



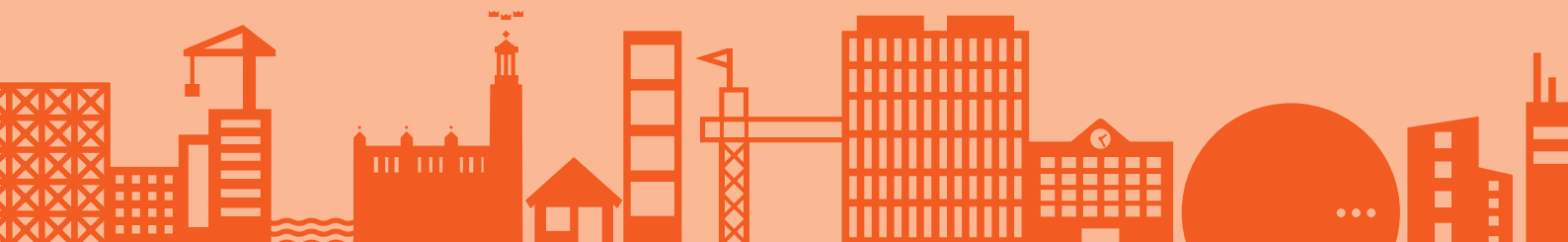
Stockholms  
stad

# Hur kan markpolitik och planering påverka segregation och social hållbarhet?

## Underlagsrapport

Beställare: Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Författare: Roger Andersson, Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Uppsala universitet  
Hanna Zetterlund, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet  
Emma Holmqvist, Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Uppsala universitet



## Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>2</b>
<b>Socialt hållbart samhällsbyggande – en introduktion.....</b>	<b>3</b>
<b>Samma verktyg, olika utfall .....</b>	<b>9</b>
Förord .....	9
Inledning .....	9
Markanvisningens styrmedel och process .....	11
Aktiv markpolitik för social hållbarhet - en jämförande studie .....	13
1. Tidpunkt för markanvisning och överlåtelse av mark .....	13
2. Metoder för markanvisning .....	14
3. Makten kring initiativ för planläggning .....	15
4. Kommunens markägande, prissättning av mark och fördelning mellan upplåtelseformer .....	17
5. Attraktivitet för olika byggaktörer .....	19
Aktiv markpolitik för social hållbarhet i Stockholm stad - några reflektioner	20
Rekommendationer för Stockholm stad .....	21
Referenser .....	24
<b>Implementering av stadsbyggnadsvisioner- en studie av jämkning mellan idé och verklighet med fokus på markpolitik.....</b>	<b>26</b>
Inledning .....	26
Hållbar utveckling .....	27
Kommunens roll i implementeringen .....	28
Markägandets betydelse .....	29
Betydelsen av att påverka vilka som bygger för att öka hållbarheten .....	30
Betydelsen av att påverka för vem kommunen bygger .....	33
Betydelsen av att påverka vad som byggs (och vad som byggs var) .....	34
Sammanfattning och åtgärdsförslag.....	39
Referenser .....	41

## **Förord**

Stockholms stad gav under 2015 kommissionen i uppdrag att analysera förutsättningarna för kommunens invånare med avseende på social hållbarhet, och att baserat på dessa analyser lämna förslag på förbättringsområden och åtgärds punkter. Kommissionens arbete ska enligt direktiven vila på vetenskaplig grund och därmed tas fram i samarbete med fristående forskare som bidrar med underlag till kommissionens slutrapporter. I denna underlagsrapport har Professor Roger Andersson bidragit med en inledning till två artiklar skrivna av doktorand Hanna Zetterlund och filosofie doktor Emma Holmqvist. Artiklarna är skrivna på uppdrag av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm i ett samarbete med Institutet för Bostadsforskning och Uppsala Universitet. Utgångspunkten har varit att närmare undersöka markpolitikens betydelse för social hållbarhet i den byggda miljön för att bättre utveckla stadens arbete med att motverka segregation och istället verka för jämlikhet inom kommunen.

De åtgärdsförslag som presenteras i denna underlagsrapport är gjorda utifrån perspektivet markpolitik och kommunens roll och ska ses mot bakgrund av det som diskuteras i texten i de två artiklarna. Författarna är var och en ansvarig för sina egna texter.

**Emma Holmqvist, Uppsala, mars 2017**

## Socialt hållbart samhällsbyggande – en introduktion

**Roger Andersson, Institutet för bostads och urbanforskning, Uppsala universitet**

Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Uppsala universitet, har sedan dess bildande 1994 haft ett starkt fokus på boendets sociala aspekter och inte minst de ojämna villkor som tar sig uttryck i socioekonomisk och etnisk boendesegregation och skapandet av utsatta bostadsområden. Vi har bidragit med nationella översikter och fördjupade regionala studier av segregationsprocessernas orsaker, mönster, dynamik och konsekvenser (för Stockholms del bl.a. i Andersson, R., Hogdal, J. & Johansson, S., 2007). En hel del har gjorts inom ramen för jämförande internationell forskning, särskilt det som rör urban områdesbaserad politik av det slag som tillämpats inte minst i Stockholm (som Ytterstadssatsningen, Storstadspolitiken, Järvalyftet m fl). I EU-programmen UGIS (Urban Governance, Inclusion and Sustainability) och RESTATE (Restructuring Large Housing Estates in Europe) studerades bland annat programmen i Tensta och Husby. (Andersson & Palander 2002, Andersson 2003, Andersson m fl 2003, Andersson 2004, Öresjö m fl 2004). En mer strukturell analys av regionens utveckling 1990-2010 presenteras i en bok som jämför den socioekonomiska segregationen i ett dussintal europeiska huvudstadsregioner (Andersson & Kährrik 2016). Segregationen fördjupas i så gott som alla huvudstadsregioner men detta går särskilt snabbt i Stockholm. I en särskild analys, som är en fortsättning på analysen i bokkapitlet, fördjupar vi analysen av utvecklingen i Stockholms innerstad (Kährrik, Andersson, Bergsten kommande)

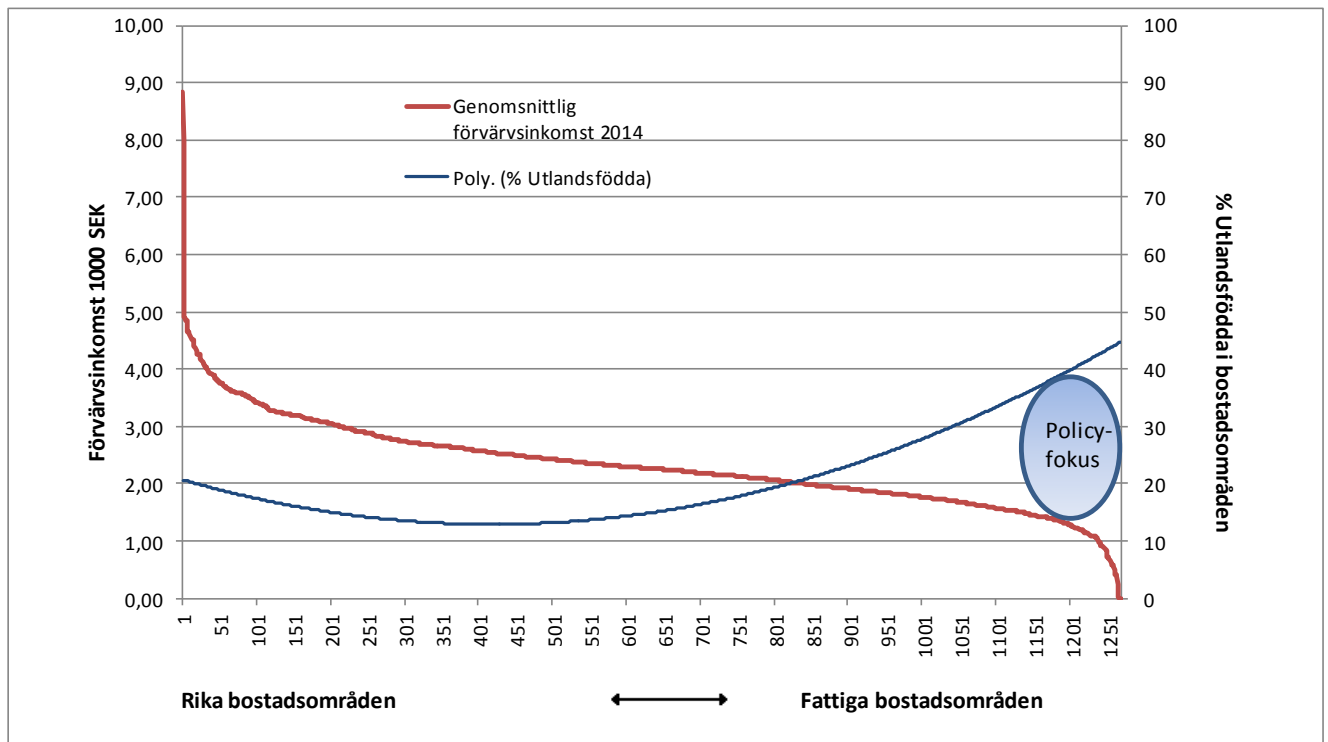
Medan en hel del av den tidiga svenska forskningen om etnisk boendesegregation hade en tendens att reducera frågan till ”naturliga processer”, formade av migranternas önskan att bo nära landsmän, kom forskare vid kulturgeografiska institutionen i Uppsala och vid IBF att redan från början mer fokusera på majoritetsbefolkningens handlingsmönster (flykt, undvikande, diskriminering) och majoritetssamhällets institutionella ramar som förklaring till de segregationsmönster som visat sig svåra att bryta. De sociala hållbarhetskommisioner som etablerats i flera städer arbetar idag bredare än vad som gjordes i de snävare områdesfokuserade programorganisationerna och man kan se dem som uttryck för en strävan att söka kunskap om de strukturella och institutionella samband som rumsligt sorterar fattiga och rika, majoritets- och minoritetsbefolkning. Där spelar planeringens förutsättningar och praktik stor roll och de bidrag som här lämnas av FD Emma Holmqvist och doktoranden i kulturgeografi Hanna Zetterlund, och som rör markpolitik och –planering, ska ses som pusselbitar i ett vidare kunskapsökande om förhållanden och praktik som är möjliga att förändra på politisk väg.

Jag har i olika sammanhang hävdat det för segregationsforskare självklara perspektivet att det är städer och stadsregioner som är segregerade, inte ett antal bostadsområden. Åtgärder som kan förändra segregationen på ett mer strukturellt plan måste därför ha en lika holistisk som långsiktig syn på stadsbyggnad. Figuren nedan illustrerar perspektivet och ligger till grund för några reflektioner kring anti-segregationens möjligheter.

Figuren baseras på inkomstdata för 2014 och visar fördelningen av medelinkomster över bostadsområden (SAMS) i hela Stockholms arbetsmarknadsregion. Vi gör antagandet att en

arbetsmarknadsregion också är en bostadsmarknadsregion. Detta är givetvis inte helt sant och särskilt inte för alla yrkeskategorier. Pendlingsmöjligheterna varierar inte minst köns- och utbildningsmässigt. Detta spelar mindre roll i sammanhanget och för resonemanget eftersom figuren ser snarlik ut även med alternativa geografiska avgränsningar. Bostadsområdena är i figuren sorterade från vänster till höger (röd linje) efter fallande medelinkomster (skalan är i hundratusentals kronor); rikare bostadsområden finns till vänster och de allra fattigaste längst till höger. Den blå linjen är en sk proxy-linje (utjämnad linje) som visar tendenser för bostadsområdenas andel utlandsfödda när områdena har inkomtsorterats. Vi ser tydligt att sambandet mellan inkomster och andel utlandsfödda är särskilt starkt i de fattigaste bostadsområdena. Detta bekräftas också av andra analyser, som visar hur detta samband – och då särskilt mellan koncentrationer av inkomstfattiga och av födda i icke-västliga länder – stärkts i alla större svenska städer sedan 1990 (Hedman & Andersson 2016).

**Figur 1. Inkomstsegregation och etnisk segregation i Stockholms arbetsmarknadsregion 2014.**



Jag har med en oval placerad i den högra delen av linjediagrammet illustrerat hur Sveriges, Stockholms och många andra länders och städers anti-segregationspolitik bedrivits: fokus på utsatta bostadsområden. Det är mycket som bestämmer segregationsutfallet – i Stockholms fall inte minst det faktum att antalet födda i icke-västliga länder ökade från 65 000 år 1990 till 211 000 år 2010 och ökningen har därefter fortsatt. Mycket av denna invandring har varit EBO-relaterad (både anhöriga och nya flyktingar), vilket i en situation med snabbt krympande hyressektor ytterligare förstärkt inflyttningen till hyresdominerade bostadsområden, där trångboddheten är ett av många uttryck för en bostadsmarknad i stor obalans. 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 (dock bättre i Stockholm än i

Göteborg och Malmö) har utgjort viktiga rambetingelser för återskapandet och fördjupningen av segregationen. Fler bostadsområden är idag utsatta än tidigare (Hedman & Andersson 2016). Forskningen har inte förnekat de socialpolitiskt motiverade satsningarna på utsatta områden men det som påtalats är att för att påverka segregationsprocesserna mer i grunden måste perspektivet vara mer strukturellt och holistiskt; det är lutningen på den röda linjen som måste minska.

Problemen med områdesbaserad anti-segregationspolitik är i korthet följande.

1. Den definierar segregation som något som finns bara där resurssvaga koncentreras (=utsatta områden), när i själva verket de resursstarkas självsegregation genom flykt från och undvikande av sådana områden är en central mekanism för att segregationen upprätthålls och fördjupas. (Bråmås 2006, Andersson 2013)

2. Åtgärder lokalt kan vara nödvändiga som komplement till generell välfärdspolitik men de måste utformas med en realistisk bild av segregationens grundläggande karaktär, dvs en socioekonomisk sortering över bostadsområden med olika sammansättning av upplåtelseformer och prislägen. De bryter inte segregationen. (Se också Urban 2016)

3. Områdesbaserad politik (som den svenska storstadspolitiken 1998-) kan göra viss nytta om den är långsiktig och uthållig men den rymmer också risker och legitimitetsproblem genom a) sin stigmatiserande (utpekande) funktion, b) sin selektivitet (fler resurssvaga bor utanför än innanför de områden som pekats ut; Palander 2006). Satsningar i länder som sent påbörjat områdesbaserad urbanpolitik har dragit nytta av andra länders erfarenheter, t.ex. Norge/Oslo. Utvecklingsprogrammet för Groruddalen (med statlig delfinansiering) bedrevs exempelvis under tio år och har nyligen förhandlats för en ny tioårsperiod. Detta kräver större politisk konsensus än vad vi normalt ser i svensk politik.

4. Politiken saknar klart fokus: bärs den av en individ- eller områdesbaserad grundtanke, dvs ska de individer som bor i utsatta områden lyftas eller vill man ändra områdets position vänsterut i ovanstående figur? Segregationen återskapas genom selektiv migration, dvs individer som lyckas bra flyttar och ersätts av nya med små resurser (Andersson & Hedman 2016, Andersson 2013). Om – vilket sällan är fallet – en gentrifisering (social uppgradering) trots allt skulle ske finns en betydande risk för så kallade "displacement effects", dvs att problem uppstår någon annanstans. I den pågående segregationsdynamiken i Stockholm trycks fattigare allt längre ut från stadens centrala delar och även om hela Stockholms stad på detta sätt tenderar att gentrificeras uppstår koncentrationer av resursfattiga på längre avstånd från regioncentrum, med tilltagande obalanser på arbetsmarknaden som konsekvens (Andersson & Kährrik 2016; Andersson & Magnusson Turner 2014).

Därför är en helhetssyn på stadsregionens utveckling nödvändig, något som försvåras av administrativ och politisk fragmentering (kommunal självstyrelse med svag regional samordning). Så vad kan då göras? Svaren utmanar som jag ser det mycket av den politik som bedrivits i Sverige och Stockholm under 25 år:

a) En inkomstutjämnande politik försvagar segregationstendenserna men här ligger ansvaret dels på staten (skatte- och transfereringssystem), dels på arbetsmarknadens organisationer. Långsiktigt spelar förstås utbildningsväsendet en stor roll för att rusta kommande generationer

för morgondagens samhälle och näringsliv och detta är i hög utsträckning en kommunal angelägenhet.

b) En bättre styrning mot blandning av hustyper, lägenhetsstorlekar, upplåtelseformer och kostnader skulle också förändra spelplanen. Det senare kan vi se spår av i vissa kommuner men nybyggda bostäder är – i frånvaron av en teoretiskt möjlig subvention i byggnation eller på efterfrågesidan (bostadsbidrag) – sällan tillgängliga för hushåll med små inkomster.

c) Utmaningarna för den som vill förändra segregationsdynamiken är stora och perspektivet måste vara långsiktigt. En kommun som Stockholm har som påpekas av Emma Holmqvist och Hanna Zetterlund många redskap som rätt använda kan påverka utvecklingen, även om det av flera skäl skulle underlättas av att statens politik bidrar till att minska den sedan länge pågående inkomstpolariseringen, till en ännu oklar men rimligen betydande del förstärkt av förmögenhetsöverföring till egnahemsägare genom förändringarna i fastighetsbeskattningen och kvarstående möjligheter till ränteavdrag för bostadslån. En lyckosam arbetsmarknadsintegration av invandrade är i sammanhanget självfallet av stor betydelse och till glädjeämnen hör att denna går klart bättre i Stockholmsregionen än på många andra håll.

d) Den regionala fragmentering som råder kan givetvis förändras men det kräver politiska beslut som inte ter sig särskilt realistiska. Regionplaneringen är ett redskap men institutionellt svagt eftersom makten över bostadsfrågan, översiktsplanering och detaljplanering ligger hos kommunerna och deras vilja att sätta regionens bästa främst kan på goda grunder ifrågasättas. Deras politiska mandat emanerar från den kommunala väljarbasen.

De bostadsbyggnadsvolymer som nu planeras är kvantitativt helt nödvändiga för att minska efterfrågeöverskottet på bostadsmarknaden. Sett från en kvalitativ synvinkel innebär det stora byggandet en viktig historisk möjlighet att såväl åtgärda existerande problem med barriärer och ensidighet i boendet som att utforma nya områden på ett sätt som ger förutsättningar för mer allsidigt sammansatta bostadsmiljöer. Det är där planeringen och markfrågan kommer in i bilden och det är där Holmqvists and Zetterlunds bidrag förhoppningsvis kan addera något konstruktivt till Stockholms stads interna diskussioner och politikutveckling

Jag delar helt Holmqvists slutsats att ett boende i blandade bostadsområden har stort stöd i befolkningen. En övervägande majoritet av de Sverigefödda i Stockholmsregionen är kritisk till segregationen, inte minst den etniska, och i en ny jämförande nordisk studie bekräftas bilden att majoritetssvenskar i Stockholm vill se mindre etnisk boendesegregation (Andersson, Brattkakk, Vattovaara 2016). Om detta ska realiseras måste den socioekonomiska segregationen minska. Dels är som vi sett fattiga bostadsområden i påtaglig utsträckning präglade av etniska minoriteter, dels är en etniskt selektiv politik varken önskvärd eller möjlig. Undantaget är placeringen av flyktingar som får uppehållstillstånd. En ny och bättre balanserad placering av nya flyktingar skulle ganska snabbt få effekter på den etniska boendesegregationen men det är fattigdomskoncentration som är det överskuggande problemet och där har frågan om markpolitik och byggandets sociala profil sin särskilda relevans.

