskilda platser och projekt. En tydlig översiktsplan, en effektiv områdesplanering som analyserar och beskriver planeringsförutsättningar, samt en modell för socialt värdeskapande analys kan tillsammans bidra till den tydlighet som inblandade aktörer i planerings- och exploateringsprocessen efterfrågar.

## **6.4 Exempel på socialt värdeskapande**

Detta avsnitt innehåller exempel på projekt och arbetssätt som på olika sätt bidrar till att minska boendesegregation och skapa mer jämlika livsvillkor. Exemplet Rinkebystråket och Rinkebyterrassen har tillfört nya värden till en stadsdel med svagare socioekonomiska förutsättningar än staden i stort. Det visar på betydelsen av att kunna prioritera viktiga icke lönsamma investeringar, samt exemplifierar hur staden tillsammans med byggaktörer kan sträva

efter en större blandning av upplåtelseformer. Därtill visar exemplet på hur staden och byggaktörer kan bedriva samverkan kring socialt ansvarstagande. Exemplet Fokus Skärholmen beskriver arbetsätt och belyser hur planering av större geografiska områden möjliggjort en proaktiv konkretisering av övergripande mål som gagnar en effektiv detaljplanering utifrån ett helhetsperspektiv. I projektet prövas även varierade former för planarbete och anpassade tidpunkter för markanvisning. Ikanos initiativ i stadsdelen Rågsved exemplifierar socialt ansvarstagande och belyser vikten av att staden kan möta upp goda initiativ. Exemplet visar också att initiativ som detta kan bidra till att uppfylla mål om etablering av unga vuxna på arbetsmarknaden, bättre förutsättningar för lyckad skolgång och en meningsfull fritid för unga. Exempelen innehåller beskrivning av mål, process samt viktiga markpolitiska verktyg. Exemplet Norra Djurgårdsstadens kompetensprogram visar dels hur en strukturerad samverkansmodell möjliggör bättre måluppfyllnad och gemensamt lärande, dels vikten av att de mål staden formulerar är en del av markanvisningsavtalet.

#### **6.4.1 Rinkebystråket och Rinkebyterrassen**

Rinkebyterrassen och Rinkebystråket är två separata projekt, med delvis olika ursprung och budget. Båda projekten har emellertid kopplingar till Vision Järva 2030. I visionen beskrevs att bra boende och en varierad stadsmiljö ska prioriteras, att kopplingen mellan intilliggande stadsdelar ska förstärkas samt att de centrala stråken i stadsdelarna ska utvecklas. I visionsarbetet genomfördes dialoger med boende, politiker, tjänstemän, företag och föreningar i området. En barnkonsekvensanalys gjordes för att involvera barnens perspektiv.

Syftet med att bygga om Rinkebystråket, från Rinkeby Torg till E18, var att ändra en befintlig gatustruktur från en nedsänkt gata utan trottoarer som upplevdes otrygg, till en plats där människor ville vistas. Paviljonger för handel, kultur, nöjen och lokalt småföretagande har byggts på båda sidor om gatan. Nya torg och mötesplatser har bildats och generösa trottoarer möjliggör uteserveringar. Gångbroarna över stråket är kvar på samma platser som tidigare men har bytts ut mot nya transparenta broar som upplevs mer trygga. Rinkebystråket mynnar ut i det nya bostadskvarteret Rinkebyterrassen. Det byggs för att skapa en mer sammankopplad stad, där boende i Rinkeby får en trygg och naturlig väg till Järvafältet och en ny gång- och cykelväg som kopplar samman med Kista. Projektet innehåller cirka 600 lägenheter och bidrar till ökad bostadsvariation då hälften av de nya bostäderna är bostadsrätter i ett område som annars domineras av

hyresrätter. I stadsdelen Rinkeby fanns innan projektet påbörjades 5110 lägenheter, samtliga hyresrätter, och endast en bostadsrättsförening med 21 radhus.

Rinkebyterrassen är belägen ovanpå en överdäckning av motorvägen E18. Kommunfullmäktige beslutade redan 2003 att minska motorledens barriäreffekt mellan Rinkeby och Tensta med Järvafältet genom att däcka över leden på två ställen. Vidare beslutades att de två överdäckningarna skulle utformas för bebyggelse. Finansiering av E18:s ombyggnad skedde till största delen med statliga medel, men staden bidrog med 685 mnkr för överdäckningarna i genomförandeavtal med dåvarande Vägverket.

De stora strukturförändringarna av stadsmiljön med en överdäckning av E18 samt omfattande ombyggnad av Rinkebystråket täcktes inte av de intäkter staden fått in vid försäljning av mark i samband med ombyggnationerna. Den då nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag innebar en möjlighet för Stockholms stad att via en särskild värdeöverföring finansiera projekt inom ramen för stadens bostadsförsörjningsansvar, inom vilka åtgärder som främjar integration och social sammanhållning genomförs. Mot denna bakgrund fattade kommunfullmäktige beslut om att öronmärka utdelning för delfinansiering av ombyggnation av Rinkebystråket i syfte att omvandla gatuområdet till en naturlig mötesplats med butiker, restauranger och verksamheter. Familjebostäder äger omkringliggande fastigheter till Rinkebystråket och var drivande i arbetet då bolaget såg stor vinst för sitt egna bestånd med denna utveckling. Genom Rinkebystråket och Rinkebyterrassen kunde synergieffekter för stadsmiljön uppnås som höjde värdet på stadens mark, fastigheterna och skapade mervärde för hyresgästerna.

Marknämnden<sup>145</sup> anvisade 2006 mark för 400 lägenheter på överdäckningen vid Rinkeby till ByggVesta AB. Nämnden ville i detta skede att även bostadsrätter skulle utredas som komplement till hyresrätterna. Vid tidpunkten för genomförandebeslutet för Rinkebyterrassen var målet att minst hälften av bostäderna skulle vara bostadsrätter. Idag genomförs projektet och av de numera totalt ca 600 nya bostäderna utgörs ca 280 av bostadsrätter. För att de som flyttar in i området inte ska grupperas efter upplåtelseform har bebyggelsen placerats så att vartannat hus upplåts med bostadsrätt och vartannat med hyresrätt. Det har inneburit ett mer komplicerat avtalskrivande för inblandade parter och kan resultera i högre

---

<sup>145</sup> Bytte namn till exploateringsnämnden under mandatperioden 2006-2010.

kostnader både under utförande och i drift, men de sociala vinsterna av blandning har varit vägledande.

I samband med genomförande av Rinkebyterrassen har byggaktören för hyresrätterna, ByggVesta AB, initierat ett arbete för att etablera en social verksamhet driven av kvinnor från området. Initiativet har fått namnet SOL Rinkeby, vilket står för samhällsnytta, omtanke och långsiktighet. Verksamheten är tänkt som en förening för lokalt kvinnligt företagande. Genomförande av projektet har påverkats av bristen på etablerade samverkansformer med staden om den här typen av initiativ för socialt ansvarstagande.

#### **6.4.2 Fokus Skärholmen**

Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm föreslog i rapporten *Från delad till enad stad – Översiktsplanering för social hållbarhet* en satsning på profilprojekt för socialt hållbar stadsutveckling. Stadsbyggnads- och exploateringsnämnden har därefter fått uppdrag genom stadens budget att genomföra projektet Fokus Skärholmen med denna inriktning. Projektet initierades för att stärka bostadsbyggandet i sydvästra Stockholm och utveckla en levande stadsdel. Målet är att med större och mer generella planer, utökad dialog med boende och ett uttalat mål om satsning på social hållbarhet bygga 4 000 nya bostäder.