#### Referenser

Andersson, R. (2003) Urban development programmes in a Scandinavian welfare state: a top-down approach to bottom-up planning? In: Pascal de Decker et al, *On the origins of urban development programmes in nine European countries*, pp. 165-181. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

- Andersson R. (2004) Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden –reflektioner kring ett europeiskt forskningsprogram, UGIS. Bilaga till *Rapport Integration 2003*. Integrationsverket.
- Andersson, R. (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, R., Brattbakk, I. & Vaattovaara, M. (2016) Natives' opinions on ethnic residential segregation and neighbourhood diversity in Helsinki, Oslo and Stockholm. Published online (open access): *Housing Studies*. DOI: 10.1080/02673037.2016.1219332
- Andersson, R. & Hedman, L. (2016) Economic decline and residential segregation: a Swedish study with focus on Malmö. *Urban Geography*, DOI: 10.1080/02723638.2015.1133993 (Open access)
- Andersson, R., Hogdal, J. & Johansson, S. (2007) *Planering för minskad bostadssegregation*. Rapport 1:2007 Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting.
- Andersson, R. & Kährrik, A. (2016) Widening gaps: segregation dynamics during two decades of economic and institutional change in Stockholm. In *East Meets West: New Perspectives on Socio-economic Segregation in European Capital Cities*, Tammaru, T., Marcinczak, S., Van Ham, M. and Musterd, S. (eds.), London: Routledge.
- Andersson, R. & Magnusson Turner, L. (2014) Segregation, gentrification, and residualisation: from public housing to market driven housing allocation in inner city Stockholm. *International Journal of Housing Policy* 14:1, 3-29. DOI:10.1080/14616718.2013.872949
- Andersson, R. & Palander, C. (2002) National and city contexts, urban development programmes, and neighbourhood selections: The Swedish background report for the research project Urban development programmes, urban governance, social inclusion & sustainability. In J. Vranken, P. De Decker & I. Van Nieuwenhuyze (Eds.) *Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability. National Context Reports*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Andersson, R., Öresjö, E., Pettersson, L., Holmqvist, E., Siwertsson, C., Solid, D., (2003) Large Housing Estates in Stockholm and Jönköping, Sweden. Opinions of residents on recent developments. *Restate Report 4i*. Urban and Regional Research Centre. Faculty of Geosciences. University of Utrecht.
- Bråmån, Å. (2006) *Studies in the Dynamics of Residential Segregation*. Geografiska Regionstudier nr 67. Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Hedman, L. & Andersson, R. (2016) Etnisk segregation och inkomstsegregation i Sveriges tio största arbetsmarknadsregioner 1990–2010. I Andersson, Roger, Bengtsson, Bo & Myrberg, Gunnar (red.) *Mångfaldens dilemman. Boendesegregation och områdespolitik*. Malmö: Gleerups Utbildning AB. s. 15-38.
- Kährrik, A., Andersson, R. & Bergsten, Z. (kommande) *Decomposing Socioeconomic Change in Inner City Stockholm Neighbourhoods*. Inskickad till tidskrift.
- Palander, C. (2006) *Områdesbaserad politik för minskad segregation –En studie av den svenska storstadspolitiken*. Geografiska regionstudier nr 66. Uppsala: Department of Social and Economic Geography, Uppsala university.
- Urban, S. (2016) Lokal sammanhållning mot segregation – varför då? I Andersson, Roger, Bengtsson, Bo & Myrberg, Gunnar (red.) *Mångfaldens dilemman. Boendesegregation och områdespolitik*. Malmö: Gleerups Utbildning AB. s. 183-200.



Öresjö, E., Andersson, R., Holmqvist, E., Pettersson, L., Siwertsson, C. (2004) Large Housing Estates in Sweden. Policies and practices. *Restate report 3i*. Urban and Regional Research Centre. Faculty of Geosciences. University of Utrecht.

## Samma verktyg, olika utfall

### En jämförande studie av kommunala strategier för aktiv markpolitik och en socialt hållbar stadsutveckling

Hanna Zetterlund  
Uppsala 2017

#### Förord

Denna artikel är skriven på uppdrag av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm i ett samarbete med Institutet för Bostadsforskning och Uppsala Universitet. Utgångspunkten har varit att närmare undersöka markpolitikens betydelse för social hållbarhet i den byggda miljön för att bättre utveckla stadens arbete med att motverka segregation och istället verka för jämlikhet inom kommunen.

Stockholms stad gav under 2015 kommissionen i uppdrag att analysera förutsättningarna för kommunens invånare med avseende på social hållbarhet, och att baserat på dessa analyser lämna förslag på förbättringsområden och åtgärds punkter. Kommissionens arbete ska enligt direktiven vila på vetenskaplig grund och därmed tas fram i samarbetet med fristående forskare som bidrar med underlag till kommissionens slutrapporter.

#### Inledning

Det kommunala planmonopolet får ofta ta emot kritik för hur mycket makt det ger kommunerna gällande mark- och vattenanvändning, speciellt vid stora nationella problem där det är svårt att hitta överenskommelser över kommun- och länsgränser (se exempelvis Lind, Cars, Karlbro, 2013). Kommuners olika villkor och ramfaktorer formar deras politik, praktik och planering för framtiden, och skulle fortsätta att göra så även med ett större statligt inflytande. Det är det som gör att samma lagstiftning, samma verktyg, kan komma att ge helt olika utfall. Det sägs ofta att Sverige har "290 kommuner, med 290 olika strategier", vilket även gäller deras markpolitik och planering. Denna mångfald av strategier behöver inte nödvändigtvis betyda något negativt. Det kan också ses som 290 alternativa källor att hämta inspiration ur när den egna kommunens problem har identifierats.

Sveriges kommuner präglas generellt sett av ett högt markägande och kommunerna tar därför ofta rollen inte bara som planerare av mark i enlighet med *plan- och bygglagen* (PBL) utan även som markägare och initiativtagare av projekt. I många andra länder äger det offentliga marken framförallt i områden som ska skyddas från ekonomiska intressen då de utgör *public good* och därmed anses vålla mer skada för staden än ekonomisk vinst vid eventuell exploatering (ex. parker och offentliga platser). I Sverige äger kommuner ofta stora andelar av marken inte bara där den räknas som *public good* och därmed ska stå utanför marknaden, utan även mark som används eller planeras för bostadsbyggande för att genom det motverka ekonomisk spekulation kring bostäder. Istället för att enbart stå som förvaltare och passiv beskyddare av utvalda viktiga värden i stadsmiljön betyder det att kommunen därmed ofta också innehar en mycket aktiv roll på marknaden som markägande aktör (Tonell, 2016). Då många kommuner äger stora markreserver av exploaterbar mark, gör det byggherrarna direkt beroende av kommunens mark för att deras egen verksamhet ska kunna fortgå. I rapporten *Stockholm 2014: Full fart framåt* belyses byggherrens risk- och lönsamhetskalkyler som den tyngst vägande parametern för vad som byggs i kommunen vilket gör byggherrarna till ytterst

viktiga samarbetspartners för kommunerna (Länsstyrelsen Stockholm län, 2014). Detta gör frågan kring kommunens mark, hur de distribuerar den och till vilken kostnad för byggherrarna, till viktiga faktorer att ta hänsyn till i analysert av bostadsmarknaden i Sverige.

Sedan subventionerna för byggande av hyresrätter avskaffades har kommunernas verktyg för kontroll av den byggda miljön minskat, och idag kännetecknas relationerna mellan det privata och det offentliga mer som relationer mellan jämbördiga parter än något annat (Blücher 2006). Kanske var kommunerna tidigare alltför beroende av de statliga subventionerna, då de verktyg som kommunerna fortfarande idag innehar inte används till fullo för att styra markanvändningen och minska spekulation på mark, något som exempelvis Cars och Hedström anmärkt på.

*“Initiativet har en stor och avgörande betydelse för utfallet. Vi kan samtidigt konstatera att detta initiativ i hög grad gått kommunerna ur händerna. Idag är det som regel inte kommunerna som tar initiativ till större samhällsbyggnadsprojekt, utan privata aktörer. Detta menar vi är djupt olyckligt. Kommunen avhänder sig igenom detta i realiteten möjligheten att svara för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Den långsiktiga och ur allmänintresse viktiga funktionen att svara för samordning och långsiktiga strategier går förlorad. Men inte heller ur det kollektiva privata intresset är det bra att kommunerna tappat greppet över spelplanen. Även om ett initiativ kan vara starkt önskvärt och lönsamt ur en privat aktörs intresse kan det vara djupt olyckligt i ett längre perspektiv, också ur privata intressenters perspektiv. Vår slutsats är glasklar – kommunerna måste återerövra initiativet över samhällsbyggandet.”*

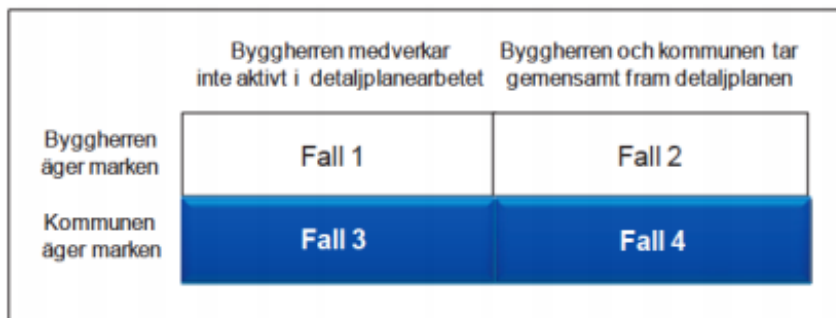
(Cars & Hedström, 2006 s. 166)

Ett viktigt verktyg som de senaste åren förts upp på agendan – för att öka handlingskraft och initiativförmåga – är kommunens markanvisning, och hur denna kan användas för att stärka kontrollen över den byggda miljön. I denna artikel kommer några av de mer innovativa försöken hos Sveriges kommuner att kombinera markanvisning och markpolitik med uppsatta mål om social hållbarhet att sammanfattas och diskuteras. Syftet är att lyfta fram de möjligheter som finns inom rådande lagstiftning att bedriva en aktiv markpolitik för att minska segregation och ojämlikhet i linje med Kommissionens för social hållbarhet uppdrag. Rumslig segregation är ett sätt att mäta och utvärdera social hållbarhet i städer, men även andra värden är viktiga för den sociala hållbarheten. I denna artikel har de olika aspekterna av social hållbarhet som behandlas tagit sin utgångspunkt i de undersökta kommunernas egna definitioner av social hållbarhet.

Artikeln inleds med en introduktion och förklaring kring de vanligaste markanvisningsstrategierna hos Sveriges kommuner, en beskrivning av hur de är utformade, samt en analys av deras styrkor och svagheter. Därefter följer en kortare djupdykning hos några av de kommuner som arbetat aktivt med sin markpolitik på ett sätt som kan kopplas till social hållbarhet. Detta mynnar slutligen ut i en diskussion kring möjligheter och hinder som finns för en förändrad markpolitik i Stockholms stad. Avslutningsvis presenteras ett antal konkreta förslag till åtgärder för att utveckla markpolitiken på ett sätt som bidrar till Stockholms stads mål om en socialt sammanhållen stad. Artikelns material är främst baserat på forskningsrapporter, kommunernas olika plandokument, tidningsartiklar samt utredningar från regionala myndigheter och planeringsorgan.

## Markanvisningens styrmedel och process

Enligt en förenklad modell finns det fyra olika typfall att exploatera mark på i Sverige (se fig. 1). Den största skillnaden mellan de olika typfallen är hur samordningen mellan de olika delarna– markförvärv, planprocess och genomförande– fungerar.



Det första typfallet är där marken ägs privat men

Figur 1 Modell över typfallen för exploatering av mark (Caesar, 2015)

markägaren (oftast byggherren) inte deltar i arbetet med att ta fram en *detaljplan* (DP), det andra fallet är där marken ägs privat men där exploitören deltar aktivt i arbetet med DP. Dessa två är inte relevanta i denna artikel vars syfte är att undersöka processerna kring kommunalt ägd mark. Här är fokus istället på fall 3 och 4, det vill säga de fall där kommunen äger marken och byggherren antingen är aktiv eller passiv vid framtagandet av DP. Enligt lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar definieras en markanvisning som:

*”Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett kommunen ägt markområde för bebyggande.”*

(SFS 2014:899)

Vilket typfall det gäller definieras ofta vid vilken tidpunkt själva markanvisningen sker i processen. Vid typfall 3 anvisas marken till en byggherre när DP har vunnit laga kraft eller strax innan. En del kommuner väntar ända till bygglov innan markanvisning sker med en byggherre som är intresserad av att exploatera marken inom ramarna för detaljplanen. Vid alternativ 4 markanvisas marken till byggherren redan innan detaljplaneprocessen sätter igång. Här tar byggherren då ett aktivt ansvar för detaljplanearbetet och samarbetar nära med kommunen i dess utformande.

Förutom makten att välja vid vilken tidpunkt en markanvisning ska ske, har kommunen också makt att välja utifrån vilka grunder den ska tilldelas en byggherre. Förenklat kan det sägas finnas två huvudmetoder för anvisning av kommunal mark. Den ena, som bygger på någon form av jämförelse mellan byggherrar antingen via pris eller via kvalité, kallas *anbudsanvisning*. Den andra kallas *direktanvisning*, och vid denna väljer kommunen direkt en byggherre som då skall exploatera marken. De två metoderna har dessutom ett antal underkategorier beroende på kommunen och byggherrarnas involvering i projektets olika delar (Caesar, Kalbro, Lind, 2012).

En direktanvisning sker exempelvis ofta när:

- Byggherren själv initierar ett projekt och då har sökt upp mark för ändamålet
- Byggherren äger anslutande mark och vill expandera (för att exempelvis bygga ut)
- Kommunen har ett tilltänkt område för exploatering och kontaktar en byggherre direkt som man vill ska exploatera marken
- Kommunen genom översiktsplanen har definierat områden av intresse för exploatering som en byggherre ansöker om markanvisning för
- Kommunen har en speciell plan för ett område och därmed ingår ett avtal med en byggherre som förutsätter framtida direktanvisningar.

Eftersom det inte sker någon form av budgivning mellan byggherrar i en direktanvisning är det viktigt att kommunen gör en extern värdering av marken för att den skall säljas till marknadspris. Detta då både EU och *Kommunallagen* (KL) kräver att kommunal mark skall säljas till marknadspris såvida inte synnerliga skäl föreligger (KL 2 kap. §8). I en anbudsanvisning krävs att det finns minst två intresserade byggherrar som utifrån kommunens kriterier tävlar om markanvisningen.

- Anbud genom pris – den som betalar högst för marken vinner anvisningen
- Kommunen har en kravlista som viktas mot priset vilket gör att både pris och uppfyllandet av kommunens kriterier spelar in i vem som vinner markanvisningen
- Kommunen har ett fast pris på marken och istället uppmuntras byggherrarna att tävla mot varandra utifrån helt andra kriterier satta av kommunen.

Det ska också påpekas att direktanvisningar är vanligare vid frimärksplaner, eller utfyllnadsplaner, men inte lika vanliga i större projekt där kommunen av olika anledningar har tagit på sig ett större helhetsansvar för områdets utveckling. Detta för att frimärksplaner nästan alltid är förtätningsprojekt inom redan existerande infrastruktur vilket gör att kommunens inblandning inte blir lika nödvändig som vid utvecklandet av helt nya kvarter och stadsdelar.

Det finns fall där kommunen av olika anledningar inte vill sälja marken utan hyra ut den till en byggherre via tomträttsavtal. Ofta sker det vid uppförandet av hyresrätter då byggherren har svårt att konkurrera med bostadsrätter på annat sätt, och möjligheten att hyra marken istället för att köpa ökar då de ekonomiska incitamenten att bygga hyresrätter. Tomträttsavgäldens nivå i Stockholm bestäms av exploateringsnämnden och ses över vart tionde år. Möjligheten att hyra ut kommunens mark är ett av verktygen som kommunerna har till sitt förfogande i styrandet av markanvändningen. Eftersom Sverige av tradition har en stor andel hushåll i hyresbostäder är det ett viktigt verktyg som ofta används för att bygga med blandade upplåtelseformer, vilket anses motverka segregation på bostadsmarknaden (Holmqvist, 2009).

Sedan 2015 är det lag på att alla kommuner ska ta fram riktlinjer för sina markanvisningar för att öka transparensen och förutsägbarheten för byggherrarna (SFS 2014:899). Dessa riktlinjer kring verksamheten ska formuleras i en policy som innehåller utgångspunkter, mål och genomförande för markanvisningen samt principer för prissättningen av mark. Syftet med lagen var att komma till rätta med de stora variationerna i direktiv som kommunerna hade i kommunikationen med byggherrarna och som försvårade för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Resultatet av lagändringen har blivit omdebatterat, bland annat eftersom kommunernas redovisade riktlinjer inte är juridiskt bindande vilket har lett till att många policys ser likadana ut på pappret men fortfarande skiljer sig lika mycket åt som innan i den praktiska tillämpningen.

I Stockholms kommun sker en majoritet av alla markanvisningar med direktanvisning och tidig markanvisning, vilket är en del av det som brukar kallas för *Stockholmsmodellen*. Stockholmsmodellen utvecklades under 1990-talet som en sätt att stimulera byggherrarna i en lågkonjunktur. Den förutsätter att byggherren själv är aktiv i framtagandet av exploaterbar mark, och också utvecklar sin produkt parallellt och i samarbete med kommunens framtagande av DP (Statskontoret, 2012; Lundevall, 2015). Fördelarna med det är att byggherren och kommunen tillsammans genom samarbete får chansen att utveckla en skraddarsydd produkt på platsen för exploatering. Modellens försvarare pekar på det viktiga kunskapsutbyte som sker mellan kommun och byggherre under planeringsprocessen som i slutändan också leder till en bättre slutprodukt. Modellens kritiker pekar istället på problem med låg konkurrens, fastlåsta

detaljplaner som blir för konjunktur känsliga och att det försvårar för mindre byggherrar som inte har de resurser som krävs för att driva den typen av projekt (Zetterlund, 2016). *Stockholmsmodellen* förutsätter att byggherren har resurser att både söka upp byggbar mark, och resurser att täcka upp fördröjningar som uppstår vid hantering av eventuella överklaganden vid uppförandet av DP, vilket premierar större byggherrar. Samhällsekonomiska förändringar kan snabbt också göra strikt reglerade DP obyggbara på grund av svårigheter att anpassa planerna till konjunktrens förutsättningar. Detta kan i sin tur leda till att byggherrar säljer projekt vidare till en aktör med andra ekonomiska förutsättningar eller målbilder, vilket kan innebära ytterligare fördröjning av projekt samt att de samtal kommun och exploatör haft fram tills den punkten hamnar tillbaka på ruta ett.