Fokus Skärholmen tar ett helhetsgrepp om stadsutvecklingen i stadsdelsområdet. Projektet organiseras under en särskild projektchef vid stadsledningskontoret och biträdande projektchef från stadsdelsförvaltningen. Projektet präglas av tät dialog mellan förvaltningarna och en gemensam projektplats för att främja helhetssyn. Organisationen är unik och skapad för att kunna arbeta med frågeställningarna på en områdesnivå och avviker från stadens traditionella arbetssätt för bostadsprojekt i befintliga områden. Ett viktigt arbetssätt har varit framtagande av en stadslivsanalys för att skapa överblick över hela området.

Under hösten 2016 genomfördes en markanvisningsomgång för rollen som ankarbygggherrar. Det var i linje med projektets ambition att utveckla de markpolitiska verktygen. Inom projektet kommer markanvisning med sociala klausuler att genomföras, jämförelseförfarande kommer att användas för att främja till exempel bygggemenskaper. Gestaltningskvaliteter och sociala klausuler kommer att följas upp i överenskommelse om exploatering. Större och mer generella planer ska möjliggöra för fler och mindre byggaktörer att medverka och bidra till en ökad variation i innehåll. Därtill är de generella planerna tänkta att

påskynda bostadsbyggande och göra den tid byggaktören deltar i projektet kortare, vilket minskar deras risk. För att få fram projektspecifika åtgärdsplaner har behov på olika platser belysts och mål från centrala styrdokument konkretiserats till stadsbyggnadsåtgärder: *Allsidiga boendemiljöer, Ett promenadvänligt gång- och gatunät, Mångfald av gemensamma rum* samt *Delaktighet och deltagande*. Dessa har sedan brutits ner ytterligare till konkreta åtgärder för respektive delområde. På så vis har projektet tydliggjort hur respektive delområde bidrar uppfyllande av övergripande mål.

#### **6.4.3 Socialt ansvarstagande i Rågsved och Hagsätra**

Ikano Bostad har tagit initiativ till satsningar som ska skapa förutsättningar för arbete, goda studiemöjligheter och ett minskat utanförskap för deras hyresgäster i Rågsved. Företaget ser att ett stabilt bostadsområde där boende kan känna sig trygga och erbjudas en bra service kan få deras hyresgäster att stanna och vilja välja dem före andra fastighetsägare. Ikano Bostad menar att minskad omflyttning och skadegörelse är positivt för trivselen, samtidigt som det är ekonomiskt gynnsamt för företaget.

I Ikano Akademi får unga vuxna 18-25 år som stått utanför arbetsmarknaden möjlighet att arbeta tillsammans med Ikano Bostad under 3-8 månader. Totalt har 17 unga vuxna boende i området deltagit under en 2-årsperiod, varav 16 har fått arbete hos andra arbetsgivare eller studerar vidare. Akademin startades av Ikano, men för att utveckla verksamheten genomförs den idag i samarbete med kommunala Rågsved Community Center (RCC) och med stadens arbetsmarknadsverksamhet vid Jobbtorg Stockholm. RCC hjälper till att tillsammans med Ikanos personal coacha och motivera ungdomarna. I vissa fall står RCC även för lönen under en prövomånad. Jobbtorget hjälper till att identifiera vilka ungdomar som har behov av att delta. Ikano Bostad bidrar även till projektet Lärhjälpen och har startat upp en fritidsgård i Rågsved. Den kommunala fritidsgården i Hagsätra ges ekonomiskt stöd för att kunna hålla öppet året runt. I projekten har inga avtal med staden legat till grund för insatserna, men Ikano beskriver samverkan med Stockholms stads förvaltningar som viktig. Ikano Bostad menar vidare att om fler fastighetsägare tillsammans tar ett större ansvar så kan stora insatser göras för att stärka hela områden.

#### **6.4.4 Norra Djurgårdsstadens kompetensprogram**

Sedan 2010 driver Stockholms stads projekt Norra Djurgårdsstaden ett kompetensprogram för hållbarhetsfrågor. Syftet med

programmet är att ge deltagande byggaktörer tillräcklig kunskap för att kunna uppnå stadens specificerade miljömål för respektive byggnad eller kvarter. Programmet innefattar flera olika teman inom framför allt ekologiskt hållbar stadsutveckling, t.ex. grönytefaktor, energiförbrukning, dagvattenhantering och hållbara transporter. Programmet är en samverkansmodell för att förbättra den gemensamma kunskapsutvecklingen och bidra till innovativa lösningar. Såväl byggaktörer som deras arkitekter och konsulter deltar i programmet tillsammans med företrädare för staden. Innehållet i programmet är noga utvalt för att driva fram lösningar inom de specifika teman som är kritiska för måluppfyllnad. Deltagarna får tillgång till ny kunskap och goda exempel inom det område de behöver, likväl som en möjlighet att utbyta erfarenheter med andra aktörer som arbetar med samma frågor. En viktig erfarenhet är att deltagande byggaktörer både fått en bättre förståelse för stadens målsättningar och en ökad vilja att uppnå dem. En annan erfarenhet från genomförande av programmet är att de mål staden formulerar behöver vara en del av markanvisningsavtalen.

## 7.Rekommendationer och åtgärder

Följande rekommendationer och åtgärder handlar om att stärka den aktiva markpolitiken i Stockholms stad på ett sätt som bidrar till målet om en stad som håller samman. De bygger på omvärldsanalys och det kunskapsunderlag som stödforskarna vid Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF, Uppsala universitet, samt analysföretaget Evidens bidragit med (bilaga 1 och 2).

Kommissionens nära samarbete med stadens förvaltningar och bolag har också varit nödvändigt i framtagandet.

Rekommendationerna och åtgärderna handlar om att motverka boendesegregationen genom strategiska investeringar i stadsbyggnadsåtgärder, om att utveckla stadens organisation och processer för socialt värdeskapande stadsutveckling samt om behovet av att främja innovativ samverkan med byggaktörer för ökad social hållbarhet i stadsbyggandet. De föreslagna åtgärderna är till sin karaktär mestadels sådana som på olika sätt stärker stadens redan pågående markpolitiska arbete. En avgränsning beträffande åtgärderna har gjorts som hör samman med kommissionens nästa fördjupning inom utvecklingsområdet Boende och stadsmiljö. Den fördjupningen ska handla om att främja en socialt hållbar bostadsmarknad där resurssvaga hushåll ges större förutsättningar att efterfråga bostäder.

### B3.1 Motverka segregation genom strategiska investeringar

Stadens mark utgör en väsentlig tillgång som ska förvaltas på ett ansvarsfullt sätt. Genom väl avvägda prioriteringar ska markpolitiken bidra till ett stadsbyggande i enlighet med mål i stadens vision, uppdrag i budget samt mål och utbyggnadsstrategi i förslaget till ny översiktsplan. Ett stadsövergripande perspektiv i den aktiva markpolitiken är nödvändigt för att motverka den ökande boendesegregationen. Det krävs också mellankommunal samverkan i regionen för att hitta gemensamma strategier. Den planerade utbyggnadstakten i Stockholms stad är hög och det finns ett stort intresse från byggaktörer att fastighetsutveckla. I rådande expansiva skede behöver därför staden fatta beslut om hur stadsplaneringen och de markpolitiska verktygen tillsammans ska användas för att främja social hållbarhet. Det finns för närvarande marknadsförutsättningar för att bygga bostäder i hela Stockholms stad. Tillsammans med det stora markägandet ger det goda förutsättningar att bedriva en aktiv markpolitik för socialt värdeskapande i stadsbyggandet i hela stadens geografi. Det finns samtidigt stora skillnader både när det gäller markpriser och när det

gäller förutsättningar för årlig produktionsvolym i olika delar av staden.

Stockholms stad gör löpande olika former av strategiska stadsbyggnadsinvesteringar som bidrar till bättre livsvillkor och en ökad social blandning i stadens geografi. Samtidigt behöver de riktade investeringarna från stadens sida, inom ramen för vad som är möjligt med god ekonomisk hushållning, styras tydligare till önskvärd stadsutveckling i socioekonomiskt svagare områden. Det gäller till exempel i de så kallade *fokusområden* som beskrivs i förslaget till ny översiktsplan där det idag är önskvärt och möjligt att bygga, men där förutsättningarna för byggande kan försvåras om marknadsläget försämras. Det gäller även de så kallade *prioriterade strategiska sambanden* som identifierats i förslaget till ny översiktsplan. Med tydliga mål och prioriteringar kan staden visa marknaden vägen och ge bygg- och samhällsaktörer långsiktiga förutsättningar att bidra till en socialt hållbar utveckling av staden. Stadens agerande vid utpekandet av Fokus Skärholmen för önskad bostadsexploatering och som ett profilprojekt för socialt hållbar stadsplanering är ett sådant exempel. Beslut om riktade investeringar av staden kan bidra till att fler byggaktörer också vill investera i byggande i socioekonomiskt svagare miljöer där marknadsriskerna idag bedöms vara större än i andra områden.

Offentliga investeringar i förstärkta stadsqualiteter får sannolikt störst effekt i områden som idag ligger på gränsen till att vara fastighetsekonomiskt bärkraftiga för nyproduktion av bostäder. På sikt kan detta också gynna utvecklingen av tillgången till exempelvis arbetsplatser, samhällsservice, handel, kultur och platser för idrott och rekreation. Stadens investeringar kan även möjliggöra en utveckling mot större variation av boende- och upplåtelseformer i områden som idag har ett alltför ensidigt utbud. Bättre analysmetoder behövs därför om hur investeringsprocessen i stadsbyggandet kan bidra till socialt värdeskapande både lokalt på en plats och i relation till staden som helhet. Det kan till exempel handla om att genomföra sociala stadsrumsanalyser<sup>146</sup> av samband där den fysiska miljön idag skapar fysiska barriärer som hindrar flöden mellan stadsdelar med olika socioekonomiska förutsättningar. Det kan också handla om att staden på vissa platser bör initiera samhällsekonomiska bedömningar av sociala investeringar. Det kan möjliggöra stadsbyggnadsprojekt som motverkar utanförskapsproblematik och främjar ökad trygghet i stadsmiljön.

### **B3.1.1 Åtgärd: Utveckla investeringsprocessen för att prioritera socialt värdeskapande stadsbyggnadsprojekt**

De flesta projekt på stadens mark behöver vara lönsamma för att nå stadens mål om god ekonomisk hushållning. Enstaka projekt visar

<sup>146</sup> Att utveckla arbetet med sociala stadsrumsanalyser föreslogs i kommissionens delrapport *Från delad till enad stad: Översiktsplanering för social hållbarhet*.

på negativt nettonuvärde enligt stadens investeringskalkyl. Staden har i dessa fall bidragit med investeringar i stadsbyggnadsåtgärder som av olika skäl har bedömts som samhällsekonomiskt nödvändiga för att uppnå en positiv utveckling på platsen. Dessa investeringar har till exempel bidragit till att överbrygga fysiska barriärer, förstärka kopplingar mellan intilliggande stadsdelar, utveckla mer levande offentliga rum samt öka tryggheten i stadsmiljön. Idag saknas dock en stadsövergripande process och underlag för beslut för vilka stadsbyggnadsinvesteringar som kan ha ett negativt nettonuvärde för att bidra till social hållbarhet. Stockholms stad behöver därför utveckla den stadsövergripande styrningen av investeringar i syfte att säkerställa urvalet av särskilt prioriterade och socialt värdeskapande stadsbyggnadsprojekt. Det kan handla om att förbättra rådande metodstöd och utforma tydliga tillämpningsanvisningar för hur beslut om denna typ av investeringar ska ske. Prioriteringsgrunder föreslås vara att projekt geografiskt utgör del av den nu föreslagna översiktsplanens fokusområden eller prioriterade strategiska samband.

*Pågående arbete:* En ny översiktsplan är under framtagande. Resultat av kommissionens arbete har beaktats och det sociala hållbarhetsperspektivet har utvecklats på en mer övergripande nivå i planen. Den geografiska områdesplaneringen redovisas som en del av översiktsplaneringen på en plankarta där fokusområden och prioriterade strategiska samband pekas ut. Stadsdelsnämnderna har tagit fram lokala utvecklingsprogram där lokala behov och önskemål klargörs. Vid stadsbyggnadskontoret pågår, i dialog med exploateringskontoret, arbetet med att ta fram en modell för socialt värdeskapande (SVA), som ska användas i alla program och detaljplaneprojekt i stadsplaneringen. Detta sammantaget innebär att staden idag har goda möjligheter att prioritera på vilka platser kommunala investeringar behövs som kan bidra till långsiktig samhällsnytta.

*Ansvar:* Exploateringsnämnden i samverkan med stadsledningskontoret som ansvarar för den övergripande samordningen av stadens investeringar.

*Återkoppling/uppföljning:* Kommunstyrelsen

### **B3.1.2 Åtgärd: Styr blandningen av boende- och upplåtelseformer utifrån en fördjupad lokal analys**

Ställningstaganden om boende- och upplåtelseformer i olika stadsbyggnadsprojekt behöver styras av en fördjupad lokal analys där hänsyn även tas till ett större geografiskt omland. Det kan utgöra en del av socialt värdeskapande analys, SVA, och appliceras i markanvisningsprocessen. Enligt Stockholms stads budget 2017 ska minst hälften av det som byggs vara hyresrätter. Antalet hyresrätter bör dock alltid prövas mot vilka upplåtelseformer som

motsvarar behoven lokalt för att bidra till att förutsättningarna för socioekonomisk blandning stärks. Staden bör främja byggaktörer som visar på en god kunskap om lokala behov i olika delar av staden eller har ambitioner att verka i enlighet med stadens mål om socialt blandade områden. När det gäller boendeformer behöver staden fortsätta att utveckla fler alternativa boendeformer med en högre grad av samutnyttjande av funktioner. Staden behöver även fortsätta främja innovativa idéer för mer flexibla bostäder och ett kostnadseffektivt byggande. Staden bör därför mer aktivt välja byggaktörer med intressanta boendekoncept. Till exempel sådana som passar för målgrupper som är underrepresenterade eller i stort behov av nya boendeformer i en stadsdel.

För att motverka segregationsprocesserna är det viktigt att utveckla både den lokala blandningen av boende- och upplåtelseformer i en stadsdel och i hela stadens geografi. I Stockholms stad finns områden som idag är homogena och där är det betydelsefullt att skapa en ökad blandning. Tillägg av boende- och upplåtelseformer som motsvarar behoven i ett socioekonomiskt svagt område kan få hushåll att vilja bo kvar och samtidigt attrahera nya hushåll att flytta in. Det kan i sin tur bidra till ökad trivsel, stabilitet och socioekonomisk blandning av hushåll. Det är även möjligt att det kan påverka flyttkedjor så att fler hyresrätter med lägre prisbild i äldre fastigheter når bostadsmarknaden.

*Pågående arbete:* Exploateringskontoret gör bedömningar om önskade upplåtelseformer i alla bostadsbyggnadsprojekt. Det bör kompletteras med ett stadsövergripande perspektiv som belyser konsekvenser av olika scenarier med upplåtelseformer. När det gäller tillägg av nya boendeformer ska, enligt stadens budget, en mångfald av boendeformer etableras och hyresrätterna bli fler i hela staden. Bostäder för unga, studenter och andra grupper som står långt ifrån bostadsmarknaden ska prioriteras och boendeformerna för äldre utvecklas, liksom boendeformerna för funktionshinderomsorgen och socialpsykiatrin. Stadens allmännyttiga bostadsbolag i samverkan med de tekniska förvaltningarna arbetar med konceptet Stockholmshus med hyresrätter i syfte att minska byggkostnader och minska tidsåtgången för planering och byggande. Staden har rådighet över var Stockholmshuset ska placeras eftersom de byggs på stadens mark.