### **Aktiv markpolitik för social hållbarhet - en jämförande studie**

För att sammanfatta föregående avsnitt kan det konstateras att kommunen framförallt har fem faktorer att påverka och besluta över vad som ska planeras och byggas i de fall de själva äger marken. Dessa faktorer är i praktiken tätt sammankopplade men i den här artikeln har en uppdelning dem emellan gjorts för att förtydliga för läsaren hur olika kommuner arbetat med dem.

Då alla kommuner har olika förutsättningar och byggtraditioner, är det inte alla som arbetar aktivt med markplanering eller äger exploateringsbar mark. I denna studie har några av de mer aktiva kommunerna i Sverige studerats närmare i hur de arbetat med markanvisningar för att öka det kommunala inflytandet på olika sätt, främst med fokus på social hållbarhet. De kommuner som studerats närmare är: Örebro, Stockholm, Göteborg, Upplands Väsby, Uppsala och Malmö. I detta avsnitt kommer vissa utvalda delar av kommunernas verktyg att diskuteras sammanfattande. För närmare läsning kring de enskilda kommunernas hantering av markanvisningar hänvisas läsaren till deras respektive kommunhemsidor. Eftersom denna artikel är skriven på uppdrag av Stockholms stad kommer Stockholms metoder inte att redovisas närmare utan istället att användas som referenspunkt i efterföljande analys och förslag på åtgärder.

Verktygskategorierna som valts ut för att strukturera kommunernas valda strategier är följande:

1. Tidpunkt för markanvisning och överlåtelse av mark.
2. Metoder för markanvisning.
3. Makten kring vem som tar initiativ till planläggning och därmed också definierar hur kommunen skall utvecklas, samt planeringens omfattning (exempelvis frimärksplaner eller större områdesplaner).
4. Kommunens markägande, prissättning av mark, strategier kring markinnehav samt hur mark upplåts till andra aktörer.
5. Attraktivitet för olika byggaktörer.

#### **1. Tidpunkt för markanvisning och överlåtelse av mark**

Den första punkten kring när överlåtelse av mark sker är något som behandlats olika i de granskade kommunerna. I Stockholms kommun, som främst har arbetat med direktanvisningar i enlighet med Stockholmsmodellen, sker markanvisningen tidigt innan planprocessen satt igång (Stockholms stad, 2015). Detta skiljer sig från flera av de granskade kommunerna som istället arbetat med att senarelägga markanvisningen. I Uppsala kommun arbetade man tidigare nästan enbart med direktanvisningar i tidigt skede, vilket premierade stora byggherrar. Idag

sker anvisningen senare i processen, efter att DP är gjord, och köp av mark sker efter bygglov. Kommunen behåller dessutom rätten till marken fram tills dess att bygget har påbörjats och en avgift tas ut för tiden fram tills byggstart, denna avgift kan sen räknas av mot markpriset när själva köpet genomförts, allt för att minska risken för fördröjd byggstart.

En annan kommun som arbetar med sen överlåtelse av mark är Örebro. I en studie gjord av studenter vid Högskolan i Gävle, analyserades hur de olika tidpunkterna för överlåtelse av mark påverkar byggföretagen i bland annat Örebro. Studien, som bygger på intervjuer med 12 tjänstepersoner och byggherrar, pekar på att tiden för överlåtelse och markanvisning spelar en relativt liten roll när det gäller effekter på gestaltning och utformning. Istället pekar studien på att tidpunkten för överlåtelse har stor betydelse för att minska spekulation på mark. Då marköverlåtelsen sker så pass 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. Kommunen har dock haft en aktiv kommunikation tillsammans med bankerna och idag är de lokala bankerna införstådda med modellens upplägg. Örebro kommun menar själva 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 (Eketorp & Sundin Bromhed, 2015).

I projektet Frihamnen i Göteborg, har man istället för att markanvisa som brukligt i tidigt skede försökt engagera byggherrarna i områdets utveckling mot social hållbarhet genom att vänta med markanvisning tills detaljplanens färdigställande. Framtagandet av områdesplaner och detaljplaner har skett i nära samarbete med utvalda byggherrar som är intresserade av att arbeta med kommunen på deras villkor. Byggherrarna har också haft en gemensam projektgrupp tillsammans med kommunen där de fått arbeta fram planerna för området, men utan att på förhand veta vilken del de senare ska markanvisas för att öka incitamenten för samarbete (Danell & Olausson, 2016). Örebro har också arbetat med ett liknande grepp, där byggherrarna vid utvecklandet av nya områden ska ta fram en förstudie med gemensamma lösningar på exempelvis sophantering och parkering innan själva markanvisningen kommer på tal (Stadsbyggnads.org, 2015). För båda exemplen i Göteborg och Örebro har kommunerna framhävt det positiva med kunskapsutbytet mellan de olika aktörerna, samt den positiva responsen de fått från de deltagande byggherrarna.

## **2. Metoder för markanvisning**

De flesta kommuner vill möjliggöra markanvisningar för en mångfald av byggaktörer för att öka konkurrensen. I Uppsala har man, på grund av tidigare dåliga erfarenheter av markanvisningar baserat endast på pris, idag valt att arbeta med ett fast markpris och sedan konkurrerar byggherrarna i ett jämförelseförfarande med av kommunen fastställda minimikrav. Kommunen försöker undvika att göra bedömningar utifrån referensobjekt då de inte alltid speglar byggherrarnas egentliga ambitioner, och dessutom gör det svårare för nya aktörer att delta i urvalsprocessen. I vissa fall har Uppsala kommunen även testat att försöka bedöma byggherrarnas bidrag anonymt för att minska risken att vissa byggherrar premieras på andra grunder än själva projektets kvalitet (Holmin, 2016).

I Upplands Väsby har man tagit det ett steg längre och utvecklat Väsby Labs som ett koncept där traditionella markanvisningsstrategier omarbetats totalt (Upplands Väsby, 2014). Istället för att kommunen kommer med produktkrav som byggherrarna ska leva upp till sätter kommunen ett fast pris på marken och delger intresserade byggherrar en lista på kvaliteter, enligt ett av kommunen framtaget poängsystem, som ligger 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, vilket leder till ambitionen hos byggherrarna att räkna hem högsta möjliga poäng för sitt projekt då markpriset är en stor kostnad för dem.

I båda ovan beskrivna metoder för markanvisning pekar kommunerna på fördelar med ett fast markpris. Då kommunen enligt kommunallagen måste sälja mark till marknadspris är det enligt metodens förespråkare inte så att kommunen förlorar betydande summor. Det är inte heller tillåtet att, som i Upplands Väsby fall, ge några större rabatter. Istället handlar det om att visa att kommunen är beredd att arbeta för att samarbetet ska fungera väl mellan aktörerna, inte bara att pressa upp priserna maximalt. Förespråkare pekar på de värden (både sociala och arkitektoniska) som kommunen då kan komma att uppnå och som är svåra att mäta kortsiktigt i avkastning (Svensk byggtjänst podcast, 2015 avsnitt 18).

I Malmö kommun finns det flera exempel på markanvisningar där byggherrar valts ut utifrån sociala hållbarhetsambitioner, där exempelvis arbetskraft som rekryteras från närområdet eller praktikplatser är viktiga delar för att välja ut byggherrar för markanvisning (Ibrahim, 2016; Malmö stad, 2016). I de fallen sätter staden upp tydliga mål och ramar gentemot byggherrarna och bjuder in dem att vara en del av en positiv utveckling. Samma tillvägagångssätt gäller urvalsprocessen för byggherrarna i Göteborg och projektet Älvstaden. Där satte kommunen upp mål kring social hållbarhet, där bland annat attraktivt boende till låga priser var en viktig del. Utan att ha en färdig modell för hur det skulle genomföras bjöd sedan kommunen in de byggherrar som var intresserade av att hitta vägar för att uppnå kommunens mål, att vara en del av projektet.

Örebro är den enda, förutom Stockholm, av de undersökta kommunerna som aktivt arbetar med framförallt direktanvisningar, även om de också använder anbuds- eller jämförelseförfarande. Eftersom de redan har fast pris på marken och i samarbete med byggherren ställer höga krav, anser de direktanvisning vara den modell som passar dem bäst för att på kort tid kunna leverera resultat i deras växande tätorter. De genomför markanvisningar i tre steg i det som kommit att kallas för Örebromodellen, dels för att göra processen tydlig och trygg för byggherren, men också för att motverka spekulation på mark. I modellen måste en intresserad byggherre presentera en kort förstudie för det tilltänkta området. Om denna godkänns får den ligga till grund för senare förhandlingar och markanvisningen sker först när bygglov är godkänt för byggherren. Kommunen behåller därmed marken tills själva bygget sätter igång (Örebro, 2014). Det förenklas av att kommunen arbetar med att ha en hög beredskap med färdig detaljplanelagd mark (se vidare under nästa avsnitt).

### **3. Makten kring initiativ för planläggning**

Valet att ta fram detaljplaner i nära samarbete med byggherrar eller inte, är en viktig fråga för en kommun att ta ställning till. Flera av kommunerna i studien arbetar med kombinationer av olika strategier. Örebro arbetar med flexibla detaljplaner som kommunen tar fram utan byggherrars inblandning. Utgångspunkten är att kommunen själv vet bäst hur de vill utveckla den byggda miljön och genom att ta makten över planläggningen visar Örebro kommun vägen för byggherrarna. Det betyder inte att byggherrar inte får föreslå byggbar mark de är intresserade av, men kommunen är tydlig med att de själva är drivande i utvecklingen.

*“Kommunen ska ha en markanvisningsmodell för kommunalägd mark som säkerställer att marken bebyggs och inte läggs ‘på lager’ hos någon enskild intressent, som motverkar*



*markspekulation, och som ger kommunen möjlighet att påverka byggnaders utformning och bostädernas upplåtelseform även med flexibla detaljplaner.”*

(Örebro, 2016 s. 10)

Snabba och effektiva processer från kommunen i kombination med *flexibla* DP där byggherren inte behöver ta kostnaden för DP eller risken med överklaganden är moroten för byggherrarna. Detta i kombination med fasta markpriser som redovisas i tydliga modeller gör förutsägbarheten i kostnaderna god för byggherren, vilket är en viktig faktor som återspeglas i kommunens popularitet hos byggherrar i olika storlekar. Kommunen arbetar aktivt med att ha en tät organisation där planeringsavdelning, mark- och exploateringsavdelning har ett nära samarbete. Något som de ser som en förutsättning för att kunna leverera tydliga direktiv till byggherrarna.

Uppsala kommun har de senaste åren arbetat med färdiga detaljplaner för områden kommunen vill exploatera. Genom att ha begränsad storlek på tomtytan i kombination med att till varje byggherre endast markanvisa en tomt åt gången uppnår kommunen sina mål att skapa en varierad och blandad bebyggelse med en mångfald av aktörer. Att endast markanvisa för en tomt åt gången gör också att kommunen behåller initiativtagandet kring vilka delar som är av intresse för exploatering. Uppsala arbetar ständigt, precis som Örebro, i dialog med byggherrarna för att utveckla modellen utan att ge avkall på sin roll som markägare och initiativtagare.

Som tidigare nämnts har Göteborg arbetat med att tillsammans med byggherrar ta fram detaljplaner för områden utan att de på förhand får veta vilken tomt de själva ska få i slutändan, istället har de endast fått ett löfte om ett antal byggrätter och storleken på dessa. Genom detta arbetsätt menar Göteborgs stad att de ökar incitamenten för byggherrarna att planera för en så bra helhetsbild som möjligt istället för att var och en endast fokuserar på sin egen plätt. Beroende på hur arbetet fortskrider finns det också möjligheter för byggherrarna att få ytterligare anvisad mark. De deltagande byggherrarna är enligt intervjuer som gjorts nöjda med tillvägagångssättet, även om en del kritik finns mot att metoden inte var tillräckligt utarbetad från början, vilket medfört att vissa byggherrar fått ta ett större ansvar än andra utan ersättning (Danell & Olausson, 2016).

Det finns två avgörande svårigheter som ofta lyfts när kommunal planläggning av mark utan byggherrars medverkan kommer på tal. Kritiken handlar om huruvida de av kommunens framtagna detaljplaner är byggbara och av ekonomiskt intresse för byggherrarna, och vad kommunen ska göra om de i ett senare skede står med färdiga detaljplaner som ingen byggherre är intresserad av. Kritiken om byggbara DP framförs ofta av byggherrarna själva. Risken att stå med färdiga DP berör framförallt kommuner som inte befinner sig i tillväxt. Det är tydligt att mindre byggherrar i hög grad uppskattar att bygga på redan planlagd mark av främst två anledningar. Den första anledningen är att de slipper plankostnader och överklaganden, och den andra är att de ofta inte har några färdiga byggmodeller likt de större bolagen och därmed uppskattar en ökad flexibilitet i sin verksamhet.

I de av kommunerna som ingår i studien och som arbetat med att själva ta fram detaljplaner, är det tydligt att ett nära samarbete och dialog med marknaden är avgörande vid framtagandet av DP. Genom kontinuerliga uppdateringar av marknadsläget och lyhördhet för hur det förändras ser kommunen till att inte ha mer planlagd mark på lager än vad som sen går att bebygga. Flexibla detaljplaner ökar ofta intresset för samma mark från flera aktörer med olika typer av projekt, de är dessutom mindre konjunkturkänsliga än skraddarsydda detaljplaner framtagna åt en specifik byggherre (Zetterlund, 2016). Det kräver dock ett starkare bygglov än dagens enligt PBL för att hindra oseriösa aktörer att utnyttja flexibiliteten för att få upp så mycket av priset

som möjligt. Det är en av anledningarna till att exempelvis Örebro inte överlåter marken innan bygglov är godkänt. Den andra farhågan är att kommunen vid förändrat läge kan riskera att stå där med att ha bekostat obrukbara detaljplaner vid ett förändrat konjunkturläge. En åtgärd som presenteras i sammanhanget kommer från SKLs rapport kring aktiv markpolitik där mindre kommuner som drabbats av problematiken gått in med de allmännyttiga bolagen för att bygga på den detaljplanelagda marken. Bonusen har då ibland varit att det ökat områdets attraktivitet för privata aktörer i ett senare skede (SKL, 2016). Att strategiskt använda allmännyttan för att bedriva en progressiv markanvändning är dessutom något som uppmuntras i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2015).

#### **4. Kommunens markägande, prissättning av mark och fördelning mellan upplåtelseformer**

När det gäller kostnaderna för bostadsproduktion är det tydligt att markpriserna spelar en viktig roll. Byggbar mark är grunden för att kunna bygga och eftersom kommunerna äger mycket mark blir hur de väljer att fördela denna essentiellt för vad som byggs, och i slutändan också för vem, då markpriset utgör en stor kostnad. Mellan 1990- 2015 har kommunernas plan- och bygglovsavgifter mer än fyrdubblats och likaså markpriserna (Lind & Dratos, 2015). Den stigande efterfrågan på mark i attraktiva kommuner med ökade markpriser gör att kommunerna som markägare tjänar på prisökningen vid försäljning av mark. Det är något som måste tas i beaktande när kommunen väljer att exploatera i attraktiva områden, då kommunens möjlighet att tjäna mer pengar genom att markanvisa med anbud via pris driver på denna utveckling (Tonell, 2016).

Hur kommunerna ser på sitt ägande och förvaltande av mark spelar stor betydelse. I Örebro har kommunen en lång tradition av att äga mycket mark och arbetar fortfarande aktivt med att köpa in mark för framtida investeringar. De har också en tydlig målsättning för att förhindra markspekulation inom kommunen. Kommunen ser markägandet som en viktig del av att uppnå målsättningar om att varje stadsdel ska vara representativ i sin sammansättning av människor och om hur kommunens invånare förhåller sig i stort (med avseende på klass, ålder och etnicitet). Därför arbetar Örebro kommun för att blanda upplåtelseformer och byggnadstyper när kommunen står som markägare och kan göra det (Örebro, 2016).

I Uppsala avsätter kommunen årligen pengar i budgeten som ska gå till strategiska markinköp, och även om kommunen arbetar med fast pris som satts marknadsmässigt, är det tydligt att kommunen inte vill missa att tjäna på den ökning av markpriser som sker över tid. Därför har man också uppdaterat Uppsalamodellen till att inkludera en jämförelse efter anbudsskedet med fast pris, detta för att få upp priset på de förslag som kan sägas inneha liknande kvaliteter. I första skedet har de i enlighet med Uppsalamodellen ett fast pris, men med möjligheten att i ett andra skede, om flera förslag fortfarande står mot varandra, göra en ny jämförelse där högsta bud tilldelas markanvisningen (Holmin, 2016).

Idén med just fast pris på marken, som både Örebro, Upplands Väsby och Uppsala använder sig av, är att det ska minska spänningarna mellan ekonomi och andra viktiga kvaliteter. Den gemensamma tanken är att kommunen inte ska agera som ett vinstdrivande företag utan som en långsiktig förvaltare av viktiga värden åt sina medborgare. Det innebär inte att kommunen kan dumpa markpriserna. I kommunallagen framgår tydligt att priset måste sättas marknadsmässigt (2 kap. §8), samt att enskilda aktörer inte får gynnas ekonomiskt. Däremot lämnar lagstiftningen öppet för andra sätt att arbeta med frågan om marknadsmässighet och konkurrens. Att som vissa kommuner gör ta på sig kostnaderna för arbetet med DP är ett sätt

att minska riskerna för byggherren, vilket kan vara avgörande, speciellt för mindre byggherrar vilket därmed kan öka konkurrensen mellan aktörer. Upplands Väsby visar, med möjligheten att få ett lägre markpris via poängsystem, en väg att gå för att styra produktionen. Det är inga stora summor det handlar om då det skulle bryta mot kommunallagen. Istället syftar det till att demonstrera kommunens villighet att arbeta utifrån sina egna lokala förutsättningar tillsammans med byggherrarna, utifrån byggherrarnas villkor, för att hitta nya samarbetsvägar.

Möjligheten att hyra marken mot en tomträttsavgäld öppnar upp för att hyresrättsbyggare ska slippa konkurrera med bostadsrättsbyggare som har en snabbare direktavkastning och inte långsiktig förvaltning i åtanke. Detta har länge, politiskt sett, varit en klassisk höger- och vänsterfråga. Där ena sidan föredragit bostadsrätter och andra hyresrätter, men där det idag också tycks råda en viss konsensus i många kommuner om att blandade upplåtelseformer är att föredra (Holmqvist, 2009). På grund av de höga priserna på nybyggda hyresrätter är det också många som ifrågasätter varför staten ska subventionera hyresrätter med låg avgift när nyprishyrorna ändå är på nivåer som stänger ute stora delar av befolkningen. Ett vanligt svar på det är att nybyggen ökar både bostadsbeståndet i stort och hyresbeståndet och därmed sätter igång flyttkedjor vilket minskar risken för prishöjningar och minskar bostadsköerna. Denna förhoppning har dock kommit på skam, menar Hans Lind professor på KTH, främst på grund av två saker. Dels för att det byggs för lite hyresrätter för att uppnå en minskad efterfrågan genom ett ökat utbud, då modernt bostadsbyggande i hög grad är efterfrågestyrt. Dels för att de eftertraktade flyttkedjorna uteblivit då det inte funnits incitament för privatpersoner som redan har ett prisvärt förstahandskontrakt att flytta till en dyrare nyproduktion (Lind, 2016).

I Göteborg har man i projektet Älvstaden försökt arbeta med att komma runt problemet med att nyproduktion är dyr, genom att försöka bygga billig nyproduktion där de arbetat med inverterade *presumtionshyror* (giltiga i 15 år, där de efteråt omförhandlas). Byggherrarna i projektet har fått arbeta fram olika finansieringsmodeller där man har utgått från hur hög hyra en ensamstående undersköterska med två barn har råd att betala och satt 25% av hyrorna efter det, 25% av beståndet i en medel-låg prisklass, 25% ännu lite högre och den sista 25% helt marknadsmässigt. De olika byggherrarna har arbetat fram helt olika modeller för finansiering där vissa delar upp hyrorna på attraktiva och mindre attraktiva lägen på hyreshusen. Andra byggherrar bygger lägenheterna i olika standarder och några bygger olika lägenhetshus med olika kostnader. Ytterligare en idé för finansiering har varit att alltid låta ett fast antal lägenheter i beståndet få ta del av de lägre hyrorna och att det då inte är kopplat till en specifik lägenhet utan till hyresgästernas inkomst, eller att finansiera de lägre hyrorna via vinsten från försäljningen av bostadsrätter. Gemensamt är att byggherrarna inte fått lägre markpriser för sitt deltagande, istället har de fått löften om att markanvisas fler tomter i ett senare skede av områdets utveckling (Danell & Olausson, 2016).

Projektet har både prisats för sin progressiva strategi och kritiserats för att vara experimentellt och inte ha svaret på viktiga frågor:

- Hur ska systemet för fördelningen av lägenheter se ut? De befinner ju sig alla i ett centralt attraktivt läge, och om det vanliga kösystemet för hyresrätter tillämpas kommer inte lägenheterna komma de som mest behöver dem tillgodo och därmed blir projekten bara en subventionering för redan bemedlade, då det oftast är de som har långa kötider.
- Hur ska systemet kontrollera att nästa hyresgäst tillhör målgruppen? Även risk för spridning av svarta kontrakt
- Vad händer med de boende och med hyrorna när provperioden på 15 år gått ut? Blir det chockhöjning som tvingar mindre bemedlade att flytta?

- Det är enklare att ställa krav på byggherren i centrala och attraktiva områden som detta, men hur ska systemet kunna appliceras på mindre attraktiva områden?

Då projektet fortfarande är i ett tidigt skede är det svårt att ge svar på frågorna, och vad som händer när tiden för de reglerade hyrorna löper ut återstår att se. Det är ett projekt som många antagligen kommer att följa och ha åsikter om i framtiden.

## 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 flera av de granskade kommunernas översiktsplaner. Enligt byggherrarna 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 byggherrar kommit till tals framgår att kommunen gärna får ställa höga krav, så länge som de också är tydliga (Caesar, 2015; SKL, 2016; Svensk byggtjänst podcast, 2015 avsnitt 18; Zetterlund, 2016).

Andra viktiga faktorer är snabb hantering och handläggning av planer från kommunen sida, vilket förutsätter ett bra samarbete mellan de kommunala avdelningarna och organen. Långsiktiga planer och gemensamma målbilder som bygger på målen i översiktsplanen gör det också enklare för byggherrarna att förhålla sig till kommunerna (Lundevall, 2015; SKL, 2016; Statskontoret, 2012; Zetterlund, 2016). Faktorerna är inte några nya eller förändrade önskemål från byggsidan. Däremot finns det olika hinder i praktiken som hör samman med den kommunala organisationen, och frågor om exempelvis personalomsättning, som försvårar. Bland de av de undersökta kommunerna som uppfyller önskemålen från byggherrarnas håll om tydlig kommunikation och snabb handläggning, är det endast efter ett aktivt arbete från kommunens håll för att uppnå en god samverkan som det har kunnat genomföras. I Stockholms kommun är personalomsättningen inom stadsbyggnadsfältet extremt hög och exploaterings- och stadsbyggnadskontoren är inga undantag, och varje utbyte av projektledare eller planarkitekt försenar projekt med upp till 6 månader då efterträdaren ska sätta sig in i år av kunskap kring ett projekt och relationer mellan aktörerna. Det är något som skapar stora problem både för kommun och för exploatör (Zetterlund, 2016).

I de kommuner som har haft tydliga inriktningar mot social hållbarhet (såsom Malmö och Göteborg), är framgångsfaktorer att kommunerna arbetat länge och tydligt med dessa inriktningar och att de genomfört både ÖP och övriga dokument kopplade både till planering och till samhällsförvaltning. På så sätt har byggherrarna tydliga direktiv för vilket håll staden vill gå och har då kunnat välja att vara en del av detta eller hitta nya marknader. På samma sätt är det inte alla byggherrar som varit intresserade av Upplands Väsby's poängmodell, men målet för dem var heller aldrig att locka alla, utan att hitta möjliga samarbetsformer för de som faktiskt var intresserade av att pröva på nya arbetssätt även från byggherre-sidan.

De undersökta kommunerna har alla olika rambetingelser som format deras arbetssätt, såsom politisk majoritet, storlek på markägande, demografiska och topografiska förutsättningar samt tryck på bostadsmarknaden. Det gör att även om de i användandet av vissa verktyg har paralleller med varandra skiljer de sig helhetsmässigt mycket åt både gällande kommunens tidigare problematik, angreppssätt och lösningar vilket har framkommit under studiens gång. Synen på kommunens ägande av mark och hur aktiv roll en kommun ska ta vid markexploatering är exempelvis några av de frågor som alla studiens kommuner har fått brottas med i utvecklandet av sina respektive strategier. Det har i sin tur lett till olika resultat i

utformningen av den byggda miljön vilket jämförelsen av kommunernas strategier också visat. Oavsett hur kommunerna hanterat frågorna är det tydligt att den främsta drivkraften hos kommunerna i studien har varit att aktivt arbeta för att lösa problem som uppstått för att undvika upprepning av tidigare misstag.

### **Aktiv markpolitik för social hållbarhet i Stockholm stad - några reflektioner**

De undersökta kommunernas ramfaktorer har format deras arbetssätt. Stockholms kommun har gemensamma nämnare med flera av de undersökta kommunerna, även om trycket på huvudstaden är extra stort. I Stockholm har kommunen länge präglats av en reaktiv planering (Cars & Hedström, 2006), trots att staden på många sätt dras med liknande problem av markbrist, bostadsbrist och segregation som Malmö och Göteborg (även om det håller på att förändras när Stockholm nu satsar på att ta ett helhetsgrepp kring kommunens utveckling). Frimärksplaner där byggherren tar initiativ för exploatering är vanligast förekommande vilket gör att kommunen ofta förlorar makten över hur förtätningen av staden ska genomföras. Det är viktigt då Stockholms byggbara mark är begränsad. Frågan har diskuterats från många olika vinklar, och ofta framhåller byggherrar att deras roll som initiativtagare hjälper kommunen genom att avlasta från delar av planeringsarbetet (Svenskbyggjtjänst podcast, 2016). Den reaktiva planeringen där kommunen låter byggherrarna vara den drivande aktören gör dock planeringen riskaversiv och efterfrågestyrd. Detta för att byggaktörerna ska kunna fortsätta uppfylla sina höga avkastningskrav. Dessa krav sätter käppar i hjulet för kommuner som Stockholm med hög press på att bygga bostäder i prisklasser som passar en större andel av kommunens invånare. Flera kommuner i studien har försökt lösa det genom att låta kommunen ta fler risker istället för byggherrarna, för att på så sätt öka incitamenten att bygga i lägre prisklasser utan att ge avkall på de krav och byggnormer som finns.

Det är ett problem för många kommuner att det är klart enklare att ställa höga kvalitetskrav i redan attraktiva områden där byggherrarna har en högre förväntad avkastning. Professorn i fastighetsekonomi, Hans Lind, pekar på att det är ineffektivt att använda kommunens resurser till att subventionera byggande och satsningar som motverkar segregation i områden som redan är attraktiva. Istället bör en kommun som vill öka tillgängligheten av bostäder inom alla samhällsgrupper satsa på att använda allmännyttan på mindre attraktiv mark för att bygga billigare och öka markens attraktivitet för andra byggherrar som för sina egna kalkyler hellre bygger frimärksplaner (Lind, 2016). Risken för att ytterligare spä på den fysiska segregationen med det angreppssätt som Lind föreslår är dock högst påtaglig, samtidigt som det ur ett rent fastighetsekonomiskt perspektiv kan vara en logisk slutsats. Att göra som Lind föreslår och utnyttja allmännyttan, bygga billigt med *Stockholms hus*, där en socioekonomiskt starkare befolkning ändå inte vill bo, med bostäder som håller hög standard, skulle i slutändan leda till att även dessa områden blir attraktiva om kvaliteten på service upprätthålls i området. Så länge som allmännyttan inte säljs ut, kommer den eftersträvade blandningen av upplåtelseformer att kunna kvarstå när staden utvecklas vidare. Den segregation som uppstår i ett tidigt skede om allmännyttan skulle bygga på oattraktiv mark skulle då i ett senare skede spädas ut i takt med att staden växer och områdets värde ökar och lockar nya investerare och invånare.

I slutändan handlar det om tolkningar av de direktiv som kommunen har gällande bostadsförsörjning, och politiska ståndpunkter kring hur de problem som uppstår bäst kan lösas. Exempelvis handlar det om tolkningar om kravet på att allmännyttan ska drivas marknadsmässigt som trädde i kraft 2011 (Lag 2010:879). Lagen lämnar nämligen öppet för tolkning kring vad som är marknadsmässiga avkastningskrav. Som långsiktig aktör finns det

möjligheter att göra investeringar som på kort sikt går med förlust, eller till och med på medellång sikt. Det finns inget i lagen som säger att marknadsmässigt nödvändigtvis betyder vinstdrivande. Med andra ord kan det finnas ett behov av ännu en kommunpolitisk debatt kring allmännyttans framtid och uppgift i hanteringen av Stockholms bostadsbrist.

Byggherrar konkurrerar alltid med befintligt bostadsbestånd, då andelen nybyggen i snitt utgör 3% av det totala bostadsbestånd som de bostadssökande har att välja på (Angel, 2000). Eftersom det befintliga bostadsbeståndet har billigare hyra är det enbart bostadsbristen som gör det möjligt för byggherrarna att tjäna pengar eftersom äldre lägenheter oftast har en hög standard i Sverige. Därför är det viktigt att nya områden för med sig kvaliteter de äldre inte har för att öka efterfrågan om bostadsbeståndet ökar. Vid varje markexploatering bör därför Stockholms stad fråga sig inte bara hur många bostäder och arbetsplatser som tillkommer, för det är ju en naturlig konsekvens av själva exploateringen i sig, utan istället också fråga vad mer som tillförs än det i termer av kvalitéer för social hållbarhet.

Det finns självklart en skillnad gällande hur de olika verktyg som presenterats kan användas på en kommun som Stockholm. Dels därför att det finns en skillnad mellan hur staden kan arbeta med frimärksplaner och vad det innebär att arbeta med helt nyexploaterade områden såsom Norra Djurgårdsstaden eller Hagastaden, där kommunen har mer makt och kontroll över planeringen. Trots det har de två nya stadsdelarna som exemplifieras, inte haft någon form av social hållbarhet eller blandning som prägel i sina respektive projekt. Istället har fokus varit att bygga för en redan välbeställd samhällsgrupp (Loit, 2014), vilket förstärker segregationen och minskar sannolikheten för möten mellan människor från olika samhällsgrupper. Mycket av segregationsforskningen visar att segregerade bostadsmönster framförallt formas av de mer bemedlades flyttmönster när marknaden får verka fritt (Reardon & Bischoff, 2011; Watson, 2009; Chen et al. 2012; Scarpa, 2016). Därför blir kommunens markplanering ett viktigt verktyg för att rumslig segregation ska kunna motverkas. Där har andra kommuner, såsom Malmö och Göteborg, vågat vara mer progressiva i sina krav på byggherrarna när det byggs nytt i attraktiva områden.

De exempel på aktiv markpolitik som presenterats i denna artikel utgör en bråkdel av vad som sker i Sveriges 290 olika kommuner, och endast vissa delar av de valda kommunernas markpolitik har kunnat belysas på grund av begränsat utrymme. Det visar dock på den idérikedom som finns inom svensk planering, och hur många olika arbetssätt och resultat samma uppsättning verktyg kan ge, i händerna på innovativa organisationer. Eftersom planeringen är i ständig förändring finns det ingen 'quick-fix' som löser problemen en gång för alla, och regelverk, lagar, samt marknaden skapar ramar som kommunen ständigt måste förhålla sig till. Det betyder inte att kommunerna bör vara passiva, administrativa verkställare av plan- och bygglagen. Det finns mängder av verktyg att använda sig av för att bedriva en aktiv markpolitik, och i en attraktiv kommun som Stockholm där markinnehavet är högt, är möjligheterna att påverka än fler.

### **Rekommendationer för Stockholm stad**

- Arbeta med anbud efter andra faktorer än pris och ha ett fast pris som är satt marknadsmässigt av flera externa värderare. När förslag som liknar varandra kvalitetsmässigt står emot varandra efter anbudsförfarandet, kan en budgivning på pris användas för att avgöra vem av byggherrarna som får markanvisningen.
- Ta tillbaka initiativet över planeringen och arbeta om Stockholmsmodellen. Det långsiktiga samhällsekonomiska värdet av att kunna ha en överblick över stadens

planering och dess utveckling som helhet överstiger kostnaden av att nyanställa. Idag är det byggherresidan som aktivt söker efter exploaterbar mark och sedan presenterar sina förslag för kommunen. Om kommunen istället själv sökte upp byggbar mark skulle det öka kontrollen över markanvändningen samt över stadens utveckling i stort.

- Fortsätt utveckla arbetet mer med flexibla detaljplaner. Idag gör Stockholm en del, exempelvis markanvisningarna i Norra Djurgårdsstaden, men det finns potential för fortsatt utveckling av konceptet. Genom att markanvisa i ett senare skede kan större krav ställas på byggherrarna även om planerna är flexibla. Samtidigt minskar deras risker då planerna blir mindre konjunktur känsliga. Det minskar även risken för att projektet förändras allt för mycket över tid (exempelvis: byggherrens arkitekt byts ut mellan DP och bygglov, konjunkturen gör tidigare skraddarsydd DP obyggbar etc.).
- Verka för en större blandning mellan direkt- och anbudsanvisningar. Vid färdig planlagd mark och fast prissättning ökar förutsägbarheten och byggherrarna vet vad de ska förhålla sig till.
- Fortsätt arbeta för ett bättre fungerande samarbete mellan kommunens olika aktörer. En av de nu största tidstjuvarna från kommunens håll är överbelastning och hög personalomsättning, där varje utbyte av projektledare fördröjer projekt. Arbeta fram en ny modell för projektering där det alltid är två personer parallellt från varje exploatering- och plankontor på varje projekt. Delar av kostnaden för att anställa fler kan dras av mot vinsten av kapacitetsökning samt förbättrad resiliens mot förändringar i personal då kunskapsglappet inte blir lika stort som idag vid personalbyte då en överlappande person med insyn i pågående projekt alltid finns kvar.
- Våga ställa krav på byggherrarna. Deras verksamhet är beroende av att bygga och byggbar mark är en ändlig vara. Det ger Stockholm möjligheten att ställa tydliga krav på social hållbarhet som viktiga aspekter av bostadsbyggandet. Exempel på det kan vara bostäder i varierande prisklasser, goda utemiljöer, lokaler för samvaro etc.
- Använd incitament om senare markanvisningar i attraktiva områden för att uppmuntra till byggande i mindre attraktiva områden.
- Bristen på handläggare inom kommunen är stor och bromsar byggherrarnas verksamhet med större kostnader som följd. Öka incitamenten att bygga i svåra eller oattraktiva lägen genom att lova en snabbare kommunal process, till exempel genom att bli först i kö till att få planhandläggare.
- Att utöka allmännyttans byggande är en kostnad på kort sikt (då exempelvis tomträttsavgälden inte ger lika mycket som att sälja marken), men med en tillräckligt stor allmännytta förenklas kommunens placering av människor som står utanför bostadsmarknaden. Idag går stora summor till att betala privata aktörer (hotell, vandrarhem etc.) för placering av bostadslösa, kostnader som skulle kunna bli lägre för kommunen om dessa människor istället kunde bo i allmännyttiga bostäder.
- Om färdig planlagd mark inte går att sälja till privata aktörer på grund av att de finner den obyggbar, olönsam i dagsläget eller av andra anledningar inte samarbetar med staden kring vissa målbilder, låt den då gå till allmännyttiga projekt såsom Stockholmshuset efter en viss tid. Genom att arbeta efter tydliga principer kring detta kommer incitamenten att öka för den privata sektorn att hitta lösningar för att få bygga även om vinstmarginalerna sjunker, detta för att undvika att marken går till offentliga aktörer.
- Vid uppförandet av stora kvarter kan storskaliga produktionsfördelar uppnås med minskade produktionskostnader som följd, vilket är bra för byggherrarna men kan leda till en mindre mänsklig skala i den byggda miljön och en sämre upplevelse av stadsrummet. Att istället markanvisa mindre tomter, med löfte om markanvisning på liknande tomt för samma hus/projekt i en annan del av kommunen, gör att liknande

storskalig produktionseffekt uppstår för byggherren utan att stadsmässiga kvaliteter blir lidande på grund av monotona miljöer.