*Ansvar:* Exploateringsnämnden i samarbete med stadsbyggnadsnämnden

*Återkoppling/uppföljning:* Kommunstyrelsen

### **B3.1.3 Åtgärd: *Styr investeringar till prioriterade strategiska samband***

I nuvarande förslag till översiktsplan har tio *strategiska samband* för ett sammanhängande Stockholm identifierats. Genom att rikta investeringar och planeringsresurser till dessa kan ett mer omfattande bostadsbyggande komma igång. Syftet är att stimulera stadsutveckling som annars inte vore möjligt med nuvarande marknadsförutsättningar. Det kan i sin tur påverka utvecklingen av lokalt näringsliv, civilsamhällets förutsättningar, tillgången till samhällsservice samt nya lägen för kollektivtrafik. Det kan även attrahera fler byggaktörer till dessa områden.

För att motverka rådande boendesegregation har stadsbyggnadsinvesteringar i gränssnitten mellan rumsligt åtskilda stadsdelar en särskild betydelse. Stockholms stad bör särskilt prioritera stadsbyggnadsåtgärder i de geografiska gränssnitt där den fysiska miljön utgör barriärer som särskiljer socioekonomiskt starkare stadsdelar från svagare. Det kan handla om att stärka befintliga, men svaga rumsliga samband eller att utveckla helt nya samband. Det kan ske med hjälp av ny bebyggelse, parkstråk, eller förbättrade gång- och cykelkopplingar. Det behövs också en medveten lokalisering av arbetsplatser, handel, samhällsservice och andra målpunkter som både kan stärka tillgängligheten till grundläggande stadskvaliteter och främja rörelse och utbyte mellan områden. Viktiga målpunkter kan till exempel vara skolor, vårdcentraler, bibliotek eller idrottsanläggningar. När staden formulerar tydliga målbilder och investerar i att stärka strategiska samband kan förutsättningarna för en kontinuerlig stadsutveckling förbättras även i lågkonjunktur. Marknadsaktörerna och civilsamhället kan därmed ges långsiktiga förutsättningar att i samverkan med staden bidra till utvecklingen av dessa samband

*Pågående arbete:* I syfte att åstadkomma en sammanhållen stad innehåller förslaget till ny översiktsplan för Stockholm målet ”En sammanhängande stad”. Det ska vara naturligt att röra sig mellan olika stadsdelar och besöka nya platser. Människor med olika bakgrund ska kunna mötas i vardagen och stadens många stadsmiljöer med sina olika kvaliteter ska vara tillgängliga för alla invånare. Fördjupade utredningar har påbörjats inom översiktsplaneprocessen. Exploateringskontoret har kunskaper om det rådande konjunkturläget påverkan på byggmarknaden i socioekonomiskt svagare områden. De allmännyttiga bostadsbolagen har erfarenhet av att driva projekt av den här karaktären, t.ex. Familjebostäders satsning på Rinkebystråket.

*Ansvar:* Kommunstyrelsen, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, stadsdelsnämnderna samt stadens samtliga övriga investerande nämnder och bolagsstyrelser.

*Återkoppling/uppföljning:* Kommunstyrelsen

### **B3.2 Utveckla organisation och process för socialt värdeskapande stadsutveckling**

Stockholms stad har övergripande mål för social hållbarhet i stadsbyggande: att skapa en levande stad där alla kan bo, att fysiskt koppla samman staden och att uppnå socialt blandade stadsdelar med olika bostads- och upplåtelseformer. Målen handlar också om att åstadkomma en mer jämlik tillgång till grundläggande stads-kvaliteter. Det gäller t.ex. tillgången till arbetsplatser, kollektivtrafik, skolor och annan samhällsservice, handel och väl gestaltade och innehållsrika offentliga rum. Målstyrningen mot social hållbarhet i stadens budget behöver dock bli ännu tydligare om vad respektive nämnd och bolagsstyrelse ska ansvara för i olika stadsbyggnadsprojekt.

Inom stadens organisation pågår planering på områdesnivå inom flera tematiska sakfrågor såsom skolplanering och planering för äldreboende. För att i ett tidigt skede kunna ta beslut om markens framtida användning har geografisk områdesplanering utvecklats vid stadsbyggnadskontoret. Den utgör en konkretisering av den strategiska översiktsplaneringen och är ett nödvändigt komplement till detaljplaneringen i en så stor kommun som Stockholms stad. Staden kan med stöd i analyser på områdesnivå identifiera större utbyggnadsområden, uppnå en kvalitativ stadsplanering som främjar social hållbarhet och på ett mer effektivt sätt möta behovet av bostäder. Geografisk områdesplanering möjliggör effektiv samverkan mellan olika aktörer och främjar den lokala platsutvecklingen.

En modell för socialt värdeskapande analys (SVA) är under utveckling. Socialt värdeskapande behöver genomsyra stadsbyggandets alla skeden. Samverkan i SVA-arbetet behöver därför utvecklas så att kopplingarna mellan exploaterings- och planeringsprocessen tydliggörs i arbetet för social hållbarhet. Den mark som staden äger ska, enligt rådande markanvisningspolicy, användas på ett sätt som är ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart. Markanvisning kan ske genom fyra huvudförfaranden: direktanvisning, direktanvisning efter jämförelseförfarande, anbud eller tävling. Olika förfaranden har olika fördelar och samtliga möjliggör för staden att ställa krav eller förhandla om åtgärder som främjar social hållbarhet. För att förbättra stadens målstyrning för social hållbarhet i exploateringsprocessen behöver kriterier tas fram.

### **B3.2.1 Åtgärd: Stärk den geografiska områdesplaneringens funktion i syfte att främja en socialt hållbar stad**

Inom stadens organisation pågår planering på områdesnivå inom flera tematiska sakfrågor, såsom skolplanering (SAMS) och planering för äldreboenden. De senaste åren har stadsbyggnadskontoret påbörjat utveckling av geografisk områdesplanering. Analyser på områdesnivå ska bidra till att övergripande mål konkretiseras så att ställningstaganden om såväl ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet kan hanteras i ett tidigt skede av stadsplaneringen. Områdesplanering ska bidra till att effektivisera detaljplaneprocessen genom att bland annat bidra till en överblick över vilka planeringsförutsättningar som finns i respektive del av staden. Det ska göra det enklare att inom ramen för detaljplaneringen fatta beslut om markens framtida användning och möta det stora behovet av bostäder.

Samverkan med andra förvaltningar är en central del i arbetet med områdesplanering, till exempel kring skolutbyggnad och behovet av lokaler för kultur, idrott och föreningsliv. Lokal kunskap från medborgare, det civila samhället och näringsliv ska beaktas vilket kan öka tilliten till stadsplaneringen. Samverkansformer med allmännyttiga bostadsbolag och privata fastighetsägare om socialt hållbara stadsdelar ska utvecklas så att deras kunskaper och idéer kan tas tillvara.

Geografisk områdesplanering kan bidra till en socialt värdeskapande i stadsbyggnads- och exploateringsprocess som på ett proaktivt sätt bidrar till uppfyllande av övergripande mål för social hållbarhet. I syfte att åstadkomma detta behöver staden utveckla organisationen och säkerställa en ändamålsenlig struktur för områdesplaneringen. Kopplingar mellan områdesplanering, SVA och markpolitiska verktyg behöver förtydligas. Finansiering av nödvändiga kunskapsunderlag på områdesnivå behöver tryggas. Därutöver är utvecklad samverkan inom staden centralt. Att underlätta utbytet av analyser av större geografiska områden mellan olika aktörer inom staden är viktigt för att öka transparens och effektivitet. Om fler av stadens aktörer har en strategisk planering på områdesnivå inom sina respektive verksamhetsområden kan samverkan underlättas.