## Referenser

- Angel, S** (2000) Housing policy matters: a global analysis. Oxford University press: New York
- Blücher, G** (2006) 1900-talet- det kommunala planmonopolets århundrade. I Blücher, G. & Graninger, G. (red.) Planering med nya förutsättningar: ny lagstiftning, nya värderingar. Linköpings universitet: Linköping
- Cars, G & Hedström, R. T** (2006) Nya villkor för den kommunala planeringen. I Blücher, G. & Graninger, G. (red.) Planering med nya förutsättningar: ny lagstiftning, nya värderingar. Linköpings universitet: Linköping
- Cars, G; Karlbro, T; Lind, H** (2013) Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur. SNS förlag: Stockholm  
[http://www.sns.se/wp-content/uploads/2016/08/2013-11-12\\_nya\\_regler\\_for\\_okat...rapport.pdf](http://www.sns.se/wp-content/uploads/2016/08/2013-11-12_nya_regler_for_okat...rapport.pdf) [hämtad 2016.11.02]
- Caesar, C; Kalbro, T; Lind, H** (2012) Bästa herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar
- Caesar, C** (2015) Municipal land allocation: integrating planning and selection of developers while transferring public land for housing in Sweden. Journal of housing and the built environment, Doi: 10.1007/s10901-015-9457-2.
- Chen, W. H; Myles, J; Picot, G** (2012) Why have poorer neighbourhoods stagnated economically while the richer have flourished? Neighbourhood income inequality in Canadian cities. Urban Studies. 49 (4), 877-896
- Danell, J & Olausson, M** (2016) Affordable housing through inclusionary zoning- the case of Frihamnen, Gothenburg. Real estate and construction management 30hp. KTH
- Eketorp, S & Sundik Bromhed, S** (2015) Tidpunkten för marköverlåtelse som styrinstrument vid kommunala markanvisningar - en jämförelse av förfaranden som tillämpas i Örebro och Gävle. Lantmäteriteknik 15hp, Högskolan i Gävle
- Holmin, J** (2016) Markanvisningsförfarandet i Uppsala kommun- Hur underbygger man beslut? Kulturgeografiska institutionen 15hp, Uppsala Universitet
- Holmqvist, E** (2009) Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation - ett mål utan medel? Uppsala universitet: Uppsala
- Ibrahim, M** (2016) Ett socialt investeringsperspektiv på stadsutveckling och bostadsbyggande. Statsledningskontoret, stadsutvecklingsavdelningen. Stockholms stad.
- KL** (1991:900) Kommunallagen
- Lag** (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag
- Lind, H** (2016) Åtkomliga bostäder- så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad. SNS Förlag: Stockholm <http://www.sns.se/wp-content/uploads/2016/07/atkomliga-bostader.pdf> [hämtad 2016.11.25]
- Lind, H & Dratos, A** (2015) Byggherrekostnadernas utveckling 1990-2015. TMF: KTH  
[https://www.svensktnaringsliv.se/Bilder\\_och\\_dokument/2015-rapport-byggherrekostnadernas-utveckling-1990-2015pdf\\_632473.html/BINARY/2015%20Rapport%20Byggherrekostnadernas%20utveckling%201990-2015.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/Bilder_och_dokument/2015-rapport-byggherrekostnadernas-utveckling-1990-2015pdf_632473.html/BINARY/2015%20Rapport%20Byggherrekostnadernas%20utveckling%201990-2015.pdf) (hämtad 2016.11.22)
- Loit, J** (2014) En stad i världsklass- av hur och för vem? Kulturgeografiska institutionen Uppsala universitet: Uppsala
- Lundevall, P** (2015) Staden mellan rummen: Stockholms stadsbyggnad i brytningstid. Carlssons bokförlag: Stockholm
- Länsstyrelsen i Stockholms län** (2014) Stockholm 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]
- Malmö Stad** (2016) Markanvisning med sociala villkor. <http://malmo.se/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Utvecklingsomraden/Botildenborg/Nyhetsarkiv-Botildenborg/2016-05-04-Markanvisning-med-sociala-villkor.html> [hämtad 2016.11.22]
- Reardon, S. F; Bischoff, K** (2011) Income inequality and income segregation. *American Journal of Sociology*. 116 (4), 1092-1153
- Scarpa, S** (2016) Looking beyond the neighbourhood: income inequality and residential segregation in Swedish metropolitan areas, 1991-2010. *Urban Geography*. Doi: 10.1080/02723638.2015.1123448
- SFS** (2014:899) Lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar
- SKL** (2016) Aktiv markpolitik. Sveriges kommuner och landsting. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-387-1.pdf> (hämtad 2016.11.5)
- Stadsbyggnads.org** (2015) Örebro prövar nya grepp vid markanvisning. Anne Pettersson. Tidskriften för kommunal tekniska föreningen. <http://stadsbyggnad.org/2015/orebro-provar-nya-grepp-vid-markanvisning/> [hämtad 2016.11.22]
- Stadskontoret** (2012) Mark, bostadsbyggande och konkurrens - en granskning av den kommunala markanvisningsprocessen. 2012:25
- Stockholms Stad** (2015) *Markanvisningspolicy 2015*
- Svensk Byggtjänst Podcast** (2015) Hur står det till med nytänkandet i byggbranschen- Snåret avsnitt 19 <https://soundcloud.com/svenskbyggjtj-nst/> [hämtad 2016.11.25]
- Svensk Byggtjänst Podcast** (2015) Ny modell för marktilldelning kan ändra maktbalansen i byggprocessen- Snåret avsnitt 18 <https://soundcloud.com/svenskbyggjtj-nst/> [hämtad 2016.11.25]
- Svensk Byggtjänst Podcast** (2016) Bostadsbrist, flyktingkris och segregation. Utmaningarna är stora - Snåret avsnitt 24 <https://soundcloud.com/svenskbyggjtj-nst/> [hämtad 2016.11.25]
- Tonell, L** (2016) Äga eller inte äga, det är frågan- Marken som vara. In Ramberg, K (Ed.) *Stockholm som vara*. Stockholmia förlag: Stockholm
- Upplands Väsby** (2014) Väsby Labs - att våga och göra. [https://upplandsvasby.se/download/18.1d47e9a714a097919b81ed3/1418988242862/vasby\\_la\\_bs\\_att\\_vaga\\_och\\_gora\\_2014.pdf](https://upplandsvasby.se/download/18.1d47e9a714a097919b81ed3/1418988242862/vasby_la_bs_att_vaga_och_gora_2014.pdf) [hämtad 2016.11.22]
- Watson, T** (2009) Inequality and the measurement of residential segregation by income in American neighbourhoods. *Review of Income and Wealth*, 55 (3), 820-844
- Zetterlund, H** (2016) Samverkan, konflikt och makt i planeringsprocesser - en studie av planarkitekter, exploateringsingenjörer och byggherrar i Stockholm. DeCoDes rapportserie.
- Örebro** (2014) Riktlinjer för markanvisning. Sam 807:2014, antagen 2015. <http://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f738412cd3/1467788913252/Riktlinjer+f%C3%B6r+markanvisning.pdf> (hämtad 2016.11.23)
- Örebro** (2016) Bostadsförsörjning- Riktlinjer för Örebro kommun. Sam 501/2016 <http://www.orebro.se/download/18.7bb58d5d154d257e2bc1bafa/1465547399748/Bostadsf%C3%B6rs%C3%B6rjning+-+riktlinjer+f%C3%B6r+%C3%96rebro+kommun+2016-2025.pdf> (hämtad 2016.11.10)

## Implementering av stadsbyggnadsvisioner- en studie av jämkning mellan idé och verklighet med fokus på markpolitik

Emma Holmqvist, Fil dr Kulturgeografi

Institutet för bostads- och urbanforskning

Uppsala universitet

### Inledning

Stockholm stad har en stor verktygslåda. Där finns de flesta av de viktigaste verktygen för att bygga stad. Det kommunala planmonopolet finns där i botten som en viktig grundförutsättning. Ovanpå ligger flera starka kommunala bostadsbolag, ett stort markinnehav, och en aktiv markpolitik. Stockholm är också attraktivt och lockande för både boende, kapital och byggare. I Stockholm borde det alltså finnas goda förutsättningar att genomföra stadens stadsbyggnadsvisioner. Att ha en stor och välfylld verktygslåda är bra, men det viktiga för resultatet är egentligen hur verktygen används. I den här artikeln diskuteras städens handlingsutrymme i stadsutvecklingsprocessen, med särskilt fokus på markfrågan.

Sett ur ett historiskt perspektiv är frågan om vem som äger marken och vad det betyder för vad marken kan användas till en väl diskuterad och debatterad fråga, såväl inom samhällsdebatten som i politiken (Nilsson, 2014, Strömgren, 2007). Fördelar och nackdelar med kommunalt respektive privat markägande har dryftats fram och tillbaka (Kalbro, Lind och Lundström, 2009). När den historiska diskussionen studeras är det mest slående hur lik den är dagens. Ända sedan efterkrigstiden har samma frågor diskuterats och de har alltjämt handlat om balansen mellan allmänt och enskilt, regleringar och avregleringar samt mellan planering och marknad. Redan under 1950- talet resonerades kring maktförhållandet mellan kommuner och marknaden. Det socialdemokratiska borgarrådet i Stockholm hävdade att det gällde *”att rycka undan grunden för en osund spekulat i stigande markvärden”* (SOU 1957:43, 381-385) och folkpartisten Yngve Larsson menade att *”Fastighetsintressen måste underordnas stadsbyggnadspolitiken”* (SOU 1957:43, s. 573). Planeringsförespråkarna vann mark och den kommunala marken kom att få avgörande betydelse för den stora bostadsbyggnation som genomfördes inom miljonprogrammet (Nilsson, 2014). Det skulle alltså kunna hävdas att ju mer mark en kommun har i sin ägo, desto större makt har den att styra stadsutvecklingen. I 1974 års utredning gällande riktlinjer för bostadspolitiken står att:

*”Kommunerna bör [...] ha så mycket mark i sin hand att de behåller tidsschemat för samhällsbyggandet och inte löper risken att samhällsbyggandet leds av olika markägare, ibland med monopolställning”* (SOU 1974:150, s. 228).

Att Stockholm idag äger omkring 70 procent av sin mark ger alltså speciella förutsättningar att styra stadsutvecklingen i önskvärd riktning (Ceasar, 2016). Marken ger makt, men icke desto mindre finns ett beroendeförhållande mellan kommuner och exploatörer i alla kommuner oavsett hur mycket eller lite mark de äger, eftersom kommuner inte själva producerar det som de planerar. Exploatören är beroende av att få tillgång till stadens mark och staden är beroende av exploatören för att få till en önskvärd utveckling på sin mark. Ett stort markinnehav kan därmed

närmast ses som en maktförskjutning åt kommunen, som därmed kan få en starkare förhandlingsposition gentemot aktörerna på marknaden.

Det gäller att det system som används också tar till vara på denna maktposition och att markfrågan används strategiskt. Om ett stort markinnehav betraktas mot en sådan bakgrund är implementeringen, det vill säga den kedja av handlingar där en stadsbyggnadsvision omsätts till verklighet, en viktig arena att studera. Bodström (1994) pekade på just detta att vi kan behöva rikta fokus också mot det som vid första anblick framstår som självklart och oföränderligt; *”Systemet är inte bara en teknisk och politisk hantering utan också del av en förvaltningskultur och tradition vi tenderar att betrakta som självklar”* (Bodström, s. 291). Andra har visat att hur hållbarhetsarbetet organiseras inom ett projekt har betydelse för hur stort genomslag den sociala hållbarhetsdimensionen får (Vifell och Soneryd, 2012). Utifrån ett sådant betraktande är det angeläget att analysera såväl stadens egen roll och hur den handlar inom systemet som vad systemet självt består av, vilket är fokus i denna text. Vad ger marken för utrymme för styrning och vad kan staden styra genom stort markinnehav? Hur ska staden kunna utnyttja ett stort markinnehav till att förmå aktörerna på marknaden att bygga för ett socialt hållbart Stockholm? Är det egna systemet optimalt riggat eller finns utrymme för organisationsförändringar för att förbättra processen att nå målet om ett mer hållbart Stockholm?

## Hållbar utveckling

Innan en diskussion påbörjas av vad ett stort markinnehav betyder för möjligheten att öka den sociala hållbarheten i Stockholm behövs ett kort resonemang av begreppet hållbarhet. Hållbar utveckling är ett begrepp som under decennier använts flitigt i politiska diskussioner och i planeringssammanhang, både inom FN och OECD och i enskilda länder ända ner till planeringen av lokala bostadsområden. Vanligen beskrivs ordet hållbarhet enligt den definition som anges i Brundtlandrapporten från 1987 (WCED; 1987), där hållbarhet handlar om att utveckla någonting enligt dagens behov, utan att det äventyrar framtida generationers behov. Hållbarhet tecknas ofta som en tredelad enhet där dimensionerna av hållbarhet (ekonomisk, ekologisk och social) är inbördes relaterade till varandra. Utgångspunkten är att de ska vara i harmoni med varandra. Ofta illustreras detta med tre överlappande cirklar. Denna föreställning av hållbar utveckling har kritiserats för att vara allt för förenklad, då de tre dimensionerna i praktiken ofta ställs mot varandra och hamnar i konflikt. De tre dimensionerna har också fått olika utrymme när visionen om det hållbara samhället ska omsättas i praktiken (Orlenius, 2016). Ekonomisk och ekologisk hållbarhet har ofta varit enklare än social hållbarhet att implementera, eftersom dessa kan brytas ner till kvantifierbara mål där det går att sätta upp en siffra som utvecklingen ska sträva efter att nå. Den sociala hållbarhetsdimensionen har dock ingen ”socialdioxid” som kan beräknas (Gustavsson och Elander, 2013).

Även om alla de tre dimensionerna av hållbarhet från forskarhåll kritiserats för att vara ottydliga och alltför allomfattande gäller detta särskilt den sociala hållbarhetsdimensionen. Inom forskningen används därför hållbarhetsbegreppet inte så flitigt, utan när det gäller social hållbarhet brukar detta istället relaterats till begrepp som socialt kapital, social sammanhållning, social inkludering och exkludering. I vissa sammanhang knyts begreppet även samman med begreppet social rättvisa. (Dempsey et al, 2011). Gustavsson och Elander (2013) har visat att det finns en stor osäkerhet och oklarhet både hos forskare och bland praktiker i hur den sociala hållbarhetsdimensionen ska definieras och operationaliseras. Eftersom social hållbarhet är ett flerdimensionellt begrepp behöver social hållbarhet brytas ner till frågeställningar om hållbarhet

för vem, på vilken nivå och i vilket tidsperspektiv. Vi behöver också bestämma oss för sammanhanget, där en diskussion om geografi och plats, klass, kön och etnicitet behöver ingå (Lidskog och Elander, 2010). När social hållbarhet ges mer konkret innehåll brukar det ofta landa i att det handlar om att motverka segregation och exkludering. Segregation brukar vanligen definieras som en rumslig uppdelning av olika befolkningskategorier medan social exkludering brukar användas för att beskriva en process av utestängning. Exkludering utövas (medvetet eller omedvetet) av de som har makt och resurser och till skillnad från segregation kan det inte vara ett självvalt tillstånd. Segregation och exkludering antas leda till att det sociala kapitalet försvagas, vilket i sin tur kan leda till sociala oroligheter (Holmqvist, 2009; Lehtonen, 2004). Det som har betonats på senare tid är vikten av ett hela staden perspektiv, så att insatser inte sker punktvis i vissa områden (Boverket 2010; Salonen eds., 2011). Detta kan relateras till den forskning som gjorts om områdesbaserade insatser, som kritiserats för att de, isolerat, inte kan förväntas bryta segregationen (Palander, 2006; Andersson, Bråmås och Holmqvist, 2010).

De dagliga praktiker som utestänger vissa befolkningskategorier från sociala, kulturella, ekonomiska, politiska och rumsliga gemenskaper ska därför motverkas i ett socialt hållbarhetsarbete. I nästa avsnitt diskuteras hur markfrågan kan användas för att öka sociala hållbarheten i en stad. Social hållbarhet har i den följande texten begränsats till att handla om hur en kommun kan arbeta med att minska exkluderingen på bostadsmarknaden genom sitt markinnehav.

### **Kommunens roll i implementeringen**

Hur en stad utvecklas är en fråga om summan av alla handlingar. Det är kommunen som ansvarar för bostadsförsörjningen, men för genomförandet eller implementeringen är kommunen beroende av både privata och kommunala aktörer. Kommunerna har flera olika verktyg som kan användas för att försöka styra stadsutvecklingen i önskvärd riktning. Det kommunala planmonopolet är en viktig grundförutsättning, där översiktsplan och detaljplan används för att sätta ramarna för vad som ska utvecklas och bevaras och i vilka geografiska lägen de olika bestämmelserna gäller. I bostadsförsörjningsprogram beskrivs både de kvalitativa och kvantitativa behov som finns vad gäller bostadsmarknaden. När dessa planer, visioner och program ska omsättas i praktisk verksamhet kan kommunerna använda kommunala bostadsbolag som en aktör som ska genomföra önskad byggnation eller sätta upp villkor för hur det allmännyttiga beståndet ska förändras och utvecklas (om och vad som ska ombildas eller säljas, hur renoveringar ska genomföras och hur lediga bostäder ska förmedlas). Hur de allmännyttiga aktörerna agerar kan styras genom ägardirektiv. Äger kommunen mycket mark ger det också ytterligare förutsättningar att styra övriga exploatörer.

Det är många olika aktörer inblandade i stadsbyggandet och en kommun har inte direkt rådighet eller makt att styra alla dessa handlingar i önskvärd riktning. Kommunen kan inte tvinga aktörer att bygga utan för kommunera handlar det om att motivera de privata bolagen att bygga, att skapa incitament som leder till att det som staden vill ha byggt också blir byggt där staden vill. Utvecklingen i en kommun styrs också av vad kommuninvånarna önskar se för utveckling. Samhällsutvecklingsprocessen har många direktdemokratiska inslag där invånare och andra verksamma i kommunen har möjlighet att vid samråd eller genom överklagande framföra sina åsikter. Stadsutvecklingsprocessen kan således brytas ner till ett antal olika val som görs av olika aktörer och det är dessa olika val som kommunen kan försöka påverka.

Flera forskare har analyserat sättet att skapa incitament hos aktörerna på marknaden genom så kallad *spelteori* (Kalbro, Lind och Lundström, 2009; Hertting, 2003). Ofta görs viktiga val i början av processen (Christensen, 2014). Samspelet mellan aktörer är ofta en förhandling, där de olika aktörerna har olika makt i olika givna situationer. Implementering av planering handlar därmed om förhandlingspositioner och hur verktygen för styrning kommer till användning. I den situationen har retoriken en stor potential. Hur någonting läggs fram, hur det inramas och när i planeringsprocessen det tas upp kan göra skillnad.

Inom implementeringsforskningen bukar man tala om att det finns tre grundläggande förutsättningar för genomförande. Den lokala förvaltningen måste för det första förstå vad som ska göras eller uppnås, för det andra måste den kunna genomföra något (dvs. ha tid, personal, kompetens och pengar) och för det tredje måste den vilja genomföra något eller uppnå något (Vedung, 1993). Mycket av forskningen har studerat de olika verktygen som en kommun har tillhands för sin planering, och ofta har de olika verktygens möjligheter och utmaningar studerats isolerat. Det är en brist att få studier studerar hela implementeringskedjan för att se vad som händer på vägen – det vill säga förstå summan av alla handlingar. I denna text är det också en del i kedjan, markfrågan, som står i centrum även om det vidare perspektivet berörs. Det skulle dock vara önskvärt att framtida studier berörde hela kedjan av handlingar inom stadsbyggandet från översiktsplan till markanvisning, med fokus på hur alla steg kan optimeras med inriktning på styrning mot en större social hållbarhet.