*Pågående arbete:* Den geografiska områdesplaneringen utgör del av Stockholms stads rullande översiktsplanering och redovisas i enlighet med plan- och bygglagens krav på samråd och utställning då översiktsplanen revideras. Arbete pågår med digitalisering av områdesplaneringen, vilket bidrar till att stadsplaneringen kan bedrivas på ett mer effektivt sätt över förvaltningsgränser.

*Ansvar:* Stadsbyggnadsnämnden i samverkan med exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, trafiknämnden,

utbildningsnämnden, idrottsnämnden, kulturnämnden och stadsdelsnämnderna.

*Återkoppling/uppföljning:* Kommunstyrelsen

### **B3.2.2 Åtgärd: Säkerställ målstyrning för socialt värdeskapande i exploateringsprocessen**

Stadens tillämpningsanvisningar om beslut, styrning och uppföljning av investeringar styr bl.a. mandat, process och innehåll gällande utrednings-, inriktnings-, och genomförandebeslut. Tillämpningsanvisningarna behöver bli tydligare om hur fördelning av resurser ska leda till stadens mål för social hållbarhet. Samrådet mellan stadsledningskontoret och exploateringskontoret behöver inbegripa hur beslutade planeringsförutsättningar eller effektmål ska uppnås i projekten. Väl genomarbetade gestaltungs- eller kvalitetsprogram kopplas ofta till genomförandeavtal för att säkerställa kvalitet i det som byggs. I dessa program ska också ställningstaganden om socialt värdeskapande stadsbyggnadsåtgärder redovisas. För att förstärka det sociala värdeskapandet i stadsutvecklingsprojekt behöver också samverkansprocesser och dagliga verktyg som t.ex. beslutsmallar utvecklas. Alla tjänsteutlåtanden, utrednings-, inriktnings-, och genomförandebeslut, markanvisnings-, och exploateringsavtal samt överenskommelse om exploatering ska innehålla avvägningar och bedömningar om social hållbarhet. En mer framträdande roll för social hållbarhet i exploateringsprocessens olika verktyg stärker stadens målstyrning inom området och ökar möjligheten att följa upp verksamheten.

*Pågående arbete:* Sedan en tid tillbaka har de tekniska förvaltningarna ett gemensamt processverktyg genom den s.k. ”Ledstången”. Vid stadsbyggnadskontoret pågår arbetet med att ta fram en modell för socialt värdeskapande (SVA) som ska användas i stadsplaneringen.

*Ansvar:* Exploateringsnämnden, kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden i samverkan med trafiknämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden.

*Återkoppling/uppföljning:* Kommunstyrelsen

### **B3.2.3 Åtgärd: Ta fram kriterier för social hållbarhet i markanvisningsprocessen**

Stockholms stads markanvisningspolicy innehåller fyra olika förfaranden som kan användas för att styra mot social hållbarhet. Markanvisningsförfarande bör bland annat väljas utifrån hur det enskilda projektet kan bidra till att lösa de utmaningar staden identifierat för ett område eller en typ av planeringsförutsättning. Det kan ske i form av kriterier för social hållbarhet som staden

formulerar för en föreslagen exploatering. Ett exempel är de ”nycklar” för det lokala behovet som identifierats inom ramen för stadsbyggnadsprojektet Fokus Skärholmen. Nycklarna utgör underlag för markanvisning med jämförelseförfarande. Finns det byggaktörer som presenterar goda idéer för att nå de mål och lösa de utmaningar som staden har identifierat för ett exploateringsområde så kan *direktanvisning* ske. Detta kan vara tidsbesparande. Om staden däremot anser det viktigt att använda flera byggaktörers innovationskraft för nya lösningar, på av staden formulerade problem eller konkretiserade mål, kan staden använda *direktanvisning efter jämförelseförfarande* eller *tävling*. En bärande tanke med *direktanvisning efter jämförelseförfarande* är att staden redan i ett tidigt skede ska kunna beskriva vilka kvalitéer som ska utvecklas i ett stadsbyggnadsprojekt. Det kan åstadkommas genom att förhandsbedömningar och planeringsförutsättningar baserade på socialt värdeskapande analys och geografisk områdesplanering utgör underlag för kriterier. Det kan till exempel handla om kriterier för hur utvecklingen i ett visst område kan främja trygghet, levande bottenvåningar, etablering av samhällsservice, variation av upplåtelseformer och boendeformer, lägenhetsstorlekar och hyresnivåer, samt jämlik fördelning av grundläggande stadskvaliteter. Arbets sättet med kriterier gör att staden kan välja den byggaktör som är bäst lämpad för att bidra med lösningar för socialt värdeskapande stadsbyggnad på platsen för markanvisningen.

*Pågående arbete:* Staden arbetar med kriterier inom ekologisk hållbarhet och lärdomar kan dras t.ex. från kriterier för dagvatten, grönytefaktor, mobilitetsindex och energikrav. Kriterier för social hållbarhet har prövats i några markanvisningar.

Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret i samverkan arbetar med att ta fram jämförelsekriterier för arkitektonisk och stadsbyggnadsmässig kvalitet att använda i markanvisning via jämförelseförfarande. Detta syftar till att staden i ett tidigt skede kan visa sin viljeinriktning och ambitionsnivå för den givna platsen samtidigt som en effektiv markanvisningsprocess kan säkerställas.

*Ansvar:* Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden

*Återkoppling/uppföljning:* Kommunstyrelsen

### **B3.3 Främja innovativ samverkan med byggaktörer**

Staden behöver använda sig av den rådande högkonjunktorens goda förutsättningar för byggande för att ställa krav på ökad social hållbarhet i stadsbyggandet. Staden gör stora investeringar i stadsbyggandet. Den största delen av stadsbyggandet sker dock med privata investeringar. Stockholms stad behöver därför aktivt arbeta

tillsammans med privata byggaktörer för öka den sociala hållbarheten. Staden prövar möjligheter till konstruktiv och innovativ samverkan med bygg- och fastighetsbranschen, t.ex. i Fokus Skärholmen där staden har uttryckt en stark viljeyttring om utveckling. Såväl kommunala som privata aktörer inom byggbranschen har kompetens inom social hållbarhet och en vilja till socialt ansvarstagande i byggprocessen. Stadens behöver därför bli bättre på att främja samverkan mot gemensamma socialt värdeskapande mål i fler byggprojekt. I syfte att främja en gemensam kunskapsutveckling om arbete med socialt värdeskapande i projekt bör staden involvera byggaktörer i kompetensprogram för gemensamt lärande. Detta används med framgång i projektet Norra Djurgårdsstaden i syfte att öka kompetensen i olika hållbarhetsfrågor. Det handlar både om att ställa krav på byggaktörerna och att minska riskerna för framför allt mindre byggaktörer. Inte minst gäller det projekt i de delar av staden där förutsättningarna för nybyggnation är svagast sett ur ett marknadsekonomiskt perspektiv.

Goda exempel behöver uppmärksammas och följas upp. Det är t.ex. möjligt att pröva och utvärdera hur olika markanvisningsförfaranden, varierade former för detaljplanarbete samt anpassade tidpunkter för markanvisning kan leda till förbättrade processer. Utvärdering behöver göras om såväl effektivitet och kvantitet som påverkan på måluppfyllelse, kvalitet, innovation och socialt ansvarstagande. Även nyare byggaktörers förutsättningar att vara verksamma på marknaden behöver utvärderas.

Att möta upp byggaktörers vilja till social hänsyn i stadsbyggnadsprojekt kan ge positiva samhällseffekter. Det kan t.ex. handla om att ställa krav på att byggaktörer ska samverka med staden genom den så kallade dialogmodellen. Modellen innebär förmedling av kontakter mellan byggaktörer, leverantörer och arbetsmarknadsförvaltningen för bättre matchning av arbets sökande och för att kunna erbjuda praktikplatser. Det kan också handla om att staden efter dialog med privata aktörer investerar i upprustning av offentliga rum och därmed främjar privata aktörers vilja att investera i ett område.

Stads- och fastighetsutveckling kan ge samhällsekonomiska hållbarhetseffekter på längre sikt som idag inte bedöms i stadens ordinarie kalkylmodeller för stadsbyggnadsprojekt. Det kan dels handla om att beräkna effekter av ökad upplevd trygghet, bättre möjlighet till fysisk aktivitet och en mer attraktiv stadsmiljö för olika samhällsgrupper vilket kan ha betydelse för folkhälsan. Det kan även handla om mer långsiktiga samhällsekonomiska effekter av offentliga investeringar som t.ex. förbättrade

marknadsförutsättningar för byggande, minskade risker för byggaktörer och värdeökningar på mark och fastigheter i socioekonomiskt svagare områden.

### **B3.3.1 Åtgärd: Använd markanvisningsförfarande, tidpunkt för markanvisning och utvecklade planprocesser för att främja socialt värdeskapande**

Staden behöver mer aktivt välja olika markanvisningsförfaranden, olika tidpunkter för när markanvisning ges, samt olika former av planprocesser i syfte att främja socialt värdeskapande stadsutveckling. Det främjar valet av byggaktörer med de kvalitativt sett bästa lösningarna och kan bidra till möjligheten att upprätthålla ett högt kontinuerligt bostadsbyggande i hela staden även i lågkonjunktur. Oavsett val av markanvisningsförfarande är en god samverkan med byggaktörer avgörande för det byggda resultatet. De exploateringsförslag från byggaktörer som inkommer behöver alltid bedömas utifrån stadens egna sammanvägda analys av olika behov i ett område. Nya metoder, såsom större generella detaljplaner och processer där detaljplaner föregår markanvisningar, ska enligt stadens budget prövas. Syftet är att öka volymen i bostadsbyggandet, minska detaljstyrningen och skapa mer effektiva planprocesser, samt att minska riskerna för mindre byggaktörer. Med aktiva val av detaljplaneprocesser för olika typer av områden kan effektiviteten öka och den byggda kvaliteten för socialt värdeskapande säkerställas.

*Pågående arbete:* I arbete med Norra Djurgårdsstaden, Fokus Skärholmen och andra stadsutvecklingsprojekt utvecklar staden kvalitetsaspekter och kravbilder som ligger till grund för markanvisning i senare skeden. Vid stadsbyggnadskontoret pågår arbete med att ta fram en modell för socialt värdeskapande analys (SVA). En modell för integrerad barnkonsekvensanalys (IBKA) har också tagits fram.

*Ansvar:* Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden i samverkan.

*Återkoppling/uppföljning:* Kommunstyrelsen

### **B3.3.2 Åtgärd: Följ upp byggaktörers insatser, sprid goda exempel och arbeta med kompetensprogram för socialt värdeskapande stadsutveckling**

För att utveckla kreativa arbetsätt i markprocessen som främjar social hållbarhet bör staden i ännu högre grad ta tillvara erfarenheter från genomförda ambitiösa projekt. Goda exempel där staden och olika byggaktörer har samverkat för ett socialt hållbart stadsbyggande bör följas upp och kunskaper behöver spridas. Uppföljningen behöver innefatta det markpolitiska perspektivet. Det

kan handla om när i tid en markanvisning har getts, vilka mål för socialt hållbar stadsutveckling som har skrivits in i genomförandebrev, hur sociala klausuler och socialt ansvarstagande hanterats eller hur staden och byggaktörer har arbetat med incitament för investeringar i stadsbyggnadskvaliteter. Genom att fortsätta sprida goda exempel kan idéer och lösningar tas tillvara, utvecklas och användas i fler projekt, samt bidra till förståelse av hur stadsbyggnadsarbetet på ett konkret sätt kan genomföras för att stärka social hållbarhet.

Inom profilprojekten Fokus Skärholmen och Hagsätra/Rågsved samt även inom flera andra pågående stadsbyggnadsprojekt, till exempel i Östberga, Stora Sköndal, Husby och i Kista, pågår arbete med metodutveckling kopplat till social hållbarhet. Detta bör stärkas upp ytterligare och ett utökad mandat bör ges inom olika stadsbyggnadsprojekt för att testa innovativa lösningar. Genom att t.ex. utveckla kompetensprogram eller forum för socialt hållbara lösningar kan staden tillsammans med byggaktörer och konsultbransch ta ett utökad ansvar för att driva innovationsarbetet vidare.

*Pågående arbete:* Exploateringskontoret driver projektet Hållbara kartan<sup>147</sup> i syfte att på ett enkelt sätt sprida kunskap, inspirera och bidra till att fortsätta positionera Stockholm som en stad i framkant inom hållbar stadsutveckling. Inom miljöprofilområdet Norra Djurgårdsstaden erbjuds byggaktörer och deras konsulter medverka i kompetensprogram och forum för hållbara lösningar.

*Ansvar:* Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden i samarbete med övriga berörda nämnder och bolag.

*Återkoppling/uppföljning:* Kommunstyrelsen

### **B3.3.3 Åtgärd: Ställ krav på social hänsyn i avtal med byggaktörer**

Staden prioriterar nu stadsutveckling på ett antal platser i socioekonomiskt svagare områden. Det ger förutsättningar för att ställa sociala krav i dialogen med byggaktörer inom exploateringsprocessen, i likhet med vad som t.ex. skett i projektet Fokus Skärholmen. Det ger signaler om att staden har höga sociala ambitioner med utvecklingen av ett område och även har förväntningar på byggaktörerna. Det kan i sin tur öka byggaktörers intresse att bygga på ett sätt som främjar socialt värdeskapande samt genomsyras av social hänsyn i byggprocessen. Kunskaper hos stadsdelarna och de allmännyttiga bostadsbolagen är särskilt viktiga att ta tillvara för att identifiera behoven för lokal platsutveckling

<sup>147</sup> <http://bygg.stockholm.se/-/Nyheter/Hallbar-stad/Hallbara-kartan/>

och synliggöra dessa i exploateringsprocessen.<sup>148</sup> Enligt budget 2017 ska staden genom exploateringsavtal och upphandlingar ställa sociala krav. Genom avtal med byggaktörer som innehåller så kallade *sociala klausuler* kan staden ställa krav på t.ex. sysselsättningsfrämjande åtgärder, projekt som bidrar till förbättrad kompetensförsörjning i branschen eller ökade möjligheter till sommarjobb.

*Pågående arbete:* Staden har tagit fram en tillämpningsanvisning till programmet för upphandling och inköp. Exploateringskontorets upphandlingsenhet tillämpar t.ex. den bilaga som behandlar socialt ansvar. Staden använder två varianter av krav på social hänsyn i upphandlingar: krav på dialog med arbetsmarknadsförvaltningen och krav på sysselsättningsfrämjande åtgärder exempelvis praktikplatser och anställningar. Stadens bolag har tagit fram CSR-strategier för att systematiskt styra respektive bolags sociala hållbarhetsarbete. I strategierna preciseras hur verksamheten inom respektive bolag påverkar omvärlden och hur samverkan kan stärkas med leverantörer och kunder med flera. Bland annat ska upphandling användas som verktyg för att involvera leverantörer och skapa förutsättningar för att fler aktörer ska bidra till att minska arbetslösheten för grupper långt ifrån arbetsmarknaden. Stockholmskem AB har till exempel fattat beslut om att införa sysselsättningsfrämjande åtgärder inom städning, mark- och parkförvaltning samt för byggentreprenader.