### **Markägandets betydelse**

Ett stort markägande ger kommunen större handlingsutrymme att påverka tre saker som har betydelse för social hållbarhet. Att äga mark gör det möjligt att för det första välja **vilka** som bygger, det vill säga kommunen kan välja, men även välja bort, exploatörer. Kommuner med stort markinnehav (särskilt i kombination av hög attraktivitet) har större möjlighet att finna just den aktör som är mest villig att genomföra den vision som staden har, som i detta fall skulle handla om att styra byggandet mot ökad social hållbarhet (i enlighet med vad staden definierat detta till). Markfrågan kan för det andra få betydelse också **för vem** eller vilka en kommun bygger. Att bygga för alla är också något som tydligt definierats som en del i ett socialt hållbart byggande. Ett stort markinnehav ger för det tredje kommunen ett större inflytande över **vad** som byggs. En av de saker som brukar lyftas fram som en viktig följd av att en kommun äger mark är att den därmed får möjlighet att styra över upplåtelseformernas fördelning. Det är i markavtalen som denna fråga kan skrivas in. Just upplåtelseformernas fördelning brukar förknippas med möjligheten att planera en hållbar stad, i detta sammanhang handlar det både om vad som byggs och vad som byggs var (geografiskt). Dessa tre möjligheter som markägandet erbjuder har överlappande inverkan på varandra men i den följande dispositionen av texten kommer dessa tre möjligheter diskuteras mer ingående under var sitt avsnitt. Det sista avsnittet summerar upp de åtgärdsförslag som föreslås mot bakgrund av den diskussion som förts i dessa tre avsnitt samt under den workshop som Stockholm stad höll om markpolitik och hållbarhet den 29 november 2016.

## **Betydelsen av att påverka vilka som bygger för att öka hållbarheten**

Genom att styra över vilka som bygger kan kommuner påverka såväl pris som kvalitet, vilket är viktigt för att öka den sociala hållbarheten. Kommunerna har vanligen inte egna produktionsbolag som bygger utan för att genomföra bostadsförsörjningsplaner behövs aktörer som verkar på en öppen marknad. En kommun bör således välja den aktör som är mest villig och har störst möjlighet att uppfylla stadens framtidsvision. Om visionen är ökad social hållbarhet ska aktören väljas utifrån detta.

Många kommuner har dock antagit en reaktiv roll i planeringen, där utveckling av mark sker först efter att en aktör visat intresse för marken. Ett sådant agerande kan minska urvalet av vilka som bygger. En förklaring till den reaktiva planeringsmodellen är delvis de genomgripande bostadspolitiska förändringar som skedde i början av 1990-talet, som har haft stor inverkan på bostadsmarknadens funktionssätt och på kommuners sätt att agera. Den bostadspolitiska omvälvningen har bidragit till att produktionsvolymerna har minskat och att en handfull mycket stora aktörer kommit att dominera byggmarknaden i Sverige. De stora byggaktörerna har därmed fått stort inflytande över stadsutvecklingen. En annan tydlig konsekvens av den nya bostadspolitiken är att den förändrade riskfördelningen. Idag är det producenten och bostadskonsumerten som står för den ekonomiska risken vid bostadsproduktion, medan staten inte alls i samma utsträckning som innan 1990 är med och delar risken genom statliga lån och garantier (Hedin, et al., 2012; Holmqvist & Magnusson Turner, 2013). Denna förändring i välfärdsystemet är väl diskuterad i forskningslitteraturen och flera länder i Europa har utvecklats och rört sig åt samma håll där det offentliga utbudet av service har kompletterats eller ersatts av privata initiativ, där ansvaret övergått från staten till individen och sociala rättigheter knyts mer till individuella behov än universella fördelningsmodeller och där solidaritet bytts ut mot effektivitet och konkurrens (Vranken, de Decker och van Nieuwenhuyze, 2003).

I den situation som Stockholm befinner sig i just nu, med aktörer villiga att bygga i princip alla geografiska lägen finns en poäng med att övergå till en mer proaktiv planering, där kommunen arbetar upp en större planberedskap och ökar markutbudet. Att gå från en reaktiv planeringsmodell till en mer proaktiv skulle också öka möjligheten att styra utvecklingen mot de dimensioner av hållbarhet som staden vill ha. Kommunen skulle i större utsträckning kunna söka upp aktörer eller försöka hitta rätt aktörer, exempelvis genom markanvisningstävlingar definierade efter social hållbarhet. Kommunens roll för att styra och påverka utbudet av bostäder genom sitt agerande kring marktilldelning och planering betonas i flera statliga utredningar (SOU 2015:48, bilaga 3; SOU 2015:105; Konkurrensverket, 2015). En grundförutsättning är dock att det finns resurser för att öka planberedskapen. Att välja de aktörer som har mer långsiktighet i sitt agerande kan förutom att begränsa den mest extrema formen av spekulation även ge en högre kvalitet, särskilt om aktören även har för avsikt att förvalta de bostäder den bygger.

Stockholm är attraktivt att bygga i, vilket har gjort att markvärdet har stigit. Att Stockholm stad äger mycket mark är därmed också en stor ekonomisk tillgång. Ett högt markpris kan i ett kort tidsperspektiv se tilltalande ut, men i det långa loppet kan det vara kontraproduktivt. Göran Cars har påpekat att kommuner ibland sätter ett så högt pris att ingen aktör längre är intresserad av att utveckla en viss mark (Fastighetsnytt, 2014-08-13). Det finns ett utrymme för avvägning i förhållande till de långsiktiga och kortsiktiga konsekvenserna och pris. Cars menar i denna artikel att priset inte bör ha för central roll i en markanvisning utan istället vad kommunen vill uppnå

med markanvisningen; ”[...] det finns mycket goda skäl för kommunerna till omtänk vad gäller markanvisning. Snarare än att fokusera på markpriset finns skäl att i förhandlingarna prioritera vad man ytterst och långsiktigt vill uppnå med det aktuella projektet”. Även om kommunallagen och EU:s regelverk föreskriver att marken som säljs måste säljas till marknadspris kan kommuner ändå genom markinnehavet påverka priset. Prissättning är inte en exakt vetenskap, utan även här finns utrymme för förhandling och val av strategi. Markpriset kan ge en intäkt till kommunen eller åtminstone minska utgiften för ett stadsutvecklingsprojekt. Ett sätt att arbeta är att väga intäkter, och minskade utgifter mot varandra.

Ett annat sätt är att ställa olika kostnader i en kommun mot varandra. Om ett högt markpris exempelvis gör att det tillkommer färre hyresrätter än det skulle blivit med ett lägre pris kan det innebära att kommunens utgifter för den sekundära bostadsmarknaden<sup>1</sup> stiger. Totalt räknade Boverket fram att det kostar kommunerna omkring 5,3 miljarder per år (Boverket, 2015). Det kan utifrån detta vara angeläget för en kommun att sammanställa hur mycket den sekundära bostadsmarknaden faktiskt kostar per år. I Göteborg räknade de ut att om trenden av ökande bostadssociala kontrakt inte bryts, kommer staden lägga en miljard per år på sociala boendekostnader år 2018 (Dagens samhälle, 2016-09-01). En sådan jämförande analys av kostnader inom en kommun kan fungera som underlag för att fatta det långsiktigt bästa beslut som Cars efterfrågar.

Forskare har också presenterat förslag på hur olika sociala kostnadsberäkningar kan göras och användas för att öka den sociala hållbarheten i en stad (Blomé 2010, 2015; Nilsson och Wadeskog, 2015). I dessa studier påvisas att det som först ser ut som en stor kostnad för kommunen i själva verket kan vara en mycket lönsam investering. Även om det finns både svårigheter och risker med att mäta företagsekonomiska effekter av sociala investeringar visar forskningen att det i vidgade kostnadskalkyler händer att poster som först hamnat på kostnadssidan i kalkylen istället hamnar på intäktssidan. Exempelvis kan sociala investeringar minska slitaget i ett område eller i en fastighet. Sociala investeringar kan också öka attraktiviteten i ett område vilket i sin tur kan generera en högre betalningsvilja och därmed ge utrymme för nya investeringar. Sociala investeringar kan också minska kommunens kostnader inom andra områden, så som minskade kostnader för socialförvaltningen som diskuterats ovan. Blomé (2015) pekar emellertid också på att det är staden som borde ta på sig ansvaret för att den sociala hållbarhetsdimensionen utvecklas i rätt riktning, och att det är orimligt att lägga hela detta ansvar på enskilda bostadsföretag. För att kommunen ska kunna göra rätt prioriteringar och insatser behöver utvecklingen följas noga. Det har också gjorts försök med att göra sociala konsekvensbeskrivningar i olika kommuner (se exempel från Halmstad eller Göteborg<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Sekundär bostadsmarknad avser den marknad där socialförvaltningen införskaffar eller hyr bostäder som de sedan hyr ut i andra hand (genom så kallade bostadssociala kontrakt) till hushåll som inte lyckas etablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden.

<sup>2</sup>

<https://www.halmstad.se/byggabomiljo/nyheterforbyggaboochmiljo/nyhetsarkivforbyggaboochmiljo/nyhetsarkivforbyggabomiljo/socialakonsekvenseranalyserasforforstagangenidetaljplaneforslag.9865.html>

[http://goteborg.se/wps/wcm/connect/7a225b9b-821e-435d-80ba-f3fba09fd443/OPA\\_SKA.pdf?MOD=AJPERES](http://goteborg.se/wps/wcm/connect/7a225b9b-821e-435d-80ba-f3fba09fd443/OPA_SKA.pdf?MOD=AJPERES)



Att analysera kostnadsbilden utifrån ett vidare begrepp än utifrån ett enskilt projekt kan ge stora effekter för kostnadsbilden. En kommun har möjlighet att agera som ett stort företag, att vidga kostnadsberäkningen från ett enskilt projekt till att studera flera produkter eller produktioner sammantaget. För företag bedöms det ibland lönsamt att bygga med lägre vinst eller till och med förlust i ett geografiskt läge, vilket sedan kompenseras i ett annat geografiskt läge eller på annat sätt. Ett exempel där byggföretag ansåg det lönsamt med ett olönsamt projekt är utbyggnaden av radhusen i Tensta (kvarteret Järinge). Där tog JM och Folkhem risken att bygga med förlust för att de vann något annat. I detta fall kopplades det till den Bomässa som hölls i samband med att husen byggdes och företagen fick stor medial uppmärksamhet för radhusens utformning men även för det samhällsansvar som dessa företag visade (Larsson, 2012). Företagen är idag högt medvetna om vinsten med att ta ett samhällsansvar och den så kallade CSR-frågan (Corporate Social Responsibility) är väl utvecklad inom de flesta företag idag, även bygg och fastighetsföretag (Windell, 2015; Blomé, 2012). Den sociala hållbarheten kan därmed stärkas genom att välja aktörer som genom ett CSR-perspektiv ser nytta av att medverka i den typen av projekt. Windell (2015) pekade på att en affärsmässig allmännytta, precis som privata fastighetsbolag också kan göra bedömningar utifrån ett sådant perspektiv, vilket då skulle kunna möjliggöra projekt som med en traditionell bedömning skulle kategoriserats som olönsamma.

De minskade produktionsvolymerna förklaras dock inte endast av förändrad riskfördelning utan även av att det finns ett inbyggt incitament i Sverige att hålla ned utbudet. Ett lägre utbud givet en stor efterfrågan kan enligt marknadsekonomisk logik ge ett högre pris. Under en tid har det varit lönsamt med bostadsproduktion och vinsten tillfaller såväl markägare som producent. Prisutvecklingen har varit snabb och när priset på mark och färdiga bostäder stiger snabbt ökar incitamenten att hålla nere utbudet av mark och av byggda bostäder. Därmed är det viktigt att se över incitamenten för aktörerna (kommunen eller exploatören) att hålla på marken i spekulativt syfte.

Exploatören bör också förhindras att hålla på mark genom att det i avtalen skrivs in inom vilken tidsrymd byggnation på byggrätten måste ske, och om så inte sker kan byggrätten tas tillbaka eller ett vite utgå. Detta ökar incitamenten för en exploatör att bygga. Även när en aktör får mycket mark, för att skapa långsiktiga förutsättningar för denna aktör att verka på marknaden, kan krav ställas på att en större marktillgång kräver en viss byggtakt (SOU 2015:105). Hyresrättsproducenter har inte samma incitament som bostadsrättsproducenter att hålla igen utbudet och detta kan utnyttjas för att få till en större produktionsvolym.

För att påverka prisbilden kan det också vara eftersträvänsvärt att försöka få in en mångfald av aktörer på byggmarknaden, eftersom en ökad konkurrens kan ge effekter på priset. Bodström (1994) har i sin studie av Stockholm pekat på att makten över marken tidigare användes för att minimera inflytandet för de aktörer som hade de mest påtagliga spekulatörssyftena. I Stockholm valdes de aktörer som var så stora att de i princip kunde verka under monopolställning bort, eftersom de ansågs vara minst påverkningsbara. Mindre aktörer ansågs därmed vara lättare att förhandla med. Det finns även idag skäl att försöka hitta en balans mellan stora och små aktörer. Små byggare har ofta haft svårt att komma in på marknaden, vilket har förklarats av att förvaltningarna i kommunerna inte har en tradition av eller tilltro till att bjuda in dessa till samtal. Det finns dock studier som visar att små byggbolag skulle kunna bygga till en lägre kostnad och att dessa dessutom har möjlighet att vara mer flexibla (Psilander, 2012). Att öka möjligheten för

mindre byggfirmor att få markupplåtelse skulle därmed kunna gynna en utveckling mot större social hållbarhet. Staden kan också minska inslaget av ekonomisk risk som en byggherre utsätts för genom att fundera på när i processen själva marköverlåtelsen sker (se Zetterlunds uppsats i denna rapport). Detta skulle också kunna öka chansen för mindre byggherrar att konkurrera. Om marköverlåtelsen sker tidigt och det blir fördröjningar i exempelvis planprocessen ligger exploatören ute med pengar; om aktören inte har övertagit marken kan en fördröjd planprocess generera mindre risk. Användningen av tomträtt skulle också kunna vara en modell.

### **Betydelsen av att påverka för vem kommunen bygger**

I många utredningar har det påvisats att det byggs för lite och de flesta oavsett partipolitisk tillhörighet är överens om att Sverige, och inte minst storstadsregioner som Stockholm, måste bygga mera. Stockholms befolkning växer och därför behövs fler bostäder. Det är dock angeläget att också fundera över vem som är i behov av en bostad. Behovet av fler bostäder behöver relateras till hur Stockholms växande befolkning ser ut, vad det är som Stockholm växer av? I Länsstyrelsens bostadsmarknadsanalys påpekas att Stockholmsregionen har en ung befolkning och att Stockholm växer mest på grund av ökade födelsetal och inflyttande utrikes födda (Länsstyrelsen Stockholm, 2016). Detta har också uppmärksammats i en rapport från konsultbolaget WSP (Dagens Samhälle, 2014-12-04). Den stora gruppen av inflyttare har låg betalningsförmåga, och därmed kan de inte efterfråga de dyra nya bostäder som byggs. Nybyggnationen sker alltså inte till de nya invånarna utan till de befintliga och därmed blir dagens sätt att bygga inte en lösning på bostadsbristen på lång sikt (särskilt inte om bostadsbristen definieras utifrån behov snarare än ekonomisk kapacitet att efterfråga). Forskning har också visat att de flyttkedjor som nybyggnationen ger upphov till är både kortare än vad som ofta antas och svåra att få att verka över gränser mellan innerstad och ytterstad (Magnusson Turner, 2008).

Kommunen behöver fråga sig vilken efterfrågan de ska bygga för, den efterfrågan som marknadens aktörer idag tycks utgå ifrån (den som beräknas efter betalningsvilja) eller den efterfrågan som kan definieras efter behov av en permanent bostad. Ur social hållbarhetssynpunkt är det kanske det senare som bör vara i fokus för stadsutvecklingen. Bostadsbristen definierad som behov löses inte genom dagens nybyggnation som baseras på en definition av efterfrågan efter ekonomisk betalningsvilja. De bostadslösa som har ett behov av bostad har för låg betalningsvilja och deras efterfrågan räknas därmed inte som en efterfrågan i dagens system. Den typ av befolkning som Stockholm växer med idag, kan på lång sikt även få betydelse för efterfrågan på dyra bostäder. Det är inte troligt att denna typ av befolkningsökning kommer att hjälpa till att upprätthålla efterfrågan på dyra bostäder. Bostadskreditsnämnden, BKN, har i en rapport visat att *"Ett ökat byggande på sikt kan komma till stånd antingen som en funktion av högre bostadspriser eller som en funktion av lägre produktionskostnader. Vi tror inte att högre reala bostadspriser än idag är ett särskilt troligt scenario utan det sannolika och nödvändiga framtida scenariot måste utmärkas av lägre produktionskostnader"* (BKN 2011, s. 12). Om Stockholms befolkning fortsätter att öka med mindre resursstarka hushåll förutsätter alltså en fortsatt stark efterfrågan på dyra bostadsrätter att denna grupp växer på andra sätt, till exempel ökade inkomster eller ökat kapital på annat sätt alternativt villighet/möjlighet att ta stora bostadslån (vilket i sin tur förutsätter ett fortsatt lågränteläge). Utbudet kan dock tids nog nå ett jämviktsläge där det inte finns mer efterfrågan efter de typer av bostäder som byggs idag och då kommer antingen den aktör som idag är villig att producera försvinna eller så kommer den att förändra sin produktkatalog mot en

annan billigare typ av produkt. Här finns chans för kommunen att fundera ut en strategi så att konjunkturkänsliga byggnationer inte utgör en för stor andel av det totala antalet markanvisningar, eftersom bostadsproduktionen då riskerar att helt stanna av vid en konjunktursvängning. Allmännyttan är exempelvis en aktör som bedöms vara något mindre konjunkturkänslig än bostadsrättsaktörer.

Hur bygger vi billigare bostäder? Det som diskuterats är ofta att ta bort regler och normer som fördyrar, såsom bullerkrav, krav på tillgänglighet, kommunens särkrav osv. Det handlar också om billigare mark och om industriella byggmetoder (von Platen, 2009). Att verka för att det byggs typgodkända hus såsom SABO:s Kombohus eller Stockholm stads Stockholmshus är ett sätt att påverka utbudets prisvariation. Brister i konkurrensen har också lyfts fram (Konkurrensverket, 2015; SOU 2015:05). Alla dessa aspekter skulle kunna påverka byggkostnaden men frågan är om det kommer påverka slutpriset? Kalbro, Lind och Lundström (2009) har påvisat att vi gör ett tankefel när vi pratar om produktionskostnad. Istället borde vi prata om produktionspris. De påpekar att det pris som en vara får på en marknad består av två delar; kostnader och vinst. Ofta utgår vi från att priset bestäms av kostnaden men Lind (2003) påvisade att det för bostadsmarknaden går att tänka sig ett precis omvänt förhållande där kostnaden bestäms av priset.