*Ansvar:* Exploateringsnämnden i samverkan med stadsbyggnadsnämnden, Fastighetsnämnden och stadens investeringar bolag, såsom Svenska bostäder, Stockholmskem, Familjebostäder, SISAB, Micasa Fastigheter, Stockholms hamnar, Stockholm Vatten och Avfall.

*Återkoppling/uppföljning:* Kommunstyrelsen

### **B3.3.4 Åtgärd: Utveckla de allmännyttiga bostadsbolagens kunskapsledande roll avseende beräkning av samhällsekonomiska nyttor av projektinvesteringar**

Stadens allmännyttiga bostadsbolag ska ta en kunskapsledande roll i utvecklingen av ekonomiska kalkyler som beaktar projektinvesteringars sociala nyttor på kortare och längre sikt. Det betyder att investeringskalkyler ska utvecklas som tar hänsyn till både samhällsekonomiska nyttor och fastighetsekonomiska effekter av sociala investeringar. De allmännyttiga bostadsbolagen behöver därför utreda hur samhällsekonomiska bedömningar i projekt kan göras i relation till befintlig allbolagsstiftning och regelverk för redovisning. Det är viktigt att ambitionerna och resultatet av arbetet

<sup>148</sup> Det har lyfts fram i kommissionens delrapport 2 inom Boende och stadsmiljö, *Staden där vi möts: Arkitektur och kultur i det offentliga rummet*.

bidrar till branschens utveckling i stort. Samverkan bör ske med andra branschaktörer, både offentliga och privata samt fastighetsvärderare.

*Pågående arbete:* De allmännyttiga bostadsbolagen i Stockholms stad tar idag ett betydande samhällsansvar i områden där de har stora fastighetsbestånd. De senaste åren har de förtydligat sitt allmännyttiga syfte och ska, med sina uppdrag och verksamheter, stödja kommunen inom områdena stadsutveckling, bostadsförsörjning och bostadssociala frågor. De allmännyttiga bostadsbolagens finansiella styrka och uppdrag innebär att de kan utgöra motorer för att driva stadsutveckling. De kan investera och bygga nytt i tidiga skeden av större stadsutvecklingsprojekt och genomföra större satsningar i befintliga områden. Svenska bostäder har bland annat arbetat med projektet Hållbara Järva. Stockholmshem har till exempel bedrivit utvecklingsarbetet Hållbara Hökarängen och utvecklingsprojektet Bagarmossen Smartup pågår. Familjebostäder har bland annat varit drivande i arbetet med Rinkebystråket. Inom ramen för utredningen om bad på Järvafältet har Fastighetskontorets applicerat en modell för samhällsekonomisk bedömning.

*Ansvar:* Stockholms Stadshus AB tillsammans med Svenska Bostäder, Stockholmshem, och Familjebostäder

*Återkoppling/uppföljning:* Kommunstyrelsen

## Referenser

- Andersson, Roger. 2013. "Reproducing and reshaping ethnic residential segregation in Stockholm: the role of selective migration moves." *Geografiska Annaler B.*, 95:2, 163-187. DOI:10.1111/geob.12015.
- Andersson, Roger, Bråmås, Åsa & Holmqvist, Emma. 2010. "Counteracting segregation: Swedish policies and experiences." *Housing Studies*, 25(2), pp. 237-256.
- Andersson, Roger, Holmqvist, Emma & Zetterlund, Hanna. 2017. *Hur kan markpolitik och planering påverka segregation och social hållbarhet?* Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. (Bilaga 1 till denna rapport.)
- Andersson, Roger och Lena Magnusson Turner. 2014. "Segregation, gentrification, and residualisation: from public housing to market-driven housing allocation in inner city Stockholm." *International Journal of Housing Policy* 14:1, pp. 3–29.
- Andersson, Roger och Annelie Kährik. 2015. "Widening gaps: segregation dynamics during two decades of economic and institutional change in Stockholm." Ingår i *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities.: East meets west.* / [ed] Tiit Tammaru, Szymon Marcińczak, Maarten van Ham, Sako Musterd, London: Routledge, 2015, 1, 110-131 s.
- Anderson, Roger, Gunnar Myrberg, och Bo Bengtson. 2015. *Mångfaldens Dilemman: Boendesegregation och områdespolitik.* Malmö: Gleerups Utbildning.
- Bergsten, Zara. 2010. *Bättre framtidsutsikter? Blandade bostadsområden och grannskapseffekter: en analys av visioner och effekter av blandat boende, Geografiska regionstudier nr 85,* Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Bergsten, Zara och Emma Holmqvist. 2013. "Possibilities of building a mixed city – evidence from Swedish cities." Ingår i *International Journal of Housing Policy*, 13:3, pp. 288-311.
- Blomé, Gunnar. 2012. "Corporate Social Responsibility in Housing Management : Is it Profitable?" Ingår i *Property Management*, 30:4.
- Blomé, Gunnar. 2015. "Sociala investeringar på allmännyttans villkor. Att räkna på och förstå företagsekonomiska perspektiv." Ingår i Tapio Salonen (red.) *Nyttan med allmännyttan.* Liber, Stockholm.

- Bodström, Kerstin. 1994. *Marken, makten och bostäderna: markanvisning inom mark- och bostadspolitiken i Stockholm*. Boverkets kunskapsplattform PBL-kunskapsbanken, <http://www.boverket.se/sv/PBL>
- Boverket. 2016. *Reviderad prognos över behov av nya bostäder till 2025*.
- Boverket. 2016. *Rätt Tätt. En idéskrift om förtätning av städer och orter*.
- Bråmås, Åsa. 2006. "Studies in the Dynamics of Residential Segregation." Ingår i *Geografiska Regionstudier nr 67*. Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet
- Dahlin, Åsa. 2016. *Från delad till enad stad. Översiktsplanering för social hållbarhet*. Delrapport 1, Boende och stadsmiljö, Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Dahlin, Åsa. 2016. *Staden där vi möts. Arkitektur och kultur i det offentliga rummet*. Delrapport 2, Boende och stadsmiljö, Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Danell, J. och M. Olausson, M. 2016. *Affordable housing through inclusionary zoning- the case of Frihamnen*. Gothenburg. Real estate and construction management 30hp. KTH
- Delegationen för hållbara städer. 2012. *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*.
- ESO-rapport om etnisk boendesegregation och arbetsmarknad *Boende med konsekvens*. 2016.
- Evidens. 2016. *Marknadsanalys för bostads- och kontorsmarknaden i Stockholm stad – drivkrafter sp,m påverkar den framtida utvecklingen, Slutrapport 2016-04-04*.
- Evidens genom Lindqvist, Ted och Rikard Berg von Linde. 2017. *Möjligheter och begränsningar med markpolitik som verktyg för att bygga en mer sammanhållen stad*. Kunskapsunderlag till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. (Bilaga 2 till denna rapport.)
- Holmin, J. 2016. *Markanvisningsförfarandet i Uppsala kommun- Hur underbygger man beslut?* Kulturgeografiska institutionen 15hp, Uppsala Universitet
- Holmqvist, Emma. 2009. *Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation - ett mål utan medel?* Uppsala universitet, Uppsala.
- Holmqvist, Emma och Zara Bergsten. 2009. "Swedish Social Mix Policy: A General Policy without an Explicit Ethnic Focus." Ingår i *Journal of Housing and the Built Environment*, 24 (4), pp. 477-490.
- Holmqvist, Emma och Lena Magnusson Turner. 2013. "Swedish welfare state and housing markets under economic and political pressure." Ingår i *Journal of Housing and the Built Environment*, 29 (2), pp. 237-254.