*”Går det att ta ut ett högt pris på marknaden av slutkunden p.g.a. hög efterfrågan i relation till utbudet, kommer olika underleverantörer att höja sina priser/löner och kostnaderna lyfts upp mot det pris som går att ta ut. Fallor det pris som ”marknaden” tillåter, så tvingas alla aktörer att pressa sina ”kostnader” och kostnaderna faller.” (Kalbro, Lind och Lundström, 2009, s. 40).*

Det har uppmärksammats att vinstmarginalen i vissa större bolag är orimligt hög (DN, 2013-11-07). Här har kommunerna en viktig roll. Att använda det så kallade baklängesbyggandet, där kommunen sätter upp specifika krav och sätter ett fast pris för vad det får kosta och sedan utlyser en markanvisningstävling är ett sätt att få fram mer hållbara bostäder. Priset ingår då inte i en sådan förhandling mellan kommun och exploatör, utan fokus kan sättas på andra aspekter. Detta går i linje med det som Cars avsåg och som diskuterats ovan.

Allmännyttan är en sådan aktör som ska bygga på marknadsmässiga villkor, vilket dock inte behöver innebära en vinstmaximering liknande den som vissa privata, kortsiktiga aktörer arbetar efter. Det pågår också en diskussion i flera städer om huruvida det skulle behövas kommunala bostadsproduktionsbolag, som skulle kunna agera affärsmässigt men med lägre avkastningskrav än de som de stora bostadsrättsbyggarna kräver idag (Dagens samhälle 2015-02-12; Hem & Hyra, 2013-09-25). Avkastningskrav kan också beräknas olika beroende på om avkastningen ska falla ut på lång eller kort sikt (Salonen, 2015).

### **Betydelsen av att påverka vad som byggs (och vad som byggs var)**

Många kommuner vill bygga mer, men de behöver också fråga sig *vad den vill bygga mer av*. Det finns en avvägning att göra mellan kvantitativa mål och kvalitativa. Vad är det som är viktigast, bygga mycket eller bygga hållbart? Att styra utvecklingen mot social hållbarhet kan som tidigare nämnts också handla om att bygga för alla. Ett stort markinnehav är en grundförutsättning för att staden ska kunna påverka detta. Även om hyresrätten blir relativt dyr i

nyproduktionen är den ändå den mest öppna boendeformen, eftersom den saknar krav på kapitalinsats. Hyresrätten framhålls ofta vara den viktigaste boendeformen för att få till stånd en större rörlighet på bostadsmarknaden (Brandén och Pistol, 2016). Eftersom det befintliga bostadsbeståndet alltid kommer att vara betydligt större än nyproduktionen är en större och bättre rörlighet inom beståndet eftersträvansvärd. Hyresbostaden är viktig för att optimera matchningen på arbetsmarknaden och är därmed central för fortsatt tillväxt (BKN, 2013). Betalningsviljan för att bo tenderar också att underskattas och inom det allmännyttiga beståndet kan de krav som ställs för potentiella hyresgäster sättas så att de exkluderar så få som möjligt. Att öka andelen av bostadsproduktionen som utgörs av hyresrätter skulle därmed göra att fler nya bostäder kan efterfrågas av den typ av nyinflyttade som ökar Stockholms befolkning idag, vilket skulle minska exkluderingen på bostadsmarknaden.

Det är som ovan diskuterats också viktigt att se över de alternativ som finns för att producera prispressade hyresrätter, genom att fundera över prissättning av mark. Försäljningspriset och tomträttspriset är trots allt en del av produktionskostnaden. Det finns även ytterligare andra sätt att öka antalet hyresrätter i bostadsproduktionen. Att upplysa byggmarknadens aktörer om de av regeringen beslutade investeringsbidragen för hyresrättsproduktion som finns att söka via länsstyrelsen är ett sätt. Kommuner kan också utnyttja statsbidraget för ökad bostadsproduktion till att öka allmännyttans byggvolym eller använda det till andra åtgärder som främjar en social hållbarhet (Länsstyrelsen Stockholm 2016). Den vinst som allmännyttan genererar kan också återinvesteras i nybyggnation (eller upprustning) (Boverket, 2013).

En kommun som äger mycket mark har också unika förutsättningar att motverka den rumsliga segregationen (genom att påverka vad som byggs var) eftersom det är via markavtalen som fördelningen av upplåtelseformer kan styras. Att försöka få en långsiktig inverkan på vem som bor var, är angeläget ur socialt hållbarhetsperspektiv:

*[...] a mainly overlooked dimension of the municipal landownership and the disposal practice combined – namely its potential and ability to affect housing outcomes even after a project has been physically implemented.<sup>58</sup> A well thought-out utilization of the municipal landownership and land allocations could thereby affect not only what is to be built – but also for whom it is built. Municipal land can accordingly function as an integration tool by enabling housing opportunities for a variety of different income groups, and thereby ease a socio-economic mixture within neighborhoods. (Caesar, 2016, s. 39).*

Att blanda olika upplåtelseformer, hustyper och lägenhetsstorlekar för att minska segregationen och den rumsliga exkluderingen är något som många av dagens kommuner i Sverige och i Europa använder sig av (Bergsten och Holmqvist 2007; Holmqvist och Bergsten, 2009). Denna planeringsidé brukar kallas blandat boende eller social blandning (på engelska *social mix*) (Andersson, Bråmås & Holmqvist, 2010). Genom stadsplaneringen (via nybyggnation och rivning) ska en omfördelning ske av olika upplåtelseformer, lägenhetsstorlekar och hustyper för att skapa en större heterogenitet. Antagandet i denna planeringsidé är att en ökad blandning av olika bostadstyper också kommer generera en större blandning av hushållstyper. I Sverige är det tydligt att det finns ett samband mellan inkomst och upplåtelseform. Över tid har detta också stärkts och andelen av de med låg inkomst som bor i hyresrätt ökar medan andelen av de med hög inkomst som bor i hyresrätt minskar (Magnusson Turner och Holmqvist, 2014). Ett blandat bostadsbestånd i alla bostadsområden kan ses som en infrastruktur som möjliggör en

befolkningsmässig blandning. Det finns också förhoppningar om att en blandad befolkning ska gynna det sociala kapitalet och stärka gemenskapen mellan olika hushållstyper. Genom att de möts i rummet ska de kunna få ett vidare kontaktnät som sedan kan påverka val av utbildning, möjligheten att få arbete och därmed individens livschanser. Dessa individaspekter av blandning brukar inrymmas inom ett forskningsfält om grannskapseffekter (Bergsten, 2010, Galster et al. 2016). Planering för ökad blandning kan genomföras inom en stadsdel, ett bostadsområde eller en fastighet, men utgångspunkten i Sverige har varit att samtliga bostadsområden i staden ska bli blandade. Blandningsinitiativ har genomförts i homogena äganderättsområden såväl som i homogena hyresrättsområden. Detta arbetssätt har större möjligheter att påverka segregationen, efter som den är relationell där de olika delarna av staden har inbördes relationer (Bergsten och Holmqvist, 2013, Holmqvist, 2009; Bergsten & Holmqvist, 2009). Eftersom hyresrätten är en central boendeform för de med låga inkomster ökar därmed den geografiska valfriheten för låginkomsthushåll om hyresrätter finns att tillgå i alla bostadsområden. Internationellt har blandningsambitionerna genomförts primärt i lågstatusområden som haft en dominans av hyresrätt.

Hur stor effekt detta planeringsverktyg har på segregationen idag har emellertid ifrågasatts. Scarpa (2015) har exempelvis effektivt påvisat att boendesegregationen i Sverige har ett mycket intimt förhållande till inkomstspridningen. Då den ekonomiska polariseringen ökar i den takt den gjort i Sverige under det senaste decenniet så kan effekterna av en blandningsstrategi få mindre genomslag. LO beräknade att lönegapet mellan tjänstemän och arbetare inom industrisektorn i Sverige 2013 nådde det högsta gapet sedan 1934 (51 procent) (DN, 2014-09-23). Sett ur detta perspektiv har alltså en omfördelning av resurser mellan inkomstgrupper mycket större påverkan på segregationen än stadsplaneringen. Dock ska det inte förglömmas att den struktur som byggs i staden är långlivad och svårföränderlig, så även om effekter av en blandningsstrategi blir marginella på kort sikt kan de uppstå på längre sikt. Allt annat lika ger en heterogen boendeformstruktur bättre möjligheter till en heterogen befolkning än motsatsen.

Det som är särskilt svårt idag är att få till en blandning av boenden med olika priser. Det som byggs nytt idag är dyrt, men med ett långt tidsperspektiv kan en ökad blandning genom nybyggnation ändå ge en prisvariation. Om vi exempelvis studerar hyresnivåer i hyresrättsbeståndet efter vilket år husen är byggda finns idag en ganska stor variation i boendekostnad. I de hus som är byggda åren 1961-1980 var den lägsta genomsnittshyran (median) 6 127 kronor för en trea medan motsvarande medianhyra för lägenheter i hus byggda 2011 låg på 9 782 per månad. Skillnaden mellan billigaste och dyraste medelhyran för en lägenhet med tre rum och kök är därmed hela 3655 kronor ([www.scb.se](http://www.scb.se)). Vikten av att hyreshöjningen när äldre bostäder reoveras begränsas är också viktig i detta sammanhang.

Det har också funnits farhågor för att olika inkomstgrupper inte vill beblanda sig. Detta skulle kunna motverka effekten av strategin både då helt nya bostadsområden byggs och vid kompletteringsbebyggelse. Den befintliga befolkningen i eller i anslutning till den nya området kan exempelvis visa öppet motstånd mot blandningsplanering, genom överklagan. Ett så kallat NIMBY fenomen (Not In My Back Yard) skulle kunna omöjliggöra planeringen för ökad blandning.

Farhågor att det finns ett öppet motstånd mot blandat boende verkar emellertid vara överdrivna. Holmqvist (2009) påvisade att i de preferensstudier som har gjorts verkar flyttare inte fästa så stor vikt vid befolkningssammansättningen eller bostadssammansättningen. Liknande resultat finns i den internationella forskningen (Kearns et al., 2013). Det som rangordnades högst bland bostadssökande var bostadens kvalitéer och att området hade bra service och att det var tryggt (Holmqvist, 2009). I en nyligen genomförd enkätstudie i de områden i Sverige som har förändrats mest i fördelningen mellan upplåtelseformer, fanns inget stöd för teorin om att befolkningen var mot sådana förändringar. Även i de äganderättsdominerade områden som genom kompletteringsbebyggelse blivit mer blandade mötte blandningsstrategin litet motstånd. I enkäten tillfrågades såväl kvarboende som flyttare i dessa bostadsområden om hur de upplevde förändringen. Både de kvarboende och de som flyttat var ofta nöjda med att man valt att satsa på deras område. Det gick inte att finna stöd för att utflyttarna flyttat som en reaktion på ökad blandning (Bergsten och Holmqvist, kommande). Därmed skulle kommuner kunna vara mer handlingskraftiga och faktiskt våga planera in en upplåtelseformsblandning i de områden som traditionellt bedöms som mest svåra (äganderättsdominerade områden).

Det verkar vara viktigare hur en blandningsstrategi genomförs. Bergsten och Holmqvist (2007) och Lind (2016) har exempelvis visat att det i planarbetet är viktigt att ta hänsyn till de som redan bor i områden som kompletteringsbyggs. Rekommendationen skulle då vara att marknadsföra och formulera en sådan stadsutveckling i inkluderande termer. De som bor i angränsande områden (vid nybyggnation) eller de som bor i det område som kompletteringsbebyggs kan adresseras särskilt, så att det tydliggörs att den bebyggelse som tillkommer, också är till för dem. En större heterogenitet i bostadsbeståndet kan även ge den befintliga befolkningen i en stadsdel ökade möjligheter till kvarboende över livscykeln.

Planerarnas egen inställning till om de tror att det är möjligt att planera för ökad blandning kan spela en avgörande roll. Som nämndes ovan har implementeringsforskningen pekat på vikten av att planerarna har en vilja (eller en tro på) det som ska genomföras. Om planerarna anser att NIMBY-fenomenet gäller finns risk att vissa projekt aldrig hamnar i projektkorgen, för att de redan på förhand bedöms som lönlösa (Holmqvist, 2009). Sett ur ett spelteoretiskt synsätt ger planerarnas egna utgångspunkter olika förutsättningar. Den som har bestämt sig för att det är målet som är viktigast hittar medel att nå det med, medan den som sätter hindren främst inte når lika långt, då den ställer sig utanför spelet innan det ens har börjat.

En utmaning som måste hanteras är emellertid att städer aldrig är färdigbyggda. Det pågår alltid en förändringsprocess, där vi bygger och river vilket i sin tur påverkar balansen mellan upplåtelseformer inom bostadsområden och i hela staden. Eftersom segregation är ett relationellt fenomen, påverkas segregationens dynamik av vad som händer i varje enskilt bostadsområde. Det är därför viktigt att både arbeta med enskilda projekt och att studera vad som händer i staden som helhet. Bergsten och Holmqvist (2013) visade att det i många bostadsområden pågår förändringar samtidigt, vilka verkar i olika riktningar. Vissa insatser ökar blandningen mellan upplåtelseformer och andra minskar den. Ombildning från hyresrätt till bostadsrätt var en parameter som hade betydelse för utvecklingen. Det kan dock vara viktigt för en kommun att med jämna mellanrum göra undersökningar av den totala bilden, så att summan av alla insatser faktiskt är ökad blandning. I Stockholm har bostadsstockens fördelning över upplåtelseformer förändrats drastiskt sedan 1990. Andelen hyresrätt har sjunkit från att 32 procent av befolkningen

i Stockholm bodde i detta segment till 18 procent 2010. Utvecklingen inom bostadsrättssegmentet är ännu snabbare; medan andelen i bostadsrätt i innerstaden utgjorde 26 procent 1990 ökade den till 62 procent 2010. I innerstaden har allmännyttans andel av bostadsbeståndet minskat från 19 procent till sju under samma tidsperiod (Andersson & Magnusson Turner, 2014). Eftersom bostäder byggda under olika tidsepoker är förknippade med olika boendekostnader, kan en strategi där äldre bostäder ombildas inte helt kompenseras av nybyggnation. Den strategi som tillämpas inom många bostadsbolag, att sälja äldre bestånd för att finansiera nybyggnation, bör också vägas mot att en bostadsstock med stor variation i byggår ger en större prisdifferentiering. Detta påverkar samantaget vem som kan bo var och möjligheten till att skapa en ökad social hållbarhet. När staden planerar för hållbarhet bör denna utveckling inkluderas i analysen. Det behövs en viss mängd av (för alla) tillgängliga bostäder i bostadsstocken i alla geografiska lägen i staden om målet är en blandad befolkning i staden som helhet (Winston, 2010).

Holmqvist (2009) visade också att det är viktigt med en tydlighet i formuleringen av målet om blandning och att det finns en tydlig prioriteringsordning på politisk nivå, så att planerarna känner att de har mandat att driva frågan och prioritera den i en situation av målkonflikt. Den exakta fördelningen av upplåtelseformer i staden och i enskilda projekt har diskuterats mycket inom såväl forskningen som på praktisk nivå. I markanvisningspolicyn för Stockholm (2015) står att minst hälften av bostäderna som byggs fram till 2020 ska vara hyresrätter. Om totalen analyseras och den historiska utvecklingen inkluderas, och hyresrättens betydelse för social hållbarhet och tillväxt läggs samman, finns det flera argument för att denna andel skulle kunna sättas högre. Nivån skulle också kunna sättas olika för innerstaden och ytterstaden. Enligt länsstyrelsens beräkning har det totala nytillskottet i Stockholm heller inte nått upp till den önskade fördelningen. Mellan 2010 och 2015 utgjorde hyresrätten endast 40 procent av de färdigställda lägenheterna i flerbostadshus (Länsstyrelsen Stockholm, 2016, s. 60).

Ett klart och tydligt och prioriterat mål om blandad befolkning har större chans att lyckas och Holmqvist (2009) visar också att en politisk stabilitet eller breda politiska överenskommelser i bostadspolitiska mål är av vikt. Det finns också flera exempel när ordet **bör** används istället för **ska** i olika styrdokument, vilket ger en svagare styrning. En jämförelse av hur målet om blandat boende kan skrivas in kan göras mellan två dokument, ett från Stockholm och ett från Göteborg. I Stockholms översiktsplan från 1999 står målet uttryckt så här: *”Segregationsaspekter bör vägas in vid beslut om hustyp och upplåtelseform både i nyproduktion och kompletteringsbebyggelse”* (Översiktsplan 1999, Stockholm stad). I Göteborg finns istället en skall-formulering och även en motivering uttryckt. Målet i Göteborg får därmed större tyngd och är därmed lättare att prioritera för planerarna. *”I våra bostadsområden skall en blandning av upplåtelseformer stimuleras. Därmed kan befolkningssammansättningen bli mer heterogen och segregation motverkas”* (Markanvisningspolicy Göteborg stad, 2007). En svagare målformulering finns i Stockholm idag. I markanvisningspolicyn för Stockholm (2015, s. 8) står exempelvis att *”Staden bör vid valet av byggherre också verka för att konkurrensförhållandena på marknaden främjas”*. En ökad konkurrens kan ge effekt på priset, och en större prisvariation är viktig för social hållbarhet.

## Sammanfattning och åtgärdsförslag

I denna text har en diskussion förts om hur markinnehavet kan användas som ett verktyg för att öka den sociala hållbarheten i Stockholm. Social hållbarhet har i detta sammanhang reducerats till att endast handla om hur Stockholm kan agera för att minska exkluderingen på bostadsmarknaden. Ett socialt hållbarhetsarbete behöver förstås behandla fler aspekter men dessa lämnas utanför denna text. Markinnehavet ger Stockholm unika möjligheter att styra utvecklingen mot en mer öppen och inkluderande stadsbyggnad. Det är dock viktigt att påpeka att markinnehavet ska ses som ett verktyg som kan komplettera andra. Det är när alla verktyg, strategier och handlingar görs utifrån ett socialt hållbarhetsperspektiv som vi kan förvänta oss större effekter. Det är också centralt att fundera över tidsperspektiven. Social hållbarhet är ett strävansmål, det handlar om en strävan att röra sig i en riktning, vilket gör att det är svårare, jämfört med exempelvis ekologiska mål, att säga när denna strävan fullt ut realiserats och målet nåtts. Det markpolitiska verktyget kännetecknas också av att det i användningen blir en del av en förhandling. Därmed blir den praktiska användningen av marken en jämkning mellan vision och verklighet. Det givna marknadsläget där Stockholm är mycket attraktivt gör ändå att markverktyget är särskilt starkt just nu. De åtgärdsförslag som listas nedan baseras på den forskning som har diskuterats i texten ovan. De är även resultat av de utmaningar som uttrycktes på den Workshop som anordnades med Exploateringskontoret hösten 2016.