- Johansson, Ingemar. 1987. *StorStockholms bebyggelsehistoria – Markpolitik, planering och byggande under sju sekler*
- Kalbro, Thomas, Hans Lind och Stellan Lundström. 2009. *En flexibel och effektiv bostadsmarknad - problem och åtgärder*. Institutionen för Fastigheter och Byggande, KTH, Stockholm.
- Legeby, Ann. 2013. *Patterns of co-presence: Spatial configuration and social segregation*. Akademisk avhandling, KTH.
- Legeby, Ann, Daniel Koch och Lars Marcus. 2016. *Jämlika livsvillkor och stadsbyggande – inspel till pågående översiktsplanering*. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Legeby, Ann, Daniel Koch och Eshan Abshrini. 2016. *Kulturnärvaro: Inspel till Boende och stadsmiljö, del av kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm*. Underlagsrapport.
- Lehtonen, Markku. 2004. "The environmental–social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions." Ingår i *Ecological Economics* 49, pp. 199–214.
- Lidskog, Rolf och Ingemar Elander 2010. "Adressing climate change democratically. Multi-level governance, transnational networks and governmental structures." Ingår i *Sustainable Development*, 18: pp. 32-41.
- Lind, Hans. 2003. *Bostadsbyggandets hinderbana : En ESO-rapport om utvecklingen 1995-2001: Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. Vol. 2003:6. Stockholm: Finansdep., Regeringskansliet.
- Lind, Hans, Kerstin Annadotter, Folke Björk, Lovisa Högberg, Lovisa och Tord af Klintberg. 2016. *Åtkomliga bostäder: så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*. SNS förlag, Stockholm.
- Lundevall, Peter. 2015. *Staden mellan rummen: Stockholms stadsbyggnad i brytningstid*. Carlssons bokförlag: Stockholm
- Loit, Jon. 2014. *En stad i världsklass – hur och för vem? En studie om Stockholms sociala stadsplanering*. Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF, Uppsala universitet.
- Länsstyrelsen Stockholm. 2016. *Läget i länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2016*. Rapport 2016:18, Länsstyrelsen, Stockholm.
- Länsstyrelsen i Stockholms län. 2014. *Full fart framåt*. 2013:20
- Länsstyrelsen i Stockholms län. 2015. *Läget i länet - Bostadsmarknaden i Stockholms län*  
<http://www.boverket.se/contentassets/bde2c6015bc145e9ac5e00a6dc309890/ab-stockholms-lan-bma-2015.pdf> [hämtad 2016.11.03]

- Ingår i Tapio Salonen (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Liber, Stockholm.
- Malmö Stad. 2016. *Markanvisning med sociala villkor*.
- Nilsson, Ingvar och Anders Wadeskog. 2015. "Allmän nytta och sociala investeringar. En skiss till en enkel kalkylmetodik"
- Palander, Camilla. 2006. *Områdesbaserad Politik För Minskad Segregation: En Studie Av Den Svenska Storstadspolitiken*. Geografiska regionstudier 66, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala University, Uppsala.
- Ramberg, Klas (red.) 2016. *Stockholm som vara*. Stockholmia förlag.
- Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting. 2008. *Hållbarhetsperspektiv i regional utvecklingsplanering, rapport 11:2008*.
- Salonen, Tapio (red.) 2011. *Hela staden: social hållbarhet eller desintegration?* Borea bokförlag, Umeå.
- Salonen, Tapio (red.) 2015. *Nyttan med allmännyttan*, Liber, Stockholm.
- Stockholms stad. 2016. *Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar och andra stora projekt, dnr 401-30/2016*.
- Stockholms stad. 2017. *Budget 2017. Ett Stockholm för alla*.
- Stockholms stad. 2015. *Markanvisningspolicy 2015*.
- Stockholms stad 2010. *Promenadstaden. Översiktsplan för Stockholm*. Antagen av kommunfullmäktige 15 mars 2010.
- Stockholms stad. 2015. *Skillnadernas Stockholm*. Stockholm: Stadsledningskontoret.
- Stockholms stad, *Riktlinjer för lokalt utvecklingsarbete*, Utlåtande 2015:108 RI (Dnr 171-1405/2015, 319-858/2014).
- Stockholms stad. 2015. *Vision 2040. Ett Stockholm för alla*.
- Stockholms stad, stadsbyggnadskontoret. 2017. *Översiktsplan för Stockholms stad. Utställningsförslag*.
- Stockholms stad, *Visionsarbete i ytterstaden 2007-2014*.
- Stockholms stad, stadsbyggnadskontoret, 2015, *Riktlinjer för områdesplanering. Svar på uppdrag i budget 2015*. Stadsbyggnadskontoret, Tjänsteutlåtande, Dnr 2015-20422.
- Stockholms stad, *Stockholms stads arbete med socialt utsatta områden Nr 5, 2014. Projekt rapport från Stadsrevisionen Dnr 3.1.3-127/2013*.
- Stockholms stad, 2016. *Verksamhetsplan 2017 för exploateringsnämnden, dnr E2016-03491*.
- Stockholms stad, Exploateringskontoret. 2017. *Årsberättelse 2016*.
- Stockholms stad, § 30 *Markanvisningspolicy för bostadsfastigheter och andra exploateringsfastigheter (Utl. 2015:145) Förslag från exploateringsnämnden Dnr 123-1344/2015, Kommunfullmäktige, protokoll nr 15*.

- Stockholms stad, stadsbyggnadskontoret. 2014. *Fokus promenadsstaden. Uppföljning av översiktsplan 2010. Underlag för beslut om översiktsplanens aktualitet.*
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. 2016. *Aktiv markpolitik. Statskontoret 2012:25. Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen.*
- SOU 2015:105. *Plats för fler som bygger mer.*
- Stockholms läns landsting, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen. 2016. *RUFSS 2050, samrådsförslag.*
- Stockholms läns landsting, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, 2016. *Strukturuomvandlingens geografi i Stockholms län - Vad växer var? TRN 2016:10.*
- Stockholms läns landsting, Tillväxt-, miljö- och regionplanering, SCB. 2014. *Segregation i Stockholmsregionen 2014:09.*
- Sweco. 2017. *Stockholm stads flyttströmmar.* På uppdrag av Stockholms stad.
- Tonell, Lennart. 2016. "Äga eller inte äga, det är frågan." Ingår i *Marken som vara.* Stockholmia förlag.
- UN-Habitat. *World Cities report 2016. Urbanization and Development: Emerging Futures.*
- Upplands Väsby. 2014. *Väsby Labs - att våga och göra.*
- Urban, S. 2016. "Lokal sammanhållning mot segregation – varför då?" Ingår i Andersson, Roger, Bengtsson, Bo & Myrberg, Gunnar (red.) *Mångfaldens dilemman. Boendesegregation och områdespolitik.* Malmö: Gleerups Utbildning AB. s. 183-200.
- Windell, Karolina. 2015. *Samhällsnytta och affärsnytta i samspel?* Ingår i Tapio Salonen (red.) *Nyttan med allmännyttan.* Liber, Stockholm.
- Zetterlund, Hanna. 2016. *Samverkan, konflikt och makt i planeringsprocesser - en studie av planarkitekter, exploateringsingenjörer och byggherrar i Stockholm.* DeCoDes rapportserie.
- Örebro kommun. 2014. *Riktlinjer för markanvisning.* Sam 807:2014, antagen 2015.
- Örebro kommun. 2016. *Bostadsförsörjning- Riktlinjer för Örebro kommun.* Sam 501/2016

## Bilagor

1. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm från Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF, genom Roger Andersson, Emma Holmqvist samt Hanna Zetterlund. 2017. *Hur kan markpolitik och planering påverka segregation och social hållbarhet?*
2. Kunskapsunderlag till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm från analysföretaget Evidens genom Ted Lindqvist och Rikard Berg von Linde. 2017. *Möjligheter och begränsningar med markpolitik som verktyg för att bygga en mer sammanhållen stad.*



Stockholms  
stad