### Se över den egna organisationen:

- Genomför en analys av alla steg i stadsbyggnadsprocessen, från översiktsplan till markanvisning och bygglov. Målet om social hållbarhet bör uttryckas så tydligt som möjligt. Det bör också uttryckas hur detta mål ska prioriteras i jämförelse med andra mål, vid exempelvis intressekonflikter. Målet bör också finnas med i de allra mest styrande dokumenten som exempelvis stadens budget. Men det är också viktigt att målet skrivs in i de dokument som uttrycker en långsiktig färdriktning.
- Se till att alla i organisationen förstår vad som behöver göras för att öka den sociala hållbarheten. Arbeta med att höja kompetensen och bjud in tjänstemän att delta i en diskussion där arbetet kan läggas upp och diskuteras tillsammans.
- Se över hinder för att implementera social hållbarhet. Exempelvis kan en enkätstudie riktas till tjänstemännen som arbetar med alla dessa olika steg i planprocessen. Var anser de att det finns otydligheter? Vilka hinder upplever de för att verka för ett socialt hållbart Stockholm? Vad har de själva för förslag på lösningar? Utifrån en sådan inventering kan nya mål skrivas fram och problem i systemet undanröjas.
- Social hållbarhet är svårdefinierat, men en sak är de flesta överens om, socialt hållbarhetsarbete handlar om att se till helheten. Det är därmed av yttersta vikt att det finns någon som ser till hela staden. Konkret kan det vara att låta en person vara ”hållbarhetsambassadör”, där denne följer med från översiktsplan till bygglov i ett konkret projekt. Detta skulle kunna vara ett sätt att överföra kunskap och mål mellan de olika stegen i implementeringskedjan. Se också till att det i systemet finns reella chanser till tvärsektoriellt arbete, inom planering och mellan olika förvaltningar. Att se till helheten handlar även om att veta vad den andra handen gör.
- Tillsä till det finns resurser att genomföra hållbarhetsarbetet. Det ska finnas möjlighet till kompetensutveckling och lärande, liksom resurser till utvärdering och uppföljning. Kunskapsöverföring behövs mellan olika projekt men också mellan olika nivåer. Utvärderingar bör också utformas så att de genomförs på olika skalnivåer från ett hela staden-perspektiv till enskilda projekt eller områden. Tidsperspektivet behöver också vara långt, även om deluppföljningar såklart också är viktiga.



- Gå över från en reaktiv till en proaktiv planeringsmodell för att utnyttja det goda marknadsläge som nu råder, med stort intresse att bygga i Stockholm.

### Åtgärdsförslag i koppling till markpolitik:

- Valet av vilka aktörer som får bygga bör göras utifrån en idé om hur detta kan bidra till ett hållbart Stockholm. Se över såväl kriterier (explicita och implicita) som arbetssätt. Kommunen har stor makt i hur markfördelningen sker. Väg noga när priset ska finnas med i en förhandling och när fokus ska ligga på andra parametrar. Kommuner kan vara mer offensiva som kravställare, och använda markfördelningsprocessen till att styra mot en större social hållbarhet. Markanvisning genom tävling kan exempelvis göras i form av ”baklängesbyggande” där staden sätter ett pris på vad produktionen får kosta vilket har använts som en modell för att styra utbudet mot billigare produktion. Verka för ökad konkurrens mellan byggherrar, se till att också små byggherrar kan få tillträde till stadens mark och utmana marknaden att bli mer innovativ. Det kan exempelvis handla om typhus eller andra former av industriellt byggande.
- Utnyttja de egna bostadsbolagen. Utbudet av hyresrätter kan till viss del regleras genom att de allmännyttiga bostadsbolagen får en viss produktionsvolym inskriven i sina ägardirektiv. Möjligheten att öka andelen hyresrätter i produktionen kan vara ett led i hållbarhetsarbetet. Det kan i detta sammanhang vara viktigt att fundera på var i staden denna byggnation behöver främjas och markpriset kan i detta sammanhang vägas mot andra nyttigheter, vinster eller minskade kostnader.
- Utnyttja statliga subventioner. Just nu satsar regeringen många miljarder på olika former av subventioner till hyresrättsproduktion och äldreboende. Allmännyttan är en av aktörerna som kan söka bidrag för hyresrättsproduktion. Fundera på hur stadens tjänstemän i samtal med aktörer pratar om denna typ av stöd. Ses det som omodern bostadspolitik eller som ett gratis lån, som ingen bank kan matcha? Detta kan i sin tur påverka marknadens privata aktörers syn på möjligheten att producera hyresrätter. Här kan staden också se över de hyresnivåer som tillåts enligt dessa bidrag. Möjligheter finns att sätta ytterligare press på byggaktörerna genom att utlysa en tävling med än striktare krav.
- Se till att det finns en långsiktig tanke kring för vem staden ska bygga. Det behövs också en analys av vad som behövs byggas var. Detta kan kopplas tillbaka till vikten av att tjänstemän förstår vad som ska göras och att har resurser att genomföra det. Detta kan även ses i relation till hur risken för överklagande uppfattas. Finns det risk att projekt stoppas eftersom tjänstemännen redan innan bedömer det som lönlöst (vilket här kan kopplas till implementeringsteorins ”vill inte” dimension, som diskuteras tidigt i texten). Här kan kommunen också fundera hur olika stadsutvecklingsprojekt marknadsförs. Inkluderas de som redan bor där, är utvecklingen till för dem också eller riktar den sig till nya invånare?
- Pröva att göra bredare kostnadsberäkningar. Om en bredare beräkningsmodell används där kostnader och intäkter analyseras inte bara inom ett isolerat projekt utan även i ett ”hela staden perspektiv”, skulle detta kunna vara gynnsamt för arbetet för ett mer socialt hållbart Stockholm. Gör teoretiska beräkningar där ett projekt inte bär sina egna kostnader utan delfinansieras med andra projekt. Vad ger detta för resultat? Utvärdera konsekvenserna brett. Öppnar det upp nya möjligheter kan det testas i verkligheten. Se över de interna incitamenten till att öka eller hålla igen markutbudet. Hur påverkar de det sociala hållbarhetsmålet?
- Se över arbetssätten så att de externa incitamenten att hålla på mark och avvakta med byggnation motverkas. Se till att det finns inskrivet i markanvisning och bygglov att byggnation måste påbörjas inom viss tid för att byggrätten ska gälla. Arbeta efter en modell

med sanktioner (t ex att en aktör inte får delta i nästa tävling, får tillgång till mer mark) eller ge ett vite om inte detta hålls. I en förhandlingsposition är det också viktigt att det finns mod att konsekvent neka de som inte sköter sig. Här finns en risk att kommunens mål om att bygga mycket hamnar i konflikt med att arbeta med att neka vissa villiga aktörer markanvisningar.

- Minska exploatörens risk. Fundera på när i processen olika krav kommer in, och väg dem noga. Vilka krav ska alltid ställas och vilka ska bara ställas ibland och är förhandlingsbara? Se över tidsperspektiven. Var tydlig med att viss mark (som redan på förhand kan antas ha kulturhistoriska värden eller stora föreningar) ofta tar längre tid att planera. Ge aktörerna en rimlig uppfattning om hur lång tid en process kan ta och vad som kan påverka hur lång tid det tar. Detta kan kommuniceras tidigt och tydligt genom olika dokument som markanvisningspolicy och i enskilda mötet med en aktör. Ett tydligt och konsekvent kravställande och en tydlig strategi och handlingsplan kan minska risken och bespara aktören pengar, vilket i sin tur kan öka incitamenten för dem att bygga.

## Referenser

- Andersson, Roger, Bråmås, Åsa & Holmqvist, Emma, (2010). Counteracting segregation: Swedish policies and experiences. *Housing Studies*, 25(2), pp. 237-256.
- Andersson, Roger & Magnusson Turner, Lena (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.
- 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 & Holmqvist, Emma (2007). *Att blanda? En undersökning av planerares och allmännyttiga bostadsbolags syn på planering för en allsidig hushållsammansättning*. Gävle: Forskningsrapport, Institutet för bostads- och urbanforskning.
- Bergsten, Zara & Holmqvist, Emma (2013). Possibilities of building a mixed city – evidence from Swedish cities, *International Journal of Housing Policy*, 13:3, pp. 288-311.
- Blomé, Gunnar (2010). *Ekonomiska effekter relaterade till åtgärder i bostadsområden - Två praktiska exempel*, Boverket, Karlskrona.
- Blomé, Gunnar (2012). *Corporate Social Responsibility in Housing Management : Is it Profitable?*, *Property Management*, 30(4).
- Blomé, Gunnar (2015). *Sociala investeringar på allmännyttans villkor. Att räkna på och förstå företagsekonomiska perspektiv*. I Tapio Salonen (red.) *Nyttan med allmännyttan*, Liber, Stockholm.
- BKN (2011). *Vad bestämmer bostadsinvesteringarna?*, Marknadsrapport, maj 2011
- BKN (2013). *Bostäder rörlighet och ekonomisk tillväxt*, Marknadsrapport, juni 2013.
- Bodström, Kerstin (1994). *Marken, makten och bostäderna, Markanvisning inom mark och bostadspolitiken i Stockholm*, Bygghälsorådet, Stockholm.
- Boverket (2010). *Socialt hållbar stadsutveckling. En kunskapsöversikt*, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2013). *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2013*, Rapport 2015:3, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2015). *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden*, Rapport 2015:31, Boverket Karlskrona.

- Branden, Maria och Pistol, Andreas (2016). *Rörligheten på den svenska bostadsmarknaden*, Ramböll Management Consulting och Linköpings universitet och Stockholms universitet, Hyresgästföreningen.  
<https://www.hyresgastforeningen.se/contentassets/5083e124068b40138f0039affb129304/rappport-rorligheten-pa-den-svenska-bostadsmarknaden.pdf>
- Caesar, Carl (2016). *Municipal landownership and housing in Sweden: Exploring links, supply and possibilities*, Institutionen för fastighetsvetenskap, KTH, Stockholm.
- Christensen, Finn Kjær (2014). *Understanding value changes in the urban development process and the impact of municipal planning*, Land Use Policy, Nr 1, Volym 36.
- Dagens Nyheter, 2013-11-07, "Höga krav på vinst en orsak till bostadsbristen",  
<http://www.dn.se/ekonomi/hoga-krav-pa-vinst-en-orsak-till-bostadsbristen/>.
- Dagens Nyheter, 2014-09-23, "LO: lönegapet växer mellan arbetare och tjänstemän",  
<http://www.dn.se/ekonomi/lo-lonegapet-vaxer-mellan-arbetare-och-tjansteman/>
- Dagens samhälle, 2014-12-04, "Felaktig bild av bostadsbristen i Stockholm",  
[https://www.dagenssamhalle.se/nyhet/stockholm-staengt-foer-inflyttare-12433?quicktabs\\_4=0&quicktabs\\_2=0](https://www.dagenssamhalle.se/nyhet/stockholm-staengt-foer-inflyttare-12433?quicktabs_4=0&quicktabs_2=0)
- Dagens samhälle, 2015-02-12, "Kommuner under press vill starta eget byggbolag"  
<https://www.dagenssamhalle.se/kronika/kommuner-under-press-vill-starta-egna-byggbolag-13691>
- Dagens samhälle, 2016-09-01, "Kostnaderna för socialt boende skjuter i höjden",  
<https://www.pressreader.com/sweden/dagens-samh%C3%A4lle/20160901/281565175193214>
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S. and Brown, C. (2011). The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19: pp. 289–300.
- Fastighetsnytt, 2014-08-13, "Om feltänkande i markanvisningstävlingar",  
<http://fastighetsnytt.se/2014/08/markpris-om-feltankande-i-markanvisningstavlingar/>
- Galster, Galster, Andersson, Roger. & Musterd, Sako. (2016). *Neighborhood Social Mix And Adults' Income Trajectories: Longitudinal Evidence From Stockholm*. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 98(2): pp. 145-170.
- Gustavsson, Eva & Elander, Ingemar (2013). *Social hållbarhet inte bara "sustainababble"?: Från mångtydig vision till analytiskt redskap vid uppföljning av stadsbyggnadsprojekt*, Centrum för urbana och regionala studiers skriftserie, rapport nummer 69, Örebro universitet.
- Göteborgs stad (2007) Markanvisningspolicy.
- Hedin Karin, Eric Clark, Emma Lundholm & Malmberg, Gunnar (2012). Neoliberalization of Housing in Sweden: Gentrification, Filtering, and Social Polarization, *Annals of the Association of American Geographers* 102(2), pp. 443–463.
- Hem & Hyra, 2013-09-25, "Stjernkvist vill starta kommunalt byggbolag",  
<http://www.hemhyra.se/ostergotland/stjernkvist-vill-starta-kommunalt-byggbolag>
- Hertting, Nils (2003) *Samverkan på spel: rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse*, Acta universitatis Upsaliensis, Uppsala universitet.
- Holmqvist, Emma (2009) *Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation: Ett mål utan medel?* Geografiska regionstudier Nr 79, Department of Social and Economic Geography, Uppsala University, Uppsala.
- Holmqvist, Emma & Bergsten, Zara (2009) Swedish Social Mix Policy: A General Policy without an Explicit Ethnic Focus. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24 (4), pp. 477-490.

- Holmqvist, Emma & Magnusson Turner, Lena (2013). Swedish welfare state and housing markets: under economic and political pressure, *Journal of Housing and the Built Environment*, 29 (2), pp. 237-254.
- Kalbro, Thomas, Lind, Hans & Lundström, Stellan (2009) *En flexibel och effektiv bostadsmarknad - problem och åtgärder*, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH, Stockholm.
- Kearns, Ade, McKee, Martin, Sautkina, Elena Cox, Jennifer. & Bond, Lyndal (2013). How to mix? Spatial configurations, modes of production and resident perceptions of mixed tenure neighbourhoods, *CITIES*, vol. 35, pp. 397-408.
- Konkurrensverket (2015). *Byggbar mark? En nyckelresurs vid bostadsbyggande*, Rapport 2015:5, Konkurrensverket, Stockholm.
- Larsson, Aina (2012). *Intervjuundersökning i kvarteret Järinge- en sammanställning*, Stockholm.
- Lehtonen, Markku (2004). The environmental–social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions, *Ecological Economics* 49, pp. 199–214.
- Lidskog, Rolf & Elander, Ingmar (2010). Addressing climate change democratically. Multi-level governance, transnational networks and governmental structures, *Sustainable Development*, 18: pp. 32-41.
- Lind, H. (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, Annadotter, Kerstin, Björk, Folke, Högberg, Lovisa & Klintberg, Tord af (2016). *Åtkomliga bostäder: så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att bitta en bostad*, SNS förlag, Stockholm.
- Länsstyrelsen Stockholm (2016). *Läget i länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2016*, Rapport 2016:18, Länsstyrelsen, Stockholm.
- Magnusson Turner, Lena (2008). Who Gets What and Why? Vacancy Chains in Stockholm's Housing Market, *International Journal of Housing Policy*, 8:1, 1-19.
- Magnusson Turner, Lena & Holmqvist, Emma (2014). Swedish welfare state and housing markets: Under economic and political pressure. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(2), pp. 237-254.
- Nilsson, Torbjörn (2014) *Makten över marken*, i Jacobsson, B. och Sundström, G. (red.) Demokrati och förvaltning- en festskrift till Rune Premfors, Stockholm School of Economics Institute for Research, Ineko, Göteborg.
- Nilsson, Ingvar & Wadeskog, Anders (2015). *Allmän nytta och sociala investeringar. En skiss till en enkel kalkylmetodik*. I Tapio Salonen (red.) Nyttan med allmännyttan, Liber, Stockholm.
- Orlenius, Kennert (2016). *Inkluderande medborgarskap. Perspektiv på social hållbar samhällsutveckling: exemplet Norrby*, Vetenskap för profession, 34:2016, Högskolan i Borås.
- Palander, Camilla (2006). *Områdesbaserad Politik För Minskad Segregation: En Studie Av Den Svenska Storstadspolitiken*, Geografiska regionstudier 66, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala University, Uppsala.
- Psilander, Kurt (2012). Managing Production Costs of Small and Large Developers in Sweden: A Case Study on Multi-Family Construction, *International Journal of Construction Education and Research*, 8:1, pp. 47-62.
- Salonen, Tapio (red) (2011). *Hela staden: social hållbarhet eller desintegration?*, Borea bokförlag, Umeå.

- Salonen, Tapio (red.) (2015) *Nyttan med allmännyttan*, Liber, Stockholm. Salonen, Tapio (red.) *Hela staden : social hållbarhet eller desintegration?*, Boréa bokförlag, Umeå.
- Scarpa, Simone (2015). The impact of income inequality on economic residential segregation: The case of Malmö, 1991–2010, *Urban Studies*, vol. 52, no. 5, pp. 906-922.
- SOU 1957:43, Indragning av oförtjänt jordvärdestegring, Stockholm.
- SOU 1974:150 Riktlinjer för bostadspolitik m.m., Stockholm.
- SOU 2015:48, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015, Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen, Stockholm.
- SOU 2015:105, Plats för fler som bygger mer, Stockholm.
- Stockholm stad (1999). Översiktsplan för Stockholms stad.
- Stockholm stad (2015). Markanvisningspolicy.
- Strömberg, Andreas (2007). *Samordning, hyfs och reda. Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005*. Acta universitatis Upsaliensis, 166, Uppsala universitet.
- von Platen, Fredrik (2009). *Skärpning på gång i byggsektorn!*, Boverket mars 2009.
- Vedung, Evert (1993). *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi*, SNS förlag, Stockholm.
- Vranken, Jan, de Decker, Pascal & van Nieuwenhuyze, Inge (2003). *Social inclusion, urban governance and sustainability. Towards a conceptual framework*, UGIS, Antwerpen.
- Vifell, Åsa Casula & Soneryd, Linda (2012). Organizing matters: how 'the social dimension' gets lost in sustainability projects, *Sustainable Development*, 20:1, pp. 18–27.
- WCED (1987) Brundtland Report 20th March, Our common future. Oslo:  
Världskommissionen för miljö och utveckling.
- Windell, Karolina (2015). *Sambällsnytta och affärsnytta i samspel?* I Tapio Salonen (red.) *Nyttan med allmännyttan*, Liber, Stockholm.
- Winston, Nessa (2010). Regeneration for sustainable communities? Barriers to implementing sustainable housing in urban areas, *Sustainable Development*, 18:6, pp. 319–330.

Elektroniska källor:

- <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostads-och-hyresuppgifter/hyror-i-bostadslagenheter/pong/statistiknyhet/hyror-i-bostadslagenheter-2016/>
- <https://www.halmstad.se/byggabomiljo/nyheterforbyggaboomiljo/nyhetsarkivforbyggaboomiljo/nyhetsarkivforbyggabomiljo/socialakonsekvenseranalyserasforforstagangenidetaljplaneforslag.9865.html>
- [http://goteborg.se/wps/wcm/connect/7a225b9b-821e-435d-80ba-f3fba09fd443/OPA\\_SKA.pdf?MOD=AJPERES](http://goteborg.se/wps/wcm/connect/7a225b9b-821e-435d-80ba-f3fba09fd443/OPA_SKA.pdf?MOD=AJPERES)